

Jonas Ebbesson är professor i miljö rätt vid Stockholms universitet. Han har skrivit artiklar/böcker om bland annat miljö rätt och ”miljö demokrati”, transnationella företags miljö ansvar och rättvise aspekter i miljö rättsliga sammanhang (senast boken *Environmental Law and Justice in Context*, Cambridge University Press, 2009). Han har medverkat som rådgivare i rättsprocesser samt varit rådgivare och utredare åt intresseorganisationer, myndigheter och internationella organisationer (bland annat UNECE och UNEP).

## **MILJÖPOLITIK: MER ÄN SKYDD AV MILJÖN**

### **1 MILJÖPOLITIKENS FÖRUTSÄTTNINGAR: UTFORMNING, OMFATTNING OCH AKTÖRER**

Miljöpolitik handlar inte bara om att formulera miljö mål, eller om att i politiska eller rättsliga termer ange vad som är tillåtet eller förbjudet. Miljöpolitiken måste också vara bejakande och möjliggörande. Stat och kommun har en viktig roll i miljöpolitiken, men det räcker inte att överlåta ansvaret på offentlig förvaltning. Enskilda personers, sammanslutningars och näringslivets engagemang och handlingar är nödvändiga för en effektiv, medveten och reflekterande miljöpolitik. Miljöpolitiken bör därför sträva efter brett deltagande och engagemang hos allmänheten. Den bör också garantera öppenhet i miljöbeslutsprocesser.

Miljöpolitiken har under de senaste 50 åren kommit att omfatta allt fler sammanvävda frågor, involvera allt fler aktörer på olika nivåer, och sträcka sig över allt större geografiska områden. Dessa utvecklingslinjer bör naturligtvis beaktas, men också bejakas i den framtida miljöpolitiken.

Att miljö- och hälsoskydd inte kan hanteras isolerat från andra politikområden är knappast kontroversiellt. Likväl är behovet av att integrera miljö- och hälsoaspekter med andra politikområden stort i fråga om exempelvis handel, transport och jordbruk, där miljöskydd och hälsoskydd ofta hamnar i konflikt med andra intressen.

Att allt fler aktörer involveras innebär att makten över miljöpolitiken inte bara ligger hos riksdag och regering, även om de fortfarande har en central roll. Också offentlig förvaltning, intresseorganisationer, näringslivet, forskare och andra experter samt medier bidrar på olika sätt till utformningen av miljöpolitiken. Flera av dessa aktörer medverkar även när miljöpolitiken genomförs och miljölagstiftningen tillämpas i konkreta situationer.

Åtskilliga miljöfrågor som tidigare ansågs som nationella betraktas i dag med självklarhet som internationella. Stater och regeringar har en viktig roll även i internationella sammanhang, men intresseorganisationer och näringsliv arbetar också över gränserna och bidrar på olika sätt till miljöpolitikens utformning, i positiv eller

negativ riktning. Att miljöfrågorna internationaliserats innebär inte att den lokala miljöpolitiken eller det lokala miljöengagemanget förlorat sin betydelse. Även internationella överenskommelser, rättsakter och policydokument om så globala frågor som klimatförändringar måste i slutändan påverka enskilda personers handlingar och lokala beslut. En miljöpolitisk utmaning är därför att finna former för effektiv styrning på flera nivåer samtidigt.

I denna rapport uppmärksammar jag miljöpolitikens förutsättningar och utformning snarare än konkreta miljömål eller detaljer i miljöpolitiken. Även om nya miljöproblem, miljömål och lösningar identifieras, och den politiska kartan ändras, förblir följande grundläggande frågor aktuella för den framtida miljöpolitiken:

- Hur och av vem bör miljöpolitiken utformas, definieras och genomföras?
- Är miljöpolitiken och metoderna för att uppnå miljömål rättvisa?
- Hur inverkar miljöproblemens geografiska – internationella – karaktär på miljöpolitiken?
- Hur ska den offentliga administrationen och kontrollen samverka med medborgares, intresseorganisationers och företags engagemang?
- I vilken utsträckning kan allmänheten – enskilda personer och sammanslutningar – delta när miljöbeslut fattas och granska såväl förorenande verksamheter som ansvariga miljö- och hälsoskyddsmyndigheter?
- Bör miljöskydd och hälsoskydd betraktas som en rättighet för var och en, dvs. som anspråk som kan verkställas av myndigheter eller domstol?
- I vilken grad bör miljöpolitiken integreras med andra politikområden, och hur bör miljö- och hälsoskydd vägas mot andra samhällsintressen (frihandel, transport, jordbruk m.m.)?

## 2 MÅLSTYRNING: HÅLLBAR UTVECKLING OCH ANDRA MILJÖMÅL

Miljöpolitiken och miljöjuridiken är till stor del målstyrd. Och den bör vara målinriktad även i framtiden. Miljöpolitiska dokument och lagstiftning, krav på förorenare och administrativa beslutsprocesser har som mål och syfte, kan man säga, att bevara rent vatten och ren luft, skydda mänsklig hälsa och känslig natur, förhindra klimatförändringar och återställa såväl förorenad mark som ozonskiktet. Också idén om *hållbar utveckling* ger uttryck för ett övergripande samhällsmål med tydliga miljöpolitiska inslag.

Uppfattningen och kunskapen om vad hållbar utveckling faktiskt innebär förändras kontinuerligt, och det gör även förståelsen för vad som krävs för långsiktig resursförvaltning och ekologisk balans. Något förenklat har miljöforskningen och miljödebatten, och även miljöpolitiken, ändrat riktning och betonar i mindre grad än tidigare kontrollen av naturen eller att naturen ska vara orörd, upprätthållandet av en gång för alla given social eller ekologisk situation, och motverkandet av varje förändring i ekosystem. För att så effektivt och långsiktigt som möjligt hantera och absorbera störningar på sociala och ekologiska system, bör politiken snarare sträva

efter att stärka samhällets förmåga att hantera och långsiktigt förvalta gemensamma resurser, och att anpassa sig till och klara av osäkerheter och överraskningar.<sup>1</sup>

Detta har direkt bäring på den framtida miljöpolitiken. Sociala och ekologiska frågor kan inte hållas isär. I stället måste sambandet mellan samhällssystem och ekologiska system uppmärksammas mer och ligga till grund för miljöpolitiken. Som den amerikanska samhällsvetaren Elinor Ostrom betonat, finns det ingen generell lösning för hur gemensamma resurser och ekosystem ska förvaltas i alla sammanhang.<sup>2</sup> Snarare krävs stor flexibilitet i sociala sammanhang, så att nya effektiva institutioner för beslutsfattande och förvaltning främjas, och att de anpassas till geografiska och sociala förhållanden och till nya ekologiska omständigheter.

Miljöpolitiken måste på så sätt vara reflexiv och främja ständig granskning och utvärdering av sig själv; den blir aldrig färdig. När styrmedel utformas för att uppnå miljömålen fordras både kreativitet och pragmatism, och miljöpolitiken bör också stimulera skapandet av informella samarbetsformer och brett engagemang hos individer, sammanslutningar och näringsliv. Därför kan miljöpolitiken varken utformas eller genomföras enbart av offentlig förvaltning, dvs. genom olika myndigheters försorg. De politiska organen och den offentliga förvaltningen får däremot en viktig uppgift i att inte bara förhindra skadliga verksamheter, utan också i att koordinera och främja aktivt miljö- och hälsoskyddsarbete och lokala kreativa lösningar.

Oavsett hur miljömålen och miljöskyddskraven formuleras eller hur omfattande minskningar av utsläpp av växthusgaser, försurande ämnen, tungmetaller och näringsämnen som måste ske inom de närmaste decennierna, blir *kostnadseffektivitet* en viktig faktor. Det innebär inte bara att miljömålen ska uppfyllas, utan också att det sker till så låg samhällskostnad som möjligt. Kostnadseffektiviteten avser inte målet, utan sätten att uppnå ett angivet mål, och därmed valet av styrmedel: finns det exempelvis två sätt att minska utsläppen av växthusgaser i atmosfären bör, enkelt uttryckt, det minst kostsamma väljas.

Kännetecknande för 1900-talets miljöpolitik och miljölagstiftning var att den genomgående byggde på idén att miljöproblemen kan lösas genom tekniska innovationer och existerande marknadsmekanismer. Något förenklat kan det uttryckas som att kravet på miljöfarliga verksamheter har avgjorts av den bästa befintliga tekniska lösningen vid prövningstillfället. Normalt har man alltså inte krävt att företag ska utveckla ny teknik. Så ser det väsentligen ut även i dag, 2009, men en förändring bör ske. Det är naturligtvis bra att den bästa av flera tekniska lösningar används, men för många verksamheter har även den bästa lösningen medfört omfattande störningar på miljö och hälsa. Den bästa tekniken är då bara den minst dåliga. Varken teknik- eller marknadslösningar ska underskattas som medel för att hantera miljöproblem; de har en central plats i dagens miljöpolitik, och de kommer att ha en avgörande plats

---

<sup>1</sup> Dessa idéer har formulerats i vad som brukar beskrivas som ”resiliensforskning” och som just undersöker olika socio-ekologiska systems förmåga att utvecklas och behålla sina grundstrukturer samtidigt som de anpassas till och förmår att hantera yttre stress, osäkerheter och överraskningar. Se B. Walker & D. Salt: *Resilience Thinking* (Island Press, 2006) och C. Folke: ”Resilience: The Emergence of a Perspective for Socio-ecological Analyses” i *Global Environmental Change*, vol. 16 (2006), s 253-267.

<sup>2</sup> E. Ostrom, *Understanding Institutional Diversity* (Princeton University Press, 2005).

även i framtiden. Men det är viktigt att komma ihåg att teknik- och marknadslösningar är *medel, inte mål i sig*. De löser inte alla miljöproblem (men de kan bidra till att skapa problemen) och de måste utvärderas i ljuset av uppsatta miljömål. Miljö- och hälsopolitiken måste ta sin utgångspunkt i vad man vill uppnå eller undvika, och det innebär att vissa skadliga verksamheter eller aktiviteter inte bör tillåtas över huvud taget, oavsett om utövaren är villig att använda den bästa befintliga tekniska lösningen. En ärlig miljöpolitik bör skilja på målen och medlen, och inte låta medlen avgöra målen.

### 3 MILJÖRÄTTVISA: FÖRDELNINGSEFFEKTER OCH DELAKTIGHET<sup>3</sup>

Men en fungerande miljöpolitik som syftar till hållbar utveckling kan inte bara vara inriktad på måluppfyllelse och kostnadseffektivitet. Den måste också vara rättvis.

Miljöpolitiken innebär prioriteringar, intressekonflikter och fördelning av bördor och nyttor. Beslut om vägdragningar, tillstånd för industrier, trängselskatter och bränsleskatter, satsningar på kollektivtrafik, skydd av områden, handel med utsläppsrätter, sanering av mark och detaljplaner får alla på något sätt fördelningseffekter. Vissa personer och grupper kan då bättre än andra tillgodogöra sig nyttan av miljöpolitiken, medan andra kanske får bidra till kostnaderna utan att kunna uppskatta nyttan.

Rättvisa i miljöpolitiken är naturligtvis viktigt i sig, men det påverkar också möjligheten att uppnå antagna miljömål. Om miljöpolitiken anses orättvis eller illegitim minskar sannolikheten för att uppnå miljömålen. Samtidigt får rättvisedebatten inte bortse från naturvetenskapliga fakta när miljömålet väl är accepterat. Om målet är att luft- och vattenkvaliteten ska hålla en viss nivå, måste orsakssamband och komplexiteten beaktas, och åtgärder vidtas för att förhindra fortsatta negativa effekter på luft och vatten – annars uppnås inte de angivna målen att skydda miljö och hälsa. Då har man i stället kompromissat med målen.

I dag är miljö rättvisa – ”environmental justice” – ett väsentligt inslag i miljödebatten i flera länder där man sett hur vissa samhällsgrupper utsätts hårdare än andra för hälsorisker kopplade till exempelvis industrier, avfallstippar och utvinning av naturresurser. Miljö rättvisa handlar alltså väsentligen om fördelningseffekter kopplade till skador på miljö och hälsa; om vilka grupper och regioner som utsätts för skadorna, vilka verksamheter och anläggningar som orsakar dem, och vilka som gynnas. På ett mer generellt plan blir miljö rättvisa en fråga om hur naturresurser förbrukas och om hur ”miljöutrymme” ska fördelas. Dessutom omfattar miljö rättvisa möjligheten att få upprättelse för skador på miljö och hälsa.<sup>4</sup>

Att miljöbeslut får fördelningseffekter är alltså uppenbart, men om vi bara tittar på själva fördelningen av dessa nyttor och bördor missar vi en fundamental aspekt i hela rättvisedebatten: att snedfördelningen oftast beror på att vissa grupper, av olika

<sup>3</sup> Några stycken i detta avsnitt är hämtade från min artikel ”Orättvisa miljöer” i *Arena* [2008/5].

<sup>4</sup> Om miljö rättvisa och miljö rätt i olika sammanhang, se J. Ebbesson och P. Okowa (red.): *Environmental Law and Justice in Context* (Cambridge University Press, 2009).

skäl, saknar möjlighet att göra sin röst hörd eller påverka enskilda beslut eller den bakomliggande lagstiftningen.

Marginaliseringen kan kopplas till klass, social och ekonomisk status, etnicitet, hudfärg och kön; och den sker trots att lagstiftningen och politiken kan verka neutral. Sociala normer, ekonomiska faktorer och annat kan ändå medföra att vissa grupper hålls utanför beslutsprocesserna. Det påverkar i sin tur beslutens utformning och fördelningen av ”miljöutrymme”.

Just marginaliseringen av utsatta grupper är ett återkommande tema i debatten om miljö rättvisa. Den amerikanske filosofen John Rawls visar övertygande hur fördelningsrättvisa härrör ur ett slags deltagande- och inflytanderättvisa.<sup>5</sup> Det finns, menar han, ingen given fördelning som är rättvis i alla situationer och på alla platser; och exakt lika fördelning behöver inte vara rättvis. Snarare förutsätter rättvisa att varje medborgare, oavsett social tillhörighet, försäkras grundläggande medborgerliga och sociala rättigheter, och ges samma förutsättningar för att delta i utformningen av rättvisa principer. En liknande tanke har formulerats av den tyske filosofen Jürgen Habermas, som menar att politikens och rättens legitimitet, exempelvis på miljöområdet, förutsätter att alla som berörs ska ha samma möjlighet att göra sin röst hörd.<sup>6</sup> Jag återkommer till möjligheterna till deltagande i miljöbeslutsprocesser.

Debatten om miljö rättvisa har även expanderat över statsgränserna, i takt med att miljö rätten och miljöpolitiken internationaliserats. Det är exempelvis tydligt i de globala klimatförhandlingarna.

Men miljö rättvisa har hittills inte haft något större utrymme i den svenska miljödebatten, trots att fördelningseffekter på olika sätt har beaktats när miljöpolitiken utformats. Min bedömning är att miljöpolitikens fördelningseffekter – och därmed rättvisedebatten – kommer att få en större plats i den framtida miljöpolitiken, i takt med att befolkningen ökar (då avser jag inte bara befolkningen i Sverige), ekonomin internationaliseras, resursutrymmet minskar och trycket på ekosystemen sannolikt ökar. Det är därför viktigt att denna dimension finns med i en proaktiv framtida miljöpolitik.

Så även om miljöpolitiken även i framtiden bör inriktas på hållbar utveckling och måleffektivitet, får målstyrningen inte dölja miljöpolitikens och miljöjuridikens fördelningseffekter. Strävan efter en rättvis miljöpolitik får samtidigt inte innebära en rädsla för att fatta tuffa och radikala miljöpolitiska beslut. Sådana beslut kommer att utsättas för kritik, och de kommer att uppfattas som orättvisa i vissa kretsar. I dessa fall blir det en svår men nödvändig pedagogisk uppgift att visa varför fördelningseffekterna är rättvisa och på vilket sätt de berörda gynnas av politiken. Även om miljö rättvisa inte behöver betyda exakt lika miljöutrymme för var och en, måste fördelningseffekterna kunna motiveras och försvaras rationellt i de fall den avviker från idén om lika miljöutrymme för alla.

<sup>5</sup> J. Rawls: *A Theory of Justice* (Oxford University Press, 1972).

<sup>6</sup> J. Habermas: *Between Facts and Norms* (MIT Press, 1996).

#### 4 MILJÖPOLITIKENS INTERNATIONALISERING: STYRNING PÅ FLERA NIVÅER

Även om Sveriges miljöpolitik inte är så radikal och internationellt ”pådrivande” som den svenska självbilden låter påskina, har Sverige deltagit aktivt i de flesta internationella organisationer och regelverk om miljöskydd. Det finns all anledning att fortsätta med det även framöver, för den gränsöverskridande och internationella dimensionen i miljöpolitiken kommer att bli allt viktigare. Nya frågor, som hittills har betraktats som nationella, kommer sannolikt att ”internationaliseras”; antingen på grund av nya kunskaper om miljöeffekternas spridning över statsgränser eller för att frågorna blir så grundläggande och viktiga att de inte längre anses vara en stats ”inre angelägenhet” oberoende av gränsöverskridande miljöeffekter. En tänkbar utveckling i sådan riktning är att miljö- och hälsoskyddet får en starkare rättslig ställning internationellt, som ett uttryck för en grundläggande mänsklig rättighet. En annan fråga som kan komma att bli alltmer internationell och föremål för internationella regler avser möjligheten att hålla transnationella företag ansvariga för skador på miljö och hälsa.

Sveriges internationella arbete bör inte bara syfta till utökat och utvecklat miljösamarbete mellan stater inom EU och olika internationella organisationer. Miljöpolitiken bör också göra det möjligt för andra aktörer än stater att engagera sig i såväl resursförvaltning som beslutsprocesser över statsgränserna.

Miljöpolitiken utformas och genomdrivs på flera nivåer samtidigt: i kommuner, i regioner, på nationell nivå, på EU-nivå och internationellt. Internationaliseringen innebär inte att lokala initiativ och åtgärder försvinner, och det är inte heller önskvärt. I de fall europeisk lagstiftning antas eller internationella överenskommelser ingås måste de, för att få effekt, genomföras också på lokal nivå, så att de påverkar var och ens beteende. Det är även av andra skäl viktigt att det finns utrymme för lokala initiativ och engagemang för att uppnå internationellt formulerade mål. Det kan exempelvis handla om att främja kollektivtrafik eller lokalt producerad mat, för att på så sätt begränsa transporter och medverka i genomförandet av den globala klimatpolitiken.

Med medlemskapet i EU förändrades förutsättningarna för svensk miljöpolitik radikalt. Samtidigt som Sverige blev bundet av en ganska omfattande europeisk miljölagstiftning begränsades utrymmet för Sverige att agera på egen hand i internationella sammanhang. Dessutom begränsade EU-medlemskapet möjligheterna att självständigt utforma den svenska miljöpolitiken, även om påståendena om denna begränsning har varit klart överdrivna. Å andra sidan kunde Sverige nu börja driva miljöfrågor inom EU och genom EU, tillsammans med övriga medlemsstater, internationellt. Resultatet har inte varit ensidigt; Sverige har lyckats driva vissa frågor men mött motstånd i andra. Totalt sett har dock EU-medlemskapet varit bra för den svenska miljöpolitiken.

Det finns flera skäl för Sverige att även i framtiden bejaka EU och dess miljöpolitik, och att fortsätta att driva miljöfrågorna på europeisk nivå. Visst innebär det att kompromisser måste göras, det är en del av politiken, men i de fall en gemensam miljöpolitik kan utformas får den betydligt större tyngd och större effekt än när den formuleras nationellt. Det gäller inom EU, men minst lika mycket i förhållande till

omvärlden. Ingen annan politisk kraft bland industriländerna driver i dag det globala miljöarbetet och utvecklingen av internationella miljöskyddsregler lika starkt som EU; och flera av det senaste decenniets miljöavtal skulle knappast ha kommit till stånd utan det europeiska inflytandet. Det internationella miljöarbetet skulle vara bräckligare och de flesta befintliga internationella miljöavtalen mer urvattnade utan den Europeiska unionen. Dessutom påverkar EU:s miljöpolitik omvärlden. Högt ställda krav på exempelvis kemikalier eller genetiskt modifierade organismer inom EU gör att omvärlden måste anpassa sina produkter om de ska säljas i EU.

Det finns naturligtvis också gott om exempel på hur miljöskyddsambitionerna inom EU fått ge vika för starka interna ekonomiska intressen. Det är inte heller svårt att peka på fall där EU hållit en låg profil i internationella miljösammanhang och främjat egenintressen snarare än miljöhänsyn. Så är det emellertid även för andra stater och politiska organisationer; de präglas också av egenintressen, interna motsättningar, intressekonflikter och lobbying. Det som utmärker EU – och dess rättsliga struktur bidrar till detta – är att den trots sådana interna konflikter, intressekonflikter, kompromisser och egenintressen lyckats driva en mer aktiv och radikal internationell miljöpolitik än de flesta andra industrialiserade länder och regioner.

Vi vet inte hur EU ser ut ens om något decennium; om unionen har stärkts och demokratiserats ytterligare, eller om nationalistiska drivkrafter har lyckats slå sönder det övernationella samarbetet i Europa. Det är inte heller självklart att EU kommer att ha samma miljöprofil eller befästa dagens position – det beror inte minst på medlemsstaternas attityd. Från miljösynpunkt finns det i varje fall flera skäl att verka för ett fortsatt och stärkt miljösamarbete i EU.

En av flera saker som skiljer EU från andra mellan- och överstatliga organisationer är att miljöfrågorna vävs in mer i andra politikområden. Som jag påpekar i avsnitt 7, är integrationen med andra politikområden inte tillfredsställande inom EU heller. Mycket kan göras inom exempelvis transport-, jordbruk- och fiskepolitiken, och naturligtvis också inom handels- och näringspolitiken. Likväl lyckas EU bättre än andra internationella handelsorganisationer integrera miljö- och hälsoskydd med handels- och näringspolitik.

Vi saknar i dag en internationell, mellanstatlig miljöorganisation liknande Internationella arbetsorganisationen, ILO, Världshälsoorganisationen, WHO, eller Världshandelsorganisationen, WTO. Sverige bör, genom EU, verka för att en effektiv internationell institution bildas, med ett tydligt politiskt mandat på miljöområdet och förmåga att samordna det internationella miljöarbetet. Den roll som FN:s miljöprogram, UNEP, spelar är alltför begränsad och dess mandat alltför vekt.

Sveriges egna möjligheter att förändra den internationella miljöpolitiken är begränsade, men Sverige har genomgående varit aktivt i internationella miljöförhandlingar och drivit miljöfrågor i olika internationella fora. Även om EU-medlemskapet gör att Sverige måste samordna sin miljöpolitik med övriga Europa, hindrar det inte att Sverige agerar som ”gott exempel”, som genom att våga tänka nytt och radikalt på miljöområdet också kan inspirera inte bara resten av EU, utan även länder runt om i världen.

Trots att möjligheten att driva miljöfrågor på detta sätt har funnits under de 15 år som Sverige varit medlem i EU, och trots att regeringspropositioner – oavsett politisk färg – gärna proklamerar Sveriges internationella roll som pådrivare på miljöområdet – ser den politiska praktiken annorlunda ut. Det finns flera exempel, från både den nuvarande borgerliga regeringen och den tidigare socialdemokratiska regeringen, på bristande ambition att ”gå längre”. Det är numera kännetecknande att avsikten inte är att göra mer än vad som krävs för att uppfylla EG:s miljölagstiftning. Som jag beskriver i avsnitt 6, har avsikten under de senaste åren rent av varit att sänka ambitionsnivån på några områden där Sverige haft hårdare krav än som följt av EG:s lagstiftning. Med en sådan ambition kan man inte driva på miljöpolitiken internationellt, i riktning mot ett mer hållbart samhälle.

Jag ser gärna att Sverige i framtiden har ambitionen att genom nya lösningar och ny förståelse för miljöproblemens karaktär försöka ”gå före” och ”driva på” miljöpolitiken. Även om vi märker väldigt lite av det från centralt politiskt håll i dag, pågår mer på lokal nivå, där kommuner, sammanslutningar och enskilda engagerar sig och exempelvis utmanar EU i frågor som miljöanpassad upphandling.

## **5 MILJÖPOLITIKENS METODER: STYRMEDEL OCH INSTITUTIONER**

Miljöpolitiken kommer till uttryck i lagstiftning och politiska beslut, där metoder och styrmedel väljs för att uppnå miljömålen. Vilka metoder och styrmedel som är lämpliga beror på miljöproblemens karaktär, och prognosen för måluppfyllelse och kostnadseffektivitet blir en viktig faktor i valet av styrmedel. Det är helt i sin ordning att man prövar sig fram med olika metoder och därefter utvecklar och omarbetar dem så att de fungerar bättre, eller byter styrmedel. Då blir administrativa och rättsliga styrmedel, där efterlevnaden av lagstiftning och rättsliga krav är främsta incitamentet, ett alternativ. Men även marknadsbaserade och ekonomiska styrmedel, offentlig upphandling, ekologisk märkning och informativa styrmedel, samförvaltning, självreglering och kooperativa arrangemang för brukande av gemensamma resurser är tänkbara alternativ som bör beaktas. Användningen av marknadsbaserade metoder och styrmedel i miljöpolitiken innebär inte i sig att marknads- eller handelsintresset – den fria rörligheten av varor och tjänster – skulle ha förtur i konflikter med miljöskyddet. Det finns inte heller någon anledning att av politiska skäl – på förhand – utesluta vissa former av styrmedel. Däremot bör, utöver möjligheten till kostnadseffektivitet, också fördelningseffekter och rättviseaspekter samt allmänhetens möjlighet till insyn och inflytande, vara avgörande faktorer vid val av metod och styrmedel i miljöpolitiken.

Som jag redan påpekat blir en viktig del i den framtida miljöpolitiken att finna former för ökat engagemang och delaktighet hos berörda personer och sammanslutningar i såväl beslutsfattande som förvaltning av gemensamma resurser. Det räcker då inte med att utforma administrativa kontrollsystem och rättsliga krav. Jag tror inte att en snäv juridisk ansats, som består i att betona hårdare krav och sanktioner, medför en önskad förändring eller effektivare miljöpolitik; en så ensidig miljöpolitik kommer inte att lösa de stora utmaningarna. Det finns självklart situationer där hårda krav ska tillämpas och det är också nödvändigt att koppla olika sanktioner till förhållningsreglerna. Det är även viktigt att genom rättsliga krav på förorenande

verksamheter skapa förutsebarhet och likartade förväntningar. Att företag har fog för att kräva förutsebarhet och rättsskydd för investeringar innebär inte att administrativa tillstånd som beviljats för att driva miljöfarliga verksamheter ska betraktas som företagets egendom. Tillstånd till sådana verksamheter bör regelbundet omprövas och i vissa fall dras in, av miljöskäl, utan att det betraktas som expropriation eller ger rätt till ersättning för utövaren av verksamheten. I dag sker ingen sådan regelbunden omprövning av tillstånd för miljöfarliga verksamheter, men det bör vara en självklar del av framtidens miljöpolitik.<sup>7</sup>

Men det räcker inte. För att på ett långsiktigt sätt bruka naturresurser, undvika betydande skadliga effekter på ekosystemen, och skapa strukturer som kan möta önskade förändringar på ekosystemen fordras mer än rättsliga krav. Det behövs en genomtänkt miljöpolitik som också är bejakande, engagerande och möjliggörande – och där drivkrafterna och incitamenten inte bara begränsas till att följa rättsnormer.

I framtiden bör de rättsliga och administrativa metoderna för att genomföra miljöpolitiken kompletteras med sådana incitament och möjligheter till engagemang och deltagande. Det kommer också att bli viktigare att utforma styrmedlen på rätt nivå, så att de kan bli tillämpliga i gränsöverskridande och internationella sammanhang. Så bör exempelvis möjligheten för deltagande i olika tillstånds- och planprocesser över statsgränserna främjas ännu mer i framtiden. Dessutom bör andra styrmedel och incitament, exempelvis system för handel med utsläppsrätter (som redan finns inom EU), miljöskatter och regler för miljömedveten offentlig upphandling, i ökande grad utformas gemensamt över statsgränser, inom EU såväl som internationellt.

## **6 ÅTERIGEN: BRETT ENGAGEMANG**

Jag har upprepat vikten av att miljöpolitiken inte bara utformas som förhållningsnormer från stat och kommun till enskilda och företag. De olika aktörernas relativa inflytande och makt har betydelse för hela den miljöpolitiska agendan; inte bara för miljöpolitikens effektivitet, utan också för om och hur vi uppfattar ett miljöproblem och förstår miljöpolitikens avgränsning, i sak och geografiskt. Rättslig kontroll och rättsliga sanktioner har sin plats i miljöpolitiken, men möjligheten – eller snarare rätten – för enskilda och sammanslutningar att få insyn och delta i beslutsprocesser är avgörande både för miljöpolitikens legitimitet och effektivitet. Det gäller såväl i övergripande frågor som i konkreta miljöbeslut om verksamheter eller anläggningar som påverkar miljön eller människors hälsa. Men det räcker inte att enskilda personer och sammanslutningar får rätt att delta i beslutsprocesser om enskilda miljöskadliga anläggningar eller verksamheter. De politiska och rättsliga strukturerna i miljöpolitiken måste dessutom stimulera till kreativa lösningar och skapandet av informella institutioner samt till brett engagemang hos individer, sammanslutningar och näringsliv. Både kunskap och engagemang fordrar att miljö- och resursfrågor förblir en självklar del av grund- och gymnasieutbildningens läroplaner; det är förvisso en fråga om skolning.

<sup>7</sup> Redan i dag åläggs EU:s medlemsstater, genom direktiv 2008/1/EG om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar, att se till att tillstånd och tillståndsvillkor regelbundet omprövas.

Utrymmet för allmänhetens deltagande i svenska miljöbeslutsprocesser har ökat under de senaste decennierna, men det är inte alls säkert att utvecklingen fortsätter i samma riktning. Tvärtom, som ett resultat av ambitionen inom EU att stärka den europeiska konkurrenskraften har i Sverige (och andra EU-medlemsstater) genomförts förändringar som syftar till att minska antalet administrativa miljöbeslutsprocesser. På så sätt vill regering och riksdag minska företags administrativa bördor och därmed främja näringsverksamhet. Det finns säkert administrativa förfaranden och beslutsprocesser som är ”onödiga” och där kontrollen kan förbättras, samtidigt som regelverken underlättar för företag. Likväl är det viktigt att bevaka att inte åtgärderna som syftar till att underlätta för näringslivet sker på bekostnad av allmänhetens inflytande och delaktighet i beslutsfattande. En sådan begränsning skulle innebära mindre möjlighet för dem som berörs att försöka påverka utgången av processen och därmed också fördelningen av nyttor och bördor – med andra ord en försämrad ”miljödemokrati”.

En viktig utmaning är att lyssna på dem som inte hörs. Näringslivet har inte svårt att nå ut med sina miljöbudskap, om det nu är för att främja miljöskyddet eller för att beklaga sig över alltför hårda regler. Inte heller fackföreningar eller de stora miljöorganisationerna har svårt att få ut sina budskap i medier. Däremot finns det fortfarande en påtaglig skillnad i den politiska tilliten till fackföreningar jämfört med små och stora intresseorganisationer som verkar för miljö-, hälso- och djurskydd. Arbetarrörelsen har aldrig betrott dessa sammanslutningar på samma sätt som fackföreningar. Ett tydligt exempel är det motstånd som funnits bland såväl politiker som fackförbund mot att ge miljöorganisationer och djurskyddsorganisationer möjlighet att agera i rättsliga och administrativa beslutsprocesser inom sina respektive intresseområden på liknande sätt som fackföreningar har möjlighet att göra på arbetsmarknadsområdet. Här behöver politiken uppdateras, så att dessa organisationer också ges möjlighet att bidra till genomförandet och effektivare tillämpning av lagstiftningen om miljö- och hälsoskydd samt djurhållning.

## **7 INTEGRATION: MILJÖSKYDD OCH ANDRA SAMHÄLLSFRÅGOR**

Klimatförändringarna är ett tydligt exempel på hur olika miljö- och hälsofrågor (förändrad havsmiljö, vattenförsörjning och biologisk mångfald) vävs samman inte bara med varandra utan också med andra samhälls- och politikområden. Tanken att integrera miljöskydd med andra samhällsområden är inte ny; den har erkänts i flera internationella dokument, exempelvis i 1992 års FN-deklaration om miljö och utveckling (Riodeklarationen)<sup>8</sup> och i EG-fördraget.<sup>9</sup> Men alldeles för lite har gjorts.

Ett av de viktigaste områdena för att integrera miljö- och hälsoskyddet är handels- och näringspolitiken. Under flera år har frågan om miljö- och hälsoskydd i förhållande till den fria rörligheten inom EU diskuterats och den har varit föremål för åtskilliga rättsliga avgöranden. EG-domstolen har, med stöd i EG-fördraget, utvecklat en tydlig

<sup>8</sup> FN:s deklaration om miljö och utveckling, Rio de Janeiro, 1992, princip 4: ”För att uppnå en hållbar utveckling måste skyddet av miljön utgöra en integrerad del av utvecklingsprocessen och inte betraktas som något isolerat därifrån.”

<sup>9</sup> EG-fördraget, artikel 6: ”Miljöskyddskraven skall integreras i utformningen och genomförandet av gemenskapens politik och verksamhet ... särskilt i syfte att främja en hållbar utveckling.”

linje som innebär att medlemsstaterna har ganska långtgående möjligheter att utforma sin miljöpolitik och ställa höga krav, även om det inverkar på den fria rörligheten av varor och produkter. Möjligheten är inte obegränsad, men ändå sådan att den sällan hindrar en medlemsstat från att ställa krav på exempelvis produkter, förutsatt att någon diskriminering inte förekommer. På flera områden bör dock integrationen stödjas positivt, dvs. den europeiska lagstiftningen om den inre marknaden bör uttryckligen främja miljöskyddsåtgärder. Det kan ske genom regler om upphandling, utvecklade system med el-certifikat för grön el eller andra åtgärder som bedöms miljöeffektiva.

Inom Världshandelsorganisationen, WTO, har miljö- och hälsoskyddsfrågorna inte fått en lika stark position i förhållande till frihandeln, även om det också där finns exempel på hur miljö och hälsoskyddsintressena har beaktats vid tvister. Allt pekar på att ekonomin kommer att fortsätta internationaliseras, och handeln över statsgränser kommer sannolikt att öka. Därför behöver miljöpolitiken i framtiden få en starkare plats i förhållande till frihandel. Sverige bör, genom EU, verka för att andra intressen ges större utrymme i frihandelspolitiken, så att en ändamålsenlig avvägning mellan dessa intressen kan uppnås. Så bör det under vissa förhållanden vara möjligt att ställa krav på produktions- och processförhållanden även i fråga om importerade varor. Det finns exempelvis inget legitimt intresse att acceptera fri rörlighet av varor och produkter som producerats under oacceptabla former, exempelvis genom kränkningar av grundläggande mänskliga rättigheter, vidriga arbetsförhållanden eller betydande negativ miljöpåverkan.

Det finns fler exempel. Miljöfrågorna måste integreras mer med jordbrukspolitiken, framför allt inom EU, så att subventioner och stöd till jordbruk generellt kopplas till skyddet av miljön. Motsvarande gäller den europeiska och internationella fiskepolitiken, där EU har en viktig roll både för att bättre reglera det egna fisket och att driva på ett globalt fiskesamarbete. Miljö- och hälsoskyddsfrågorna har länge diskuterats även i samband med trafik- och transportpolitiken, men det är ännu ett exempel där EU:s principer om fri rörlighet inverkar negativt på miljöskyddet. Här finns ett stort behov av att styra mot mindre långväga transport av varor och ökat kollektivt åkande. Energipolitiken är ett annat område, där miljö- och resursfrågor blir allt viktigare. Det finns ytterligare exempel, men dessa räcker för att visa att det inte är meningsfullt att betrakta miljöpolitiken som något isolerat från andra samhällsfrågor.

## **8 SLUTSATSER**

Snarare än att presentera förslag på konkreta miljöskyddsåtgärder som bör genomföras har jag pekat på några väsentliga faktorer som måste beaktas när den framtida miljöpolitiken utformas. Det kommer att bli allt viktigare att effektiva styrmedel utvecklas, genomförs och tillämpas över statsgränserna och att medborgarnas engagemang inte stannar vid statsgränserna. Behovet av att integrera miljöskyddet i andra politikområden känner vi redan till, och det kommer inte att bli mindre viktigt i framtiden.

Miljöpolitiken rör sig mellan det realistiska och det utopiska. Den måste baseras på kunskaper och erfarenheter vi har, men blir den alltför realistisk försvinner visionerna

och ambitionerna trubbas av. Utopin blir en drivkraft, och det finns flera exempel på politiska och rättsliga förändringar som först avfärdades som orealistiska och som sedan ändå ägt rum – tack vare att det funnits tillräckligt starka rörelser som velat ha förändring. Det förblir viktigt att reglera och förbjuda verksamheter som medför betydande skadliga effekter på miljö och hälsa, och att sanktionera överträdelser av dessa regler. Men en radikal miljöpolitik kan inte bara reglera och förbjuda. Den måste också göra det möjligt för dem som är engagerade att utveckla och förverkliga sina former och metoder för att hållbart nyttja resurser och begränsa belastningen på ekosystem.