



Jonas Ebbesson

Orättvisa miljöer

Även miljöfrågor polariserar rika mot fattiga. Miljöpolitik kan vara rasistisk. I många länder är miljö rättvisa en politisk stridsfråga. Varför inte i Sverige?

I "Cancergränden", en sträcka på drygt tio mil längs Mississippifloden i Louisiana, tillverkas ungefär en fjärdedel av usa:s petrokemiska produkter. Här ligger över hundra kemiföretag, och sträckan är ökad för de skadliga hälsoeffekter som utsläppen orsakar lokalbefolkningen. "Cancergränden" är bara ett av flera uppmärksammade fall i usa som visar att vissa samhällsgrupper är oproportionellt — orättvist — utsatta för hälsorisker och miljöförstöring.

Typiskt sett drabbas ekonomiskt och socialt svaga grupper, utan politiskt inflytande — som i "Cancergränden". Många menar rentav att det finns tydliga inslag av "miljörasism" i amerikansk miljöförvaltning. Sedan 1970- och 80-talen har uppmärksamheten gett näring till en omfattande rörelse för miljö rättvisa. I dag har "environmental justice" en självklar plats i amerikansk miljödebatt.

Det är inte bara i usa som miljö- rättvisa debatteras flitigt. Även i Sydafrika, Indien och Sydamerika har man sett hur vissa grupper utsätts hårdare än andra för hälsorisker kopplade till industrier, avfallstippar och utvinning av naturresurser. Rättvisediskussionen har nu också börjat påverka miljödebatten i Europa, framför allt i Storbritannien.

Men knappast alls i Sverige. Trots att rättviseargument genomsyrar svensk debatt på nästan samtliga politik-områden — arbetsmarknad, socialförsäkring, skatter, migration, utbildning, infrastruktur som vägar, bredband och digitalteve — så är miljöpolitiken ett undantag. En snabb sökning på "miljö rättvisa" på riksdagspartiernas hemsidor, för att se hur de formulerar sin miljöpolitik, ger få träffar. Resultatet blir lika magert på de stora miljöorganisationernas hemsidor. När solidaritetsargument använts i svensk miljöpolitik har de främst avsett internationell solidaritet med länderna i Syd. Svenska interna miljökonflikter handlar däremot sällan om fördelningen av miljöbördor eller "miljöutrymme". I stället utmärks de av att exploatering ställs mot naturbevarande, tillväxtfokusering mot hållbarhetsstrategi, och i viss mån administrativa mot ekonomiska styrmedel. Kanske ser vi nu en förändring. I dag bedrivs en del forskning kring miljö rättvisa och det anordnas möten och seminarier om "miljöutrymme" och miljö rättvisa. I några fall har diskussioner om miljö rättvisa också förts på kommunal nivå i samband med plan- och budgetbeslut.

Miljö rättvisa är inte ett helt klart begrepp. Som den amerikanska erfarenheten visar handlar det 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.

Att miljöbeslut får fördelningseffekter är uppenbart. Driften av en industri, utvinning av malm eller byggandet av en järnväg medför i regel nytta för några (tillgång till råvaran, ekonomisk vinning, bättre kommunikationer, jobb) och skada för andra (förorening, buller, hälsorisker, ödeläggelse av naturen).

Att bara titta på fördelningen av dessa nyttor och bördor innebär emellertid att vi missar en fundamental aspekt i hela rättvisediskussionen: att snedfördelningen oftast beror på att vissa grupper, av olika 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. Den kan bero på att rättsregler uttryckligen skiljer mellan olika grupper. Men vanligare är att orättvisorna uppkommer trots att lagstiftningen verkar 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". Studier visar till exempel hur kvinnor i vissa delar av världen har sämre tillgång till naturresurser eller drabbas hårdare än män av miljöskadliga verksamheter eller när naturresurserna tryter. Marginaliseringen kan gälla inom familjen såväl som i lokal- eller rikspolitiken. Miljö rättvisa kan då ge argument för social förändring och för att allmänt stärka exempelvis kvinnors situation gentemot mäns eller vissa gruppers rätt till en anständig livsmiljö.

Just marginaliseringen av utsatta grupper är en återkommande kritik i den amerikanska debatten om miljö-rättvisa. Den amerikanska filosofen John Rawls, som har haft större inflytande på den teoretiska rättvisediskursen än någon annan under 1900-talet, visar övertygande hur fördelningsrättvisa härrör ur ett slags deltagande- och inflytanderättvisa. Det finns ingen given fördelning som är rättvis i alla situationer och på alla platser, och exakt lika fördelning behöver inte vara rättvis, menar han. 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.

Baserat på Rawls kan man alltså säga att miljö rättvisa inte behöver innebära lika "miljöutrymme" för var och en; fördelningen kan skifta från en situation till en annan. Däremot ska alla som berörs — även ekonomiskt och socialt svaga grupper — ha samma möjlighet att göra sin röst hörd och delta i samhällsinstitutioner och beslutsprocesser som avgör vad som är en rättvis fördelning.

Den här frågan aktualiseras även i Sverige, trots att vi har ganska generösa regler för vem som kan yttra sig i beslutsprocesser som rör nya anläggningar och kommunala planer. Problemet här avser i regel inte rätten att få delta i beslutsprocessen, utan den faktiska möjligheten att påverka utgången. Det kostar inget att yttra sig eller överklaga. Däremot är det dyrt att anlita juridisk eller annan expertkunskap, och i de flesta fall får den som vill engagera sig

betala dessa kostnader ur egen ficka. Samtidigt märks i flera processer hur viktigt det är att exempelvis kunna involvera en advokat för att driva ens talan. Det blir därför lättare för personer på Östermalm än i Tensta — för att använda denna Stockholmsjämförelse — att anlita hjälp och med framgång ta strid mot störande anläggningar. Skillnaden i möjligheten för olika grupper och områden att göra sin röst hörd kan naturligtvis påverka var och hur vägar, kraftledningar eller störande verksamheter placeras.

I usa har ett sätt att bemöta kritiken om marginalisering av svaga grupper i miljöbeslutsprocesser varit just att generellt utvidga möjligheterna för medborgerligt deltagande. Det har emellertid också fått till följd att i första hand de grupper som redan brukar höras utnyttjar de förbättrade möjligheterna att komma till tals.

Debatten om miljö rättvisa har också expanderat över statsgränser, till att omfatta internationella sammanhang, som de globala klimatförhandlingarna. I dessa förhandlingar finns en tydlig nord– syddimension, men de har inte enskilda individers ställning i fokus, utan i stället blicken på olika länders situation. Frågan är vilka länder som ska "gå före" och först minska sin tillförsel av växthusgaser. Med tanke på att industrialiserade länder, generellt sett, släpper ut mer växthusgaser per person räknat än fattigare länder är det naturligtvis rimligt att ställa större krav på exempelvis Sverige än på Indien. Så är Kyotoprotokollet utformat och som ett grovt mått kan denna uppdelning mellan rika och fattiga länder också tillämpas för en rättvisebedömning.

Samtidigt blir det problematiskt ur rättvisesynpunkt om internationella diskussioner och förhandlingar enbart tar hänsyn till staters situationer. Ta Indien som exempel. Där finns en medelklass som lever på samma nivå som Europas och motsvarar befolkningen i flera europeiska länder tillsammans. Om klimatförhandlingarna bara ser till landets totala tillförsel av växthusgaser i förhållande till befolkningens storlek kan Indiens medelklass komma undan internationella krav utan att ens behöva anstränga sig för att jämna ut landets interna snedfördelningar. Med andra ord, om den internationella diskussionen om miljö rättvisa stannar vid statsgränsen, blir den blind för interna orättvisor.

Mot ett statscentrerat rättvisebegrepp, där rättvisefrågor om miljöskydd och annat enbart hanteras inom varje land, har därför ett mer kosmopolitiskt alternativ lanserats. Kosmopolitisk rättvisa innebär att individers situation ska beaktas också i gränsöverskridande och internationella sammanhang. Även där fordras att vissa grundläggande medborgerliga och sociala rättigheter är garanterade. Förändringar i denna riktning kan faktiskt noteras i internationell rätt, även om de är allt för fragmentariska för att utgöra ett paradigmskifte. Det tydligaste exemplet är ett internationellt regelverk för mer än 40 stater i Europa och västra Asien (Århuskonventionen) som syftar till att göra miljöbeslutsprocesserna mer rättvisa.

Någon motsvarande utveckling har däremot inte skett när det gäller transnationella företags miljöansvar. I dag finns inga internationella regler som matchar företagens expansion över statsgränser och som syftar till att hålla dem ansvariga för skador de orsakar i länder där det saknas fungerande rättssystem och lagstiftning. I vissa situationer kan företag därför fortfarande dölja sig bakom statsuveränitet och olika bolagskonstruktioner för att undvika ansvar för skada på miljö och människors hälsa och egendom. Personer som drabbas saknar då rättvisa institutioner och processer för att få upprättelse. I internationell rätt finns sedan länge ett träffande uttryck för dessa situationer: *déni de justice*. Statsuveränitet är ett starkt begrepp i internationella

sammanhang och det påverkar utformningen av internationella regler. Samtidigt har suveräniteten, i globaliseringens kölvatten, på olika sätt urvattnats. Det är inte otänkbara att en mer kosmopolitisk rättvisedimension i framtiden även kan komma att präglade det internationella regelverket om klimatförändringar. Då skulle, kan man säga, den internationella miljöpolitiken och miljörätten bli en hävstång för miljö rättvisa och social rättvisa inom fattiga länder.

Även om Sverige ofta solidariserat sig med utvecklingsländerna i internationella sammanhang, har den internationella diskussionen om miljö rättvisa gått nästan spårlöst förbi svensk politik. Att miljöpartiets miljöpolitik inte har präglats av rättvisemotiv är kanske inte så konstigt. Partiets miljöideologi har snarare vuxit fram som en holistisk idé som ser till samhällssystemet och biosfären i stort. Då blir hållbar utveckling ett ledord, och det är framför allt i debatten om "miljöutrymme" och om kommande generationers intressen som rättvisemotiv skymtar i den svenska miljörelsen. Från vissa miljögrupper kommer i stället en befogad kritik mot rättvisediskussionen för att den är alltför antropocentrisk, det vill säga att den bara tittar på hur nyttor och bördor fördelas sig mellan människor, men bortser från fördelningseffekter gentemot icke-mänskliga varelser.

Mer förvånande är att inte heller socialdemokraterna eller vänsterpartiet lyfter fram fördelnings- och rättvisedimensionen i miljöpolitiken. Tage Erlander påpekade i ett kort dokument om miljö, välfärd och demokrati i början på 1970-talet att även om vissa miljöproblem drabbar alla, så är det självklart att inte acceptera "sociala missförhållanden av den typ som miljöförstörelsen gör i välfärdsstaten". I dag hörs däremot sällan argument från vänster om miljöskydd och skadliga miljö- och hälsoeffekter kopplade till utsatta grupper eller klasser. När hörde vi någon prata om solidaritet med stadsområden eller grupper som är utsatta för miljö- och hälsorisker?

De få gånger röster om rättvisa lyfts fram i miljöpolitiken på riksnivå är det snarare från borgerligt håll; och då till förmån för markägare, framför allt jord- och skogsbrukare. Då är argumentet att de drabbas för hårt av miljöskyddsrestriktioner. Det är, menar man, orättvist att markägare inte kompenseras i tillräcklig utsträckning när naturreservat eller andra skyddsformer begränsar deras rätt att bruka marken.

Att skrika högt om rättvisa kan naturligtvis vara ett billigt retoriskt knep enbart för att tjäna egna syften, men även avsaknaden av rättvisemotiv kan ha en retorisk förklaring: Den syftar då till att ge sken av enighet och till att undvika polarisering trots fördelningseffekter och underliggande intressekonflikter.

Jag har inget att invända mot att miljöpolitiken framför allt inriktas på hållbar utveckling och måleffektivitet, det vill säga på hur vi kan nå miljömål — om exempelvis klimatstabilitet, skydd av hotade arter, ren luft och rent vatten — så effektivt och till så låg kostnad som möjligt. Men målstyrning får inte dölja miljöpolitikens och miljöjuridikens fördelningseffekter. Det finns ingen "Cancergränd" i Sverige men miljöpolitiken, lagstiftningen och enskilda miljöbeslut påverkar vilka som drabbas av de skadliga effekterna och hur "miljöutrymme" fördelas.

Beslut om vägdragningar, tillstånd för industrier, trängselskatter, satsningar på kollektivtrafik, boendemiljö, skydd av områden, handel med utsläppsätter, sanering av mark, genomdrivandet av befintliga regler och annat har fördelningseffekter. Miljö rättvisa och "miljöutrymme" rör också våra egna

beslut: om hur vi tar oss till jobbet, hur vi reser, vad vi äter och konsumerar etcetera.

En seriös miljöpolitik vinner ingenting på en allmän och klichéartad rättviseretik. Däremot bör den lyfta fram konkreta orättvisor i fördelning av nyttor och bördor, i beslutsprocesser och i "miljöutrymme". Då stärks argumenten för att skärpa ansvaret för dem som bidrar till miljöproblemen mer än andra, och för att stötta dem som drabbas mer än andra.

Published 2009-12-16

Original in Swedish

Contribution by Arena

First published in *Arena* 5/2008

© Jonas Ebbesson / Arena

© Eurozine