

# Essay

## Den inddæmmede miljøstat? Definitions magt i den grønne omstillings natur- og klimapolitik

Af Anders Blok, professor i miljø- og klimasociologi,  
Institut for Fødevarer- og Ressourceøkonomi (IFRO),  
Københavns Universitet



**Magt**udredningen 2.0

## Indledning: miljøstatens glasloft?

Over de sidste godt 50 år har stater som den danske opbygget betydelige nye kapaciteter i relation til viden, administration og regulering, når det handler om at imødegå de voksende natur-, miljø- og klimaudfordringer. I internationalt komparative undersøgelser betragtes Danmark her gerne som en såkaldt etableret miljøstat (Duit 2016). Med dette forstås en stat, der har opbygget et relativt stort miljøreguleringskompleks, har en relativt høj miljøadministrativ kapacitet, gør udbredt brug af grøn beskatning, og hvor betydelige dele af de offentlige forsknings- og udviklingsinvesteringer tilfalder det grønne område. I analogi til velfærdsstaten ses miljøstatens rolle typisk som dét at regulere markedets negative miljøeksternaliteter, for på den måde at sikre indfrielsen af en række kollektive natur- og miljøgoder.

Imidlertid understreger litteraturen samtidig en gennemgående begrænsning i miljøstatens opgavevaretagelse, som under ét kaldes miljøstatens glasloft (Hausknost 2020). Hermed forstås en række strukturelle barrierer for øget miljøbeskyttelse, primært knyttet til senmoderne staters funktionelle imperativ om fortsat økonomisk vækst og velstand. Her betones det særligt, at staternes kapaciteter har vist sig begrænsede, når det handler om at bringe de globale miljøudfordringer omkring klimaforandringer og biodiversitet under kontrol. Omkring disse store og komplicerede problemkomplekser, der rækker på tværs af styringskæder på lokale og globale niveauer, synes selv etablerede miljøstater som den danske at komme til kort. Hertil kan tilføjes, at det i et land som Danmark tillige har vist sig vanskeligt at få også mere lokale natur- og miljøudfordringer under kontrol, særligt når det kommer til forurening af vand- og havmiljøet fra landbrug, men også hvad angår visse typer af industriforurening.

I lyset af natur-, miljø- og klimaudfordringernes vigtighed og deres placering i dét organiserende samfundsprojekt, der kaldes for grøn omstilling, er det afgørende at få belyst såvel miljøstatens relative succeser som dens vedblivende udfordringer i en dansk magtudredning. I tråd med sociologisk og politologisk risikosamfunds- og miljøstatsforskning kan det overordnet ske gennem et fokus på fordeling og forhandling af definitionsmagt over forskellige natur-, miljø- og klimaproblematikker. Definitionsmagt forstås her som en type af diskursiv magt, forbundet tillige med materielle og institutionelle ressourcer, interesser og positioner, hvorigennem der fastlægges dominerende forståelser af miljøproblemerne og deres foretrukne eller acceptable løsningsrum. Et

sådant fokus vil kunne belyse, hvordan miljøstatens manøvrerum inddæmmes diskursivt og interesse-mæssigt, og hermed forklare miljøstatens vedvarende udfordringer – samt belyse vilkårene for, at dens glasloft kan brydes i retning af øget bæredygtighed.

### **Hvad mangler vi at vide om definitionsmagt i miljøstaten?**

Den mest udbredte forklaring på miljøstatens glasloft i litteraturen henviser som nævnt til såkaldte funktionelle imperativer i den senmoderne, liberalt-demokratiske stat (Dryzek et al. 2003; Eckersley 2021). Som udgangspunkt anses statens imperativer her som toledet: dels at sikre økonomisk vækst og velstand for sin befolkning, og dels at træffe beslutninger på måder der sikrer demokratisk legitimitet. Herpå følger diagnosen, at disse imperativer – og særligt det økonomiske – kun selektivt og delvist muliggør miljøforbedringer, i form af den type ”økologisk modernisering” der har vundet stort indpas i bl.a. Danmark. Her ligger fokus på miljøteknologisk innovation, grøn vækstkoalitioner og markedsbaserede tilgange som de bærende elementer i statens miljøreguleringsindsats. Tiltag til natur-, miljø- og klimabeskyttelse, der rækker ud over disse hegemoniske rammer, vil tendere til at blive udgrænset (Blok 2024).

Denne overordnede forståelsesramme efterlader mange, mere detaljerede spørgsmål til teoretisk og empirisk udfyldelse i en kontekst som den danske. Det er f.eks. ikke entydigt, præcist hvordan og ud fra hvilke mere specifikke logikker beslutninger om miljøregulering træffes i den danske korporative miljøstat, med afsæt i magteliten af regeringsbærende partier, erhvervsorganisationer og fagforeninger (Ellersgaard & Larsen 2022). I særdeleshed kalder det på yderligere forskning at forstå, hvorfor pres fra et kritisk grønt civilsamfund til tider, men langt fra altid, lykkes med at skubbe til disse logikker i retning af stærkere miljøbeskyttelse. Dette spørgsmål er blevet vigtigere i de senere år, hvor den grønne aktivisme er blevet fornyet og intensiveret, og hvor legitimeringspresset på staten i forhold til at respektere planetære økologiske grænser på bæredygtig vis derfor er vokset (Willig & Blok 2020).

Mere alment findes der kun ganske lidt forskning, der beskæftiger sig komparativt med miljøstatens interne variationer, og altså med spørgsmål om grader af ambition og målopnåelse på tværs af miljøpolitiske områder eller domæner. Hvordan kan vi forklare det forhold, at der historisk og aktuelt ses store sådanne interne variationer, hvor nogle miljøpolitiske områder præges af betydelig målopnåelse og miljøforbedringer,

mens andre præges af svigtende politiske ambitioner, manglende implementering, eller begge dele?

I litteraturen finder vi en række bud på mekanismer, der kan være med til at forklare sådanne mønstre – men som nævnt ikke mange studier, der efterviser dem konkret (Rea & Frickel 2023). For det første tales der om erhvervsinteressers regulatoriske inddæmning ('regulatory capture'), hvor svigtende miljøregulering kan forklares gennem en ofte "tavs" definitionsmagt udøvet uden for offentlighedens søgelys. For det andet peges der på betydningen af administrative og professionelle mandater, hvor det f.eks. gør en forskel, om CO<sub>2</sub>-afgiftsmodeller lægges op omkring miljø-, landbrugs- eller finansministerielle tilgange (Pedersen 2005). For det tredje driver civilsamfundets kampanjer og alliancer et større eller mindre legitimitets- og handlingspres på staten, sådan som det bl.a. kom til udtryk op til "klimavalget" i 2019. Og for det fjerde har forskellige natur- og miljøbeskyttelsestiltag varierende grader af offentlig og kulturel klangbund og betydning. I Danmark kan man her f.eks. tænke på den høje symbolværdi, grundvandsbeskyttelse tillægges, eller på debatter om værdsatte naturområder.

### **En komparativ undersøgelse af den danske miljøstats inddæmning?**

Disse mulige mekanismer og hvordan de virker sammen på konkrete miljøpolitiske områder kunne med fordel undersøges inden for en komparativ ramme. I denne ramme ville man kunne skelne miljøpolitiske områder i forhold til deres primært globaliserede (f.eks. klima) eller lokaliserede (f.eks. vandmiljø) miljøeffekter, samt efter dominansen af mere antropocentriske (f.eks. sundhedsrisici for mennesker) eller biocentriske (f.eks. egenværdien af biodiversitet) risikoforståelser. Metodisk ville man kunne kombinere policy-dokumentstudier og processporing med kvalitative interviews og eksisterende magtelite-netværks-kortlægninger, for på denne måde at komme tættest muligt på mekanismernes betydning.

Der findes brudstykker af denne type komparative undersøgelser i andre lande (f.eks. Rea & Frickel 2023). Men i dansk kontekst findes primært casestudier for de enkelte miljøpolitiske områder. Her skal kort skitseres elementer af relevante case-baggrunde.

Inden for klimapolitikken har eksisterende studier særligt peget på betydningen af den civilsamfundsmæssige mobilisering for at skabe det mulighedsrum, der førte til vedtagelsen af en internationalt set relativt ambitiøs klimalov i 2020 (Nash & Steurer 2022).

Siden har andre påpeget, at konfliktniveauet mellem grønt civilsamfund og staten igen er steget, i takt med omstridte diskussioner om klimalovens implementering samt begrænsninger. Her spiller spørgsmål omkring såkaldte forbrugsbaserede klimaudledninger en særlig rolle som en type af frontlinje- og konfliktakse-spørgsmål i forhandlingerne af det nationale ansvar for globale udledninger. Forbrugsbaserede udledninger medtages ikke i det officielle danske 70%-reduktionsmål, hvilket kritiseres i civilsamfundet, af forskere og blandt grønne partier ud fra normer om global klimaretfærdighed (Blok 2024). Som sådan kan spørgsmålet forventes at ville indtage en hovedrolle, når klimaloven skal revideres parlamentarisk i 2025.

For et komparativt casestudie vil hovedspørgsmålet være: hvordan kan vi forklare udgrænsningen af de forbrugsbaserede udledninger fra den danske miljøstatslige klimapolitik – og hvilke legitimitetsudfordringer giver denne udgrænsning? Hypotesen vil være, at udgrænsningen opretholdes i krydsfeltet mellem, på den ene side, et administrativt og professionelt mandat, der har rødder i klimaregimets FN-procedurer; og på den anden side orkestreringen af dominerende politisk-ideologiske interesser på området, der spiller global økologisk og lokal social retfærdighed ud mod hinanden. Det ses f.eks. når den nuværende statsminister siger, at hun ikke vil tage spaghetti bolognesen fra det arbejdende folk. Endelig er der tale om et område, hvor det er vanskeligt for civilsamfundet at skabe stor offentlig-kulturel klangbund, fordi klimaimplikationerne kan opleves som fjerne i rum og tid.

Biodiversitetspolitikken tilbyder en anden case, hvor miljøeffekterne i sidste ende er globale, og hvor risikoforståelserne relativt til klimaområdet er mere biocentriske. Her tilbyder debatter og kontroverser om nye nationalparker sig som en prisme til at undersøge det forhold, at Danmark ifølge biodiversitetsrådet som ekspertorgan er meget langt fra EU's målsætninger om 30% beskyttet natur i 2030 (idet Danmark ifølge rådet p.t. ligger på ca. 1,8%).

Spørgsmålet vil være: hvordan kan vi forklare trægheden i statens vilje og evne til at iværksætte nye biodiversitetsindsatser i Danmark, trods voksende pres fra internationale institutioner, forskning, grønt civilsamfund og en øget folkelig interesse? Her vil hypotesen være, at hensyn til naturressourceindustrier i landbrug og skovbrug fortsat vejer tungere i de administrative ressortområders mandater – samt at politisk handlekraft modarbejdes af træghed og uenighed i kulturelle natursyn, sådan som det bl.a.

ses i debatter om dyrevelfærd i relation til gen-forvildning ('rewilding') af naturområder (Christensen & Bentsen 2023).

Regulering af PFAS-kemikalier udgør en oplagt tredje case, hvor miljøeffekterne i høj grad er antropocentriske og lokaliserede. Der er her tale om en relativ succeshistorie, forstået sådan, at reguleringen på dette område er blevet betydeligt skærpet i Danmark og i EU over de seneste 20 år, og at disse skærper synes at kunne aflæses i sundhedsindikatorer og i relation til grund- og drikkevandsbeskyttelse. Dette står bl.a. i kontrast til USA, hvor regulering har vist sig mere træg og omstridt (Richter et al. 2021). Samtidig har den danske stat dog undladt at indføre et egentligt PFAS-forbud, med henvisning til at man afventer EU-regulering.

Til forklaring af denne reguleringsmæssige indsats og balancegang vil hypotesen være, at det relative fravær af kemiske industrihensyn i Danmark har spillet en betydningsfuld rolle (om end hensyn til medicinalindustrien samtidig udvirker et modpres). Hertil kommer, at der over årene er skabt en betydelig offentlig problembevidsthed, som kan omsættes til politiske legitimitetsgevinster. Administrative og professionelle forståelser af EU-jurisdiktion synes samtidig at modvirke forbudstiltag, trods et vist pres fra civilsamfundet.

Indsatser for vandmiljøet kan udgøre en fjerde og sidste case, hvor risici er lokaliserede men mere biocentriske. På dette område spiller landbrugssektoren en hovedrolle, og vedvarende stridigheder om etableringen af randzoner rundt om landbrugsarealer tilbyder et interessant casestudie på området. Her er det veldokumenteret i eksisterende forskning (Thorsøe et al. 2017), at organiserede landbrugsinteresser spillede en hovedrolle i det forløb, hvor en ny centrum-højre-regering i 2015 afskaffede de randzone-reguleringer, som den forudgående centrum-venstre-regering ellers havde fået etableret efter mange års administrativ-professionel kapacitetsopbygning. Tættere på nutiden kan man spørge, hvordan det politiske kompromis på kvælstofområdet fra 2021 – og herunder fraværet af randzoner – kan forstås? Hypotesen vil være, at fortsat regulatorisk inddæmning fra landbrugs- og erhvervsorganisationers side udgør den primære faktor i denne fortsat komparativt svage miljøstatslige regulering.

**Afrunding: hvorfor belyse miljøstaten i en ny magtudredning?**

Det danske miljøministerium blev oprettet i 1973, og tiden siden har været præget af brud og bevægelser i den institutionelle miljøindsats, som særligt voksede sig stærk i 1990'erne. Relativt til for 20 år siden, hvor den forudgående magtudredning blev udført, er grøn omstilling dog samtidig i mellemtiden blevet etableret som et diskursivt sammenhængende, men også omstridt, samfundsprojekt. Forhandlinger om og implementeringer af dette projekt former i høj grad produktionen og fordelingen af miljø- og sundhedsmæssige risici i et land som Danmark, og sætter rammerne for udøvelsen af global ansvarlighed i det 21. århundrede.

Det er derfor centralt at forstå, hvordan definitionsmagten over dette projekts forskellige dimensioner er fordelt – og hvordan der løbende strides om og flyttes grænser for natur-, miljø- og klimaindsatser. Den danske stat må forstås også som en miljøstat, der udgør et vigtigt knudepunkt i styringskæder på tværs af lokale og globale niveauer. Politiske partiers historie, identitet og vælgermæssige succes afhænger af den grønne dagsorden. Og i lyset af klimatrusler forhandles og forskydes selve statens legitimitet i stigende grad i relation til et kritisk, grønt civilsamfund. Af alle disse grunde bør miljøstaten belyses i en ny magtudredning.

## Litteratur

- Blok, Anders (2024) Contesting eco-modernist hegemony in Denmark? Green reform nexuses and transformative climate advocacy in an established environmental state, under review i *Environmental Politics*.
- Christensen, Roland V. K. & Bentsen, Niclas S. (2023) Discourse developments within the public agenda on Danish nature management 2016-2021: animal welfare ethics as a barrier to rewilding projects, *Ambio* 53: 637-652.
- Dryzek, John et al. (red.) (2003) *Green States and Social Movements: Environmentalism in United States, United Kingdom, Germany, and Norway*. Oxford: Oxford University Press.
- Duit, Andreas (2016) The four faces of the environmental state: environmental governance regimes in 28 countries, *Environmental Politics* 25(1): 69-91.
- Eckersley, Robyn (2021) Greening states and societies: from transitions to great transformations, *Environmental Politics* 30(1-2): 245-265.
- Ellersgaard, Christoph H. & Larsen, Anton G. (2022) Hvad skal en magtudredning ved afslutningen på historiens afslutning svare på? *Økonomi & Politik* 3-4: 5-15.
- Hausknost, Daniel (2020) The environmental state and the glass ceiling of transformation, *Environmental Politics* 29(1): 17-37.
- Nash, Sarah L. & Steurer, Reinhard (2022) From symbolism to substance: what the renewal of the Danish climate change act tells us about the driving forces behind policy change, *Environmental Politics* 31(3): 453-477.
- Pedersen, Lene H. (2005) The political impact of environmental economic ideas, *Scandinavian Political Studies* 28(1): 25-46.
- Rea, Christopher & Frickel, Scott (2023) The environmental state: nature and the politics of environmental protection, *Sociological Theory* 41(3): 255-281.
- Richter, Lauren, Cordner, Alissa & Brown, Phil (2021) Producing ignorance through regulatory structure: the case of per- and polyfluoroalkyl substances (PFAS), *Sociological Perspectives* 64(4): 631-654.
- Thorsøe, Martin H., Graversgaard, Morten & Noe, Egon (2017) The challenge of legitimizing spatially differentiated regulation: experiences from the implementation of the Danish buffer zone act, *Land Use Policy* 62: 202-212.
- Willig, Rasmus & Blok, Anders (2020) *Den bæredygtige stat*. København: Hans Reitzels Forlag.



# Magtudredningen 2.0: Essay-serien

En central del af Magtudredningen 2.0 er en bred inddragelse af forskere, hvis forskning kredser om et eller flere af magtudredningens temaer. Som led i projektet blev der i foråret 2024 afholdt 15 forskerworkshops, hvor oplægsholdere efterfølgende blev inviteret til at omarbejde deres oplæg til et essay. Essay-serien er forfatternes perspektiver på centrale tematikker for en dansk magtudredning og har forfatterne som afsender.

**Dette essay er en del af tema 7.2 i Magtudredningen 2.0's forskningsplan:**

**"Hvilke sikkerhedspolitiske forskydninger har der været i det 21. århundrede?"**

Dette tema undersøger magtforskydninger mellem internationale aktører og det danske demokrati. Et første spørgsmål er på hvilke måder Danmarks beslutningsrum udvides og begrænses af forholdet til EU? Implementeringen af EU-beslutninger kan begrænse råderummet, men samtidig kan EU-reguleringer udvide beslutningsrummet til at omfatte områder, hvor Danmark ellers ville stå med begrænset beslutningskompetence. Et andet spørgsmål er, hvordan de geopolitiske forskydninger påvirker Danmarks sikkerhedspolitiske orientering? Det gælder både generelle globaliseringstendenser og nye geopolitiske spændinger relateret til eksempelvis krigen i Ukraine, ressourcer i Arktis og Kinas stigende magt.