



MILJÖ- FRAM- GÅNGAR

FRÅN FREONFÖRBUD TILL KLIMATLAG

MATS ENGSTRÖM

fri tanke

Innehåll

Goda exempel kan inspirera	7
Del 1 Framgångar	12
1 Först med att avveckla ozonnedbrytande ämnen	13
2 Genombrott för miljöskatter.....	27
3 Bort med gifterna.....	43
4 På väg mot ett klimatneutralt Sverige.....	61
Del 2 Förklaringar	74
5 Framgångsfaktorer.....	75
6 Brett engagemang	87
7 Stark ställning i allmänpolitiken.....	101
8 Skicklig förvaltning.....	119
9 Vetenskapligt stöd.....	135
10 Modernisering, innovation och jobb	149
11 Strategiskt internationellt arbete.....	165
Del 3 Ledarskap	178
12 Ledarskapet är avgörande.....	179
13 Handlingsutrymmet går att påverka.....	185
14 Sätta kurs och övertyga.....	213
15 Leverera resultat.....	235
Del 4 Lärdomar	260
16 Sverige och världen har förändrats.....	261
17 Klimatkris, ledarskap och hopp.....	277
18 Framgångsfaktorer för 2020-talet.....	295
19 De närmaste åren.....	313
Efterord	321
Noter	325
Källor och litteratur	357

5

Framgångsfaktorer

Vilka slutsatser går att dra av framgångarna i skyddet av ozonskiktet, införandet av koldioxidskatten, regleringen av kemikalier och klimatlagen? Hur kommer det sig att Sverige gick före med dessa reformer och dessutom kunde åstadkomma miljöframgångar på andra områden som klorsnåla processer i massindustrin, källsortering av avfall, minskad försurning, förbättringar av EU:s utsläppshandel och ett mer hållbart fiske?

Innan vi sammanfattar skälen till goda resultat behöver vi fundera över vad som egentligen är en miljöframgång.

På grund av koldioxidskatten sjönk koldioxidutsläppen, bland annat eftersom bibränslen ersatte kol i den svenska fjärrvärmens. Miljontals människor lever längre efter det internationella beslutet om att avveckla freoner, som Sverige var med och drev fram. Många farliga kemikalier får inte längre användas. Att beskriva dessa reformer som miljöframgångar känns inte svårt. Miljöeffekterna är tydliga och numera hyllar både svenska och internationella experter besluten.

I andra fall kan det vara svårare att veta vad som är en framgång eller ett misslyckande. En reform kan verka bra på kort sikt men få oavsedda effekter på längre sikt. Många ägare av dieslbilar kände sig svikna efter att ha köpt vad de trodde var ”miljöbilar”, en uppfattning som staten förstärkte genom skatte-

rabatter. Sedan svängde debatten och ett förbud mot dieslbilar i städer hamnade på den politiska dagordningen.

Så hur vet man på vilket sätt en reform bör beskrivas? Forskarna David Marsh och Allan McConnell har föreslagit en metod där utvärderingen sker utifrån tre dimensioner: process, program, politik. En regering som snabbt får igenom sitt förslag med brett stöd i parlamentet kan glädjas åt en processframgång. Om reformen uppnår de ursprungliga målen i sak är det en programframgång. Ger åtgärden ökat politiskt stöd åt regeringspartiet i ett kommande val är det ett exempel på en politikframgång. Marsh och McConnell för ett mer detaljerat resonemang om dessa tre dimensioner i artikeln *Towards a framework for establishing policy success*. De menar till exempel att det finns ett särskilt värde med nya och innovativa sätt att hantera samhällsproblem.

Med miljöfrågorna som exempel är det lätt att se samband mellan olika typer av framgångar. En minister som inte får något erkännande för reformer som i sig kan vara utmärkta blir sällan långvarig. Det är också skadligt för miljöpolitiken i stort om inte medborgarna känner att det händer något positivt. Ändå finns det exempel på miljöframgångar som till en början inte gav några politiska fördelar. De innovativa miljöskatter som Socialdemokraterna och Folkpartiet drev fram 1989–1990 var till exempel ingen stor fråga under de närmast följande valrörelserna. Dessa präglades istället av ekonomisk kris och arbetslöshet. Det breda erkännandet på hemmaplan och utomlands kom långt senare. Andreas Carlgrens och Lena Eks internationella arbete mot kortlivade klimatgaser betyder mycket för människors hälsa, inte minst i utvecklingsländerna, men gav knappast något ökat väljarstöd.

En enskild reform löser sällan miljöproblemen. Det behövs en rad instrument och processer, det som forskare ofta kallar en *policymix*. En sådan helhet växer fram över tid. Det är sällan möjligt för miljöpolitiska ledare att under sin mandattid driva igenom en koherent och effektiv *policymix* i enlighet med

forskarnas idealbilder. Däremot behöver de förstå bristerna i de instrument och processer som finns, och prioritera reformer som fyller tomrum eller undanröjer hinder. Med klimatlagen skapades en systematisk process i arbetet mot växthuseffekten som tidigare saknades. Genombrottet för ekonomiska styrmedel som koldioxidskatten gav miljöpolitiken en ny verktygslåda. Helhetssynen i kemikalielagen Reach ersatte en fragmenterad process kring farliga ämnen.

Vi kommer inte att gå in djupare i begreppsdiskussionerna här. Den fortsatta analysen bygger framför allt på det Marsh och McConnell kallar programframgångar, det vill säga lyckade förändringar i sak.

Varför är vissa länder mer ambitiösa?

Om vi kategoriserar länder utifrån deras effektivitet i att lösa miljöproblem, vad är det för faktorer som avgör?

Vissa forskare har försökt förklara varför vissa länder har högre ambitioner i miljöpolitiken med strukturella faktorer, såsom staternas styrelseskick, BNP-nivå, befolkningens utbildningsnivå och gröna partiets styrka. Andra har studerat hur den politiska dagordningen sätts och hur olika intressen samverkar och formar allianser för att påverka.

Min syn i den här boken ligger nära det analytiska ramverk som den amerikanske statsvetaren Roger Karapin använder i boken *Political Opportunities for Climate Policy*. Han studerar varför energi- och miljöpolitiken skiljer sig åt i olika amerikanska delstater liksom hur besluten tar form på federal nivå i Washington. Det gäller att förena analyser av samhällsstrukturer med en förståelse av politiska processer, menar Roger Karapin. Han resonerar kring tidsfönsters betydelse, alltså de tillfällen då reformer blir möjliga, liksom om stigberoende, att tidigare beslut påverkar dagens agerande. Slutsatsen är i korthet att större klimatpolitiska reformer blir möjliga om ett antal förutsätt-

ningar finns på plats, som ett krismedvetande, miljöprogressiva politiska majoriteter, politiskt ledarskap och starka miljöorganisationer. Då kan processer som gör skillnad komma till stånd. Strukturella faktorer som underlättar klimatreformer är bland annat svag inhemsk olje- och kolindustri, att det redan finns miljömyndigheter med vetenskapligt baserat kunnande och en relativt hög ekonomisk levnadsstandard. Många av Roger Karapins resonemang tycks rimliga även för miljöreformer utanför klimatområdet.

De tyska forskarna Martin Jänicke och Helmut Weidner skrev tidigt om jämförelser mellan länder som gått före i miljöarbetet. Martin Jänicke tog till exempel upp ett antal skäl till att länder blir föregångare i en artikel år 2005, vilka redovisas här intill.

Andra forskare har lyft fram den institutionella strukturen, som graden av samförståndslösningar, eller faktorer som kultur och religion, där en tes är att protestantiska länder är mer benägna att ha ambitiös miljöpolitik än till exempel katolska. Även effektiviteten i statlig förvaltning, miljöorganisationers ställning och ”gröna” företags styrka i näringslivet i förhållande till ”smutsiga” anses ha betydelse. Statsvetare har även gjort kvantitativa analyser för att matematiskt visa på samband mellan faktorer och att länder är miljöpolitiska föregångare. Sådana jämförelser är metodologiskt svåra och kan ibland ge märkliga resultat. Vissa sådana analyser har till exempel kommit fram till att det inte har någon betydelse hur miljövänliga de partier är som har störst inflytande. Andreas Duit vid Stockholms universitet är en av de ledande forskare som försöker bygga bättre databaser för denna typ av studier.

Vad är speciellt med Sverige?

Så hur ska man se på Sverige utifrån denna internationella diskussion? Måns Lönnroth, som bland annat varit statssekreterare

Vad utmärker länder som gått före i miljöarbetet?

- Pionjirländer har ofta öppna och mycket konkurrenskraftiga ekonomier, och har en stark stat som kan bidra till nationella marknader för ny miljöteknik.
- En stark miljörelse och en kompetent miljöförvaltning är typiska drag hos föregångsländer. Allra viktigast verkar det vara att ha allianser mellan sådana miljöförespråkare och progressiva industriföreträdare, "koalitioner för ekologisk modernisering".
- Hög BNP-nivå och utbildningsnivå, liksom starka institutioner. Jänicke pekar särskilt på samspelet mellan upplevelsen av högt tryck på miljön samtidigt som ett land har god kapacitet att lösa miljöproblemen.
- Öppna politiska system som stimulerar till dialog och strävan efter att komma överens. En innovationsorienterad miljöpolitik kräver många sorters nätverkande och kommunikation.
- Ett starkt nationellt innovationssystem med stora satsningar på forskning och utveckling. Kunskapen behöver också förmedlas till allmänhet och politiska makthavare.
- Tidsfönster är viktiga, perioder då ett antal faktorer samverkar och gör förändring enklare: till exempel politiska majoriteter, genombrott för ny teknik, händelser i andra länder (som kärnkraftsolyckor).
- Europeisk integration. Påfallande många pionjirländer är EU-medlemmar.
- Vilja och förmåga att agera.
- Speciella förutsättningar för olika miljöpolitiska områden: vilken förhistoria ett land har, om företagen kan utveckla ny teknik för att lösa problemen och samtidigt få ekonomiska fördelar av det genom till exempel export.

på Miljödepartementet, har skrivit om fyra egenskaper som han anser vara typiska för den svenska miljöpolitiken. Det har för det första funnits kunskap som byggt på stark akademisk forskning inom naturvetenskap och teknologi. Vidare är Sverige ett land med oberoende rättssystem, öppenhet, låg korruption och trovärdiga system för genomförande och miljöövervakning. Därutöver har enigheten varit stor om behovet av att skydda mänsklig hälsa och naturmiljön. Slutligen har det funnits en samsyn om att ett litet land med en öppen ekonomi behöver gå före med ekonomisk modernisering.

Statsvetaren Annica Kronsell har också beskrivit några särskilda faktorer bakom miljöframgångar i Sverige. Hon framhåller vikten av självständiga myndigheter som gett större utrymme för experter och tjänstemän att påverka politiken, och av en samarbetskultur som integrerat olika samhällsintressen i beslutsfattandet på ett effektivt sätt. Dessutom har ekonomiska framsteg historiskt bidragit till att minska konflikterna mellan miljöskydd och ekonomi. Två faktorer som enligt Kronsell bidragit till Sveriges internationella engagemang har varit att Sveriges natur är känslig för utsläpp som sker utanför våra gränser, och att det finns en tradition av aktiv utrikespolitik.

Socioekonomiska faktorer har betydelse. ”Länder med jämlikhet har lättare att driva klimatpolitik än länder med ojämlikhet”, säger Lena Sommestad som både har forskarbakgrund och har varit miljöminister. Ett viktigt skäl till att Sverige lyckats är att de sociala klyftorna varit relativt små, menar hon. ”Det har gått att införa miljöskatter som belastar konsumenter, till exempel. I många fattiga och ojämlika länder kan man inte införa miljöskatter på energi, man subventionerar fossil energi istället.” Tilliten i samhället är viktig, menar den tidigare miljöministern. ”Det kräver också förtroende för makthavarna, att man tror att projekten är möjliga att genomföra, man kommer inte att bli arbetslös, drabbas hårt personligen.” Sverige har länge varit bra på välfärdspolitik och social ingenjörskonst, påminner

Lena Sommestad som samtidigt varnar för att detta kan vara på väg att urholkas. Hon nämner också tilltron till myndigheter i Sverige, den låga nivån av korruption och en tradition av rationalitet i beslutsfattande som framgångsfaktorer.

Det går att utveckla de resonemang om framgångsfaktorer som Måns Lönnroth, Annica Kronsell och Lena Sommestad för. Sverige har haft politiska partier som gått emot renodlade kapitalintressen. Utifrån miljösynpunkt har kompromisserna mellan näringsliv och politik inte alltid gått tillräckligt långt, men den politiska makten har ändå satt gränser för bolagens negativa påverkan i Sverige. Senare har företag själva utvecklat ett miljöengagemang, bland annat eftersom det ansetts vara en marknadsfördel. Miljömedvetna konsumenter har bidragit till denna utveckling.

Det finns dessutom en stark svensk tradition av tekniskt kunskande och innovationsförmåga. Ingenjörer på Volvo och Scania har till exempel betytt mycket för utvecklingen av avgasrening. Sverige satsar en internationellt sett hög andel av BNP på forskning och utveckling.

Trygghetssystem har gjort det möjligt att hantera omställningar, till exempel när omodern industri har stängts ner. Moderniseringen av näringslivet har ofta samverkat med höjda miljöambitioner. Arbetslöshetsförsäkringar och satsningar på vuxenutbildning har underlättat omställningen.

Allemansrätten är ett uttryck för att svenskar sedan lång tid tillbaka har sett naturen som en gemensam tillgång, i kontrast till mer tätbefolkade länder där i stort sett all mark hägnats in för att värna privat äganderätt. Den organiserade naturvårdsrörelsen i början av 1900-talet representerade visserligen en liten del av befolkningen, men närheten till naturen har på olika sätt präglat både sociala rörelser och kultur.

Kunskapsnivån i Sverige är generellt sett hög, och ambitionen att alla ska ha grundläggande kunskaper går tillbaka ännu

längre än till 1842, då folkskola blev obligatoriskt för både pojkar och flickor. Vidare har en kunnig miljöjournalistik haft stor betydelse för att lyfta fram miljöproblem.

Sverige är dessutom ett land med en tradition av stark förvaltning. Staten och kommunerna har länge haft starka roller i Sverige, påpekar Björn Lundberg, tidigare vd för Institutet för vatten- och luftvårdsforskning (IVL). ”Införandet av fjärrvärme, där man fick bort skorstenar på enskilda hus. Att det var samhällets ansvar att ta hand om sophantering, att bygga ut reningsverken. Det hade stor betydelse. Vi var tidiga med alla de sakerna, som man i många länder fortfarande inte tycker är ett gemensamt ansvar”, menar Lundberg.

Föreningslivet har också spelat roll. Sverige är ett land med en stark folkrörelsetradition och att organisera sig har varit naturligt, och ständigt tagit nya former. Den moderna miljörörelsen bygger på så sätt vidare på en lång svensk tradition. Det är svårt att överskatta Naturskyddsföreningens betydelse, säger en av de miljöministrar som intervjuas i denna bok. Miljöförbundet, Jordens Vänner, Världsnaturfonden WWF och Greenpeace är andra exempel på organisationer som spelat viktiga roller. Detta är inte unikt för vårt land, men ändå en framgångsfaktor.

Naturligtvis finns saker som försvårat det nationella miljöarbetet. Vi lever i ett land med stora avstånd där det ibland är svårt att hitta alternativ till bilen. Vår råvarubaserade industri ger stora exportintäkter, men förbrukar också mycket energi. Vi är vana vid en hög materiell konsumtion med stora ekologiska fotavtryck.

Sverige uppfyller ändå många av de kriterier som internationella forskare lyft fram hos länder som varit framgångsrika på miljöområdet. Vad går att lära om vi dessutom tittar närmare på enskilda fall där Sverige gått före?