

Miljöfrågorna inför 90-talet

– en utmaning för svensk lokal planering

Uno Svedin

Forskningsrådsnämnden, Stockholm

Artikeln ger en översikt över miljöfrågornas förändring till innehåll och vad gäller politisk bedömning och roll i samhällsdebatten under efterkrigstiden.

Svensk miljöhistoria under 1900-talet

Om man skall diskutera den svenska tankeramen inom vilken 90-talets samhällsplanering på naturresurs- och miljöområdet sker och kommer att ske, skulle en utgångspunkt kunna vara de utredningar och förberedelsearbeten till lagstiftning som utfördes i början av 80-talet. Jag skulle vilja indela insatserna i två grupper. "Den visionära ansatsen" kan i betydande utsträckning sägas vara representerad av Naturresurs- och miljökommittén som avgav ett slutbetänkande 1983. Det direkta utredningsarbetet för Naturresurslagen och den reformerade Plan- och bygglagen, som nu är i kraft får representera "den pragmatiska ansatsen".

Men för att förstå detta måste man nog ändå ta sats i ett lite längre tidsperspektiv, som kan sträcka sig över hela den svenska 1900-tals miljöhistorien. Historikern Lars Lundgren¹ har på ett mycket intressant sätt utpekat tre perioder under detta sekel fram till idag som speciellt intressanta ur en miljöpolitisk synvinkel. Den första utgörs av årtiondet fram till första världskrigets utbrott. Denna fas kan sägas vara karakteriserad av lokala punktproblem på miljöns område, problem som till yttermera visso var klart synliga eller kännbara genom doftsinnen. Det var också relativt lätt att relatera utsläpp och effekt. Tiden mellan dessa två var dessutom kort. Pro-

blemen karakteriserades som vatten- och luftföroreningar, förgiftning eller dylikt. Miljöproblemen sågs helt enkelt som en slags arkipelag av lokala problem, som vart och ett inte hade särskilt mycket med de andra att göra. Speciellt diskuterades vattenfrågorna vid denna tid.

Gör vi sedan ett stort hopp fram i tiden till en bra bit efter andra världskriget, så är 60-talet betydelsefullt. Det är då som svenskarna väljer att diskutera "miljö"-frågor. Problemen uppfattas nu inte längre som ett antal lokala bekymmer. Det mesta i naturen hänger samman och ämnen sprids i luft, vatten och mark. Genom näringskedjorna dras hela hierarkier av organismer in i ett biologiskt och kemiskt sammanhang. Här ingår definitivt människan på pyramidernas topp. Människan är alltså också utsatt. I problembilden ingick exempelvis spridning av för livsbetingelserna ogynnsamma ämnen, till exempel kvicksilver för betning av utsäde. En påverkan i en del av systemet får genomslag i en annan del.

Det är också under slutet på 60-talet som Statens Naturvårdsverk bildas (1967) som ett institutionellt svar på de upplevda problemen. Under denna tid ligger uppmärksamheten i hög grad på ett antal "onaturliga" ämnen. Speciellt uppmärksammas utsläpp till vatten. Det är också under denna fas som miljardsatsningen görs under en tidsperiod kortare än ett årtionde på kommunal och industriell vattenrening. Speciellt står här fosforkomponenten i fokus.

Den period som Lars Lundgren ser som den tredje intensiva miljöperioden är det halvdecennium som leder upp till i dag från mitten av 80-talet. Men innan vi säger något om det, finns anledning att ändå överväga hur 70-talet och det sena 80-talet skiljer sig från varandra.

Problembildens förändring

1. De tidigare punktkällorna har alltmer börjat förlora i betydelse efter ett omfattande reformarbete inriktat mot industriutsläpp. Allt är ännu inte väl på den fronten, men problemfronten har förskjutit sig relativt sett. *De diffusa* källorna, exempelvis från jordbruket och transportapparaterna börjar bli allt viktigare. Därmed ändras också aktörsbilden. Eftersom mycket av de diffusa källorna kommer från produkterna själva och dess användning och mindre från produktionsfasens problem breddas också antalet "problemorsakare".

2. Det lokala fokus som kännetecknade problemen från tidigt 1900-tal och långt fram till efter andra världskriget förändras kraftigt och vi får inte bara en nationell utan också superregional (t ex Östersjön) eller *internatio-*

nell/global karaktär på problemen (ozonskiktet, global klimatförändring). Än en gång betyder det att aktörs- och ansvarsbilderna är ändrade. Många av dagens problem måste nu hanteras genom en apparat av internationella överenskommelser, som endast steg för steg är under uppbyggnad. 1992 års FN-konferens i Rio syftar just till att vara plattformen för flera viktiga konventioner för frågor av "global" typ, till exempel klimatförändringar, förlust av global biodiversitet etc. Grovt sett finns dock ännu inte instrumenten för hanteringen av de globala miljöproblemen, åtminstone inte på den nivå eller med de mandat som kommer att visa sig nödvändiga. Diskussionerna om en europeisk miljömyndighet inom EG, men också propåer om en förstärkt FN-roll i stort inom miljöområdet skall ses i detta ljus.

3. Som professor Arne Jernelöv vid IVL har påpekat², rör sig också problemformuleringen under de senaste två årtiondena från problem som är synliga och manifesterade, till exempel eutrofieringen av insjöar, dvs igenväxning på grund av överskott av näringsämnen, till *prognosticerade* problem som vi endast sannolikhetsmässigt kan ta ställning till, och där de stora effekterna ligger i framtiden. Tidsrelationerna mellan problem-upphov och effekter är däremot av en sådan art att det är nödvändigt att agera redan nu på de indikationer vi har. Ett gott exempel på diskussionen kring dessa frågor är de internationella förhandlingarna om den troliga klimatförändringen. De politiska spänningar som här föreligger rör just frågan om i hur hög grad sannolikheten av att något kan ske i framtiden verkligen skall föranleda dyrbara förändringar redan idag, till exempel i form av omfattande ändringar av energiproduktionssystemet. Denna punkt berör inte bara miljöfrågorna i sig, utan också hur politik överhuvudtaget kan bedrivas. Tolkningen av vetenskapens osäkerheter i förhållande till den demokratiska och politiska processen dyker upp som centrala problem. Inte minst diskussionerna vid FN-konferensen i maj 1990 i Bergen om miljön i de industrialiserade staterna visade på exakt detta.

4. Problemens innehållsliga behandling har också förändrats. Lite schablonartat kan sägas att 60-talets fokus på vattenfrågor i hög grad hanterades av limnologer och vattentekniker. Mot slutet på 80-talet gäller utmaningen *hela samhällstekniskt-organisatoriska komplex*, som livsmedelsförsörjningssystemet, energisystemet och transportsystemet. Dessa sektorer är dessutom delvis sammankopplade som jordbrukssystemets energiberoende exemplifierar. Brundtlandkommissionens³ markering 1987, att problemen just är sektorsövergripande, leder till att en väsentligt vidgad bas i fråga om discipliner måste till för att hantera dessa frågor. Problem som rör samhällets incitamentsstruktur, dess juridiska och administrativa former, för att inte tala om den normativa bas som kulturella och

etiska ramar anger, måste få en kvalificerad belysning. Ju mer frågorna breder ut sig och berören hel livsform i de industrialiserade länderna, desto vidare måste kunskaps- och perspektivbasen bli för att ha en chans att täcka problemens vidd. De u-landsrelaterade frågorna får inte glömmas bort i sammanhanget även om de innehållsligt tar sig delvis andra uttryck. Nord-Syddimensionen återvänder med full kraft när det politiska spänningsfältet väst-öst minskar i betydelse. På alla dessa områden kommer samhällsvetenskap och humaniora in på ett drastiskt nytt sätt inför 90-talet.⁴ Sättet att hantera problemens komplexitet har också förändrats. Ekologen C S Holling⁵ har betonat att medan det tidigare 70-talet fortfarande trodde på stora systemmodeller inriktade mot möjliga balanser, så har intressefokus nu förskjutits till möjligheter och risker av dramatiska, plötsliga förändringar, "katastrofer" och oväntade överraskningar. Detta leder till ett annat förhållningssätt till den analytiska ansatsen som nu mer måste betona beredskap till flexibel anpassning inför nya situationer och mer generellt en markering av den politiska läroprocessen.

Svensk lokal och regional miljöplanering inför 90-talet

Vad betyder allt detta för svensk, lokal planeringsvardag inför 90-talet? Det borde här kanske vara på sin plats att peka på en paradox. Å ena sidan har vi helt tydligt sett en globalisering av en rad av miljöproblemen, med ett ständigt eskalerande behov av höjd institutionell nivå (nationell, superregional, superinternationell) för att klara av problemen. Parallellt med detta har vi också sett en decentralisering i Sverige till kommunerna av en rad miljöansvar, som tidigare legat på högre nivå (regionalt eller nationellt). Inte minst de under 80-talet ianspråktaga nya lagsystemen "naturresurslagen" och "plan- och bygglagen" visar tydligt på detta. Ansvaret för såväl en mer handfast markanvändningsplanering som mer långsiktigt framåtblickande funktionsperspektiv läggs nu i hög grad i den enskilda kommunens händer. Det är då viktigt, särskilt i samband med arbete på översiktsplanerna som ju just är ett av de viktiga instrumenten i detta avseende, att förändra inställningen till planeringens syfte och uppgifter. Den djupt framåtblickande processen måste nu direkt kanaliseras in i planeringsarbetet och på lokalt initiativ, eftersom omvägen via centrala direktiv och perspektivplaner blir för senfärdig eller t o m inte alltid längre står till buds.

I detta sammanhang kan man fråga sig i vilken mån omlagringar av roller mellan olika europeiska delregioner kommer att ske i spåren av den allt

snabbare integrationsprocessen, vare sig den formellt kommer att manifesteras sig i ett svenskt EG-medlemskap, eller på annat sätt rent formellt politiskt-organisatoriskt. Kan vi här se starkt påverkande randvillkor in mot den lokala planeringsverkligheten, som tidigare endast svagt tagits hänsyn till på miljöområdet. Redan en begränsad ändring i den europeiska arbetsfördelningen kan här leda till betydande effekter.⁶

Och hur är det med den industristrategiska anpassningen till detta europeiska förlopp, som redan den kommer att leda till betydande nedslag i den konkreta planeringsvardagen, inte minst på det regionala planet?

På miljöområdet finns här anledning att än en gång reflektera över de två utredningsansatser som delvis i konkurrens med varandra har gett uppspelet inför det sena 80-talets planeringssituation. Det är helt klart att det nu operativa lagkomplexet i stora delar bygger på den "pragmatiska och inkrementella förändringens" erfarenheter och problemsyn. Och den i sin tur har starka rötter i en tradition som utgått från stadsplanering som profession och med fysisk riksplanering som klangbotten. Den "visionära ansatsens" bidrag, som åtminstone delvis här och var finns insprängda i reformpaketets breda idéflöde, betonade istället den långsiktiga ekologiska utmaningen, de grundläggande normativa premisserna i framtidsarbetet, samt behovet av att granska incitamentsstrukturer och hinder i en samhällelig kontext. Spänningen mellan en konventionell steg-för-steg samhällsförbättrarmodell och den långa tidshorisontens krav på radikal handling finns oförlöst inför 90-talet. Det tidiga 80-talet hade inte ännu de politiska verktygen eller en erkänd problembild som klarade en syntes på en högre ambitionsnivå än den som manifesteras i det nu gällande lagsystemet. Kravet på reform är dock redan synbart i det system som nu börjat användas. En viss möjlighet till en kraftfullare framtidsinvägning finns dock tillgänglig som option i tillämpningsfasen i den nu nystartade strukturen.

90-talets utmaning i den svenska planeringsvardagen är dock fortfarande hur det visionära perspektivets frågor skall kunna bryta in i det pragmatiskt framtagna regelsystemet, som kodifierar kontinuiteten bakåt. Eller för att vara mer direkt. Hur skall den nya insikten om de komplexa systemens överraskningseffekter kunna göras om till ett förhållningssätt för lokal politik? Hur skall aningen om inom relativt snar framtid radikalt ändrade behov att av hälsoskäl skärpa normerna för vad som skall tillåtas som omgivningsnivåer av vissa ämnen kunna hanteras gentemot en vanlig lokal investerings- och planeringshorisont? Hur skall de vetenskapliga osäkerheterna avvägas i den lokala politiska vardagen? Och slutligen, hur skall den demokratiska processen se ut, som gör det möjligt att närma sig de övergri-

pande krav på den omställning av industriländernas livsstilar och systemlösningar som snart, mycket snart, syns alltmer nödvändig.

Kan "planeringen" i gammaldags mening här få en ny roll som medskapare i den nödvändiga dialogen mellan framväxande kravbild, allmänhetens förståelse och rent konkreta handfasta beslut om fysiska och sociala planeringsobjekt och de därvid sammanhängande bindningarna som består i att vissa investeringar faktiskt måste göras?

Referenser

1. Lars Lundgren: *Miljöpolitik på längden och tvären. Erfarenheter av 20 års miljö-
vårdsforskning. Vilka var frågorna, vilka är de och vilka blir de?* Rapport 1989-08-
09, Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL), Stockholm 1989.
2. Arne Jernelöv: *Några synpunkter på svensk miljövård under 1900-talet.* SNV-rap-
port 3635, Statens Naturvårdsverk, Stockholm 1989.
3. World Commission on Environment and Development, "Our Common Future",
1987. Oxford University Press, Oxford, 1987.
4. Hans Landberg och Uno Svedin: *The Societal Dimension of the Environmental
Issues – A growing Concern*". In *Swedish Perspectives on Human Response to Glo-
bal Change*. Eds U Svedin & Bo Heurling. Report 1988:3, Forskningsrådsnämnden,
Stockholm 1988.
5. C S Holling: Ett sammandrag av dessa tankar görs i Uno Svedin: "Förändrad fram-
tidsplanering – om relationen mellan politik, planering och forskning" i *Nature-
surser och landskaps omvandling*. Red Bo Heurling, Bostadsdepartementet och
Forskningsrådsnämnden, Stockholm 1988. Distributör: Svensk Byggtjänst.
6. Nordrefo 1988:3. Temanummer om "Naturresurserna och den regionala planering-
en".
7. Erik Wirén: *Naturresurserna och den regionala planeringen*. FRN-rapport 1990:7,
Stockholm, 1990.