

Regulering eller anarki?

– en kommentar til Carsten M. Henrichsen
i Retfærd nr. 37

Af Henrik Gudmundsson

1. Indledning

Trods en stadig tiltagende statslig reguleringskompetence er det ikke lykkedes statsmagten at få bremsset effektivt op for miljødelæggelserne. Miljøkrisen er derfor også en krise for reguleringen og dens former. Der må ske noget nyt, noget andet, mener mange, hvis man skal dømme efter den miljøpolitiske debat. Dette er også mit udgangspunkt.

I sin artikel – Miljøbeskyttelse. Offentlig regulering eller privat selvregulering – i Retfærd nr. 37 foretager Carsten M. Henrichsen (CMH) en kritisk gennemgang af gældende miljølovgivning og de seneste reformer af denne. I forlængelse af kritikken fremsætter CMH (i egne øjne) mere vidtgående forslag til, hvorledes miljøbeskyttelsen bør omstilles, samt hvad statsmagtens rolle i fremtiden bør være. Nøgleord er »normstyring« og »selvforvaltning«.

Mens CMHs kritik af lovgivningen og den administrative opfølgning heraf er ganske rammende, må man så meget desto mere forfærdes over de konsekvenser, CMH drager af kritikken, og det forslag til alternativ han lægger frem. Forslagene savner i mine øjne både et konkret kendskab til problemerne i den aktuelle miljøforvaltning og en sammenhæng i den teoretiske forståelse af miljøproblematikken.

Da denne kommentar er viet en kritik af CMHs forslag, er det nødvendigt først at trække disse meget kort op. Derefter følger kritikken, og der rundes af med et bud på en alternativ vej ud af reguleringskrisen, som måske samtidig kan tilfredsstillе nogle af de moderniseringsbehov, som CMH påpeger.

2. CMHs alternativ

Ifølge CMH hænger den fortsatte vækst i miljøproblemerne sammen med den træghed og afmægtighed, som ligger i et system baseret på regelstyring¹⁾ af de enkelte forurenende aktiviteter. Med den tiltagende kompleksitet i tekno-

logien og miljøproblemerne kan regelstyringen ikke følge med, og i det omfang den kan, bliver prisen en voldsom bureaukratitilvækst og et tab af retssikkerhed for de virksomheder og forurenere, som bestandigt må se deres retsgrundlag revideret. Regelstyringen har spillet fallit, og den seneste revision af miljølovgivningen tager ikke konsekvensen heraf.

Konklusionen bliver, at den offentlige miljøbeskyttelse må opgive detaljreguleringen af forurenende aktiviteter og produktioner og i stedet koncentrere sig om at afstikke rammer for disse²⁾. Rammerne skal udgøres af normer for miljøkvalitet, altså normer for kvaliteten af luft, vand osv., som ikke må overskrides. Normerne antages at kunne være på den ene side kontrollerbare og på den anden side udtryk for de værdier, som samfundet ønsker opretholdt.

Den formidling mellem forurenende aktiviteter og miljømæssige kvalitetsnormer, som CMH indser må finde sted, foreslås privatiseret. Columbusægget hedder her lokale og regionale andelsselskaber, forstået som sammenslutninger af alle forurenere i lokalområdet. Til den ene side holdes selskaberne af myndighederne ansvarlige for overholdelse af miljøkvaliteterne, og til den anden side holder selskaberne hus med, hvilke andelshavere der må forurene hvor meget. Dette kalder CMH selvforvaltning.

3. Kritik

Med sin model mener CMH åbenbart på en gang at kunne redde miljøet fra ødelæggelse og virksomhederne fra uønsket styring, hvilket for mig at se nærmer det kontradiktoriske. Dette giver sig i CMHs artikel udslag i en markant perspektivforskydning: Mens det således i den første, kritiske del synes at være miljøforværringerne, som har CMHs bevågenhed, er dette perspektiv helt forsvundet i anden del, hvor det udelukkende drjer sig om at designe tilbageslaget for den statsligt/kommunale regelstyring. Dette sker ved hjælp af fraser fra moderniseringsvokabulariet, uden at disses miljømæssige relevans og konsekvens på nogen måde reflekteres. Dermed får artiklen i mine øjne karakter af borgerlig ideologi med miljøvenligt ansigt, hvorfor jeg føler mig provokeret til kritik.

Jeg skal indskrænke mig til at rette kritik mod to elementer i modellen, - dels 1) mod forestillingen om offentlig styring ved hjælp af miljønormer og dels 2) mod begrebet selvforvaltning og den organisatoriske konstruktion, som CMH udmønter dette begreb i.

4. Styring ved hjælp af miljønormer

Det falder umiddelbart i øjnene, at CMH lancerer normstyringen som en ny

strategi. Dermed ignoreres, at normstyring har været en integreret del af miljøbeskyttelsesloven siden dennes ikrafttræden³). En ikke uvæsentlig del af de administrative forskrifter, som siden er udarbejdet med hjemmel i denne, har netop haft til hensigt at præcisere og konkretisere, hvorledes normstyringen skal anvendes⁴).

Pointen er nu, at denne strategi synes på retur, at den netop ikke har vist sig operativ og slagkraftig overfor miljøødelæggelsen. Dette kan bedst illustreres på spildevandsområdet, hvor der med den såkaldte recipientkvalitetsplanlægning⁵) netop er gjort de største anstrengelser for at gøre strategien anvendelig – og indkasseret de største fiaskoer.

Ifølge recipientkvalitetsplanlægningen skal amtskommunerne fastlægge, hvad de forskellige vandområder skal anvendes til (fiskeri, badning, spildevand, osv.). Herudfra fastlægges normer for miljøkvaliteten. Disse normer skal så igen styre, hvor der må udledes spildevand, hvor meget, hvor godt det skal renses, osv. En nærmere redegørelse for systemet kan ikke gives her⁶), og kritikken skal begrænses til følgende:

1. Systemet forudsætter, at der kan formuleres en miljøkvalitet, som beskrives på en kontrollerbar måde.
2. Systemet forudsætter, at afvigelser fra den ønskede miljøkvalitet kan føres tilbage til bestemte faktorer.
3. Systemet forudsætter, at der er muligheder for at gribe ind overfor de faktorer, der forårsager afvigelserne.

Disse forudsætninger har vist sig ikke at kunne holde i praksis. Dertil er der alt for ringe viden om årsag og virkning i de meget differentierede fysiske og økologiske systemer, og det er meget ofte umuligt at angive, hvad der er den præcise kilde til en tilstandsafvigelse. Ser vi f.eks. på problemet med eutrofiering af vore havområder, er der i konkrete tilfælde ikke blot vanskeligheder med at udpege placeringen, men overhovedet arten af kilde (landbrug, industri, husspildevand, atmosfærisk nedfald, etc.) til problemet, eftersom så mange faktorer – både naturlige og menneskeskabte – leverer inputs, som indgår i et komplekst samspil af naturlige omdannelsesprocesser. Kvalitetsnormer er afmægtige overfor denne problematik, og konsekvensen har i nogle tilfælde været, at normstrategien har blokeret for nødvendige indgreb. Dette er i øvrigt en lang diskussion, som ikke kan udfoldes her.

CMH forholder sig til sådanne problemer som mindre, praktiske spørgsmål, som kan løses med hensigtsmæssig administrative inddelinger og anvendelse af dagens avancerede teknik, og han konkluderer »... at der for så vidt ikke skulle være tekniske hindringer for gennemførelsen af en ordning som den foreslåede«⁷).

Jammen, Har CMH da slet ikke observeret skænderierne i forbindelse med placering af årsager, ansvar og indgreb i handlingsplanen mod havforurening med næringsalte? Har han slet ikke kendskab til de vanskeligheder, som amtskommunerne har haft med at implementere, ja overhovedet benytte recipientkvalitetsplanlægningen? Kan han ikke se, at handlingsplanen bl.a. er en konsekvens af, at man her har satset på en normstyring, som der har vist sig ikke at være grundlag for? Problemerne er i hvert fald langt mere komplicerede end, hvad CMH synes at være klare over.

Nu kan man ikke sige, at normstyret planlægning under alle omstændigheder er en ufremkommelig og uanvendelig strategi⁸⁾. Men hvis ikke »feed-back-mekanismen«, der skal sikre opretholdelsen af de fastlagte normer, er meget effektiv, er strategien virkningsløs. I CMHs model præsenteres vi ydermere for en amputeret udgave af normstyringen, hvor mulighederne for at håndhæve miljønormerne skal en omvej over et privat (andels)selskab. Herved er vi ovre ved det andet kritikpunkt.

5. Selvforvaltning

Selvforvaltning er et plusord, ingen tvivl om det. Men som bekendt er en producerende virksomhed ikke frit stillet til at forvalte sig selv. Den er underlagt konkurrencevilkår og samfundsøkonomiske betingelser, som lægger snævre rammer for, hvilke økonomiske og teknologiske dispositioner, den kan træffe. I visse brancher og i visse perioder vil der f.eks. være en tendens til energi- eller råstofbesparelser, i andre brancher og perioder vil prisudviklingen betinge øget indsats af kemiske stoffer eller mere ekstensiv udnyttelse af et billigt råmateriale⁹⁾. Disse betingelser og tendenser er under de nuværende kapitalistiske forhold – sammen med variationer i forbrugsmønsteret – afgørende for, hvad en øget »selvforvaltning« vil komme til at indebære for miljøet. Selvforvaltning i egentlig forstand er altså næppe miljømæssigt ønskeligt for nærværende. Dette ved enhver, og CMH taler da også om »styret selvforvaltning«.

Vi forestiller os nu med CMH, at der ved lov etableres lokale selvforvaltningsorganer – andelsselskaber, med alle forurenere som medlemmer. Endvidere forpligtes lokale myndigheder til at fastlægge offentlige miljønormer, som selskaberne på sin side er forpligtet til at sikre overholdelsen af.

Da alle andelshavere imidlertid af konkurrencehensyn ønsker at minimere deres individuelle omkostninger, vil der være modstridende interesser i selskabet om, hvem der skal bidrage mest til, at målene nås. Slagsmål mellem industrier, landbrug, husholdninger m.v. vil gentage sig i det lokale regie.

En magtkamp vil udspille sig om, hvem der skal have ledelsen i selskabet, og hvem der dermed skal ofre mindst på at leve op til normerne. Selskabet

vil altså kunne blive et redskab for at store, stærke andelshavere kan vælte udgifter og besvær over på mindre.

Det er videre højst tænkeligt, at andelshavernes fælles interesse i omkostningsminimering vil blive udnyttet som pression overfor de lokale myndigheder. Pressionen kan angå opnåelse af lempelige miljønormer, og man kan – modsat CMH – regne med en konkurrence mellem kommuner om at tilbyde de bedste erhvervsbetingelser. Men pressionen vil især kunne angå spørgsmål, der vedrører fortolkningen af, hvorvidt miljønormer er overskredet, og hvorvidt årsagen hovedsagelig er at finde det ene eller det andet eller det tredje sted. Netop miljønormstrategien er som ovenfor antydnet uhyre sårbar overfor sådanne fortolkningstvister – og de foreslåede selskaber vil være meget velegnede og slagkraftige organer for udnyttelsen af denne sårbarhed i spillet med myndighederne.

Resultatet vil blive, at kommuner og amter stilles overfor en stærkere og langt bedre organiseret modstander end i dag – netop som der er opnået en vis enighed om, at de decentrale miljømyndigheder har været for svage. Konsekvensen kan blive, at nødvendige miljøforanstaltninger ikke lader sig gennemføre.

Hvis man endelig tænker sig, at den foreslåede selskabsstruktur faktisk kommer til at fungere som en samvittighedsfuld part i miljøreguleringen, bliver det imidlertid vanskeligt at se, hvorledes dette kan foregå uden et ganske omfattende »skyggebureaukrati«, der må udføre de samme opgaver med at allokere bestemte emissionsgrænser og -kvoter til de enkelte virksomheder, som i dag varetages gennem den offentlige miljøadministrations godkendelses- og tilsynsvirksomhed. De samme kontrol- og håndhævelsesmuligheder vil være påkrævede, hvis man da ikke antager en idealistisk offervilje hos forurenerne. Det bliver derved svært at se andre fordele ved denne ordning, end måske muligheden for at operere med mere »moderne« ledelses- og styringsprincipper, men med et tilsvarende tab af de muligheder for offentlig indseende og demokratisk kontrol, som trods alt findes i det nuværende system. Ulemperne er derimod mere iøjnefaldende.

Jeg må konkludere, at CMHs model virker uholdbar, og at den vil kunne medføre væsentlige tilbageskridt for miljøbeskyttelsen, også i forhold til den aktuelle situation.

6. En anden udvej?

Som afsæt for antydningen af en anden udvej, vil jeg benytte CMHs afslutningsreplik, hvori han ønsker sig en samfundsform, »... hvor produktionslivet er underkastet kognitive livskvaliteter, og hvor de sociale problemer søges af-

hjulpet der, hvor de opstår, nemlig »i miljøet« ...«

Mens vi kan være ganske enige om utopien – herunder om at statslig detaljstyring af produktion og samfundsliv ikke er en del af denne – er vi ganske uenige om, hvilke skridt der bør tages under de aktuelle kapitalistiske samfundsmæssige vilkår med henblik på at beskytte miljøet.

Det er for mig at se en fuldstændig misforståelse, at problemerne skulle opstå »i miljøet«. Problemerne opstår, når teknologi og produktion tilrettelægges og anvendes uden tanke herfor. Derfor består overskridelsen af den »reparative«¹⁰⁾ rolle for staten ikke i at trække sig tilbage fra denne sfære, men derimod i at gå ind i den på et tidligere stadium, end det aktuelt er tilfældet.

I stedet for som i dag at måtte afvente den produktionsmæssige og teknologiske udviklings gennemslag i hver enkelt virksomheds konkrete udbygning – med efterfølgende udformning af regler etc. i hvert enkelt tilfælde – kunne der i højere grad ske en branchevis regulering, hvor udgangspunktet tages i analysen af hele branchens teknologiske stadi, og hvor miljøregler udarbejdes med udgangspunkt i den mindst forurenende teknologi i branchen. Reglerne revideres med jævne mellemrum på baggrund af nye analyser. Ordningen kan følges op af statslige støtteprogrammer rettet mod brancher, hvor den aktuelle teknologiske udvikling ikke giver miljømæssige fremskridt. For nærmere diskussion se f.eks.¹¹⁾

Strategien vil egne sig bedst overfor brancher med forholdsvis mange og ensartede produktioner, og den vil i mange tilfælde skulle suppleres af specielle krav til beskyttelse af særlige lokaliteter eller miljøer, osv. Men at den faktisk kan fungere, er demonstreret af en mangeårig praksis herfor i ikke mindst amerikansk miljøadministration, der må betegnes som en af de mest fremskredne i verden¹²⁾.

Også derovre er strategien i øvrigt suppleret af forskellige ordninger – bl.a. miljøkvalitetsnormer og noget, der kan minde om de regionale selskaber, som CMH foreslår¹³⁾ – men afgørende er, at offentlige myndigheder betjener sig af en omfattende regelstyringskompetence overfor produktionsindretning og teknologi.

Også i den danske miljøbeskyttelse er der indoptaget elementer af en teknologi- og branchestrategi, dels i form af branchebekendtgørelser¹⁴⁾ og f.eks. også i medfør af de nye bestemmelser i miljøbeskyttelsesloven om tidsbegrænsning af godkendelser¹⁵⁾. Indsatsen er dog ikke konsekvent, og der mangler i høj grad muligheder for at udnytte systemet med den nuværende godkendelsesstruktur.

Strategiens fordel kunne altså først og fremmest være en mere systematisk udvikling af renere og mere miljøvenlige produktionsmetoder. Derudover ligger der oplagte rationaliseringsmuligheder i det offentlige miljøsagsbehandlingsystem, og endelig stilles virksomhederne mere ligeligt i konkurrencen

end i dag, hvor beliggenheden hos »robuste« miljøer – eller kommunalbestyrelser – kan give væsentlige forspring. Hermed er der muligheder for at opfylde nogle af de moderniseringsbehov, som CMH antyder – men uden den dramatiske risiko for miljøet, som hans forslag for mig at se indebærer.

NOTER

1. Om begrebet se også Mogens Moe: Regelstyring – realitet eller ritual, Nordisk Administrativt Tidsskrift 1987.
2. I denne artikel skal ikke diskuteres rammestyring som sådan, kritikken rettes mod Carsten M. Henrichsens variant.
3. Allerede § 1 i MBL fastlægger princippet om, at indgreb skal afvejes med det lokale miljøes bæreevne.
4. F.eks. Miljøstyrelsens vejledninger: »Begrænsning af luftforurening fra virksomheder« (1974), »Ekstern støj fra virksomheder« (1984), »Vejledning i recipientkvalitetsplanlægning Del I og II« (1983).
5. Se f.eks. Miljøstyrelsens handlingsplan 1985-1990 og kronikken i Politiken d. 12. januar 1987.
6. Se f.eks. Miljøstyrelsens vejledninger eller Gudmundsson, m.fl. Recipientkvalitetsplanlægning, – hvad ellers? RUC TEK/SAM, 1986.
7. CMHs artikel, s. 33.
8. Der arbejdes da også videre med den, f.eks. på støjområdet, hvor det fungerer noget bedre – muligvis fordi der her ikke er tale om forurening, som kan fjerntransporteres eller indgå i naturlige omdannelsesprocesser; – kilden og dermed genstanden for et evt. indgreb er let identificerbar.
9. Se f.eks. Ib Larsen: Kapitalakkumulation og miljøbeskyttelse, Roskilde Universitetscenter 1979.
10. CMHs udtryk.
11. Henning Schroll: Produktionen og Miljøet, in: Miljø og teknologi nr. 2 1986, med flere henvisninger.
12. Om det amerikanske system se f.eks.: Gudmundsson, m.fl. op. cit.; Council on environmental Quality: Environmental Quality 1982, WHO: Compendium of environmental guidelines for industrial discharges, Geneva, 1983; Environment, årgang 1984 m.fl.
13. Se f.eks. Brady: A step forward? An economic approach in air quality management, in: Environment policy and law no. 10, 1983.
14. F.eks. Bekendtgørelse om miljøkrav i forbindelse med etablering og drift af autoværksteder m.v., bkg. 467 af 5. november 1985.
15. Jvf. § 44, stk. 5 og 6, i den reviderede MBL.

FORFATTEROPLYSNINGER

Henrik Gudmundsson, Specialestuderende ved TEK-SAM – uddannelsen på Roskilde Universitetscenter.