



STATSVETENSKAPLIGA INSTITUTIONEN

GRÖNA IDÉER MED VILLKORADE VISIONER

En idéanalytisk studie av EU:s miljö- och klimatpolicy efter den ekonomiska krisen

Johan Bjuggren

Examensarbete:	Kandidatuppsats i Europakunskap, 15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin och år:	Ht 2016
Handledare:	Karolina Enquist Källgren
Examinator:	
Rapportnummer:	

Abstract

Examensarbete:	Kandidatuppsats i Europakunskap, 15 hp
Program:	Europaprogrammet
Nivå:	Grundnivå
Termin och år:	Ht 2016
Handledare:	Karolina Enquist Källgren
Examinator:	
Rapportnummer:	
Nyckelord:	EU, miljö- och klimatpolitik, ekonomisk kris, miljöhandlingsprogram, Skovgaard, ekologisk modernisering
Key words:	EU, environment and climate change policy, economic crisis, Environmental Action Programme, Skovgaard, ecological modernisation
Antal ord:	8934

Emanating from a deepened interest conflict within the decision making in the EU, this study aims to examine how the relationship between economy and environment and climate change policy is framed in the EU's seventh Environmental Action Programme. Scholars have shown that since the economic crisis in 2008 the EU has witnessed a deepened ideological interest conflict between those who see environment and climate change policy as economically unfavorable and those seeing it as economically beneficial. The latter is formed as green growth ideas and the former as trade off ideas. Focusing on the existence of these ideas in three ideological dimensions, the study shows that the ideas of green growth are the most prominent in the seventh Environmental Action Programme, though with some dubious exceptions regarding the visions of the future environmental and climate change policy in the EU.

Innehållsförteckning

Abstract	i
Tabell- och figurförteckning	iii
Förkortningar.....	iii
1 Introduktion.....	1
1.1 Studiens disposition.....	2
2 Syfte och frågeställning.....	2
3 Material och avgränsning	3
4 Tidigare forskning	4
4.1 Förutsättningar för EU:s miljö och klimatpolitik	4
4.2 Ekologisk modernisering	6
4.3 EU:s tidigare miljöhandlingsprogram	7
5 Teori	9
5.1 Green growth	10
5.2 Trade off	10
6 Metod	11
6.1 Analysverktyg med idealtyper	12
6.2 Validitet och reliabilitet	13
7 Resultat och analys.....	14
7.1 Verklighet	14
7.2 Verktyg	17
7.3 Visioner	19
8 Slutdiskussion.....	22
Referenser.....	24

Tabell- och figurförteckning

Tabell 1 Analysverktyg	14
-------------------------------------	----

Förkortningar

DG – Kommissionens generaldirektorat

EESK – Europeiska ekonomiska och sociala kommittén

EU – Europeiska Unionen

MHP – EU:s miljöhandlingsprogram

Kommissionen – Europeiska kommissionen

Rådet – Europeiska Unionens Råd

1 Introduktion

I en mängd alarmerande rapporter varnar klimatforskare och andra experter för att vår planet på grund av inget, eller för sent, agerande gällande miljöförstöring och klimatförändringar har gått in i oåterkalleliga utvecklingsfaser som i förlängningen kan hota det fortsatta livet på jorden (se ex. Moberg och Simonsen 2014). Trots att kunskapen och informationen om hotet från klimatförändringarna ständigt ökar växer inte de politiska åtgärderna som syftar till att stoppa människans negativa ekologiska avtryck i samma takt.

Inom Europeiska Unionens (EU) miljö- och klimatpolitik finns det vad Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) (2012, s. 5) formulerar som ”ett stort gap mellan ord och handling”. Såväl Regionkommittén (2013) som EESK (2012) uttrycker oro för att EU vid upprepade tillfällen misslyckats med att nå gemensamt uppsatta miljö- och klimatmål trots att unionen under många år fört en politik inom området. I yttrandet till EU:s sjunde miljöhandlingsprogram (MHP), EU:s fleråriga politiska överenskommelse som ska vägleda miljö- och klimatpolitiken, förklarar EESK att:

Man kan inte blunda för att man från politiskt håll [i EU] gång på gång fastställer ambitiösa mål och krav på initiativ. När de läggs fram – av t.ex. [Europeiska] kommissionen – är det dock samma politiker som hittar orsaker till att de inte kan antas eller genomföras (EESK 2012, s. 5).

EESK (2012) pekar ut politikernas prioritering av ekonomisk tillväxt som en av grundorsakerna till EU:s uteblivna miljö- och klimatåtgärder. I yttrandet ges följande förklaring:

EU har ännu inte på allvar undersökt och besvarat frågan varför så många miljöproblem fortfarande är olösta trots flera mångåriga miljöprogram. För EESK är saken klar: Det beror inte på en brist på kunskap om problemen eller en brist på lösningar utan ofta på en bristande vilja till beslutsamt agerande. De kunskaper som finns, och till viss del också de politiska beslut som man fattar, omsätts inte i praktisk handling. Anledningen till detta kan vara att det delvis uppstår intressekonflikter mellan miljöpolitiskt nödvändiga åtgärder och kortsiktiga ekonomiska intressen, och att de ekonomiska intressena väger tyngst när beslut ska fattas (EESK 2012, s. 3).

Även i den akademiska litteraturen framkommer att förhållandet mellan miljömässiga hänsyn och ekonomiska prioriteringar inom EU är problematiskt. Flera forskare beskriver hur förhållandet har komplicerats i och med den globala ekonomiska krisen som varit en ständig politisk följetong inom EU sedan 2008. Det beskrivs hur krisen har spätt på en idémässig intressekonflikt mellan beslutsfattande aktörer inom unionen. Beslutsfattarna verkar ha blivit mer oeniga vad gäller förhållandet mellan ekonomiska mål och miljömål. Å ena sidan pekar

forskarna ut en grupp beslutsfattande aktörer som övertygas av idén att en ambitiös miljö- och klimatpolitik kan bidra till framtida ekonomisk tillväxt, likt en win-win-situation. Å andra sidan identifieras en grupp aktörer som menar att en alltför sträng miljö- och klimatpolitik hämmar den ekonomiska tillväxten och att en ökad tillväxt måste prioriteras, särskilt i tider av ekonomisk kris (Slominski 2016; Skovgaard 2014; Oberthür och Dupont 2011; Droege 2009).

De inre motsättningarna mellan beslutsfattarna inom EU har tagit sig uttryck i att mer ekonomiskt orienterade aktörers inflytande på miljö- och klimatpolitiken har stärkts (Slominski 2016; Skovgaard 2014). Intressekonflikten betraktas av Oberthür och Dupont (2011, s. 89) som en utmaning för unionens möjligheter att utveckla miljö- och klimatpolitiken. Studiernas slutsatser pekar på att fördjupningen av den idémässiga intressekonflikten har försvårat möjligheterna att komma överens om de gemensamma miljö- och klimatpolitiska idéerna inom EU.

Forskningen tyder alltså på att den ekonomiska krisen har inneburit större oenigheter i EU:s miljö- och klimatpolitiska diskurs. Aktörer som uttrycker olika idéer förväntas alltså komma överens om en gemensam politik. Den idémässiga konflikten är intressant att studera närmre för att förstå hur den kommer till uttryck i den gemensamma diskursen.

1.1 Studiens disposition

I avsnitt 2 presenteras studiens syfte och frågeställning. Valet av material och hur studien avgränsas presenteras redan i avsnitt 3 eftersom det även begränsar urvalet av relevant tidigare forskning. Den tidigare forskningen som redogörs för i avsnitt 4 används för att undersöka om det finns stöd för antagandet om den ekonomiska krisens påverkan på EU:s miljö- och klimatpolicy. I avsnitt 5 beskrivs studiens teoretiska ramverk som används i syfte att analysera resultatet. För att besvara frågeställningen används en idéanalytisk metod som presenteras i avsnitt 6. Efter avsnitt 7, där analys och resultat presenteras och diskuteras, följer en slutdiskussion och förslag till vidare forskning i avsnitt 8.

2 Syfte och frågeställning

Syftet med den här studien är att undersöka förekomsten av uttryck för den identifierade idémässiga intressekonflikten i EU:s sjunde MHP. Studiens utgångspunkt är forskning som visar på att den ekonomiska krisen har bidragit till att fördjupa en idémässig intressekonflikt mellan nyckelaktörer i EU. Enligt forskningen strävar idéerna om förhållandet mellan miljömässig hänsyn och ekonomisk tillväxt åt två olika håll. Mot bakgrund av de två

huvudpositionerna i intressekonflikten görs en kvalitativ idéanalys av hur relationen mellan ekonomi och miljö framställs i sjunde MHP. De två positionerna utgör analyskategorier som används för att undersöka uttryck i det sjunde MHP för den ekonomiska krisen. Studiens resultat diskuteras i relation till tidigare forskning om EU:s miljö- och klimatpolicy för att ge perspektiv åt de funna uttrycken. För att uppnå studiens syfte ställs därför frågan:

Hur uttrycks relationen mellan ekonomi och miljö- och klimatpolicy i EU:s sjunde MHP?

3 Material och avgränsning

Som en av de ledande aktörerna i det globala miljö- och klimatpolitiska arbetet är EU:s politik på området intressant att studera. EU har sedan 1973 presenterat en rad MHP som syftar till att vägleda unionens miljöpolitik. Baker beskriver MHP på följande vis:

Environmental Action Programmes (EAPs) are a key means for the Commission to develop and articulate environmental values and principles (Baker 2006, s. 82).

MHP framställs här som ett av EU:s centrala miljö- och klimatpolitiska verktyg vilket gör dem till intressanta studieobjekt. Genom att studera EU:s MHP bör det alltså vara möjligt att finna uttryck för unionens gemensamma miljö- och klimatpolitiska idéer.

Politiska beslutsprocesser är förenade med viss tidsfördröjning gentemot de händelser som kan antas påverka dem. Effekterna av den ekonomiska krisen som bröt ut 2008 bör alltså bli synliga i materialet först efter några år efter krisens utbrott. Därför begränsas materialet i den här studien till de MHP som antagits efter 2008, vilket i det här fallet innebär det sjunde MHP som är det enda MHP som publicerats efter det året. Då det slutgiltiga beslutet om sjunde MHP togs under 2013, fem år efter den ekonomiska krisens början, förväntas det ha gått tillräckligt lång tid sedan den ekonomiska krisens utbrott för att lagstiftarna har tagit med den i beräkningarna. Att den ekonomiska krisen nämns explicit i programmet gör det rimligt att anta att det även skulle kunna finnas andra, mer eller mindre explicita uttryck för att miljö- och klimatpolicyn har påverkats av krisen. Den ekonomiska krisens betydelse för miljö- och klimatpolicyn kontextualiseras genom att söka efter uttryck för den fördjupade intressekonflikten i det sjunde MHP. Uttryck som både Skovgaard (2014) och Slominski (2016) har funnit i annat material.

Materialet kan tyckas litet, men det är ett nyckeldokument i EU:s miljö- och klimatpolitiska arbete i och med att dess innehåll är vägledande för unionens miljö- och klimatpolicy. Det sjunde MHP har i sammanhanget dessutom en speciell karaktär eftersom fler av EU:s lagstiftande institutioner har varit delaktiga i programmets utveckling än vid framställandet av

föregående program. Till skillnad från tidigare program som har presenterats som utlåtanden från kommissionen är det sjunde MHP fastställt som ett beslut genom det ordinarie lagstiftningsförfarandet. En majoritet av medlemsstaternas ministrar i Europeiska Unionens råd¹ (rådet) samt en majoritet av Europaparlamentets ledamöter har därmed röstat igenom beslutet som EU-lagstiftning (Bes. 1386/2013/EU, s. 171). Med andra ord har alltså EU:s samtliga lagstiftande institutioner erkänt MHP som unionens miljöpolitiska viljeyttring, till skillnad från tidigare program som varit utställda som bara kommissionsutlåtanden. Uttryck och formuleringar i programmet kan alltså vara representativa för viktiga EU-institutioner och därmed som uttryck för EU:s miljö- och klimatpolitik. Ur det hänseendet kan det sjunde MHP betraktas som mer representativt för EU:s idéer inom miljö- och klimatpolitiken som helhet än tidigare eftersom fler centrala aktörer deltagit i slutformuleringen av texten i det sjunde MHP.

4 Tidigare forskning

4.1 Förutsättningar för EU:s miljö och klimatpolitik

Det är främst sedan slutet av 1980-talet som EU blivit mer angeläget att uttrycka vilja att bekämpa försämringen av miljön i allmänhet och klimatförändringarna i synnerhet. I och med Enhetsakten från 1987 började uttryckliga EU-mål om miljöskydd formuleras (Gouldson och Murphy 1996, s. 15). Det tydliggjordes än mer i Maastrichtfördraget från 1992, där det uttrycks att:

Community policy on the environment shall aim at a high level of protection taking into account the diversity of situations in the various regions of the Community. It shall be based on the precautionary principle and on the principles that preventive action should be taken, that environmental damage should as a priority be rectified at source and that the polluter should pay. Environmental protection requirements must be integrated into the definition and implementation of other Community policies (Treaty on European Union 1992, art. 130 r § 2).

Internationellt har EU lagt ner stora ansträngningar för att bli en normsättande nyckelaktör inom miljöpolitiken genom att förespråka gemensamma ambitiösa åtgärder, inom såväl EU som det internationella klimatarbetet (Baker 2006). I Nicefördragets artikel 175 står det skrivet att EU:

[...] är beslutna att sörja för att Europeiska Unionen skall fungera som drivkraft för att främja miljöskyddet inom unionen och för att på det internationella planet eftersträva samma mål på global nivå (Nicefördraget 2001, artikel 175).

¹ 26 av 28 medlemsstater, motsvarande 313 av 352 röster, röstade för beslutet enligt de regler för kvalificerad majoritetsomröstning som gällde i rådet då (2013-11-15). Polen och Ungern röstade emot (Votewatch 2013)

EU:s strävan att inta en internationell ledarroll i miljöfrågor har visat sig relativt framgångsrik. När förhandlingarna om ett internationellt klimatprotokoll fördes i Kyoto 1997 kom EU:s medlemsstater till förhandlingsbordet med ett gemensamt förslag om att minska utsläppen med 15 %. På grund av att USA:s förhandlare ville ha ett mindre ambitiöst mål resulterade förhandlingarna i en kompromiss med lägre utsläppsminskingsnivåer än EU:s inledande förhandlingsförslag (Baker 2000, s. 324). EU gick in i förhandlingarna med intentionen att enas om ambitiösa globala åtgärder, något EU dock fick kompromissa med under förhandlingarna. I och med att EU:s medlemsstater kom till förhandlingarna och genomförde dem som en enad aktör med ambitionen att eftersträva gemensamma globala miljömål har unionen alltjämt sedan dess intagit en internationell ledarroll i miljöfrågor (Kilian och Elgström 2010).

Många forskare uttrycker samstämmighet om att ekonomi och handel i viss utsträckning har haft inflytande på det miljö- och klimatpolitiska området inom EU. Det är en vedertagen uppfattning att EU primärt har haft målet att utveckla regelverk, även inom miljö och klimat, som ska vara till nytta för unionens ekonomiska intressen. Förutsättningen har varit att de europeiska företagens konkurrenskraft inte får äventyras (Skovgaard 2014; Droege 2009; Baker 2006; Gouldson och Murphy 1996).

Baker (2000, s. 234) menar att EU inte har övervägt alternativet att gå före andra industrialiserade länder och åta sig ett unilateralt åtagande med högre ambitionsnivå än konkurrerande ekonomier. Motivationen har varit att de negativa konsekvenserna för EU:s sysselsättning och industriella konkurrenskraft anses bli för stora. Även i en senare studie belyser Baker (2006) hur kommissionen poängterar att unionens ekonomi hotas av ett eventuellt ensidigt agerande från EU:s sida:

There can be no question of our European economy suffering the consequences of a unilateral global environmental protection policy while our trading partners could avoid measures influencing energy prices and hence the competitiveness of industry and employment (Kommissionen i Baker 2006, s. 81).

Uttrycket antyder att om EU måste välja mellan att förbättra sin globala konkurrenskraft på bekostnad av miljöskydd eller det omvända, så faller valet oftast på att öka konkurrenskraften. Ett från EU:s sida ensidigt handlande i miljöskyddsfrågor betraktas som tänkbart skadligt för unionens ekonomi. Den här studien tar avstamp i de här slutsatserna om hur relationen mellan ekonomi och miljö- och klimatpolitik behandlas inom EU, och utvecklar utifrån det två möjliga klimatståndpunkter för analys av materialet.

4.2 Ekologisk modernisering

Den idémässiga intressekonflikt som står som utgångspunkt för den här studien måste förstås mot bakgrund av att huvudargumenten i EU:s tidigare miljö- och klimatpolitiska arbete har kretsat kring en ekologisk moderniseringsdiskurs under de senaste decennierna. Att EU har anammat den ekologiska moderniseringen faller sig logiskt enligt Baker (2007) eftersom dess centrala grundsatser är att det är möjligt att kombinera miljöskyddande åtgärder med mål om ekonomisk tillväxt. Den ekologiska moderniseringen har även varit betydande för utvecklingen av idéerna i EU:s tidigare MHP. I detta avsnitt ges därför en översiktlig bild av de centrala idéerna i den ekologiska moderniseringen, vilket i det efterföljande avsnittet sammanbinds med tidigare forskning om MHP.

Inför FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 presenterades rapporten *Our common future* 1987, även kallad Brundtlandsrapporten. I och med rapporten populariserades begreppet hållbar utveckling, som lanserades redan under 1970-talet. Kort uttryckt var tanken att de globala miljöutmaningarna skulle bemötas med målet om hållbar utveckling, vilket är idén om att balansera ekologisk omtanke med ekonomisk och social utveckling (Forsberg 2007, s. 85).

Brundtlandsrapporten gav inspiration till den under 1990-talet framväxande idén om ekologisk modernisering som, enligt Forsberg (2007, s. 88), fram till nu har blivit: ”den gällande miljöpolitikens tolkningsschema”. Ekologisk modernisering och rapportens formulering av hållbar utveckling har en del gemensamma idémässiga ansatser, framförallt i form av: ”betoningen [...] på teknik- och tillväxtdriven miljöanpassning” (Forsberg 2007, s. 84). Baker beskriver hållbar utveckling och ekologisk modernisering som två inkompatibla diskurser:

Ecological modernization, rather than promoting sustainable development, seeks to encourage growth as a solution to the planet’s ecological crisis (Baker 2007, s. 304)

Ekologisk modernisering kritiseras inte sällan för att vara ett kapitalistiskt färgat perspektiv på grund av dess syn på evig tillväxt i en resursbegränsad värld. Baker (2007) menar att ekologisk modernisering ger svar på miljöutmaningarna utan krav på tillräckligt fundamentala samhällsförändrande visioner. Hon menar att den kapitalistiska logiken i ekologisk modernisering begränsar de möjliga lösningarna för miljöproblemen:

It [ekologisk modernisering] does not address the underlying contradiction in capitalism: a logic of ever-increasing consumption in a world characterised by material resource limitations (Baker 2007, s. 313).

Forsberg målar upp en liknande bild:

Problemet med ekomodernismen är emellertid att den inte bara vill komma till rätta med miljöproblemen, utan till varje pris önskar undvika radikala samhällsförändringar. Det är därför [...] som den ekonomiska tillväxten beskrivs som miljökrisens frälsande kraft (Forsberg 2007, s. 91).

Ekologisk modernisering har nämligen ekonomisk tillväxt som en central utgångspunkt. Innan den introducerades under 1980-talet hade miljöskydd och ekonomisk utveckling betraktats som ett antagonistiskt, ömsesidigt uteslutande, förhållande. Ekologisk modernisering erbjöd ett synsätt där de två målen kunde kombineras i en win-win-situation. Miljöskyddsåtgärder framställs genom ekologisk modernisering som att de ger positiva effekter på teknologisk innovation och ekonomisk effektivitet utan att vara hinder för desamma. Det är alltså en inställning om att den ekonomiska utvecklingen kan dra fördelar av att ta itu med miljöutmaningar. Kort beskrivet innebär den ekonomiska logiken enligt ekologisk modernisering att tillräckligt effektiva och stränga miljöregelverk kan skapa fördelar för både miljön och ekonomisk utveckling. Idén bygger på att miljömål kan skapa ledande miljöteknologimarknader med exempelvis nya former av ”gröna jobb” på en förändrad arbetsmarknad, som i sin tur har en positiv påverkan på den ekonomiska tillväxten. Det är alltså en win-win-situation mellan ekonomisk tillväxt och åtgärder som skyddar miljön (Braun 2014, s. 35; Skovgaard 2014, s. 2; Wurzel och Connelly 2011, s. 12; Baker 2007, s. 299ff).

Braun (2014) beskriver tre huvudkriterier kännetecknande för ekologisk modernisering. För det första betraktas å ena sidan den tidigare vetenskapliga och teknologiska utvecklingen som orsaken till dagens miljöproblem, å andra sidan beskrivs vetenskap och grön miljöteknologi som problemens möjliga lösningar. För det andra antas den miljömässiga omställningen av samhället kunna genomföras inom den fria marknadens logik och principer genom förändrade produktions- och konsumtionsbeteende. För det tredje ger ekologisk modernisering uttryck för att ekonomiska och miljömässiga intressen är möjliga att kombinera (Braun 2014, s. 35f). Alltså innebär ekologisk modernisering en övertygelse om fortsatt utveckling inom ramen för det kapitalistiska systemet där ekonomisk tillväxt och miljöskyddsåtgärder kan samordnas med fördelaktiga resultat för både ekonomin och miljön.

4.3 EU:s tidigare miljöhandlingsprogram

I forskning på de tidigare publicerade MHP framkommer att EU:s visioner med miljö- och klimatpolitiken sedan tidigt 1990-tal i växande takt har kommit att präglas av en ekologisk moderniseringsdiskurs. Alltså parallellt med både populariseringen av ekologisk modernisering

som perspektiv och framväxten av EU:s miljö- och klimatpolitik som stort, vilket diskuteras i föregående avsnitt. De miljö- och klimatpolitiska visioner som framförs i MHP har tydliga ekonomiska förtecken och utvecklas i nära relation till industri- och handelspolitiken (Braun 2014; Baker 2007). Den ekologiska moderniseringen verkar alltså passa väl in för EU när det gäller att anpassa miljö- och klimatpolitiken till en i övrigt tillväxtdriven ekonomisk politik. Idéerna i tidigare MHP har varit att integrera miljömål med ekonomiska mål för att skapa ett samhälle som är miljövänligt, men samtidigt drivs av ekonomisk tillväxt.

I de fleråriga MHP som presenterats av EU sedan 1973 uttrycks kontexten för EU:s miljö- och klimatpolitik. Baker (2006, s. 83) beskriver hur EU:s miljö- och klimatpolitiska idéer sedan det fjärde MHP (1987-92) har utvecklats i nära relation till industripolitiken. Därmed introducerades idén om att främja ekologisk modernisering för att lösa miljöutmaningarna och samtidigt erbjuda konkurrensmässiga fördelar för europeisk industri. I och med det fjärde MHP påbörjades utvecklingen av en ekologisk moderniseringsdiskurs i EU:s miljö- och klimatpolitik som sedan fortsatte i de efterföljande programmen.

Genom att basera den miljö- och klimatpolitiska ideologin på ekologisk modernisering fortsatte EU formulera politiken inom det ekonomiska tillväxtparadigmet (Barnes 2010, s. 52). I det femte MHP (1992-2000) utvecklades idéerna om den ekonomiska tillväxten som reformmedel för miljön. Såväl mål om miljöskydd som mål om ekonomisk tillväxt beskrevs av EU som absoluta nödvändigheter och samtidigt som kompatibla och ömsesidigt förstärkande mål. Med omställningen till ett ekoeffektivt samhälle antogs den europeiska industrin erbjudas både kort- och långsiktiga konkurrensfördelar. I det sjätte MHP (2002-2010) växte sig den tillväxtorienterade retoriken inom ramen för en ekologisk moderniseringsdiskurs allt bredare (Baker 2007). Enligt Baker (2007, s. 305) beskrev kommissionen det sjätte MHP som: "the link between environment and our European objectives for growth and competitiveness".

EU lutade sig i det sjätte MHP mot idéer om att integrera miljön i andra policyområden, så kallad miljöpolicyintegrering, för att kunna kombinera miljö- och tillväxtmålen. Idén om miljöpolicyintegrering bygger på att miljön principfast och konsekvent ska tas i beaktande i beslut tagna inom andra policyområden. Baker (2007) beskriver detta som grundläggande uttryck för ekologisk modernisering som bryter med traditionella idéer om förutsättningar för hur ekonomisk utveckling uppnås, dock med en fortsatt fast hängivenhet till fortsatt ekonomisk tillväxt.

Diskursen i EU:s tidigare MHP verkar alltså bära tydliga tecken på idéer om ekologisk modernisering. Det har exempelvis tagit sig uttryck i form av formuleringar om att skapa gröna jobb och miljöeffektiv produktion (Baker 2007). I det kommande kapitlet diskuteras den här studiens teoretiska ramverk.

5 Teori

Den ekonomiska krisen innebär, som diskuteras i introduktionen, en potentiell utmaning för EU att komma överens om de gemensamma riktlinjerna för de miljö- och klimatpolitiska målen. Utmaningen består enligt Skovgaard (2014) i oenigheter inom EU:s beslutsfattande angående förhållandet mellan ekonomiska mål och miljömål. Skovgaard (2014) gör gällande att oenigheterna under den ekonomiska krisen har getts uttryck i en fördjupad idémässig intressekonflikt i debatter angående höjda klimatambitioner inom EU. I studien undersöker Skovgaard (2014) hur olika aktörer inom EU använder påståenden huruvida det är möjligt att kombinera ekonomiska mål med miljö- och klimatpolitiska eller ej. Den här studien undersöker hur den här intressekonflikten tar sig uttryck i det sjunde MHP. På så sätt är det möjligt att visa på hur EU uttrycker relationen mellan ekonomi och miljö- och klimatpolicy efter den ekonomiska krisen.

Skovgaard (2014) menar att intressekonflikten består av två huvudpositioner. Utifrån positionernas olika uppfattning om förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och miljö- och klimatpolitiken benämner Skovgaard (2014, s. 2) dem som *green growth*-påståenden och *trade off*-påståenden. Green growth följer den ekologiska moderniseringslogiken att det råder en ömsesidig samverkan mellan ekonomiska tillväxtmål och miljömål. Trade off utgår från en mer skeptisk syn på miljö- och klimatpolitik genom att anta att det råder ett konkurrensförhållande mellan miljömål och mål om ekonomisk tillväxt (Skovgaard 2014, s 2). Det är alltså å ena sidan tal om en grupp aktörer som menar att den ekonomiska tillväxten kan gynnas av miljö- klimatpolitiken och å andra sidan en grupp aktörer som anser att miljö- och klimatpolitiken skadar den ekonomiska tillväxten och att tillväxten måste prioriteras.

De miljö- och klimatpolitiska idéerna kan alltså, utifrån Skovgaards (2014) slutsatser, antas ha färgats av intressekonflikten med eventuella inslag av både trade off och green growth i besluten som följde. Hur pass stor betydelse konflikten har haft för den egentliga politiken är emellertid fortfarande en öppen fråga, då Slominski (2016) menar att de breda linjerna i EU:s miljö- och klimatpolitiska idévärld inte har förändrats i och med den fördjupade konflikten, men att det går att finna spår av den i vissa detaljer och formuleringar.

Utifrån kategorier inspirerade av Skovgaards (2014) teori ska den här studien undersöka förekomsten uttryck för de olika positionerna. Uttrycken kommer därefter att tolkas i förhållande till tidigare studier av EU:s miljö- och klimatpolitik i allmänhet och MHP i synnerhet. Tolkningen kan betraktas som en kategorisering av olika ekonomiskpolitiska viljeyttringar, knutna till uppfattningen av förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och miljömässiga hänsyn, som uttrycks i EU:s miljö- och klimatpolitiska ideologi. Nedan beskrivs intressekonfliktens två huvudpositioner.

5.1 Green growth

Positionen green growth uttrycks av den grupp aktörer som menar att en ambitiös klimatpolitik leder till möjligheter för ekonomiska vinster. Gruppen av aktörer som övertygas av green growth-idéer består medlemsstater som betraktas som miljö- och klimatpolitiska föregångare tillsammans med kommissionens generaldirektorat (DG) för miljö och DG klimat (Skovgaard 2014; Slominski 2016). Skovgaard (2014) menar emellertid att det finns förhållanden som gör att det inte går att betrakta medlemsstaternas positioner som en och samma. Så var exempelvis fallet inom den tyska regeringen, där miljödepartementet var positiva till ökade ambitioner under krisen, medan andra mer ekonomiskt fokuserade departementen intog mer avvaktande positioner.

Aktörerna argumenterar utifrån antaganden baserade ekologisk modernisering. Argumenten bygger på övertygelsen att ekonomiska mål går att förena med miljö- och klimatmål, med såväl ekonomiska som miljömässiga vinster som följd. Med rätt sorts politik antas alltså miljö- och klimatmålen kunna uppnås samtidigt som de ger möjlighet till fortsatt ekonomisk tillväxt. Argumentationen hos aktörerna kretsar kring begrepp såsom 'grön tillväxt' 'resurseffektiv produktion' och 'att skapa en utsläppsnål ekonomi' (Slominski 2016; Skovgaard 2014). De begrepp som används ger uttryck för den bredare diskursen om ekologisk modernisering, vilken även vissa forskare menar är representativ för EU:s klimatpolitik i stort (se ex. Baker 2006).

5.2 Trade off

Skovgaard (2014) finner trade off-argumentation hos företrädare för medlemsstater som betraktas som klimatpolitiska eftersläntrare, såsom Italien, Polen och Tjeckien, och bland mer ekonomiskt orienterade avdelningar inom Kommissionen, exempelvis DG Industri och DG Näringsliv. Istället för att fokusera på de ekonomiska vinsterna med klimatpolitiken, oroas de för kostnader som de menar att en ambitiös klimatanpassning innebär (Slominski 2016; Skovgaard 2014). Enligt Slominski (2016) och Skovgaard (2014) hänvisar dessa aktörer till att

mer ambitiös klimatpolitik är skadlig för ekonomin och att klimatanpassningen leder till en förvärrad ekonomisk situation, särskilt i ekonomiska kristider.

Kännetecknande för argumentationen hos denna grupp är alltså att de ser kostnader med klimatpolitiken istället för vinster. De ger även uttryck för att analyserna av de sociala och ekonomiska konsekvenserna för enskilda medlemsstater, som en följd av unilaterala klimatambitionshöjningar från EU, är för vagt grundade. De motsäger sig också unilaterala klimatambitionshöjningar från EU med hänvisning till försämrad internationell konkurrenskraft och att de oroas för att industrin ska utlokalisera produktionen till regioner utanför EU på grund av för höga klimatkrav inom unionen (Skovgaard 2014).

Båda perspektiven, green growth och trade off, delar övertygelsen om att ekonomisk tillväxt är centralt för samhällets välbefinnande. Dock skiljer de sig åt vad gäller förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och miljö- och klimatpolitik. Där green growth-perspektivet uttrycker möjliga ekonomiska fördelar med att ta mer hänsyn till miljön, bygger trade off-perspektivet på en argumentation för fullt prioriterad ekonomisk utveckling enligt traditionella medel. I analysverktyget som konstrueras i tabell 1 under metodkapitlet beskrivs idealtyper för green growth respektive trade off såsom de kommer att användas för att genomföra analysen.

6 Metod

Eftersom syftet med studien är att undersöka förekomsten av uttryck i EU:s sjunde MHP, utifrån den idémässiga intressekonflikt som Skovgaard (2014) identifierat, utformas studien utifrån en idéanalytisk metod. Målet med en idéanalytisk beskrivning är enligt Beckman (2005, s. 49) ”något mer än ett återgivande av innehållet i ett politiskt budskap [...] [där vi vill] tillföra något och säga något nytt om det material som studeras”. Med andra ord handlar det om, att med hjälp av en analytisk djupläsning, tydliggöra de idéer som gömmer sig i texten och som vid en ytligare läsning inte säger sig själv (Beckman 2005, s. 49). Idéanalysen fyller, enligt Beckman (2005, s. 11), funktionen som: ”det vetenskapliga studiet av politiska budskap”, det vill säga att det inte är fråga om att återberätta en politisk åsikt, utan att kritiskt analysera åsikten och förstå dess bakomliggande idéer.

Analysverktyget fungerar i idéanalysen som ett raster att lägga över texten för att sälla ut de aspekter i texten som är av intresse. Ett sådant raster ger möjlighet att renodla företeelser för att identifiera och rekonstruera idésystem (Bergström och Boréus 2005, s. 159).

Omfattningen av denna studie är begränsad vilket varken gör det rimligt eller eftersträvansvärt att genomföra en fullständig ideologianalys, det är en alltför ambitiös ansats i förhållande till studiens omfattning. Det teoretiska ramverket begränsar undersökningen till att studera de ekonomiska idéerna som uttrycks i EU:s sjunde MHP.

6.1 Analysverktyg med idealtyper

För att kunna sälla ut uttryck för de bakomliggande idéerna i EU:s nuvarande miljö- och klimatpolicy konstrueras ett analysverktyg i form av ett analyschema indelat i idealtyper. För att: ”göra de begrepp och kategorier som skall undersökas mätbara” (Beckman 2005, 24), alltså operationalisera teorin, kompletteras teorin i analysverktyget med tre ideologiska element. Idealtyperna baseras på de två olika förhållningssätt i den miljö- och klimatpolitiska diskussionen som lyfts fram i den teoretiska diskussionen, nämligen green growth och trade off. De två förhållningssätten utgör studiens teoretiska grund och används i studien eftersom de har varit betydande i den fördjupade idémässiga intressekonflikten i förhållandet mellan tillväxt och miljö- och klimatpolicy i EU. Idealtyperna ska fungera som ett urskiljande raster över texten för att kunna fånga upp de relevanta aspekterna av texten. Formuleringarna sorteras sedan in under någon av de på förhand konstruerade idealtyperna, som i den här studien utgörs av ideologiska element (se nedan) kombinerade med förhållningssätten green growth och trade off. Idealtyperna ger även utrymme att avgöra om olika delar av texten inte kan klassificeras utifrån de konstruerade idealtyperna (Bergström och Boréus 2005, s 160).

Den här studiens analysverktyg sorterar in idéerna tre element som enligt Bergström och Boréus (2005, s. 151) är relevanta för en ideologi. Elementen kan betraktas som en resonemangskedja utifrån ledorden *är-ska-bör*. För det första består ideologin av beskrivningar om hur samhället faktiskt *är* beskaffat, utifrån observationer om ”företeelser och förhållanden i samhället”, med andra ord beskrivningar av verkligheten. För det andra anses ideologin även innehålla ”konkreta rekommendationer” om de nödvändiga handlingar som *ska* användas för att uppnå visionerna om det goda samhället, med andra ord vilka verktyg som ska användas för att gå från den nuvarande verkligheten till visionssamhället. Till sist uttrycker ideologin grundläggande värdepremisser i form av visionära framtidsberättelser om hur samhället *bör* vara beskaffat, med andra ord visionen. (Bergström och Boréus 2005, s 151). Här kommer de tre elementen att betraktas som (1) *verklighetsbeskrivning* (2) *verktyg* samt (3) *vision*. Eftersom det sjunde MHP är ett dokument som beskrivs innehålla de visionära, vägledande ramarna för EU:s miljö- och

klimatpolitik är det möjligt att förvänta sig denna typ av ideologiska uttryck och beskrivningar i textens formuleringar. Analysverktyget är alltså anpassat till textens genre.

Tillsammans med de två teoretiska förhållningssätten green growth och trade off sätts de tre elementen in i ett analysverktyg, vilket illustreras i tabell 1. För att det ska vara lättare att följa resonemangen i analysen har de olika kategorierna i tabellen kodats. Kategoriernas kodnamn är skrivna i kursiv stil inom parentes tabell 1. I analysen kommer idealtypernas koder att användas för att urskilja och beskriva likheter bland uttryck som är heterogena. Koderna används alltså inte för att kvantifiera samtliga uttryck för en viss dimension i texten. Beskrivningarna av typuttrycken i analysverktygets kategorier är förhållandevis abstrakta, vilket nödvändigt då ett alltför preciserat analysverktyg skulle omkonstruera Skovgaards (2014) teori i för stor utsträckning, och alltså förändra studiens teoretiska utgångspunkt.

6.2 Validitet och reliabilitet

I diskussionen kring analysverktyget är det viktigt att ta upp frågan om dess validitet. Validitet syftar på studiens begreppsvaliditet, hur väl studiens teoretiska begrepp motsvaras i dess operationella mätinstrument, alltså hur lyckad operationaliseringen är (Esaiasson m.fl. 2007, s. 58f). I tabell 1 nedan är Skovgaards två teoretiska förhållningssätt i form av idealtyper. I avsnitt 6.1 diskuterades hur den här studiens teoretiska definition operationaliseras till idealtyper, uppsatsen analysverktyg. Som jag nämnde tidigare har jag inte omkonstruerat Skovgaards teori i för stor utsträckning eftersom det skulle innebära att studiens teoretiska utgångspunkt förändras alltför mycket. Därmed anser jag att det finns en god överensstämmelse mellan idealtyperna, det operationella mätinstrumentet, och de två förhållningssätt Skovgaard teoretiserar, den här studiens teoretiska begrepp.

Diskussionen om studiens validitet är nära förknippad med den om reliabilitet. Reliabilitet kan definieras som frånvaron av slumpmässiga fel. Det är av betydelse att bevara god validitet och reliabilitet genom undersökningen för att nå en god resultatvaliditet (Esaiasson m.fl. 2007, s. 63), vilket är viktigt för studiens trovärdighet och kvalitet. För att göra studien trovärdig och möjlig att kvalitetsbedöma kommer jag att vara transparent med de tolkningar jag gör av uttryck i det sjunde MHP. Undersökningens resultat kommer därför att redovisas med hjälp av motiveringar, tydlig argumentation och belysande citat, allt för att möjliggöra en kritisk granskning av studien.

Tabell 1 Analysverktyg

	<i>Green growth</i>	<i>Trade off</i>
<i>Verklighet</i>	Den ekonomiska tillväxten gynnas av mer miljö- och klimatpolitik. Det nuvarande ekonomiska systemet har (haft) nytta av att ta större hänsyn till miljön. (<i>GG verklighet</i>)	Det är för kostsamt med ytterligare miljö- och klimatpolitik, ekonomisk tillväxt måste prioriteras. Miljö- och klimatpolitiken utgör en börda för det nuvarande ekonomiska systemet. (<i>TO verklighet</i>)
<i>Verktyg</i>	Bindande och mer ambitiösa miljö- och klimatmål, definierade på EU-nivå. Beskriver synergier mellan ekonomi och miljö genom att <i>rätt politiska åtgärder</i> används. (<i>GG verktyg</i>)	Ej bindande miljö- och klimatmål. Medlemsstaterna ska själva definiera ambitionen med miljö- och klimatmålen. Traditionell ekonomisk politik beskrivs som de rätta åtgärderna. (<i>TO verktyg</i>)
<i>Vision</i>	I det framtida samhället tas hänsyn till både miljö och tillväxt. Miljö- och klimatpolitiken skapar framtida ekonomiska vinster och relativa fördelar, det bör därför eftersträvas. (<i>GG vision</i>)	Framtidens samhälle mår bäst av maximerad ekonomisk tillväxt, vilket då kan och ska uppnås mot alla odds. Miljö- och klimatpolitiken är mindre önskvärd eftersom den betraktas som ett hinder för ekonomisk utveckling och som kostsam. (<i>TO Vision</i>)

7 Resultat och analys

7.1 Verklighet

Det sjunde MHP målar upp en övergripande positiv bild av miljö- och klimatpolitikens betydelse för ekonomin. Unionens miljölagstiftning beskrivs som en investering för både miljön och ekonomin. Genom att presentera miljö- och klimatpolitiken som ekonomiskt fördelaktig verkar EU vilja påverka medlemsstater som inte lever upp till de gemensamt uppsatta målen.

EU framställer i det sjunde MHP unionens miljö- och klimatpolitik som fördelaktig för ekonomisk utveckling och investeringar. Unionens miljö- och klimatpolitik beskrivs utgöra ”världens mest omfattande normer” (Bes. 1386/2013/EU, s. 176) och vara gynnsam för både miljön och ekonomin:

Genomförande av unionens miljöregelverk i hela unionen är en bra investering för miljön och människors hälsa, liksom för ekonomin (Bes. 1386/2013/EU, s. 173).

Här ges vilka ekonomiska fördelar argumenten att miljöpolitiken har skapat möjligheter till jobb och handel:

Unionens miljöpolitik har stimulerat uppfinningar och investeringar i miljövänliga varor och tjänster, vilket gett arbetstillfällen och exportmöjligheter (Bes. 1386/2013/EU, s. 176). s. 178)

I de båda citaten klargörs att EU betraktar förhållandet mellan miljölagstiftning och ekonomisk utveckling som positivt. EU refererar återkommande i det sjunde MHP till att miljö- och klimatpolitiken är och har varit fördelaktig för investeringar och ekonomisk utveckling. De två citaten tolkas som exempel på hur en GG verklighet uttrycks utifrån en positiv beskrivning av relationen mellan ekonomiska investeringar och miljö.

Ett syfte med att genomföra unionens miljöregelverk är att värna unionens naturkapital, vilket i det sjunde MHP beskrivs som en absolut nödvändighet för ekonomin. Genom att förklara att ekonomiska välstånd är beroende av naturens resurser och nyttor, samt att större hänsyn tas till dem, lutar argumentationen på en retorik som ger uttryck för en GG verklighet:

Unionens ekonomiska välstånd och välbefinnande vilar på dess naturkapital [...] En betydande del av unionens lagstiftning syftar till att skydda, bevara och stärka naturkapitalet (Bes. 1386/2013/EU,

I andra passager pekar EU på ekonomiska följdkostnader om unionen inte för en aktiv miljö- och klimatpolitik, alltså ett uttryck för GG verklighet genom att peka på negativa ekonomiska effekter. Följande citat belyser hur EU i det sjunde MHP betonar miljö- och klimatpolitikens särskilda betydelse för ekonomin i sin argumentation:

Förlust av biologisk mångfald och förstöring av ekosystem i unionen har inte bara stora effekter på miljön [...] [det] är kostsamt för samhället som helhet, särskilt för ekonomiska aktörer i sektorer som är beroende av ekosystemtjänster (Bes. 1386/2013/EU, s. 173).

EU oroas av att vissa av unionens medlemsstater inte i tillräcklig utsträckning realiserar den gemensamma miljö- och klimatpolitiken. Oron för det dåliga genomförandet motiveras utifrån negativa ekonomiska följder både för unionen som helhet och för de enskilda medlemsstaterna. Utan att nämna specifika länder ger EU uttryck för att vissa medlemsstater gör bättre ifrån sig

än andra vad gäller implementeringen av miljölagstiftningen (Bes. 1386/2013/EU, s. 189). För att komma till bukt med implementeringsproblematiken används alltså ekonomisk vinst som ett argument för att motivera bättre genomförande, en idé typisk för en beskrivning utifrån GG verklighet. Följande beskrivning utgör ett exempel där EU ger uttryck för vilka ekonomiska förluster en bristfällig implementering av miljölagstiftningen antas leda till:

Det har visserligen gjorts framsteg inom unionen för att frikoppla tillväxten från utsläpp av växthusgaser, resursanvändning och miljöpåverkan, men resursanvändningen i stort är fortfarande ohållbar och ineffektiv [...] Till följd av detta går företag i unionen miste om de betydande möjligheter som resurseffektivitet kan innebära i fråga om konkurrenskraft, kostnadsminskningar, förbättrad produktivitet och leveranstrygghet (Bes. 1386/2013/EU, s. 176).

Den ekonomiska krisen verkar emellertid ha gett EU hopp om förnyade möjligheter att förbättra den haltande implementeringen. Bakom argumentet att en ekonomisk kris antas öppna upp för miljö- och klimatanpassade ekonomiska reformer ligger ett GG verklighetspåstående, nämligen att ekonomin gynnas av miljö- och klimatpolitiska åtgärder:

För att nå de mål som anges i det sjunde miljöhandlingsprogrammet kommer rätt sorts insatser att krävas från offentligt och privat håll. Samtidigt som många medlemsstater kämpar för att klara den ekonomiska krisen ger behovet av ekonomiska reformer och minskade statsskuldena nya möjligheter att snabbt ställa om till en resurseffektivare, säkrare och hållbarare utsläppsnålare [sic!] ekonomi (Bes. 1386/2013/EU, s. 193).

I det sjunde MHP erkänner EU att miljö- och klimatpåfrestande beteenden kan ha positiva effekter för ekonomisk tillväxt, vilket tolkas som ett TO verklighetspåstående. Det är dock av vikt att påpeka att det i sammanhanget uttrycks att ett miljöskadligt beteende inte betraktas som en önskvärd utveckling, då ett sådant beteende innebär svårigheter för ekonomin:

Miljö- och klimatförändringar inom unionen orsakas i allt högre grad av globala utvecklingstrender, exempelvis i fråga om befolkning, konsumtion, produktions- och handelsmönster och snabba tekniska framsteg. Sådan utveckling kan visserligen erbjuda stora möjligheter till ekonomisk tillväxt, men de innebär även utmaningar och osäkerhet för unionens ekonomi och samhälle och orsakar miljöförstöring i hela världen (Bes. 1386/2013/EU, s. 177)

Sammanfattningsvis kan sägas att EU ger uttryck för en verklighet där miljö- och klimatpolitiken har varit och är nyttig för ekonomin, genom GG verklighetspåståenden. Det framförs även en bild av att unionen har lidit ekonomiska förluster på grund av ibland ofullständig implementering av den gemensamma miljölagstiftningen. För att förbättra genomförandet av miljö- och klimatpolitiken används i det sjunde MHP en retorik som fokuserar på möjliga vinster med att bekämpa miljö- och klimatförändringarna. Tolkningen bör

således vara att i verklighetsbeskrivningarna i det sjunde MHP uttrycks en GG verklighetsbild, i och med att EU övertygas av idén att miljö- och klimatpolitiken är, och har varit, fördelaktig för ekonomin.

7.2 Verktyg

Undersökningen visar att EU anser att miljö- och klimatpolitiken måste integreras i alla andra politikområden för visionerna som beskrivs i det sjunde MHP, se avsnitt 7.3 nedan, ska kunna uppnås. Det antas skapa förutsättningar för att förnya unionens ekonomi i en mer miljövänlig riktning.

EU vill förvandla samhället med en politisk förnyelseprocess där miljö- och klimatpolitiken samorganiseras med andra politikområden. I det sjunde MHP förespråkar EU handlingslinjen att miljöfrågor ska integreras i ekonomin. Ett integrerat förhållningssätt presenteras som en avgörande faktor för att unionen ska uppnå sina miljö- och klimatmål (Bes. 1386/2013/EU, s. 173) och för att EU ska kunna förverkliga visionen, se avsnitt 7.3, att omvandla unionen till en inkluderande grön ekonomi (Bes. 1386/2013/EU, s. 177). Vad EU uttrycker är att det ses som både möjligt och nödvändigt att samordna unionens miljö- och klimatpolicy, exempelvis att bekämpa klimatförändringarna, med målen om ekonomisk tillväxt (Bes. 1386/2013/EU, s. 176). Idén om att samordna miljö- och klimatpolitiska åtgärder för att skapa positiva ekonomiska effekter utgör exempel på GG verktyg då en integrerad miljöpolitik beskrivs som den rätta politiken. Följande citat är talande för EU:s argumentation om att miljöfrågor ska integreras i andra politikområden, särskild fokus läggs på områden med betydelse för ekonomin:

Denna omvandling till en inkluderande grön ekonomi förutsätter att miljöfrågorna integreras i andra politikområden, såsom [...] handel, ekonomi och industri [...] sysselsättning, utveckling [...] för att få ett sammanhängande synsätt (Bes. 1386/2013/EU, s. 177).

EU förespråkar att unionen ska ha ett nära samarbete med icke-statliga aktörer för att lyckas nå målen som satts i det sjunde MHP. Att övertyga det privata näringslivet om de ekonomiska möjligheter unionen ser med miljö- och klimatpolitiken anses vara en nödvändighet (Bes. 1386/2013/EU, s. 173). Genom att ta bort hinder på den fria marknaden så att näringslivet får incitament att göra miljövänliga investeringar med en förbättrad status för miljön som följd kan unionen omvandlas till en grön ekonomi (Bes. 1386/2013/EU, s. 182, s. 185). I och med att målet med näringslivssamarbetet är att underlätta övergången till en grön ekonomi genom

incitamentsdrivande åtgärder bör strategin tolkas som ett uttryck för GG verktyg. För att hantera de komplexa miljöfrågor unionen står inför krävs det enligt EU att:

[...] all befintlig miljöteknik tas i anspråk och att industrin ständigt utvecklas och tar till sig bästa tillgängliga teknik och nya uppfinningar, liksom en ökad användning av marknadsbaserade instrument. [...] Detta bör möjliggöras genom [...] att skapa villkor som stimulerar privata investeringar i forskning (Bes. 1386/2013/EU, s. 177).

Idén bakom det nära samarbetet med näringslivet i miljöfrågorna är att unionen ser behovet av innovation som en faktor för att modernisera ekonomin (Bes. 1386/2013/EU, s. 182). Näringslivet beskrivs till och med som ”den främsta bakom innovationer, även inom miljöområdet” (Bes. 1386/2013/EU, s. 182). Industrin innehar enligt EU en outnyttjad potential som begränsas av nuvarande lagstiftning:

Både på unionsnivå och medlemsstatsnivå kommer ansträngningarna att trappas upp för att undanröja hinder för miljöinnovationer och frigöra den fulla potentialen hos Europas miljöindustrier och därmed ge fördelar för gröna jobb och grön tillväxt (Bes. 1386/2013/EU, s. 183f).

Med föresatsen att ”unionen och dess medlemsstater måste skapa de rätta förutsättningarna för att se till att externa miljöeffekter hanteras korrekt” menar EU med GG verktygsargument att det är möjligt att sända ut ”rätt marknadssignaler” (Bes. 1386/2013/EU, s. 193). Genom att besluta om avregleringar och införa marknadsincitament antas utrymmet för miljöinnovationer hos unionens industri öka och leda till att ”unionen ska bli en resurseffektiv, grön, konkurrenskraftig och utsläppsnål ekonomi [...] till 2020” (Bes. 1386/2013/EU, s. 185). Exempel på lösningar som diskuteras är utvidgning av EU:s system med handel av utsläppsrätter, införande av skatter till stöd för hållbar resursanvändning och betalning av ekosystemtjänster (Bes. 1386/2013/EU, s. 193). Lösningarna beskrivs ge positiva miljöeffekter eftersom de antas leda till att miljökostnader räknas in i det ekonomiska systemet. Grundsatserna i dessa antaganden bör tolkas som uttryck för en tro på GG verktyg där EU pläderar för att marknaden ska erbjudas de rätta förutsättningarna för att sträva efter vinster som är positiva för både miljön och ekonomin.

De strategier och verktyg som presenteras i det sjunde MHP ger uttryck för övertygelsen att unionens ekonomi ska omvandlas inom ramen för EU:s miljö- och klimatpolicy. Idéerna bakom motiveras i sin tur genom GG verktyg. Det är alltså viktigt för EU att miljö- och klimatpolitiken stötts av näringslivsaktörer och i synnerhet då industrin, då unionen verkar betrakta dem som motorn i omvandlingen till en grön ekonomi.

7.3 Visioner

En iakttagelse som gjorts i den här studien är att EU i det sjunde MHP presenterar två visionära övertygelser, en långsiktig till år 2050 och en kortsiktig till år 2020, som till synes inte verkar vara helt överensstämmande. Resultatet tyder också på att EU:s visioner är villkorade andra ekonomiers vilja till att agera i frågor om miljö- och klimatförändringar.

Det framtida EU ska kännetecknas av att vara en ekonomi som tar hänsyn till både miljön och ekonomisk utveckling. Ekonomin betraktas som central för att bemöta miljöutmaningarna:

Unionen har satt som mål att bli en smart och hållbar ekonomi för alla fram till 2020 genom en rad politiska strategier och åtgärder för att skapa en utsläppssnål och resurseffektiv ekonomi (Bes. 1386/2013/EU, s. 171).

Visionen med den smarta och hållbara ekonomin är att den ska omvandla unionen till en miljövänlig ekonomi, som är grön konkurrenskraftig och koldioxidsnål (Bes. 1386/2013/EU, s. 178). EU förutsätter att fortsatt ekonomiskt välstånd och välbefinnande kan uppnås inom unionen genom att:

En hållbar bioekonomi kan även bidra till intelligent och grön tillväxt i Europa, och den kommer samtidigt att gynnas av ökade [sic!] resurseffektivitet (Bes. 1386/2013/EU, s. 182).

Det framgår alltså att EU:s vision är att i den framtida unionen utgör miljö- och klimatpolitiken möjligheter för att omvandla ekonomin. Visionen är att i ett framtida samhälle ska miljö- och klimatpolitiken vara en grund för den ekonomiska tillväxten, alltså en GG vision.

EU argumenterar återkommande i det sjunde MHP utifrån miljö- och klimatpolitikens positiva inverkan för konkurrenskraften. Genom att minska ekonomins negativa miljöpåverkan blir ekonomin enligt EU grönare och är bättre rustad inför framtida utmaningar. Ekonomin blir alltså med hjälp av att minska belastningen på miljön mer konkurrens- och motståndskraftig än idag. EU menar det är möjligt att skapa nya källor för tillväxt, arbetstillfällen och konkurrenskraft genom att låta unionen:

Omvandlas till en inkluderande grön ekonomi som säkrar tillväxt och utveckling, [...] ger anständiga arbetstillfällen [...] och investerar i och bevarar den biologiska mångfalden inklusive dess ekosystemtjänster – naturkapitalet – för dess egenvärde och väsentliga bidrag människors välbefinnande och ekonomiskt välstånd (Bes. 1386/2013/EU, s. 177).

De visionära föreställningar EU framför om det framtida samhället präglas i dessa belysta stycken av uttryck för GG vision. Undersökningen har dock funnit tecken på spänningar i övertygelsen om möjligheterna att uppnå målen i det sjunde MHP. I det sjunde MHP ger EU

nämligen uttryck för två tidsmässigt skilda visioner. En långsiktig till år 2050 som förklaras som vägledande för en kortsiktig till år 2020, det är till den kortsiktiga som de flesta mål i det sjunde MHP kretsar kring.

I den långsiktiga visionen framkommer att det är idén om framtida ekonomisk tillväxt som motiverar EU att föra en miljö- och klimatpolitik. EU uttrycker en utopiskt formulerad målmedvetenhet om utsläppsnål tillväxt frikopplad från resursanvändning. Föreställningen om det framtida samhället beskrivs med en beslutsam ton där förhållandet mellan ekonomisk tillväxt och miljöhänsyn framförs som motsättningslöst, den långsiktiga visionen ger uttryck för en GG vision:

År 2050 lever vi gott inom planetens ekologiska gränser. Vårt välstånd och vår goda miljö bygger på en innovativ kretsloppsekonomi där ingenting slösas bort och där naturresurser förvaltas hållbart och biologisk mångfald skyddas, värderas och återställs på sätt som stärker vårt samhälles motståndskraft. Vår utsläppsnåla tillväxt är sedan länge frikopplad från resursanvändningen och anger takten för ett säkert och globalt samhälle (Bes. 1386/2013/EU, s. 176).

Det verkar emellertid finnas en viss diskrepans mellan den kortsiktiga visionen till år 2020 respektive och den långsiktiga visionen till år 2050 vad gäller beslutsamheten i målsättningarna. I visionen till år 2020 uttrycks en mindre beslutsam ton än vad som är fallet i den långsiktiga visionen. I den kortsiktiga visionen uttrycker EU att det är eftersträvansvärt att frikoppla ekonomisk tillväxt från miljöförstöring. Målet formuleras med andra ord som en önskan:

Unionen har enats om att stimulera övergången till en grön ekonomi och eftersträva en absolut frikoppling mellan ekonomisk tillväxt och miljöförstöring (Bes. 1386/2013/EU, s. 173).

När de två visionerna sätts i relation till varandra bör tolkningen vara att EU uttrycker övertygelse för två något olika visioner. Visionerna överensstämmer i den grad att de uttrycker en framtid där ekonomisk tillväxt är frikopplad från miljöförstöring, så långt uttryck för GG vision i de båda. Skillnaden mellan visionerna ligger i beskrivningen av viljan till handling på området. I den långsiktiga visionen beskrivs målet att göra den ekonomiska tillväxten miljöberoende i tämligen resoluta ordalag som ett sedan länge uppnått mål. I den kortsiktiga visionen uttrycks däremot förhållandet i svagare termer där unionen eftersträvar en framtida frikoppling. Betydelskillnaderna i formuleringarna blir relevant mot bakgrund av den idémässiga intressekonflikt som diskuteras i teorikapitlet. Skillnaderna kan alltså vara ett tecken på spänningar mellan idéer om GG vision och TO vision i de respektive visionerna.

I det sjunde MHP argumenterar EU återkommande för att omställningen av unionens ekonomi ger konkurrensmässiga fördelar, rimligtvis förstått i jämförelse med andra globala ekonomier.

Här uttrycker EU föreställningen att minskade växthusgasutsläpp utgör en vinst för både miljön och ekonomin, i form av ökad konkurrenskraft och tillväxt:

Det finns betydande utrymme för att minska utsläpp av växthusgaser och förbättra energi- och resurseffektiviteten inom unionen. Det kommer att minska belastningen på miljön och bidra till konkurrenskraft och nya källor för tillväxt och arbetstillfällen genom kostnadsbesparingar från förbättrad effektivitet [...] (Bes. 1386/2013/EU, s. 173).

Dock förs inte en konsekvent argumentation för att minskade växthusgasutsläpp ger ekonomiska relativa fördelar:

Unionen har enats om att minska sina utsläpp av växthusgaser med minst 20 % till 2020 (30 % med villkor att andra utvecklade länder åtar sig att genomföra motsvarande utsläppsminskningar och att utvecklingsländerna bidrar i motsvarande grad efter sitt ansvar och sin förmåga) [...] (Bes. 1386/2013/EU, s. 172)

EU uttrycker alltså här att det betydande utrymmet för minskade växthusgasutsläpp villkoras av att konkurrerande ekonomier till unionen också ska sätta upp samma mål. Det finns anledning att misstänka att EU inte är berett att ensamt gå i bräschen för att omvandla den globala ekonomin i en riktning som man i övrigt påstår sig se konkurrensmässiga fördelar med, vilket bör tolkas som motsägande övertygelser.

Vidare uttrycker EU en vision om att ta en roll som global ledare vad gäller att förändra den globala ekonomin vilken verkar förutsätta att resten av det internationella samfundet visar sig villigt att åta sig samma förändringar:

Unionen bör i större utsträckning bidra till initiativ som underlättar övergången till en inkluderande och grön ekonomi på internationell nivå (Bes. 1386/2103/EU, s. 198)

Det verkar således som att spänningar mellan TO vision och GG vision görs gällande i den globala dimensionen av EU:s visioner. Snarare än uttryck för TO vision bör spänningen betraktas som uttryck för en form av villkorad GG vision från EU:s sida. I relation till den tidigare forskningen, som pekar på att EU sätter ekonomiska prioriteringar i första rummet, kan inte spänningen betraktas som särskilt oväntad. Att döma utifrån resultaten i den här studien av det sjunde MHP verkar de ekonomiska målen prioriteras såvida inte andra ekonomier på ett globalt plan också åtar sig en liknande förändring.

8 Slutdiskussion

Iakttagelserna som gjorts i den här undersökningen av det sjunde MHP bör sättas i relation till vad tidigare forskning uttryckt om det idémässiga innehållet i EU:s miljö- och klimatpolicy i allmänhet och tidigare MHP i synnerhet. Den tidigare forskningen har identifierat ekologisk modernisering som den mest betydelsefulla diskursen i EU:s miljö- och klimatpolitik under de senaste decennierna. Kategorierna under green growth i analysverktyget, se tabell 1 ovan, bygger på perspektivet ekologisk modernisering. Resultatet av analysen i den här undersökningen pekar på att EU i det sjunde MHP främst uttrycker idéer för green growth vad gäller förhållandet mellan ekonomi och miljö- och klimatpolicy. Utifrån den tidigare forskningen på området tyder resultatet rimligtvis på att det i sjunde MHP ges uttryck för liknande idéer som i tidigare MHP.

Unionens miljö- och klimatpolitik beskrivs i det sjunde MHP som framstående och som viktig för EU:s ekonomi, vilken i sin tur beskrivs som beroende av de tjänster miljön erbjuder. Miljölagstiftning antas skapa kombinationseffekter för både miljön och ekonomin. Argumenten bakom resonemangen bygger på green growth.

EU uttrycker missnöje över att vissa medlemsstater inte realiserar EU:s gemensamt beslutade åtaganden inom miljö- och klimatpolitiken i tillräcklig utsträckning. Detta skulle kunna vara ett tecken på att alla medlemsstater inte drivs av samma övertygelse om de ekonomiska fördelar med miljö- och klimatpolitiken som i övrigt uttrycks i det sjunde MHP. Den villkorade green growth-visionen som framkommer i analysen skulle kunna vara ytterligare ett tecken på idémässiga spänningar inom unionens medlemsstater.

Verktygen för att förverkliga visionerna i det sjunde MHP fokuserar på att omvandla unionen till en ekonomi där miljö- och klimatpolitiken är fullständigt integrerad, alltså via verktyg motiverade genom green growth.

Den här undersökningen pekar på att EU i det sjunde MHP främst ger en green growth-motiverad bild av förhållandet mellan ekonomi och miljö- och klimatpolicy. EU lyfter fram idéer om att såväl miljöutmaningar som ekonomiska utmaningar kan lösas med hjälp av rätt sorts politik. Dock har vissa tecken på tveksamhet iakttagits i EU:s argumentation gällande övertygelsen om möjligheterna för att ställa om till en miljövänlig ekonomi. Tveksamheterna uttrycks i en form för villkorad green growth, det vill säga att EU ger uttryck för att fördelarna med en miljö- och klimatvänlig omställning av ekonomin villkoras andra globala ekonomiers

välvilja gentemot idéerna. Uttrycken för en villkorad green growth som har iakttagits i visionerna i det sjunde MHP skulle kunna vara tecken på att EU inte följer en helt igenom konsekvent argumentation vad gäller de påstådda ekonomiska fördelarna med miljö- och klimatpolitiken.

Studiens metod och teori har lett fram till att tecken på en oväntad spänning mellan en långsiktig och kortsiktig vision i EU:s miljö- och klimatpolicy har iakttagits i det sjunde MHP. En tänkbar orsak till spänningen är den idémässiga intressekonflikten mellan green growth och trade off. Den här studiens omfattning har dock inte tillåtit ytterligare möjligheter till fördjupning av spänningen. Det skulle därför vara intressant med fördjupade studier som undersöker om det finns tecken på denna spänning även i annat material och att i så fall göra en analys av dess eventuella orsaker. Det skulle vara intressant att undersöka om och i så fall hur spänningen kommer till uttryck i andra sammanhang. För att bidra med mer kunskap på området skulle en jämförande undersökning om huruvida spänningen kommer till uttryck i EU:s relation till andra större ekonomier eller inte vara relevant att genomföra.

Referenser

- Baker, Susan (2000) "The European Union: Integration, competition, growth and sustainability", i W.M. Lafferty & J. Meadowcraft (Eds.) *Implementing sustainable development: Strategies and initiatives in high consumption societies* (s. 303-337). Oxford: Oxford University Press.
- Baker, Susan (2006) "Environmental values and climate change policy", i S. Lucarelli & I. Manners (Eds.) *Values and principles in European Union foreign policy* (s. 77-96). London: Routledge.
- Baker, Susan (2007) "Sustainable development as symbolic commitment: declaratory politics and the seductive appeal of ecological modernisation in the European Union". *Environmental Politics*, 16 (2): 197-317.
- Barnes, Pamela M. (2011) "The role of the Commission in the European Union: Creating external coherence from internal diversity", i R. Wurzel & J. Connelly (Eds.) *The European Union as a leader in international climate change politics* (s. 41-57). London: Routledge.
- Beckman, Ludvig (2005) Grundbok i idéanalys: det kritiska studiet av politiska texter och idéer. Stockholm: Santérus.
- Bergström, Göran och Boréus, Kristina (2005) "Idé- och ideologianalys", i G. Bergström & K. Boréus (Red.) *Textens mening och makt: metodbok i samhällsvetenskaplig text- och diskursanalys* (s. 149-179). 2 uppl. Lund: Studentlitteratur.
- Braun, Mats (2014) *Europeanization of environmental policy in the new Europe: beyond conditionality*. Farnham: Ashgate Publishing.
- Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) (2012) *Yttrande från Europeiska ekonomiska och sociala kommittén om "Sjunde miljöhandlingsprogrammet och uppföljning av sjätte miljöhandlingsprogrammet" (förberedande yttrande)*.
- Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wägnerud, Lena (2007) *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. 3 uppl. Stockholm: Norstedts Juridik.
- Europaparlamentets och rådets beslut nr 1386/2013/EU av den 20 november 2013 om ett allmänt miljöhandlingsprogram för unionen till 2020 – Att leva gott inom planetens gränser. Hämtad den 16 november 2016 från: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013D1386&qid=1479287685645&from=en>
- Gouldson, Andrew och Murphy, Joseph (1996) "Ecological modernization and the European Union". *Geoforum*, 27 (1): 11-21.
- Kilian, Bertil och Elgström, Ole (2010) "Still a green leader? The European Union's role in international climate negotiations". *Cooperation and Conflict*, 45 (3): 255–273.
- Nicefördraget (2001).
- Oberthür, Sebastian och Dupont, Claire (2011) "The Council, the European Council and international climate policy: From symbolic leadership to leadership by example", i R.K.W. Wurzel & J. Connelly (Eds.) *The European Union as a leader in international climate change politics* (s. 74-91). London: Routledge.

- Regionkommittén (2013) *Yttrande från Regionkommittén – ”EU:s sjunde miljöhandlingsprogram”*.
- Skovgaard, Jakob (2014) “EU climate policy after the crisis”. *Environmental Politics*, 23 (1): 1-17.
- Slominski, Peter (2016) “Energy and climate policy: does the competitiveness narrative prevail in times of crisis?”. *Journal of European Integration*, 38 (3): 343-357.
- Treaty on European Union (1992)
- Votewatch (2013) *Decision of the European Parliament and of the Council on a General Union Environment Action Programme to 2020 “Living well, within the limits of our planet” [first reading] – first reading, adoption of the legislative act*. Hämtad 2016-09-30, från <http://www.votewatch.eu/en/term8-decision-of-the-european-parliament-and-of-the-council-on-a-general-union-environment-action-program.html>
- Wurzel, Rüdiger K.W. och Connelly, James (2011) “Conclusion: the European Union’s leadership role in international climate change politics reassessed”, i R.K.W. Wurzel & J. Connelly (Eds.) *The European Union as a leader in international climate change politics* (s. 271-290). London: Routledge.