



LUND
UNIVERSITY

Att gräva efter hållbarhet

Policyanalys av förslaget om hållbarhetsmärkning av metall
och mineral

Henrietta Elfström Berg

Kandidatuppsats i Humanekologi, HT 2019

Handledare: Tullia Jack

Institutionen för kulturgeografi och ekonomiskgeografi
Lunds Universitet

Abstract

Sweden has a long history of mining and to this day minerals are an essential export. There are possibilities and intentions to extract more of the metals and minerals crucial to an increase in green technology. However, production is environmentally destructive both locally and globally. This causes a shift of environmental burden from use to production, causing a conflict within sustainable development. The Swedish growth agency *Tillväxtanalys* have published a report on the possibility of traceability and ecolabeling to increase the sustainability of the industry. By looking at this policy through post-structuralism and environmental governmentality using Carol Bacchis “What’s the problem represented to be” method we can identify some concerns. The consumer is presented as uninformed, and hence unable to make decisions that benefit the environment. They highlight the importance of consumers acting according to their morals, and spending more to adhere to them. Moreover, the policy is promoted by focusing on how growth in the Swedish mining industry is wanted and required for technological fixing of greenhouse gas emissions. This would shift the pollution from the products usage to the production. I argue that the policy will promote an unsustainable system and pass costs of sustainability over onto the consumers.

Nyckelord: Ecolabeling, Traceability, Mining, Industrial pollution, Policy analysis, Consumer knowledge, Sustainable Development

Antal ord:

10 908

Innehållsförteckning

1	Introduktion.....	1
1.1	Inledning.....	1
1.2	Syfte.....	2
1.3	Frågeställning.....	2
1.4	Tidigare forskning.....	2
1.5	Avgränsning.....	4
2	Bakgrund	5
2.1	Metall och mineralindustrin.....	5
2.1.1	Historisk bakgrund	5
2.1.2	Svensk metall-och mineralindustri idag.....	5
2.1.3	Hållbarhetsproblem.....	6
2.2	Hållbar utveckling	7
2.2.1	Begreppets uppkomst.....	7
2.2.2	Hållbar utveckling som policy	8
2.3	Marknadsliberalism.....	8
2.3.1	Marknaden och hållbar utveckling	8
2.3.2	Internationell frihandel.....	9
2.4	Miljö- och hållbarhetsmärkning.....	10
2.5	Beskrivning av utredningen	11
2.5.1	Regeringens direktiv	11
2.5.2	Utredningen.....	12
3	Teori.....	13
3.1	Poststrukturalistisk policyanalys	13
3.2	Environmental Governmentality.....	14
4	Metod	15
4.1	Varför policyanalys?	15
4.2	What´s the problem represented to be?	15
5	Diskuterande analys	17
5.1	(1) Vad är ”problemet” kring hållbarheten i gruvindustrin representerat i utredningen?.....	17
5.1.1	Bristande konsumentkunskap.....	17
5.1.2	Dålig teknik.....	18
5.1.3	Sammanfattande diskussion	19

5.2	(2) Vilka antaganden är underliggande i denna representation av ”problemet”?	19
5.2.1	Rationella och informerade konsumenter	19
5.2.2	Teknikoptimism	20
5.2.3	Sammanfattande analys	20
5.3	(3) Hur har representationen av ”problemet” skapats?	20
5.3.1	Sammanfattande diskussion	21
5.4	(4) Vad lämnas oproblematiserat i denna ”problem”-representation? Kan man se ”problemet” på ett annorlunda vis?	22
5.4.1	Hållbar eller hållbarare gruvindustri	22
5.4.2	Hållbar utveckling inom marknadsliberalismen	22
5.4.3	Professionella slutkonsumenter	23
5.4.4	Tillväxtkritik	23
5.4.5	Sammanfattande diskussion	24
5.5	(5) Vilka effekter produceras med denna representation av ”problemet”?	24
5.5.1	Ökat konsumentansvar	24
5.5.2	Spårbarhetssystemets konsekvenser	25
5.5.3	Sammanfattande diskussion	25
5.6	(6) Var och hur har denna representation av problemet producerats, dissemineras och försvarats? Hur kan det ifrågasättas, störas och bytas ut?	26
5.6.1	Ideologiskt färgade underliggande antaganden	26
5.6.2	Green washing	27
5.6.3	Sammanfattande diskussion	27
6	Slutsats	28
7	Referenser	30

1 Introduktion

1.1 Inledning

I min vardag så funderar jag ofta över hur hållbara de val jag gör, egentligen är. Jag lägger mina nöjen, konsumtionsvanor och resor under lupp och kritiserar mina livsval, tyvärr även andras ibland. Mina val är just så, nära mig. Att granska en industri som gruvindustrin, så långt ifrån mig, kulturellt och geografiskt, är inte lika naturligt. Vid vidare undersökning så inser jag att metall och mineralindustrin, trots sin globala dimension, påverkar nästintill varje aspekt av mitt liv morgon till kväll. Jag är omgiven av aluminium, stål, koppar, till med guld i produkter som är oundgängliga för att samhället ska fungera som det gör. Gruvnäringen är även viktigt för Sveriges ekonomiska välbefinnande och står för tio procent av Sveriges bruttoexport (SveMin, u.å:b). I takt med att mer investeras i ny grön teknik för att minska koldioxidutsläpp och för att klara de uppsatta hållbarhetsmålen, ökar behovet av metaller och mineral (2018/073). Konflikten ligger i att gruvindustrin och förädlingsprocessen är en av de största globala miljöbovarna. Utvinningen skadar inte bara lokala landskap och vattendrag utan har även ett stort energibehov och stora koldioxidutsläpp. Utvinningen av de råvaror som krävs för en hållbar teknikomställning framställs inte hållbart. Detta problem uppmärksamade regeringen i ett direktiv till Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Tillväxtanalys, som undersökte spårbarhet och hållbarhetsmärkning av metaller och mineral (2018/073). Hållbarhetsmärkning ska fungera likt en kravmärkning och ge konsumenten mer information om produkten, information som är säkerhetsställd genom ett tydligt spårbarhetssystem (2018/073). Dessa förslag syftar till att gynna tillväxten i svensk industri vilken beskrivs som hållbar i relation till andra länders gruvindustri. Detta är grunden till en rapport *Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral- insatser för ökad transparens, trovärdighet och efterfrågan*. Förslaget om hållbarhetsmärkning av metaller och mineraler som kommer att analyseras i följande text. Genom att utforska hur problemet i gruvindustrin skildras i utredningen med en kritisk policyanalys så kommer denna uppsats belysa underliggande antaganden och värderingar i direktivet och efterföljande utredning. Uppsatsen börjar med en bakgrund som beskriver gruvindustrin i Sverige, hållbar utveckling utifrån hur detta begrepp översätts till policy, samt hållbarhetsmärkning. Vidare beskrivs vilken typ av text som utredningen är och den teoretiska grund samt metod som analysen bygger på.

1.2 Syfte

Uppsatsen ämnar undersöka rapporten (2018/073) utifrån hur problem konstrueras för att få en djupare förståelse för drivkrafterna bakom förslaget om hållbarhetsmärkning av metaller och mineraler. Genom att kritiskt undersöka de antaganden som ligger till grund för de föreslagna lösningarna syftar jag till att belysa drivkrafterna och de ideologiska grunderna. Granskningen av de bakomliggande faktorerna av hållbarhetsmärkning av metaller och mineraler kommer att ge nya insikter i vilka och hur dominant åsikter och intressen kan styra omställningen till hållbar teknik. Uppsatsen undersöker spänningen mellan behovet av hållbara metaller till grön teknik och behovet av att dra ner på extraktionen av metaller och mineral. Hanteringen av gruvindustrin kommer vara absolut kritisk för omställningen till grön energi och minskad miljöpåverkan (Sovacool et. al. 2020).

1.3 Frågeställning

För att förstå denna utveckling av gruvindustrin utifrån ett poststrukturalistiskt och environmental governmentality perspektiv så kommer jag att utgå ifrån två frågeställningar:

- Hur skildras ekologiska hållbarhetsproblem i gruvindustri i denna policy?
- Vilka antaganden och värderingar ligger till grund för problemrepresentationen?

1.4 Tidigare forskning

Denna uppsats avser att tillföra nytt material i en tidigare humanekologisk kritik av hållbar utveckling om teknikbaserade lösningar på globala miljöproblem. Jag utgår från teknikfetischism, en magisk syn på teknik som en hållbar lösning. Tekniken ses som fränkopplad från dess produktion och således också från dess ekologiska och sociala konsekvenser (Hornborg, 2016, 2015). Gruvindustrin har ofta undersökts utifrån politisk ekologi, där primärt lokala miljöproblem samt avfallsproblem har undersökts. Politisk ekologi studerar maktrelationer inom ekonomi, politik såväl som ekologi. Politisk ekologi menar att all ekologi är just politisk, men genom att beskrivas som apolitisk kan de dominerande ekologiska lösningarna och problemformuleringarna fortleva okritiserade. Ekologin blir då till synes objektiv och endast driven av vetenskap, samtidigt som det i grunden kan finnas stora konsekvenser för människors försörjning, hälsa och naturmiljö (Robbins, 2004:16-17). Målet är att hitta orsakerna snarare än symptomen på problemen, och detta på två sätt. Det första är att kritiskt förklara vad som är fel med den dominant diskursen, och den andra är att utforska alternativ (ibid: 20).

De som har studerat gruvindustrin utifrån politisk ekologi har fokuserat på exploateringen av ursprungsbefolkningar och landrättigheter, tillgång till vatten och andra naturresurser samt konflikter mellan gruv- och skogsindustri. För exempel se (Deonandan & Dougherty: 2016). Politisk ekologi har även främst använts för att analysera lokala miljöproblem, men det finns fler användningsområden. Politisk ekologi passar bra för att undersöka stora globala ojämlikheter så som relationen mellan konsumenter i norr och producenter i söder (Eden, 2011:169). Miljöprocesser är produkter av politiska processer, därför ska politiken och makten undersökas för att finna ett bättre alternativ (Robbins, 2004:11-12). Miljömärkningar har många intressanta delar som fungerar bra att diskutera via en lins av politisk ekologi. Dessa kan vara konsumentmakt, alienationen mellan konsumenten och varan, politiskt-ekologisk styrning, kunskap och maktrelationer (Eden, 2011). Denna uppsats kommer i en politisk-ekologisk tradition att se ekologin som driven av viljor och ideologier, samt försöka belysa maktstrukturer inom den.

Mycket tidigare forskning har analyserat relationen mellan ekonomiskt tillväxt och miljödegradering, men det finns ingen nuvarande konsensus då det är många variabler liksom ekonomisk jämlikhet, produktionssätt, policy, korruption och så vidare som påverkar utfallet (Ridzuan, 2019). En modell som ofta används men även kritiserats är The Environmental Kuznets curve som beskriver hur miljödegradering först ökar med ekonomiskt tillväxt, för att senare i och med ökat välstånd reparera relationen med naturen. Efter en viss punkt minskar koldioxidutsläpp och produktionen, miljödegraderingen sänks från tillväxten i en mer serviceinriktad ekonomi (Pettinger, 2019). Kritiker hävdar dock att relationen kan vara motsatt. Utan policy och attityder för förbättrad miljö så kan relationen vara motsatt och ökad tillväxt kan leda till högre miljöpåverkan (ibid). Även biofysiska begränsningar för tillväxten beskrivs i litteraturen. Inte endast olja beskrivs som begränsad utan även vatten, kritisk metall, jordbruksmark och så vidare. En större ekonomi har en högre metabolism, på en ändlig jord hävdar de att en oändlig tillväxt inte är genomförbar (Meadows et.al, 2005, Hornborg, 2015). Detta synsätt går ofta under det spridda begreppet degrowth (noll- eller negativ tillväxt) (Peet et.al, 2011). En tredje alternativ syn försöker binda samman ekonomisk stabilitet med ett hållbart bruk av lokala och globala ekologiska system. Denna teori kommer ifrån ekologisk ekonomi, ekomodernism och CSR (Corporate Social Responsibility) (Fiorino, 2018). Grön tillväxt är troligtvis alltid en själv motsägelse, och dess förslag har fått mycket kritik för detta. Samtidigt är degrowth ett mycket svårt politiskt projekt att genomföra och oförhindrad tillväxt skulle leda till expanderande miljödegradering (ibid).

Texten ämnar att genom att analysera en ny rapport bidra med nytt material till debatten om hållbarhetsproblemen i gruvindustrin. Forskning om industrin är ofta teknik- och lösningsbaserad. Genom att istället analysera problemformuleringen så ämnar jag ge en ny inblick i hur vi ser på hållbar utveckling och gruvindustrin.

1.5 Avgränsning

Denna uppsats kommer primärt att fokusera på de ekologiska hållbarhetsproblemen i gruvindustrin då dessa även är de centrala i förslaget om hållbarhetsmarkeringar av metaller och mineraler. Det finns betydande sociala hållbarhetsproblem t.ex. med jämställdhet, försörjning av väpnade konflikter, barnarbete, konflikter med ursprungsbefolkningar och undermåliga arbetsvillkor. Dessa är alla akuta och högst relevanta men det saknas utrymme för vidare undersökning av dem i denna text. Den kommer att utgå från skrivelser från denna utredning primärt, och inte utvärdera hela debatten samt de mindre spårbarhetssystem som redan finns. Dessa anses inte vara lyckade försök eller är fortfarande i utvecklingsstadiet (2018/073).

2 Bakgrund

2.1 Metall och mineralindustrin

2.1.1 Historisk bakgrund

Många av de historiska högkulturernas början kan spåras tillbaka till användandet av metaller. Koppar och järn som är relativt vanliga och lättillgängliga har spelat en väsentlig roll i skapandet av det moderna samhället, alltifrån förbättrade vapen och jordbruksredskap till nutida teknologi (Smil, 2017:207). Olika tidseror, från brons- och järnålder, den industriella revolutionen och elektricitetens intåg har varit beroende av bruk och tillgång av specifika metaller (von Gleich, 2006:4). Metaller har alltid varit energiintensiva i sin produktion. Historiskt beror metallproduktion på hårt fysiskt arbete, även om det är svårt att historiskt mäta energitillgången (Smil, 2017:209). I och med att teknologin för smältning av metaller, upphettning till en flytande massa och vidare bearbetning, utvecklades så ökade energibehovet markant. I och med att energibehovet ökade så ökade även miljöpåverkan. Sveriges Geologiska Undersökningen (SGU) beskriver den gruvtradition och de mer än 3000 gruvor har funnits inom Sveriges gränser under en tidsperiod på över tusen år (SGU: u.å. a). Sedan medeltiden har mycket ekonomiskt välstånd skapats framförallt från järnmalm i Bergslagen och Falu koppargruva som under stormaktstiden (1611-1718) var producerade två tredjedel av världens koppar. Gruvorna har således haft en stor ekonomisk och politisk betydelse för landets utveckling (ibid). De senaste hundra åren har produktionen ökat i Norr och Västerbotten. Från 1200-talet till 1800 talet dominerade järnmalm svensk export och den är fortfarande mycket betydelsefull (ibid, SGU: u.å. d).

2.1.2 Svensk metall-och mineralindustri idag

Sverige har fortfarande stora tillgångar på malm och mineral, som är väsentliga för det moderna tekniksamhället (SGU: u.å. a.). Enligt den svenska branchorganisationen för gruvor, mineral- och metallproducenter (SveMin) står Sverige idag för 91% av den järnmalm, 40% av allt bly, 33% av zink, 23% silver och 11,4% av koppar som produceras i hela EU. 2018 blev det hittills mest produktiva året och 81 miljoner ton malm framställdes (SveMin: u.å. b). Detta innebar en bruten trend av minskad sysselsättning och produktion under några år (Ibid). Det beräknas att 13 000 personer arbetar inom industrin, medräknat de arbetstillfällena som dessa sedan skapar så hamnar siffran på cirka 32 500 personer

i sysselsättning och en betydande del av dessa är i Norrbotten (Ibid). Globalt sett är Sverige dock inte i framkant längre. EU, som konsumerar ungefär en fjärdedel av världens råmaterial, producerar endast tre procent av detta. Det gör att vi är mycket beroende av import av metall och mineral som anses kritiska för vårt samhälle (SGU: u.å. b) Den ofta debatterade minerallagen är snårig, men innebär i sin essens att för viktiga metaller är möjligheterna stora att prospektera oavsett vad markägaren tycker (SGU: u.å. d). På grund av Sveriges långa tradition som gruvland är landet även stort i gruvteknik och innovation. Över 50% av den teknik i underjordiska gruvor i världen kommer ifrån svenska företag (Business Sweden Podcast). Svemin beskriver Sveriges beroende av behovet av gruvnäringen i tre centrala punkter. Den första är klimatet, tillgången till metall och en hållbar omställning till grön teknik. Sedan kommer jobben och självförsörjningen av råvaror (SveMin: u.å:d). Även ett antal kommunalråd och regionråd från Norrbotten skriver i ett debattinlägg att alternativet till svensk gruvindustri är import från politiskt instabila låglöneländer med lätta miljölagar och högre grad fossila elkällor (Bernhardsson et. al. 2018). Idag är svensk gruvindustri under utveckling för att förenkla öppnandet av nya gruvor, öka hållbarheten och den internationella efterfrågan på svensk metall och mineral (2018/055).

2.1.3 Hållbarhetsproblem

Gruvindustrin är speciell eftersom att den är bunden till specifika geografiska områden och möjligheterna för företag att flytta produktionen för att få marknadsfördelar så som billigare arbetskraft, lättare miljölagstiftning och lägre skatter är mer begränsade än andra sektorer. Detta gör även att utvinningen ofta sker i konfliktregioner eller känsliga naturområden (Kronenberg, 2013:75). Gruvorna har också ett stort markanspråk och konkurrerar ofta med bland annat skogsbruk och jordbruk, till och med städer. Gruvorna utgör ett stort ingrepp på ekosystemen och leder till att olika markanvändning sätts emot varandra (Ibid:75). Detta leder ofta till konflikter med lokala grupper och befolkningar som blir lidande av verksamheten. I och med metallernas geografiska bundenhet kan konflikterna bli långdragna och våldsamma, andra verksamheter skulle bara ha flyttats. Dessa konflikter har varit i fokus för många studier inom politisk ekologi (Ibid: 96).

Alla metaller har inte likadana typer av miljöproblem men de leder alla till ingrepp i naturen. De tydligast märkbara är förändringar i landskapet, utsläpp i vatten och luft, buller och damm (SGU, 2017). Eftersom att koncentrationen av metall i berggrunden är relativt liten skapar utvinningen väldigt stora mängder gråsten, slaggmaterial från berggrunden (von Gleich, 2006:6). Hur dessa tonvis av uppgrävt berg, gråsten, sedan omhändertas av gruvbolaget ger stor påverkan på närliggande miljö och en mängd tungmetaller och annat miljöfarligt material som förorenar omgivningen (SGU, 2017).

Vidare kräver metallförädlingen mycket energi vilket i sin tur, beroende på energikälla, ger olika utsläpp och miljöproblem (SGU, 2017). Industri står för cirka 30 % av världens koldioxidutsläpp och produktionen av järn och stål är den största bidragande faktorn. Endast dessa metaller, som går under kategorin bulkmetaller för dess mängd, står för 44 % av utsläpp av växthusgaser ifrån industrin (IPCC,

2014:745-746). Det är användningen av kol i produktionen av stål, samt förbränningen av kol i smältverken som leder till de höga siffrorna. Förbränningen av fossila bränslen i industrin är ett av de största miljöproblemen i dagens samhälle. Kol har även stora hälsoproblem, så som allergi och lungsjukdom (Smil, 2017:381). Antropogena utsläpp har lett till snabba klimatförändringar, global uppvärmning, vattenförsurning, höjning av havsnivån för att nämna några effekter (Ibid:382). Mineral- och metallutvinningen och förädlingsindustrin har vuxit stadigt de senaste 40 åren, men dess procentuella del av världsekonomin har minskat från 38.2 till 26.9% på grund av större ökning inom serviceindustrin (IPCC, 2014:747). I Kina har ökningen varit störst, och landet är nu den främsta producenten av järn, aluminium och stål (Ibid:748).

Enligt vetenskaplig konsensus fastslås att för att undvika de värsta av klimatförändringarna måste vi stanna under 2 grader Celsius uppvärmning. För att göra detta behöver vi ett snabbt, direkt och radikalt skifte från fossila bränslen och en snabb övergång till energialternativ med lägre utsläpp (Smil, 2017:380-382). Dock visar sig detta svårt. Dominansen av fossil energin och den ständigt ökande efterfrågan på energi, i samband med en brist på alternativ inom en rimlig prisram hindrar övergången (ibid). Valet av energikälla gör väldigt stor skillnad för utsläppen av koldioxid vid förädling av metaller, då det är en mycket energikrävande industri. Energisektorn står för 49 % av de antropogena utsläppen och är ökande. Beroende på andelen fossila bränslen i de nationella elkällorna varierar utsläppen från industrin mycket, eftersom energibehovet är stort (IPCC, 2014:522). Eftersom att gruvindustrin använder 11 % av den globala elproduktionen är elens produktion mycket viktig för hur miljövänlig industrin är (World Bank, 2018). Omställningen till gröna energikällor så som solenergi, vindturbiner och även kärnkraft kommer att öka behovet av metaller och mineral med tusentals procent. De metaller som krävs är risker där för även att bli bristvaror, eller fluktuera mycket i pris (Sovacool et. al. 2020). Gruvindustrin och elproduktion är helt ömsesidigt beroende av varandra och dess utveckling och deras miljöproblem är därför även samkopplade (World Bank, 2018).

2.2 Hållbar utveckling

2.2.1 Begreppets uppkomst

Hållbar utveckling populariserades som begrepp efter Bruntlandsrapporten 1987. Rapporten beskrev de globala miljöproblem och vår gemensamma framtid på jorden som hotad om inget skedde (Axelrod, 2015:2). Hållbar utveckling definierades som “development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WCED, 1987). Denna definition vill ta hänsyn till de olika behoven av utveckling i olika delar av världen och samtidigt ha ett generationsöverskridande perspektiv. Den vill sammanföra ekologiskt skydd med ekonomiskt tillväxt. Definitionen fungerar inte som en mall för handling eller policy och är medvetet vag för att kunna accepteras av många företag, regeringar och icke-statliga organisationer (Axelrod, 2015:9).

Konceptets vaghet gör att det inte innefattar vad som ska göras eller vem som är ansvarig (Ibid:9).

2.2.2 Hållbar utveckling som policy

Personer med olika ideologisk och politisk bakgrund har försökt att översätta hållbar utveckling till specifik policy. Detta har gett upphov till en stor mängd internationella konferenser och avtal. Ett av de som ofta refereras till är FNs konferens för miljö och utveckling 1992 i Rio de Janeiro. Den resulterade i ett stort antal generella principer samt en internationell handlingsplan kallad Agenda 21 (Axelrod, 2015:9). Trots det stora engagemang och tusentals avtal kring hållbar utveckling så har resultaten varit en besvikelse. Under uppföljningen av konferens i Rio de Janeiro, RIO+20 som skedde 2012, beskrevs resultaten som bäst blygsamma, och mycket blandade (Ibid). Denna pessimism är övergripande och frustrationen över bristen på resultat inom dessa mål och överenskommelser är stor (Ibid). En vanlig förklaring är att det är bristen på internationell auktoritet och staternas egna ansvar som sätter käppar i hjulet. Eftersom att staterna deltar frivilligt så kommer ofta ekonomiska intressen före. Det finns sällan följer av att bryta avtalen vilket gör dem sköra (Ibid:3). En ytterligare anledning till att policyn har misslyckats är att den fokuserar på teknikinnovation och optimering för vidare ekonomisk tillväxt (Weber, Rohrer: 2012). Dessa har fortsatt att verka inom existerande miljödegraderande strukturer, i ett försökt att optimera dem. Den har inte ifrågasatt eller kritiserat strukturen av ökad konsumtion och produktion utan snarare förstärkt dessa (Ibid).

2.3 Marknadsliberalism

2.3.1 Marknaden och hållbar utveckling

De starkaste förespråkarna för hållbar utveckling som lösning på de globala miljöproblemen kommer från marknadsliberaler (Clapp & Dauvergne, 2011:4). De bygger sin ekonomiska och sociala världssyn på klassisk och neoklassisk ekonomisk teori (Ibid:4). Marknadsliberaler menar att klimatproblem kan lösas av marknadsinsatser och utveckling (Ibid:6). Det som driver klimatproblemen enligt den synen är just dålig ekonomisk tillväxt, marknadsmisslyckanden, fattigdom och undermålig policy. Fattigdom på grund av svag tillväxt i ekonomin leder till att människor tvingas förstöra naturen runt sig, som världsbanken beskriver det är fattiga människor ”the high economic costs that the poor suffer as a result of environmental degradation, and the high environmental cost they impose as a result of their poverty” (Steer, 1992:iii). Detta motiveras genom att historiskt se att länder som har rikare befolkning sätter högre krav på vatten och luftkvalitet vilket leder till en bättre miljö i dessa länder (Clapp, Dauvergne, 2011:5). Marknadsmisslyckande, att den fria marknaden skulle leda till miljöförstöring är en

av alternativa förklaringar, men ses som väldigt ovanligt. Istället är den övergripande förklaringsmodellen att det är dålig policy, en policy som hindrar och hämmar den fria marknaden, som är den troligare orsaken. Ekonomisk tillväxt och globalisering kan i början leda till ekonomisk ojämlikhet och miljöförstöring. Denna effekt kommer senare motverkas så rikedomarna sprids i landet och kan leda till att befolkningen ställer högre krav på sin miljö (Ibid:5). Vår uppfinningsrikedom ses som obegränsad och via ny teknik kommer vi att kunna kringgå de begränsningar miljön nu sätter upp för oss. Anpassning, samarbete och investeringar kommer att leda till att vi kan ersätta naturresurser som vi nu ser som bristvaror (Ibid:6). Marknadliberalismen förespråkar marknadsbaserade lösningar så som handel av utsläppsätter, frivilliga projekt och nischer för miljövänliga produkter (Ibid:7). Om staten ska blanda sig i den fria handeln så kan detta ske via utbildningsprogram för fattiga människor, alternativt skatt på koldioxid och skydd av enskild egendom (Ibid:6).

Baserat på teorier om marknadsmisslyckanden som asymmetrisk information mellan värdekedjans olika parter, skapas policy för att motverka miljödegradering. Dessa policys ska skapa ekonomiska och icke-ekonomiska incitament för företag att förbättra sin hållbarhetsprestation (Prakash, Kollman: 2004). En marknad fungerar väl om de som satsar extra resurser på hållbarhet får betalt genom ett högre värde på sina produkter (Ibid). Konsumenter ska alltså köpa gröna produkter från gröna firmor, och den ökade tillgängliga informationen ska sätta moralisk press på företag att förbättra sin hållbarhet (ibid). Detta, menar man, leder ofta till flexibilitet för företagen samt att kostnaderna skjuts över på konsumenterna (ibid).

2.3.2 Internationell frihandel

Efter andra världskrigets slut kom det första internationella frihandelsavtalet, The General Agreement on Tariffs and Trade (GATT). I detta avtal nämndes inte miljön. Under de efterföljande 40 åren var miljöpolicy och ekonomisk policy helt separerade, kopplingen mellan miljö och handel var inte gjord i den dominanta diskursen (Etsy, 2015) Detta har dock kommit att ändras då kritiker mot frihandel ofta tar upp miljön som en av de största negativa konsekvenserna av avtalen. Kritikerna säger att den ökade globala handeln leder till större utsläpp, urlakning av nationella miljölagar och suger ut naturresurser (Clapp & Dauvergne, 2011). Frihandelsförespråkare oroar sig för att miljö-konservationister agerar protektionistiskt, hindrar öppna och integrerade ekonomier i världen samt hindrar tillväxt (Esty, 2015: 330). Det nya intresset för hållbar utveckling har lett till att ekonomisk policy och miljöpolicy har kombinerats mer. Den ekonomiska tillväxten ses som väsentlig eftersom det är lättare att skydda miljön under ekonomiskt välstånd (Ibid: 331). Detta har dock som tidigare nämnt kritiserats mycket, då det inte finns en bevisad direkt koppling mellan ekonomiskt välstånd och miljöskydd. Frihandeln och efterföljande växande globalisering ökar även anståndet mellan produkt och konsument. Detta leder till en alienation, en bristande insyn i produktion, samt de sociala och ekologiska problem de leder till (Hudson &

Hudson, 2003). Det finns en önskan att minska avståndet (ibid), och miljö hållbarhetsmärkning ses som en alternativ lösning på detta.

2.4 Miljö- och hållbarhetsmärkning

En marknadsbaserad lösning på växande globala miljöproblem är miljömärkningar av produkter. Detta är en populär lösning då det kan uppmuntra företag att ta del av en växande marknad av miljömedvetna konsumenter (Clapp & Dauvergne, 2011:180). Detta drivs ofta av ickestatliga organisationer (Ibid:179). Det skiftar bördan från staten till företagen, som lättare kan rapportera sina resultat och utvärdera sin produktion (Ibid:182). Genom att företag tidigt tar med miljö hållbarhetsproblem i sina beslut så minskar kostnaderna för att ”städa upp” den miljöskada de skapat, de får tillgång till större marknader och även en lägre ränta på kapitalinvesteringar tidigt i produktionen. Denna ekonomiska vinst har kallats ”eco efficiency” och målet är att ändra synen på hållbarhet från en kostnad till en investering (Ibid:183).

Ekologiska och sociala hållbarhetsmärkningar är vanliga inom livsmedel och även vissa råvarumarknader, så som kaffe, kakao och skogsbruk. Det finns många olika system men de flesta fokuserar på en hållbarhetsaspekt och är nationella. Det finns två olika grundtyper, positiva märkningar, att företaget som producerat produkten gör något som anses bra, till exempel använder biobränslen. Den andra versionen är den negativa, att de inte gör något som anses dåligt, t.ex. undviker barnarbete. Ofta existerar dessa i en kombination i märkningarna (Eden, 2011: 170).

Grunden för ekologiska hållbarhetsmärkningar och certifikat är att kunna spåra ursprunget av materialet i slutprodukten. Konsumenter i rika länder vill veta var materialet kommer ifrån, hur det har utvunnits och om detta överensstämmer med deras värderingar (Eden, 2011:169). Märkningen ska motverka alienationen mellan konsument och produktion via ökad insyn och kunskap om produktens ursprung. Utan en certifiering eller hållbarhetsmärkning vet inte konsumenten tillräckligt för att kunna göra avvägda och informerade val i sin konsumtion (Ibid:170). Gruvindustrin har ofta stora geografiska avstånd till slutkonsumenterna, tillsammans med långa förädlingskedjor och automatisering är den tillgängliga kunskapen för konsumenterna ofta liten. En hållbarhetsmärkning syftar till att genom kunskap minska alienationen och använda konsumentmakt för mer hållbara produktionskedjor (Ibid:171). Genom denna kunskapsförbättring kan konsumenterna agera politiskt i sin vardag (Ibid:172). Detta har sin ideologiska rot i marknadsliberalismen. Den bygger på två grundpelare i klassisk ekonomi vilken ser konsumentval som fria och informerade.

2.5 Beskrivning av utredningen

I denna komplexa kontext av ekologisk degradering, marknadsliberalism, hållbar utveckling och miljömärkningar vill regeringen agera och har skrivit ett direktiv. Direktivet¹ är viktigt för att förstå vad myndigheten Tillväxtanalys har valt att inkludera och inte i sin rapport. Efter att en utredning är klar kan regeringen välja att skriva proposition till riksdagen som tar beslut. Rapporten som skrevs heter ”Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral – insatser för ökad transparens, trovärdighet och efterfrågan” (dnr 2018/073:6). Den ställer sig positiv till en framtida hållbarhetsmärkning av metall och mineral och föreslår sätt som regeringen kan fortskrida med projektet. Regeringen kan förslagsvis öppna ett certifieringscentrum, stötta internationella projekt och vidare undersöka konsumenters preferenser.

2.5.1 Regeringens direktiv

I en intervju för Sveriges radio säger den socialdemokratiska näringslivsministern Mikael Damberg, (Damberg 2018, artikel av Eklund, 2018).

De får en stämpel på att här har man tänkt på både koldioxidutsläpp, schyssta arbetsvillkor och en skarp miljölagstiftning. Jag tror att det här är en möjlighet för Sverige som är duktig på hållbarhet att också få fördelar av ett sådant system.

Direktivet är fyra sidor långt och ger myndigheten Tillväxtanalys uppdraget att undersöka hållbarhetsmärkingar och spårbarhet för hållbara metaller och mineraler (N2018/01708/FÖF). Bakgrunden till direktivet är ”handlingsplan 2 för regeringsstrategi Smart industri- en ny industrialiseringsstrategi för Sverige”, som fokuserar på innovation, återvinning och kunskapslyft för att möta de nya sociala, ekonomiska och ekologiska problem som identifierats (Näringsdepartementet 2016). Det är även en fortsättning på en tidigare rapport från Tillväxtanalys om kartläggning av framtida behov av metaller och mineral som är nödvändiga för utvecklingen av ny teknik inom miljö- och klimatområdet (N2016/06367/FÖF). Skälen som läggs fram för uppdragen är många men kan sammanfattas som värdet av hållbara, spårbara värdekedjor för att uppnå de globala hållbarhetsmålen och Agenda 2030. Vidare beskrivs den ökade efterfrågan på mineraler och metaller för att tillfredsställa omställningen till ny grön teknik så som solceller och elbilar (N2018/01708/FÖF). Den tidigare rapporten från Tillväxtanalys beskriver även hur en hållbarhetsmärkning med trovärdig spårbarhet sannolikt skulle vara bra för tillväxt av svensk gruv- och återvinningsindustri, genom att säkerställa att informationen som ges till konsumenter stämmer via trovärdiga system.

¹ ett politiskt beslut som beställer en utredning samt ger medel och ramar för denna

2.5.2 Utredningen

Regeringens uppdrag resulterade i en rapporten ”Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral – insatser för ökad transparens, trovärdighet och efterfrågan” (2018/073:6), som färdigställdes i februari 2019. Rapporten är 58 sidor lång och skriven av analytikern Tobias Persson och utredningsassistent Ida Knudsen. Rapporten börjar med en beskrivning av värdet av hållbara metaller i en teknikutveckling till ett hållbart samhälle. De hållbarhetsproblem som identifieras är, utöver utsläpp av växthusgaser, ”förekomsten av barnarbete, att handeln med metaller finansierar väpnade konflikter samt att utvinningen kan leda till stora lokala miljöproblem” (2018/073:15). Hållbarhet nämns 350 gånger i texten, men det saknas en definition av begreppet. Kunskap, efterfråga och trovärdighet är också nyckelord. Ord som miljövänlig och grön används inte utan fokus på hållbarhet är genomgående.

I rapporten har de identifierat tre grundläggande frågor från uppdraget.

1. vilken information underlättar för att skapa långsiktigt tilltro till spårbarhetssystem för metaller och mineral?
2. Hur kan trovärdighet skapas i system för spårning, märkning och rapportering för hållbara metaller och mineral?
3. Hur kan efterfrågan i hela leverantörskedjan skapas på produkter tillverkade av mer hållbara metaller? (2018/073:6).

Målet med spårbarhetssystem är att få relevant och korrekt information genom hela värdekedjan, som ofta innefattar tusentals företag. Utredningen fann att olika information var relevant för olika metaller, då de har olika social och ekologisk påverkan beroende på utvinning, förädling och den region de utvinns i. De beskriver även hur olika system kräver olika information, en hållbarhetsmarkering utgår ofta från en aspekt och en hållbarhetsrapportering utgår ifrån en helhetsbild. Övriga problem som identifieras är asymmetrisk information i leverantörsleden, stort inflytande av sårintressen från stora bolag, efterfrågan hos slutkonsumenter samt problemet med nationell policy för internationella marknader (2018/073:6).

Det första förslaget som presenteras är att ge ett svenskt forskningsinstitut i uppdrag att skapa ett certifieringscentrum med fokus på metaller, mineraler och återvinningsindustri. Detta centrum ska sprida kunskap om metallindustrins påverkan på hållbarhetsmålen, stötta internationella initiativ kring märkning och spårning, samt lyfta mindre företag så att de kan ställa krav i sina leverantörskedjor. Centralt skulle även ha i uppgift ”att samverka med ideella intresseorganisationer, metallåtervinningsindustrin, små gruvbolag som har intresse att etablera sig i Sverige och finansmarknadsaktörer” (2018/073:6).

Det andra förslaget är att ge en myndighet uppdrag att vidare undersöka slutkonsumenters preferenser, både privata och professionella kunder. Ökad information om konsumenters hållbarhetspreferenser i EU skulle kunna påverka större beslut och initiativ. Detta ska samordnats med relevanta projekt som redan pågår i EU och inom EU kommissionen (2018/073:6).

3 Teori

3.1 Poststrukturalistisk policyanalys

Gruvindustrin har ofta undersökts av forskare inom politisk ekologi. De har studerat relationen mellan ekonomi, politik och natur på lokal men även global skala (Robbins, 2014:13). Det relevanta att belysa är hur de visar att ekologiska beslut är politiska, samt att politiska beslut har ekologiska konsekvenser. Tillsynes objektiv policy som motiveras av vetenskap behöver kritiseras för att se maktbalans och ideologiska bakgrunder (Ibid:16-17). Geografen Sally Eden använder politisk ekologi för att studera relationen mellan konsumenter i norr och producenter i globala syd. Hon har studerat miljömärkningar utifrån konsumentmakt, alienationen mellan konsumenten och varan, politiskekologisk styrning, kunskap och maktrelationer (Eden, 2011). Synen på konsumentens kunskap, samt kunskapen som används för att motivera policyn är central för att förstå hållbarhetsmarkeringar, och bör därför granskas (ibid).

Traditionell policyanalys bygger på att identifiera de ”bästa” lösningarna genom att objektivt undersöka effekterna. Detta bygger på en positivistisk epistemologi som ser kunskap skapad via vetenskaplighet som helt objektiv. Denna ofta kvantitativa metod har sina styrkor men med en frågeställning som undersöker underliggande värderingar och orsaker till besluten krävs ett förändrat synsätt på kunskap och vetenskap (Brown et.al, 2018). Med en konstruktivistisk syn på kunskap är policyn socialt konstruerad och dess formulering har i sin tur en makt att forma verkligheten. Via en diskursanalys av policyn så undersöks inramningen, representationen av problemen och den sociala konstruktionen av problemen. En nyckel till att förstå värdet av detta är att enligt den konstruktivistiska tanketraditionen finns inte problemen som policyn berör färdiga ute i världen. De skapas genom att de formuleras, ramas in och presenteras i policyn. Dessa problemförklaringar får sedan makt och fysiska effekter (Ibid).

Poststrukturalismen ligger till grund för metod och teori genom att bidra med ett tankesätt kring diskurs, makt och hur vi bygger mening kring begrepp. Strukturalismen försökte att på ett organiserat sätt analysera språket i olika verk, hitta binära motsättningar (ex. man/kvinna, natur/kultur), samt relationen mellan de olika komponenterna. Poststrukturalismen är en utveckling av denna teori som delar många av grundkomponenterna av strukturalismen. Det som definierar poststrukturalismen är dock dess fokus på förändring över tid, språket ses inte längre som statiskt. Den kritiserar även de binära uppdelningarna (logocentrism) då verkligheten ofta är mer komplex och dessa uppdelningar ofta går in i varandra eller fungerar motsägelsefullt i olika kontexter. Foucaults tankar kring kunskap och makt är grundläggande då de beskriver makten som produktiv (Foucault, 1988). Kunskapen ska även ses kritiskt då den har utvecklats och fått fäste på grund av

dess koppling till rådande maktstruktur. Kunskapen behöver inte vara ”falsk” men bör granskas utifrån den makt som har upprätthållit den (Ritzler, 2007).

Carole Bacchi har utvecklat en poststrukturalistisk policyanalys som sätter problemformuleringar i fokus för analysen. Teorin och metoden är ett sammansatt ramverk och går inte att skilja åt, då teorin lägger fram ett tillvägagångssätt för analys. Metoden ingår i en större diskussion kring poststrukturalism och tolkningen av texter som har inflytande och makt. Policy är därför definierat i en vid bemärkelse som en aktivitet av regerande institutioner och professionella som ämnar att driva samhället eller specifika frågor vidare (Bacchi, 2016:18).

3.2 Environmental Governmentality

För att utöka det teoretiska ramverket för att vidare undersöka policy, kunskap och maktrelationer så kommer ”environmental governmentality” att användas. Governmentalitet är ett begrepp som Foucault utvecklade sent i sin karriär och beskriver konsten att styra, eller strategier för att få befolkningen att styra sig själva. Nyliberalismen styr enligt Foucault med frivillighet och delaktighet, befolkningen gör som regeringen vill utan att de behöver tvinga dem (Foucault, 1991). Begreppet governmentality har på senare tid används för att kritisera miljöpolicy, vilket har skapat teorin om Environmental Governmentality. Denna teori uppmuntrar till kritisk granskning av hur makt genom ekonomi och kunskapande används för att styra människor och miljö. Tillsammans med kunskap-maktkonceptet så är målet med teorin att skapa reflexivet hos beslutfattare och motståndskraft utifrån. Miljöförstöring är inbäddad i globala materiella så väl som kunskapsstrukturer. Denna teori hävdar att beslut om ”grön” policy i denna kontext ofta resulterar i grön konsumism. Dessa miljöpolicies leder dock till att det ohållbara systemet stärks istället för att skapa meningsfull förändring. Policyn legitimeras av dess tillhörighet till kunskap-makt paradigmet och en kritisk granskning stärks av att granska dessa samlad (Luke, 2016).

Västerländska liberala demokratier har en tendens att decentralisera makten från staten, kunskap och kontroll övergår till marknadens privata aktörer (Uggla & Soneryd 2017). Det har skett ett skifte i hur vi styrs där nya spridda metoder av styrning med miljömärkningar som ett exempel. Dessa överför ansvaret för ekologisk hållbarhet på konsumenter. De nya teknikerna kan inkluderas under environmental governmentality och kan stöttas av såväl regeringar som icke-statliga organisationer (Ibid). Konceptet har generellt använts för att förklara hur makt och styrning kan skapa en smal bild av subjekten (konsumenten) och döljer andra synsätt (ibid).

4 Metod

4.1 Varför policyanalys?

Statsvetaren Hajer A. Maarten skrev redan 1995 att miljön håller på att tas på större allvar, men att detta inte representeras i lagar, politiska beslut och utredningar (Maarten, 1995:43). Denna frustration har inte minskat trots tusentals internationella avtal de senaste åren (Axelrod et al, 2015:3). Policyanalys ger insikter i hur och varför regeringar agerar som de gör och vilka effekter detta får (Brown, et al, 2018:1). Traditionell policyanalys anser att policy ska baseras på kunskap framför politik, ett teknokratiskt synsätt (Fisher, et al, 2015:1). För att svara på min frågeställning har jag istället använt mig av tolkande policy analys. Denna undersöker policy utifrån makt och kunskap, politisk kontext och värderingar (Brown et al, 2018:1). Att undersöka diskursen i policy betyder i denna metod att undersöka varför vissa förståelser av klimatproblem blir dominanta över andra, och i vilken kontext som innehållet befinner sig i (Maarten, 1995:44). Diskursen inom miljöproblem kan enligt Maarten inte ses som sammanhållen, utan skapas med inslag av ekonomi, miljövetare, politik med mera. Många organisationer och personer är involverade och de bidrar även till uppbyggnaden av diskursen/diskurserna (Ibid:45). Han skriver (Ibid:43):

the political conflict is hidden in the question of what definition is given to the problem, which aspects of social reality are included and which are left undiscussed. In this respect social constructivist have shown that various actors are likely to hold different perceptions of what the problem `really` is.

Detta citat ger en bra bild av varför innehållet i policy behöver analyseras på ett tolkande, och inte endast traditionellt sätt. Det visar även hur problemformuleringen kan ses som grunden till policyn och därför bör framhävas och kritiseras.

4.2 What's the problem represented to be?

”What's the problem represented to be?” (WPR) undersöker specifika policyförslag genom att arbeta bakåt till underliggande problemförklaringar utifrån föreslagna lösningar (Bacchi, 2009:1-4). Verktöget bygger på att vi styrs av policy, och att dessa är ”problemlösande” i sin grund (Ibid: 24). Dessa problem finns dock inte fritt utanför de som beskriver dem utan formuleras, konstrueras och presenteras i policyn för att senare leda till lösningar som presenteras. Policy i denna definition är därför i grunden problemproducerande (Ibid: 6). I WPR ses policyarbete som

politiskt arbete och i behov av undersökning genom att problematisera problemformuleringar för att synliggöra underliggande maktstrukturer.

WPR föreslår ett antal frågor för att undersöka den specifika policyn. Dessa frågor är metoden för att få reda på de underliggande värderingarna och antaganden som beskrivs i poststrukturalism.

1. Vad är 'problemet' representerat i en specifik policy?
2. Vilka antaganden är underliggande i denna representation av 'problemet'?
3. Hur har representationen av 'problemet' skapats?
4. Vad lämnas oproblematiserat i denna 'problem'-representation? Var finns tystnaderna? Kan man se 'problemet' på ett annorlunda vis?
5. Vilka effekter produceras med denna representation av 'problemet'?
6. Var/hur har denna presentation av 'problemet' producerats, disseminerats och försvarats? Hur kan det ifrågasättas, störas och bytas ut? (Bacchi & Goodwin, 2016, min översättning)

Fråga 1 utgår ifrån vilka lösningar texten presenterar och arbetar bakåt för att förstå hur dessa kom till, vilket synliggör problemformuleringar. Dessa används senare i fråga två där en problematisering av 'problemen' utförs. Utifrån Foucaults tankar om genealogi, historien av kunskap och diskurs, undersöks senare hur det kommer sig att det som sägs har möjlighet att sägas. I samband med dessa steg framkommer tystnader, andra alternativa problemformuleringar som skulle ha kunnat uppkomma i en annan diskurs (fråga 4). I fråga 5 undersöks de effekter som problemformuleringen i efterföljande policy leder till. De effekterna delas in i tre olika nivåer eller analysätt. Den första är de diskursiva effekterna som beskriver begränsningarna i vad som tänks och som sägs i och med denna problemförklaring. De andra är subjektivationseffekterna, hur policy delar upp och skapar kategorier i och med sin formulering. Den tredje är de levda effekterna, dessa är de mest konkreta och beskriver de konsekvenser som policyn leder till. Dessa kan vara materiella konsekvenser av policyns problemrepresentation eller upplevda effekter i människors liv (Bacchi, 2009:15-16).

5 Diskuterande analys

5.1 (1) Vad är ”problemet” kring hållbarheten i gruvindustrin representerat i utredningen?

5.1.1 Bristande konsumentkunskap

Att hitta problemrepresentationen i en given policy kan ofta vara en komplicerad uppgift. Det finns ofta mer än en problemformulering och de säger ofta emot varandra (Bacchi, 2009). Genom att arbeta ifrån de tidigare nämnda föreslagna lösningarna, spårning och hållbarhetsmarkeringar, får vi en tydligare bild av policyn. I en utredning likt denna tas många problem upp och beskrivs. Det som jag fann dominant, samt även betonades i rapporten, handlar om tillgången till relevant information. Spårbarhetssystemen som beskrivs ska lösa konsumenters informationsbrist, där rapportförfattarnas valda konsumentgrupp är just privata slutkonsumenter, eller vanliga medborgare. En dominerande problembeskrivning kan därför utgå från rapportens formulering (2018/073:50):

det finns ett glapp mellan privatpersoners värderingar när det gäller produkters påverkan på hållbarhetsmål och de val de gör. Detta innebär att konsumenterna inte har tillräckligt mycket kunskap för att kunna göra val som motsvarar deras vilja. Det behövs därför åtgärder för att slutkonsumenters värderingar och köp av produkter ska bli mer förenliga

Detta är en nyckel för att förstå problemrepresentationen. Här beskrivs både att konsumenter inte handlar efter sina värderingar och utifrån den information som de redan har. Lösningen blir mer information, vilken ska komma i form av trovärdiga hållbarhetsmarkeringar. Problemrepresentationen skulle därför kunna skrivas som: De ekologiska och sociala bristerna inom mineral- och metallindustrin kommer ur konsumenternas brist på tillräcklig information för att köpa produkter producerade på ett hållbart sätt.

Denna problembeskrivning ligger till grund för många av de viktigaste punkterna i rapporten. Utredningen beskriver till en början att forskningen visar att det finns marknadsmisslyckanden som leder till asymmetrisk information. Denna information leder till att konsumenter har bristande kunskap när de gör sina val, eller gör ogenomtänkta val. Utredningen skriver (2018/073:15):

En utmaning för denna omställning är att det saknas kunskap och information för investerare, konsumenter och producenter om hur hållbart de produkter som innehåller metaller är producerade. Det är information som behövs för att konsumenter ska kunna göra aktiva val

Regeringsuppdragets formulering att Tillväxtanalys ”ska särskilt beakta de möjligheter som nya tekniska lösningar, som till exempel blockkedjeteknik, ger för att kunna säkerställa spårbarheten” syftar till att konsumenter i slutändan ska kunna agera annorlunda (N2018/01708/FÖF:2). Antagandet är alltså att insatser för att öka och säkerhetsställa informationen om hållbarhet leder till att konsumentmakten ändrar förhållandena i industrin till det bättre.

Att konsumenterna som beskriv i utredningen inte agerar utifrån deras egen moral ses som ett kunskapsproblem, likt exemplet nedan (2018/073:36):

en övergripande slutsats av analysen är att det finns en diskrepans mellan hur slutkonsumenter rankar hållbarhetsaspekter och vilka val de gör. Detta är särskilt tydligt för experimentet om mobiltelefoner där konsumenter rankar mänskliga rättigheter högt men inte väljer detta i en konkret valsituation

Konsumenter har uttryckta värderingar, och om de hade agerat i enlighet med dessa istället för emot sina värderingar (omoraliskt) hade det bidragit till en hållbarare industri.

Konsumenterna beskrivs alltså som både oinformerade och omoraliska. Vilket leder till att det externa tycket på industrin inte är starkt nog för att skapa incitament för en hållbar utveckling av metall och mineralindustrin (2018/073: 16,35,42). Med en högre efterfråga skulle en marknad för hållbara metaller kunna skapas, då frihandel möjliggör en global marknad för metall och mineral. Konsumenternas ska med en högre kunskapsnivå kunna agera moraliskt och även betala för denna hållbara omställning vilket beskrivs i rapporten (2018/073:52):

det är svårt att skapa lönsamhet för metaller med mycket låg klimatpåverkan i värld utan ett globalt pris på utsläpp av växthusgaser. En trovärdig klimatmärkning skulle kunna ge en marknad där priset för kan flyttas över på slutkonsumenter.

5.1.2 Dålig teknik

Utöver representationen av problemet i gruvindustrin som ett konsumtionsvane-problem finns underliggande marknadsliberala antaganden om teknikens möjligheter att lösa klimatkrisen (Hornborg, 2015). De presenterade förslagen ska hjälpa tillväxten i gruvindustrin. Detta eftersom den ökande satsningen på grön teknik kräver mer metaller och mineral (2018/073). En elbil kräver mer aluminium och jordartsmetaller än en fossildriven bil, och metaller är den främsta orsaken till miljöpåverkan i dessa. (Ibid). Denna ökade efterfråga ses dock som positiv av gruvindustrin då det leder till nya marknader för deras råvaror. Marknadsliberalismen föredrar lösningar som teknikutveckling och karakteriseras av en nästintill oändlig optimism (Clapp & Davuergne, 2011). Att denna nya teknik som solceller och elbilar ska leda till att vi möter målen för 2030 och Agenda 21 är underförstått. Materialen som bygger den nya tekniken ska produceras mer hållbart, och produktionen ska öka. Det förutsätter att ökad produktion av mineraler och metaller kan frångöras ifrån utsläppen och miljöförstöringen. Policys som bygger på dessa antaganden kan sägas ha en problemrepresentation som lyder: Föråldrad teknik är upphovet till de globala miljöproblemen. Denna representation

av problemen är inte uttalad i rapporten men förslagen bygger på att en ökning av denna teknik, och således gruvindustrin kan frångöras från ökade miljöförstörelse. Det är en underliggande beskrivning av klimatproblemet som ligger till grund för dagens dominanta diskurs om hållbar utveckling och teknikinnovation.

5.1.3 Sammanfattande diskussion

De dominanta tankarna om ekonomisk tillväxt inom marknadsliberalism gör att problemet med globala och lokala miljöproblem ska lösas genom ny grön teknik. Denna teknik leder till en ökad efterfråga på jordartsmetaller och lätta metaller som aluminium. Eftersom att dessa inte produceras hållbart förskjuts mycket av miljöproblem från användningen till produktionen, som därför behöver vara mer hållbar. Dock finns inte tillräcklig konsument-tryck på industrin för att förändra produktionen till det bättre. Med ökad kunskap hos konsumenterna kan de agera utifrån sin moral och på så sätt också finansiera en omställning till hållbar utvinning och förädling. Konsumenten beskrivs som problemet men även lösningen. Utifrån poststrukturalistiskt policy-analys är konsumenterna omoraliska och oinformerade samt dålig teknik inte en objektiv problemformulering utan har skapats av dominanta politiskt relevanta antaganden, dessa kommer undersökas nedan.

5.2 (2) Vilka antaganden är underliggande i denna representation av ”problemet”?

5.2.1 Rationella och informerade konsumenter

Ett grundläggande antagande är som tidigare nämnts att konsumentmakt fungerar samt att konsumenter agerar rationellt utifrån den informationen de är givna. Detta är i linje med environmental governmentality och politiken bakom spårbarhet och hållbarhetsmärkningar. De bygger på två grundprinciper vilka är att först öka konsumentkunskapen, och därefter använda konsumentmakt för att förändra och sätta press för hållbarare produktion (Eden et. Al., 2009). Om denna ”knowledgefix” ska fungera behöver konsumenterna agera som förväntat. I detta fall beskrivs konsumenter som under-informerade, och tillskottet av trovärdig information ska få dem att handla mer rationellt. Tilltron till att perfekt informerade konsumenter agerar rationellt har sitt ursprung i klassisk ekonomisk teori. Denna kunskapsbristmodell är dock kraftigt kritiserad eftersom att konsumenter ofta agerar irrationellt (Ibid). Rapporten ägnar mycket utrymme åt att prata om hur efterfråga kan skapas hos konsumenter, detta är en indikator på att författarna inser att vägen från ökad kunskap till hållbarhet inte nödvändigtvis är linjär.

5.2.2 Teknikoptimism

Något som är tydligt i rapporten och i utredningen är teknikoptimismen (Hornborg, 2016). Denna framkommer på flera olika ställen, först i utredningen som tidigare citerat där regeringen särskilt ger Tillväxtanalys uppdrag att undersöka ny teknik som blockkedjor för att underlätta spårbarheten för metaller (N2018/01708/FÖF). Tillväxtanalys svara på detta genom att undersöka dessa. De står dock kvar vid sin grundtes att det är kvalitén och tilltron till informationen som används som är det mest relevanta för att systemet ska fungera. ”Oavsett om det är en blockkedjeteknologi eller en avancerad databas kvarstår problemet med att informationen som tillförs systemet måste vara korrekt.” (2018/073:47).

En annan teknikoptimism som är mer grundläggande är den gällande med grön teknik som lösning på problem. Både i rapporten och utredningen nämns metallernas stora roll i omställningen till ett hållbart samhälle. Regeringen skriver (N2018/01708/FÖF:3):

Omställningen till en ekonomi med mycket låga utsläpp påverkar... kraftigt produktionen av varor och tjänster. De varor och tjänster som produceras som solceller, satelliter och mobiltelefoner innehåller en stor mängd metaller och mineral som kobolt och sällsynta jordartsmetaller.

Rapporten om hållbarhetsmärkning och spårning är även den efterföljande ”kartläggning av framtida behov av metaller och mineral som är nödvändiga för att utveckling av ny teknik inom miljö- och klimatområdet” av Tillväxtanalys. (Ibid:2).

5.2.3 Sammanfattande analys

Förutsättningarna för den problemrepresentationen som presenteras ovan, är att konsumenter agerar rationellt och att en satsning på ny grön teknik kommer att lösa de globala miljöproblemen. Teknikoptimismen finns inom många ideologiska riktningar, även nyliberalismen. Eftersom dessa problemrepresentationer har skapats i ett marknadsliberalt system är det de teknikoptimistiska tankarna väntade. Detta antagande, att konsumtion av ny grön teknik ska lösa våra stora ekologiska problem, fungerar väl med tilltron till konsumenters rationalitet.

5.3 (3) Hur har representationen av ”problemet” skapats?

I detta fall ingår rapporten i en större satsning på en hållbar, innovativ och växande industri. Denna har som mål att svensk industri ska bli konkurrenskraftig internationellt och hållbarhet har identifierats som en av de fördelar som material producerat i Sverige kan framhålla för att öka efterfrågan (N2018/01708/FÖF). Den tidigare nämnda rapporten av Tillväxtanalys vilken beskriver hållbara metalls roll för ny grön teknik, hänvisas till i regeringsuppdraget: ”hållbarhetsmärkning på

metaller och mineral sannolikt skulle gynna den svenska gruvnäringen och återvinning eftersom den i ett internationellt perspektiv är relativt ekologiskt hållbar.” (N2018/01708/FÖF:4). Den ekonomiska lönsamheten beskrivs som en av orsakerna, men är även ett grundläggande krav för att policyn ska kunna skapas. Det skulle inte gå att inom denna diskurs förespråka förslag som skulle minska Sveriges export och konkurrenskraft. Mikael Damberg sa i en intervju med Sveriges radio: ”Jag tror att det här är en möjlighet för Sverige som är duktiga på hållbarhet att också få fördelar av ett sådant system” (Eklund, 2018).

Utöver de tidigare utredningarna av svensk industris tillväxt och framtid har lobbyism spelat en roll i beslutet. SveMin har varit drivande i ett hållbarhetsinitiativ som kallas #mineralbidraget, med Boliden, LKAB och det statligt ägda forskningsinstitutet Research Institutes of Sweden (RISE) (SveMin, 2019c, Svemin, u.å:e, RISE, u.å.). Projektets slutrapport om spårning av hållbara metaller liknar den från Tillväxtanalys och beskriver att förslaget om hållbarhetsmärkning är efterlängtad och önskat från gruvindustrin i Sverige (Svemin, 2019c:7). I denna rapport beskriver de själva att de täcker många ämnen i Tillväxtanalys rapport, och att ledaren för deras utredning (Tobias Persson) även har suttit i styrgruppen för #mineralbidraget (SveMin, 2019c:27). Gruvbolagens rapport beskriver mycket tydligt de ekonomiska fördelarna med en ökad efterfråga på hållbara metaller, och ett ökat värde av metaller producerade i Sverige tack vare av deras hållbarhetssatsningar (Ibid:7). Deras egna intervjuer med representanter för gruvindustrin visade även att den ekonomiska lönsamheten var ett krav. De citerar en anonym respondent ”We will only get involved if it gives us a profit advantage from our customers” (SveMin, 2019c:17). Vidare visade deras undersökning även att det fanns ett upplevt högre krav från konsumenter på hållbara material, men lite som tyder på en betalningsvilja. En slutsats som kan dras av detta nära samarbete är att gruvindustrins efterfråga på ett trovärdigt spårbarhetssystem för ökad efterfrågan på svenska metaller internationellt har bidragit till och format policyn.

5.3.1 Sammanfattande diskussion

Utifrån denna analys är det tydligt att de ekonomiska intressena har varit drivande för uppkomsten av utredningen och dess förslag. På grund av Sveriges ekonomiska beroende av gruvindustrin samt de fördelar som industrin skulle få vid en miljömärkning av svensk metall och mineral har de ekonomiska fördelarna varit viktiga i utvecklingen av policyn. De miljöproblem som beskrivs är globala, och Sverige beskrivs som ”duktigt” i denna kontext och därför skapas fördelar för svensk industri. Eftersom lönsamheten för Sveriges ekonomi och industrin har varit central har kostnaden skjutits över på konsumenten, via en problemformulering som beskriver dessa som oinformerade. Utifrån ett humanekologiskt perspektiv lyser vissa problematiseringar med sin frånvaro vilket kommer att diskuteras nedan.

5.4 (4) Vad lämnas oproblematiserat i denna ”problem”-representation? Kan man se ”problemet” på ett annorlunda vis?

5.4.1 Hållbar eller hållbarare gruvindustri

Det finns ett problem i hur formuleringen av policyn förändrats när det gäller hållbarhet som begrepp. Detta är problematiskt då det saknas en definition av hållbarhet, likt många andra dokument inom hållbar utveckling. Förvirringen mellan absolut och relativ hållbarhet kan ses i följande citat som finns i uppdragsbeskrivningen (N2018/01708/FÖF:4):

Hållbarhetsmarkering av metaller och mineral sannolikt skulle gynna svenska gruvnäringen och återvinning eftersom den i ett internationellt perspektiv är relativt ekologiskt hållbar. Sverige har förutsättningar att utvinna metaller och mineral på ett ansvarsfullt och miljömässigt hållbart sätt, vilket inte är fallet i andra länder

Citatet börjar med att använda begreppet ”hållbar” i en relativ form, för att sedan skriva att vi har förutsättningar att utvinna metaller hållbart, i en absolut form. I rapporten pendlar de mellan att säga ”hållbar” och ”hållbarare”. Denna lilla skillnad i texten blir i sin förlängning en mycket stor skillnad i betydelse. Att hävda att Sverige har en relativt hållbarare gruvindustri än andra länder är inte samma som att säga att den är hållbar. Att säga att den är hållbar i absolut form är i direkt konflikt med andra skrivelser i rapporten där de går igenom de stora miljö och sociala hållbarhetsproblemen för olika metallgrupper (2018/073:22). Utan en tydlig förklaring till vad begreppet innebär för metallindustrin blir det svårt att utvärdera resultaten, samt för industrin att veta vad kraven innebär. Tillväxtanalys skriver även att deras undersökning visar att en stor grupp varumärkesföretag vill att staten ska driva fram tydliga krav på vad som anses hållbart (Ibid:41). Rapportens fokus på hållbarhetsproblem utifrån vilken information som är viktigast att inkludera, gör att de inte bidrar till en ökad tydlighet av begreppet hållbarhet.

5.4.2 Hållbar utveckling inom marknadsliberalismen

Likt tidigare beskrivet begränsas alternativa lösningar på miljöproblemen av den marknadsliberala synen på hållbar utveckling. Uppdraget av regeringen satte ramarna för rapporten, ”tillväxtanalys ska analysera hur staten kan skapa förutsättningar för att underlätta och stimulera utvecklingen av frivilliga, marknadsdrivna initiativ som kan genomföras på internationell nivå.” (N2018/01708/FÖF:2). Denna begränsning till just frivilliga och marknadsdrivna lösningar begränsar utredningen till marknadsliberala lösningar. Det är även lösningar som inte ska komma ifrån staten, utan drivas av företagen själva. Detta leder till att de trots en intention om en helhetssyn på produktionens utsläpp, hamnar i en problemrepresentation och lösningar på privat-konsumtionsnivå. Den

ideologiska utgångspunkten leder till att det måste tas omhand på denna nivå, istället för ökade kostnader för industrin.

5.4.3 Professionella slutkonsumenter

Professionella slutkonsumenter är de företag, statliga institutioner med mera som inte köper in metall och mineralprodukter till eget privat bruk. Dessa inkluderas inte i rapporten vilket motiveras på två sätt ”Vi har valt att ha produkter som säljs till privata konsumenter i fokus för uppdraget. Därför är det särskilt intressant med denna grups preferenser och val.” samt, “en fjärde grupp som inte varit i fokus för denna analys är professionella inköpare. Till skillnad mot privata konsumenter besitter dessa många gånger en större kompetens om hållbarhetsrisker (2018/073:22: 34, 39).

Att utredningen på grund av ekonomisk och tidsbrist inte kan undersöka alla grupper lika ingående är inte förvånande men denna avgränsningen är värd att notera. De skriver att trots att dessa besitter större ekonomiska möjligheter och mer kunskap är efterfrågan fortfarande svag (Ibid: 39). Deras fokus på privatpersoner som lösningen på hållbarhetsproblemen baseras på att just kunskapslyftet ska bidra till ökad efterfrågan, vilket inte visar sig hos de professionella inköparna. Igen ser vi att de förväntningarna på privata slutkonsumenter, och det fokus de får i rapporten, inte finns på andra delar av samhället som producerar eller konsumerar metall och mineral.

Att de avgränsar sig till privata slutkonsumenter i utredningen leder till att den enligt mig mest intressant aspekten av spårbarhetssystemen inte undersöks. Det hade varit mycket intressant att analysera hur företag och gruvindustrin själva påverkas av spårningen och dokumentationen av hållbarhetsproblemen.

5.4.4 Tillväxtkritik

Många av de viktiga argumenten för andra typer av transformerande lösningar förblir marginaliserade eftersom att de inte passar in i den ledande policystrukturen (Weber & Rohdacher: 2012). Genom att bortse från deras grundläggande kriterier om tillväxt öppnas dörrarna för tillväxtkritiken. De miljöproblem som gruvindustrin leder till är massiva, vilket rapporten inte blundar för. Det väcker frågan om huruvida en ökning av denna industri verkligen är önskvärd. Utanför den dominant diskursen finns en tilltagande mängd forskning inom degrowth och ekologisk ekonomi. I korta drag vill förespråkare för degrowth föreställa sig ett samhälle som inte sätter ekonomisk tillväxt före sociala och ekologiska värden (D’Alisa et.al, 2014). Utan att redogöra extensivt för den spridda och stora litteraturen kring Degrowth visar denna rörelse att det som beskrivs som självklart, tillväxten till gruvindustrin, inte behöver vara det. Den gröna utvecklingens stora behov av metaller bör motivera en kritisk granskning av den utvecklingsväg som är dominant. Istället motiverar den en ökad miljödegradering via gruvindustrin. Denna själv motsägelse kan belysas och kritiseras genom tillväxtkritik. Policy som bidrar till ökad återvinning och länge livslängd på produkter hade varit i linje med degrowth och hade minskat behovet på ökad metallproduktion (Sovacool et. Al, 2020).

5.4.5 Sammanfattande diskussion

Det är mycket som hade kunnat problematiseras i rapporten som har lämnats ute. Det mest noterbara är bristen på definition av begreppet hållbarhet, då detta är centralt för att förstå vad märkningen ämnar göra. Vidare begränsas utredningen av de marknadsbaserade frivilliga och tekniska lösningar som direktivet beskriver. Detta leder till att privata slutkonsumenter har varit i fokus och inte de professionella, samt att tillväxten beskrivs som endast positiv. Hade dessa aspekter problematiserats är det troligt att rapporten hade sett mycket annorlunda ut. Dessa exkluderingar är att vänta sig utifrån Environmental Governmentality då denna teori beskriver en individualisering av ansvaret för vår gemensamma miljö, samt konsumtionslösningar på hållbarhetsproblem. Bristen på tydliga definitioner på vad hållbarhet är inom policy för hållbar utveckling är inget nytt och vagheten leder till att många kan ställa sig bakom begreppet, men att det är mycket svårt att följa upp resultaten.

5.5 (5) Vilka effekter produceras med denna representation av ”problemet”?

5.5.1 Ökat konsumentansvar

Problemen i industrin beskrivs på produktionsnivån. De argumenterar för att mer tyngd måste läggas på råvaruindustrin. Tidigare har mycket av regleringar baserats på utsläpp under produkternas användning, istället för deras produktion. Detta har lett till att lätta metaller har föredragits som aluminium, vilket har ett större ekologiskt fotavtryck än många andra material. En övergång till en helhetssyn på produkters livscykel skulle kunna ge en bättre bild av miljöpåverkan och leda till att andra produkter förespråkas. Förslaget om spårning och hållbarhetsmarkering ska leda till att hela produktionsledet granskas. Problemformuleringen leder dock till att de som slutligen ska vara drivande i förändringen blir konsumenterna. Det blir på konsumentnivå som priset på hållbarhetsanpassningen slutligen kommer hamna. Forskningen som rapporten hänvisar till beskriver att det inom vissa produktgrupper och i vissa länder finns en betalningsvilja för hållbarare metaller (2018/073). Denna efterfråga, samt viljan att betala mer för det är en grund för att policyn ska vara effektiv. Det går dock att ifrågasätta om det nödvändigtvis handlar om vilja. Många högteknologiska produkter som bilar, datorer och mobiltelefoner som innehåller mycket metaller är även dyra. Vilja i sig räcker inte utan det måste även finnas bred ekonomisk möjlighet för konsumenter att välja det hållbara dyrare alternativet. Genom att använda ord som vilja istället för t.ex. ekonomisk möjlighet beskrivs problemet som ett moraliskt istället för ekonomiskt problem. Rikare delar av befolkningen får således större möjlighet att agera utifrån sin moraliska övertygelse.

Betalningsvilja beskrivs inte som enhetlig utan som irrationell. Konsumenterna i de olika nationerna som undersökts visar varierande betalningsvilja och prioritering av problem. Sociala hållbarhetsproblem som

barnarbete värderas högre än ekologiska hållbarhetsproblem. ”det externa trycket är svagare kring gröna frågor än när det gäller frågor om social hållbarhet” (2018/073: 42). ”Privata slutkonsumenter har ett generellt lågt intresse för produkter tillverkade av hållbara metaller” (2018/073:22 :43). I Japan visade till och med undersökningen att det fanns en negativ betalningsvilja, att de hållbara metallerna har varit värda mindre på marknaden (2018/073). Om inte intresset och således betalningsviljan ökar blir hållbarhetsmärket inte mycket mer än ett klistermärke.

5.5.2 Spårbarhetssystemets konsekvenser

Spårbarhetssystemet för konfliktmetaller beskrivs som lyckat, trots att ingen märkning avsedd för konsumenter finns. Det är även på grund av att regler för hanteringen av konfliktmetaller ses som självklara för företagen, samt att de vill undvika dålig publicitet (2018/073). Detta fungerar alltså utan att efterfrågan finns. Det ska dock tilläggas att produktionen i konfliktområden inte har avslutats, samt att målet med spårningen inte var att stänga ner gruvor eller smältverk. Möjligheterna för denna spårningen att lyckas var också högre då konfliktområdena ligger i fattiga, politisk instabila länder som har lägre möjlighet att påverka de internationella bestämmelserna. Rapporten beskriver riskerna med att länderna som skulle påverkas av en ekologisk hållbarhetsmärkning är mycket politiskt och ekonomiskt starkare, samt att det finns en risk att stora företag med starka särintressen får påverka märkningen till fördel för dem och negativt för återvinningsindustrin och mindre verksamheter (2018/073). Om detta kan undvikas skulle ett välfungerande spårbarhetssystem kunna bidra med att kunskapen inom branschen ökar, i och med ökad information från underleverantörerna. Spårbarheten av konfliktmetaller skulle kunna ses som ett exempel på hur processen av certifiering kan vara positivt för industrin även utan ett certifikat. Kritik har även riktats mot spårbarhetssystemet av konfliktmetaller då det kan ha bidragit till konflikterna, samtidigt som det har varit en stor ekonomisk kostnad för de som deltagit. Spårbarhet kan hjälpa till att öka transparens, i kombination med andra lösningar som ökar ansvaret för hållbarhet i alla leden så kan detta bidra till förändringar i industrin (Sovacool et. Al. 2020). I en artikel i *Science* beskriver författarna bristerna “traceability schemes offer a largely technical solution to profoundly political problems and that these political issues cannot be circumvented or ignored if meaningful solutions for workers are to be found.” (Ibid). Ökad kunskap skulle kunna leda till mer holistisk syn, inte bara på gruvindustrin utan på hållbarutveckling som politiskt projekt (ibid).

5.5.3 Sammanfattade diskussion

Att säga något konkret om effekterna av policyn är svårt idag, då den ännu inte är etablerad. Det går endast att spekulera utifrån utredning samt utvärderingar av tidigare hållbarhetsmärkningar. Om policyn skulle verka som tänkt, och sätta press på industrin för hållbar utveckling är det fortfarande tveksamt om den skulle vara önskvärd i sin helhet. Policyn bidrar till och försvarar en fortsatt tillväxt i metall- och mineralindustrin vilket kommer leda till stora lokala och globala miljöproblem.

Resultatet blir en vidare investeringen och lösning till en förorenande, koldioxidutsläppande industriell tillväxt.

5.6 (6) Var och hur har denna representation av problemet producerats, dissemineras och försvarats? Hur kan det ifrågasättas, störas och bytas ut?

5.6.1 Ideologiskt färgade underliggande antaganden

Av denna analys har det framkommit att denna representation av problemet har producerats av en dominant diskurs baserad på hållbar utveckling och konsumentmakt. Genom att kritisera de grundläggande antagande som förslagen baseras på, kan policyn ifrågasättas. Till exempel kan teorier kritiska till tillväxt användas för att kritisera policyn. I rapporten presenteras den hållbara teknikomställningen som en anledning till behovet av tillväxt i gruvindustrin. Detta kan lika gärna vändas på, att behovet av ökad användning av metaller och mineral för grön teknik är en anledning till att ifrågasätta denna teknikoptimistiska lösningsmodell. Med poststrukturalistiskt kunskap-maktanalys kan forskningen om marknadsmisslyckanden inom ekonomiskt teori som grundläggande för de marknadsbaserade lösningarna belysas. Forskningen behöver inte vara fel, men den är politisk och används för att försvara de rådande, ekologiskt ohållbara systemen. De ekonomiska teorierna om marknadsmisslyckanden, och tilltro till konsumenters rationella beteende kan ifrågasättas med hjälp av politisk ekologi. Val ses inte som fria, utan bundna till pris, inkomst och alternativ på marknaden. Konsumenter har även visat sig ofta agera irrationellt, motsatt till deras värderingar. Konsumtion är ofta spontan, irrationell och oinformerad även om informationen finns tillgänglig (Eden, 2011:174). Att konsumenter agerar delvis irrationellt kan ses som relativt intuitiv information, men denna kritik skulle kraftigt ifrågasätta lösningar föreslagna av utredningen då de är baserade på en förutsägbarhet för oss konsumenter.

Den ideologiska grunden av marknadsliberalism och efterföljande frihandel flyttar mycket av makten bort från nationella regeringar. Regeringens begränsade möjlighet att agera för skärpa ekologiska och sociala hållbarhetskrav för råvaror som importerats erkänns av rapporten (2018/073). Detta är ingen slump utan ett resultat av en följd internationella avtal och policier som har prioriterat frihandel och avreglering och inte miljöskydd. Även nationella regleringar blir svåra då priset på produkterna sätts på en global marknad. Genom att prioritera miljön högre i internationella handelsavtal samt nationell policy skulle möjligheterna för regeringar och internationella samfund öka i kampen mot de stora miljöproblemen som vi ställs inför. Istället för att agera på konsumentnivå skulle miljöproblemen kunna hanteras längre upp i varukedjan, och därför mer resursstarka nivåer.

5.6.2 Green washing

Likt andra miljömärkningar och system för miljömarknadsföring, öppnar märkningen upp för att företagen kan bli anklagade för green washing. I och med växande marknader för ekologiskt hållbara produkter har företag felaktigt marknadsfört sig som mer miljövänliga än vad de är. Green washing uppstår till följd av att ett företag kommunicerar god miljöprestation utåt vilket inte reflekteras i deras faktiska verksamhet (Delmas, 2011:64-65). Företag som orsakar stora miljöproblem har inget ekonomiskt intresse av att kommunicera detta, och har därför valmöjligheten att antingen vara tysta i ämnet eller vara missledande i sin marknadsföring (Ibid: 67). En förändring av marknadsföringen är både mer tidseffektivt och ekonomiskt lönsamt än en verklig hållbar omställning, dock kan drivkrafterna vara många. Intern press från investerare, icke-vinstdrivande organisationer, statlig reglering och extern press från konkurrenter kan alla spela en betydande roll i skapandet av missledande kommunikation (Ibid: 70-71). På grund av ökningen av missledande information så har det blivit svårt att skilja förändringar endast i språkbruket och genuina förbättringar vilket har lett till att skepsisen har vuxit (Axelrod, 2015:9). En konsument kan inte se på en produkt hur råvarorna har utvunnits och är därför beroende av denna typ av kommunikation för sina val. Risken blir att de köper saker, eller mer av dessa saker än de annars hade gjort (Rodriguez, 2011). En välfungerande miljömärkning kan vara en bra lösning på felaktig och vag hållbarhetskommunikation (Lyon & Montgomery, 2015). Troligtvis kommer endast två aspekter, växthusgasutsläpp och andel återvunnet material, att inkluderas i en märkning vilket leder till en selektiv positiv information utan en helhetsbild (SveMin, 2019a).

5.6.3 Sammanfattande diskussion

Framtiden för denna policy är i skrivande stund inte bestämd. Eftersom utredningen är relativt ny har jag inte kunnat hitta betydande kritik av just denna policy. Detta kan däremot uppkomma om regeringen väljer att skicka en proposition till riksdagen för att besluta om de föreslagna åtgärderna. Om spårbarhetssystemet inte innehåller korrekt information eller beskriver varan missledande så går det under konceptet greenwashing. Här argumenterar jag för att utifrån de stora hållbarhetsproblemen som är associerade med gruvindustrin kan vara mindre destruktiv, men inte absolut hållbar. Denna problemrepresentation och således de lösningar som presenteras är ideologisk grundade i marknadsliberalism, genom att belysa detta blir policyn en del i en större diskussion om hållbarutveckling och roten till globala miljöproblem. Det finns dock en pågående diskussion om gruvindustrins framtid och hållbarhetsproblematik vilket är positivt. Hanteringen av gruvindustrin och produktionen av hållbarteknik kommer att vara avgörande för hur den gröna omställningen sker, samt hur lyckad den blir.

6 Slutsats

Genom att undersöka Tillväxtanalys utredning av spårning och hållbarhetsmärkning av metall och mineral genom en poststrukturalistisk policyanalys har jag presenterat den underliggande problemrepresentationen. Problemet som ska lösas, och därmed formuleras och produceras är att konsumenterna på grund av bristande information inte agerar moraliskt på en marknad. Vi kan även notera att denna problemformulering, samt policy i sin helhet, är en del av en större diskurs där dålig teknik ses som roten till miljöproblemen. Därvid skapas lösningsförslag som baseras på att ny grön teknik ska introduceras och privata konsumenterna ska finansiera omställningen genom vardagliga val.

För att förstå detta i en större kontext är det hjälpsamt att jämföra denna policy med vad som beskrivs inom Environmental Governmentality. Vi kan då se att miljömärkning är en del av de nya vägar för styrning som regeringen kan använda för att flytta över själva regeringen på oss. Inom marknadsliberalismen förespråkas frivilliga marknadslösningar, vilket även regeringens direktiv beskriver. De underliggande antaganden den bidrar med, är att konsumenten ska agera rationellt, samt att teknik och fortsatt konsumism kan rädda oss från ökade klimatproblem.

Likväl som denna grund inom marknadsliberalismen leder till att vissa aspekter tas för givet lämnar den även andra saker oproblematiserade. Som ofta sker inom policy för hållbar utveckling definieras inte ordet ”hållbar”. Ordet används även i texten både i dess relativa och dess absoluta form. Vidare beskrivs problemen med produktionen, men på grund av kravet på lönsamhet för företagen menar rapporten att lösningen hamnar på produktnivå. Fokus har inte varit på professionella inköpare utan på just privata konsumenterna, trots de förras ökade köpförmåga och kunskap. Genom att se problemet utifrån ett degrowth perspektiv kan prioritering av ekonomisk tillväxt över ekologisk och social hållbarhet synliggöras.

Effekterna av denna policy har ännu inte kommit. Den reproducerar däremot tidigare inriktning inom hållbar utveckling där ansvaret för miljön lämnas över, moraliskt och ekonomiskt på konsumenterna. Att kunna agera moraliskt blir baserat på konsumentens ekonomiska medel. Det är även inte säkert om policyn kommer lyckas med att etablera ett trovärdigt spårbarhetssystem. Ännu mer osäkert är huruvida den efterfråga som krävs för att spårbarhetssystemet kommer att fungera.

Problemformuleringen och de föreslagna lösningarna är bundna till marknadsliberalismen och kravet på ekonomisk lönsamhet. Detta är bland annat eftersom att de har uppkommit och försvarats inom denna diskurs. Policyn är en del av en nyindustrialiseringsstrategi samt efterföljande en utredning om ökad efterfråga av svensk mineral och metall. Det har även länge efterfrågats från industrin.

Genom att synliggöra de politiska värderingar som ligger till grund för miljöpolicy samt belysa vad som inte inkluderas kan förslagen kritiserars. Policy är öppen för en kritik av green washing, att ge vag eller missvisande ekologisk information för ökad efterfrågan på produkterna. Det är även problematiskt att den teknikoptimism som ligger till grund för hållbar utveckling kräver en ökning av produktionen av metall och mineral. Istället för att lägga ansvaret och skulden på konsumenter skulle denna problematiska kunna användas som argument emot de teknikbaserade tillväxtkrävande tekniska lösningarna.

7 Referenser

Axelrod, Regina S. och VanDeveer, Stacy D. 2015. *Governing the Global Environment*. I Regina S. Axelrod och Stacy D. VanDeever (red.). *The global Environment-institutions, law and Policy*. California: Sage, 1-33.

Bacchi, Carol. 2009. *Analysing policy: what's the problem represented to be*. Australia: Pearsons Australia.

Bacchi, Caro och Goodwin, Susan. 2016. *Post structural policy analysis A guide to Practice*. New York City: Palgrave McMillian.

Bernhardsson, Robert, Strandberg, Helena, Nordström, Niklas, Åman, Lotta, Andersson, Inge, Öhlund, Helena, Larsson, Jan, Hammarström, Ulrica och Öberg, Anders. 2018. Myndighetskrängel hindrar gruvnäringens framtid. *Dagens Samhälle*. 2 januari. Tillgänglig på <https://www.dagensamhalle.se/debatt/myndighetskrangel-hindrar-gruvnaringens-framtid-20133>. (Hämtad 2019-12-13).

Browne, Jennifer, Brian, Coffey, Cook, Kay, Meiklejohn, Sarah och Palermo, Claire. 2018. A guide to Policy Analysis as a research method. *Health Promotion International* 34 (5): 1032-1044.

Business Sweden Podcast. 2019. *Svensk teknik förändrar världens gruvindustri*. [Podradio]. 5 september. Tillgänglig på <https://soundcloud.com/businessswedenpodcast/avsnitt-18>. (Hämtad 2019-11-01).

Clapp, Jennifer och Dauvergne, Peter. 2011. *Paths to a green world - the political economy of the global Environment*. London: The MIT Press.

Deonandan, Kalowatie och Dougherty, Micheal L. 2016. *Mining in Latin America*. New York: Routledge.

D'Alisa, Giacomo, Demaria, Frederico och Kallis, Giorgos. 2014. Introduction. I Giacomo D'Alisa, Frederico Demaria och Giorgos Kallis (red.). *Degrowth: A vocabulary for a new era*. London: Routledge, 1-18.

Eden, Sally, Bear, Christopher och Walker, Gordon. 2008. Understanding and (dis)trusting food assurance schemes: Consumer confidence and the 'knowledge fix'. *Journal of Rural Studies* 24 (1): 1-14.

Eden, Sally. 2011. The politics of certification: consumer knowledge, power, and global governance in ecolabeling. I Richard Peet, Paul Robbins och Michael J. Watts (red.). *Global Political Ecology*. New York: Routledge, 169-184.

- Eklund, Nils. 2018. Regeringen vill kravmärka metaller. *Sveriges Radio*. 10 juli. Tillgänglig på <https://sverigesradio.se/sida/artikel.aspx?programid=83&artikel=6976635> (Hämtad 2019-11-02)
- Esty, Daniel C. 2015. Free Trade and Environmental protection. I Regina S. Axelrod och Stacy D. VanDeever (red.). *The global Environment- institutions, law and Policy.*, California: Sage, 330-349.
- Fiorino, Daniel J. 2018. *A Good Life on a Finite Earth: The Political Economy of Green Growth (Studies Comparative Energy and Environ)*. New York: Oxford University Press.
- Fisher, Frank, Torgerson, Douglas, Durnová, Anna och Orsini, Michael. 2015. *Handbook of critical policy studies*. Cheltenham UK, Northampton USA: Edward Elgar Publishing.
- Foucault, Michel, Burchell, Graham, Gordon, Colin och Miller, Peter. 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Foucault, Michel. 1988. *Power/knowledge, selected interviews and other writings, 1972-1977*. New York: Random House USA inc.
- Hajer, A., Maarten. 1995. *The politics of Environmental discourse, Ecological modernization and the Policy Process*, Oxford: Clarendon Press.
- Hudson, M. Hudson. 2003. Removing the veil? Commodity fetishism, fair trade, and the environment. *Organization and Environment* 16 (4): 413-430.
- Hornborg, Alf. 2016. *Global magic, Technologies of appropriation from ancient Rome to Wall Street*. New York: Plagrave Macmillian.
- Hornborg, Alf. 2015). *Nollsummespelet: Teknikfetischism och Global miljörättvisa*. Göteborg: Bokförlaget Diadalos.
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC). 2014. *Climate Change 2014 Mitigation of Climate change*. New York: Cambridge University Press.
- Luke, Timmothy. 2016. Environmental Governmentality. I Teena Gabrielson, Cheryl Hall, John M. Meyer och David Schlosberg (red.). *The Oxford handbook of Environmental Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 461–474.
- Lyon, P. Thomas och Montgomery, A. Wren. 2015. The mean and end of greenwashing. *Organization and Environment* 28 (2): 223-249.
- Magali A. Delmas, Cuerel Burbano, Vanessa. 2011. The drivers of greenwashing. *California management review* 54 (1): 64-87.
- Meadows, Donella, Randers, Jorgen och Meadows, Dennis. 2005. *Limits to Growth: the 30-year update*. London: Earthscan.

Näringsdepartementet. 2016. *Handlingsplan 2 för smart industri- en nyindustrialisering för Sverige*. Informationsmaterial/Näringsdepartementet: N2015.38. [Elektronisk]. Stockholm: Regeringskansliet. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/01/smart-industri---en-nyindustrialiseringsstrategi-for-sverige/> (Hämtad 2019-12-01).

N2018/01708/FÖF. 2018. *Uppdrag att analysera möjligheter till spårbarhet och hållbarhetsmärkning av metaller och mineral*. [Elektronisk]. Stockholm: Näringsdepartementet. Tillgänglig på <https://www.regeringen.se/regeringsuppdrag/2018/03/uppdrag-att-analysera-mojligheter-till-sparbarhet-och-hallbarhetsmarkning-av-metaller-och-mineral/> (Hämtad 2019-10-14).

Pettinger, Tejvan. 2019. The Environmental Kuznets Curve. *Economics Help*. [Blogg]. 11 september. Tillgänglig på <https://www.economicshelp.org/blog/14337/environment/environmental-kuznets-curve/> (Hämtad 2020-01-04).

Prakash, Aseem & Kollman, Kelly. 2004. Policy modes, firms and the natural environment. *Business Strategy and the Environment* 13: 107-128.

Ridzuan, Sulhi. 2019. Inequality and the environmental Kuznets curve. *Journal of Cleaner Production* 288: 1472-1481.

RISE. u.å. *För en bättre framtid, och de som tar oss dit*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.ri.se/sv/om-rise> (Hämtad 2019-12-19).

Ritzler, G. 2007. *Encyclopedia of Social Theory*. Online: SAGE Publications.

Robbins, Paul. 2012. *Political Ecology*. Sussex:Wiley-Blackwell

Rodriguez, Sheila. 2011. The Morally Informed Consumer: Examining Animal Welfare Claims on Egg Labels. *Temple Journal of Science, Technology & Environmental Law* 30: 53-81.

Rutherford, Stephanie. 2007. Green Governmentality: Insights and Opportunities in the Study of Nature's Rule. *Progress in Human Geography* 31(3): 291–307

Sovacool, Benjamin K., Ali, Saleem H., Brazilian, Morgan, Radley, Ben, Nemery, Benoit, Okatz, Julia och Mulvaney, Dustin. 2020. Sustainable minerals and metals for a low-carbon future. *Science*, 367(6473): 30-33.

Steer, Andrew D. 1992. Förord. I Mink, Stephen D. *Poverty, Population, and the Environment*. Washington D.C: The World Bank

SveMin. 2019a. *Ny pilotstudie: Blockkedjor spårar metaller i hållbara värdekedjor*. [Elektroniskt]. Tillgänglig på <https://www.sve.min.se/aktuellt/nyhet/ny-pilotstudie-blockkedjor-sparar-metaller-i-hallbara-vardekedjor/> (Hämtad 2019-12-12)

SveMin. u.å. b. *Sverige- Europas mesta gruvland*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sveamin.se/svensk-gruvnaring/fakta-om-svensk-gruvnaring/> (Hämtad 2019-12-13).

SveMin. 2019c. *Traceability of sustainable metals-a blockchain-based solution*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sveamin.se/sparbara-metaller-for-en-hallbar-framtid/> (Hämtad 2019-12-10).

SveMin. u.å. d. *Tre skäl varför gruvnäringen är viktig för Sverige*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sveamin.se/svensk-gruvnaring/darfor-ar-gruvnaring-viktigt-for-sverige/> (Hämtad 2019-12-10).

SveMin. 2019e. *Upptäck #mineralbidraget*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sveamin.se/mineralbidraget/> (Hämtad 2019-10-29)

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). 2017. *Gruvor och miljöpåverkan*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sgu.se/mineralnaring/gruvor-och-miljopaverkan/> (Hämtad 2019-12-19).

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). u.å. a. *Historiska gruvor*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/historiska-gruvor/> (Hämtad 2019-12-13).

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). u.å. b. *Kritiska metaller*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-material/> (Hämtad 2019-12-10).

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). u.å. c. *Malmproduktion och trender*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sgu.se/mineralnaring/svensk-gruvnaring/malmproduktion-och-trender/> (Hämtad 2019-12-13)

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU), (u.å.), d. *Mineralnäringens betydelse för samhället*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sgu.se/mineralnaring/mineralnaringens-betydelse-for-samhallet/> (Hämtad 2019-12-12)

Sveriges Geologiska Undersökning (SGU). u.å. e. *Minerallagen och vägledning*. [Elektronisk]. Tillgänglig på <https://www.sgu.se/mineralnaring/minerallagen-och-vagledning/> (Hämtad 2019-12-19)

Szasz, Andrew. 2009. *Shopping Our Way to Safety: How We Changed from Protecting the Environment to Protecting Ourselves*. Minneapolis: University of Minnesota Press

The World Commission on Environment and Development (WCED). 1987. *Our Common Future*. Oslo

Tillväxtanalys. 2018. *Hur kan staten göra en hållbar svensk gruvnäring attraktiv för investeringar?* [YouTube Video]. Tillgänglig på <https://www.youtube.com/watch?v=YdtdqmlkzEA> (Hämtad 2019-12-15).

Uggla, Ylva och Soneryd, Linda. 2017. Green Governmentality, Responsabilization, and Resistance: International EGNO's issue framings of future energy supply and climate change mitigation. *Socijalna ekologija: journal for environmental thought and sociological research* 27 (3): 87-104.

Von Gleich, Arnim. 2006. Outlines of a sustainable metals industry. I Arnim von Gleich, Robert U. Ayres och Stefan Gößling-Reisemann (red.). *Sustainable metals management: Securing our future - steps towards a closed loop economy*. Springer, 3-39. [Elektronisk bok].

Weber, Matthias K och Rohracher, Harald. 2012. Legitimizing research, technology and innovation policies for transformative change Combining insights from innovation systems and multi-level perspective in a comprehensive 'failures' framework. *Research policy* 41: 1037-1047.

World Bank. 2018. *Climate smart mining: Minerals for climate action*. World Bank. [Infografik]. Tillgänglig på <https://www.worldbank.org/en/topic/extractiveindustries/brief/climate-smart-mining-minerals-for-climate-action> (Hämtad 2019-12-20).

2015/179. 2016. *Sverige- ett attraktivt gruvland i världen? En internationell jämförelse*. [Elektroniskt]. Östersund: Tillväxanalys. Tillgänglig på <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapport/rapportserien/2016-07-07-sverige---ett-attraktivt-gruvland-i-varlden--en-internationell-jamforelse.html> (Hämtad 2019-10-09).

2018/073. 2019. *Spårbarhet och märkning av hållbara metaller och mineral- insatser för ökad transparens, trovärdighet och efterfrågan*. [Elektroniskt]. Östersund: Tillväxanalys. Tillgänglig på <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/pm/pm/2019-02-07-sparbarhet-och-markning-av-hallbara-metaller-och-mineral---insatser-for-okad-transparens-trovardighet-och-efterfragan.html> (Hämtad 2019-10-09)

2018/055. 2018. *Hur kan staten främja investeringar i utvinningen av innovationskritiska metaller och mineral?*. [Elektroniskt]. Östersund: Tillväxanalys. Tillgänglig på <https://www.tillvaxtanalys.se/publikationer/rapport/rapportserien/2018-05-30-hur-kan-staten-framja-investeringar-i-utvinning-av-innovationskritiska-metaller-och-mineral.html> (Hämtad 2019-10-02)