

# Mod en økologisk stat?

Temanummer: Den Bæredygtige Stat

*Med en summarisk gennemgang af miljøreguleringens historiske tilblivelse og udvikling trækker jeg statsteoretiske iagttagelser med ind i kritisk, tværfaglig analyse af miljøpolitikens manglende effektivitet. Kritikken bliver sammen med EU's voksende betydning medskaber af en voldsom statslig vækst i styringsapparat, der dog gradvist udhules i styringsformåen. Bidraget gennemgår forskellige statskoncepter fra miljøstat over supervisionsstat til en bæredygtig stat mod til sidst at tegne konturer af en økologisk stat i et nulvækst samfund.*

## Aktualisering af statstænkning som håb

*Crises tend to create profound cognitive, strategic, and practical disorientation by disrupting actors' sedimented views of the world, including their various social imaginaries. They disturb prevailing meta-narratives, theoretical frameworks, policy paradigms, and/or everyday life and create space for proliferation (variation) in crisis interpretations, drawing on different imaginaries, only some of which get selected as the basis for 'imagined recoveries' to be translated into economic strategies and policies. (Jessop, 2012)*



**JESPER HOLM**  
Lektor, RUC

Den britiske politolog/sociolog Bob Jessop, der gennem årtier har samlet globale politik- og statsteorier fra en mangfoldighed af teoritraditioner (for en oversigt, se Jessop, 2022), indleder mit bidrag for at påpege, at dybe kriser for større populationer og territorier, som den eskalerende klimakrise, Corona-pandemien eller krigen i Ukraine, også kan generere et helikopterblik på, hvad der egentlig er statens rolle og potentiale i samfundet. Så forskellige instanser som miljø-NGO'erne (som Klima- og Omstillingsrådet, NOAH, Omstilling Nu, CONSITO), erhvervsorganisationer (som Dansk Energi), forskning (Willig og Blok, 2020, 2021; Latour, 2020; Pedersen, 2020; Rasmusen, 2021) samt EU's Miljøagentur (EEA, 2022) og Kommissionen har siden foråret 2020 og frem udtrykt håb om, at staten træder ind med en ligeså overbevisende rolle som i pandemipolitikken for at medvirke til grøn genstart af samfundet oven på Corona-pandemien. En genstart i en omstillingsretning rettet mod øget biodiversitet, dæmpning af klimakrise og dybere SDG17-målopfyldelse. Jeg tager fat om denne krisebetingede åbning for videnskabelig refleksion, som også Rasmus Willig og Anders Blok har gjort det i Den Bæredygtige Stat (Willig og Blok, 2020), idet der i kriserne kaldes på en kærkommen nytænkning af stat, miljø og samfund som et håb (Nyggaard og Bertel, 2014).

Mit bidrag vil være at gengive, hvad statsteoretisk informerede studier af miljøregulering og planlægning gennem de sidste 50 års historie har lært os om miljøpolitikens udvikling og grænser, og hvad der kan omsættes til i dag, hvor fordring om en dybere bæredygtig omstilling træder helt frem på den politiske agenda i EU. På trods af en imponerende mængde hierarkier af planlægning, regulering og styringsinstrumenter med hjælp fra EU, OECD og FN, er staten nemlig bagud med at sikre en bare tilnærmelsesvis robust vej mod bæredygtig omstilling. Derfor vil jeg også belyse, hvordan samtidige alternative statsforestillinger om en *grøn stat* har taget sig ud gennem de samme 50 år for at afslutte med diskussion af, hvad vi har lært om den rolle, staten spiller ift. miljøet og fremover kan indtage ift. degrowth, faktor 10, nulvækst etc. Hvad vil samfundsvidenskabelige statsanalyser kunne bidrage med, ift. at tegne konturerne af et kommende statsapparat der matcher omstillingens udfordringer? Mit fokus vil ikke være på staten som nation, hvilket Blok og Willig (2020) og en del andre til dels gør, eller på hvilke former for demokratisk mobilisering, der vil kunne sandsynliggøre en omstilling af staten. Jeg vil heller ikke beskrive og dokumentere miljøproblemernes omfang og skiftende karakter over perioden. Mit fokus vil være på staten som institution, dens grundfunktioner, styringsmidler og forvaltningsapparat set ift. miljøområdet – men også lidt på nye politiske styringsmidler, der kunne komme i brug.

Statens form, institutionelle opbygning og funktioner har været i centrum for statsteoriens videnskabelige analyser og diskussion gennem flere årtier. Heri indgår også: hvordan skal vi karakterisere staten i samtiden, hvad har vi lært af nye måder, staten intervenserer på, og hvor er der tale om systematisk *state failure*? På miljø-ressource-natur-klimaområdet vil jeg følge udviklingen i miljø-, affald-, natur-, vand-, energi- og klimaregulering og planlægning (MANVEK) koblet med voksende problemer med at indfri løfterne fra det, der i angelsaksisk tradition bliver kaldt for miljøstatens institutionelle udviklinger.<sup>1</sup> Løfter om sikring af human og planetarisk sundhed.

Willig og Bloks bog *Den bæredygtige stat* (2020) vil have djøf-administrationerne, studerende og miljø-NGO'er til at tænke: *hvordan er en stat, der gør dybe forandringer mulige?* De kalder på en ny samfundskontrakt herfor og slår derfor dørene op for civilsamfundet og andelsøkonomi som grundlag for en bæredygtig nationalstats virkefelt. Her vil jeg gerne motivere til at se på selve statsapparatet, styremåder og vidensgrundlag, for vi har lært fra velfærdsstatens eller konkurrencestatens virkemåde, at uanset politiske programmer for andet, bliver kontinuerlig økonomisk vækst med planetarisk nedbrydning blindt prioriteret. Denne skruestik er indlagt i institutioner for samfundsmæssige konsekvensanalyser, kampagner, policy-formering og feedback-interventioner på udviklingsspor, som embedsapparatet genererer samordnede kampagner og indsatser ud fra (Andersen et. al. 1996; Pedersen, 2011). F.eks. forekommer der ved finanslovsforhandlinger og optakt til overenskomstforhandlinger bestemte former for analyser og kampagner, som bliver gentaget med samme fordelingsdynamikker og vækstimperativer til følge. På samme vis indgår standardprocedurer, rentekalkuler og modeller for

effektvurderinger af forslag til større miljøindsatser. Det går ud over friheden i politisk at gøre bæredygtig politik, idet særlige samfundsøkonomiske hensyn gør sig gældende apriori. Jeg gør hermed også opmærksom på, at der savnes nybrud i statsteori om staten selv, der kan honorere samtidens kald på modvækst o. lign. (se også D'Alisa og Kalinka, 2020 for deres review).

## Kapacitetsopbygning på miljøområdet

I det følgende kobles de sidste 50 års kapacitetsopbygning på miljøområdet for stat og kommuner. Styrings-skift forstås som koblet til koncepter og strategier der søger at håndtere nyopståede miljøproblemer. Det sker på baggrund af egne og kollegers arbejde med feltet gennem de sidste 40 år, rundet af den samfundsvidenskabelig, tværfaglige miljøteknologi analysetradition, som har sine rødder på RUC, AAU og DTU, suppleret af politologer og sociologer fra KU, ÅU og CBS, der har gjort vægtige bidrag til miljøforskningen. Derfor er blikket her præget af denne forskning og forståelse af trinvis udviklingsmåder af miljøindsatsen gennem nye forståelser af stat-marked-civilsamfund-dynamik, forvaltningens selvforståelse osv., som statsteori typisk er interesseret i.

Over de sidste 50 år er der etableret et miljøbureaukrati og dataovervågnings-system, med det vidt forgrenede regulerings- og plankompleks, vi har i dag i dansk MANVEK-regulering. Udviklingen er foregået ad flere forskellige spor og faseskifte med hver sine dynamikker og udvidede felter for operativ virke. Det fører for vidt her at henvise til kilderne for diverse analyser, men eksempler på især den tidlige litteratur er Andersen (1997), Christiansen (1996), Christensen & Nielsen (2002), Engberg (1999) og senere Holm et. al, (2007, 2013, 14). Jeg har integreret diskrete forsøg på at indplacere stats- og forvaltningsteoretiske termer for statsformer og reguleringstyper i disse faser inspireret af teoretiske værker om staten fra Jänicke (2000), Jessop (1990, 2008, 2012) Pedersen (2011), Andersen (2006) og Andersen og Pors (2014).

Med afsæt i tidlig industrialiseringsregulering af tvister om vandressourcer og arealer ift. omgivelserne tilbage fra 1880'erne trådte staten til og etablerede basal hygiejne infrastruktur som kloakering, beskyttelse af grundvand til drikkevand og regulerede konkurrerende natur-ressourceudnyttelse. Indsatsen for beskyttelse af særlige sårbare eller værdifulde naturområder starter i begyndelsen af 1900-tallet som fredninger af byggeri, landbrug og industriel udnyttelse. Med gradvise udvidelser af virkemidler ift. forskellig regulering af arealudnyttelser i øgede antal fredningsområder formede der sig korridorer af blågrønne lunger og større naturområder op til 1992. Her overtog en naturbeskyttelseslov og udvidede virkemiddelrepertoiret med alt fra sprøjtefri zoner, fredning af naturtyper, landbrugsdrift ift. sårbar natur og EU's habitat-direktiv senere Natura2000 mm. Det var dog først i 1970'erne, at Danmark på lige fod med andre vestlige industrisamfund begyndte at reagere mere samlet og institutionelt på industriens og siden landbrugets miljøbelastninger, der var opstået i kølvandet på den hurtige industrialisering siden 1950'erne. I før-

ste omgang oprettede regeringen et miljøministerium og -styrelse i 1973, og med miljøbeskyttelsesloven fra 1974 med tilhørende luft-, vandløbs- og recipientreguleringer og -planer begyndte man at kontrollere forureningen af omgivelserne ved at sætte normer for industriprocessers udledninger, affald og giftige stoffer. Især tyske miljøstandarder for disse områder var afsættet for denne regulering, der på den ene side satte grænseværdier og loft for forurening af omgivelserne, på den anden side sikrede industriel ekspansion med afsæt i forureningstilladelser, der ikke ville kunne møde erstatningskrav. Denne fase i natur- og miljøbeskyttelsen svarer til retsstatens etablering noget længere tilbage i tiden, hvor omfang og retning af erhvervslivets handling reguleres negativt ved at forbyde eksplicit definerede ting f.eks. i særlige områder, således at alt, hvad der ikke udtrykkeligt er givet påbud om eller sat grænser for, er tilladt. Denne retsstat på miljøområdet forsøger at skabe orden gennem etablering af juridisk kodeks på området. Den måtte derfor arbejde for at finde en balance mellem de forskellige forbud, grænser og forureningslofter, så aktører med hensyn til at opnå deres frihed ikke hindrede andres rettigheder. I denne juridiske gründerperiode blev retsvidenskab den vigtigste videnskab, der producerede samfundets overordnede og dominerende billede. Miljøtilgangen kaldes både fortynding (forureningen opblandes med vand og luft), end-of-pipe-regulering (skorstene og spildevandsrør) og zonerings (fordeling af arealanvendelsen til bolig, industri, landbrug og sommerhuse).

Med industriel vækst blev forureningslofterne hurtigt nået i denne periodes forsøg på at tillade forurening til en miljø- og sundhedsmæssig forsvarlig tilstand, så der opstod nye problemer som følge af den akkumulerede mængde af spildevand, luftforurening, kemikalier, affald og spild. Svaret på det blev at lave indsatser inde i virksomhedernes dispositioner, uddanne personer til forvaltningerne i miljøhåndtering af teknologimyndighedernes tilsynsføring og søsætte miljøledelse i virksomhederne. Jura som hovedvidenskab bliver her suppleret med tværfaglig miljøvidenskab. Dertil begyndte man at understøtte en integreret forureningsbekæmpelse i teknologiudviklingens retning i forsknings- og udviklingsnetværk og danne miljøstander efter best practise. I samme periode etableres hele miljøinfrastrukturen for håndtering af affald, spildevand og kemikalier. Det kaldes samlet for en økologisk moderniseringsstrategi: en forebyggende miljøindsats med en tiltro til, at miljøteknisk videnskab, nye professioner i selvledende miljøforvaltninger og opstrøms indsats til bekæmpelse af forureningen ved kilderne vil kunne løfte industrisamfundet ud af dets miljøskygge. Det ligner *velfærdsstatens* fremvækst på det sociale- arbejdsmarkedspolitiske område og bliver senere benævnt ansatser til *miljøstatens* begyndende fremvækst i angelsaksisk litteratur (Meadowcraft, 2005 – der dog mente, det først ville lykkes realiseret i disse år).

Fremkomsten af flere og nye miljøproblemer fra diffuse kilder, såsom trafik, landbrug og produkter, og nye former for forurening fra f.eks. trafik, affaldsforbrænding og deponeret industriaffald under fortsat økonomisk vækst bevirkede, at forurenings- og ressourcetrykket øgedes. Svaret blev nu en sektoroverskridende indsats for at få miljøkonsekvensvurdering ind i selvi-

agttagelsen af praksis på hver sit ressortområde: i sektorer og inde i den økonomiske ledelse af virksomhederne samt i selve designet af deres produkter. Det bliver i statsteori benævnt som *supervisionsstatens* (Andersen og Pors, 2019) integration af miljøhensyn horisontalt ind i andre politik-, investerings- og designområder for at etablere mekanismer for offentlig som privat deltagelse i udvalgte miljøpolitiske beslutninger, og forpligtede sig til nationale mål for reduktion af miljøfremmede stoffer etc. Energisektoren blev underlagt miljøkrav, og ny energiplanlægning blev sat i gang for at understøtte større vedvarende energianlæg. Landbruget blev pålagt at skulle gennemføre gødningsplaner, reducere fosfor- og kvælstofanvendelsen, tildække gylletanke og reducere spredningen af pesticider og næringsstoffer på markerne mm. Denne periode er kendetegnet ved, at bæredygtighedsdagsorden fra FN og EU siden 1986-92 omsættes i strategier og politik i dansk miljøregulering. Her ses økonomisk og social udvikling stadig i økologisk moderniserings ånd (samfundets problemfri selvudvikling mod større miljøhensyn), så vækst tænkes at kunne gå hånd i hånd med miljøhensyn, nu gennem sektor-integrerede planer og programmer og i flere skalaer (multilevel governance fra Rio-topmødet i 1992, Jänicke, 2003). Vi får her bæredygtighedsplaner for en række sektorområder, kommuner, brancher og virksomheder, og vi får en ny form for deliberativ governance i kommunerne i form af Lokal Agenda 21 udvikling mm. En begyndende statslig indsats til understøttelse af markedsbaseret økologisk modernisering kaldte nu også på selvstyring såsom forbrugernes grønne indkøbsvaner, søsætning af miljømærkningsordninger, frivillige aftaler med brancher om tilbagetagnings ordninger og diverse miljøkommunikationssystemer. Der skulle skubbes til produktkæder, offentlige grønne indkøb mm. I denne periode fremkommer de første ideer til en *miljøstat* i forskellige udgaver (Dente, 1995), der strategisk fokuserer på regions- og brancherettet bæredygtig ressourceudnyttelse.

Et decideret miljøpolitisk opgør med disse forrige perioders opbygning af en miljøinfrastruktur, påbuds/forbud-regulering og supervision fulgte med regeringsskiftet i 2001, som igangsatte en 12-årig nedbygningsperiode af først natur- og miljøstyrelserne og sidenhen amternes naturovervågningsprogrammer og regulering af de større virksomheder i miljøbeskyttelse. En lang række indsatser udi støtte til F&U i renere produktionsteknologi, grøn produktdesign og lokale bæredygtighedstiltag i kommunerne blev nedlagt sammen med en nedgradering af forrige periodes refleksive reguleringsindsats i samarbejde mellem myndigheder og virksomheder. I stedet kom satsning på markedsbaseret selvregulering af miljøindsatsen. Ove Kaj Pedersens terminologi om *konkurrencestaten* og senere *markedsstaten* passer med politikken på disse områder i denne periode, hvor ideologien om minimalstaten fik ørenlyd, ikke mindst på miljøområdet.

Den globaliserede markedsøkonomis fremvækst blev dog fulgt af tiltagende globale miljøproblemer, og med de kumulative effekter af de forgangne årtiers ekspansion af den fossile økonomi voksede de mange tegn på store miljøkriser som ressourceudtømmning, affaldsspredning, biologisk masseuddøen, faldende

fiskefangst og landbrugsproduktivitet samt ikke mindst klimaforandringer. Vi fik Klima-, Energi- og Forsyningsministeriet i 2007, 15 år efter Rio-topmødet havde søsat Koyoto-protokollen, men Danmark var i EU og FN med til at befordre et regimeskifte tilbage mod en ny form for kapacitetsopbygning på miljø-, energi-, klima- og affaldsområdet. Frem til i dag har vi fået nye omfattende tiltag som klimatilpasningsplaner i kommunerne og klimahandlingsplaner for landbrug, byggeri og transport. Cirkulær økonomi som princip for design og genanvendelse af materialer og produkter er fremkommet som handlingsplaner i plast-, tekstil- og byggebrancherne. Biodiversitets dagsordenen har fået nyt fokus med EU's omfattende planmål om genforvildning og målfastsatte krav om arealreservation for fredning og naturbeskyttelse, i Danmark aktuelt spejlet i finansieringspulje til vådgøring af lavbundslande, 15 nationalparker, multifunktionel jordfordeling og planmål for mere vild natur og urørt skov. Der er kommet analytiske blikke på systemiske dynamikker inden for brancher såsom hele byggeriets eller bilismens omstilling med indsatser der forsøger at koble udvidet producentansvar med tilbagetagning af elektronik, bildele mm., og i byerne er fremkommet diverse plantiltag for blågrøn byfornyelse. Alt sammen områder som de forrige års regulering og planlægning ikke dækkede.

### Udviklingens sammenfatning

Samlet set har den danske stat således over de sidste 50 år, kun afbrudt af en periode med green backlash i 2001-11, udviklet et væld af koordinerede og ukoordinerede love, normer, miljøstandarder, planer, reguleringer, institutioner og aktiviteter til styring af samfund-natur-miljø interaktioner på forskellige skalaer, sektorer og natur-ressourceområder. I dag er der i Danmark, med EU som mellemstatslig policy generator, langt over 200 reguleringsfelter, som er koblet med ca. 50 planområder. Som eksempel kan nævnes, at Miljøbeskyttelsesloven implementerer 49 EU-direktiver, som hver især rummer forskellige reguleringsfelter. Loven implementeres i Danmark via 124 bekendtgørelser, 48 vejledninger og 8 cirkulærer, hvor der i både bekendtgørelser og vejledninger indgår en række forskellige planområder. Hertil kommer 18 EU-bindende BAT-specifikationer (Retsinformation, Kjær, 2021). På en lang række områder er der etableret et miljøløft, der har garderet mod fortsat forgiftning af vand, jord, krop og luft, men ikke fjernet de store mængder op-hobede spildstoffer i f.eks. grundvand, havet eller i luften. Der er etableret et miljøberedskab og en regulering til indkapsling af miljøfremmede stoffer og forbud mod punktkilders forurening, men som på mange måder har sikret en fortsat økonomisk vækst (her ser vi bort fra eksport af miljøproblemer fra outsourcet produktion til tredje verdenslande). Med de stats- og politikrettede kritiske iagttagelser og forslag til reformer er de faktisk på mange måder lykkedes at gøre forandringer gældende, og det er således selv blevet en del af forandringsdynamikken. Med udviklingen har staten fået tiltagende fokus på tværgående problematikker mellem sektorer og miljøproblemer, værktøjer til at analysere materialer og produkter ud fra en række livscyklus- og cirkulære principper, indsatser til at tjene multifunktionelle hensyn som f.eks. klimatil-

pasningsplaner, vandplaner, naturplaner eller multifunktionel jordfordeling. Dertil har vi set træk på standarder og miljøvaredeklarationer, der bygger på avancerede livscyklusanalyser. På klimaområdet har vi på det seneste set en kompleks sammenkoblet pakke af klimalov, klimapartnerskaber, handlingsplan, årlige klimaprogrammer og redegørelser med handlepligt. Så på papiret har vi tilsyneladende en stærk Leviathan, der ved første blik viser et imponerende hierarki af regulering og planlægning, initieret af FN og EU med knopskydninger af avancerede styringsinstrumenter. Læg dertil strategisk samordnede handleplaner udi stadig mere systemisk rettede erhvervs- og forbrugsorienterede indsatser, multilevel governance og tilsvarende virkefelter, som sigter på at koordinere tiltag, der rækker på tværs af recipienter (f.eks. klima, vandkvalitet og biodiversitet).

Det afspejler, at den miljøpolitiske sektor gennem de sidste 30 år er blevet en af de førende områder for eksperimenter med politisk-administrative nybrud – såsom de frivillige miljøaftaler, miljønormer baseret på markedsdynamik og teknologisk udvikling fra frontløbere i miljøbeskyttelse (BAT) eller selvstyringsteknikker for virksomheder, politik og regulering til stimulering af innovation i produktdesign. Gennem opbygningsperioden har miljøstaten frembragt et væld af nye reguleringsinstrumenter, statslig-OPP-styring, refleksiv regulering og på det seneste de strategiske udviklingsprogrammer, der primært har været udviklet i EU's miljøforskning, politiske beslutninger og i miljøbureaukrati. EU har formået at bringe nye eksperimenter fra forskning og frontløberstater til torvs og sikre implementering i administrative, juridiske og ledelsesmæssige retningslinjer, samt stået bag de vidtrækkende strategiske planer og aftaler. I 2022 står vi således med meget omfattende strategiske målprogrammer i cirkulær økonomi, vedvarende energi, klima- og miljøvenligt fødevarer-system, bæredygtig mobilitet og byggeri, samt biodiversitetsrettede sikringer af natur og økosystemer.

## Grænser for statens miljø-ressource-klimapolitiske råderum

De omtalte senere tiders mange nye sektoroverskridende, systemisk- og brancherettede tiltag for at stimulere en bæredygtig omstilling kunne vi med Andersen og Pors (2014) give betegnelsen *potentialitetsstat* for dens mange eksperimenter med nye former for mere strategisk rettede indgreb, samt nye måder at forvalte og koble stat og samfund på. Men det sker stadig reelt som en *miljøstat*, der agerer inden for industri- og vækstsamfundets rammer, en stat mellem dynamisk pragmatisme og blød bæredygtighed i Dryzecks skematikker (Dryzeck, 1997). Med de 50 års opbygning af en miljøinfrastruktur og reguleringskompleks i staten er der i dag skabt en situation, hvor staten møder sine egne selvgenererede miljøproblemer i muliggjort fortsat lineær vækst, og i skabelsen af nye problemer fra etableret infrastruktur (såsom tungmetaller og dioxin fra affaldsforbrænding eller PCB og mikroplast i spildevandsslam). Så vi må konkludere, at alt imens opfindsomheden i nye former for statslige tiltag

er eskaleret med miljø- og statsanalytikernes hjælp til realisering af en miljøstat, sker det samtidig med fremvæksten af nye globale miljøkriser, som ikke tøjles. Vi kunne sige, der er tale om en fremadskridende kapacitetsopbygning af en nu etableret *miljøstats* interventioner, reguleringer af forbrug og produktion og stadig mere avancerede iagttagelse af vækstsamfundets indbyggede miljøproblemer. Men staten forbliver dog på dette område en slags *ballonstat*, fordi der ikke røres ved selve væksten og dens ressourcetræk. Derfor er vi ikke tæt på en økologisk stat, men vi er kommet nærmere en forståelse af hvorfor.

Grænserne for statens råderum på miljøområdet er tidligt fremsat og gentaget over flere ombæring i stats- og politikstudier: fra starten af 1970'ernes kapitalismekritik af ”grænser for statsinterventionismen” (Altvater, 1973) og medstatslige forureningstilladelser, over state failurekritikken i 1980'erne (Jänicke, 1990) til de mere diskursivt orienterede kritikker fra Hajer (1996) og Dryzeck (1997) samt Blühdorn (2007) om miljøpolitikens diskursive fastlåsning til vækst og negligering af samfundets naturgrundlag. På det seneste har Hausknost (2019) pointeret, at staten rammer et glasloft – den grænse, der viser sig for en intervenerende miljøstat, der forsøger at overskride markedets behov for økonomisk vækst. Selve miljøstaten formår ifølge glasloft-teoremet og modvækst-skolerne ikke at række ud over de grundlæggende dynamikker i det markeds-liberale samfund og vil derfor aldrig kunne komme selve grundproblematikken til livs. Det passer med vores historiske rekonstruktion i det foregående: forsøgene på at opbygge en miljøstat, der jo lykkedes, hvad angår etableringen af en statslig infrastruktur og et reguleringskompleks indenfor hele MANVEK-området, men som ikke lykkedes med at stabilisere en form for bæredygtig balance mellem stat og natur.

De kritiske statsteorier i perioden 1970-2000 spejles i de nyere modvækst-skrifter, men nu i andre termer, hvor grundproblematikkerne omtales i genre: evig materiel- og energistigning i opretholdelsen af den markedsbaserede økonomiske vækst, der parret med fordelings- og erhvervspolitiske mekanismer samt velfærdspolitikens virkemåde opretholder fordringerne på fossil-økonomiens permanente honorering af behovsudvidelserne i forbrugsbaserede livsformer (jvnf. Kallis, 2018).

I Samfundsøkonomen (nr. 4 fra 2019) diagnostiserer Stefano Ponte rimelig skarpt de progressive forsøg med miljøstaten:

*In other words, while green capital accumulation strategies that optimize production and resource use are helping to lower the relative energy and material intensity of production, they do not address the overall ecological limits to growth because they are based on a logic of continuous expansion.*

Hvad jeg her har argumenteret for, har O'Neill (2015), Pichler m.fl. (2017) og Fritz og Koch (2016) dybere og empirisk blotlagt: hvordan den økologiske moderniserings forestilling om en glidende afkobling mellem økonomisk vækst og materielt input ikke holder vand. Mere autoritativt er måske Human



Development-rapporten fra UNDP (2020), der for første gang sammenstillede globale data om sammenhængen mellem social og økonomisk udvikling på den ene side og økologisk belastning på den anden side. Disse data peger på, at der aktuelt ikke findes eksempler på stater, hvor der både findes udfoldede sociale rettigheder, sund økonomisk udvikling og samtidig et lavt økologisk aftryk. Grøn vækst og økologisk modernisering er (kan) med andre ord ikke lykkedes!

Vi kan også ty til officielle miljøtilstandsrapporter og policydokumenter for at illustrere, hvor svagt det er lykkedes at tackle de miljøproblemer, der truer med at forværre klodens evne til at opretholde menneskeheden i dens nuværende udgave såsom EU's strategi for biodiversitet 2030 eller den seneste IPPC-rapport. Her kritiseres sporafhængighed, sektorfokusering og for svagt udviklet styringskapacitet (IPPC, 2022).

## Kaldet på bæredygtig omstilling og en ny rolle for staten

*To bring their environmental performances, especially their matter and energy throughputs, in line with ecological thresholds and to reach UN climate targets (IPCC 2018), rich countries would need to 'degrow' (Asara et al. 2015, her fra Koch, 2020).*

Mens kritisk rekonstruktion og dekonstruktion af statens virke ift. miljøområdet er omtalt i det foregående, så har der også inden for statsteori været bølger af forsøg på at skitsere mere langsigtede udkast til en fremtidig udgave af en stat, der ville kunne stimulere reel bæredygtig udvikling. Herhjemme udgav COS-Centeret på Handelshøjskolen i København en rapport af Jesper Pedersen i 1991, der trak institutionelhistorieskolen over i skitser til en forhandlingsøkologisk stat, mens John Dryzek kom med sit udspil om en stat rundet af grøn rationalisme i 1997. I midten af 1990'erne deltog jeg selv under EU's femte miljøforskningsprogram i et projekt ledet af Bruno Dente om The Ecological State, der undersøgte en ny generation af miljøpolitikker og -institutioner blandt europæiske forskere i miljøpolitik. Drøftelserne i sidstnævnte gik på en fremtidig multilevel rettet stat (som jo nu er realiseret), men med ressourceledelse i alle sektorer som grundlag og styring efter miljø- og behovsgoder i en bæredygtighedspolitik med institutioner, der sikrer kontinuerlige innovation og forbedringsdynamikker initieret i alle sektorer. Barry og Eckersly (2005) samlede forfattere, der tog tråden op med en række forsøg på at sprænge økologisk modernisering og pege på konturerne af politisk handle rum blandt grønne forandringskræfter. Denne kobling til sociale bevægelser, socioøkonomiske kræfter og strategisk rettede formationer låner sit tankegods fra neo-gramsciansk tænkning om politik og stat (D'Alisa og Kallis, 2020, Jessop, 1990). Willig og Blok plæderer i deres bog fra 2020 tilsvarende for forsøg på at opspore forskellige udviklingsveje mod en gradvis omlægning af staten selv, med afsæt i dens samfundskontrakt med interessenter og befolkning. I den transitionsteoretiske skole er der tilsvarende gjort forsøg på at analysere

forskellige spor, en stat af i dag kunne følge i transitionspolitikker og i netværksstyret management af markedet mod mere bæredygtige sociotekniske nicher eller regimer omkring sektorer, forbrugsområder og brancher (Geels, 2004, Geels og Kemp, 2012, Holm et. al, 2014)

Men de fleste af disse forsøg på ved hjælp at teoretisk inspiration at rekonstruere alternative veje, ad hvilke en bæredygtig stat ville kunne sætte en ny kurs mod bæredygtig omstilling, kobler sig på mange måder til de tidligere forsøg fra miljøstaten; de færreste af de alternative stats- og transitionsteoretiske positioner, der vil en bæredygtig omstilling, retter for alvor en kritik mod markedsøkonomisk vækstdynamik som afsæt for alternativet (Kemp og Loorbach, 2006). I såvel 2016 som i 2020 udgav tidsskriftet *Environmental Politics* to vellykkede temanumre, hvor udviklingen af en ny form for stat på den anden side af vækstsamfundet gjorde sin entré med transitionsteoretiske vinkler på politik i bæredygtig omstilling samt modvækstbaserede ideologisk-politiske tiltag. Tilsvarende findes en lang række relevante artikler om staten og modvækst i tidsskriftet *Ecological Economics*. Her diskuteres veje for en bæredygtig stat, der understøtter modvækst og evner at inkorporere samfundets stofskifte med naturen. Men selv i disse videnskabelige forsøg på at definere modvækst og conceptualisere veje dertil gives der mest fokus til politikker for det gode liv og en bæredygtig husholdning uden for staten selv. Der fokuseres sympatisk på nye veje såsom støtte til ikke-forbrugsbaserede livspolitikker, kultur, kortere arbejdstid, statslig radikal omfordelingspolitik, kooperativer til at drive produktion, statsovertagelse af nøgleindustrier etc. Men der savnes en statsteoretisk forståelse af, *hvilken* stat der med hvilke medieringsformer, institutioner og virkemidler skal kunne medvirke til en sådan omstilling (D'Alisa og Kallis, 2020)

En fremtidig stat, der i sit virke vil kunne inkorporere en styring af delsystemers resursetræk, skubbe til radikale innovationer i teknologiudvikling og orientere sig med basal behovsøkonomi som doughnut-økonomisk tænkning, vil jeg, for ikke at blande det sammen med overgangsformen til den bæredygtige stat, i stedet kalde en mulig fremtidig idealtipe: *Den økologiske stat*. Altså en stat, der formår selv at være en slags økosystem af instanser, der selvopretholder et bæredygtighedsfokus, nøjagtig som velfærds-konkurrencestaten opretholder økonomisk vækstorienteret aktivitet. En økologisk stat styrer efter parametre for sektorer, forbrug og service i ressource-økologisk balance (Pedersen, 1991), tildeler og understøtter ressourcer og aktiviteter efter indikatorer på økosystemernes resiliens og sætter rammer og fordeler indkomst og ressourcegoder under bæredygtige rammebetingelser. Byggestenene dertil kan rumme forsigtighedsprincipper; de strategiske policies og virkemidler fra det forgangne årti. En sådan stat må have fokus på udviklingsdynamik i erhvervssektorer koblet med multifunktionelle krav til de eco-system services, de trækker på. Men den økologiske stat må også indbygge en struktur, der understøtter en vedholdende erhvervs- bolig- og andre sektorpolitikker, hvor specifikke klima-, biodiversitets- og energi/ressourcehensyn holder vækstdynamikkerne i skak under et fastsat indkomst-, produktions- og ressourceloft.

Et kvotesystem, ikke af CO<sub>2</sub>-forurening mm, men af goder for befolkning og erhverv, som vi kender det fra krigsøkonomien.

Så hvordan vil vi kunne flytte ud af konkurrencestaten og danne et nyt institutionelt grundlag, der flytter os ind i den økologiske stat? Som Koch (2020), inspireret af Ian Gough, anfører, er der jo ikke sket et værdiskred eller et ideologisk opgør med vækstsamfundet og naturgrundlagsfortrængningen. Et opgør, der kunne ligge til grund for en her-og-nu opbakning til modvækst i en økologisk stat. Koch (2020) peger på en overgangspolitik i kombination med bottom-up mobilisering og aktivisme, parret med top-down-regulering i et skifte mod blandede offentlig-private-kooperative ejendomsforhold i en innovations-stimulerende stat, der omfordeler materielle ressourcer og indtægter igennem nye former for beskatning (Koch, 2020). Willig og Blok leder med mange andre efter broer, ad hvilke alternative vækstmodeller og politiske kræfter vil kunne få skabt albuerum for den gradvise overgang: ”Egentlige samfundsforandringer i retning af en ambitiøs grøn omstilling og en bæredygtig statsform kan kun tænkes at indtræde, når der opstår nye reformalliancer.” (Willig og Blok s. 45). Willig og Blok ser det som et normativt anliggende og søger efter idealer, der ville kunne opnå max tilknytning til projektet ud fra en scanning over aktuelle strømninger i befolkningen, der søger at indfri eller tilslutter sig mere bæredygtig levevis. Jessop taler tilsvarende om realiseringsvilkårene for forestillede koncepter om en potentiel, ny økologisk rettet statslig strategi. Vellykkede institutionelle spor og diskurser i staten skal formå at:

*[..] undergo theoretical, interpretative, and policy elaboration leading eventually to their becoming taken-for-granted and integrated into standard policy procedures and, perhaps, new crisis-management routines. This raises the key issue of the (always limited and provisional) fit between imaginaries and real, or potentially realizable, sets of material interdependencies in the economy (or, for our purposes, the ecological order more generally) and how the economy is linked to wider social relations. Proposed crisis strategies and policies must be (or seen to be) effective within the spatio-temporal horizons of relevant social forces in a given social order. In general, the more sites and scales of social organization at which resonant discourses are retained, the greater is the potential for institutionalization. Otherwise, the new project will seem ‘arbitrary, rationalistic, and willed’ and the cycle of variation, selection, and retention will be triggered again (Jessop, 2012, s. 4).*

Det fordrer dog ifølge Jessop et opgør med alle de samtidige udviklingstræk i vækstregimerne og fokus på lokale eksperimenter, der er lykkedes med momentant at sætte andre udviklingsspor i søen (Jessop, 2012); se tilsvarende fra danske kommuner i Damsø et. al. (2017) eller Holm et. al. (2014). Lyder det langhåret, så læs policy-anbefalingerne fra IPPC’s seneste rapport, for her rejser der sig også en forestilling om en kapacitetsopbygning i staten til at kunne agere tværsektorielt, multilevel og -aktørorienteret og til at kunne mestre integreret udvikling af klimaresiliens. En stat, der herigennem også indfrier andre

sektormål; en stat, der kan forestå langsigtet planlægning og udvise reflektiv fleksibilitet i en sådan grad, at konturerne af en semi-bæredygtig-økologisk stat træder frem (IPPC, 2022, s. 30-31).

## Noter

1. Nationalstaten er her i fokus som lovgivende, regulerende og håndhævende myndighed, der reelt varetager miljøindsatsen, endskønt EU eller FN over årene har fået en stadig mere dominerende rolle i policy- og regimeudvikling på miljø-klima-ressource-området.

## Referencer

- Almlund, P. and J. Holm, (2015): Post Rio and Ottawa Policy – Communication for Deliberation, in *Journal of Transdisciplinary Environmental Studies* Volume 15, no 2
- Altvater, E. (1973) Om nogle problemer ved statsinterventionismen. *Kurasje* nr. 7.
- Andersen, M.S. (1997): Denmark, in Martin Jänicke & H. Weidner: *National Environmental Policies – A Comparative Study of Capacity-Building*, Germany, Springer
- Andersen, N.Å., Kjær, P., & Pedersen, O.K. (1996). Forhandlingsøkonomi: teori eller samfundsdiagnose? *Dansk Sociologi*, (3).
- Andersen, N.Å. (2006): Supervisionsstaten og den politiske virksomhed, i C. Frankel: *Virksomhedens politisering*, Samfundslitteratur
- Andersen, N.Å. og J. Pors (2014) *Velfærdsledelse*, Hans Reitzel
- Barry, John and R. Eckersley: *The State and the Global Ecological Crisis*. John Barry and Robyn Eckersley. Cambridge, MA, MIT Press.
- Blühdorn, I & I. Welsh (2007): Eco-politics beyond the paradigm of sustainability: A conceptual framework and research agenda. *Environmental Politics*. Volume 16, 2007 - Issue 2:
- Bulkeley, H. (2011), The role of cities in technological transitions, in Bulkeley H, Broto VC, Hodson M and Marvin S (eds), *Cities and low Carbon Transitions*, Routledge; London.
- Christensen, Per og E.H. Nielsen (2002): Opbygningen af Miljøadministrationen, i Finn Arler (red.): *Humanøkonomi – Miljø, teknologi og samfund*
- Christiansen, P.M (1996): Denmark, in: Peter Munk Christiansen (ed.): *Governing the Environment – Politics, Policy and organization in the Nordic Countries*, Nord 1996:5
- D’Alisa, G. and, G. Kallis (2020): Degrowth and the State, *Ecological Economics*, no. 169
- Damsø, T.N.J., Kjær, T., & Christensen, T.B. (2017). Implementation of local climate action plans: Copenhagen – towards a carbon-neutral capital. *Journal of Cleaner Production*, 167, 406-415. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2017.08.156>
- Dente, Bruno (ed., 1995) *Environmental policy in search of new instruments*. Kluwer Academic Publishers, Dordrecht,
- Dilling-Hansen, T. (2003): Økosamfundenes historie, i Allan Elm og T. Dilling-Hansen: *Økosamfund i Danmark. Hvordan drømme bliver til virkelighed*. LØS
- Dryzek, J. (1997) *Politics of The Earth*, Oxford Press
- Duit, A. (2008): ‘*The Ecological State: Cross-National Patterns of Environmental Governance Regimes*’, EPIGOV Paper No. 39, Ecologic – Institute for International and European Environmental Policy: Berlin
- Engberg, J. (1999) *Det heles vel*, Københavns Kommune
- Europakommissionen (2020) *En jord til bord-strategi for et fair, sundt og miljøvenligt fødevarer-system*. Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, det europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:52020DC0381>
- European Commission (2020), Directorate-General for Environment, *EU biodiversity strategy : bringing nature back into our lives*, Publications Office, <https://data.europa.eu/doi/10.2779/117476>
- EEA (2013) *Late lessons from early Warnings science, precaution, innovation*, European Environmental Agency report nr 2013, ISSN 1725-9177
- EEA (2022) *COVID-19: lessons for sustainability?* Policy Briefing, febr. 2022 covid-19-lessons-for-sustainability.pdf (europa.eu)
- Geels, F.W. og Kemp. R (2012), The multi-level perspective as a New Perspective for Studying Socio-Technical Transitions, in Geels, F.W, Rene K., Dudley G., Lyons G (2012), *Automobility in transition. A socio-Technical Analysis of Sustainable Transport*, Routledge, New York, 2012
- Geels, F.W. (2004), ‘From sectoral systems of innovation to socio-technical systems: Insights about dynamics and change from sociology and institutional theory’, *Research Policy* 33:6-7, 897-920.
- Hajer, M. A. (1996). Ecological Modernization as Cultural Politics, i *Risk, Environment & Modernity. Towards a New Ecology*, edited by S. Lash, B. Szerszynski and B. Wynne. Oxford: Sage.

- Hausknot, D. & M. Hammond (2020). Beyond the environmental state? The political prospects of a sustainability transformation, *Environmental Politics*, 29:1, 1-16, DOI: 10.1080/09644016.2020.1686204
- Holm, J., O.E. Hansen & B. Søndergård (2003): Environmental Policy and Environment-oriented Technology Policy in Denmark, In Geerten Schrama and Sabine Sedlacek (eds.), *Environmental and Technology Policy in Europe – Technological Innovation and Policy Integration*, p. 59 – 96, Kluwer 2003
- Holm, J., Petersen, L.K., Læssøe, J., Remmen, A., & Hansen, C.J. (red) (2007). *Økologisk Modernisering på dansk*. København: Frydenlund.
- Holm, J. (2010): Local Experimentation and Deliberation for Sustainable Development– Local Agenda 21 Governance, in Figueroa, M., B. Elling, E. Jelsøe, & K. Aagaard Nielsen (eds.): *A new agenda for sustainability*, Aldershot: Ashgate.
- Holm, J. & K.A. Kristensen (2014): Bæredygtige Utopiske Levefællesskaber, i *Psyke og Logos*, Vol 35. nr.1
- Holm, J., J.O. Jensen, I. Stauning og B. Søndergaard (red.) (2014): *Bæredygtig omstilling i bolig og byggeri*, Frydenlund Academic
- Hunold, C. and John Dryzek (2005) Green Political Theory and The State, i John and R. Eckersley: *The State and the Global Ecological Crisis*. John Barry and Robyn Eckersley. Cambridge,MA, MIT Press.
- IPCC (2022): Summary for Policymakers [H.-O. Pörtner, D.C. Roberts, E.S. Poloczanska, K. Mintenbeck, M. Tignor, A. Alegría, M. Craig, S. Langsdorf, S. Lösche, V. Möller, A. Okem (eds.)]. In: *Climate Change 2022: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. Cambridge University Press. In Press. [https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC\\_AR6\\_WGII\\_SummaryForPolicymakers.pdf](https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf)
- Jackson, T. (2008) *Prosperity without Growth, Economics for a Finite Planet*. Earthscan, London (2008)
- Jessop, B. (1990): *State Theory – Putting capitalist States in their Place*, Polity Press UK
- Jessop, B. (2008): *State Power*, Polity Press UK
- Jessop, B. (2012) Economic and ecological crises: Green New Deals and no-growth economies', *Development*, 55 (1), 17-24, 2012.
- Jessop, B. (2022) <https://bobjessop.wordpress.com/2015/02/27/states-and-state-power-a-strategic-relational-approach/>
- Jänicke, M. (1990) *State Failure. The Impotence of Politics in Industrial Society*
- Jänicke, M. (2000): *Ecological Modernisation – Innovation and Diffusion of Policy and technology*, FFU working paper, Berlin.
- Jänicke, M. (2003), *The "Rio Model" of Environmental Governance – A general Evaluation*, FFU-report 2003, Berlin
- Kallis, G. (2018), Degrowth. *Agenda Publishing*, <https://doi.org/10.2307/j.ctv5cg82g>. Accessed 13 Apr. 2022.
- Kemp, R. and D. Loorbach (2006): 'Transition Management: a Reflexive governance approach' in Voß, J-P., D. Bauknecht and R. Kemp (eds.): *Reflexive Governance for Sustainable Development*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 103-130.
- Kjær, T. (2021) Oplæg på Grundkursus i Miljøplanlægning, TekSam, RUC (upubliceret)
- Koch, M. (2020) The state in the transformation to a sustainable postgrowth economy, *Environmental Politics*, 29:1, 115-133, DOI: 10.1080/09644016.2019.1684738
- Latour, B. (2020): <https://aoc.media/opinion/2020/03/29/imaginer-les-gestes-barrieres-contre-le-retour-a-la-production-davant-crise/>. Her hentet og oversat til engelsk på : <https://zkm.de/en/where-to-land-after-the-pandemic>
- Meadowcroft, J. (2005). From Welfare State to Ecostate. In John Barry and R. Eckersley: *The State and the Global Ecological Crisis*. John Barry and Robyn Eckersley. Cambridge,MA, MIT Press.
- Mol, A.P.J., 2016. The environmental nation state in decline. *Environmental Politics*, 25 (1), 48–68. doi:10.1080/09644016.2015.1074385
- Nygaard, B. (2014) *Håb*, Århus Universitetsforlag – Tænkepauser
- O'Neill, D., (2015). The proximity of nations to a socially sustainable steady-state economy. *Journal of Cleaner Production*, 108, 1213–1231. doi:10.1016/j.jclepro.2015.07.116
- Pedersen, J. (1991) *Miljøpolitik og samfundsøkologi*. COS Forskningsrapport nr.2, Handelshøjkolen.
- Pedersen, O.K (2011) *Konkurrencestaten*. hans reitzel
- Pedersen, O.K. (2020) Interview i information, oplæg på Altingets seminar september 2021.
- Pichler, M., et al., (2017). Drivers of society-nature relations in the Anthropocene and their implications for sustainability transformations. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 26, 32–36. doi:10.1016/j.cosust.2017.01.017
- Ponte, Stefano (2019) Green capitalism and unjust sustainability. *Samfundskonomen*, nr.4
- Rasmussen, M.V. Interview I Kristeligt Dagblad 5.2.20210
- UNDP (2020) *The next frontier – Human development and the Anthropocene*. HUMAN DEVELOPMENT REPORT 2020.
- Willig, R. og A. Blok (2020) *Den bæredygtige stat*. hans reitzel