

Södertörnshögskola

Institutionen för livsvetenskaper

Miljö och Utveckling

C-uppsats i Miljövetenskap framlagd Vt. 2006

Baltic 21 kontra Helcom
Hållbarhet eller Modernisering

Av Kalle Falk

78.03.15-0072

Handledare: Björn Hassler

Abstract

The purpose with the essay is to point out how the main differences of the Helsinki Commission, Helcom and Baltic 21 can be explained from a general perspective and with a specific focus on two of their ongoing projects: Baltic 21 Lighthouse projects and The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Plan. And to investigate how the organisations themselves formulate the purpose of the two projects. This will be an indication on why environmental problems are handled with in a traditional matter although the rhetoric of the environmental politics is permeated by the concept of Sustainable Development.

This dilemma is being treated from the theoretical approaches of Ecological Modernisation and Sustainable Development and linked to how these organisations actually carried out their work and how the historical heritage have a role to play in this complex of problems. The results of the essay shows that concrete differences exists in the way that the two organisations are constructed and how their ongoing projects are designed and formulated. These differences can be derived to the theoretical platforms Ecological Modernisation and Sustainable Development and be explained by in which political context the organisations were created. Helcom and The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Plan are operating within the framework of Ecological Modernisation and Baltic 21 and the Lighthouse projects within Sustainable Development.

Key notes; Ekologisk modernisering (EM), Hållbar utveckling (HU), JCP and Lighthouseprojekt.

Innehållsförteckning

Abstract	2
Innehållsförteckning	3
1.0 Introduktion	5
1.1 Problemformulering och Syfte.....	5
1.2 Syfte.....	5
3.0 Metod	7
3.1 Val av metod.....	7
3.2 Intervjuer.....	7
3.3 Val av litteratur.....	7
3.3.1 Val av Teoretisk ansats.....	8
2.0 Teoretisk bas	9
2.1 Allmänna drag i Hållbar utveckling (HU).....	9
2.1.2 Allmänna drag av Ekologisk Modernisering (EM).....	11
2.2 EM kontra HU.....	13
4.0 Föremirisk studie, Helcom och Baltic 21	14
4.1 Innan Helcom.....	14
4.1.1 Bildandet av Helcom.....	15
4.1.2 Den provisoriska kommissionen.....	16
4.2 Helcom.....	17
4.2.1 Kommissionen.....	18
4.2.2 Arbetsgrupperna.....	18
4.3 Bakgrund, Baltic 21.....	19
4.3.1 Rio konferensen.....	20
4.3.2 Agenda 21.....	21
4.3.3 Arbetet mot Baltic 21.....	21
4.4 En Agenda 21 för Östersjöregionen, Baltic 21.....	22
5.0 Empiri	24
5.1 Lighthouse projekten.....	24
5.1.1 Kriterier för Lighthouseprojekt.....	24
5.2 Lighthouseprojekt nummer 1.....	25
5.2.1 Lighthouse projekt nr 2.....	27
5.2.3 Lighthouseprojekt nr3.....	28
5.3 The Baltic Sea Joint Comprehensive Environment Action Programme (JCP).....	30
5.3.1 Hot spots.....	31

5.4 Kriterier för kommunala och industriella Hot spots	32
5.4.1 Kriterier för uträdering av kommunala och industriella Hot spots.	33
5.5 Kriterier för jordbruksrelaterade Hot spots	34
5.5.1 Kriterier för uträdering av jordbruksrelaterade Hot spots	34
5.6 Kriterier för kust och våtmarksrelaterade Hot spots	34
5.6.1 Kriterier för uträdering av kust och våtmarksrelaterade Hot spots.....	35
6.0 Analys och slutsats	36
6.1 Strukturella skillnader mellan Baltic 21 och Helcom	36
6.2 Skillnader mellan JCP och Lighthouse projekten	37
6.2.1 Kriterier och mål för Lighthouseprojekten	37
6.3 JCP och kriterier och förfaranden angående Hot spots	39
6.4 Slutsats	40
7.0 Litteraturförteckning.....	42

1.0 Introduktion

Varje sommar kommer nya larmrapporter om algbloomning och den ekologiska krisen i Östersjön. Detta inlandhav som är ett av det bäst övervakade och kartlagda i världen är också ett av det mest förorenade. Östersjöns läge med många olika suveräna stater som nyttjar och har nyttjat denna resurs har satt sin prägel på dess miljö och på det regionala miljöarbetet. Två transnationella miljöorganisationer har uppkommit vid olika tidpunkter i regionen, Helsingforskommissionen bildad 1974 och Baltic 21 bildad 1996. Dessa två är för närvarande den strategi som finns för att rädda Östersjön ur ett regionalt perspektiv.

1.1 Problemformulering och Syfte

Det är sedan länge ett väldokumenterat faktum att Östersjöns miljö varit akut hotad, samtidigt har en del länder runt Östersjön däribland Sverige historiskt haft en progressiv miljöpolitik både nationellt och internationellt. Följande iakttagelse är gjord av Helcoms representant Stellan Hamrin: Han menade att det är bekvämare att arbeta i Helcom, det är lättare att redovisa resultat och siffror till politiker och allmänhet. Men om en verklig förändring ska ske så är ett mer processinriktat arbete den enda lösning som det i Baltic 21. (Hamrin: 2006 03 16) Det förefaller så att praktiskt miljöarbete är traditionellt inriktat trots att den offentliga diskussionen i mångt och mycket kretsar kring hållbar utveckling. Helcom är mer prioriterat än Baltic 21, genom bla betydligt större tilldelade finansiella resurser.

Finns spår av föregående påstående i hur Helcom och Baltic 21 verkar för en bättre miljö i och runt Östersjön?

Är det möjligt att påvisa detta genom att studera hur två av deras pågående projekt är formulerade genom att applicera teorier om Hållbar utveckling och Ekologisk modernisering? Är eventuella skillnader mellan organisationerna och deras program kopplade till organisationernas ursprung och uppbyggnad?

1.2 Syfte

Syftet med uppsatsen är att påvisa eventuella skillnader mellan Baltic 21 och Helcom genom att granska organisationerna ur ett generellt perspektiv och specifikt lägga fokus på två av deras pågående projekt: Baltic 21s Lighthouse projekt och Helcoms The Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Plan (JCP) ur de teoretiska perspektiven Ekologisk

modernisering och Hållbar utveckling. För att sedan kartlägga dessa skillnader och länka de till organisationernas ursprung och uppbyggnad. Det är också mitt syfte redogöra för upprättandet av Helcom respektive Baltic 21 och ge en bild hur de är uppbyggda samt vilka metoder som de använder i sitt jobb mot ett friskare Östersjön.

3.0 Metod

3.1 Val av metod

Metoden går ut på att granska dokumenten och hitta karaktäristiska drag som går att koppla ihop med teoriavsnittet, skillnader i organisationernas arbetssätt kommer att påvisas och förklaras. Organisationerna Helcom och Baltic 21 är valda för att de agerar i samma område och har samma uppgift, de är representerade av ett flertal stater som ingår i bägge organisationerna. Fokus i uppsatsen ligger främst på de kriterier som organisationerna har för varje projekt, det intressanta i studien det formulerade syftet med programmen och inte vad de egentligen gör eller åstadkommer. Alternativa metoder skulle kunna användas, som till exempel en kvantifiering av mätbara resultat om syftet med uppsatsen skulle vara att granska vad projekten i fråga egentligen uppnått. Projekten har valts ut efter genomgång av bakgrundslitteratur och konsultation med handledaren, inga tidigare jämförelser har påträffats i detta ämne. Projekten är aktuella och relativt prioriterade av varje organisation vilket också motiverar min studie. Allmänna drag av Ekologisk modernisering och Hållbar utveckling presenteras i teoriavsnittet som senare kopplas ihop med empirin, utifrån detta kommer alltså skillnaderna i varje projekt påvisas och förklaras med organisationernas organisatoriska uppbyggnad och historiska arv.

3.2 Intervjuer

Under första fasen i arbetet gjordes ett par intervjuer med Sveriges representanter för Helcom och Baltic 21, Stellan Hamrin och Anne- Cerise Nilsson. Detta redovisas kort i problemformuleringen i övrigt är inte intervjun använd i studien. Ett studiebesök gjordes också på Baltic 21 sekretariatet som var av vägledande karaktär av detta möte finns inga direkta spår i uppsatsen.

3.3 Val av litteratur

Det som studerats för empirin är främst publiceringar som är tillgängliga på respektive organisations hemsida angående de båda projekten. Detta val är gjort ur två synvinklar, dels för att forskningsläget angående projekten är obefintligt och att jag är intresserad av hur varje organisation motiverar syftet med sina program. Det är inte otroligt att de publiceringar som är tillgängliga via hemsidorna är en aning friserade och lite tendensiösa, men eftersom jag inte har som syfte att utvärdera resultaten så är detta inte något problem för min undersökning. Till

den förenipiriska studien är de tryckta källorna främst från Hjort och Fitzmauritz plus lite från Naturvetenskapliga forskningsrådet's årsbok 1992, samt information från organisationernas hemsidor. Forskningsläget är relativt skralt även på detta område, det gör att de böcker som används är ca 10 år gamla. Informationen från hemsidorna har fungerat som ett komplement och en uppdatering. Detta har även gjort det möjligt att kontrollera att uppgifter är samstämmiga. Övriga hemsidor som används är FN: s hemsida och en hemsida relaterad till Göteborgsuniversitet angående Stockholmskonferensen, Riokonferensen och Agenda 21. Forskningsläget kring den teoretiska bakgrunden är mycket omfattande framför allt litteratur som behandlar Hållbar utveckling. Det är framförallt vetenskapliga artiklar av internationellt erkända teoretiker som ligger till grund för teoriavsnittet, detta val är gjort för att få en så koncist bild som möjligt av begreppen. Böcker som används är Green Development av W. M Adams denna bok är begagnade för att få en balanserad och nyanserad bild av begreppen och för att se om bilden av begreppen är överensstämmande med artiklarna. Övriga författare är; Michael Jacobs, Oluf Langchelle, Joseph Murphy och Andrew Gouldson. Även Hasslers texter som rör Östersjösamarbetet har behandlats. Till empirin är det i Helcoms fall deras egen information om JCP och kriterier för Hot spots som används, samt Review of the progress in Industrial hot spots av Kaj Forsius och Petteri Huuska utgiven av det finska miljöinstitutet. I Baltic 21 fall är de förslag till Lighthouse projekt som lämnades in i samband med det 23: e toppmötet i Köpenhamn som granskats samt hur projekten presenteras på hemsidan. Att naturen av denna information skulle vara vinklad är som sagt inte ett problem i studien eftersom jag varit ute efter hur organisationerna själva formulerar kriterierna och syftet för sina respektive projekt.

3.3.1 Val av Teoretisk ansats

Den teoretiska grund som används i uppsatsen motiveras av att det är begrepp som är relativt moderna samt att den vinkeln på Östersjösamarbetet inte är riktigt prövad. Det är också begrepp som varit centrala i ett antal kurser under denna utbildning, (Miljö och Utveckling, Södertörnshögskola) de är dessutom koncept som är viktiga i den rådande miljövetenskapliga diskursen. Att dessa två ansatser inte riktigt är etablerade teorier har varit i åtanke, därför heter inte heller avsnittet teori utan teoretisk bas. Det har också noterats att dessa begrepp av en del teoretiker kopplas samman och att Ekologisk modernisering i själva verket är en utveckling av Hållbar utveckling och de båda tillhör samma antropocentriska begreppsvärld. Detta tilltrots anser jag att det finns tillräckliga skillnader i begreppen för att kunna ställa dem mot varandra, trots att båda är tydligt antropocentriska.

2.0 Teoretisk bas

2.1 Allmänna drag i Hållbar utveckling (HU)

För att ge en tydlig och innehållsrik uppfattning av begreppet följer en sammanställning av olika teoretikers syn på konceptet och en lista över kärnaspekterna i HU. Begreppet är mångfacetterat så därför är en generell uppställning nödvändig för att undvika ett allt för omfattande teoriavsnitt.

HU är ett mycket svårdefinierat begrepp, det är väldigt omdebatterat, omskrivet. Det är även ett eget forskningsområde. Om det är ett tillstånd, ett mål, ett utopiskt samhälle eller bara retorik råder det dock absolut delade meningar om. Men det står klart att HU är ett politiskt koncept som används i sammanhang som rör miljö och framtid. W. M. Adams gör följande iakttagelse för att fånga grundsynen i HU (Adams 2001:3);

”I begreppet hållbar utveckling finns en medveten ansträngning att röra sig bortom miljöskydd och bevarande genom att närma sig idéer och koncept från utvecklingsfältet.”

HU fördes in i ljuset i samband med Bruntlandrapporten där följande definition presenteras:

”Development that meets the need of the present without compromising the ability for future generations to meet their own needs”

Ytterligare en definition har används och den kommer från the Caring for the Earth (Jacobs 1996):

“Improving quality of life while living within the carrying capacity of supporting ecosystems”

Caring for the Earth definierar HU efter principer som är mindre ekonomiorienterade.

Principer som ”respekt och omsorg mot livets samfund” används samtidigt som principen ”livskvaliteten för människors ska förbättras” (Adams 2001: 77).

Dessa två definitioner är de mest etablerade. Ämnen som HU behandlar är hållbarhet, utveckling och behov, vilka alla är vida begrepp och kan skifta oerhört beroende på vem som definierar dem. I Bruntlandrapporten och Caring for the Earth-dokumentet utkristalliseras följande kärnaspekter av HU;

- 1) *Integration av miljö och ekonomi*; en försäkran om att ekonomisk utveckling och miljöskydd finns integrerade i den politiska implementeringen och planeringen.
- 2) *Framtidsaspekten*; en uttryckt oro för nutida aktivitetens effekt på kommande generationer.
- 3) *Miljöskyddsaspekten*; ett åtagande att skydda miljön genom att bevara ekologiska resurser (Bruntland) eller ett erkännande av miljöns begränsningar genom att leva inom biosfärens bärighetsförmåga (Caring for the Earth).

- 4) *Jämlikhetsaspekten*; ett förpliktigande att försöka tillgodose basala behov hos alla, såväl i den existerande generationen som i kommande generationer.
- 5) *Livskvalitetsaspekten*; ett erkännande att mänskligt välbefinnande består av mer än enbart ekonomisk tillväxt.
- 6) *Deltagandeaspekten*; ett krav av HU på politisk inblandning av alla grupper i samhället (Jacobs 1996).

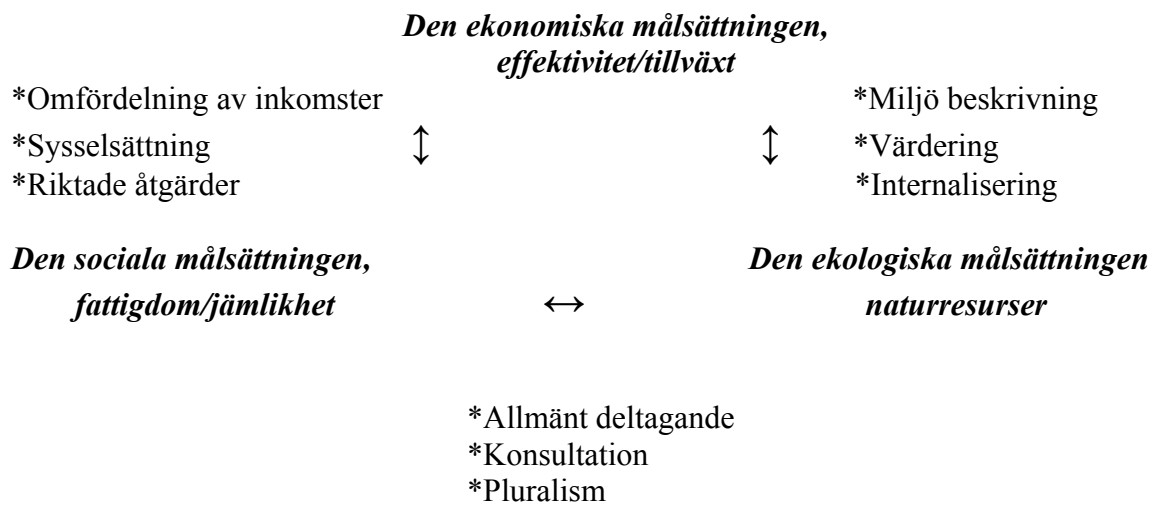
I och med Riodeklarationen belyses fler aspekter av HU.

- 7) *Livsstilsaspekten*; för att uppnå HU och ökad livskvalitet måste ohållbara produktions- och konsumtionsmönster förändras.
- 8) *Genusaspekten*; ett erkännande av kvinnors roll, utan kvinnors fulla deltagande kan inte HU nås.
- 9) *Ursprungsbefolkningsaspekten*; ursprungsbefolkningar ska få upprättelse och erkännande, deras lokala kunskap är en viktig del av HU (Adams 2001: 87-88).

Deltagandeaspekten som presenterats ovan härrör främst från Agenda 21 dokumentet där just allmänhetens deltagande kan beskrivas som ett honnörsord. I Agenda 21 dokumentet får HU ytterligare spännvidd och förutom kvinnors och urbefolkningars betydelse behandlas även barn och ungdomars, arbetares och fackföreningars, representanter från affärs- och näringslivets samt bönders roll i HU (Adams 2001: 89). Icke statliga organisationer eller ”non governmental organisations” NGO: s tilldelas ett eget kapitel och de framställs som en viktig faktor i HU. Utbildning och höjandet av det allmänna medvetandet behandlas också i ett eget kapitel.

För att sammanfatta begreppet hållbar utveckling är grövre generaliseringar nödvändiga men de flesta författare är eniga om ovan presenterade aspekter. Det mest signifikativa draget förefaller vara avvisandet av ”top-down” eller expert/teknokrat-modellen för hur samhället bör styras. Istället föredras småskalighet och deltagande i demokratiska aspekter. HU framhåller att olika ”stakeholders” i samhället och allmänheten alla har en oberoende roll att spela i förändringen mot ett miljövänligare samhälle (Jacobs 1996). Det framhålls även att de ekonomiska aspekterna av miljöskydd, ekonomisk utveckling är möjligt på ett hållbart och bärande sätt. Kopplingen mellan miljödegradering och ekonomisk utveckling eller relationen mellan fattigdom och utarmning av ekologiska resurser är också den central. Likaså behovet att säkra tillväxt men samtidigt omdefiniera den, samt förändringen av seder och attityder. HU är reformistisk i sin natur med drag av keynesianism (Adams 2001: 76).

I HU finns ett tema av ”trade offs” mellan tre mål enligt Adams som beskrivs på följande sätt (Adams 2001: 128):



2.1.2 Allmänna drag av Ekologisk Modernisering (EM)

På samma sätt som i föregående avsnitt sammanfattas olika teoretikers syn på EM genom en lista över kärnidéer för att ge en överskådlig bild av begreppet som Sen avslutas med en sammanfattning. Detta gör det lättare att härleda teoriavsnittet till empirin.

”Den smutsiga och fula industrilarven kommer att förvandlas till en ekologisk fjäril” (Huber)
I jämförelse med HU är EM ett mycket snävare begrepp trots det går att härleda EM till samma moder, Bruntlandrapporten. Med sin idé om att miljöskydd och ekonomisk tillväxt inte är inkommensurabla utan de är förmögna till samexistens (Langchelle 2000, Hassler 2000: 5, Adams 2001: 110). I EM teorin behöver inte det moderna industrisamhället med sin utvecklingsoptimism överges för att klara den ekologiska krisen. Miljöförstöring anses härstamma från strukturella brister som kan rättas till med rätt instrument. EM kan beskrivas som ett tillstånd eller en fas i moderniseringsprocessen och industrisamhället. Det har beskrivits av Huber som ett steg mot en ”superindustrialisering” (Adams 2001: 111).

”Den enda vägen ur miljökrisen är att röra sig djupare in i industrialiseringen, mot en hyper- eller superindustrialisering”

Drivande krafter inom EM är ekonomin, tekniken och nödvändigheten av att förstå människans påverkan på miljön. Där det mest centrala konceptet är som sagt synergien mellan miljöskydd och ekonomisk utveckling, där det tidigare funnits en avsevärdkonflikt (Gouldson

& Murphy 1996). EM efterlyser makroekonomiska strukturförändringar, skiftet från resursintensiva industrier mot service och kunskapsintensiva industrier anses vara en sådan förändring (Editor 2000). EM förespråkar att den kapitalistiska moderniseringen kan reformeras genom effektiv reglering av marknader, politik och teknik. Följande aspekter är centrala för begreppet:

- 1) Beslut sker på central nivå.
- 2) Ekonomisk tillväxt och naturskydd är i beroende av varandra.
- 3) Integreringen av miljömål i alla politiska områden med förändringar av närmast operativ karaktär där myndigheter och institutioners traditionella roll förändras (Lanchelle 2000, Gouldson1996).
- 4) Nya tillvägagångssätt i ekonomin; ekonomiseringen av ekologin, det sätts ett ekonomiskt värde på naturen.
- 5) EM baseras på tilliten och utforskandet av innovationer, ny teknik och nya sätt att och processer att styra samhället (Lanchelle 2000, Gouldson1996).
- 6) EM lutar på expertkunskaper och den relativa isoleringen av supersamhällets lösningar på miljöproblem (Editor 2000).
- 7) EM behandlar traditionell miljödegradering som utsläpp i vatten, kemisk förorening och försurning.
- 8) EM är något främst för experter i redan industrialiserade och utvecklade länder (Langchelle 2000).

EM kan ses som ett teknocentriskt projekt som agerar inom och accepterar kapitalismen, essentiellt för EM är avsaknaden av sociala aspekter som att om distribuera resurser mer rättvist till exempel och aspekter kring förhållandet mellan samhälle och natur (Gouldson & Murphy 1996). EM är också enligt Adams teknocentrisk i sitt sökande efter rationella och tekniska lösningar på miljöproblem samt i reformeringen av institutioner. Kärnan i denna teknocentrism är en utilitaristisk syn på vetenskapen och anammandet av vetenskap för att förstå miljökrisen (Adams 2001: 111). EM kan också ses som ett sätt att upprätthålla de strukturer som varit grunden för degraderingen av miljön. Trots detta antas EM vara ett effektivt sätt att reformera beslutsfattandet genom att etablera en agenda för en mer rationellt, proaktiv och holistiskt tillvägagångssätt för miljöskydd i den industriellt utvecklade delen av världen (Gouldson & Murphy 1996). Enligt Gouldson och Murphy är en viktig del av EM paradigmet nödvändigheten av att reformera samhällets institutioner. Detta beskrivs som ett kontinuum, med i ena ändan att varje separat institution genomgår en process av interkulturell förändring och i den andra koordineras institutionerna om och ändrar fokus mot mer

kollektiva mål. EM kräver en integration och omstrukturering av alla departementsobjekt så att de stärker sig själva och varandra och inte står i konflikt samt att existerande institutionella gränser dras om. Det finns även en aspekt av utforskande av alternativ och innovativa politiska åtgärder (Gouldson och Murphy 2000). Bedriften att klara den ekologiska krisen tillskrivs inom EM affärs och företagssfären, men inte utan statlig inblandning tvärtom ska staten aktivt ge förutsättningar för företag att kunna internalisera sina externaliteter.

2.2 EM kontra HU

Vad som skiljer dessa två teoretiska ansatser åt diskuteras i följande stycke efter relevans mot empirin.

För att uppnå HU ska politiska system säkra effektivt medborgardeltagande i beslutfattandet och ett ekonomiskt system som genererar tillväxt och kunskap på självhushållande och självupprätthållande basis. Och ett socialt system som ger lösningar på spänningar som kan uppnås från oharmonisk utveckling plus ett administrativt system som är flexibelt och är kapabelt till självkorrigering (Adams 2001: 73). Tanken om nödvändigheten att reformera beslutsfattande och institutioner är gemensamt för både HU och EM. I Agenda 21 dokumentet finns den politiska principen att de som är i den mottagande änden av utvecklingsinitiativen har rätt att vara involverade i den politik som de är subjekt för. Utan denna aspekt är utveckling varken möjlig eller effektiv. Denna dimension av deltagande anträffas inte i EM-diskursen om institutionernas reformerande, det handlar snarare om effektivisering av den eventuella verksamheten och integration av övriga myndigheter. Inom EM påannonseras ett partnerskap mellan företag, moderata miljövännare och vetenskapsmän i samarbetet mot en omstrukturering av den kapitalistiska politiska ekonomin. Detta leder till att den globala nivån saknas som problemområde i EM (Langchelle 2000). Men den är Subsidiaritetsprincipen är en av principerna som var förenad med Agenda 21, denna princip lägger stor vikt på lokalt arbete. På lokal nivå ska miljöfrågor drivas och hållbar utveckling uppnås, ansvaret flyttas från myndigheterna till medborgarna. Både EM och HU är reformistiska genom att de både förespråkar stora förändringar i samtliga av samhällets institutioner. Men EM ämnar skapa ett miljömässigt sunt samhälle och lägger inget fokus på sociala kriterier och mål, som överproduktion, arbetsrätt, jämlik fördelning av ekonomiskt allokerade resurser, genusaspekter osv (Langchelle 2000). HU och andra sidan har fokus på en förändring av hela samhället, Agenda 21 inbegriper aspekter som inte i första hand kopplas ihop med miljöfrågor som bland annat nödvändigheten av kvinnors deltagande.

4.0 Föremirisk studie, Helcom och Baltic 21

Detta kapitel behandlar de båda organisationernas uppkomst och strukturella uppbyggnad, samt ger en bild av den politiska kontexten som föregick bildandet av varje organisation. För att kunna förstå och förklara eventuella skillnader i organisationernas projekt och sätta in de i ett teoretiskt sammanhang är det nödvändigt med en historisk och tematisk genomgång av organisationerna.

4.1 Innan Helcom

Situationen kring Östersjön på det tidiga 70-talet var präglad av det kalla kriget och järnridån, detta genomsyrade nästan all utrikespolitisk aktivitet. Gränsen mellan öst och väst gick bokstavligen genom Östersjön och det kalla kriget var som sagt ständigt närvarande.

Den speciella politiska kontexten kring Östersjön i början av 70-talet var av stor betydelse under upprättandet av internationella konventioner, det fanns en stark koppling mellan miljösamarbete och den allmänna säkerhetsagendan (Hjort 1992: 132).

Två bilaterala organ för miljösamarbete fanns redan innan Helcom, The Sound Committee, grundad 1960 av Sverige och Danmark och The Gulf of Botnia Committee från 1971 etablerad av Sverige och Finland (Hjort 1992:164). Tre avgörande konferenser hölls innan arbetet med Helcom kunde påbörjas, Visby konferenserna och Stockholmskonferensen om den mänskliga miljön.

Visby konferenserna hölls 1969 och 1970 angående oljeutsläpp i Östersjön. Där enades deltagarländerna på den första konferensen om behovet av en konvention angående föreningen av Östersjön. På den senare var deltagarna helt överens om nödvändigheten av en internationell uppgörelse men de lyckades inte enas kring det som var nödvändigt för en officiell internationell överenskommelse (Fitzmauritz 1992: 47).

Stockholmskonferensen 1972, Om den mänskliga miljön var FN:s första miljökonferens och hölls Stockholm 5 – 16 juni 1972, med 113 representerade länder närvarande. Ordförande för konferensen var Ingemund Bengtsson. Konferensen ledde till få konkreta resultat. Däremot hade den en betydande "ideologisk" betydelse då mycket av det senare internationella miljöarbetet byggts vidare på vad som startade med kongressen. Bland de konkreta resultaten var att UNEP bildades. Konferensen beslutade också att 5 juni skulle bli Världsmiljödagen. Östtyskland hade inte blivit erkänt som suverän stat av väststaterna då konferensen ägde rum, detta ledde till att samtliga kommunistiska stater förutom Rumänien bojkottade konferensen. Några avtal mellan Östersjöländerna var därför inte möjligt, detta gjorde också att konferensen saknade tyngd och de dimensioner som var önskvärd. Men så i december 1972

slöt Väst och Östtyskland ett avtal och det öppnade dörren för ett möjligt Östersjösamarbete, innan hade det som sagt varit politiskt omöjligt att nå internationella överenskommelser i Östersjöområdet (Fitzmauritz 1992: 47).

4.1.1 Bildandet av Helcom

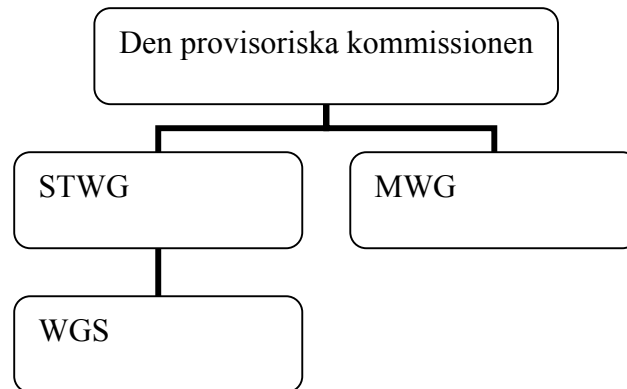
Vid Stockholmskonferensen tog Finlands regering initiativ till att hålla en konferens angående skydd av Östersjöns miljö. Finland kontaktade de aktuella länderna och meddelade att det förberedande arbetet skulle sättas igång och att alla var välkomna (Fitzmauritz.48).

I januari 1973 bjöds Sverige och Danmark in för förberedande samtal av Finland om en multilateral konvention. Ytterligare ett möte hölls i förberedande syfte i november 1973 med representanter för sju Östersjöländer. Där beslutar man att den framtida konventionen ska ingripa alla typer av marina miljöstörningar. Det bildades också en arbetsgrupp som bestod av representanter från alla Östersjöländer som fick uppdrag att bland annat förbereda en ”Draft Convention”, en förberedande konvention. I Stockholm kompletterades rapporten av tekniska experter på fartygsbaserade utsläpp den kompletterades även på två möten i Helsingfors av juridiska experter (Hjort 1992: 164, Fitzmauritz 1992: 49).

Mellan 18-22 mars 1974 hålls konferensen med samtliga sju Östersjöländer närvarande samt oberoende observatörer från Norge och en mängd andra mellanstatliga organisationer som bland andra flera FN organ, WHO, ICES med flera. ”The Draft Convention on the Protection of the Marine Environment of the Baltic Sea Area”, blev enhälligt antagen av deltagarländerna på konferensen och själva konventionen skrevs under den 22 mars 1974. På konferensen antogs sju resolutioner angående följande områden: Speciella regler för länder vars fartyg verkar i Östersjön, anläggningar för omhändertagande av spillolja och andra skadliga substanser, avlopp och avfall, kartläggning av handels fartyg som passerar in i Östersjön. Utveckling av ett samstämmigt rapporteringssystem för handelsfartyg i Östersjön, säkrare navigationssystem och tillsist en möjlig revision av konventionen genom framtida avtal (applicering av artikel 22) samt en resolution om etablerandet av en provisorisk kommission för uträttandet och arbetet mellan underskrivningen och ratificeringen av konventionen (Fitzmauritz 1992: 49).

4.1.2 Den provisoriska kommissionen

Den provisoriska kommissionen första möte blev i november 1974, där förslag till arbetsätt och finansieringsregler bestämdes. Kommissionen hanterade även problem av vetenskaplig karaktär, som tillgängligheten av relevant forskning och etablerandet av två vetenskapliga arbetsgrupper.



Den provisoriska kommissionens uppbyggnad på 1970-talet;

(Hjort, 166)

Arbetsgruppen för Sjöfart, The maritime Working Group (MWG) och Arbetsgruppen för teknik och vetenskap, The Scientific and Technological Working Group (STWG).

Sjöfartsgruppens områden var farkostrelaterade utsläpp och saneringen av förorenade områden. Teknik och vetenskapsgruppen hanterade frågor som landbaserade utsläpp, giftiga och farliga substanser, dumpning, kartläggning och exploatering av havsbotten samt tekniskt och vetenskapligt samarbete.

Senare blev ett antal *ad hoc* arbetsgrupper tillsatta för mer specifika uppdrag, en sån var Arbetsgruppen för kriterier och standard för hantering av farliga substanser i Östersjön, WGS (Hjort, 165). Det dröjde sex år efter att dokumentet skrevs under till att alla signatärer ratificerat dokumentet, den 3 maj 1980 träder Helsingfors konventionen i kraft. 1992 skrevs en ny och uppdaterad version av konventionen på, den trädde kraft 17 januari 2000 och i och med det får Helcom den struktur som den har idag (http://www.helcom.fi/Convention/en_GB/convention/).

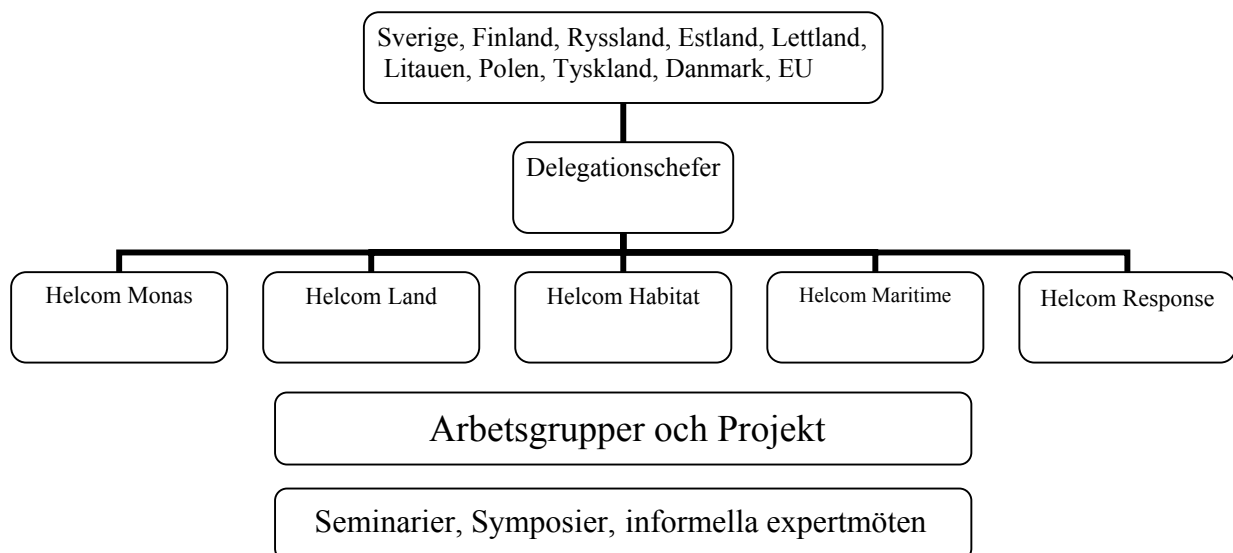
4.2 Helcom

Huvudmålet med Helcom är att deltagarländerna ska individuellt eller gemensamt anta lämpliga åtgärder genom lagstiftning, administrativt arbete eller andra metoder för att förebygga och eliminera föroreningen av Östersjöområdet och arbeta för en ekologisk restaurering av området samt att bevara Östersjöns ekologiska balans (http://www.helcom.fi/Convention/en_GB/text/#art1).

Helcom ska fullgöra sitt mandat genom att arbeta fram och på konsensusbasis anta rekommendationer till regeringarna i deltagarländerna.

Helcom saknar möjlighet till att praktiskt kontrollera om rekommendationerna efterlevs och eftersom besluten inte är legalt bindande finns det ingen möjlighet för sanktioner mot underlåtenhet (NFR 1992: 126). Det konsensusbaserade arbetssättet leder också till att besluten ibland tenderar att bli urvattnade och sakna tyngd, och kontrasten mellan retorik och verklighet blivit allt mer uppenbar (Hjort 1992:167). Trots detta beskrivs Helcom som ett multilateralitsamarbete som verkligen har åstadkommit förändring.

Helcoms strukturella uppbyggnad



(http://www.helcom.fi/helcom/en_GB/aboutus/#org)

4.2.1 Kommissionen

Kommissionen är Helcoms centrala organ, varje land är representerade av en delegation bestående av representanter från regeringen samt experter som leds av en delegationschef. Kommissionen sammanträder regelbundet och möten på ministernivå hålls emellanåt, under sammanträdena är också observatörer från andra internationella organisationer närvarande. Ordförandeskapet i kommissionen är roterande och minst ett möte per år ska hållas. Kommissionens agerar i Sekretariatet som är beläget i Helsingfors (Hjort 1992: 167). Kommissionens åtaganden har flera funktioner, den skall främja vetenskapligt och tekniskt samarbete och utarbeta normativa riktlinjer för samarbete genom som tidigare sagt anta rekommendationer. Kommissionen ska också se till att ha ett nära samarbete med andra mellanstatliga organisationer. Arbetet som Kommissionen utför är av framförallt vetenskaplig karaktär. Kommissionen kan inte ensamt hantera alla aspekter av konventionen. Därför har arbete också delegerats till andra organ inom Helcom, dessa består av olika arbetsgrupper och kommittéer (Hjort 1992: 169).

4.2.2 Arbetsgrupperna

Det finns fem huvudsakliga arbetsgrupper inom Helcom, de genomför beslut och strategier samt kommer med förslag till diskussionsämnen då kommissionen sammanträder. De fem grupperna har varsitt ansvarsområde i Helcoms som ska verka mot föroreningar i Östersjön och för skyddandet av den naturliga miljön. (http://www.helcom.fi/groups/en_GB/groups/) Arbetsgrupperna är följande: The Monitoring and Assessment Group *Helcom Monas*, The Land-based Pollution Group *Helcom Land*, The Nature Protection and Biodiversity Group *Helcom Habitat*, The Maritime Group *Helcom Maritim* och The Response Group *Helcom Response*.

Helcom Monas Monitoring and Assessment Group (*Helcom Monas*) har som huvudsakligt syfte att bedöma och försöka förutse tendenser i hotet mot den marina miljön och värdera och hotets konsekvenser samt de effekter som det har på miljön. De bedömer också effekterna av de åtgärder som gjorts av Helcom för att förbättra miljön (http://www.helcom.fi/groups/monas/en_GB/monas_main/).

The Land Based Pollution Group (*Helcom Land*) ansvarsområde består av att reducera landbaserade utsläppskällor detta gäller såväl diffusa som punktutsläppskällor, såväl utsläpp av näringsämnen som giftiga industriutsläpp. Implementeringen av Baltic Sea Joint Comprehensive Environmental Action Programme (JCP) är också Helcom lands

ansvarsområde och det fortsatta arbetet med att reducera och städa upp "Hot spots".

(http://helcom.navigo.fi/groups/LAND/en_GB/main/)

Nature Protection and Biodiversity Group (*Helcom Habitat*) samlar information från ekosystem och habitat som utgör viktiga platser för reproduktion, livsmiljö och skydd för växter och djurarter runt Östersjön. Med hjälp av att förespråka användningen av verktyg som miljökonsekvensbeskrivningar och fysisk planering

(http://www.helcom.fi/groups/habitat/en_GB/habitat_main/).

Maritime Group (*Helcom Maritime*) arbetar för att minska mängden sjöfartsrelaterade utsläpp i Östersjön, både avsiktliga och oavsiktliga för att försäkra att internationell standard efterföljs och implanteras i Östersjön. Helcom Maritime vill försäkra att internationella avtal övervakas och efterföljs effektivt oavsett vilken flagg fartyget seglar under

(http://www.helcom.fi/groups/maritime/en_GB/main/).

The Response Group (*Helcom Response*) verkar för att snabbt kunna agera nationellt och internationellt om en olycka inträffar med utsläpp som följd och för att försäkra att bästa möjliga utrustning används. Helcom Response arbetar även med rutiner som möjliggör ett omedelbart handlande i samarbete med kringliggande stater

(http://www.helcom.fi/groups/response/en_GB/main/).

För att sammanfatta föregående stycke går det att göra följande slutsats, Helcom har en traditionell uppbyggnad som är jämförbar med andra internationella organisationer som t ex. Barcelonakonventionen, konventionen för skydd av Medelhavets marina miljö och OSPAR-konventionen, konventionen för skydd av den marina miljön i Nordostatlanten

(http://www.vattenportalen.se/fov_eur_djup_salt_politik_samarbete.htm). Helcoms arbetssätt

kännetecknas av expertbedömningar som ligger till grund för rekommendationer till regeringarna i Helcom. Arbetet bedrivs genom olika arbetsgrupper som har olika ansvarsområden. Helcom är en gammal organisation med gamla strukturer och traditioner.

4.3 Bakgrund, Baltic 21

Den andra organisationen som nu redogörs för har en annan karaktär men på samma sätt som i det förra avsnittet följer en kort historik och en organisatorisk beskrivning. Detta ska påvisa skillnaderna mellan de båda organisationerna.

Baltic 21 är en Agenda 21 för Östersjöregionen och grundad med den politiska viljan att genomföra arbetet mot en Hållbar Utveckling runt Östersjön internationellt, nationellt och

regionalt. Till skillnad från Helcom är detta en process och inte en konvention. Skillnaden är att med processtanken fokuseras det på en helhet med tydliga och mätbara mål. Processen är systematiskt uppbyggd för att underlätta helhetssyn och utveckling. Det gör det lättare för alla att förstå och se de olika stegen i arbetsgången samt lättare att visa på hur målen skall nås. En konvention å andra sidan är en överenskommelse slutet av ett antal stater som underkastar sig någon form av regler som princip ska vara bindande. En konvention innehåller ikraftträdande, efterlevnad, tolkning, ogiltighet, ändring, upphörande mm.

I Baltic 21 ingår 11 länder Sverige, Danmark, Finland, Ryssland, Estland, Lettland, Litauen, Norge, Island, Tyskland och Polen alla är medlemmar av Council of The Baltic Sea States (CBSS), EU-kommissionen och ett antal mellanstatliga organisationer, internationella finansinstitut och ett flertal NGO-nätverk (Baltic 21 Series No1 1998).

Den politiska diskursen som föregick Baltic 21 var en helt annan än tiden kring Helcoms uppkomst, nu var inte konventioner någonting som var förebilden för multilateralt samarbete utan istället processinriktade projekt (Anne-Cerise Nilsson: 2006 03 16). Miljön hade kommit upp på den politiska agendan både i och utanför parlamenten runt om i Världen, många människor var engagerade i olika miljöorganisationer som t ex. Greenpeace och politiska partier bildas som miljöpartiet som gör intog i riksdagen valet 1985.

Som namnet avslöjar härrör Baltic 21 från Agenda 21 som har sitt ursprung i och med att Bruntland rapporten Vår gemensamma framtid kom 1987. Begreppet Hållbar utveckling togs då upp på den politiska dagordningen på allvar. I rapporten beskrivs miljöförstöring och fattigdom som ett liknande globalt hot som krig tidigare gjorts, i rapporten kopplades också miljö och utveckling ihop samt den mänskliga sfären ihop med den naturliga miljön (Adams 2001: 70). Denna rapport blev senare grunden till innehållet på Rio konferensen (Adams 2001: 79).

4.3.1 Rio konferensen

FN: s konferens om Miljö och Utveckling eller Earth summit som den också har kallats ägde som sagt rum i Rio de Janeiro 3-14 juni 1992. 172 länder var representerade, 116 stats och regeringschefer var närvarande samt ca 10 000 officiella delegater och 2400 företrädare från frivilligorganisationer. Det hölls även ett forum parallellt för NGO: s som samlade ca 17 000 deltagare. Dessutom bevakades allt av ca 9000 journalister (Adams 2001: 80). Resultaten av konferensen blev varierande, vissa NGO: s tycker att förslagen som antogs blev allt för utvattnade och svaga medan andra var imponerande över att världssamfundet ändå lyckades hitta överenskommelser överhuvudtaget. Det antogs fem dokument, Konventionerna om

biologisk mångfald och om klimatförändringar, Skogsprinciperna, Riodeklarationen och Agenda 21. Man antog också 27 principer varav vissa direkt länkade till Agenda 21; Kretsloppsprincipen, Polluter Pay Principle, Försiktighetsprincipen, Substitutionsprincipen och Subsidiaritetsprincipen (<http://www.mls.miljo.gu.se/agenda21/>).

4.3.2 Agenda 21

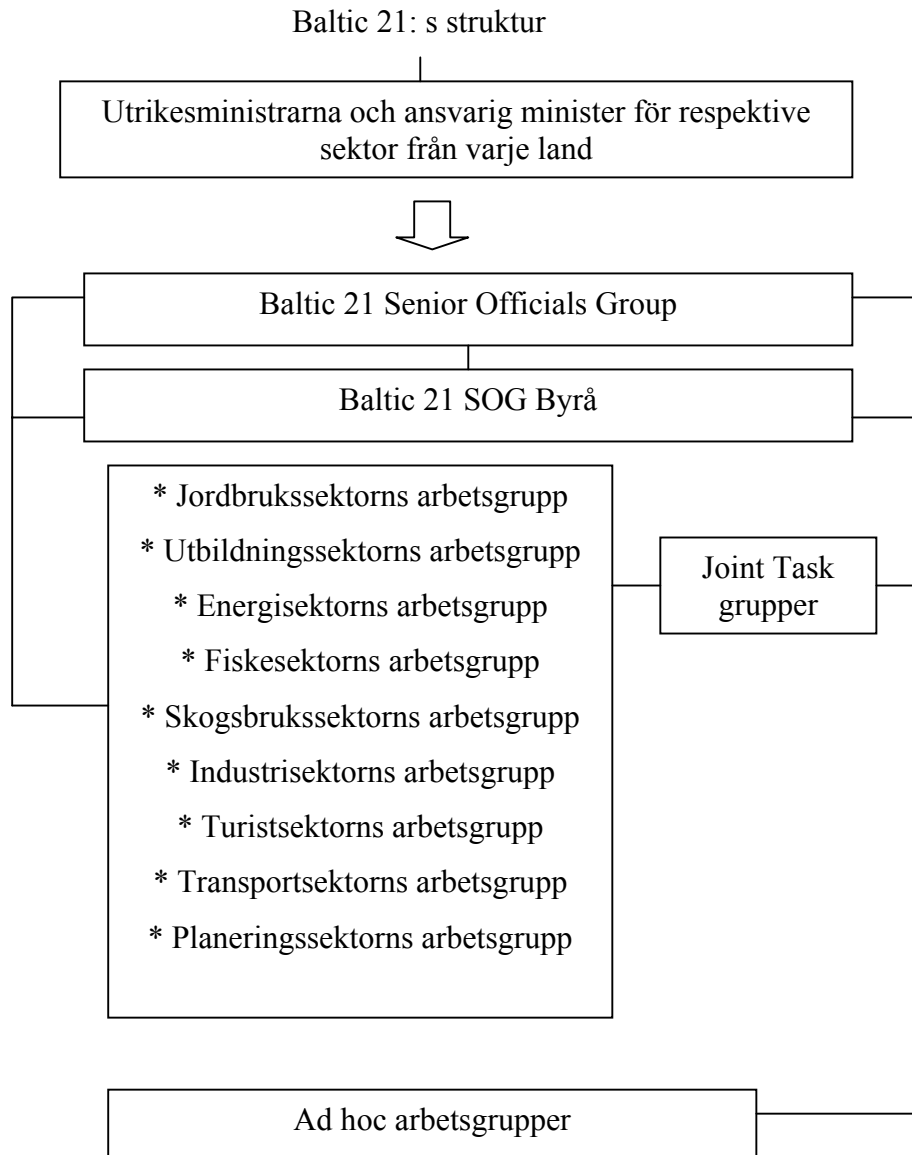
Agenda 21 var menat att vara en agenda för det tjugoförsta århundradet där målet var hållbar utveckling. Arbetet var långsiktigt och gick ut på att utrota fattigdomen och undanröja de miljöhot som fanns. Subsidiaritetsprincipen är en av de ovan nämnda principerna som var förenad med Agenda 21, denna princip lägger stor vikt på lokalt arbetet. På den lokala nivån skulle miljöfrågor drivas och hållbar utveckling uppnås, ansvaret flyttades från myndigheterna till medborgarna (<http://www.mls.miljo.gu.se/agenda21/>). Dokumentet består av mer än 600 sidor, uppdelat i fyra sektioner och 40 kapitel. Sektionerna börjar med sociala och ekonomiska dimensioner och följs av bevarandet och förvaltandet av resurser för utveckling, stärkandet av viktiga samhällsgruppers roll avslutas med medel för genomförande (Adams 2001: 86-87).

4.3.3 Arbetet mot Baltic 21

The Baltic Sea Summit hölls i Visby 3-4: a maj 1996, då regeringschefer från CBSS enades om en Agenda for Action, ett beslut togs att utveckla en Agenda 21 för Östersjöregionen. Deltagarna enades också om tre förslag mot förändring genom ökat samarbete mellan människor och det civila samhället, ekonomisk koordinering och samarbete och stärkt skydd av miljön. Detta följdes upp av ett ministermöte med utrikesministrarna från CBSS 3-4 juli 1996 i Kalmar, på mötet välkomnades en utveckling av en Agenda 21 för Östersjöregionen. Initiativ tog till ett möte för miljöministrarna som ägde rum i Saltsjöbaden 20-21 oktober samma år. Resultatet blev Saltsjöbadendeklarationen, ett schema för upprättandet av en gemensam Agenda 21, närvarandena enades om att Baltic 21-processen skulle ingripa sju sektorer; Jordbruk, energi, fiske, skog, industri, turism och transport och fysisk planering. En Agenda 21 för Östersjöregionen arbetades sen fram av Senior Official Group (SOG) mellan januari 1997 och juni 1998. Dokumentet blev antaget av utrikesministrarna från CBSS i Nyborg, Danmark 22-23 juni 1998 (<http://www.baltic21.org/?about#history>).

4.4 En Agenda 21 för Östersjöregionen, Baltic 21

Inom Baltic 21 ligger fokus på de sju olika sektorer som nämndes ovan, varje sektor anses vara viktig för regionen ur både ett ekonomiskt och ett miljöperspektiv. Varje sektor har mål och scenarier utarbetade och en sektoriell handlings plan som innefattar tidsramar, aktörer och finansiering.



(<http://www.baltic21.org/?organigram>)

Baltic 21 är grundad med den politiska viljan att påskynda arbetet med hållbar utveckling i Östersjöregionen och att implementera Agenda 21 regionalt

Ansvar för sektorerna fördelas mellan SOG medlemmarna. Sektorerna och deras ledande parter är;

Jordbruk (HELCOM och Sverige)

Energi (Danmark och Estland)

Fiske (International Baltic Sea Fishery Commission, IBSFC)

Skogsbruk (Finland och Litauen)

Industri (Sverige och Ryssland)

Turism (Finland Estland och Baltic Sea Tourism Commission, BTC)

Transport (Tyskland och Lettland)

Arbetet inom Baltic 21 ska ingripas av vissa basala principer som härrör från en mängd internationella överenskommelser och konventioner inklusive Helsingfors konventionen och Amsterdamfördraget. Som är ett fördrag om ändringar i tidigare EU-fördrag, det innehåller även områden som konsumentskydd, jämlikhet och invandring (http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2189.aspx). Den princip som anses vara viktigast för att uppnå hållbar utveckling är Subsidiaritetsprincipen, plus ett långsiktigt och holistiskt perspektiv på politik och beslutsfattande (Baltic 21 Series No1 1998: 4-5). Arbetet kan beskrivas som att de är värddar för olika nätverk mellan organisationer från regeringar och utan regeringsanknytning. Varje sektor arbetar alltså med dessa mål och speciella arbetsgrupper, ”Joint task groups” för att uppnå dessa mål. Målen är utvecklade av de olika sektorerna och ytterligare definierade av SOG, målen ska vara baserad på verklig politisk formulering.

Senior Officials Group är det styrande organet inom Baltic 21 och består av representanter från CBSS, EU- kommissionen, Mellanstatliga organisationer, internationella finansinstitut och affärsnätverk, internationella akademiker nätverk och Internationella NGOs.

Medlemskap i SOG är öppet för alla organisationer som uppfyller de kriterier och krav som är ställda på medlemskap. Det finns även en byrå som består av SOG ordföranden med ett sekretariat. Ordförandeskapet är roterande så är också medlemskapet i byrån (<http://www.baltic21.org/?sog>).

Baltic 21 har en annan struktur och ett annat syfte än Helcom, arbetssättet är också det annorlunda. Baltic 21 är en process som sammanflätar och förenar olika aktörer i arbetet mot Hållbar utveckling. Baltic 21 är också yngre och sprungen ur en annan tidsanda än Helcom vilket också satt spår i organisationen.

5.0 Empiri

5.1 Lighthouse projekten

I följande avsnitt kommer Baltic 21:s Lighthouse projekt redogöras för och kriterierna för projekten presenteras. Senare presenteras tre förslag till projekt mer grundligt med fokus på hur de efterlever kriterierna för projekten för att tydliggöra vilken teoretisk karaktär de har. Kriterierna är ordnade från 1-8 och kommer också att refereras till genom nummer och inte det fullständiga namnet efter de blivit redogjorda för.

Konceptet Lighthouse projekt är en komponent i de strategiska riktlinjer som presenterades vid Baltic 21 femte kongress i juni 2004, och antagna av SOG i oktober samma år. Termen är myntad för att beteckna projekt designade för åskådliggöra hållbar utveckling i aktion. Konceptet omfattar ideal som försäkras god transparens i regionen, engagemang från så många olika deltagande länder och sektorer som möjligt och involveringen av en bredare implementering av existerande lösningar, för att åskådliggöra nya vägar mot Hållbar utveckling. (<http://www.baltic21.org/?lhp>)

5.1.1 Kriterier för Lighthouseprojekt

Baltic 21s Lighthouseprojekt är en kvalitetsmärkning som SOG applicerar, kriterierna ska granskas som vägledande principer och applicerats flexibelt. SOG bestämmer huruvida det förslagna projekten kan betraktas som Lighthouse projekt eller ej, projekten blir fullfjädrade så snart finansieringen är klar för projektets implementering. (<http://www.baltic21.org/?lhp>)

Kriterium för Lighthouse projekt;

- 1) Regional effekt och god insyn, projekten ska riktas så de har regional effekt och god transparens
- 2) Viktig fråga för Östersjöregionen, Projekten ska hjälpa till att lösa viktiga frågor för hållbar utveckling i Östersjöregionen i synnerhet och främja hållbar utveckling i allmänhet.
- 3) Ökat värde/innovativ ansats, projektet ska ge ökat värde genom många deltagande aktörer och regional ansats. Samt anta en innovativ strävan för att lösa problem relaterade till hållbar utveckling i Östersjöregionen
- 4) Minst tre länder ska vara involverade, minst tre länder ska vara deltagande varav ett ska vara Ryssland.

- 5) Tvår sektoriell karaktär, i projekten ska minst två Baltic 21-sektorer vara inblandade och bemöta ekonomiska, sociala och miljömässiga perspektiv av hållbar utveckling
- 6) En strävan mot fleraktörig inblandning, projekten ska innefatta aktörer med olika kompetensområden för att implementera resultatet av projektet. Till exempel utveckla samarbete mellan lokala myndigheter, företag och NGO: s, detta stimulerar demokratisk utveckling och lokala aktioner.
- 7) Lärande aspekt, projekten ska innefatta aspekter för lärande. Som utbildning och undervisning om hållbar utveckling, seminarier och ökade kompetensåtgärder.
- 8) Jämlika möjligheter, projekten ska erbjuda samma förutsättningar för män och kvinnor att delta i projektet samt om möjligt främja behov från funktionshindrade grupper.
(http://www.baltic21.org/files/File/Projects/Lighthouse%20projects/LHP_Criteria.doc
)

5.2 Lighthouseprojekt nummer 1

Beskrivning av förslag till Lighthouse projekt, A:S:A:P- Efficient Administrative Structures as a Prerequisite for Successful Economic and Social Development of Rural Areas in Demographic Transition.

Projektet är en del av en pågående process av administrativa reformer i medlemsstaterna. Utifrån iakttagelsen att ett internationellt utbyte av idéer och erfarenheter behövdes för att effektivt kunna implementera och integrera nya lösningar på det problem som rurala områden står inför. För att dessa områden ska kunna utvecklas hållbart är de beroende av en effektiv offentlig sektor och att de ska bli bättre integrerade utvecklingsprocessen. Lokala och regionala myndigheter måste bli mer kapabla att utveckla och implementera en politik som är bättre anpassad för rurala områden. De pågående reformerna som projektet förordar ska kunna ge en större möjlighet att utveckla mer adekvata strukturer och planförutsättningar, dessutom ska projektet hitta vägar för att klara strukturella bakslag. Problem som är relaterade till dessa områden är demografiska förändringar, äldre befolkning, högre kostnader för service på grund av den glesa befolkningen och specifika krav på natur och landskapsskydd (SOG 23/5.3/2 2005: 1-2). Projektet önskar nå ett hållbart ruralt samhälle med hjälp av nya grundläggande administrativa förändringar genom att bidra med mer anpassade organisatoriska strukturer. Dessa förändringar ska ske i tre parallella processer:

- 1) Ett effektivare sätt att ge service till medborgarna genom avancerade former av ICT (Information and Communication Technologies).

2) Att möta det nya behov som den demografiska förändringen med minskande och äldre befolkning för med sig och att använda nya möjligheter för lokal ekonomisk tillväxt.

3) Involvera universitet i den regionala utvecklingsprocessen.

De centrala objekten är att skapa transnationella plattformar för utbyte av erfarenheter, att använda de erfarenheter som gjorts på området från i Sverige, Danmark och Finland till processer i Tyskland, Estland; Lettland och Ryssland. Projektet avser också att stärka möjligheterna att möta de växande behoven i rurala områden genom administrativa reformer, och till sist att skapa en ny bästa praxis såväl som att utveckla innovativa lösningar för de deltagande regionerna.

Projektet uppfyller kriterierna genom följande motivering:

Kriterium nr1; genom att projektet formas efter en specifik efterfrågan som identifierats för varje region. God insyn garanteras genom en involvering av så många ”stakeholders” som möjligt på regionalt och nationellt plan; lokala organisationer och auktoriteter, berörda ministrar, forsknings institutioner och andra pågående reformprocesser samt involvering av Baltic 21: s jordbruksektor och Region Skåne.

Kriterium nr 2; Liknande administrativa reformer äger rum i alla Baltic 21: s medlemsländer, bättre lösningar för rurala områden hämtas från internationellt meningsutbyte från projekt från CBSS och Ryssland.

Kriterium nr3; det mest innovativa drag i projektet är ansträngningen att kombinera nya strategier och handlingsplaner med förbättrade institutionella strukturer för att uppnå hållbar utveckling i rurala områden. Detta ska ske genom att sammankoppla frågan till administrativa processer. Genom involveringen av andra pilotprojekt och kommuner kommer en ny bästa praxis skapas, den ska fungera som referens och vara till nytta för framtida hållbarhetsrelaterade projekt.

Kriterium nr4; projektet omfattar 37 olika partners från sju Baltic 21 länder varav ett är Ryssland.

Kriterium nr5; projektet involverar fyra Baltic 21 sektorer: Industri, jordbruk, utbildning och regional planering, det kombinerar nya offentliga åtgärder i olika verksamheter som utbildning, hälso- och sjukvård, kollektiv trafik och förvaltandet av naturresurser.

Kriterium nr6; kriteriet nås genom en inkludering av strategiska partners från statlig och överstatlig nivå samt operativa partners på regional och lokal nivå.

Kriterium nr7; lärande och utbyte av erfarenheter är en grundläggande del av projektet tillvägagångssätt, det planeras 3 huvudkonferenser plus 15 tematiska workshops inklusive

studieresor för politiker och tjänstemän. Utöver det planeras 18 regionala informationsevenemang riktade till nationella och regionala "stakeholders".

Kriterium nr8; en balanserad utveckling eftersträvas genom att tillgodose en medborgarrelaterad infrastruktur och tjänster samt att ge stöd åt den regionala ekonomin. I projektets kontext betyder detta fokus på äldre, alla ska ges samma möjligheter oberoende av etnicitet, kön eller religiös tillhörighet.

Projektförslaget är grundligt genomgående och varje kriterium möts med tydlig motivering (SOG 23/5.3/2).

5.2.1 Lighthouse projekt nr 2

AGORA, Ett nätverk för hållbar turism i Östersjöområdet. Förslaget för detta projekt är utformat på ett helt annat sätt än föregående projekt, det innehåller mycket mindre text och är mer utformat som ett informations blad. Det finns inte några speciella avsnitt om hur kriterierna ska uppfyllas eller några konkreta åtgärdsförslag som i det förra projektförslaget.

De centrala målen som presenteras är:

- Att ge en överblick av pågående projekt och aktiviteter för hållbar turism i Östersjöregionen.
- Att spara informationen och göra den tillgänglig för allmänheten
- Att samla in och utvärdera befintliga verktyg, strategier och metoder och anpassa dessa för de speciella förutsättningar som råder i Östersjöregionen.
- Att öka kompetensen bland aktörer på lokala och regionala nivåer, genom utbyte av kunskap och erfarenheter.
- Att testa dessa instrument genom pilotprojekt för att de belysa ekonomiska effekterna från ett hållbarhetsperspektiv.
- Att skapa nya och stärka existerande nätverk med heterogen struktur, sammanfoga "gröna" och "blåa". Alltså miljöaktivister och företrädare från affärsvärlden.
- Att etablera paraplynätverk för att koordinera projekt, för att undvika dubbelarbete och för att öka effektiviteten.
- Att öka medvetenheten av turismens bidragande till regional utveckling.
- Att öka medvetenheten bland aktörer och politiker om att det är bara genom gemensamma åtgärder som ekonomisk framgång kan skapas.

Projektet förväntas leverera konkreta rekommendationer för beslutsfattare som är väl rotade hos medborgarna genom delaktigheten från loka och regionala "stakeholders". projektet

väntas även utveckla strategiska koncept för hållbar turism i Östersjöregionen, samt framställa handböcker med planeringsverktyg som strategiska miljöbedömningar, produktutveckling etc. Två Baltic 21 sektorer är med i projektet, Turist sektorn och jordbrukssektorn.

Projektet involverar 44 partners från varierade områden i samhället, bland annat finns Södertörns högskola med som partner. 11 länder inklusive Ryssland och Vitryssland, det beskrivs som mycket viktigt för hela Öresjöregionen och involverar alla länder i regionen samtidigt som det beskrivs ha lokal och regional effekt. Agora engagerar så många aktörer som möjligt från olika sektorer och strävar efter en offentlig kommunikation för att kunna använda existerande kunskap så effektivt som möjligt och förhindra dubbelarbete. Projektet sägs också bidra med en långsiktig finansiellt självförsörjande arbetsstruktur (http://www.baltic21.org/meeting_documents/SOG%2022/SOG_22_AGORA.pdf).

5.2.3 Lighthouseprojekt nr3

Detta förslag lägger nästan allt fokus på hur man lyckas uppnå Lighthouse kriterierna, själva projektet presenteras tämligen kortfattat.

Projektförslaget har komponenter från tre projektförslag som slagits samman till Baltic Forest. Programmets mål är att uppnå hållbar regional utveckling i Östersjöregionen baserad på förvaltning och användande av skogsresurser, genom att etablera ett flersyftigt och transsektoriellt skogssamarbete. Fokus ligger på småskaliga statliga och privata skogsenheter. En grundläggande ansats är att omringa skogsprodukter och service som helhet inklusive aktörer inom skogsförvaltning, myndigheter, forskning och utbildning, processindustrin, marknads och politiska processer samt ett tvärssektoriellt kunskapsutbyte. Fem arbetspaket (Work packages) har identifierats för att täcka de uppställda målen;

- 1) Skogsförvaltning och produktions aspekter
- 2) Skogsekologi och miljöaspekter
- 3) Skogens sociala aspekter
- 4) Småskaligt skogsbruk, privat och statligt
- 5) Modellskogar som ett verktyg för hållbart skogsbruk och regional utveckling

Mål 1-3 är tematiskt uppbyggda medan 4-5 har en mer konceptuell ansats, alla arbetspaket är sammankopplade genom projektets styrning och genom gemensamma aktiviteter.

Det förväntas av projektet att det ska förbättra den ekonomiska, ekologiska och sociala optimeringen av skogssektorn samtidigt som det ska bredda medvetenheten och

implementeringen av samtida kunskap. Dessutom förväntas också projektet ha en avgörande och varaktig effekt på förvaltningen av naturresurser i Östersjöregionen.

Kriterium nr1; det strategiska fokus som projektet har är på småskaliga skogsenheter, privat och statsägda. Det eftersträvas en ekonomiskt sund och expansiv skogssektor, för att detta ska vara möjligt måste projektet involvera lokala, regionala och nationella partners samt att optimera ekonomiska och ekologiska faktorer genom att öka medvetandet och användandet av ny teknik. Projektet vill angripa varor och tjänster från skogssektorn som helhet, ett sådant holistiskt perspektiv bedöms vara oumbärligt för att säkra lokal, regional, nationell och transnationell stabilitet och vitalitet i regionen. Öppna seminarier i alla deltagarländer planeras samt visning av projektet på internationella mässor, även kampanjer riktade till olika externa aktörer som skolor, allmänheten och professionella i olika discipliner planeras.

Kriterium nr2; Östersjöregionen domineras av skog, skogen är en extremt viktig del av den ekonomiska basen för länderna runt Östersjön. Förvaltning, teknologi, kunskap och kommers av skogsresurser är i ständig utveckling samtidigt som medvetenheten ökar om skogens betydelse för biodiversiteten och andra miljö- och sociala värden. Projektet belyser alla dessa områden.

Kriterium nr3; för att nå långsiktig hållbarhet anses det nödvändigt med en transnationell inriktning med fokus på skogens ekonomiska, ekologiska och sociala betydelse för regionen. Behovet att öka kunskapen som bas för politiska beslut är kritiskt för att regionen ska utvecklas hållbart, detta ska ske genom att visa på hur väl fungerande småskaliga privata skogsbruk fungerar. Möjligheten till småskalighet ska stödjas i strukturer på regional nivå, inklusive nya sätt att utforska stöd för varor och tjänster från skogssektorn.

Kriterium nr4; Projektet involverar 8 länder inklusive Ryssland och 25 olika organisationer, inklusive regionala och lokala myndigheter, universitet och utbildningscenters, skogsagenturer, förvaltningsenheter, skogsägarorganisationer, NGO: s mm.

Kriterium nr5; Projektet involverar alla aktörer inom skogssektorn, som myndigheter på lokal och nationell nivå, forsknings och utbildningsinstitutioner, företrädare för virkes och bioenergiindustrin, det civila samhället och internationella NGO: s. Med dessa partners förväntas kluster av nätverk att bildas som stäcker sig över hela skogssektorn, detta förväntas bli oumbärligt för pådrivandet mot rural och regional hållbar utveckling. Projektet innefattar Baltic 21: s industri, energi och skogssektor samt möjligen utbildningssektorn.

Kriterium nr6; detta kriterium uppfylls genom att säkra involveringen av representanter från det civila samhället i alla projektets strukturer via styrning och övervakningskommittéer som är länkade till extern internationell expertis. De externa aktörerna ska agera som

utvärderingsenheter och föreslå uppföljande handlingar för att hela tiden förbättra projektets input till lokala, nationella och transnationella problem relaterade till skogssektorn hållbarhet. En öppenhet mot utomstående aktörer och aktuella problem ska försäkra varaktiga effekter från projektet. Myndigheter och beslutsfattare på olika nivåer ska uppmanas att integrera projektets resultat i långsiktiga strategier. En så bred konstellation av partners som möjligt är nödvändigt för att svara projektets omfattning och mål, samt projektets mest fundamentala mål att omfamna skogssektorn som helhet.

Kriterium nr7; informationschefer från varje land kommer att utses och en webbsida ska öppnas för att möjliggöra kommunikation. Det ska hållas även hållas en frekvent kontakt med media. För att sprida projektets holistiska tillvägagångssätt ska öppna seminarier hållas och projektet ska exponeras på internationella mässor. Ett kritiskt problem anses vara att etablera tillräcklig transparens och förståelse om skillnaderna mellan skogsektorerna i de olika länderna, detta ska lösas med resande workshops som kommer arrangeras i samband med varje konferens.

Kriterium nr8; Män och kvinnor ska delta på alla plan i projektet och på samma preferenser i styrningen av projektet i möjligaste mån. Kvinnlig kunskap och expertis ska få erkännande och lika tillträde i projektet. Vissa aktiviteter som etablerandet av leder och stigar ska utformas så att funktionshindrade får tillgång till dem. Samerna ska riktas speciell uppmärksamhet och ska integreras i processen (SOG 23/5.3/4)

De tre projektförslagen skiljer sig från varandra i fråga om utformning och fokus, de är alla godkända och hur de uppfyller kriterierna och om de kan kopplas ihop med den teoretiska ansatsen HU kommer diskuteras i analysen.

5.3 The Baltic Sea Joint Comprehensive Environment Action Programme (JCP)

I följande stycke ska Helcoms program presenteras kortfattat sen kommer kriterierna för Hot spot granskas något utförligare. Sedan presenteras de publicerade kriterierna för varje kategori av hot spots, för detta används de publicerade kriterierna från Helcom Programme Implementation Task Force (PITF). En jämförelse med föregående kapitel och kopplingen till teorin diskuteras senare i analysdelen.

JCP presenteras som ett internationellt managementramverk för en långsiktig restaurering av den ekologiska balansen i Östersjön, bildat vid 1992 års ministermöte. En speciell arbetsgrupp

(PITF) inrättades för att ansvara för implementeringen av JCP som består av representanter från EU och alla länder som har Östersjön som tillrinningsområde, representanter från internationella finansinstitut, samt representanter från myndigheter och NGO: s. Fokus har legat på utsläppsreducerande investeringar från industrianläggningar i allmänhet och Hot spots i synnerhet. 2003 lades PITF ner och ansvaret flyttades över till Helcom LAND, programmet är planerat att vara avslutat 2012. Målet med JCP är att genomföra utsläppsreducerande åtgärder i de mest förorenade platserna i Östersjöns tillrinningsområden, att erkänna vikten av en harmonisering av ekonomin och att etablera förutsättningar för involvering av den privata sektorn. Genom att stödja och främja medlemsländerna när de agerar mot problemen relaterade till Hot spots ska listan över dessa platser krympa. Målet är också ett starkare samarbete och koordination med liknande program och aktiviteter (http://www.helcom.fi/projects/jcp/en_GB/pitf/).

JCP innefattas av sex centrala element som främst är av kommunal och industriell natur.

Dessa beståndsdelar är följande:

- 1) Politiska, via styrning och lagar.
- 2) Stärkande av institutioner och utvecklandet av mänskliga resurser
- 3) Investeringsaktivitet riktad mot;
 - a) Punkutsläpp från kommunal och industriell verksamhet.
 - b) Diffusa utsläppskällor från jordbruk, bosättningar och transporter.
- 4) Förvaltningsprogram för kust och våtmarker
- 5) Applicering av aktuell forskning
- 6) Höjning av det allmänna medvetandet och miljöutbildning

Kurativa och preventiva metoder betonas som viktiga. Det största hotet för en effektiv implementering av programmet har visats sig vara mobiliseringen av finansiella resurser (Huuska, Forsius 2002: 13).

5.3.1 Hot spots

132 speciellt förorenade områden identifierades och listades till ministermötet 1992 av en arbetsgrupp bestående av vetenskapsmän, ingenjörer, miljöförvaltare, banker och nationella representanter. Dessa områden fick benämningen ”Hot spots” och delades in i tre kategorier: Punkutsläppskällor från kommunal och industriell verksamhet, diffusa utsläppskällor från jordbruk och kust och våtmarksrelaterade hot spots. (Helcom PITF 1999) Sedan 1993 har 54st ”städats upp” och strukits från denna lista och fler är på gång, många av dessa ligger i länder som befinner sig i en förändringsfas från planekonomi till

marknadsekonomi. Detta har inneburit att industrier och fabriker har upphört med den verksamhet som gav upphov till utsläppen. Annars är det framförallt i Sverige och Finland som hot spots har raderas. (Ibid.)

Kriterier för Hot spots

Kriterier för involvering och utradering av hot spots delas upp efter de tre kategorierna som beskrevs ovan; a) Punktkällor från kommunala och industriella Hot spots. b) diffusa utsläppskällor av jordbruksrelaterade Hot spots och kust och våtmarksrelaterade Hot spots. Riktlinjerna är utarbetade specifikt för varje kategori även om de liknar varandra i mångt och mycket (Helcom PITF 1999).

5.4 Kriterier för kommunala och industriella Hot spots

Allmänna kriterier av inkludering kommunala och industriella Hot spots delas upp i tre steg:

Steg 1; en kvantifiering av platsens hot och påverkan på Östersjön.

Höga och/eller betydande mängder av förorenande substanser ska släppas ut direkt i eller via floder Östersjön. Emissionerna bidrar till en avsevärd påverkan eller hot mot Östersjön och kustnära ekosystem.

Steg 2; kontrollering hur lokalen efterlever relevanta rekommendationer utfärdade av Helcom och andra internationella överenskommelser. Platsen ska sakna eller inte uppfylla sådana rekommendationer.

Steg 3; utvecklande av initiala fallspecifika analyser och mål för platsen eller källan, innehållande rekommendationer, kostnadskalkyler och mål för sanering och uppstädning (Clean up är det som används i dokumentet).

Att utsläppen kan minskas med specifika tekniska metoder som ska vara kostnadseffektiva i hänseende mot miljöpåverkan på Östersjön slås fast.

Specifika kriterier för kommunala Hot spots, om det kommunala systemet uppfyller ett eller flera av följande kriterier är de att betrakta som hot spots:

Om det kommunala vattenreningssystemet släpper ut betydande mängder av fosfor, kväve och organiska ämnen i avloppsvattnet eller stora mängder klorföreningar som följd av vattenrening. Om det kommunala vattenreningssystemet inte kan på ett effektivt sätt klarar att få bort farliga substanser ur utsläppsvattnet. Och om kommunen i frågas avfall har betydande effekter på yngel och lekplatser för fiskar eller andra marina arter. Samt det allmänna tillståndet på det kommunala avloppssystemet.

Specifika kriterier för industriella Hot spots, om verksamheten innehåller ett eller flera av följande karaktäristika: Individuella fabriker eller komplex av fabriker släpper ut stora mängder av fosfor, kväve, farliga substanser eller organiska ämnen via luft eller vatten. Om individuella industrier släpper ut stora mängder salter eller skadliga substanser i form av olja. Eller utsläpp i form av överflödigt industriavloppsvatten, om verksamheten leder till förgiftning av jorden som den är belägen på. Och hanteringen av industriellt avfall inte leder till att avsevärda mängder av fosfor, kväve och/eller andra farliga substanser läcker ut. Om verksamheten resulterar i att ynglings och lekplatser för av marina arter påverkas och möjligheten för människor och djur att konsumera fisk.

5.4.1 Kriterier för uttradering av kommunala och industriella Hot spots.

Detta skede delas också i en generell fas om i tre steg samt specifika synpunkter för industriell respektive kommunal verksamhet: Första steget är en kvantifiering av föroreningar i utsläppen och av vattenkvaliteten nedströms, platsen ska inte längre ge upphov till höga och/eller betydande halter av förorenande ämnen i Östersjön eller i vattendrag runt Östersjön. I det andra steget jämförs de mätta resultaten med relevanta rekommendationer från Helcoms eller andra internationella överenskommelser, resultaten ska stämma överens med dessa rekommendationer. I steg tre bedöms av effekterna av uppstädningen och övervakningsprogrammen; de ansträngningar som gjorts för att städa upp verksamheten ska infria de planerade målen, en utsläppsreducering ska ha ägd rum och ett lämpligt övervakningsprogram ska ha etablerats.

Specifika kriterier för industriella Hot spots uttradering.

Övergivna fabriker ska effektivt ha minimerat riskerna för förorenat avrinningsvatten. Och ett fullt fungerande industriellt avloppssystem ska ha etablerats eller ska en uppgradering och renovering av existerande system ha ägd rum. Detta system ska uppfylla de rekommendationer som Helcom utfärdat. Samt ska hanteringen av industriellt avfall stämma överens med internationella krav.

Specifika kriterier för kommunala Hot spots uttradering

Det kommunala avloppssystemet ska ha uppgraderats och förvaltningen av systemet ska ha förbättrats. Stora Hot spots ska ha ett handlingsprogram som stämmer överens med JCP målen. Avloppssystemet ska vara fullt fungerande med läckageövervakning och fungerande reparationsprocedurer. De ansträngningar som gjorts ska stämma överens de relevanta handlingsplaner utfärdade av Helcom. Samt ska den kommunala avfallshanteringen vara i linje med internationella krav (Helcom PITF 1999).

5.5 Kriterier för jordbruksrelaterade Hot spots

Denna procedur är också uppdelad i tre steg. Steg 1 och 2 är formulerade på samma sätt som de generella kriterierna för industri och kommun relaterade Hot spots, det tredje steget behandlar den diffusa naturen av jordbruksutsläpp. Tredje steget innebär en utveckling av initiala analyser för förvaltning och förväntade nivåer av de diffusa utsläpp som ska angripas. Samt utveckla analyser för implementeringskostnader och förvaltningskrav. De kriterier som framställs mer specifikt är att gården har ett avrinningsområde med en högre densitet av boskap än 1,5 djur per hektar eller en gård med fler än 250 djur som inte kan uppvisa att gödningsmedel och gödsel inte är korrekt förvarat och utlagt på ett sätt som möter officiella krav eller riktlinjer för hantering av gödningsmedel. Eller att det saknas tillämpning av ekologiskt sunda sätt att bedriva jordbruk som det beskrivs i Helcom. Och/eller att jordbruket är beläget i ett känsligt område med speciella krav på mätningar i linje med nationella bestämmelser som inte efterlevs.

5.5.1 Kriterier för uttradering av jordbruksrelaterade Hot spots

En jordbruksrelaterad förvaltningsplan med inriktning på diffusa utsläpp ska vara gjord, denna ska inkludera övervakningsprogram och den ska också uppvisa ett program för förbättrade jordbruksmetoder. Som ska innefatta investeringar i anläggningar för hantering av gödsel och urin samt etablerandet av buffert zoner. Denna förvaltningsplan ska resultera i att alla element av Helsingforskonventionen angående jordbruk efterlevs. Gården som har ett avrinningsområde med en högre densitet av boskap än 1,5 djur per hektar eller en gård med fler än 250 djur ska uppvisa att gödningsmedel och gödsel är korrekt förvarat och utlagt på ett sätt som möter officiella krav och nationella riktlinjer för hantering av gödningsmedel. Samt att jordbruk som är belägna känsliga områden möter de speciella krav på mätningar och nationella bestämmelser (Helcom PITF 1999).

5.6 Kriterier för kust och våtmarksrelaterade Hot spots

Förfarande för kust och våtmarksrelaterade hot spots är uppdelat i två steg. I första steget är syftet att fastställa om det finns tydliga negativa effekter på området från mänsklig påverkan. För att det ska klassas som en hot spot måste förutom det också området ha några drag av speciellt intresse. Området värderas utifrån variabler som övergödning, föroreningskoncentration, försämrad biodiversiteten och landskapskvalitet, igenslamning och erosion, uppodling av land och avrinning, introduktion av främmande arter och om resurser

brukas på ett ohållbart sätt. Om det visar sig att dessa värden anses som oacceptabla för kustzonen så kandiderar området till listan för hot spots.

Andra steget syftar till att analysera hur strategier och förvaltningen över sådana områden ser ut där ofta flera olika intressen och aktiviteter står mot varandra, som ekologiska och ekonomiska intressen. Noggranna förvaltningsplaner anses i detta skede som mycket viktiga för en hållbar utveckling. Om det visar sig att sådana planer inte är adekvata eller att det saknas program för övervakning gällande halter av näringsämnen och föroreningar, vattenkvalitet och indikatorer för flora och fauna. Samt att relevanta rekommendationer från Helcom inte efterlevs så är en inkludering som hot spot aktuell.

5.6.1 Kriterier för uträdering av kust och våtmarkrelaterade Hot spots

För att området i fråga ska strykas från listan över hot spots ska kustområdet ha restaurerats genom implementeringen av en adekvat grundad förvaltningsplan och/eller att ansträngningar ska ha göras för att minska specifika hot. Vattenkvaliteten ska vara betydligt bättre eller bra, skadlig inverkan som följd av mänsklig aktivitet ska ha upphört som erosion och igenslamning, biodiversiteten och landskapskvaliteten ska vara förbättrad eller återskapad. Samt att procedurer gällande avrinning och uppodling ska vara i bruk, hotet från främmande arter ska ha upphört och resurser ska brukas på ett hållbart sätt.

Det ska finnas en förvaltningsplan med klara och specifika mål, tillämpliga myndigheter ska vara etablerade för att kunna genomföra miljöförvaltningsplaner och lagstiftning. Ett fungerande och koordinerat övervakningssystem ska vara etablerat gällande vattenkvaliteten, indikatorer för flora och fauna samt halter av näringsämnen och föroreningar. Samt ska relevanta rekommendationer från Helcom eller andra internationella överenskommelser efterlevas (Helcom PITF 1999).

De olika kategorierna av Hot spots har eget utformade kriterier och procedurer som skiljer sig i vissa punkter från varandra och liknar varandra på flera punkter. Den sist presenterade kategorin är den som har en mest säregen prägel, det är också den senast tillkomna kategorin.

6.0 Analys och slutsats

I analysen kommer först organisationerna att jämföras med den teoretiska ansatsen som grund. Sedan kommer respektive organisations projekt och kriterierna för projekten att ställas mot den teoretiska ansatsen för att svara på de frågeställningar som presenterats tidigare.

6.1 Strukturella skillnader mellan Baltic 21 och Helcom

En avgörande skillnad är de huvudsakliga målen med varje organisation. Helcoms verkliga syfte är att reducera och minska föroreningar i Östersjön, medan huvudsyftet med Baltic 21 är att snabba på arbetet med hållbar utveckling och att verka för implementeringen av Agenda 21 regionalt. Denna skillnad är markant, det är bara fyra år mellan de båda dokumenten. Den nya Helsingforskonventionen trädde i kraft två år senare än Baltic 21, och att begreppet Hållbar utveckling inte finns med som huvudmål för en sådan miljöorganisation på 2000-talet är anmärkningsvärt. Detta ger stöd för att Helcom inte agerar inom ramarna för den teoretiska ansatsen Hållbar utveckling utan kännetecknas av Ekologisk moderniseringsparadigmet.

Ytterligare tendenser för detta kan spåras i hur strukturen av representationen i organisationerna ser ut, för att knyta an till en avgörande skillnad mellan HU och EM; deltagaraspekten. Det styrande organet, Kommissionen i Helcoms fall och SOG i Baltic 21:s fall kan styrka denna tes. Medlemskapet i delegationerna i Kommissionen är inte öppet för andra än utvald expertis och regeringsrepresentanter. Medlemskapet i SOG däremot är öppet för alla organisationer som uppfyller ställda kriterier. Det är ett korrekt påstående att NGO: s är verkliga partners i Baltic 21 processen mot Hållbar utveckling. Det samma gäller också medlemskapet i de permanenta arbetsgrupperna, där SOG påverkar medlemskapet i Baltic 21:s fall med indirekt påverkan från andra element än regering och experter. Frågor som behandlas i arbetsgrupperna ter sig annorlunda till följd av detta. Helcoms arbetsgrupper inriktar sig på klassiska miljöproblem som kan uppvisa mätbara resultat och som går att lösa inom ramen för teknologi och ekonomi. Även om denna typ av miljöproblem behandlas i Baltic 21 har de inte samma karaktär, arbetet kännetecknas mer av rollen som värd för olika projekt och organisatoriska nätverk. Målen som Baltic 21 arbetar mot är formulerade av olika typer av aktörer och ”stakeholders” för att få en så bred och verklig förankring som möjligt. De mål som Helcom arbetar mot har sitt ursprung i politiska överläggningar och förhandlingar utan möjlighet till påverkan av NGO: s, förutom i egenskap av observatörer. Det går att ana likheter mellan den provisoriska kommissionen och den nuvarande strukturella uppbyggnaden av Helcom, de har samma mönster bara att den senare är mer komplex med fler

komponenter. Det förefaller vara så att det är med den provisoriska kommissionen som utgångspunkt som Helcom fått sin nuvarande struktur. Det verkar alltså som basen till Helcoms arbete och struktur har sitt härkomst i den ursprungliga konventionen från 1974. Den skapades ur helt andra förutsättningar än de som fanns då den senare trädde ikraft. Det var under en tid då begreppet Hållbar utveckling inte var definierat eller allmänt vedertaget i den miljöpolitiska diskursen. Vid tidpunkten för Helcom bildande var miljöfrågor något som vidkom naturvetenskaplig expertis, detta kan urskiljas i hur den provisoriska kommissionen var uppbyggd.

Alltså kan skillnaderna mellan organisationerna förklaras genom ur vilken tidsanda de skapades, trots att Helcom i sitt nuvarande skick föddes på senare än Baltic 21 så är det historiska arvet från 1970-talets miljöpolitiska diskurs grunden för den strukturella uppbyggnaden. Drag av EM kan ses i synen på miljöproblem och på vilka metoder och verktyg som Helcom använder i sitt arbete mot en friskare Östersjön. I Baltic 21:s struktur å andra sidan kan flera utmärkande drag av HUansatsen påvisas, däribland deltagandeaspekten. Detta kan förklaras med att Baltic 21processen är ett barn av sin tid och en produkt av Riokonferensen och Agenda 21. Det fanns inga gamla strukturer och arbetssätt vid bildandet av Baltic 21, det är en organisation som är ursprunglig. En organisation med metoder som skiljer sig från traditionella konventioner och överstatliga samarbetsformer.

6.2 Skillnader mellan JCP och Lighthouse projekten

I detta avsnitt kommer skillnaderna mellan projekten att analyseras med fokus på de kriterier som varje organisation ställt för sina respektive projekt. Detta görs med hjälp av de listade kärnidéer för varje teoretisk ansats som tidigare presenterats i teoriavsnittet.

Till att börja med så skiljer sig de övergripande målen åt projekten emellan. Målen för Lighthouseprojekten har typiska drag av HUparadigmet (HU nr6 *Deltagandeaspekten*,). De mål som beskrivs med JCP är alla relaterade till EM. De centrala elementen som JCP består av är alla relaterade de kärnidéerna hos EM som presenteras i teoriavsnittet (EM nr 2, 3, 5, 7). Konceptet Hot spots är i sin natur kopplat till EM genom sammansättningen av deltagarna i den arbetsgrupp som identifierat områdena (EM nr 6)

6.2.1 Kriterier och mål för Lighthouseprojekten

Kriterier och mål för Lighthouseprojekten går alla att härleda till den teoretiska ansatsen HU. Av de åtta kriterierna som presenterats är nr1, nr3, nr5, nr6, nr7 och nr8 direkt kopplade till de uppställda kärnaspekter som presenterats i teoriavsnittet. Speciellt nr8 som behandlar

jämlikhet, nr6 som är en strävan mot många aktörers inblandning och nr5 som behandlar bemötandet av den sociala dimensionen har explicit HU karaktär. Det kriterium som kan härledas till EM är nr3 som behandlar vikten av att utveckla innovativa metoder.

Hur Lighthouseprojekten uppfyller kriterierna är skiftande. Lighthouseprojekt nr 1 behandlar ett ämne som är centralt för både EM och HU; reformerande av befintliga institutioners. Av de tre processer som projektet bygger på är åtminstone de två första aspekter som kan relateras EM. Men samtliga kriterierna för Lighthouseprojekt uppfylls med fokus på en så stor bredd som möjligt på de inblandade aktörerna. Projektet stäcker sig över områden som inte traditionellt relateras till miljöförbättrande åtgärder som exempelvis sjukvård, kollektivtrafik och utbildning vilka alla är aspekter i HU. Projektet syftar på att förändra och anpassa hela det rurala samhället i stort för att det ska kunna utvecklas hållbart. Även om den reformerande aspekten finns inom EM så har den inte som syfte att möta alla de perspektiv som projektet i fråga önskar, i EM:s fall handlar det om mer än bara en effektivisering av institutionerna. Det är uteslutet att Lighthouseprojekt nr1 agerar inom EM, det ingriper fler dimensioner och faller därför snarare inom ramen för HU.

Lighthouseprojekt nr 2 behandlar kriterierna indirekt, det är insprängt i texten hur kriterierna uppfylls. De centrala målen kan härledas till HUansatsen trots att det mest utmärkande draget hos HU utelämnas; jämlikhetsaspekten. Den sociala beståndsdelen tilldelas heller inget utrymme i projektförslaget. I övrigt får höjandet av det allmänna medvetandet relativt stor plats i projektets mål samt behovet av lokal och regional förankring genom allmänhetens deltagande. Det finns ett antal mål som direkt kan härledas till EM som att effektivisera och koordinera projekt för att motverka dubbelarbete Ett mål som enkom behandlas utifrån effektivitetsaspekter, vilket är signifikativt för EM. Trots att detta projekt saknar ett par viktiga perspektiv för att det otvivelaktigt ska hamna under HU så är synvinklarna om deltagande och stort spektra på olika aktörer så genomgående att det kan betecknas som ett projekt i linje med HU teori.

Lighthouseprojekt nr3 är det som har störst prägel av HU. Skogssektorn betraktas på ett holistiskt sätt, all näring och nyttjande av skogsresurser omfattas. I projektets mål förespråkas bl a småskalighet och skogens sociala aspekter behandlas speciellt. Projektets vilja att bringa skogssektorn till optimum samtidigt som höjandet av medvetenheten om skogssektorn som helhet kan tolkas som ett sätt att kombinera EM och HU. Alla kriterier behandlas utförligt och speciellt har kriterium nr 8 fler komponenter än tidigare projektförslag. Att kvinnor och män på ett aktivt sätt ska ges samma möjligheter i projektet och att funktionshindrade tillägnas uppmärksamhet är argument som ytterligare placerar

projektet i HU facket. Även kärnaspekt nr9 ur teoriavsnittet; Ursprungsbefolkningsaspekten uppfylls, vilket är unikt för de granskade projektförslagen. Det står utom alla tvivel att Lighthouseprojektet Baltic Forest verkar inom ramen för HU.

6.3 JCP och kriterier och förfaranden angående Hot spots

Målen med JCP har som sagt tydliga drag av EM, kriterierna för involvering och uttradering av kommunala och industriella Hot spots kännetecknas av mätbara resultat som kan avläsas och utvärderas. Samt kostnadseffektiva metoder för övervakning och rening. Hot spots kännetecknas av traditionella miljöproblem och metoderna för involvering och uttradering är av teknisk natur. Detta är drag som utmärker EM. De specifika kriterierna för kommunala Hot spots pekar på att de är en produkt av ett omodernt och/eller dåligt fungerande avloppssystem och avfallshanteringsprogram. När nivåerna sjunker till acceptabel nivå och övervakningsprogram kan uppvisas så stryks området från listan. På detta vis är lösningen på problemen av teknisk karaktär. Dessutom ska standarden på förvaltnings- och övervakningsprogrammen nå upp till relevanta rekommendationer från Helcom eller andra internationella överenskommelser. Detta är en indikator på att det finns en koppling till centralt fattade beslut, alltså även det ett bevis på att JCP och Hot spots agerar inom EM. De specifika kriterierna för industriella Hot spots, är ett resultat av omoderna system som släpper ut betydande mängder föroreningar som har negativ inverkan på Östersjön. Genom åtgärder som investeringar i ny och bättre teknik och nya metoder för hantering av industrisopor ska området städas upp. Det går inte att hitta några karaktäristiska drag av HU i beskrivningen av kriterierna för kommunala och industriella Hot spots förutom i viss mån kopplingen mellan ekonomi och lösningen på miljöproblem. Det står klart att miljöstörningarna är tillkortakommanden och tekniska brister i standarden i anslutning till de berörda områdena och lösningen är införandet av ny teknik och nya program för förvaltning och övervakning.

Kriterierna för jordbruksrelaterade Hot spots är av en annan natur, de är diffusa och kan därför inte angripas på samma sätt. Den diffusa beskaffenheten hos dessa Hot spots behandlas på ett tekniskt sätt med kalkyler om boskapsdensitet och centralt fattade politiska beslut och riktlinjer.

Kriterierna för uttradering är bara omskrivningar av kriterierna för involveringen, gödsling och hanteringen av gödningsmedel och ska anpassas till nationella krav och riktlinjer. Återigen finns kopplingen till centralt fattade beslut vilket är speciellt för EM.

Kriterierna för kust och våtmarksrelaterade Hot spots präglas av en mer modern terminologi, de beskrivs på ett mer pedagogiskt sätt vilket kan ses som en tendens åt HU. Icke desto mindre har de samma vetenskapliga karaktär med mätbara variabler som ställs mot en nivå som bestämts som acceptabel. Koncept som biodiversitet och landskapskvaliteter och att resurser brukas på ett ohållbart sätt ger ändå denna kategori av Hot spots ett vidare perspektiv och en lutning åt HU hållet. De verktyg som används är lagstiftning, nya och förbättrade övervakningssystem samt förvaltningsplaner, redskap som främst kan kopplas ihop med EM paradigmet. Även om det finns tendenser som lutar mot HU så hittas inga andra karaktäristika som direkt går att härleda till HU än att resurser ska brukas på ett hållbart sätt, det är snarare så att även kriterierna för involverande och utvärderade för kust och våtmarksrelaterade Hot spots hamnar inom ramen för EM.

6.4 Slutsats

Betydande skillnader mellan JCP och Lighthouseprojekten har påträffats, både i de övergripande målen och i de ställda kriterier för respektive projekt. Dessa skillnader kan härledas till de teoretiska ansatserna EM och HU. JCP saknar den bredd och helhetssyn som återfinns i HU och Lighthouseprojekten, det är snarare så att de Hot spots relaterade kriterierna har komponenter som ingår i EM. Det finns dock ansatser att i kriterierna för våtmark och kustområden närma sig HU, men inga direkta aspekter uppfylls förutom en mer pedagogisk terminologi.

De undersökta Lighthouseprojekten är inte enhetliga, de har alla en egen prägel men samtliga tre inbegriper ett flertal beståndsdelar av HU. Även om det bara är ett av projekten som uppfyller samtliga kriterier ordentligt så har alla lagt stor tyngd på deltagandeaspekten och vikten av allmänhetens inflytande samt nödvändigheten av utbildning.

Att det finns sådana tydliga skillnader kan kopplas till Helcoms och Baltic 21:s strukturella uppbyggnad och ursprung. I Helcoms fall ter det sig så att arbetssätt och organisatoriska strukturer härstammar från den första konventionen från 1974. Den traditionella synen på miljöproblem och dess lösningar har genomsyrat Helcoms arbete. Den utveckling som skett i organisationen genom åren kan kopplas till EM paradigmet. Detta påstående kan styrkas med hur JCP är utformat samt att projektet saknar egenskaper som återfinns i HU och Lighthouseprojekten. Baltic 21 är en organisation som är direkt kopplad till Agenda 21 processen, i organisationens natur ingår följaktligen dimensioner av HU. Det också går att hitta dessa dimensioner i Lighthouseprojektens kriterier. Olikheterna mellan projekten har

alltså att göra med ur vilken politisk kontext värdorganisationen uppkommit. I Helcoms fall var det under en tid då miljöfrågor betraktades strikt ur ett naturvetenskapligt perspektiv, denna syn har överlevt och har kommit att präglade organisationen och det granskade JCP projektet. Traditioner och strukturer verkar vara svåra att förändra. Baltic 21 är å andra sidan sprungen ur ett sammanhang då miljöfrågor var mycket aktuella och begreppet Hållbar utveckling genomsyrade den politiska diskursen. Detta faktum har satt sin prägel på organisationens struktur och arbetssätt och så även på Lighthouseprojekten.

7.0 Litteraturförteckning

Adams W.M (2001). *Green Development: Environment and sustainability in the Third World* Guildford and King's Lynn, Storbritanien: Routledge.

Hjort Ronnie (1992). *Building International Institutions for Environmental Protection, The Case of Baltic Sea Cooperation* Motala: Tema.

Fitzmaurice Malgosia (1992). *International Legal Problems of the Environmental Protection of the Baltic Sea* Dordrecht, Holland: Graham & Trotman / Martinus Nijhoff.

Svensson Göte (1992). *Östersjön ett hav i förändring, Naturvetenskapliga forskningsrådets årsbok 1992* Uddevalla, Naturvetenskapliga forskningsrådet.

Organisationernas egna publiceringar.

HELCOM PITF (1999). *Criteria for inclusion and deletion of hot spots: Procedures and guidelines for inclusion and deletion of hot spots* Helsinki Commission <http://www.helcom.fi>

Huuska, Petteri & Forsius, Kaj (2002). *Review of progress at industrial hot spots* Finska miljöinstitutet. <http://www.ymparisto.fi/eng/orginfo/publica/electo/fe576.htm>

SOG (1998). *An Agenda 21 for the Baltic Sea Region – Baltic 21* Stockholm: Baltic 21 Sekretariat.

SOG 23/5.3/2 (2005). *Item 5.3 A.S.A.P- a proposal for a Baltic 21 Lighthouse Project* <http://www.baltic21.org>

SOG 23/5.3/4 (2005). *Item 5.3 Baltic Forest – a proposal for a Baltic 21 Lighthouse Project* <http://www.baltic21.org>

Artiklar:

Editor: Leyshon, Andrew, Robbins Paul & Willis Katie (2000). "Ecological modernisation" *Geoforum* Vol. 31 Sid.1-8.

Gouldson, Andrew & Murphy Joseph (1996). "Ecological Modernisation and the European Union" *Geoforum* Vol. Sid.11-21.

Gouldson, Andrew & Murphy Joseph (2000). "Environmental policy and industrial innovation: Integrating environment and economy through ecological modernisation" *Geoforum* Vol. 31 Sid.33-44

Jacobs Michael (1996). "Sustainable Development: Assumptions, Contradictions, Progress" *Contemporary Political Studies* Vol.3 Sid.1470-1485

Langchelle, Oluf (2000). "Why Ecological Modernisation and Sustainable Development Should Not Be Conflated" *Journal of Environmental Policy and Planning* Vol. 2 Sid.303-322.

Elektroniska källor:

<http://www.baltic21.org/?about#history>

<http://www.baltic21.org/?organigram>

<http://www.baltic21.org/?lhp>

http://www.baltic21.org/files/File/Projects/Lighthouse%20projects/LHP_Criteria.doc

http://www.baltic21.org/meeting_documents/SOG%2022/SOG_22_AGORA.pdf

http://www.eu-upplysningen.se/templates/EUU/standardRightMenuTemplate____2189.aspx

http://www.helcom.fi/Convention/en_GB/convention/

http://www.helcom.fi/helcom/en_GB/aboutus/#org

http://www.helcom.fi/groups/en_GB/groups/

http://www.helcom.fi/groups/monas/en_GB/monas_main/

http://www.helcom.fi/projects/jcp/en_GB/pitf/

http://www.helcom.fi/groups/habitat/en_GB/habitat_main/

http://www.helcom.fi/groups/maritime/en_GB/main/

http://www.helcom.fi/groups/response/en_GB/main/

http://www.vattenportalen.se/fov_eur_djup_salt_politik_samarbete.htm

http://helcom.navigo.fi/groups/LAND/en_GB/main/

http://helcom.navigo.fi/groups/LAND/en_GB/main/

<http://www.mls.miljo.gu.se/agenda21/>

Övriga publikationer

Hassler, Björn (2004). *The Myth of Sustainable Development - Environmental policy and Practice, and Incentives in the Baltic State Region*. Södertörns högskola.

