

Bilaga 3. MiljöOrättvisa

Miljö rättvisa tenderar att stanna upp vid riksgränserna, utan avseende för sambandet mellan miljöskador och andra sociala faktorer såsom folkslag, kön och samhällsklass. Jonas Ebbesson menar att det krävs en mer kosmopolitisk förståelse av rättvisa, som tar hänsyn till människors situationer i gränsöverskridande och internationella sammanhang.

Cancer Alley sträcker sig drygt 10 mil längs Mississippifloden i Louisiana, och i detta område (32c) framställs ungefär en fjärdedel av USA:s petrokemiska produkter. Här finns över hundra kemiföretag, och sträckan är ökad för de skadliga hälsoeffekter som utsläppen har på lokalbefolkningen. *Cancer Alley* är bara ett av flera uppmärksammade fall i USA som visar hur vissa grupper är oproportionellt, och orättvist, utsatta för hälsorisker och miljöförstöring.

I vanlig ordning är det de ekonomiskt och socialt missgynnade grupperna utan politiskt inflytande som drabbas – liksom i *Cancer Alley*. Många skulle till och med gå så långt som att påstå att det finns tydliga inslag av ”miljörasism” inom den nordamerikanska miljöförvaltningen. Sedan 1970- och 1980-talen har denna iakttagelse blåst liv i (1c) en omfattande rörelse för miljö rättvisa. Idag har ”miljö rättvisa” en central plats i den amerikanska miljödebatten.

Men det är inte bara i USA som miljö rättvisa debatteras hett (5c och 25c). I Sydafrika, Indien och Sydamerika har det också visat sig att vissa grupper är mer utsatta än andra för de hälsorisker som sammankopplas med industri, soptippar och utvinning av naturresurser. Även i Europa, och då särskilt i Storbritannien, har nu rättvisefrågan börjat påverka miljödebatten.

Ändå har man knappt sett skymten av detta i Sverige. Trots att rättviseargumentet genomsyrar den svenska debatten inom nästan alla politikområden – såsom (27c) arbetsmarknad, socialförsäkring, skatter, immigration, utbildning och infrastruktur (här inbegrips vägar, bredband och digital tv) – förblir miljöpolitiken ett undantag. En snabb sökning på ”miljö rättvisa” på riksdagspartiernas hemsidor, för att se hur de utformar sin miljöpolitik, ger inte många träffar. Och en sökning på några av de större miljöorganisationernas hemsidor ger lika magra resultat.

Var gång man åberopat solidaritetsargumentet i svensk miljöpolitik, har detta främst gällt internationell solidaritet med länderna på södra halvklotet. I svenska interna miljödiskussioner tar man däremot sällan upp frågan om fördelningen av miljöbördor, eller ”miljöutrymmet”. Istället balanserar man exploatering mot naturbevarande, tillväxt mot hållbarhet, och i viss mån även (29c) administrativa politiska styrmedel mot ekonomiska sådana. Men kanske anar (11c) man nu en förändring. För närvarande bedrivs nämligen (28c) viss forskning om miljö rättvisa, och det anordnas möten och seminarier om ”miljöutrymmet” och miljö rättvisa. I några fall har även miljö rättvisa diskuterats i samband med planerings- och budgetbeslut på kommunal nivå.

Miljö rättvisa är dock (26c) inte ett helt klart begrepp. Som den amerikanska erfarenheten visar handlar det om de fördelningseffekter som kommer sig av skador på miljö och folkhälsa; det handlar om (34c) vilka grupper och regioner som utsätts

för skadorna, om de aktiviteter och verksamheter som orsakar dem, och om vilka som gynnas. I mer allmän betydelse är miljö rättvisa en fråga om hur naturresurser förbrukas och hur "miljöutrymmet" ska fördelas. Dessutom inbegriper miljö rättvisa möjligheten att få upprättelse för miljö- och hälsoskador.

Det är uppenbart att miljöbeslut har fördelningseffekter. Industriell drift, gruvbrytning eller konstruktion av järnvägar gynnar vanligen vissa (tillgång till råvaror, ekonomisk vinning, bättre kommunikationer, arbete) och vållar (10c) andra skada (föroreningar, buller, hälsorisker, naturförstöring).

Men genom att enbart fokusera på fördelningen av nyttor och bördor förbiser (3c) vi en av rättvisedebattens viktigaste aspekter: det faktum att en ojämn fördelning oftast beror på att vissa grupper, av olika skäl, är oförmögna att göra sin röst hörd eller påverka varken enskilda beslut eller den underliggande lagstiftningen. Denna marginalisering kan kopplas till samhällsklass, social och ekonomisk status, etnicitet, hudfärg och kön. Den kan uppstå därför att lagen uttryckligen skiljer mellan olika grupper. Men vanligare är att orättvisa uppstår trots att lagstiftningen verkar opartisk: sociala normer och ekonomiska eller andra faktorer kan ändå leda till att vissa grupper blir uteslutna ur beslutsprocesserna. Detta påverkar i sin tur beslutsfattandet och fördelningen av "miljöutrymmet". Det finns exempelvis undersökningar som visar att kvinnor i vissa delar av världen har sämre tillgång till naturresurser än män, eller att miljöförstörande verksamheter och brist på naturresurser slår hårdare mot kvinnor än mot män. Marginalisering kan alltså (24c) vara ett problem inom familjen, såväl som ett politiskt problem på lokal eller nationell nivå. Miljö rättvisa kan därför utgöra ett argument för social förändring – till exempel för att stärka kvinnors situation gentemot mäns, eller försvara vissa gruppers rättigheter till en anständig livsmiljö.

Marginaliseringen (13c) av utsatta grupper är något som återkommande kritiserats i den amerikanska rättvisedebatten. Den amerikanske filosofen John Rawls, som haft större inflytande på rättviseteorin än någon annan under 1900-talet, påvisar övertygande hur distributiv rättvisa föds ur en slags deltagande rättvisa och jämlikt inflytande. Han menar att det inte existerar en fast fördelning som är rättvis i alla situationer, och att exakt lika fördelning inte nödvändigtvis är rättvis. Snarare förutsätter rättvisa att varje medborgare, oavsett samhällsklass, garanteras grundläggande medborgerliga och sociala rättigheter, och ges samma möjlighet att delta i utformningen av rättvisepripciperna.

Om vi utgår från Rawls teoretiska argument, kan vi alltså säga att miljö rättvisa inte behöver betyda lika "miljöutrymme" för alla: fördelningen kan komma att variera i olika situationer. Å andra sidan måste alla som berörs, även de ekonomiskt och socialt missgynnade grupperna, få samma möjlighet att göra sin röst hörd och att delta i de sociala institutioner och beslutsprocesser som avgör vad "rättvis fördelning" ska innebära.

Detta är också en tvistefråga i Sverige, trots att reglerna är ganska tänjbara vad gäller att låta folk delta i de beslutsprocesser som rör nya anläggningar, liksom i kommunala planeringsbeslut. Problemet här är vanligtvis inte rätten att få delta i beslutsprocessen, utan möjligheten att utöva någon egentlig påverkan på resultatet. Det kostar ingenting att uttrycka sin åsikt eller överklaga. Däremot är det kostsamt

att hyra in juridisk eller annan experthjälp, och i de flesta fall måste den som väljer denna väg (2c) betala kostnaderna ur egen ficka. Samtidigt har det vid flera tillfällen tydligt visat sig hur viktigt det är att, till exempel, kunna anlita en advokat för att ha någon chans i rätten. Inte helt överraskande blir det också enklare för människor från det välbärgade Östermalm än från det mer försummade (31c) Tensta, för att använda en Stockholmsbaserad jämförelse, att få den hjälp som behövs för att med framgång kämpa emot de störande anläggningarna. Skillnaderna i olika gruppers och områdets möjligheter att göra sina röster hörda kan självklart komma att påverka hur och var vägar, kraftledning eller andra störande verksamheter förläggs.

I USA har ett svar på kritiken mot marginalisering av utsatta grupper i miljöbeslutsprocesser bestått just av att utöka möjligheterna för allmänhetens deltagande. En av konsekvenserna (19c) har emellertid varit att det framför allt är de grupper som redan har för vana att göra sig hörda som utnyttjar de förbättrade möjligheterna att yttra sig.

Debatten om miljö rättvisa har också breddats över statsgränser och kommit att innefatta internationella sammanhang, såsom de globala klimatförhandlingarna. Dessa förhandlingar utmärks av en tydlig Nord-Syddimension, men de koncentrerar sig däremot inte på enskilda individers situationer, utan snarare på olika länders lägen. Frågan är vilka länder som ska ta första steget (4c och 20c) och minska sina utsläpp av växthusgaser. Eftersom industrialiserade länder i allmänhet släpper ut mer växthusgaser per capita än fattigare länder, kan det givetvis tyckas rimligt att ställa högre krav på exempelvis Sverige än på Indien. Detta är tanken som ligger till grund för Kyoto-avtalet, och i grova drag kan man också tillämpa denna uppdelning mellan rika och fattiga länder när man gör en ”rättvisebedömning”.

Samtidigt vore det problematiskt ur ett rättviseperspektiv om internationella diskussioner och förhandlingar bara tog hänsyn till staters situationer. Ta exempelvis Indien, vars medelklass har samma levnadsstandard som Europa och är lika stor som den sammanlagda befolkningens mängden av flera europeiska länder. Om klimatförhandlingarna enbart ser till ett lands totala utsläpp av växthusgaser i relation till dess folkmängd, innebär detta att Indiens medelklass kommer undan alla internationella krav utan minsta bemödande att ta sig an problemet med ojämn fördelning på hemmaplan. Med andra ord blir den internationella rättvisedebatten blind för interna orättvisor om den stannar upp vid statsgränser.

Som svar på ett statscentrerat rättvisekoncept, där rättviseaspekter rörande miljöskydd enbart hanteras inom varje land (22c), håller ett mer kosmopolitiskt alternativ på att vinna terräng (6c och 14c). Kosmopolitisk rättvisa innebär att enskilda människors situationer även ska beaktas i gränsöverskridande och internationella sammanhang. Också här är det nödvändigt att garantera vissa grundläggande medborgerliga och sociala rättigheter. Man kan faktiskt se förändringar åt detta håll inom internationell rätt, trots att de är alldeles för osammanhängande för att utgöra ett paradigmskifte. Det mest uppenbara exemplet är en internationell ramkonvention för mer än 40 länder i Europa och Västasien (Århuskonventionen), vars mål är att göra miljöbeslutsprocesser mer rättvisa.

Vad gäller de multinationella företagens miljöansvar har det däremot inte skett någon likvärdig utveckling. För närvarande existerar inga samstämda internationella

regler för företags utbredning över statsgränser som strävar efter att hålla dem ansvariga för skador de orsakar i länder utan fungerande rättssystem eller lagstiftning. I vissa situationer kan företag (15c) fortfarande gömma sig bakom statsuveränitet och olika korporativa strukturer för att undvika ansvar för skador på miljön, folkhälsan och människors egendomar. De människor som påverkas har alltså inga juridiska institutioner och processer att falla tillbaka på (7c). Inom internationell rätt finns sedan länge ett träffande uttryck för dessa situationer: *déni de justice*.

Statssuveränitet är ett starkt begrepp på den internationella arenan och det påverkar utformningen av internationella regler. Samtidigt har suveräniteten, i globaliseringens kölvatten, på olika sätt urvattnats. Det är inte otänkbart att det internationella ramverket för klimatförändringar i framtiden kan komma att utmärkas av en mer kosmopolitisk rättvisedimension. I så fall skulle den internationella miljöpolitiken och miljörätten komma att fungera som en hävstång för miljö rättvisa och social rättvisa i fattiga länder.

Trots att Sverige ofta är en förebild (30c) när det gäller solidaritet med utvecklingsländer i internationella sammanhang, har den internationella debatten om miljö rättvisa gått nästan omärkt förbi i den interna politiken. Kanske är det inte särskilt förvånande att miljöpartiets miljöpolitik inte genomsyrats av rättviseaspekten. Partiets miljöideologi har snarare tagit formen av (8c) ett holistiskt koncept som fokuserar på socialsystemet och biosfären i allmänhet. (16c) Slagorden lyder (12c) ”hållbar utveckling”, och det är framför allt i (23c) miljörelsernas diskussioner om ”miljöutrymmet” och om kommande generationers intressen som rättviseaspekten kommer fram i ljuset (9c). Å andra sidan har vissa miljögrupper med rätta kritiserat rättvise debatten för att vara alltför antropocentrisk, alltså för att den enbart ser på hur nyttor och bördor fördelas mellan människor och helt ignorerar den påverkan fördelningseffekterna har på icke-mänskliga varelser.

Än mer förvånande är att varken Socialdemokraterna eller Vänsterpartiet har uppmärksammat fördelnings- och rättvise dimensionerna i miljöpolitiken. I en kort studie om miljö, välfärd och demokrati från tidiga 1970-talet, anmärker Tage Erlander att även om vissa miljöproblem drabbar alla, finns det helt klart ingen anledning att acceptera ”sociala missförhållanden av det slag som miljöförstörelsen innebär för välfärdsstaten”. Idag talar däremot vänstern sällan om miljöskydd och skadliga miljö- och hälsoeffekter kopplade till utsatta grupper eller klasser. När hörde vi senast (33c) någon prata om solidaritet med stadsområden, eller om grupper utsatta för miljö- och hälsorisker?

Vid de få tillfällen som rättviseaspekten har tagits upp i miljöpolitiken brukar det (18c) komma från konservativt håll, och det handlar då om att försvara markägare, i synnerhet jordbrukare och skogsägare. Deras argument är att de drabbas för hårt av miljörestriktionerna. De vidhåller att det är orättvist att markägare inte får tillräcklig kompensation när deras rätt att bruka marken begränsas av naturreservat eller andra former av skydd.

Att ropa högt efter rättvisa kan naturligtvis bara vara ett lättköpt retoriskt knep för att tjäna egna syften, men det kan också finnas en retorisk förklaring till avsaknaden av en rättvise dimension: man vill (17c) ge sken av enighet och undvika all

polarisering – fördelningseffekterna och eventuella bakomliggande intressekonflikter till trots.

Jag har inga invändningar mot miljöpolitik som (21c) fokuserar på hållbar utveckling och måleffektivitet, när detta handlar om att på ett så effektivt och sparsamt sätt som möjligt uppnå miljömål inom till exempel klimatstabilitet, skydd av utrotningshotade arter, ren luft och rent vatten. Men målsättningen får inte undangömma miljöpolitikens och miljölagarnas fördelningseffekter. Det finns ingen *Cancer Alley* i Sverige, men miljöpolitiken, lagstiftningen och enskilda miljöbeslut avgör vilka de skadliga effekterna går ut över och hur ”miljöutrymmet” fördelas.

Beslut om vägkorridorer, industritillstånd, trängselavgifter, satsningar i kollektivtrafiken, bostadsmiljöer, områdesskydd, utsläppshandel, marksanering, upprätthållande av existerande bestämmelser, har alla fördelningseffekter. Miljö rättvisa och ”miljöutrymmet” påverkas även av våra egna beslut: hur vi tar oss till jobbet, hur vi reser, vad vi äter och konsumerar och så vidare.

En seriös miljöpolitik har ingenting att vinna på triviala retoriska klichéer om rättvisa. Tvärtom, den borde istället peka ut specifika orättvisor i fördelningen av nyttor och bördor, i beslutsfattandet och i ”miljöutrymmet”. Det skulle stärka argumenten för att kräva mer ansvarstagande från miljöproblemens största aktörer, och för att stötta de som drabbas hårdast.