

Svensk politik för miljö och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv

En förhandlare reflekterar

Bo Kjellén

*Rapport till
Expertgruppen för miljöstudier 2007:3*



REGERINGSKANSLIET

Finansdepartementet

Rapportserien kan köpas från Fritzes kundtjänst.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2007

ISBN 978-91-38-22819-7
ISSN 1653-8838

Förord

Den internationella dimensionen i miljöpolitiken har länge varit tydlig för Sverige – ett litet land vars miljö i betydande omfattning påverkas av händelser i vår omvärld. Globala miljöproblem såsom hotet om kraftiga klimatförändringar har gjort denna dimension tydlig för alla länder. Miljöpolitiken och politiken för hållbar utveckling formas i dag i stor utsträckning genom internationella förhandlingar.

F.d. miljöambassadör Bo Kjellén har en gedigen erfarenhet från internationella förhandlingar på det miljöpolitiska området – i tio år verkade han som chefsförhandlare i miljödepartementet. Genom sin långa gärning har Bo fått en unik inblick i hur det internationella förhandlingsmaskineriet fungerar samt hur utomstående betraktar Sverige, vår politik och roll i dessa sammanhang. Med denna rapport delger Bo Kjellén oss sina erfarenheter, reflekterar över den svenska politiken på miljö- och hållbarhetsområdet samt ger förslag och rekommendationer för den framtida politiken.

Det är vår förhoppning att rapporten ska utgöra en inspirationskälla för den miljöpolitiska debatten och ge uppslag till fortsatt forskning.

För rapporter till Expertgruppen för miljöstudier gäller att författaren själv för innehåll, analys och slutsatser.

Stockholm i november 2007

Bengt Kriström
Thomas Aronsson
Karin Bäckstrand
Jonas Ebbesson
Ing-Marie Green

Stefan Lundgren
Lennart J. Lundqvist
Michele Micheletti
Eva Samakovlis

/Björn Carlén

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledande kommentarer	13
2 Bakgrundsteckning.....	17
3 De grundläggande frågorna och inriktningen av Sveriges politik	21
3.1 Globala systemförändringar och den nya diplomatin för hållbar utveckling.....	21
3.2 Centrala inslag i miljöfrågornas behandling fram till 1985.....	26
3.3 Hur begreppet hållbar utveckling kom att präglade den internationella agendan.....	30
3.4 Sverige och begreppet hållbar utveckling – från en bred miljöpolitik till det gröna folkhemmet	34
3.5 Från det gröna folkhemmet till nationell politik för hållbar utveckling och politik för global utveckling	44
4 Svensk kemikaliepolitik i Europa och världen	49
4.1 Utvecklingen fram till Riokonferensen 1992	50
4.2 Uppföljningen av Riokonferensen.....	51
4.3 EU som arena för svensk kemikaliepolitik.....	53
4.4 Avslutande kommentarer	58

5	Sverige som globalt föredöme i klimatpolitiken?.....	61
5.1	Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet.....	63
5.2	Sveriges strategi i förhandlingarna om Kyotoprotokollet och dess uppföljning	73
5.3	Klimathotets nya dimensioner: Sverige och förhandlingarna om en ny internationell klimatregim bortom 2012	78
6	Svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv	81
6.1	Den internationella skogsdiskussionen – skogsprinciperna och kapitel 11 i Agenda 21	82
6.2	Skogens roll i klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald.....	89
6.3	Svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv – från multilateralism till regionalt och bilateralt samarbete	91
6.4	Bristande resurser, samordning och tydlighet.....	93
6.5	Bör Sverige söka en mera aktiv roll i den internationella skogspolitik?.....	95
7	Vattenpolitik – lokal problematik och globala ambitioner	97
7.1	Vattenfrågorna berör nästan alla aspekter av mänskligt liv och verksamhet.....	97
7.2	Sverige och vattenfrågorna: Internationell inriktning, biståndspolitik och forskning	99
7.3	Nationella vattenfrågor knyts till EU:s politik	104
7.4	Östersjön och Västerhavet	107
7.5	Sammanfattande kommentarer.....	111
	Förslag.....	115

Appendix I: Intervjumall	123
Appendix II: Förteckning över intervjuade personer.....	125
Referenser	127

Sammanfattning

Under perioden 1990–1998 var jag svensk chefsförhandlare och miljöambassadör, och jag fortsatte med klimatfrågorna över det svenska EU-ordförandeskapet 2001. Därmed företrädde jag Sverige i Rio-processen och i stort sett i samtliga förhandlingar på klimatområdet. Genom ordförandeskap i en av de tre plenararbetsgrupperna i den förberedande kommittén för Riokonferensen och senare i förhandlingarna om en konvention mot ökenspridning har jag fått inblickar i hur det internationella förhandlingsmaskineriet arbetar och hur man i dessa kretsar ser på Sveriges roll. Syftet med den här studien är att betrakta Sveriges politik för miljö och hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv och samtidigt förmedla erfarenheter från den internationella förhandlingsmiljön.

Förhandlaren är en mellanhand, en länk, mellan flera olika kraftfält: mellan den nationella regeringen och den internationella miljön; mellan det önskvärda och det uppnåbara; mellan instruktionens formuleringar och de texter som slutligen kan antagas.

Under mitt arbete har jag blivit alltmera övertygad om att de globala miljöhoten nu tagit sådana dimensioner att det multilaterala arbetet med dessa frågor fått karaktären av en ny diplomati för hållbar utveckling, som i viktiga avseenden skiljer sig från traditionella relationer mellan stater: viktiga element är bl.a. hotens karaktär, som inte kan knytas till enskilda länder; frågornas extrema långsiktighet; naturvetenskapens roll; den nära anknytningen till nationella ekonomiska och sociala förhållanden och därtill knutna behov av att involvera icke-statliga organisationer i förhandlingsprocesser. Under senare år har jag sökt utveckla mina tankar om dessa ting på ett samlat sätt; resultatet har blivit en bok, som är under publicering.¹

¹ *A New Diplomacy for Sustainable Development: the Challenge of Global Change.*

Som chefsförhandlare har jag ju levt med den svenska politiken så som den avspeglats i den interdepartementala koordinationen och i mina instruktioner och sett hur den kunnat påverka, och påverkas av, ett intensivt internationellt förhandlingsarbete. Det har därför känts bra och meningsfullt att genom studien få möjlighet att tränga djupare in i det skeende på hemmaplan, som skapat förutsättningarna för Sveriges agerande på den internationella arenan.

Samtidigt är det klart att detta är en subjektiv bild, som inte kan vara heltäckande. Studien är baserad på ett litteraturstudium av i första hand regeringspropositioner, som kompletterats med strukturerade intervjuer med centrala aktörer, både i Sverige och utlandet. Jag har begränsat mig till det allmänna arbetet med hållbar utveckling å ena sidan, och å den andra fyra specifika sektorer: kemikalier, klimat, skog och vatten. Jag hoppas att studien kan leda till att andra känner sig kallade att fylla ut och komplettera bilden även på andra områden.

Sverige var tidigt ute i det internationella miljöarbetet, och vi tog ett framsynt initiativ när vi i slutet av 1960-talet föreslog att FN skulle hålla en global miljökonferens. Stockholmskonferensen 1972 blev också en startpunkt för flera olika internationella förhandlingsprocesser, som tillsammans bildar vad jag kallat den nya diplomatin för hållbar utveckling. Vår roll som pionjär och pådrivare har kommit att betraktas som en viktig del av Sveriges internationella profil.

Enligt min uppfattning har det i stort sett rått politisk enighet om de centrala inslagen i vår politik för miljö och hållbar utveckling. Svenska miljöministrar har i allmänhet varit personer med politisk tyngd i sina partier. Politiker och tjänstemän har visat personligt engagemang och stort intresse för det internationella samarbetet. Därmed har vi i allmänhet kunnat hålla bra samband mellan den nationella och den internationella politiken. Svenska förhandlare på olika nivåer har ofta fungerat som ordförande och koordinatörer i förhandlingarna och därmed fått insyn i och kunnat påverka utformningen av konventioner, resolutioner och beslut i största allmänhet. EU har blivit en viktig arena för det svenska miljöarbetet. Nationellt har Sverige ett förhållandevis brett opinionsstöd för miljöpolitiken. Kanske är det också därför som användningen av ekonomiska styrmedel blivit accepterad och vunnit internationell uppmärksamhet. Enligt min mening har också engagemanget på lokal nivå – alltifrån kommunernas agenda

21-arbete till de lokala investeringsprogrammen – skapat goda förutsättningar för den nationella politiken för miljö och hållbar utveckling.

Studien bekräftar alltså på det hela taget den positiva självbild som vi har av den svenska politiken för hållbar utveckling i ett internationellt perspektiv. Men det är klart att allting inte kan vara perfekt. Det finns fortfarande oklarheter i vår syn på begreppet hållbar utveckling, och det är lättare att tala i allmänna termer än att ta ställning till skarpa frågor av typ energipolitik och skattenivåer. Ledande politikers engagemang har inte varit stabilt utan påverkats av politiska och ekonomiska överväganden utanför miljöområdet. Retoriken har ibland varit starkare än praktiken. Studien visar också att våra internationella insatser inte varit lika framgångsrika inom alla sektorer. Utrikesdepartementet (UD) måste i större utsträckning integrera den nya miljödiplomatin som en central komponent i våra samlade utrikesrelationer. Och slutligen finns naturligtvis alltid risken att vi överskattar vår egen betydelse.

Därför har jag i ett avslutande avsnitt tagit fram några förslag, som har varierande konkretion och tyngd. De rör både organisation och substans. Jag föreslår att regeringskansliet på ett mera samlat sätt, och med en mera målmedveten medverkan från UD:s sida, ska satsa på hållbarhetsfrågorna inför ordförandeskapet i EU hösten 2009. Dessutom finns förslag om en nysatsning på det lokala Agenda21-arbetet.

Internationellt anser jag att vi ska ta fram nya förslag för att stärka FN:s normativa arbete för hållbar utveckling och lyfta miljö och hållbarhet på den utrikespolitiska agendan. I det sammanhanget föreslår jag att en ny FN-kommission ska tillsättas för att kring 2012, ett kvartssekel efter Brundtland, på nytt gå igenom läget för global hållbarhet. Jag anser också att en ny övergripande FN-konferens av Rio-typ bör hållas 2017. Tills dess bör det internationella hållbarhetsarbetet göra betydligt större framsteg än hittills i kopplingen till kampen mot fattigdom, och mera generellt i perspektivet av den ekonomiska globaliseringen: sambanden mellan ekonomisk tillväxt och global hållbarhet måste lyftas fram i OECD, WTO, Världsbanken och Valutafonden.

Hotet om klimatförändringar har under de senaste åren uppmärksamrats särskilt: Sverige har alltifrån början av förhandlingarna hållit en hög profil. Jag understryker nu att vi inför vårt EU-ordförandeskap 2009 måste ha tillräckliga resurser för att göra en kraftfull insats, eftersom det internationella förhandlings-

arbetet då sannolikt är i ett avgörande skede. Jag föreslår också att miljödepartementet ska vara mera engagerat i IPCC-arbetet, och betonar att nationella svenska mål måste vara kompatibla med internationella system och strukturer, exempelvis EU/ETS. Vidare har jag uppmärksammat den snabba utvecklingen av olika system för kompensation eller neutralisering av koldioxidutsläpp ("carbon offsets") och föreslår att Sverige tar initiativ till diskussion av reglering och kontroll av sådana initiativ, exempelvis i OECD.

Jag rekommenderar också att vi mera konkret än hittills lyfter debatten kring "skarpa frågor", dvs. konkreta och ofta kontroversiella miljöinsatser, som direkt påverkar människors liv och ekonomi. Hur skapas politiska och opinionsmässiga förutsättningar för accept av nya regleringar, skattehöjningar, insatser för att ändra resvanor etc.?

Ett särskilt förslag ägnas Östersjön, mot bakgrund av den fortsatta försämringen av miljön i detta för Sverige så betydelsefulla hav. Stora insatser har gjorts, men det räcker tydligen inte. Regeringen har ju nu också aviserat nya initiativ. Jag trycker på att vi måste agera mera kraftfullt inom EU för att förmå unionen att ta sitt fulla ansvar för detta EU-innanhav på ett betydligt mera konkret sätt än tidigare.

Eftersom frågorna om global hållbarhet reser en mängd problem av mycket vidsträckt och långsiktig karaktär, som kräver en omfattande samhällsdebatt och kontinuerligt engagemang i vida kretsar, men hittills saknar ett pådrivande kvalificerat forum som motor, föreslår jag till slut upprättandet av en Akademi för hållbar utveckling.

Det här är alltså en subjektiv studie med personligt präglade förslag. Vi behöver en mera livlig debatt kring de ödesfrågor för mänskligheten som globala förändringar typ växthuseffekten representerar. Jag hoppas att studien och förslagen ska väcka tankar och leda till både motsägelser och instämmanden.

1 Inledande kommentarer

Den här studien har sitt ursprung i tre övertygelser, som blivit alltmera tydliga för mig under mitt arbete som svensk chefsförhandlare i Miljödepartementet under drygt tio år och under de närmare tjugo år som jag i olika funktioner levt nära de internationella förhandlingarna om miljö och hållbar utveckling:

- Människans påverkan på nästan ofattbart stora naturliga system kombinerat med effekterna av globaliseringen av världsekonomin har tvingat regeringar att ta ställning till helt nya typer av hot, som inte kan knytas till någon enskild nation utan är en konsekvens av nya tekniker och livsstilar. Strävan efter global hållbarhet är en nödvändighet om kommande generationer ska få en rimlig chans till ett bra liv.
- Denna nya situation har lett fram till ett nätverk av multilaterala instrument av ett nytt slag, som tillsammans bildar vad jag har kallat en ny diplomati för hållbar utveckling. Jag anser att denna diplomati har karakteristiska drag, som skiljer den från traditionella utrikesrelationer: nya hotbilder, extrem långsiktighet, behov av en mycket bred horisontell ansats, stort beroende av forskning, nära anknytning till civila samhället osv.
- I denna diplomati är sambanden mellan nationell politik och det internationella samarbetet mycket tydliga. En framsynt nationell politik för hållbar utveckling ökar möjligheterna för ett aktivt internationellt agerande och skapar förutsättningar för egna initiativ. Omvänt skapar en sådan nationell politik en bra miljö för att effektivt tillämpa internationella överenskommelser.

Förhandlaren är en slags förmedlande länk mellan den nationella realitet och den politik som styr instruktionerna och den internationella miljö där nödvändiga överenskommelser ska träffas. Vårt aktiva deltagande i EU har också skapat nya förutsättningar att via det europeiska samarbetet med större kraft påverka multilaterala förhandlingsprocesser. I alla dessa sammanhang blir det naturligt att förhandlaren uppfattar sig som en mellanhand mellan det önskvärda och det möjliga. Samtidigt är det ju så att förhandlaren ofta bara ser skärvor av den realitet som formar den nationella politik hon eller han företräder genom sina instruktioner.

Syftet med studien är att beskriva hur Sveriges miljöpolitik och politik för hållbar utveckling utformats genom åren, och hur politiken har reflekterats i vårt internationella agerande. Den senare aspekten är väsentlig, då den internationella dimensionen mycket tidigt blev ett väsentligt inslag i den svenska miljöpolitiken, vilket är naturligt eftersom de flesta miljöproblem är gränsöverskridande. Jag har därför också sökt bedöma hur den svenska politiken fått internationellt genomslag.

En heltäckande beskrivning av de komplicerade sambanden mellan svensk politik och de internationella förhandlingarna skulle kräva en mera ambitiös ansats än den som varit möjlig i den här studien.

Studiens metod är baserad på tre element:

För det första har jag gjort en genomgång av propositioner och andra officiella dokument. Detta innebär ju att regeringens linje får en stor tyngd i framställningen medan riksdagsbehandlingen ges begränsad uppmärksamhet. Emellertid har vi i stor utsträckning under den period som i första hand behandlas, haft regeringar som generellt kunnat räkna med majoritet i riksdagen i frågor om miljö och hållbar utveckling. Dessa frågor har också bara i begränsad utsträckning varit partiskiljande.

För det andra har litteraturstudien kompletterats med ett förhållandevis stort antal intervjuer med nyckelpersoner både i Sverige och utlandet. Intervjuerna har varit strukturerade på så sätt att de följt ett särskilt frågeschema, vilket diskuterats i studiens referensgrupp, och återges i ett appendix. De har dock inte inspelats, och de har haft ganska varierande karaktär och fått en särskild prägel genom att jag i stor utsträckning personligen samarbetat med alla de personer som intervjuats.

För det tredje har jag i många olika avseenden baserat studien på mina egna erfarenheter som en central aktör under en stor del av den behandlade perioden. I särskilt stor utsträckning gäller detta för den allmänna politiken för hållbar utveckling och klimatpolitiken, men jag har också som chefsförhandlare av och till kommit i kontakt med andra områden.

En annan begränsning gäller sektorer. Av naturliga skäl har jag ägnat en hel del utrymme åt allmänna överväganden kring miljöpolitikens utveckling och dess vidgning till begreppet hållbar utveckling; men ett viktigt inslag i studien är konkretiseringen av problemen inom vissa nyckelsektorer. Här har jag koncentrerat mig till kemikalier, klimat, skog och vatten. Det är ingen tvekan om att andra områden som biologisk mångfald, hållbara konsumtions- och produktionsmönster, eller för den delen jordbruk eller energi skulle kunna ge viktiga insikter. En förhoppning kan ju vara att studien pekar på möjligheter för fortsatta analyser av liknande slag.

I en tid då det allmänna intresset för globala miljöhot, särskilt klimatförändringarna, har ökat mycket snabbt och blivit hett stoff i media har jag känt att det är särskilt angeläget att försöka ge en samlad bild av bakgrunden i svensk politik och internationellt arbete i ett tillbakablickande perspektiv. Men studien utmynnar också i en serie förslag, som är framtidsinriktade: jag hoppas att de ska väcka debatt och inspirera till motsägelser och instämmanden. Dessutom vill jag gärna uttrycka förhoppningen att andra ska fortsätta att studera den svenska politiken i dess internationella sammanhang, med mera finslipade verktyg och metoder.

I mitt arbete har jag haft stor hjälp av Dr. Eva Lövbrand vid Lunds Universitet, som gjort litteraturgenomgångar för klimat, skog och kemikalier och genomfört intervjuer för skog och kemikalier. Hon har dessutom bistått mig med många viktiga synpunkter på inriktning, genomförande och utformning av studien.

Ett betydelsefullt stöd i arbetet har varit den referensgrupp som upprättats. I gruppen har ingått ambassadör Viveka Bohn och departementsrådet Rolf Lindell, miljödepartementet, kanslichefen i Miljövårdsberedningen Siv Näslund, professor Gunnar Sjöstedt, Utrikespolitiska Institutet och Dr. Johannes Stripple, Lunds Universitet. Gruppens sakkunskap och dess intresse för arbetet har gjort mötena konstruktiva och givande. Jag har också haft mycket stor hjälp av departementsrådet Joakim Sonnegård och Dr. Björn Carlén från Expertgruppen för Miljöstudier i finansdepartementet.

Jag har alltså haft förmånen att under arbetets gång få många goda råd och värdefulla påpekanden. För utformningen av studien, dess slutsatser och förslag är jag dock själv naturligtvis ensam ansvarig.

2 Bakgrundsteckning

Sverige har haft och har höga ambitioner när det gäller miljöpolitiken och politiken för hållbar utveckling. Det är en inställning som präglat agerandet från början; och linjen har hållits konsekvent. Tanken på Sverige som föregångsland återkommer ofta i officiella uttalanden. (Se t.ex. prop. 1987/88:85 *Om miljöpolitiken inför 1990-talet* eller prop. 1997/98 *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart samhälle.*) Även utländska observatörer betonar ofta att Sverige kunnat vara ett gott exempel för andra länder.¹ Samtidigt får vi passa oss för en hurra-vad-vi-är-bra-attityd. Med en liten befolkning på en stor yta har vi särskilt gynnsamma förutsättningar för en framsynt miljöpolitik; jag har alltid reagerat negativt på politiska uttalanden, som kan tolkas som skryt.

Våra ambitioner måste också ses i perspektivet av svenskarnas traditionella intresse för naturen, opinionens starka stöd för FN och en påtaglig vilja att stödja en generös biståndspolitik.

Den här politiken har allmänt sett fått stöd av svenska regeringar oavsett politisk inriktning. Självfallet finns nyanser, och det finns debattörer (exempelvis förra miljöministern Lena Sommestad) som hävdar att ett vänster-höger perspektiv kan urskiljas i synen på miljöfrågorna.

Under min tid som chefsförhandlare har jag arbetat med regeringar på båda sidor om blockgränsen, och jag anser att skillnaderna har varit ganska små i den praktiska politiken. Sannolikt kommer dock fördelningspolitiska frågor att bli av större betydelse i framtiden, exempelvis i perspektivet av mera kraftfulla åtgärder för att möta globala hot, särskilt klimatförändringarna. Därmed kommer alla aspekter av hållbar utveckling att få större betydelse; sambanden mellan miljö, ekonomi och social utveckling

¹ Under mina intervjuer i Bryssel och Paris uttalades detta spontant vid flera tillfällen bl.a. av byråchefen Cédric Philibert i International Energy Agency, direktören Tom Johns i OECD, direktören Jos Delbeke i EU-kommissionen och forskarna Marc Pallemarts, Bryssel, och Michel Colombier, Paris.

kommer då troligen att aktualisera politiska motsättningar av mera traditionellt slag.

Sambandet mellan nationell och internationell politik har understrukits av alla miljöministrar under den period, som studien omfattat. Svenska miljöministrar har också genomgående hållit en hög profil internationellt, och medverkat mycket aktivt i avgörande förhandlingar på olika områden; jag har själv vid åtskilliga tillfällen direkt kunnat iakta deras effektivitet och konstruktiva förhandlingsteknik.

De har därmed också kunnat markera svenska profilfrågor, exempelvis i fråga om jämställdhet mellan kvinnor och män. De har dessutom oftast varit politiker med stark ställning i sina partier. Detta har inneburit att Miljödepartementet i Sverige troligen haft bättre förutsättningar att hävda sina intressen i regeringen än i många jämförbara länder.

EU-inträdet har förändrat Sveriges förutsättningar att påverka internationell politik. Generellt är intrycket att vi lyckats bra med att använda EU-processer för att främja vår linje i olika frågor.

Engagerade politiker och förhandlare på olika nivåer har bidragit till att Sverige haft inflytande i de internationella förhandlingarna om miljö och hållbar utveckling. Detta har inneburit att svenska företrädare ofta fått tillträde till den inre krets, som i många förhandlingar har ett avgörande inflytande.

Den svenska miljöpolitiken sågs från början i ett ganska brett samhällsligt perspektiv. Därför blev det naturligt att tidigt anpassa miljöpolitiken till begreppet hållbar utveckling. Vi såg därför positivt på Brundtlandrapporten. Den aktiva svenska medverkan i förberedelserna och genomförandet av Rio-konferensen fick också starkt politiskt stöd. Självklart är det internationella systemet trögrikligt; men Sverige lyckades bra med att påverka agendan.

Det har funnits ett behov att i möjligaste mån konkretisera innehållet i begreppet hållbar utveckling. I Sverige blev miljömålspropositionen ett redskap för detta. Internationellt har vi ofta pekat på FN:s millenniemål som en bra metod för att nå en konkretisering.

Svensk utrikespolitisk tradition med ett starkt inslag av legalt tänkande har gjort oss positiva till bindande internationella konventioner om hållbar utveckling. Därför har vi också medverkat mycket aktivt i förhandlingarna om Riokonventionerna.²

Vår inställning i fråga om hållbar utveckling har framgångsrikt kunnat hävdas i EU-kretsen. Särskilt det svenska ordförandeskapet 2001 blev betydelsefullt: rådet kunde då anta den första EU-strategin för hållbar utveckling.

Även om vi generellt kunnat bygga vår linje i förhandlingarna på goda traditioner både inom miljöpolitik och biståndspolitik har jag uppfattat att det funnits – och finns – en svårgripbar motsättning mellan politiken för hållbar utveckling och den traditionella biståndspolitiken. Detta kom till synes i arbetet på propositionen om global utveckling³; Miljödepartementet fick först på ett sent stadium möjlighet att föra fram sina synpunkter om hållbarhetsfrågorna. Mera behöver göras för att nå fram till en fullt konsekvent linje.

Här kommer man också in på frågan om intern organisation: var ska huvudansvaret ligga för koordination av arbetet med hållbar utveckling? I Statsrådsberedningen, Utrikesdepartementet eller Miljödepartementet? Frågan behöver diskuteras vidare. Ibland har man också en känsla av att våra ambitioner är större än de resurser som vi är beredda att sätta in i det internationella arbetet.

Sverige har visat förståelse för att politiken för hållbar utveckling måste byggas både på regeringsinsatser och en aktiv medverkan av marknaden. I överensstämmelse med svensk tradition har vi samtidigt hävdat att marknadskrafterna måste styras genom ett ramverk av internationella överenskommelser mellan regeringar.

Eftersom internationella överenskommelser på miljöområdet ofta kan få stora effekter på människors levnadsbetingelser, exempelvis när det gäller reduktion av växthusgaser, måste en effektiv internationell politik för hållbar utveckling bygga på nationell politik, som har ett bra stöd politiskt och i allmänna opinionen. Denna insikt har jag i annat sammanhang (Kjellén, 2007) sammanfattat i begreppet ”gynnsamma betingelser” (”enabling conditions”). Människors allmänna levnadsvanor, deras

² Riokonventionerna är de globala, legalt bindande instrument, som utformades i anslutning till Rio-konferensen 1992: Ramkonventionen om klimatförändringar (undertecknad 1992, i kraft 1994), Konventionen om biodiversitet (undertecknad 1992, i kraft 1994), Konventionen mot ökenspridning (undertecknad 1994, i kraft 1996).

³ Proposition 2002/03:122, *Sveriges politik för global utveckling*.

standard och förväntningar, tillsammans med den generella utbildningsnivån spelar en viktig roll i detta sammanhang. Utrymmet för sådana gynnsamma betingelser kan naturligtvis vidgas i den politiska debatten, men också genom riktade informationsinsatser. I Sverige har Naturvårdsverket och frivilligorganisationer som Svenska Naturskyddsföreningen och Världsnaturföreningen varit av stor betydelse; generellt måste miljömedvetenheten anses vara hög i Sverige.

Inom flera olika områden har forskarsamhället lämnat viktiga bidrag till Sveriges politik för hållbar utveckling. Det gäller inom samtliga sektorer som behandlas i studien, och det är påfallande hur många svenska forskare, särskilt inom naturvetenskapen, som också spelat en viktig roll i det internationella arbetet.

Studien bekräftar enligt min uppfattning bilden av Sverige som ett föregångsland i många av de frågor som är centrala för den internationella politiken för miljö och hållbar utveckling. Vi har kunnat göra viktiga insatser för att driva på det internationella arbetet under lång tid. Därmed har bilden av Sverige kunnat främjas på ett positivt sätt.

Samtidigt måste vi vara medvetna om att vi i vissa avseenden har gynnsamma förhållanden på hemmaplan, och att vi därför måste vara lyhörda för de problem som andra länder möter vid omställningen till en mera hållbar utveckling. Det är också viktigt att inse att vi har mycket att lära av andra länder, inte minst inom EU.

Under det senaste året har klimatfrågan fått en kraftigt ökad uppmärksamhet, och i dess spår har också intresset ökat för andra konsekvenser av människans påverkan på världens globala naturliga system. Det framstår som alltmera tydligt att dessa frågor kommer att bli av mycket stor betydelse för nationell och internationell politik under de närmaste decennierna. Den diplomati för hållbar utveckling, som växt fram, kommer därmed att bli ett allt viktigare inslag i internationellt samarbete i framtiden, både i Europa och globalt, särskilt i FN. Det kräver öppenhet för nya tankar och nya organisationsformer i det nationella förberedelsearbetet. Det är mot den bakgrunden jag utformat de förslag som återfinns i studiens avslutande avsnitt.

3 De grundläggande frågorna och inriktningen av Sveriges politik

3.1 Globala systemförändringar och den nya diplomatin för hållbar utveckling

Under den period som studien omfattar har den vetenskapliga, politiska och opinionsmässiga bakgrunden för miljö- och hållbarhetspolitik radikalt ändrats. Insikten om globala miljöhot har ökat. Den öppna och intensiva bevakning som media givit klimatfrågan under senare år, liksom 2007 års Nobelpris till IPCC och Al Gore är exempel på detta. Samtidigt är det naturligtvis fortfarande så, att aktuella händelser av annat slag, liksom traditionell inrikes- och utrikespolitik, på det hela taget har en större effekt på allmänna opinionen. Många tecken tyder dock på att utrymmet för det offentliga samtalet om grundläggande globala framtidsfrågor stadigt ökar. Därmed förbättras också förutsättningarna för en aktiv och framsynt politik för miljö och hållbar utveckling, både på hemmaplan och internationellt.

Nobelpristagaren i kemi 1995, Paul Crutzen, har tillsammans med sin kollega E. Stoermer lanserat uttrycket "the anthropocene era", för att markera att människan som art nu har blivit en naturkraft. För första gången i historien kan människosläktet nu påverka hela det globala naturliga systemet. Samtidigt är vi ju som individer och lokala kollektiv försvinnande små i relation till de konsekvenser som förändringar i dessa väldiga globala system kan få. Därmed blir vårt globala ansvar en fråga som aktualiserar djupgående politiska, ekonomiska och etiska dimensioner.

Det internationella forskningsnätverket International Geosphere Biosphere Programme (IGBP), som har sitt sekretariat i Stockholm, publicerade 2004 en utförlig sammanställning och

analys av dessa förändringar i globala system.¹ Den naturvetenskapliga forskning och tolkning av sammanhangen som beskrivs där är i dag knappast kontroversiell. Ett exempel är att den delvis skarpa debatt som förts om orsaker till klimatförändringar nu till stor del bedarrat. FN:s vetenskapliga klimatpanels (IPCC:s) fjärde rapport, som offentliggjordes 2007 har ytterligare påverkat opinionsläget. Den mänskliga påverkan på klimatet accepteras nu som en förklaring till de förändringar som observeras, och blir därmed underlag för nationella och internationella åtgärder. Eftersom klimatet också påverkar andra globala system, exempelvis vattentillgångar och generella levnadsbetingelser, stärks det politiska trycket för att genomföra nödvändiga åtgärder i praktiken. Och det finns inte några självklara paralleller i historien: som framhölls vid en vetenskaplig konferens i Amsterdam 2001² befinner sig jorden nu i ”a no-analogue state”. Mänskligheten har aldrig tidigare befunnit sig i denna situation.

Dessa förändringar är alltså konsekvensen av mänsklig påverkan på tunga naturliga system på det globala planet. De förstärks också av människans inflytande över världsvida ekonomiska och sociala system genom den process som rubricerats globalisering. Till sammans utgör allt detta en väldig utmaning för det internationella samarbetet, och borde också tjäna som en mäktig pådrivande faktor för det multilaterala samverkanssystem, som utvecklats sedan andra världskriget, exempelvis genom nya organisationer som United Nations Environment Programme (UNEP) eller genom en serie av globala konventioner. De praktiska resultaten har också i viss utsträckning varit ganska imponerande, även om trögheter och ofullkomligheter i systemet är lätta att påvisa.

Mera konkret vill jag hävda att vi under de senaste femton-tjugo åren på allvar bevittnat framväxten av en ny multilateral diplomati för hållbar utveckling (jfr Kjellén 2007). Den arbetar med samma verktyg som den traditionella diplomatin, och den ersätter naturligtvis inte traditionella relationer mellan stater: säkerhetspolitiken är fortfarande av grundläggande betydelse för utrikespolitiken. Men säkerhetsbegreppet får en vidgad betydelse när det knyts till hållbarhetsbegreppet, och det faktum att människan nu påverkar globala naturliga system får en ständigt ökad betydelse för

¹ Steffen W. et al., *Global Change and the Earth System – A Planet Under Pressure* (2004), Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.

² Challenges of a Changing Earth: Global Change Open Science Conference, Amsterdam, July 2001.

den internationella politiken. Frågor, som tidigare var marginella i de diplomatiska sammanhangen, har nu nått stats- och regeringschefs nivå och blivit centrala punkter på agendan för toppmöten och högnivåkonferenser.

Vilka karakteristika har då denna nya diplomati, och hur definieras den i relation till traditionella relationer mellan stater? Man kan skilja mellan grundläggande faktorer, och element som mera hänger samman med tillämpningen i praktiken.

Den centrala faktorn är existensen av absoluta, icke förhandlingsbara hot, såsom växthuseffekten. Här kan man verkligen tala om en global ödesfråga, själva kärnpunkten i begreppet hållbar utveckling, dvs. hänsynstagandet till framtida generationer. Om vi inte förmår agera tillräckligt kraftfullt riskerar vi att levnadsförutsättningarna i framtiden kommer att bli radikalt sämre än i dag. Och eftersom utsläpp av växthusgaser inte känner några gränser är alla länder berörda. På sätt och vis kan man hävda att alla länder är på samma sida, när man förhandlar om dessa ting, även om många reella intresse motsättningar gör det svårt att omsätta denna grundläggande insikt i konkreta överenskommelser och åtgärder. Inte minst måste vi vara medvetna om de traditionella motsättningarna mellan nord och syd.

I klimatsammanhang är det uppenbart att industriländerna har ett ansvar för den ökning av koncentrationen av koldioxid i atmosfären som ägt rum alltsedan industrialismen tog fart under första hälften av 1800-talet. Därför baseras förhandlingarna också på begreppet "gemensamt men differentierat ansvar". Kraven på rättvisa och jämlikhet ökar, och spelar också en stor roll i de internationella förhandlingarna. Men den grundläggande faktorn, en gemensam motståndare långt bortom traditionella värderingar av "vänner" och "fiender" finns där: ett abstrakt, men inte desto mindre påtagligt globalt hot, som aktiveras genom våra egna livsstilar och samhällsliga strukturer. Denna hotbild kan inte hanteras med utgångspunkt i klassiska teorier om relationer mellan stater. Nationalstaternas suveränitet så som den utvecklades i Europa efter westfaliska freden eller Karl von Clausewitz' definition av krig som en fortsättning av politik men med andra medel passar inte in i den bild av globala hot som nu avtecknar sig. Däremot finns naturligtvis tydliga samband mellan traditionell säkerhetspolitik och den nya diplomatin.

En annan grundläggande faktor i definitionen av denna diplomati är dess långsiktiga karaktär. Hoten kan materialiseras på

kort sikt i form av naturkatastrofer och olika former av tröskel-effekter, men systemförändringar kan också bli farliga först i perspektiv som sträcker sig över perioder av 50 till 100 år, dvs. långt bortom de normala politiska tidshorisonterna. Det kräver långsiktighet och stabilitet i internationella avtal och breda politiska lösningar på hemmaplan.

Allt detta kan inte åstadkommas utan en mycket bred och fördjupad syn på de problem som vi möter. Därför måste också den nya diplomatin baseras på forskning och vetenskap. Vi har redan sett hur naturvetenskaperna haft en drivande roll i frågor som rör gränsöverskridande luftföroreningar, ozonskiktet, klimatförändringar, biologisk mångfald och kemikalier. Den rollen måste utvidgas och fördjupas. Men det står också klart att den omständigheten att vi här inte bara talar om miljö, utan hela begreppet hållbar utveckling, med dess sociala och ekonomiska komponenter, understryker att också samhälls- och beteendevetenskaper liksom humaniora engageras på ett mycket mera aktivt sätt, både nationellt och internationellt. Härtill kommer ökade krav på interdisciplinär forskning.

Också tillämpningen av diplomatin för hållbar utveckling innehåller nya inslag. Så uppträder nya aktörer på den internationella arenan, ofta små länder som inte tidigare spelat en aktiv roll i internationella förhandlingar, men som nu just i kraft av sin utsatthet inför miljöförändringar måste hävda sina intressen med kraft. Ett exempel är små ö-länder, framförallt i Stilla havsregionen och i Karibien, exempelvis Samoa, Fiji, Nauru och Antigua-Barbuda, som i vissa skeden av klimatförhandlingarna gjort strategiskt viktiga insatser, främst genom sitt nära samarbete i gruppen Association of Small Island States (AOSIS). Ett tydligt exempel var AOSIS-gruppens förslag att vid första partsmötet med klimatkonventionen i Berlin 1995 (First Conference of Parties (COP 1)) förhandla fram ett protokoll med konkreta reduktionsåtaganden av industriländerna. Förslaget kunde inte genomföras då, men det ledde fram till förhandlingen om det s.k. Berlinmandatet, som blev utgångspunkten för Kyotoprotokollet.

Den betydligt större gruppen av minst utvecklade länder (Least Developed Countries) har också i vissa skeden av klimatförhandlingarna kunnat påverka utvecklingen, inte minst i fråga om anpassning till klimatförändringar. De flesta av dessa länder finns i Afrika, och därigenom har de också bidragit till att bevara ett fokus på Afrika, som varit politiskt betydelsefullt. I förhandlingarna

inom konventionen mot ökenspridning har ett antal länder i Västafrika – exempelvis Burkina Faso, Mali och Mauretanien – genom aktivt deltagande på hög nivå och genom väl utformade konkreta förslag på ett betydande sätt kunnat påverka konventionens utformning. Det kan också nämnas att förhandlingens – och konventionens – mångåriga exekutivsekreterare, före utrikesministern i Burkina Faso, Arba Diallo, haft en central roll i tillämpningen av konventionen. Som ordförande i förhandlingskommittén hade jag många tillfällen att högt värdera de afrikanska insatserna.

Alltsedan arbetet inför Rio-konferensen påbörjades 1990 har det varit tydligt att det civila samhället i form av frivilligorganisationer och folkrörelser (vi har ingen riktigt bra svensk motsvarighet till uttrycket Non-Governmental Organization – NGO) har en betydelsefull uppgift inom den nya diplomatin. Ett avgörande skäl är att miljöfrågorna angår alla och att beslut i de internationella förhandlingarna kan leda till direkta effekter för många människor. Engagemanget för hållbar utveckling på många håll har också gjort det naturligt för NGO:s att söka en mer aktiv roll i anslutning till förhandlingarna. Särskilda procedurregler har därför beslutats som säkerställer det civila samhällets möjligheter att medverka. Därmed har förhandlingarna berikats med ansvarsfull lobbying och med nya kunskaper, eftersom vissa NGO:s också befinner sig nära forskningen.

Det är också angeläget påpeka, att ett stort antal förhandlare, som ju ofta kommer från den traditionella diplomatin, genom åren fått betydande kunskaper om internationella miljöproblem och under resans gång blivit en del av kunskapsuppbyggnaden om globalt hållbar utveckling. En ny generation av förhandlare har framträtt, och jag är övertygad om att man i framtiden kommer att få än större effektivitet i förhandlingarna genom att de speciella kunskaper som krävs i den nya diplomatin blir alltmera utbredda. Detta förutsätter dock ökade utbildningsinsatser på hemmaplan, inte minst inom utrikesförvaltningen.

Slutligen måste understrykas att de frågor som behandlas i internationella förhandlingar om miljö och hållbar utveckling ofta har en närmare anknytning till nationell politik på många olika områden än vad som gäller för traditionella utrikesrelationer. En framsynt miljöpolitik, som har opinionens stöd, ökar möjligheterna för ett land att föra en konsekvent och effektiv politik i internationella förhandlingar. Dessa tankegångar har jag antytt

redan i föregående avsnitt och sökt sammanfatta dem i uttrycket "enabling conditions" ("gynnsamma betingelser"). Detta är ett grundläggande element i den nya diplomatin och utgör en av de huvudfrågor som jag söker belysa i den här studien: hur påverkar den nationella politiken möjligheterna att agera konstruktivt i internationella förhandlingar?

3.2 Centrala inslag i miljöfrågornas behandling fram till 1985

FN:s konferens om den mänskliga miljön i Stockholm 1972 var den första större internationella konferens som behandlade miljöfrågorna i ett brett perspektiv. Den lanserade det världsvida samarbete som öppnade vägen för en ny diplomati för hållbar utveckling. Men den bar också spår av en äldre tradition, som byggts på insikten om att människan har ett ansvar för att vårda naturen och säkerställa en resursbas för framtida generationer. För svensk del kan man hänvisa till skogsvårdslagen från början av 1900-talet.

Under mitt internationella arbete och i samband med intervjuerna för denna studie har uppfattningen kunnat bekräftas, att Sverige spelade en avgörande roll för konferensen 1972. Själva idén om att hålla konferensen kom från svensk sida, och utan de svenska insatserna för att i FN få enighet om att överhuvudtaget hålla en konferens hade den sannolikt inte blivit av vid den här tidpunkten. Den svenska FN-delegationen med ambassadör Sverker Åström i spetsen gav kraftfullt stöd åt ett FN-sekretariat som ännu saknade tillräcklig sakkunskap för att lansera en miljökonferens. Bl.a. var det den svenska delegationen som formulerade det frågeschema om nationell miljöpolitik, som sändes ut till medlemsländerna före konferensen. Åström är utan tvekan en av våra allra främsta diplomater, med en mycket lång och imponerande karriär och många centrala uppdrag; men han har själv förklarat att insatserna för Stockholmskonferensen är vad han känner störst tillfredsställelse och stolthet över.

Det är också påfallande hur många andra svenska förgrundsfigurer i internationellt arbete som var engagerade i Stockholmskonferensen. Åströms närmaste medarbetare på FN-delegationen var den exceptionellt begåvade Börje Billner, och i staben i New York fanns också Lars-Göran Engfeldt, som längre än någon

arbetat med multilateral miljödiplomati och som spelade en central roll i det svenska arbetet både med FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 och vid toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002. Från 1998 var han också svensk chefsförhandlare i miljöfrågor. Stockholmskonferensen hade också med Ingemund Bengtsson, då jordbruksminister, en av våra främsta politiker som ordförande. Hans Blix var folkrättssakkunnig i Utrikesdepartementet och en huvudaktör i arbetet med att nå fram till den deklaration med 28 principer, som blev ett av de främsta resultaten från konferensen. Och konferensens generalsekreterare och ansvarig för de perfekta arrangemangen var Jan Mårtenson, känd diplomat och författare.

Dessa namn har nämnts för att understryka, att en stor del av det inflytande om Sverige har haft och har i diplomatin för miljö och hållbar utveckling är knutet till personliga insatser av ett stort antal engagerade och kunniga människor. Den här studien kommer i övrigt mest att handla om politikens innehåll och metoder; då är det viktigt erinra om den roll som enskilda personer i olika funktioner, både inom förvaltning, forskning och andra områden har spelat för att forma den bild av svensk politik, som skapat vår profil inom det internationella arbetet med miljö och hållbar utveckling. Det är också ett memento inför framtiden: genom bra rekryteringar och god personalutbildning måste den höga kvaliteten på det personliga planet vidmakthållas och förstärkas.

Stockholmskonferensen ägde rum i en internationell situation som bidrog till att förstärka dess effekter. 1960-talet hade varit en period med stadig och snabb ekonomisk tillväxt i världsekonomin. Samtidigt hade oron börjat stiga för att kvaliteten i tillväxten vad gällde sociala och miljömässiga konsekvenser var otillfredsställande. Denna oro kom till uttryck i radikala opinionsströmningar, som kulminerade med majrevolten i Frankrike 1968, som fick efterföljare på andra håll, även i Sverige (kårs-ockupationen i Stockholm). Motståndet mot Vietnam-kriget blev också en samlingspunkt för radikala krafter.

Rachel Carsons bok *Tyst Vår*, som kom 1962, lanserade den internationella miljödebatten på allvar, genom att fästa uppmärksamheten på effekterna av olika slags miljögifter. I Sverige fick miljöfrågorna stort genomslag genom författare som Hans Palmstierna och Rolf Edberg; försurningsfrågorna och deras konsekvenser för sjöar och skogar fördes framåt genom forskning i Sverige, främst genom forskaren Svante Odén.

År 1972 kom så den rapport om tillväxtens gränser (Limits to Growth), som tagits fram genom den s.k. Romklubben, och som fick ett stort genomslag i världsoptionen. Med stöd av forskning vid Massachusetts Institute of Technology (MIT) gjordes en världsmodell för att studera fem kritiska områden: accelererande industrialisering, snabb befolkningstillväxt, svält, förlust av ändliga resurser, miljöförstöring. Gruppens slutsats var att om utvecklingen fortsatte som hittills skulle tillväxtens gränser nås någon gång inom de närmaste hundra åren. Men om dessa trender kunde förändras skulle det vara möjligt att nå ekologisk och ekonomisk stabilitet som skulle vara hållbar långt in i framtiden.

Samma år började industriländernas samarbetsorganisation OECD på allvar tackla miljöfrågan, och 1970 etablerades OECD:s miljökommitté. Arbetet där ledde efter några år till enighet om den s.k. ”polluter pays principle”.

Mot den här bakgrunden fick Stockholms-konferensen ett bra genomslag. Den ledde till att FN:s miljöprogram UNEP bildades. I åtskilliga länder inrättades liksom i Sverige särskilda miljödepartement, och regionala miljöproblem började tacklas på allvar. Ett exempel var utvecklingen när det gällde gränsöverskridande luftföroreningar i Europa. Försurningsdebatten hade inletts i Sverige 1967 med en konferens på Kungl. Vetenskapsakademien och en artikel av Svante Odén, som mycket snabbt ledde till antagandet av nationella mål för svavelhalten i brännolja. Vid Stockholmskonferensen tog Sverige upp frågan med sikte på att nå en internationell överenskommelse. Det dröjde emellertid ända till slutet av 70-talet innan arbete i OECD kunde visa att luftkvaliteten i ett land kunde påverkas av föroreningar från ett annat land. OECD-studierna föranledde Norge att föreslå att FN:s ekonomiska kommission för Europa, (UNECE), skulle arbeta fram en regional konvention om gränsöverskridande luftföroreningar, som kunde träda i kraft 1979.

Konventionen stärktes successivt under 1980-talet, och betraktas i dag som det främsta exemplet på en effektiv regional miljökonvention. Sveriges insatser, både på forskningsområdet, men också i de långa och utdragna förhandlingarna, främst genom ambassadör Lars Björkbom, gav vårt land en särställning i den här frågan. Och med stigande levnadsstandard i andra delar av världen, särskilt Asien, har frågan om luftkvaliteten blivit alltmera uppmärksammas även där. Eftersom försurningsfrågorna, både vad avser effekterna på sjöar och skogar, tidigt gavs stor uppmärksamhet i

den svenska debatten och skapade ett tydligt opinionstryck, har vi här ett klart exempel på sambandet mellan nationellt opinionsläge och internationella initiativ. Samtidigt belyser ju försurningsfrågan den gränsöverskridande karaktären av många miljöproblem; nationella lösningar kan helt enkelt inte bli effektiva.

1970-talet och det tidiga 1980-talet blev generellt en period då miljöfrågorna fick konkurrera med andra mera dramatiska händelser på den internationella arenan. De två oljekriserna och de stora obalanserna i världsekonomin med kraftig inflation även i industriländerna orsakade stor oro i OECD-lägret; man skapade en samarbetsorganisation för att fördela oljereserver i en krissituation, International Energy Agency (IEA), och man accepterade att öppna en dialog med u-länderna för att diskutera den ekonomiska världsordningen. Under flera år under andra hälften av sjuttioalet dominerade denna s.k. Parisdialog tänkandet kring världs-ekonomin, men den ledde inte till några konkreta resultat, och skapade därmed en bestående frustration i u-landskretsen.

Mot mitten av åttiotalet hade oron för oljeknapphet försvunnit i de stora industriländerna och ersatts med en insikt om att de besparingsåtgärder som redan satts in i kombination med ökande utbud nu började leda till köparens marknad och vikande oljepriser, något som kulminerade i den s.k. omvända oljeshocken 1986–1987. Romklubbsrapporten om tillväxtens gränser ansågs alltmera irrelevant; nu gällde det framförallt att utnyttja de låga oljepriserna för att nå icke inflationsdrivande tillväxt. Men det var samtidigt en period när globala miljöproblem som det uttunnade ozonskiktet och växthuseffekten började träda fram.

I Sverige fortsatte miljöfrågorna att vara politiskt betydelsefulla, och regeringen lyfte ansvaret för miljöfrågorna till ministernivå; Ingemund Bengtsson och Ingvar Carlsson blev de första miljöministrarna, men det dröjde till 1987 innan ett miljö- och energidepartement upprättades med Birgitta Dahl som chef. Stockholmskonferensen hade givit en viktig stimulans till den svenska miljöpolitiken, och också givit den en stark internationell inriktning. Därmed blev miljöfrågorna liksom tidigare biståndsfrågorna en viktig del av den svenska internationella identiteten, och det var naturligt att se nära samband mellan nationell och internationell politik på dessa områden: strävan efter ett jämlikt samhälle i Sverige kopplades till vår internationella biståndspolitik, och traditionell kontakt med naturen och intresse för naturvård blev en stimulans för vårt agerande i internationella miljö-

förhandlingar. Dessa samband spelar fortfarande en roll och utgör en viktig förutsättning för de resonemang som ska föras i den här studien.

3.3 Hur begreppet hållbar utveckling kom att präglade den internationella agendan

Den engelska politikern Barbara Ward var sannolikt först med att lansera begreppet hållbar utveckling, och det användes av International Union for the Conservation of Nature (IUCN) i början av 1980-talet. Men det var FN-kommissionen om miljö och utveckling under ledning av förra norska statsministern Gro Harlem Brundtland som med sin rapport "Our Common Future" från 1987 förde in uttrycket i det centrala multilaterala förhandlingsarbetet. Brundtland-kommissionen följde i spåren på en serie högnivå-kommissioner som FN inrättat för att utveckla idéer om centrala problem i det internationella samfundet: Pearson-kommissionen om bistånd, Brandt-kommissionen om en global kris och Palme-kommissionen om gemensam säkerhet är exempel på några av de mest kända. Alla dessa initiativ hade samlat ett stort antal framstående politiker, akademiker, och andra tänkare. De hade alla försetts med sekretariat av hög standard, och deras rapporter och slutsatser hade varit välformulerade och precisa. Men effekterna hade varit begränsade.

I dag kan vi konstatera att Brundtland-rapporten fick ett betydligt mera konkret genomslag. Tiden var mogen för att lansera begreppet global hållbarhet och knyta samman utveckling och miljö i ett enda begrepp.³ Under 1980-talet ökade medvetenheten om de globala miljöhoten i världen: växthuseffekten, ozonhålet och riskerna för försörjningstryggheten genom tork-katastrofer och

³ Brundtlandrapporten formulerade på ett slagkraftigt sätt dessa samband. Eftersom man ofta hänvisar till rapporten kan det finnas skäl att citera den väl balanserade originaltexten: "The concept of sustainable development provides a framework for the integration of environment policies and development strategies – the term "development" being used in its broadest sense. The word is often taken to refer to the processes of economic and social change in the Third World. But the integration of environment and development is required in all countries, rich and poor. The pursuit of sustainable development requires changes in the domestic and international policies of every nation.

Sustainable development seeks to meet the needs and aspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future. Far from requiring the cessation of economic growth, it recognizes that the problems of poverty and underdevelopment cannot be solved unless we have a new era of growth in which developing countries play a large role and reap large benefits."

utfiskning av världshaven blev betydligt mera akuta. När FN:s generalförsamling på hösten 1983 beslutade tillsätta Brundtland-kommissionen var den första punkten i mandatet ”att utveckla långsiktiga miljöstrategier för att nå hållbar utveckling till år 2000 och bortom”. Det gällde att ta in ”sambanden mellan människa, resurser, miljö och utveckling”.

När rapporten publicerades 1987 hade insikten om globala hot genom människans påverkan på världsvida naturliga system blivit än kraftigare, och rapporten fick ett ordentligt opinionsmässigt genomslag. Det är ändå osannolikt att den i sig själv på ett mera långsiktigt sätt kunnat påverka det internationella samarbetet, om inte ett annat initiativ hade lanserats i FN: att sammankalla en global konferens om miljö och utveckling 20 år efter Stockholmskonferensen 1972. Kommissionen hade själv föreslagit att ett handlingsprogram för hållbar utveckling skulle antas i FN, och att en konferens så småningom skulle hållas för att gå igenom resultaten. Men här kom nu ett av de tillfällen då Sverige direkt kunde påverka den internationella hanteringen av en viktig fråga. Stockholmskonferensens generalsekreterare, kanadensaren Maurice Strong, var medlem av Brundtland-kommissionen. I samband med ett besök i Stockholm träffade han förre kabinettssekreteraren Sverker Åström. De beslöt att i en tidningsartikel föreslå att Sverige skulle ta initiativet till en konferens tjugo år efter Stockholm. Dåvarande statsministern Ingvar Carlsson hade på förhand ställt sig positiv till tanken, och förslaget lanserades i FN:s generalförsamling, som tog ett positivt beslut 1989. Sverige hade ursprungligen erbjudit sig att inbjuda till konferensen, men 77-gruppen ansåg att borde hållas i ett u-land, och därför kom Rio de Janeiro att bli värd för ”UN Conference on Environment and Development” (UNCED), i juni 1992.

Beslutet att hålla Riokonferensen innebar att Brundtland-rapporten fick en direkt ingång i det internationella förhandlings-systemet. Samtidigt fick konferensen idémässig stimulans genom den väl dokumenterade och väl formulerade rapporten. I det intensiva förberedelsearbetet för konferensen visade det sig också att Brundtlandrapporten blev till stor nytta i arbetet på att utforma det handlingsprogram för det tjugoförsta århundradet, som fick namnet Agenda 21.

Konferensens andra huvuddokument, Riodeklarationen, byggde till stor del på de principer, som överenskommits redan 1972. Det direkta sambandet till Stockholmskonferensen manifesterades

också genom att Maurice Strong utsågs till generalsekreterare även för Riokonferensen.

Till allt detta kom de dramatiska händelser som under konferensens förberedelseperiod radikalt förändrade världsläget och förbättrade förutsättningarna för ett positivt resultat. Sovjetunionens sammanbrott innebar att de traditionella politiska motsättningarna mellan öst och väst uteblev. På liknande sätt öppnade avvecklingen av apartheid i Sydafrika nya möjligheter för samarbetet i 77-gruppen. Atmosfären i Rio kännetecknades av optimism och nya perspektiv för framtiden. Detta innebar ju inte att förhandlingarna var lätta; det fanns tillräckligt många kinkiga frågor att lösa, inte minst när det gällde finansiella resurser.

Parallellt med arbetet i förberedande kommittén för Rio förhandlades konventionerna om klimatförändringar och om biologisk mångfald. Klimatkonventionen kommer att behandlas mera i detalj längre fram i studien. I Rio antogs också ”principer för global samstämmighet om brukande, bevarande och hållbar utveckling av alla slags skogar”. Skogsprinciperna har kanske inte fått så stor praktisk betydelse, men de representerade ändå en första global – och hårt förhandlad – enighet om de viktiga och komplicerade skogsfrågorna.

Riodeklarationen, Agenda 21 och Skogsprinciperna är inga legalt bindande dokument utan snarast politiska avsiktsdeklarationer. Själva det faktum att de antogs vid en FN-konferens där flera stats- och regeringschefer än någonsin tidigare fanns på plats gav dem dock en hög legitimitet. De representerar också slutresultatet av en lång och komplicerad förhandlingsprocess där orden och formuleringarna vägdes på guldvåg. Det är därför inte förvånande att Riodokumentet kommit att spela en viktig roll i det fortsatta normativa arbetet om hållbar utveckling.

Trots formuleringarna i Brundtlandrapporten och trots att begreppet hållbar utveckling uttryckligen används i Riodokumentet fanns länge tveksamhet i u-landskretsen; man tyckte sig se en motsättning mellan ”utveckling” och ”hållbar utveckling”, där själva hållbarhetsbegreppet sågs som ett försök av de utvecklade länderna att nedvärdera kampen mot fattigdom och underutveckling. Den här argumenteringen har dock med åren blivit allt svagare – och man kan notera att uppföljningsmötet i Johannesburg tio år efter Rio hade beteckningen World Summit on Sustainable Development – men misstänksamheten finns i viss utsträckning fortfarande kvar. Som redan konstaterats har liknande

tankegångar också påverkat den svenska diskussionen om dessa frågor.

Riokonferensen var trots allt ett genombrott, och de uppföljningsmekanismer som byggts upp, med Commission on Sustainable Development – (CSD) i centrum har blivit viktiga nya inslag i FN-maskineriet. De mest högt ställda förhoppningarna har dock inte infriats, kanske därför att man i Rio underskattade förutsättningarna att översätta principiella överenskommelser i konkreta åtgärder. Men det allmänna politiska klimatet i världen har också spelat en viktig roll. Vid tidpunkten för Riokonferensen tycktes allt vara möjligt, och den nya diplomatin för hållbar utveckling fick draghjälp av läget i mera traditionella internationella relationer: det kalla kriget var slut, FN:s auktoritet var på väg uppåt. I dag har de förutsättningarna förändrats till det sämre.

Terrorattacken i New York den 11 september 2001, mobiliseringen mot terrorism och kriget i Irak har skapat en ny internationell situation. Oron för spridning av kärnvapen med Nordkorea och Iran i centrum har visat att den traditionella diplomatins grundfrågor om internationell fred och säkerhet är högst aktuella. Ryssland har återinträtt på arenan som en självmedveten och svårbedömbad stormakt. Bush-administrations negativa attityd till FN har inte underlättat strävandena till nödvändiga reformer av organisationen.

Allt detta betyder att traditionella internationella konflikter återigen tycks ha begränsat utrymmet för den nya diplomatin för hållbar utveckling. Det världsstoppmöte om hållbar utveckling, som hölls i Johannesburg 2002, fick begränsade resultat, även om man inte ska underskatta de framsteg som gjordes: en rätt konkret genomförandeplan för det fortsatta arbetet med Agenda 21 antogs, och man kunde slå fast att den yttersta målsättningen är integration av de tre dimensionerna av hållbar utveckling – miljömässig, ekonomisk och social hållbarhet – så att de ömsesidigt förstärker varandra. Även på det institutionella planet gjordes vissa framsteg. Men samtidigt måste konstateras att resultaten är otillräckliga för att lösa växande globala miljöproblem och på allvar komma till rätta med fattigdomen i världen.

Emellertid har under de senaste åren insikten om globala miljöhot ökat och skapat nya förutsättningar för det internationella samarbetet. Det är framförallt uppmärksamheten kring växthus-effekten som har förändrat bilden. Under de senaste åren har spektakulära naturkatastrofer som översvämningar i Europa,

Bangladesh, Kina och Indonesien liksom orkanen Katrina som ödelade New Orleans 2005 givits stor medial uppmärksamhet. Även om det (ännu?) inte går att vetenskapligt knyta dessa händelser till växthuseffekten, har forskarnas varningar om de långsiktiga konsekvenserna av klimatförändringar fått alltmera tyngd. Därmed har klimatfrågan börjat påverka beslutsfattare på hög nivå i många länder. Bush-administrationen i USA håller fortfarande en återhållsam linje, även om G-8-toppmötet sommaren 2007 markerade en uppmjukning, men både viktiga delstater, städer och stora företag börjar pressa för ett mera aktivt amerikanskt agerande. Samtal om klimatregimen efter Kyoto-rotokollet i perioden efter 2012 pågår, och det är ingen tvekan om att klimathotet kommer att vara en viktig punkt på den internationella agendan under många år framöver. Därmed har också andra aspekter av människans påverkan på det globala systemet blivit mera uppmärksammade.

3.4 Sverige och begreppet hållbar utveckling – från en bred miljöpolitik till det gröna folkhemmet

När Miljö- och energidepartementet inrättades från den 1 januari 1987 konstaterades i en anmälan till budgetpropositionen⁴ att miljövard i modern mening bedrivits i Sverige i drygt två decennier samt att ”miljövården ... successivt utvecklats till en central politisk fråga, som berör alla delar av samhället”.

Utgångspunkten för det fortsatta miljövarsarbetet sammanfattades på ett sätt som enligt min uppfattning gav en bra avstamp för vårt internationella arbete inför och efter Rio:

”För att vi ska komma tillrätta med dagens och morgondagens miljöproblem krävs en kraftfull miljöpolitik. Omsorgen om miljön måste ges en central plats inom samtliga samhällsområden. Genom inrättandet av Miljö- och energidepartementet läggs grunden för en kraftsamling och organisatorisk samordning av miljöpolitiken. Departementet skall vara pådrivande och samordnande i regeringens arbete inom hela miljöområdet”.

Det betonades också att man måste se miljöfrågorna i ett brett perspektiv, som kan sägas föregripa begreppet hållbar utveckling:

⁴ Prop 1986/87: 100, bilaga 16.

”Vi måste i högre grad än hittills komplettera de löpande direkta miljövårdsinsatserna med ett systematiskt arbete på att förebygga miljöproblem genom en god hushållning med naturresurserna och genom att miljöhänsyn på ett genomgripande sätt integreras i utvecklingsplaner för olika samhällsområden”.

I ett kort internationellt avsnitt noterar propositionen också att Brundtlandkommissionen är i slutskedet av sitt arbete och förmodar att uppföljningsarbetet ska bli koncentrerat till FN:s miljöprogram UNEP. (I realiteten kom i stället en särskild förberedande kommitté att upprättas, till stort förtret för UNEP:s exekutivdirektör Mustafa Tolba.) Ozonfrågan, klimatfrågorna och gränsöverskridande luftföroreningar nämns särskilt, och speciell uppmärksamhet ägnas också skyddet av Östersjön och Nordsjön.

Drygt ett år senare kom den första samlade redovisningen av inriktningen av miljöpolitiken inför 1990-talet.⁵ Där konstaterades återigen att miljöarbetet är långsiktigt till sin natur och att det på olika sätt griper in i flertalet sektorer i samhället. Därför, menade man, ska också alla samhällssektorer genomsyras av en ansvarsfull hushållning med och omsorg om miljö- och naturresurserna. Avsnittet om utgångspunkter för miljöpolitiken inleds på följande sätt:

”Miljöförstörelsen har på det globala planet skapat en överlevnadskris för mänskligheten. I Sverige är hoten om skogsdöd och förgiftning av grundvattnet några skäl till att miljön för många människor har blivit en av de viktigaste framtidsfrågorna”.

Ett viktigt inslag i propositionen var satsningen på kvantitativa och kontrollerbara mål, som tio år senare skulle fördjupas genom propositionen ”Miljöpolitik för ett hållbart Sverige: Svenska Miljömål”.

Propositionen ägnar stor uppmärksamhet åt de internationella frågorna:

- *För att nå framgång måste arbetet på en god miljö drivas parallellt på en internationell och en nationell nivå.*
- *Det finns två huvudmotiv till att Sverige bör engagera sig starkt i det internationella miljöarbetet.*

⁵ Prop. 1987/88:85.

För det första förorsakas en rad av Sveriges miljöproblem i betydande utsträckning av utsläpp utanför våra gränser. För att nå våra nationella miljöpolitiska mål räcker det således inte att vidta åtgärder endast i Sverige. Vi måste påverka de länder som bidrar till belastningen av vår miljö att vidta åtgärder som minskar denna belastning.

För det andra måste Sverige ta sitt ansvar för att tillsammans med andra länder söka bemästra de stora regionala och globala miljöproblemen. Om dessa problem inte kan lösas, uppstår allvarliga problem för en positiv ekonomisk och social utveckling i världen. Jag tänker här på problem som skyddet av ozonlagret, riskerna för omfattande klimatförändringar, bl.a. som en följd av förbränning av fossila bränslen samt den snabba ökenutbredningen och markförstörelsen i de tropiska och subtropiska regionerna. Sveriges deltagande i detta samarbete är en internationell solidaritetshandling. Vårt deltagande är en del av vår utrikes- och säkerhetspolitik på samma sätt som vårt deltagande i ansträngningar att få till stånd nedrustning, att verka för fredliga lösningar av internationella konflikter samt att stödja u-ländernas utvecklingsarbete.

Ett utförligt avsnitt i propositionen ägnas också Brundtlandkommissionens rapport. Det svenska initiativet till en uppföljningskonferens nämns, liksom också de förslag till intensifierat nordiskt samarbete i fråga om hållbar utveckling som framförts. Även behovet av samarbete med vetenskapssamhället uppmärksammas.

I budgetpropositionerna för 1989 och 1990 görs liknande uttalanden. Så sammanfattas i prop. 1989/90, bilaga 16 den svenska positionen och ambitionen på följande sätt:

”Problem av de slag som jag här har redovisat måste åtgärdas inom alla berörda länder. Ofta krävs också ett nära internationellt samarbete för att nå resultat. Det internationella miljöpolitiska samarbetet har därför en mycket hög prioritet. Sveriges uppgift är att vara pådrivande i detta arbete”.

Inför Riokonferensen tillsattes en nationalkommitté med miljöministern som ordförande och med företrädare för politiska partier, myndigheter, forskning, näringsliv, miljörelsen och ungdomsorganisationer som ledamöter. Till kommittén knöts ett särskilt sekretariat, FN 92-sekretariatet, som fick en central roll i det praktiska förberedelsearbetet inför konferensen.

Sverige hade alltså höga ambitioner inför Rio-konferensen, och hade en inriktning av politiken, som passade väl in i den uppläggning som valts, med frågan om globalt hållbar utveckling som ett genomgående tema. I själva verket är det ju så att den breda miljöpolitik som presenterades i propositionen 1988 utan några större svårigheter kunde anpassas till Brundtlandkommissionens och Riokonferensens grundläggande tema om hållbar utveckling. Därmed kunde vi också på ett naturligt sätt ansluta till den proaktiva roll som Sverige haft inför och under Stockholmskonferensen 1972, och återknyta till samarbetet med Stockholms- och Riokonferensernas generalsekreterare Maurice Strong. I förberedande kommittén fick Sverige också ordförandeskapet i plenararbetsgrupp I, som behandlade atmosfär, mark- och jordbruksfrågor, skog, ökenspridning, biologisk mångfald och bioteknik. Det var industriländernas enda ordförandeskap på den här nivån, och jag fick som ordförande därför möjlighet att följa konferensens förlopp inifrån och i rätt stor utsträckning också påverka centrala förhandlingar. Det var en intressant men arbetskrävande uppgift.

I den ovan citerade propositionstexten från 1989/90 angavs att Sveriges uppgift skulle vara att driva på det internationella miljöarbetet. Vår nationella miljöpolitik, inriktningen av vår biståndspolitik och det generellt starka stödet för FN gav oss goda förutsättningar att leva upp till dessa ambitioner. Därtill kom att Miljödepartementets första chef, Birgitta Dahl, hade starkt personligt intresse för det internationella samarbetet. Hon deltog själv aktivt i många internationella förhandlingar och skapade därmed en tradition, som stått sig genom åren. Liksom Dahl har alla hennes efterträdare varit starkt engagerade på den internationella arenan, och därmed på ministernivå kunnat föra ut de svenska ståndpunkterna och argumenten. Detta har också underlättats genom att många av Europas och världens miljöministrar genom åren varit kraftfulla och kompetenta politiker med ett levande miljöengagemang. UNEP:s exekutivdirektör Mustafa Tolba inledde en tradition med informella miljöministermöten, som har fortsatt under de senaste tjugo åren. De personliga kontakterna har bidragit till att lösa upp många kinkiga förhandlingsknutar.

Under de här åren hade jag förmånen att som chefsförhandlare i Miljödepartementet leda den svenska delegationen i förberedelsearbetet inför Rio-konferensen och dessutom vara ordförande i den

plenararbetsgrupp som nämnts ovan. Arbetet gav intressanta och uppmuntrande insikter i hur uppskattad den svenska politiken var och hur goda möjligheter vi hade att på olika sätt påverka förhandlingsprocesserna. Min erfarenhet är att en gynnsam allmän opinion och en väl utformad intern politik är betydelsefulla inslag i det som här kallats ”enabling conditions”, men man ska heller inte underskatta betydelsen av en positiv och drivande arbetsatmosfär i det ansvariga departementet. Här existerade en ”can do”-attityd, som gav råg i ryggen under långa förhandlingsnätter.

För ett nytt politikområde som miljö och hållbar utveckling är det särskilt viktigt att ansvariga ministrar har en stark politisk ställning. Sverige har i det hänseendet haft en gynnsam situation, eftersom det stora flertalet av våra miljöministrar genom åren hört till kretsen av ledande politiker. Jag anser att detta bidragit till att förbättra förutsättningarna för ett kraftfullt internationellt agerande.

En annan faktor av betydelse har varit den relativa politiska enighet över blockgränsen som präglat den svenska politiken för miljö och hållbar utveckling. Detta har manifesterats vid de regeringsskiften som ägt rum 1991, 1994, och 2006. Självfallet har det funnits inte oviktiga nyansskillnader, men det svenska internationella agerandet har i samtliga fall kunnat präglas av kontinuitet och konsekvens. Så kunde 1991 det maskineri som etablerats för att förbereda Rio-konferensen fortsätta utan förändringar efter regeringsskiftet, vilket naturligtvis var särskilt angeläget eftersom konferensen hölls mindre än ett år efter valet. Det framgår också tydligt av den riksdagskrivelse om Rio-konferensen som Bildtregeringen överlämnade i oktober 1992.⁶ Den kunde förmodligen ha skrivits även av en regering med annan partifärg:

”Enligt regeringens mening får Riokonferensen betecknas som en framgång. Den innebär ett viktigt steg för att nationellt och internationellt lägga ökad vikt vid och ge ökade resurser för att lösa världens miljö- och utvecklingsproblem..... Konferensens beslut skall ses som början på en långsiktig process mot en miljömässigt hållbar utveckling..... Sverige eftersträvade en handlingsinriktad konferens, med konkreta åtaganden av och rekommendationer till regeringar och

⁶ Regeringens skrivelse 1992/93:13. Skrivelsen innehöll också bilagor med en svensk översättning av de tre centrala Riodokumenterna (Riodeklarationen, Agenda 21, Skogsprinciperna). Den snabba översättningen bidrog till att den svenska uppföljningen av konferensen blev effektiv, inte minst på lokal nivå. Ganska snart kom nästan alla kommuner igång med lokala agenda 21, baserade på kap.28 i agendan.

internationella organisationer. Regeringen konstaterar med tillfredsställelse att flertalet förhandlingsmål i den delen har blivit väl tillgodosedda, främst genom konventionerna och genom beslutet om Agenda 21....

I regeringsförklaringen från oktober 1991, liksom i årets, anges att en av de viktigaste uppgifterna under mandatperioden är att verka för en långsiktig och hållbar utveckling. Riodeklarationen och Agenda 21 stämmer väl överens med detta mål. I årets regeringsförklaring anges vidare att Sverige kommer att aktivt följa upp de beslut som fattades vid UNCED.”

De största inrikespolitiska motsättningar, som bidragit till att komplicera Sveriges internationella agerande i fråga om hållbar utveckling har naturligt nog gällt energipolitiken. Den långvariga osäkerheten om dessa frågor har emellertid framförallt gällt klimatfrågan, och kommer att behandlas i det avsnittet. När det gäller vår uppföljning av Riokonferensen och det normativa arbetet i FN, framförallt inom CSD, har de svenska lösningarna i energipolitiken inte spelat någon central roll.

Bildtregeringen med Olof Johansson som miljöminister fullföljde alltså i stort sett politiken från den föregående regeringen i Rioprocessen. I två avseenden blev det dock fråga om ökade satsningar: tonvikten på det lokala miljöarbetet och kretsloppstänkandet. Båda dessa områden uppmärksammades också särskilt i den granskning av den svenska miljöpolitiken, som genomfördes av OECD 1996⁷.

Tidigare har nämnts att den tidiga översättningen av Rio-dokumentet hösten 1992 skapade förutsättningar för en aktivering av arbetet med lokala Agenda 21. Regionala konferenser för att lansera uppföljningen av Riokonferensen hölls redan efter några månader, och ledde till snabba resultat. Folkrörelser och frivilligorganisationer engagerade sig entusiastiskt i detta arbete; inte minst ungdomsrörelser kände sig starkt berörda. Redan under förberedelserna för Riokonferensen hade sammanslutningen ”Ungdomar för UNCED” bildats, och en representant för denna grupp ingick i den svenska delegationen till Rio. Nu ombildades gruppen till ett nätverk kallat Q-2000, där Q stod för Kommunal Utveckling. Under hela nittio-talet var Q-2000 ett viktigt inslag i det svenska arbetet med hållbar utveckling och många av dessa ungdomar kom så småningom att bli Agenda 21-samordnare i ett

⁷ Environmental Performance Reviews: Sweden, OECD, Paris, 1996.

flertal kommuner. Flera sökte sig också till näringslivet, miljöorganisationer eller till departement och myndigheter.

Även den socialdemokratiska regeringen efter regeringsskiftet 1994 gav kraftfullt stöd åt det lokala arbetet. Under 1990-talet utvecklade praktiskt taget alla Sveriges 288 kommuner lokala Agenda 21-program, som kom att omfatta nära kontakter mellan kommun, föreningar och lokala företag. År 1995 inrättades en nationell Agenda 21-kommitté med brett deltagande av olika samhällsintressen, i första hand med sikte på att förbereda det svenska deltagandet i den extra session med FN:s generalförsamling som skulle behandla femårsuppföljningen av Rio 1997. Den här satsningen bidrog till att göra den svenska Rio-uppföljningen internationellt uppmärksammat och betydde troligen en hel del för att skapa gynnsamma betingelser för Sveriges fortsatta internationella förhandlingsinsatser med ett starkt opinionsstöd.⁸

Efter sekelskiftet har Q-2000 i stort sett försvunnit, och Agenda 21-arbetet i kommunerna tagit andra former. En grupp ministrar med miljöministern Anna Lindh i spetsen utsågs av statsministern 1997 att bilda en särskild beredning för ekologiskt hållbar utveckling. En viktig uppgift blev att utveckla samverkan kring miljöfrågorna med sikte på att förbättra sysselsättningsläget. Resultatet blev beslutet 1997 att inrätta lokala investeringsprogram för hållbar utveckling (LIP). Programmet löpte under perioden 1998–2004. Det ersattes med ett klimatinvesteringsprogram, KLIMP, som är ett statligt stöd till kommuner och andra lokala aktörer som genomför långsiktiga investeringar för att minska växthuseffekten.

Ett initiativ av Bildtregeringen var kretsloppstänkandet. Det lanserades med en proposition 1993⁹, ”Riktlinjer för ett kretsloppssamhälle”. Principen var att allt som producerades skulle användas, återanvändas eller återvinnas så att avfall skulle minimeras. En viktig del av tillämpningen av den här politiken var införandet av producentansvar. En särskild kretsloppsdelegation inrättades för att följa upp principerna. Även på denna punkt fullföljde den socialdemokratiska regeringen, som tillträdde 1994, den tidigare regeringens intentioner. Man kopplade också frågan om resurs-

⁸ Intressanta synpunkter på denna problematik återfinns i LJ Lundqvist (2004) *Sweden and ecological governance*, Manchester University Press. Där finns också utförliga resonemang om miljöpolitik och demokrati.

⁹ Prop. 1992/93: 180.

effektivisering, liksom också hållbara produktions- och konsumtionsmönster, till den typ av åtgärder som berördes av kretsloppsarbetet.

År 1995 avgick Ingvar Carlsson som statsminister och efterträddes av Göran Persson, som inträtt i regeringen som finansminister 1994. Persson hade under Bildtregeringens tid varit socialdemokraternas talesman i miljöfrågor, och i den egenskapen också deltagit i Rio-konferensen. Han kom under vissa perioder som statsminister att visa ett stort intresse för miljö och hållbar utveckling, och knöt också under en tid samordningsansvaret för hållbar utveckling till statsrådsberedningen. Genom att Persson inledde ett samarbete med vänstern och miljöpartiet som stödpartier fick också miljöfrågorna en förnyad politisk tyngd i regeringens allmänna politik. Den politiska potentialen i begreppet hållbar utveckling med dess ekologiska, ekonomiska och sociala komponenter fångades upp av statsministern i ambitionen att bygga ”det gröna folkhemmet”.

Under Anna Lindhs tid som miljöminister 1994–1998 tog regeringen ett antal betydelsefulla initiativ. Särskilt bör nämnas den konsolidering av miljölagstiftningen i en ny Miljöbalk, som presenterades 1998¹⁰ och trädde i kraft den 1 januari 1999, och miljömålspropositionen från 1998¹¹. Propositionen godkändes i april 1999.

Ett viktigt syfte med miljömålspropositionen var i första hand att reda upp i den flora av olika miljömål som etablerats genom åren. Nu begränsades antalet till femton miljö kvalitetsmål med en serie delmål. Naturvårdsverket fick en central roll i uppföljningsarbetet med stöd av en särskild miljömålsberedning. Regeringen lämnar också en årlig redogörelse till riksdagen om hur miljömålsarbetet utvecklas.

Propositionen avsåg emellertid inte enbart miljömålen. Dessa sattes in i ett bredare och ambitiöst sammanhang:

”Regeringens övergripande mål för det miljöpolitiska arbetet är att till nästa generation kunna lämna över ett samhälle där de stora miljöproblemen i Sverige är lösta. Sverige skall vidare internationellt vara en pådrivande kraft och ett föregångsland för ekologiskt hållbar utveckling”.

¹⁰ Prop. 1997/98: 808.

¹¹ Prop. 1997/98: 145.

Emellertid är dessa formuleringar i sig inte okontroversiella: att ekologin är en del i begreppet hållbar utveckling är självklart. Men syftade propositionen till att försvaga länkarna till de sociala och ekonomiska komponenterna genom att enbart tala om en ekologiskt hållbar utveckling? Det finns olika tolkningar av detta, men ett studium av officiella dokument från åren efter miljömålspropositionen talar emot en sådan tolkning. Snarare är intrycket att man i miljömålspropositionen ville förstärka tyngden i miljö-tänkandet genom att knyta an till orden ekologiskt hållbar utveckling och därmed få in utvecklingsaspekten i resonemangen om att man inom en generation skulle lösa alla Sveriges stora miljöproblem. Själv tycker jag nog att själva målet att inom en generation lösa alla stora miljöproblem i Sverige är både alltför ambitiöst och alltför oprecist. Och kan man överhuvudtaget dra en skiljelinje mellan nationella och internationella miljöproblem?

Sambandet mellan miljö och det vidare begreppet hållbar utveckling behandlas i riksdagsskrivelsen 2001/02: 50, kallad "Hållbara Sverige" enligt följande:

"Målet om en hållbar samhällsutveckling omfattar ekologiska, sociala och ekonomiska aspekter. Dessa tre aspekter är beroende av varandra och måste vägas samman på ett balanserat sätt för att målet om en hållbar utveckling skall uppnås. Miljöpolitiken måste ses som nära sammankopplad med den ekonomiska och sociala utvecklingen. I begreppet ekologisk hållbarhet betonas den ekologiska dimensionen av hållbar utveckling. Ytterst handlar det om att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer goda framtidsutsikter och en god livskvalitet".

Och senare under samma riksdag presenterar regeringen i en riksdagsskrivelse (2001/02:172) en nationell strategi för hållbar utveckling som ett bidrag inför Johannesburgskonferensen i september 2002. Där anges bakgrunden på följande sätt:

"Genom att ange riktlinjer och strategi för en hållbar utveckling visas hur samhällsutvecklingen långsiktigt kan ske på ett sätt som tryggar välfärden och goda levnadsförhållanden för kommande generationer. Detta ställer krav på att dagspolitiken på ett kostnadseffektivt sätt bidrar till utvecklingen av samhällsekonomin och sociala villkor samtidigt som miljötillståndet förbättras och naturresurser utnyttjas effektivt".

Dessa citat visar på en klar förståelse för sambandet mellan miljö och hållbar utveckling. En annan sak är de uppenbara problemen att brygga över dagspolitikens krav och de långsiktiga ambitionerna.

Det finns också skäl att dröja vid hur miljömålspropositionen utvecklar tänkandet omkring våra internationella ambitioner, eftersom dessa blev vägledande för de följande årens internationella arbete och äger relevans även i dag.

”För att uppnå det övergripande målet krävs också ett kraftfullt svenskt internationellt agerande för att påverka miljöutvecklingen på global och regional nivå. Det globala miljösamarbetet måste bli mera handlingsinriktat. Miljöfrågorna behöver få en framträdande roll och en målmedveten strävan är att miljöaspekten integreras i frågor som rör handel, bistånd och tekniköverföring. Regeringen kommer även fortsättningsvis att delta aktivt i olika internationella fora och miljökonventioner, såsom FN:s kommission för hållbar utveckling, CSD, inom konventionerna för klimat och biologisk mångfald, samt inom EU i syfte att verka internationellt för en hållbar utveckling”.

Propositionen var den första samlade presentationen av regeringens politik för hållbar utveckling efter inträdet i EU den 1 januari 1995. Det europeiska samarbetet omtalades i positiva ordalag:

”Medlemskapet i EU har på många områden inneburit nya förutsättningar för svensk miljöpolitik. Detta gäller såväl nationellt som internationellt. Resultatet av EU:s regeringskonferens år 1997 och dess slutdokument, Amsterdamfördraget, förstärker Sveriges möjligheter att driva en progressiv miljöpolitik. En viktig uppgift för Sverige är att verka för att målet om hållbar utveckling, som nu tagits in i fördragen, konkretiseras. Detta gäller särskilt arbetet med att integrera miljöfrågorna i olika samhällssektorer”.

För att förstärka den breda uppläggnings av arbetet för hållbar utveckling utvecklade regeringen i det här skedet också ett åtgärdsprogram med 93 punkter för de olika departementens verksamhetsområden.

3.5 Från det gröna folkhemmet till nationell politik för hållbar utveckling och politik för global utveckling

Internationellt präglades perioden kring sekelskiftet i de avseenden som vi här studerar av två utvecklingslinjer: å ena sidan förbereddes uppföljningskonferensen av Rio i Johannesburg 2002, som definitivt skulle fastlägga begreppet hållbar utveckling och söka ge det konkret innehåll; å andra sidan riktades uppmärksamheten på kampen mot fattigdom och behovet av ökade finansiella resurser för utveckling genom antagandet av FN:s millennieutvecklingsmål (MDG) år 2000, och resultaten av konferensen om finansiering för utveckling i Monterrey år 2002.

För svensk del fastlades politiken i dessa två avseenden genom den nationella strategin för hållbar utveckling 2002¹² och genom politiken för global utveckling 2003¹³. Dessa två dokument har sedan också följts upp med årliga redovisningar för riksdagen. Här ska huvudsakligen behandlas innehållet i dessa grundläggande dokument.

Utgångspunkten för den nationella strategin är att ”Sverige sedan 1970-talet ställt om kursen till en mer ekologiskt hållbar utveckling”. Det konstateras också i inledningen att ”Sverige sökt en helhetssyn på samhällsutvecklingen där hänsyn till ekologiska förutsättningar förenas med en god ekonomisk, social och kulturell utveckling”.¹⁴ Vidare sägs följande: ”Successivt har sambanden mellan ekologisk, social och ekonomisk hållbarhet blivit tydliga. Regeringen har således vidtagit omfattande åtgärder för att ställa om Sverige till en hållbar utveckling”.

Kopplingen mellan det nationella och det internationella understryks också: ”Strategin har två syften: att uppfylla det internationella åtagandet till toppmötet i Johannesburg och att ge en avstämning och samtidigt en framåtblick avseende hållbar samhällsutveckling i Sverige”.

Betydelsen av våra internationella insatser understryks: ”Sverige har varit pådrivande för att olika internationella organisationer skall inrikta sin verksamhet på att genomföra arbetet med hållbar utveckling”.

¹² Regeringens skrivelse 2001/02: 172..

¹³ Prop. 2002/03: 122.

¹⁴ Det kan vara värt notera, att man i detta citat också nämner kulturella faktorer som en särskild punkt vid sidan av de traditionella elementen i hållbarhet.

Att denna ambition också kunnat förverkligas var EU:s toppmöte i Göteborg i juni 2001 ett gott exempel på. Många iakttagare i Sverige och utomlands ansåg att det svenska ordförändskapet i EU under första halvåret 2001 var framgångsrikt när det gällde bl.a. klimat och strategin för hållbar utveckling. Strategin var resultatet av ett tålmodigt arbete i EU:s institutioner och har blivit ett bra verktyg för unionens fortsatta arbete med hållbarhetsfrågorna. På det globala planet visade det sig också, att Sveriges ambitioner inför Johannesburg, främst med satsning på fattigdomsfrågorna och behovet av konkreta målsättningar, i stor utsträckning kunde förverkligas.

När världsfattigdomen står på agendan är det naturligt att ägna stor uppmärksamhet åt utvecklingen på landsbygden, där vi på svensk sida inte minst engagerat oss i vattenfrågorna. Samtidigt har det blivit alltmera klart, att de växande storstäderna i tredje världen blivit ett allt större problem. Globalt är nu hälften av världens befolkning stadsbor. Denna andel kommer framgent att öka mycket snabbt och redan i dag ökar antalet stadsbor med ca 50 miljoner människor varje år vilket motsvarar Frankrikes hela befolkning. De närmaste trettio årens ökning av stadsbefolkningen beräknas så gott som uteslutande ske i u-länderna. Detta kommer att ställa väldiga krav på investeringar i transportsektorn och andra system. Av särskild betydelse är att fattigdomen på landsbygden tvingar allt flera människor att söka sig till städernas slumområden med bristfälliga lösningar för vatten och sanitet, undermåliga bostäder och oacceptabla sociala förhållanden – ett högst påtagligt hot mot genomförandet av FN:s millenniemål. I dag beräknas en miljard människor bo i slumområden och antalet riskerar att öka snabbt om inte kraftfulla åtgärder kan vidtas. Inom ramen för FN:s organisation för bostads- och bebyggelsefrågor, HABITAT, har Sverige sedan lång tid deltagit aktivt i detta arbete.

Allvaret i situationen understryks av FN:s förre generalsekreterare Kofi Annan, som myntat uttrycket "the urbanisation of poverty". I uppföljningen av 2002 års världstoppmöte i Johannesburg har FN:s kommission för hållbar utveckling, CSD, under åren 2004 och 2005 haft frågan om stads- och bebyggelseutvecklingen (Human settlements) i förgrunden, särskilt med koppling till millenniemålen. Hållbar stadsutveckling har blivit ett tema som i allt större utsträckning engagerar politiker, planerare och biståndsansvariga. För svensk del är det angeläget att vår traditionella medverkan i detta arbete ytterligare förstärks.

Sambandet mellan utveckling och miljö var ju en av grundpelarna i Brundtland-rapporten, och har i stor utsträckning präglat Riokonferensen och det internationella arbetet därefter. Samtidigt har det funnits en tendens att se en motsättning mellan begreppet "hållbar utveckling" och begreppet "utveckling". Denna problematik kunde också som tidigare nämnts skönjas i förarbetet till propositionen 2002/03:122 "Gemensamt ansvar: Sveriges politik för global utveckling". I de slutliga formuleringarna blir dock utgångspunkten för Sveriges internationella politik densamma som i skrivelsen om hållbarhetsstrategin 2001/02:172, med en tydlig hänvisning till begreppet hållbar utveckling.

"Sverige är ett litet land. Det hindrar oss inte från att vara en stor aktör. Vårt starka stöd för FN, vårt engagemang i internationella organisationer och avsaknaden av koloniala band ger oss trovärdighet. En öppen ekonomi och frihandel har lagt grunden för vårt välstånd. Vi insåg tidigt vårt behov och beroende av omvärlden. Vår långa gedigna erfarenhet av biståndsverksamhet, inte minst genom folkrörelser, har givit oss insikt och kunskap. Ur det engagemanget och den folkviljan föddes det svenska offentliga biståndet. Vi har ett stort förtroende att förvalta. EU har förstärkt vår röst i världen. Genom initiativets makt har vi stora möjligheter att påverka. Vi skall arbeta för att EU i sin politik tar sitt fulla ansvar för en rättvis och hållbar global utveckling.

I kampen för rättvisa och hållbar utveckling har vi en tradition av att gå före. Miljökonferensen i Stockholm 1972 och de uppföljande konferenserna i Rio de Janeiro 1992 och i Johannesburg 2002 har drivit fram en progressiv dagordning för hållbar utveckling. I det arbetet har Sverige haft en ledande roll. Vi skall fortsätta att vara ett föregångsland i omställningen till hållbar utveckling".

Detta är en tydlig programförklaring som syftar till att understryka grundläggande samband mellan miljö och utveckling: fattigdomen i sig förhindrar människor att ta hänsyn till miljön. Ett exempel är att när annat bränsle saknas, då avverkas även skog om borde vara kvar för att hindra ökenspridning. Samtidigt ger dock propositionen ändå ett intryck av att hänvisningarna till globala miljöfrågor inte riktigt integrerats i resonemangens huvudfåra.

Den genomgång som har gjorts här kan naturligtvis inte på ett rättvisande sätt ta in alla de nyanser som tillsammans byggt upp den svenska politiken för miljö och hållbar utveckling under två decennier. I de följande avsnitten behandlas visserligen några av de huvudområden som givit de strategiska resonemangen konkretion och tydlig substans: klimat, kemikalier, skog och vatten. Men det

finns också andra sektorer som kan behöva analyseras från samma utgångspunkter, exempelvis biodiversitet, urbanisering, hållbara produktions- och konsumtionsmönster, jordbruks- och fiskepolitik. Likaså är det klart att mera ingående akademisk forskning kring dessa frågor kan ge värdefulla insikter av mera generell natur.

Samtidigt är materialet enligt min uppfattning tillräckligt för att bekräfta våra höga nationella och internationella ambitioner avseende miljö och hållbar utveckling, liksom också det stora engagemanget i globala frågor. Det är en linje som under lång tid har haft ett brett politiskt stöd och underbyggts av allmänna opinionen. Sambandet mellan vår egen samhällsutveckling och det internationella arbetet har också varit tydligt: i de flesta avseenden har "gynnsamma betingelser" förelegat. Det finns likaså klara samband mellan vår traditionella utrikespolitiska inriktning och den svenska linjen i den nya diplomatin för hållbar utveckling.

4 Svensk kemikaliepolitik i Europa och världen

Även om de svenska utsläppen av tungmetaller och långlivade organiska föreningar som DDT och PCB har minskat avsevärt sedan 1970-talet, står Sverige i likhet med andra länder inför en kemikalieutmaning av stora mått. Den globaliserade ekonomin innebär att antalet varor som innehåller kemikalier har ökat dramatiskt på den svenska marknaden. Samtidigt är de varor som säljs i Sverige ofta tillverkade i länder där kemikaliekontrollen är betydligt mindre effektiv än den svenska. Detta innebär att osäkerheten om nuvarande exponeringsmönster har ökat liksom behovet av att finna internationella lösningar på de kemiska hälso- och miljöriskerna. Följande kapitel tar fasta på hur Sverige har gått tillväga för att föra ut sin ambitiösa kemikaliepolitik i Europa och världen. Hur kommer det sig att Sveriges internationella kemikaliearbete har blivit framgångsrikt?

En betydelsefull faktor är att vi under en lång tidsperiod haft tillgång till högkvalitativ grundforskning och tillämpad forskning i Sverige. Vi har också över åren byggt upp en relativt avancerad kemikalielagstiftning och inrättat halveringsprogram för bekämpningsmedel etc. Därmed har det också funnits förutsättningar för att bygga upp Kemikalieinspektionen till en effektiv och väl fungerande myndighet. Inspektionen har haft goda kontakter med industri, forskning och internationellt samarbete och skapat sig en position som idégivare och förmedlande länk mellan olika intressenter. Även Naturvårdsverkets kemikaliearbete har blivit alltmera betydelsefullt. Opinionsen i Sverige har varit uppmärksam på de risker som kemikalieanvändningen innebär. Frågor om förorening, kvicksilver, DDT och PCB, bara för att nämna några exempel, har varit förstasidesstoff och bidragit till att många människor känt att själva den natur, som är nära oss, varit hotad av utvecklingen. Samtidigt har själva det faktum att vi inte haft några

stora industrier inom sektorn bidragit till att sysselsättningsaspekter och nationella ekonomiska överväganden spelat mindre roll.

Mot den här bakgrunden har Sverige kunnat göra betydande insatser i det internationella förhandlingsarbetet, alltifrån tidiga initiativ i OECD fram till de senaste årens arbete inom EU och FN.

4.1 Utvecklingen fram till Riokonferensen 1992

Sedan länge har det stått klart att Sverige, som inte själv har någon större kemisk industri, påverkades av produkter utifrån, dels genom vatten- och luftföroreningar, dels genom det ökande antalet kemikalier som importeras i olika slags produkter. Detta skapade behov av ett aktivt svenskt agerande i de internationella organisationer, som arbetade med kemikaliefrågorna. OECD blev tidigt ett viktigt forum för samarbete mellan industriländerna om kemikalier, och svensken Rune Lönngren kom att spela en central roll i arbetet på att bygga upp organisationens kapacitet.¹ År 1978 hölls på svensk inbjudan ett stort internationellt möte om kemikalier på Hässelby slott under ordförandeskap av Rune Lönngren, där alla viktiga producentländer deltog. Mötet var av informell karaktär och kunde inte fatta några bindande beslut, men det blev en milstolpe i arbetet på att kontrollera kemikalier i miljön; några månader senare beslöt OECD att sätta upp ett särskilt program för kemikaliekontroll och två år senare hölls det första högnivåmötet inom denna ram. Bland viktiga OECD-beslut från den här perioden kan nämnas riktlinjer för kemikalieprovning, principer för god laboratoriehantering, ömsesidigt godkännande av data och behandling av konfidentiella data.

På den globala nivån togs i början av 1980-talet viktiga beslut för att driva på kemikaliearbetet. Världshälsoorganisationen WHO tog initiativet till IPCS, International Programme on Chemical Safety, som ett samarbete mellan WHO, UNEP och ILO, International Labour Organization. IPCS kom under det närmaste årtiondet att spela en särskilt betydelsefull roll i utvecklingen av riskvärdering inom kemikalieområdet. Under förberedelsearbetet

¹ Rune Lönngren själv har i boken *International approaches to Chemicals Control*, publicerad av Kemikalieinspektionen 1992, givit en detaljerad skildring av det internationella arbete i många olika fora där han spelade en ledande roll under perioden 1960–1990.

för Riokonferensen 1992 kom samarbetet inom ICPS att bli en viktig komponent.

I Agenda 21 gavs stor uppmärksamhet åt riskbedömningen av kemikalier; man konstaterade att ungefär 100 000 kemiska substanser finns i handeln, men att 93 % av produktionen gäller 1 500 av dessa. Eftersom riskbedömning är resurskrävande underströks betydelsen av att stärka det internationella samarbetet. Det framhölls också att regeringar borde samarbeta mera för att etablera program för att generellt minska riskerna med kemikalier och i största möjliga utsträckning ersätta skadliga ämnen med oskadliga eller mindre skadliga ämnen.

4.2 Uppföljningen av Riokonferensen

I den regeringsskrivelse, som överlämnades till Riksdagen några månader efter Rio-konferensen² betonades att ”Sverige deltar intensivt i det internationella samarbetet på kemikalieområdet genom bl.a. ordförandeskap i olika arbetsgrupper inom FN och OECD”. I det sammanhanget nämndes också att man i samband med Rio diskuterat möjligheten av att upprätta ett särskilt mellanstatligt forum för regeringarna för att bl.a. behandla frågor som rör bedömningar och hanteringar av risker med kemikalier. Sverige fick i sammanhanget en förfrågan från WHO att vara värd för ett första möte med detta forum, som hölls 1993 under ordförandeskap av Kemikalieinspektionens dåvarande generaldirektör Kerstin Niblaeus.

International Forum for Chemical Safety (IFCS) med svenskt ordförandeskap fram till 1996 blev av stor betydelse för svenska principer om en sammanhållen kemikaliekontroll. Effekterna förstärktes av att ett antal centrala internationella organisationer bildade en egen samarbetsorganisation för säker kemikaliehantering. Sveriges syn på arbetet inom IFCS och en bedömning av vår roll inom detta forum framgår av följande citat ur propositionen 2000/01:65 (sid. 43) om en Kemikaliestrategi för Giftfri Miljö, en uppföljning av Miljömålspropositionen.³

”Ett av de viktigaste organen för att globalt föra ut en sammanhållen svensk kemikaliepolitik, inklusive de nya riktlinjerna inom kemikaliekontrollen, är det mellanstatliga organet

² Skr. 1992/93:13.

³ Prop. 1997/98:145 Svenska Miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart Sverige.

Forum för kemikaliesäkerhet (ICFS). Sverige kommer inom detta forum att verka för att de grundläggande principerna, främst försiktighetsprincipen, produktvalsprincipen och företagets ansvar och den helhetssyn som finns i svenskt kemikaliekontrollarbete vilken bl.a. inkluderar både hälso- och miljöaspekter, förs ut och också tillämpas på global nivå. Särskilt prioriterade frågor för svenskt agerande är bl.a. global utfasning av ämnen som omfattas av de nya riktlinjerna inom svensk kemikaliekontroll samt global harmonisering av reglerna om klassificering och märkning av kemikalier⁴.

Under åren efter Riokonferensen utvecklades det internationella kemikaliearbetet generellt på ett positivt sätt, samtidigt som den bristande kunskapen om de många problemen med kemikalier i miljön och kemikaliernas konsekvenser för hälsan blev alltmera uppenbar. De speciella u-landsaspekterna fick också allt större uppmärksamhet. Inom UNEP behandlades grunderna för en konvention om exportanmälan för farliga ämnen (Prior Informed Consent-PIC), och för utfasning av de s.k. POP:s (Persistent Organic Pollutants). POP:s omfattar främst sådana ämnen som är bioackumulerande och som kan framkalla cancer, påverka arvs-massan eller störa fortplantning. Förhandlingarna, som inleddes 1998, omfattade i första hand tolv särskilt farliga ämnen⁴, och kunde avslutas med framgång vid en konferens i Stockholm våren 2001. Stockholmskonventionen trädde i kraft 2004. Sverige hade i det internationella kemikalieforum från början drivit frågan om en global konvention för POP:s.

Vid Världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2001 beslöts att en global kemikaliestrategi⁵ skulle utarbetas i UNEP:s regi fram till 2005. Dessa förhandlingar inleddes 2003, och vid det andra mötet i oktober 2004 valdes Sveriges miljöambassadör Viveka Bohn till ordförande. Förhandlingarna blev sega, inte minst

⁴ DDT, aldrin, dieldrin, klordan, heptaklor, hexaklorbensen, mirex, toxafen, PCB:er, dioxiner och furaner. Dessa produkter förbjuds eller begränsas. De kan redan i låga halter skada levande organismer, åtminstone om de får verka under längre tid. Det är särskilt ämnen som är stabila och därmed svåra att bryta ned som blir miljögifter. De orsakar effekter under lång tid och hinner spridas över stora områden och kan lagras i allt högre koncentrationer innan de bryts ned. Risken för skador är stor, däribland fosterskador hos människor och djur.

⁵ Strategic Approach to International Chemicals Management (SAICM). Strategin bygger på försiktighetsprincipen och på principerna om förebyggande, substitution, och ett livscykel-perspektiv. Genom kapacitetsuppbyggnad och tillgång till information och nya finansiella resurser ska u-ländernas kemikaliehantering och kemikaliekontroll förbättras och den illegala handeln med kemikalier försvåras. Målet är att minska kemikaliers skadliga effekter på hälsa och miljö till 2020, i enlighet med beslut från världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002.

på grund av amerikanska invändningar. De kunde dock slutföras på ett tillfredsställande sätt vid ett ministermöte i Dubai i början av 2006. De beslut som togs i Dubai innebär att man för första gången i ett livscykelperspektiv tar ett helhetsgrepp på global nivå för att minska hälsorisker och miljöskador förorsakade av kemikalier.

Den nordiska kemikaliepolitiken och Sveriges miljömål om Giftfri miljö har fått tydligt genomslag i strategin. Sverige spelade också en central roll i arbetet. För sina insatser som ordförande tilldelades Viveka Bohn 2007 UNEP:s internationella miljöpris "Champion of the Earth", som varje år utdelas till sju personer från olika delar av världen.

4.3 EU som arena för svensk kemikaliepolitik

Miljöskyddslagen (1969:387) från 1969 och lagen om hälso- och miljöfarliga varor (1973:329) från 1973 är tidiga exempel på svenska initiativ som syftade till att begränsa de kemiska hälso- och miljöriskerna inom rikets gränser. Sverige var dock ett av de länder som tidigt fick erfara luftburna kemikaliers gränsöverskridande effekter. Den framväxande insikten om sambanden mellan försurningen av svenska sjöar och långväga transporterade svavelutsläpp från koleldning på den Europeiska kontinenten under slutet av 1960-talet, bidrog till att den svenska regeringen tog initiativ till de internationella luftvårdsförhandlingar som inleddes strax efter FN:s konferens om den mänskliga miljön i Stockholm 1972 (se Sooros 1997). Förhandlingarna fördes inom ramen för FN:s ekonomiska kommission för Europa och resulterade i att konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar (Convention on Long Range Transboundary Air Pollution, CLRTAP) undertecknades av 34 stater i Genève år 1979. Sedan 1981 då CLRTAP trädde i kraft har åtta protokoll lagts till den ursprungliga ramverkskonventionen. Sverige är ett av de länder som har agerat pådrivande i dessa försök att strama upp konventionens åtaganden, bl.a. genom att bidra med vetenskaplig och teknisk expertis i de förberedande förhandlingarna (Bäckstrand 2001, Selin & Eckley 2003). Bland de senare i raden av tillägg till konventionen är protokollet om långlivade organiska föroreningar och protokollet om tungmetaller som båda framförhandlades under svenskt ordförandeskap och undertecknades år 1998. Som framgår av regeringens proposition från samma år (prop. 1998/99:141), har

förhandlingarna inom ramen för CLRTAP genom åren kommit att bli en viktig del av den svenska kemikaliestrategin.

Eftersom en stor del av de luftföroreningar som deponeras i Sverige är av utländskt ursprung, är arbetet inom ramen för konventionen av central betydelse för svensk miljövard (prop. 1998/99:141, sid. 6). Av samma skäl har EU kommit att utgöra en central arena för Sveriges kemikaliepolitik.

Inför omröstningen om Sveriges EU-medlemskap presenterade Bildt-regeringen en proposition som syftade till att lägga fram riktlinjer för svensk kemikaliehantering inom ramen för regeringens pågående kretsloppsanpassning av samhället (se prop. 1993/94:163). Propositionen klargör hur Sveriges nationella reglering av kemikalier successivt har skärpts genom kontinuerliga tillägg till kemikalielagstiftningen (se t.ex. riksdagens beslut att avveckla användningen av bly och kvicksilver i rskr. 1990/91:338, och beslutet att minska användning av arsenik och kromföreningar i träsnyddsmiddel i rskr. 1990/91:338). Regeringen konstaterar också att den svenska kemikaliekontrollen vilar på sunda och framåtsträvande principer såsom producentansvaret som ger tillverkare och importörer ansvaret att visa att deras varor och produkter inte är hälso- och miljöfarliga, försiktighetsprincipen som förhindrar att bristande bevis om orsakssamband används för att slippa ta de försiktighetsmått som behövs för att hindra kemiska produkters skada på människa eller miljö, och substitutionsprincipen som innebär att farliga kemiska produkter i möjligaste mån ska ersättas med mindre farliga alternativ.

Trots dessa tecken på en offensiv och välfungerande svensk kemikaliepolitik konstaterade regeringen att det svenska arbetet inte räcker till. Även om Sverige vid tidpunkten hade betydligt strängare reglering av kemiska produkter än de flesta europeiska länder, menade regeringen att ett samarbete inom den Europeiska gemenskapen är centralt för att nå en kostnadseffektiv och långsiktigt verkningsfull kemikaliekontroll i Sverige (prop. 1993/94:163). Den stora internationella handeln med kemikalier och varor gör att inget enskilt land ensamt klarar av att lösa sina problem med kemiska risker. Regeringens slutsats var därför att ett svenskt EG-medlemskap skulle ge oss bäst möjligheter att påverka och skärpa den europeiska kemikaliepolitiken, även om det skulle innebära att Sverige måste sänka sin standard på vissa områden i en övergångsperiod.

Den EG-linje som därmed utformats kom att följas upp och förstärkas sedan socialdemokraterna återkommit i regeringsställning hösten 1994. I samband med miljömålspropositionen från 1998 (prop. 1997/98:145) presenterades ett ”nytt” arbetssätt för kemikaliepolitiken som i mångt och mycket bygger vidare på den tidigare regeringens ställningstaganden. Mot bakgrund av kemikommitténs utredning ”En hållbar kemikaliepolitik” från året innan (SOU 1997:84) konstaterade regeringen att det krävs nya angreppssätt för att komma åt den diffusa spridningen av kemikalier som följer en expanderande världshandel och därmed också för att nå regeringens miljö kvalitetsmål ”Giftfri miljö”. En central komponent i denna nya strategi vore att utnyttja de möjligheter som EU-medlemskapet ger för att få ett brett genomslag för den svenska kemikontrollens principer (prop. 1997/98:145, sid. 202).

Som ett steg i det arbetet föreslog regeringen att Sverige skulle verka för att EU länderna utarbetar en gemensam policy för sitt kemikaliearbete. Idén hade diskuterats under ett informellt möte mellan Sverige, Österrike, Danmark, Finland och Holland och resulterat i ett gemensamt policydokument som kom att fungera som underlag för rådsmötet i april 1998 (Schörling 2004). Som alternativ till EU:s gamla kemikaliedirektiv från 1960- och 70-talet (se dir. 67/548/EEC, 76/769/EEC) som lade bevisbördan för kemikaliers skadliga effekter på myndigheterna och därmed vilade på resurskrävande riskbedömningar, lyfte det nya förslaget fram producentansvaret, försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen som centrala komponenter i en framtida kemikaliestrategi inom EU. I samklang med Sveriges nya kemikaliepolitik innebar förslaget att bevisbördan skulle överföras till producenterna och importörerna av nya kemikalier. Policydokumentet lutade sig också mot den s.k. Esbjergdeklarationens målsättning att koncentrationerna av farliga ämnen i miljön ska vara nära bakgrundsnivån för naturliga ämnen och nära noll för mänskligt framställda ämnen inom en generation (läs mer om Esbjergdeklarationen i SOU 1997:84). Initiativet till en ny kemikaliestrategi diskuterades bland EUs miljöministrar vid flera möten under sommaren och hösten 1998, och överlämnades i juni året därpå till EU kommissionen för fortsatt beredning.

Därmed inleddes ett arbete i kommissionen, som är värt att beskriva närmare, eftersom det belyser hur svenska strävanden att påverka EU:s arbete kan vara framgångsrika, om gynnsamma

förutsättningar föreligger.⁶ Redan i 1998 års proposition om miljö kvalitetsmål hade vi ju lanserat en serie begrepp, som senare skulle bli viktiga inslag i REACH⁷.

Kommissionens arbete med en vitbok inleddes i början av 2000. Förslaget om en ny kemikaliepolitik skulle gälla hälsa och miljö men också behandla den europeiska kemiindustrins konkurrenskraft. Det innebar att både miljödirektoratet och industri- direktoratet skulle vara engagerade, vilket krävde en komplicerad intern förhandling. Därmed aktualiserades också traditionella mot- sättningar mellan hållbar utveckling och ekonomisk tillväxt.

Vitboken publicerades i början av 2001 och slutsatserna kunde antas vid miljöministermötet i juni 2001 under Kjell Larssons ordförandeskap. Både Europaparlamentet och Rådet gav alltså stöd åt REACH, medan reaktionerna inom industrin var blandade. Regeringarnas positiva inställning bör ses mot bakgrunden av den politiska situationen under perioden 1998–2001 i flera viktiga medlemsländer. Rolf Annerberg, som följde förhandlingen ingående från sin position som kabinettschef hos miljö- kommissionären Margot Wallström, anser för sin del att det faktum att gröna partier under dessa år ingick i regeringarna i flera medlemsländer, exempelvis Tyskland, Frankrike och Finland, spelade en viktig roll. Han pekar också på att viktiga beslutsfattare som Anna Lindh, Kjell Larsson, Margot Wallström, Michael Meacher (UK), Sven Auken (Danmark) och Jürgen Trittin (Tyskland) aktivt drev på förslaget.

I perspektivet av den här studiens syfte är det intressant notera, att svenska miljöorganisationer kritiserade vitboken för att inte ha gått tillräckligt långt medan man i andra länder tyckte att förslaget präglades av en alltför stark svensk påverkan.

⁶ För den följande framställningen har jag i stort sett baserat mig på manuskriptet till ett anförande som Margot Wallströms nära medarbetare, kabinettschefen i EU-kommissionen Rolf Annerberg, hållit vid Lunds universitet.

⁷ Registration, Evaluation, and Authorisation of Chemicals. För närmare detaljer om REACH, se faktaruta 1.

Faktaruta 1 REACH (Registration, Evaluation and Authorisation of Chemicals)

Kommissionens vitbok från 2001 baserades på tre nya säkerhetsföreskrifter för kemikaliehanteringen i Europa:

Registrering – Alla kemikalier som produceras eller importeras till EU i volymer som överstiger 1 ton per år måste registreras. Detta krav omfattar sålunda alla de ca 30 000 gamla och nya ämnen som i dag produceras inom EU. Vid registreringen är producenten/importören skyldig att bistå med utförlig information om ämnet och dess produktionsvolym, en preliminär riskbedömning liksom förslag på hur kemikalien ska hanteras på ett säkert sätt.

Utvärdering – En central EU myndighet och de nationella myndigheterna i respektive medlemsland bedömer den information som har erlagts av industrin. I bedömningen ingår att säkerställa att informationen är komplett och att ta ställning till huruvida ytterligare studier av ämnet behöver göras. Enligt vitboken bör detta ske i enlighet med ett särskilt testprogram som ska utarbetas för respektive ämneskategori.

Tillstånd – Om användningen av ett ämne innebär oacceptabla risker ska myndigheterna säkerställa att det förbjuds alternativt att användningen begränsas. För produktion och import av kemikalier med särskilt farliga inneboende egenskaper krävs särskilda tillstånd. Producenten/importören måste då kunna påvisa att hanteringen inte utgör någon risk.

Efter rådsmötet 2001 kunde kommissionen börja arbeta på texten till ett förslag till en förordning, dvs. en text som gäller som lagstiftning direkt i hela EU. Förslaget blev klart i oktober 2003. Både före och efter denna tidpunkt hölls intensiva konsultationer med olika intressenter. Miljöorganisationer och industriintressen bedrev intensiv lobbying och diskussionerna och förhandlingarna i parlamentet drog ut på tiden. Slutligen kunde parlamentet definitivt godkänna förslaget sent på hösten 2006, och rådet fatta slutligt beslut 18 december 2006. REACH trädde i kraft 1 juni 2007.

Kommissionens förslag till ny kemikaliestrategi var starkt inspirerad av de tre principer som ingick det svenska förslaget från

1998 (producentansvaret, försiktighetsprincipen och substitutionsprincipen), och uppfattades sålunda som en radikal omsvängning från den tidigare EG-lagstiftningen. När vitboken presenterades vid en rad konsultationsmöten med berörda intressentgrupper under april 2001 blev den därför föremål för livlig diskussion och skarp kritik, inte minst från den europeiska kemiindustrin som uppfattade förslaget som ett hot mot den europeiska konkurrenskraften. Industrins intensiva lobbykampanj mot REACH fick under de följande åren stort gehör i länder med stor kemikalieproduktion som England, Tyskland och Frankrike. I september 2003 skickade premiärminister Blair, Schröder och president Chirac ett öppet brev till kommissionens ordförande Romani Prodi där de bad kommissionen att flytta över den fortsatta beredningen av REACH från unionens miljöråd till konkurrenskraftsrådet för att på så vis säkerställa att konkurrenskraftiga produktionsvillkor för den europeiska kemiindustrin skulle beaktas (se Schörling 2004, sid. 88–89). Den växande anti-REACH lobbyn anklagade också den svenska miljökommissionären Margot Wallström för att underminera Lissabonstrategins ambition att göra EU till världens mest konkurrenskraftiga region år 2010, och en intern splittring mellan kommissionens miljö- och näringsdirektorat växte fram (Schörling 2004). Även om kritiker har menat att den version av REACH som slutligen accepterades av ministerrådet i juni 2006 är urvattnad, representerar EU:s nya kemikalielagstiftning ett fundamentalt nytänkande (Führ & Bizer 2007) och därmed enligt min uppfattning en framgångsrik export av de grundläggande principerna i den svenska kemikaliepolitiken.

4.4 Avslutande kommentarer

Det är ju ganska uppenbart att Sveriges inflytande i REACH-processen förstärktes av att den ansvariga miljökommissionären Margot Wallström och hennes närmaste medarbetare hade goda insikter i den svenska kemikaliepolitiken. (Kabinettschefen Rolf Annerberg hade tidigare varit chef för Naturvårdsverket.) Det kan också nämnas att Rådssekretariatets högste tjänsteman på miljösidan var Kerstin Niblaeus, tidigare chef för Kemikalieinspektionen. I så måtto visar därmed REACH-processen att det är ett uppenbart svenskt intresse att vi är bra representerade på hög nivå i EU-institutionerna.

Samtidigt är ju inte detta i sig tillräckligt för att få inflytande internationellt. Den bild som framtonar av Sveriges medverkan i olika policy-processer både globalt och inom EU tycks visa på att vi genom ett väl utvecklat samarbete mellan forskning, förvaltning och regering skapat möjligheter för att kontinuerligt påverka den internationella agendan. Det samlade ansvaret på regeringsnivå har tydligt legat på ett ställe, i miljödepartementet. Det kan finnas skäl att också särskilt betona kontinuiteten, som gjort det möjligt för oss att på ett tidigt stadium gripa in i internationella beslutsprocesser. Svenska tjänstemän och förhandlare har vunnit internationell uppskattning och stort förtroende; därmed har de kunnat ingå aktivt i olika förberedelse- och förhandlingsprocesser. Det finns en tydlig linje från Rune Lönngren, via Kerstin Niblaeus och Björn Wahlström i Kemikalieinspektionen fram till Viveka Bohn; dessutom har ett stort antal experter och tjänstemän på ett effektivt sätt förmått föra ut svenska principer och svenska budskap på den internationella arenan. Därtill kommer att den politiska nivån visat stort intresse och med kraft försvarat våra positioner och principer. Den metodik som använts för att lansera och utveckla svenska idéer och förslag i olika internationella förhandlingsprocesser på kemiområdet kan vara värd att studera som en bakgrund till insatser på andra områden. Inte minst det positiva samarbete som etablerats mellan olika intressenter i Sverige har verksamt bidragit till de goda resultaten.

5 Sverige som globalt föredöme i klimatpolitiken?

Det hot som mänsklig påverkan på det globala klimatsystemet utgör har under de senaste åren blivit en central politisk fråga, både nationellt och internationellt. Den behandlas nu på högsta internationella nivå, vid toppmöten med presidenter och regeringschefer. Växthuseffekten har också blivit en stor fråga i media och oroar idag många människor. Kyotoprotokollets ikraftträdande 2005, den s.k. Stern-rapporten¹ och de senaste rapporterna från FN:s klimatpanel, IPCC², från våren 2007 har skapat nya politiska förutsättningar för åtgärder mot den globala uppvärmningen: IPCC har bekräftat tidigare slutsatser om att jordens atmosfär riskerar en uppvärmning på 2–5 grader Celsius till år 2100 i jämförelse med förindustriell nivå om inte åtgärder vidtas, och Stern-rapporten hävdade att kostnaderna för sådana åtgärder blir avsevärt mindre betungande för världsekonomin än de ekonomiska effekterna av klimatförändringar.

Rapporternas slutsatser ger ju fortfarande anledning till både akademiska och politiska diskussioner, men de har otvivelaktigt bidragit till att förändra synen på riskerna med klimatförändringar. Beslutet att tilldela Al Gore och IPCC Nobels fredspris för 2007 har mött positivt gensvar. På sätt och vis är nu debatten om den naturvetenskapliga grunden för växthuseffekten avslutad: en så överväldigande del av världens klimatforskare delar nu IPCC:s analys att inga politiker eller företrädare för allmänna opinionen egentligen längre hävdar att man kan nonchalera den globala uppvärmningen. På samma sätt har Stern-rapporten, baserad på

¹ Stern Review: The Economics of Climate Change. Rapporten hade utarbetats på uppdrag av brittiska Finansdepartementet; Sir Nicholas Stern är Chief Economic Adviser i UK Treasury och har tidigare haft samma funktion i Världsbanken.

² Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC, bildades 1987 som ett gemensamt initiativ av FN:s miljöprogram United Nations Environment Programme (UNEP) och Världsmeteorologiska organisation World Meteorological Organization (WMO).

traditionell ekonomisk analys, skapat nya förutsättningar för synen på de långsiktiga kostnaderna för minskningar av utsläppen i relation till effekterna av en ”business as usual”-politik.

Man har också sett hur IPCC:s konstaterande att jordens medeltemperatur under de senaste 100 åren har ökat med mellan 0,6 och 0,7 grader ökat intresset för anpassningsåtgärder mot klimatförändringar. De senaste årens naturkatastrofer, kanske främst orkanen Katrina i USA, men också stormen Gudrun i Sverige, har understrukit behovet av beredskap mot exceptionella händelser. Även om påfrestningar på samhällen framförallt kommer att bli svårartade i u-länder visar det sig att länder som Sverige också är sårbara för ökad nederbörd, förändrade temperaturförhållanden och större variabilitet i vädret.

Allt detta innebär att media och allmänna opinionen oroas och kräver konkreta åtgärder. När det internationella klimatarbetet nu inriktas på den regim som ska upprättas efter 2012 borde förutsättningarna vara goda för att nå fram till bindande och kraftfulla internationella överenskommelser. Men frågor om konkurrenskraft och kostnader, liksom klimatfrågans direkta koppling till själva hjärtat av vår industriella civilisation, energi och transporter, bidrar till att skapa olika typer av motkrafter, som håller tillbaka de kraftfulla åtgärder som kan behövas. Särskilt länder som Kina och Indien med sin snabba tillväxt men också med stora krav på att förbättra fattiga människors levnadsförhållanden ställer sig ännu avvisande till bindande åtaganden.

På klimatforskningsområdet har Sverige en stolt tradition. Nobelpristagaren i kemi 1903 Svante Arrhenius insåg redan i slutet av 1800-talet att den naturliga växthuseffekten förstärktes av en ökad koncentration av koldioxid i atmosfären, och professor Carl-Gustaf Rossby spelade under flera decennier en internationellt central roll inom meteorologisk forskning. Han var professor vid MIT och ordförande för meteorologiska fakulteten vid Chicago-universitetet innan han 1950 återvände till Sverige som professor i meteorologi vid Stockholms universitet. Rossby var den förste som forskade om jetströmmarna i den övre atmosfären. När Rossby avled 1957 blev Bert Bolin hans efterträdare. Han kom att spela en central roll i det forskningsarbete som under 1970- och 80-talen utvecklades för att bättre förstå det globala klimatsystemet och särskilt effekterna av mänskliga aktiviteter. När FN:s klimatpanel IPCC bildades 1987 blev Bert Bolin dess förste ordförande, och han kom därmed att kraftfullt påverka det internationella för-

handlingsarbetet. Fredspriset till IPCC 2007 blev på så sätt också ett erkännande av svenska insatser inom klimatforskning och klimatpolitik.

Forskningstraditionen förenades med det allmänna svenska miljöintresset i en aktiv svensk linje i de klimatförhandlingar, som inleddes 1991. Sedan Sverige blivit medlem i EU 1995 har vi givit kraftigt stöd åt Unionens ambitioner i det internationella klimatarbetet; för mig som chefsförhandlare kändes det som en tacksam uppgift att få företråda Sverige i förhandlingarna i Bryssel.

Vårt ordförandeskap i EU första halvåret 2001 – då president Bush deklarerade att USA skulle ställa sig vid sidan av Kyotoprotokollet – bidrog enligt min uppfattning på ett högst konkret sätt till att protokollets framtid kunde säkras. Som ordförande i EU:s klimatgrupp på tjänstemannanivå kunde jag själv konstatera att dåvarande miljöministern Kjell Larsson under dessa månader spelade en internationell huvudroll. Generellt kan också konstateras att svenska politiker och tjänstemän genom centrala ordförande- och koordinationsuppdrag i förhandlingarna påverkat processen genom att ingå i de grupper som satt agendan för förhandlingsprocesserna. Internt har den svenska klimatpolitiken utvecklats i samspel med händelseutvecklingen på den internationella arenan.

I följande kapitel presenteras några av milstolparna i den internationella förhandlingsprocess som inleddes strax efter att IPCC publicerade sin första rapport hösten 1990.

5.1 Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet

Förhandlingarna om klimatkonventionen inleddes i februari 1991 i Washington, och avslutades vid FN i New York i maj 1992. Det var en snabb och intensiv förhandlingsprocess; de flesta förhandlare var inledningsvis ganska vilsna inför den nya problematik som de ställdes inför men med ett skickligt sekretariat och en drivande ordförande, den erfarne fransmannen Jean Ripert, blev det ändå möjligt att slutföra förhandlingen i tid för ett undertecknande i samband med Rio-konferensen i juni 1992.

För svensk del förutsågs inga speciella svårigheter att uppfylla de åtaganden som kunde förväntas bli resultatet av förhandlingarna. Våra instruktioner var rätt öppna, och vi hade under perioden 1973–1988 förmått sänka våra utsläpp av koldioxid med över

35 procent, delvis som en följd av kärnkraftuppbyggnaden men också som en konsekvens av satsningar på energieffektivitet. Däremot var osäkerheten om den framtida energipolitiken ett problem för förhandlingsdelegationen, som mot den bakgrunden knappast kunde ställa sig bakom alltför preciserade och långsiktiga reduktionsåtaganden.

Eftersom förhandlingarna i tiden sammanföll med arbetet i förberedande kommittén för Rio-konferensen präglades det svenska agerandet av vår allmänna inställning till globala miljö- och utvecklingsfrågor, och vår särskilda roll som värd för miljökonferensen 1972 och initiativtagare till Rio. Vi skulle alltså såvitt möjligt företräda en aktiv och konstruktiv linje. Samma ambition gällde naturligtvis också i den andra konventionsförhandling som ägde rum parallellt med förberedelserna för Rio, nämligen konventionen om biologisk mångfald (CBD).³

Under förhandlingen om klimatkonventionen framträdde tydliga motsättningar mellan EU-ländernas och USA:s syn på de åtgärder som skulle kunna vidtagas inom ramen för konventionen. Det var en försmak av de konflikter som även fortsättningsvis skulle prägla industriländernas medverkan i klimatarbetet. EU insisterade på att man skulle komma överens om tidsbestämda reduktionskvoter, medan USA förespråkade mera satsning på ny teknik och nationellt bestämda åtgärdspaket. Sverige, som vid den här tidpunkten ju ännu inte var medlem av EU, fick i slutskedet av förhandlingen en förfrågan om leda förhandlingar mellan industriländerna för att söka finna en lösning. Eftersom en sådan roll kunde ligga i linje med våra ambitioner för förhandlingen accepterades erbjudandet. De svenska ansträngningarna att nå fram till en gemensam position gav vissa resultat men räckte inte ända fram. De slutliga lösningarna nåddes genom politiska kontakter på högsta nivå mellan ordföranden Ripert och de franska, engelska och amerikanska regeringarna.

Den här episoden är ett exempel på att våra strävanden att vinna internationellt förtroende och därmed påverka förhandlingsprocesser på miljöområdet ibland är framgångsrika. Samtidigt går det inte att dra alltför långtgående slutsatser, ofta är det tillfälligheter som spelar in.

³ Sambandet mellan klimatförhandlingen och Rio-förberedelserna markerades för svensk del av att jag ledde de svenska delegationerna i båda förhandlingarna. Jag var också ordförande i den plenararbetsgrupp under Riokonferensens förberedande kommitté som bl.a. förhandlade fram kap. 9 om atmosfär i Agenda 21.

Enligt FN:s klimatkonvention (United Nations Framework Convention on Climate Change, UNFCCC) syftar det multilaterala klimatsamarbetet till att stabilisera den atmosfäriska halten av växthusgaser på en nivå som förhindrar en farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet (FCCC artikel 2). Konventionen ger den rika delen av världen ansvaret för att ta det första steget mot denna målsättning och förbinder sålunda industriländerna till att upprätta nationella åtgärdsprogram för att stabilisera sina växthusgasutsläpp vid 1990 års nivå fram till år 2000 (FCCC artikel 4.2. a) och b). Formuleringarna är dock vaga och gav inget underlag för en effektiv uppföljningsregim. Industriländerna åläggs också att tillhandahålla de finansiella och tekniska resurser som krävs för att utvecklingsländerna ska kunna fullfölja konventionens allmänna krav på regelbunden rapportering av nationella källor och sänkor av växthusgaser, och för att möjliggöra en anpassning till de eventuellt skadliga effekter som klimatförändringarna kan medföra i länderna (FCCC artikel 4.3 och 4.7). När klimatfrågan nu givits allt högre prioritet och intresset i allt större utsträckning knyts till förhandlingar om regimen efter Kyotoprotokollets inledande fas är det värt erinra om att klimatkonventionen fortfarande är grunden för förhandlingsarbetet: den målsättning som uttryckts i art. 2 är fundamental och refereras i många olika sammanhang.

UNFCCC undertecknades av 153 länder i samband med FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992 och trädde i kraft två år senare efter att ha ratificerats av 50 parter, däribland Sverige. (USA var bland de första att ratificera konventionen.) I propositionen ”Om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.” från februari 1993 (prop. 1992/993:179) föreslås att riksdagen godkänner ramkonventionen om klimatförändringar och antar en nationell strategi som säkerställer att de svenska koldioxidutsläppen stabiliseras på 1990 års nivå t.o.m. år 2000. Regeringen konstaterar att en svensk klimatstrategi måste vara åtgärdsinriktad och utformas på ett sådant sätt att Sverige inte bara lever upp till sina internationella åtaganden, utan också agerar pådrivande i det internationella arbetet. 1993 års klimatproposition stödde sig på den energipolitiska överenskommelsen mellan socialdemokraterna, folkpartiet och centerpartiet två år tidigare (se rskr. 1990/91:373). Carl Bildts regering konstaterar i propositionen att Sveriges införande av koldioxidskatten år 1991 liksom de nationella satsningarna på ökad energihushållning och förnyelsebara energikällor som vindkraft, solenergi och biobränsle befäster

landets internationella tätposition på klimatområdet och visar att Sverige är berett att ta sin del av i-världens särskilda ansvar för att bromsa de globala klimatförändringarna (prop. 1992/93:179, sid. 20). Även om propositionen understryker vikten av att Sverige verkar för att industriländerna åtar sig utsläppskvoter enligt en preciserad tidtabell i de fortsatta förhandlingarna, framhåller regeringen också kostnadseffektivitet som en viktig utgångspunkt för det framtida nationella och internationella klimatarbetet (prop 1992/93 sid. 29–42).

Sveriges inställning under de fortsatta förhandlingarna följde i stort sett denna inriktning. Det första mötet med partskonferensen (COP 1) hölls i Berlin 1995. Sverige hade just blivit medlem av EU, men vi ansågs ändå så opartiska att jag som svensk delegationschef blev utsedd att leda den arbetsgrupp med ett tjugotal länder som under rätt stora svårigheter utarbetade ett mandat för förhandlingarna om det som två år senare skulle bli Kyotoprotokollet. Den här förhandlingen kom att tackla många av de problem som alltsedan dess stått i centrum för klimatförhandlingarna: nationella utsläppskvoter, tidtabeller, u-länders åtaganden.

Diskussionen om en internationell utsläppshandel hänger tätt samman med kravet på kvantitativa utsläppsåtaganden för industriländerna. Kravet framfördes redan i de förberedande förhandlingarna inför Rio-konferensen 1992, men sköts på framtiden då åsikterna gick isär och tiden var för kort för att nå en överenskommelse (Bodansky 1994). Vid Berlinmötet 1995 enades de förhandlande parterna om att utforska möjligheterna för marknadsmässiga instrument genom att upprätta en pilotfas för gemensamt genomförda klimatprojekt i utvecklingsvärlden och Östeuropa (Activities Implemented Jointly, AIJ). Den ekonomiska grundidén att dessa projekt skulle leverera kostnadseffektiva utsläppsminskningar var dock kontroversiell, och det beslutades sålunda att industriländerna inte skulle få tillgodoräkna sig några säljbara utsläppskrediter från sina AIJ investeringar. Utvecklingen av den internationella koldioxidmarknaden hade inte desto mindre inletts.

Kyotoprotokollet kan ses som en kompromiss mellan kravet på långtgående utsläppsreduktioner å ena sidan och önskemålet att minimera kostnaderna den andra. Medan EU-länderna, de små ö-länderna i Stilla Havet och Karibien liksom många utvecklingsländer yrkade på tydliga tidtabeller för nationella utsläppstak och harmoniserade nationella åtgärdsprogram i de förberedande

Kyotoförhandlingarna, verkade USA, Kanada, Japan och Australien för maximal flexibilitet och kostnadseffektivitet (Grubb et al. 1999). I den slutliga överenskommelsen accepterade industriländerna åtaganden som i genomsnitt skulle innebära en reduktion av 1990 års växthusgasutsläpp med 5.2 procent under perioden 2008–2012. En förutsättning för dessa kvantitativa åtaganden var en utvecklad utsläppshandel via Kyotoprotokollets s.k. flexibla mekanismer (se faktaruta 2). Trots deras olikheter syftar mekanismerna till samma sak, nämligen att växthusgasutsläpp ska reduceras där kostnaderna är som lägst. Behovet av kostnadseffektivitet har varit ett centralt inslag i klimatförhandlingarna från början.

EU:s inställning till de marknadsbaserade mekanismerna var länge kluven. Medan Sverige från början tog en ganska positiv linje var flera EU-länder, främst Tyskland, Danmark och Österrike, i början starkt negativa. Dessa länder ansåg att mekanismerna innebar ett kryphål i systemet och att man i princip inte skulle få köpa sig fri från åtgärder på hemmaplan. Positionen var influerad av inställningen i stora delar av NGO-kretsen, och särskilt Tyskland med den gröne miljöministern Jürgen Trittin i spetsen var mycket restriktiva. Under en tid laborerade EU med en mängd komplicerade formler för att säkerställa ett begränsat utnyttjande av mekanismerna. I Kyoto visade det sig dock omöjligt att vinna gehör för den linjen och det som återstår är en formulering i protokollet som förklarar att mekanismer ska vara ”supplementary” till egna åtgärder. Det är ju en allmän formulering, men i Marrakech-uppgörelsen 2001 görs ett försök till tolkning avseende artiklarna 6, 12 och 17 i Kyotoprotokollet:

”Användningen av mekanismerna ska vara supplementär till inhemska åtgärder och inhemska åtgärder ska således utgöra en signifikant del av ansträngningen varje Part i Annex I gör för att möta sina kvantifierade utsläpps begränsningar och reduktionsåtaganden.”

Det är ännu oklart hur supplementaritet kommer att behandlas i framtida överenskommelser. En realistisk bedömning måste vara att stor flexibilitet kommer att gälla.

I Sverige var även miljörelsen ganska öppen för de marknadsbaserade mekanismerna. I näringslivet var man redan från början intresserad, även om det tog tid innan man på allvar började se möjligheterna. AIJ blev något av en väckarklocka, särskilt med

hänsyn till de möjligheter som öppnades för samarbete med de baltiska länderna. Mekanismerna fick en rätt hög prioritet i det svenska förberedelsearbetet för olika klimatförhandlingar. Vi har också deltagit aktivt i förhandlingarna om utformning och tillämpning av reglerna. Sverige är för närvarande representerat i den styrkommitté som utsetts för att följa Joint Implementation.

Faktaruta 2 Kyotoprotokollets flexibla mekanismer

Utsläppshandel (international emissions trading) – Länder med bindande åtaganden kan köpa och sälja utsläppskvotenheter sinsemellan. EU:s system för handel med utsläppsrättigheter (EU/ETS), som inleddes 2005 på försöksbasis, är ett exempel på detta. ETS omfattar enbart koldioxid, och täcker f.n. cirka 45 procent av unionens samlade koldioxidutsläpp. Under perioden 2008–2012 går EU/ETS in i ett nytt skede, och kan också kopplas till andra handelssystem enligt Kyotoprotokollet.

Gemensamt genomförande (joint implementation) – Länder med bindande åtaganden kan investera i projekt som minskar utsläpp eller ökar kolupptaget i skog och mark i andra länder med åtaganden och tillgodoräkna sig effekten mot sina Kyotoåtagande. De flesta JI-projekten har hittills initierats i Östeuropa och Baltikum där kostnaderna för utsläppsminskningar är relativt låga. Svenska investeringar har främst fokuserat på energisamarbete med Ryssland, Lettland, Litauen, Rumänen och Bulgarien och utvecklats under konventionens pilotfas för gemensamt genomförda projekt.

Mekanismen för ren utveckling (clean development mechanism) – Länder med kvantitativa åtaganden kan investera i projekt som minskar utsläpp eller ökar kolupptaget i skog och mark i länder utan sådana åtaganden (u-länder) och tillgodoräkna sig resultaten mot sina Kyotoåtaganden. Dessa projekt måste dock bidra till hållbar utveckling i värdlandet.

Motsättningarna inom EU om utsläppshandel minskade så småningom och unionen kom att ta en ledarroll genom att besluta om ett internt system (EU/ETS), som under åren 2005–2007 drivits på försöksbasis. Utsläppshandeln inom EU fick på det hela

taget en positiv start och mötte stor uppmärksamhet internationellt. Samtidigt har prisnivåerna för utsläppsrätter fluktuerat kraftigt under försöksperioden. Från att en längre tid ha överstigit 15 öre/kg koldioxid har de fallit till nivåer under 1 öre/kg. Inför perioden 2008–2012 har EU-kommissionen vid sin utvärdering generellt ansett att medlemsstaterna vid tilldelningen av utsläppsrätter varit för generösa, vilket innebär att marknaden fungerar dåligt och att systemet inte med tillräcklig kraft bidrar till att minska utsläppen. Även Sverige har utsatts för denna kritik, och också accepterat kommissionens krav på att minska den totala omfattningen av utsläppsrätter.

Frågan om nivån på tilldelningen av utsläppsrätter är grundläggande för systemets funktion. På sikt borde också en övergång till ett auktionssystem för tilldelningen av utsläppsrätterna vara en naturlig utveckling. Det är angeläget att den svenska diskussionen om dessa frågor fortsätter.

Ett nytt inslag i debatten kring marknadskrafterna och utsläppsreduktioner är de initiativ som syftar till att neutralisera utsläppen av koldioxid exempelvis vid resor genom att köpa in sig i olika kompensationsystem (carbon offsets). Dessa kan se ut på olika sätt och en vildvuxen flora har utvecklats under de senaste åren. Gemensamt är att de alla söker engagera ett personligt ansvar, vilket naturligtvis i sig är bra. Men jag tror inte man kan nå mera långtgående resultat genom att ”skuldbelägga” enskilda människor. Det förefaller angeläget att man får en internationell reglering och kontroll av dessa initiativ

För svensk del är också frågan om relationen mellan de flexibla mekanismerna och mera traditionella styrmedel som koldioxid- och energiskatter av central betydelse. Sverige har med rätta uppmärksammats för den roll som dessa skatter spelat i arbetet på att sänka koldioxidutsläppen. Energimyndigheten och Naturvårdsverket har visserligen konstaterat att det är svårt att utvärdera skatterna, men konstaterar ändå att koldioxidskatten är ett kostnadseffektivt styrmedel med en betydande effekt på utsläppen, och att energiskatten också är effektiv.⁴

Diskussionen om skatter och flexibla mekanismer kommer naturligtvis att fortsätta, och det kan också förmodas att vi bara är i början på en utveckling av de marknadsbaserade instrumenten. Eftersom det vid det här laget framstår som tydligt att en effektiv

⁴ Dessa uppgifter har återgivits i prop. 2005/06:172, Nationell klimatpolitik i global samverkan.

klimatregim inte kan upprättas utan att marknadskrafterna engageras fullt ut är det angeläget att Sverige aktivt deltar i debatten och söker att påverka utvecklingen. I det här perspektivet framstår det beslut som togs 2002 om det svenska nationella utsläppsmålet som mindre ändamålsenligt; enligt min uppfattning har det skapat oklarhet om vår inställning till mekanismerna. Beslutet innebar att målet på -4 % för perioden 1990–2012 skulle uppnås utan att använda de flexibla mekanismerna. (Kompensation för sänkor förutsattes inte heller ske⁵). Det återstår att se vilka effekter denna uppläggning får när slutavräkningen ska göras för EU:s ”bubbla” efter 2012. (Som framgår av tabell 5:1 är Sveriges beting +4 %.)

Motivet för formuleringen av det svenska målet angavs i propositionen på följande sätt: ”Regeringen vill genom det föreslagna reduktionsmålet tydligt markera att klimatfrågorna framgent kommer att vara en central fråga i arbetet mot hållbar utveckling.” Det är naturligtvis högst diskutabelt om denna målsättning verkligen krävde att man avsåg sig rätten till användning av mekanismerna.

Den svenska politiken i dessa frågor bör därför i framtiden inriktas på en fortsatt aktiv svensk medverkan i förhandlingarna i syfte att åstadkomma så stora utsläpps begränsningar som möjligt, med utnyttjande av de marknadsbaserade mekanismerna. Sverige bör då inte utforma sina mål så att de systemmässigt avviker från EU:s mål, även om de naturligtvis i siffror kan vara mera ambitiösa. Vår hittillsvarande linje kan ha haft en positiv effekt genom att visa på möjligheten av större reduktioner än som överenskommit i EU-förhandlingarna. Men här handlar det om en systemfråga och om de signaler som ges om vår inställning till användningen av mekanismerna.

Den svenska positionen i klimatförhandlingarna har i hög grad påverkats av utformningen av vår nationella energipolitik. Under perioden 1973–1988 minskade de svenska utsläppen av koldioxid med över 35 procent. Detta berodde delvis på uppbyggnaden av kärnkraft, men också på betydande ansträngningar att öka energi-effektiviteten. Vår elektricitetsproduktion har nu inga utsläpp av koldioxid, eftersom den i stort sett är jämnt fördelad mellan kärnkraft och vattenkraft. Undan för undan har ju också större delen av fjärrvärmens kommit att produceras med biobränslen.

⁵ Prop. 2001/02:55, Sveriges klimatstrategi. Med denna proposition föreslogs godkännande av Kyotoprotokollet.

Mot bakgrund av Sveriges speciella situation var det från början viktigt att i de internationella förhandlingarna få in referenser till länders olika utgångslägen som en bas för kommande utsläppsreduktioner⁶.

I propositionen "En uthållig energiförsörjning" (prop. 1996/97:84) som lades fram kort före Kyotomötet år 1997 betonar regeringen vikten av kostnadseffektivitet och rättvisa i fördelningen av framtida utsläppsåtaganden. Enligt propositionen, som byggde på en uppgörelse mellan socialdemokraterna, centerpartiet och vänsterpartiet, har den svenska energibeskattningen, energihushållningen och landets ökade användning av förnyelsebara energislag näst intill halverat Sveriges växthusgasutsläpp sedan 1970-talet och gjort att landet ligger långt framme i omställningen till ett ekologiskt och ekonomiskt hållbart energisystem. Även om ambitionen att vara ett föregångsland på klimatområdet består, menade regeringen att Sverige måste säkerställa att den inhemska industrin inte åläggs en väsentligt större börda än konkurrentländernas industrier (se prop. 1996/97:84).

Redan innan denna proposition lagts hade de svenska synpunkterna beaktats i EU:s interna förberedelsearbete inför Kyoto. Förhandlingen om bördefördelningen inom EU:s "åtagandebubbla" ledde, som framgår av tabell 5.1, till en differentiering som på det hela taget gick efter en slags nord-syd-modell. Ett av undantagen var Sverige, som mot bakgrund bl.a. av sina tidigare reduktioner fick ett beting på +4 procent.⁷ Metodiken för att uppnå vad som kom att kallas "equivalency of effort" var intressant. Det nederländska ordförandeskapet första halvåret 1997 hade med hjälp av forskare utvecklat en modell kallad "Triptych", som sökte en så objektiv jämförelse som möjligt mellan medlemsländernas nationella omständigheter (ex. folkmängd, ekonomisk utveckling, energieffektivitet i kraftsektorn). Resultatet av modellen kom att uppfattas som rimligt av i stort sett alla medlemsländer, och det fanns därmed begränsat utrymme för förhandlingar om justeringar. Mot den här bakgrunden kunde länder som Luxemburg, Tyskland, England och Danmark acceptera tämligen kraftfulla utsläppsreduktioner. Av stor betydelse i detta sammanhang var att Europas kolproducenter kraftigt minskat sin

⁶ Jfr FCCC art. 4.2 a): "...and taking into account the differences in these Parties" starting points and approaches, economic structures and resource bases...."

⁷ I den ursprungliga kalkylen av det nederländska ordförandeskapet hade Sverige tilldelats +5 procent, men detta justerades ned till +4 procent i samband med det formella rådsbeslutet ett år senare.

brytning och användning av kol. De politiska besluten hade redan fattats, och förutsättningarna var därför goda för att genomföra minskningar av utsläppen utan att skapa spänningar i allmänna opinionen.

Tabell 5.1 EU:s bördefördelning

<i>Land</i>	<i>Utsläppsreduktion från 1990 års nivå (CO2 ekvivalenter)</i>
Luxemburg	-28
Tyskland, Danmark	-21
Österrike	-13
England	-12,5
Belgien	-7
Italien	-6
Holland	6
Finland, Frankrike	0
Sverige	+4
Irland	+13
Spanien	+15
Grekland	+25
Portugal	+27

Sveriges accept av bördefördelningen fick ett intressant politiskt efterspel. Dåvarande miljöministern Anna Lindh fick kritik i riksdagen, eftersom oppositionen menade att hon brutit mot den uppgörelse som skett inför beslutet om att ratificera klimatkonventionen år 1993. Då hade nämligen riksdagen beslutat acceptera den stabilisering av utsläppen på 1990 års nivå som angavs i konventionens art. 4.2. a) och b). Men dessutom hade riksdagen lagt till att utsläppen skulle minska bortom sekelskiftet. Därmed borde inte den svenska miljöministern ha kunnat acceptera ett beslut som gav oss möjlighet till en ökning.

Anna Lindhs svar var både enkelt och självklart: vi hade accepterat en uppgörelse om bördefördelning; men det fanns inga hinder mot att göra mer än som angivits av EU. Man kan naturligtvis spekulera i vad mån denna debatt påverkat regeringens tidigare diskuterade beslut att undanta sänkor och handel med utsläppsrätter från det nationella klimatmålet, och därmed tydligt visa våra ambitioner. Jag kan dock inte se något direkt samband:

snarare handlar det beslutet om en allmänt uttryckt strävan att vara ett gott exempel för omvärlden.

5.2 Sveriges strategi i förhandlingarna om Kyotoprotokollet och dess uppföljning

Inför COP-3 i Kyoto deltog Sverige aktivt i förberedande diskussioner, både på EU-nivå och internationellt. Vid det här laget hade vi blivit varma i kläderna inom EU-gruppen, och Anna Lindh hade blivit en uppmärksammad och uppskattad medlem av kretsen av miljöministrar. Förhandlingarna i Kyoto blev hårda och segdragna, och kom mot slutet att engagera ministernivån på ett mycket direkt sätt, särskilt i fråga om reduktionsåtagandena. I slutuppgörelsen accepterade EU -8 %, USA -7 % och Japan -6 % för perioden 1990–2012. Luxemburg var formellt EU-ordförande under den här perioden, men i realiteten kom det blivande ordförandelandet Storbritannien med vice premiärministern John Prescott i spetsen att spela den centrala EU-rollen i förhandlingarna mellan Annex I-länderna. I slutskedet satt EU-ministrarna praktiskt taget i ständig session för att följa Prescotts och några andra ministrars diskussioner med USA, Ryssland och Japan för att nå fram till en lösning. Anna Lindh var då en av de ledande i EU-kretsen för en pragmatisk och resultatriktad linje. Även i andra frågor gjorde Sverige aktiva insatser. Jag själv ledde exempelvis förhandlingarna i den process som ledde fram till skrivningarna i Kyotoprotokollets artikel 10 om åtaganden för alla länder – ett utomordentligt svårlöst problem, som kunde avgöras direkt i plenum först vid 3-tiden sista natten.

När Kyotoprotokollet antogs var det i realiteten ännu inte fullständigt: tiden hade helt enkelt inte räckt till, och skrivningarna om kalkyl av sänkor, reglerna för handel med utsläppsrätter och detaljerna i uppföljningsmekanismen var långt ifrån operativa. Därför var det underförstått att förhandlingarna om dessa och en del andra detaljfrågor skulle fortsätta vid nästa partsmöte i Buenos Aires hösten 1998.

Efter Kyoto-mötet följde därför en period av intensiva förhandlingar. Förhoppningarna att vid COP-4 i Buenos Aires klara utestående frågor visade sig dock orealistiska. I stället antogs en handlingsplan (the Buenos Aires Plan of Action) som syftade till att klargöra Kyotoprotokollets detaljer i tid för det sjätte

partsmötet, planerat till hösten 2000. Samma år tillsatte den svenska regeringen en parlamentarisk kommitté som fick till uppgift att presentera en nationell strategi med åtgärdsprogram och delmål till det övergripande miljö kvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan" som hade lanserats i samband med miljömålspropositionen i maj 1998 (se prop. 1997/98:145). En särskild utredare fick också i uppgift att granska hur Kyotoprotokollets flexibla mekanismer bäst kunde introduceras i Sverige (prop. 1997/98:145, sid. 277). Klimatkommitténs betänkande "Förslag till en svensk klimatstrategi" (SOU 2000:23) och Kjell Janssons enmansutredning "Handla för att uppnå klimatmål" (SOU 2000:45) presenterades båda april 2000 och låg till grund för den samlade klimatstrategi som regeringen presenterade i november drygt ett år senare (se prop. 2001/02:55).

Denna proposition reflekterar händelseutvecklingen i de internationella förhandlingarna sedan 1998 och innehåller dessutom en direkt koppling till miljö kvalitetsmålet "Begränsad klimatpåverkan", som innebär att halten av växthusgaser i atmosfären, räknat som koldioxidekvivalenter, ska stabiliseras på en nivå av 550 ppm, och att Sverige bör verka för att detta ska uppnås genom internationellt samarbete.

Det kan vara motiverat, att i denna studie, som syftar till att analysera den svenska politiken för hållbar utveckling i det internationella perspektivet, närmare utveckla hur Sverige agerade under ordförandeskapet i EU. Erfarenheterna kan vara av intresse för framtida ordförandeskap (nästa gång blir andra halvåret 2009) och dessutom belysa hur länken mellan nationell och internationell politik hanterades under denna period. Därtill kommer att många iakttagare ansåg att klimatfrågan blev ett av de mest uppmärksammade områdena under ordförandeskapet.

Sedan ökad klarhet hade nåtts om förutsättningarna för den svenska energipolitiken på sikt och sedan det visat sig möjligt att i stort sett leva upp till målsättningen om stabilisering av utsläppen under perioden 1990–2000⁸ hade förutsättningarna förbättrats för ett aktivt ordförandeskap på klimatområdet. Kjell Larsson hade också vid det här laget skaffat sig en stark position i kretsen av miljöministrar. I regeringens målsättningar för ordförandeskapet nämndes också klimatpolitiken som en prioriterad fråga. Samtidigt stod det klart att vi här som på andra områden inte skulle ha

⁸ Utsläppen 1990 var knappt 70,4 ton koldioxidekvivalenter, medan motsvarande siffra 1999 var drygt 70,4 ton.

möjlighet att driva specifikt svenska intressen: ordförandeskapets uppgift är framförallt att säkerställa en konstruktiv politik för hela unionen.

Utgångsläget för förhandlingsprocessen under 2001 var oklart. COP 6 i Haag i december 2000 hade slutat med ett misslyckande: EU och USA hade inte lyckats komma överens om reglerna för beräkning av sänkor, och flera andra frågor var också utestående. I sista stund gjordes olika försök att nå en uppgörelse mellan EU och USA, men de misslyckades. Syftet var att söka en kompromiss med den utgående Clinton-administrationen; på svensk sida var vi skeptiska och tvivlade på att Bush-administrationen skulle känna sig bunden av en sådan överenskommelse. Dessutom var EU splittrat i synen på förhandlingssituationen.

När Sverige övertog ordförandeskapet i januari 2001 angav vi tre prioriteringar för klimatarbetet: för det första att säkerställa en enad EU-position, för det andra att verka för ett snabbt återupptagande av förhandlingarna om Kyotoprotokollet, och för det tredje att driva på unionens interna klimatarbete. Dessa mål kunde uppnås, även om Bush-administrationens definitiva nej till Kyotoprotokollet i mars 2001 gav vårt ordförandeskap en annan karaktär än vi väntat oss.

Det brutala amerikanska ställningstagandet⁹ föranledde en snabb och kraftfull reaktion från svensk sida, och vid flera EU-möten bekräftades EU:s starka uppslutning kring protokollet. Som talesman för EU förklarade Kjell Larsson, att Unionen skulle ratificera protokollet, och att man skulle göra allt för att förmå andra länder att ratificera. Ett besök i Washington i april 2001 av den svenska förhandlingsledningen tillsammans med nästa ordförandeland Belgien och EU-kommissionären Margot Wallström gav möjlighet att i världsmedia fokusera på Sveriges roll och understryka EU:s beslutsamhet att verka för att Kyoto-protokollet verkligen skulle komma att träda i kraft. En intensiv resediplomati med besök i 77-gruppens ordförandeland Iran samt Indien, Kina, Ryssland, Japan, Canada och Australien gav möjlighet att ytterligare understryka budskapet.

Samtidigt hölls kontakten med USA, bland annat genom OECD, och vid toppmötet EU/USA i Göteborg i juni 2001 kunde

⁹ Ett flertal uttalanden gjordes av innebörd att Kyotoprotokollet inte längre var en framkomlig väg. Så deklarerade dåvarande säkerhetsrådgivaren Condoleezza Rice vid ett möte med EU-ambassadörer att "the Kyoto Protocol is dead; it was dead on arrival of this Administration".

man enas om att "agree to disagree", dvs. vi fick en amerikansk försäkran att man inte skulle aktivt motarbeta det fortsatta arbetet med Kyotoprotokollet. I stort sett har USA också levt upp till detta.

Parallellt med denna utveckling av relationerna med USA var också det svenska ordförandeskapet aktivt involverat i det arbete som syftade till att återuppta de globala förhandlingarna där man lämnat dem i Haag 2000. En serie informella möten gjorde det möjligt att finna en bra bas för det återupptagna COP-6 som hölls i Bonn i juli 2001. Vid det laget hade Sverige lämnat över ordförandeklubban till Belgien, men ett antal svenska förhandlare ombads fortsätta att företräda unionen på sina specialområden. De återstående problemen kunde lösas i Bonn, och vid COP-7, som hölls i Marrakech i december 2001 kunde man också komma överens om de juridiska detaljerna i vad som kom att kallas "the Marrakech Accords".

Enligt min uppfattning var Sveriges första ordförandeskap i EU framgångsrikt. På miljöområdet imponerade Kjell Larsson med sitt personliga engagemang och goda politiska omdöme; dessutom hade den svenska förhandlingsdelegationen trimmats samman under flera år. Men det är också viktigt framhålla att våra insatser blev möjliga därför att det interna klimatarbetet och det allmänna opinionsläget i Sverige skapade förutsättningar för svenska delegationer att ha vida och flexibla instruktioner under den aktuella perioden. Klimatförhandlingarna under den här perioden är ett gott exempel på de positiva konsekvenser för internationellt arbete som en framåtsyftande nationell politik kan skapa. (I den tidigare nämnda prop. 2001/02:55, s. 8, formulerades den centrala målsättningen på följande sätt: *Regeringen anser att Sverige skall driva en kraftfull klimatpolitik i syfte att begränsa klimatpåverkan inom och utom landet.* Eftersom klimatfrågan till sin natur är global finns här goda möjligheter att utveckla positiva återkopplingar mellan de olika nivåer som klimatfrågan berör.

Ordförandeskapet gav också underlag för ett fortsatt aktivt svenskt deltagande i klimatförhandlingarna, där svenska förhandlare i många olika funktioner bidragit till att föra förhandlingarna framåt. Ända fram till hösten 2004 fanns dock fortfarande osäkerhet om Kyotoprotokollet verkligen skulle bli en internationellt erkänd realitet. Då gav emellertid president Putin besked om att Ryssland skulle ratificera, och 16 februari 2005 trädde protokollet i kraft. Det första mötet med protokollets parter

hölls i Montreal i november 2005, och då kunde Marrakech-överenskommelserna slutgiltigt formaliseras.

I propositionen 2005/06:172 (Nationell klimatpolitik i global samverkan) daterad 16 mars 2006, som utvecklades i miljödepartementet med miljöministern Lena Sommestad som en drivande kraft sammanfattades Sveriges politik och insatser under den period då Kyotoprotokollet förhandlades och fördes fram till ikraftträdande. Beskrivningen av åtgärder är lång och ingående och visar att regeringen verkligen tagit klimatfrågan på allvar och sett den som ett centralt inslag i vår politik för hållbar utveckling. Man beskriver de insatser som gjorts för att genom uppdrag till Naturvårdsverket och stora ekonomiska satsningar förbättra medborgarnas kunskaper om och intresse för klimatfrågan. Propositionen anser också att positiva resultat uppnåtts genom lokala investeringsprogram (LIP) och klimatinvesteringsprogram (KLIMP), där betydande statliga medel ställts till kommunernas förfogande för investeringsstöd med sikte på att minska utsläpp av växthusgaser och samtidigt förbättra sysselsättningen.

På sid. 8 i propositionen görs ett tydligt uttalande om Sveriges ambitioner i klimatfrågan:

”En av utgångspunkterna i den svenska klimatstrategin är att Sverige skall vara ett föredöme genom att visa att det är möjligt att förena en offensiv klimatpolitik med en god ekonomisk tillväxt.”

”Klimatfrågan utgör en integrerad del i regeringens övergripande politik för miljödriven tillväxt och en rättvis och hållbar global utveckling. Kraftfulla nationella åtgärder och en aktiv medverkan i det globala klimatsamarbetet är insatser som kompletterar och ömsesidigt förstärker varandra.”

De svenska insatserna i förhandlingarna sammanfattas i inledningen till propositionens internationella avsnitt med tydlig tillfredsställelse (sid. 38):

”Som en avslutning på denna korta historik bör nämnas att svenska vetenskapsmän och förhandlare från första början har haft betydelsefulla roller i såväl den vetenskapliga som den politiska process som till slut ledde fram till klimatkonventionen och Kyotoprotokollet. Efter medlemskapet i EU har Sverige dessutom i hög grad varit pådrivande för EU:s hållning i förhandlingarna och dess kraftfulla försvar av Kyotoprotokollet, inte minst under det svenska ordförandeskapet. Sverige spelar också en aktiv roll vid utformningen och genomförandet av EU:s gemensamma klimatpolitik”.

5.3 Klimathotets nya dimensioner: Sverige och förhandlingarna om en ny internationell klimatregim bortom 2012

Det här avsnittet i studien inleddes med en hänvisning till de nya forskningsrön och den nya politiska uppmärksamhet, som lyft hotet om klimatförändringar till att bli en realitet för människor runt om i världen. Inte minst under det senaste året har IPCC- och Stern-rapporterna understrukit hotets allvar och påverkat opinionsläget. Samtidigt börjar de förberedande diskussionerna om klimatregimen efter 2012 att övergå i verkliga förhandlingar. Tiden börjar bli kort, om man ska kunna undvika ett ”avtalslöst tillstånd” då Kyotoprotokollets första åtagandeperiod löper ut 2012.

Samtidigt vet vi att motsättningarna fortfarande är stora. Två överskuggande problem kommer att tynga förhandlingarna: hur ska USA, med 23 procent av världens totala utsläpp av koldioxid, kunna integreras i industriländernas reduktionsmål; och hur ska stora, snabbt växande u-länder som Kina och Indien kunna acceptera någon form av kvantifierade åtaganden, som inte får hindra ekonomisk utveckling och kamp mot fattigdom? Till detta kommer de stora insatser som behöver göras för att stödja länder i u-landsvärlden i anpassningen till de klimatförändringar som redan konstaterats och som i framtiden kan bli en svår belastning för utvecklingsprocessen.

Osäkerheten om olika parters utgångslägen är ännu stor. De stora u-länderna hävdar fortfarande att det måste vara industriländerna som i första hand ska vidtaga åtgärder. Man hänvisar till det historiska faktum att dessa länder fram tills nu svarat för upp mot 80 procent av den samlade koncentrationen av växthusgaser i atmosfären, och att u-länderna fortfarande måste ge prioritet åt att bekämpa fattigdomen. Samtidigt är det ett faktum att Kina inom ett antal år kommer att passera USA som det land som har de största utsläppen.

I USA förändras otvivelaktigt opinionsläget. President Bush har nu medgett att utsläpp av växthusgaser är ett allvarligt problem, men han har inte talat om andra typer av åtgärder än att fortsätta att stimulera teknikutveckling. I samband med G-8-ländernas toppmöte i Tyskland i juni 2007 accepterade Bush dock att medverka i förhandlingar om en framtida regim. Ett antal delstater, däribland Kalifornien, har antagit egna utsläppsmål och infört system med handel med utsläppsrätter, och generellt växer intresset

för medverkan i nationella handelssystem. Hundratals städer har accepterat egna utsläppsmål efter Kyoto-modell. Viktiga sektorer inom näringslivet, exempelvis bilindustrin, har blivit mera positiva till klimatåtgärder. Mot den här bakgrunden kan det inte uteslutas att den president, som tillträder 2009, kan komma med en ny klimatpolitik och nya förslag som kan komma att radikalt påverka förhandlingsläget.

EU-rådet med deltagande av stats- och regeringschefer har nyligen fastlagt en ambitiös grundposition i förhandlingarna¹⁰ och strävar efter att fortsätta att vara pådrivande. Ännu vet ingen hur en ny klimatregim kommer att se ut, men många ser nu framför sig en mera differentierad regim än hittills, med olika byggstenar, som kan sammanfogas till ett paket som förhoppningsvis ska kunna accepteras av alla.

Men vägen dit är alltså ännu lång. Det finns en motsättning mellan å ena sidan forskarnas varningar och krav på snabba åtgärder och å den andra det internationella förhandlingssystemets sävliga lunk. Det finns helt säkert också en motsättning mellan kortvariga opinionsstormar och människors verkliga beredvillighet att acceptera nya skatter och regleringar i syfte att minska utsläppen av växthusgaser. Allt detta innebär att de kommande förhandlingarna kommer att bli både sega och svåra. Sverige måste anses ha ett gynnsamt utgångsläge, mot bakgrund av att vi sannolikt kommer att leva upp till våra åtaganden och att vi har skaffat oss en bra position i EU-samarbetet.

Sverige har också en ny statsminister och en ny regering, där moderata samlingspartiet spelar en central roll. Under valkampanjen visade Fredrik Reinfeldt ett svalt intresse för klimatfrågan och för miljöfrågorna i allmänhet. Han verkade passiv och rätt ointresserad under debatterna. Nu har emellertid situationen förändrats i grunden: statsministern deltog våren 2007 aktivt i det möte med Europeiska rådet, där man antog radikala förslag om EU:s utgångsposition i de fortsatta förhandlingarna, och han har allt tydligare markerat att klimatfrågan är en ödesfråga för mänskligheten och att Sverige måste medverka aktivt i de fortsatta förhandlingarna. Han har också aviserat nytänkande i fråga om de nationella åtgärder som kommer att behövas.

¹⁰ Grundpositionen innebär att EU är berett att sänka sina samlade utsläpp av växthusgaser med 20 procent i förhållande till 1990 fram till 2020; Unionen är också redo att gå till -30 procent om andra länder gör motsvarande åtaganden.

Ett vetenskapligt råd har inrättats, som lämnat sin slutrapport under hösten 2007, och en parlamentarisk kommission har just inlett sitt arbete. En ny klimatproposition kan förväntas 2008, men det är naturligtvis ännu oklart vad den kommer att innehålla. Delvis kan det bli beroende av hur de internationella förberedande förhandlingarna kommer att falla ut; i juni 2007 hölls i Riksgränsen ett möte med miljöministrar från ett trettiotal i- och u-länder under ordförandeskap av miljöminister Andreas Carlgren, där man kunde konstatera ökad kompromissvilja och en tydlig strävan att vid partskonferensen i Indonesien i december 2007 komma överens om en plan för de fortsatta förhandlingarna om regimen efter 2012.

Regeringskiftet har alltså inte förändrat ambitionerna i klimatfrågan, och socialdemokraternas nya partiledare Mona Sahlin har också redan deklarerat att hon ser hotet om klimatförändringar som en prioriterad fråga. Det borde alltså finnas förutsättningar för rätt långgående politisk enighet om den svenska klimatpolitiken, och om det angelägna i en proaktiv och konstruktiv svensk medverkan i det internationella förhandlingsarbetet. Samtidigt måste erinras om att skarpa åtgärder på klimatområdet kan få djupgående effekter på grundläggande frågor som rör transportinfrastruktur, skatter, energiproduktion, och konsumtion i allmänhet. I perspektivet finns ju också för svensk politik riktigt centrala och kontroversiella frågor som exempelvis kärnkraftens framtid.

Under alla förhållanden finns ingen anledning tro annat att klimatfrågan under de närmaste decennierna kommer att vara central och omdiskuterad, både i inrikespolitiken och i våra internationella relationer. Det börjar bli alltmera tydligt att hotet om globala klimatförändringar håller på att genomsyra politiska och ekonomiska överväganden i hela samhället, som successivt borde leda till ett paradigmskifte i vår syn på utveckling och tillväxt.

6 Svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv

Det är inte svårt att finna goda skäl för ett kraftfullt svenskt agerande i de internationella diskussionerna om skog, som har varit mycket intensiva under de senaste decennierna. Skogens roll i det svenska samhället och i vårt tänkande om miljöfrågorna kan knappast överskattas. För de flesta svenskar representerar skogen något mycket speciellt. Det var inte så länge sedan som de flesta svenskar bodde i skogens omedelbara närhet. Skogen spelade en viktig roll i folktro och myter, som en central del av tillvaron. Den här känslan har fångats av diktare och vetenskapsmän, genom många århundraden. Fortfarande ser flygresenären som kommer in över Sverige mycket snart att våra samhällen är som inbäddade i gläntor i skogen, de nordliga breddgradernas väldiga taiga.

Det är heller knappast någon tvekan om att vår inställning till miljöfrågorna i stor utsträckning präglats av vår anknytning till skogen. Kalhyggen har kritiserats från olika utgångspunkter och inställningen till de stora skogsbolagen har ofta varit negativ. De fjällnära skogarna har ägnats stor uppmärksamhet. Det sura regnet blev ett begrepp som kopplades samman med riskerna för skogsdöd. De tidiga svenska insatserna när det gällde gränsöverskridande luftföroreningar har redovisats i det allmänna avsnittet om miljöpolitiken. Det är ingen tvekan om att opinionen i det sammanhanget gav ett kraftigt stöd åt den svenska politiken just därför att skogen betraktades som svårt hotad. Och när politikern och författaren Rolf Edberg från sextiotalet och framåt så starkt bidrog till utvecklingen av vårt miljömedvetande var det ofta skogen han återkom till. Hans andra stora bok, som kom ut 1971, hade titeln "Vid trädets fot", och hans sista postumt utgivna bok från 1998 hette "Så länge skogen växer". Ett citat ur "Vid trädets fot" är representativt:

”Av alla livsyttningar, som evolutionen frambringat, är träden fullkomligast. De äger den trygghet, den vila i sig själv, som följer av att de för tidsåldrar sedan vann tillvarokampen om höjden och ljuset. Klarare än något annat åskådliggör trädet allt levandes plats mellan jord och kosmos”.

Mot den här bakgrunden har Sverige också spelat en aktiv roll i de internationella skogsdiskussionerna, särskilt inom FAO, men också inom International Tropical Timber Organization. Skogen och det svenska kunnandet på området har också blivit en viktig del i utformningen av vår biståndspolitik: det må räcka med en hänvisning till det på sin tid hårt kritiserade Bai Bangprojektet i Vietnam, ett projekt för uppbyggnad av en pappers- och massafabrik med en integrerad råvarubas. I dag ses detta projekt med andra ögon, som ett lyckat exempel på ett komplicerat biståndsprojekt. I Bai Bang, liksom i många andra sammanhang har svenska skogsexperter gjort betydande och uppskattade insatser. Men när det gäller att hantera skogsfrågorna under de senaste tjugo årens internationella diskussioner och förhandlingar i perspektivet av hållbar utveckling kan man få en känsla av att vi kanske kunde ha gjort mera. Orsakerna till detta är svårgripbara, men jag ska försöka att i det här avsnittet belysa faktorer som i vissa avseenden tycks ha hållit oss tillbaka.

I proposition 1992/93:226 om en ny svensk skogspolitik togs ett samlat grepp som speglade den internationella debatten om avskogning, skogsskador och behovet av att värna den biologiska mångfalden i skogen, allt frågor som återfunnits i den internationella debatten för och efter FN:s konferens om miljö och utveckling i Rio de Janeiro 1992. Men bilden av det svenska agerandet i samband med dessa förhandlingar rymmer flera dimensioner, som kan förklara varför vi under perioden efter Rio hållit en relativt låg profil i de internationella skogsförhandlingarna.

6.1 Den internationella skogsdiskussionen – Skogsprinciperna och kapitel 11 i Agenda 21

Skogen var en av de frågor som var föremål för livliga diskussioner i de förberedande förhandlingarna inför FN:s konferens om miljö och utveckling (United Nations

Conference on Environment and Development, UNCED) i Rio de Janeiro 1992. Under 1970-talet hade de första larmrapporterna om storskalig avverkning av tropiska naturskogar publicerats och internationella diskussioner inletts för att finna vägar att "rädda regnskogen". År 1985 upprättades den internationella handlingsplanen för tropiska skogar (Tropical Forestry Action Plan) i samarbete mellan FAO (United Nations Food and Agricultural Organisation), UNDP (United Nations Development Programme), Världsbanken och WRI (World Resources Institute). Handlingsplanen syftade till att bromsa avverkningstakten i tropiska regioner genom att kanalisera bistånd till nationella skogshandlingsplaner (Humphreys 1996). Samma år skapades också den internationella tropiska timmerorganisationen (International Tropical Timber Organization) med syfte att både förstärka utländernas exportinkomster från tropiskt timmer samt gynna ett ekologiskt hållbart nyttjande och bevarande av tropiska skogsresurser. Trots dessa internationella initiativ fortsatte avverkningstakten i tropiska regioner att öka under 1980-talet och bromsad avskogning lyftes sålunda fram som ett av flera mål i den FN-resolution (44/228) som låg till grund för UNCED i Rio de Janeiro 1992.

I de förberedande UNCED-förhandlingarna som inleddes i augusti 1990 – i den arbetsgrupp, där jag var ordförande – lanserades en rad förslag om hur den tropiska avskogningen bäst skulle kunna regleras (se Humphreys 1996, sid. 8). Många industriländer och flera internationella miljöorganisationer framhöll fördelarna med en global skogskonvention. Sverige var under denna period en ledande företrädare för denna inställning. Bakgrunden var att en bindande konvention skulle kunna reglera avverkningstakten i värdefulla regnskogsområden och fördela ansvaret och kostnaderna mellan världens länder (ibid). I-ländernas förslag möttes dock av kraftfullt motstånd från G77-länderna med stora skogsnationer som Malaysia, Indien och Brasilien i täten. Mot i-världens bild av de tropiska skogarna som ett gemensamt arv och ansvar ställdes utvecklingsländernas suveräna rätt till sina naturresurser och kravet på ekonomisk kompensation för de uteblivna exportinkomster som eventuella bevarandeåtgärder skulle innebära (Davenport 2005).

Dessa polariserade positioner präglade de fyra förberedande mötena inför Rio och resulterade i två icke-juridiskt bindande

kompromisstexter; kapitel 11 i Agenda 21 – ”Åtgärder mot avskogning” – och de s.k. Skogsprinciperna – ”the Non-legally binding authoritative statement of forest principles for the management, conservation and sustainable development of all types of forests”. Både kapitel 11 och Skogsprinciperna breddar fokus från tropiska skogar till alla typer av skogar och framhåller vikten av att förvalta, nyttja och bevara skog och skogsmark på ett ekonomiskt och ekologiskt hållbart sätt i både i- och u-länder. En hållbar utveckling av världens skogar omfattar i dessa dokument även skogens produkter och tjänster så som virke, vatten, mat, foder, läkemedel, bränsle, sänker för koldioxid, bostäder, arbetstillfällen, fritidsaktiviteter och naturliga habitat för djur (UN 1992a, UN 1992b). Konflikten mellan i-världens fokus på bevarande och u-världens krav på nationellt självbestämmande och ekonomisk utveckling genomsyrar dock dessa två texter, och vare sig Agenda 21:s skogskapitel eller Skogsprinciperna ger därför någon precis vägledning för hur en hållbar utveckling av världens skogar ska uppnås. Principerna innebar dock något nytt; det var första gången som man försökte formulera en global enighet (consensus) kring dessa frågor.

Berättelsen om skogsfrågornas behandling i förberedelsearbetet för Rio och under själva konferensen visar på en del motsägelser i den svenska positionen. Vår allmänna linje i Rio-sammanhang var att i överensstämmelse med traditionell svensk politik visa stor förståelse för u-ländernas ståndpunkter. Men i frågan om en skogskonvention kom vi på kontrakurs med centrala intressen i 77-gruppen. Under inledningsskedet av den här perioden spelade vår ambassadör i Rom och FAO-representant, förre statsministern Ola Ullsten, en viktig roll. Han visade på ett övertygande sätt hur den svenska skogsvårdslagen med dess krav på återplantering av avverkad skog bidragit till att rädda det svenska skogsbeståndet, och hävdade att ett liknande arrangemang genom en juridiskt bindande konvention skulle få ett kraftfullt genomslag på det internationella planet. Dessa tankar formade den svenska positionen, som dock utan större framgång presenterades vid möten med ledande u-länder, vilka naturligtvis lyssnade på vår argumentering men inte lät sig övertygas: mera generella u-landsintressen stod på spel i förhandlingen. Med facit i hand anser jag nog att vi måste erkänna att vi ågnade alltför stor kraft

att driva en linje som egentligen inte hade förutsättningar att lyckas. Därmed kom Sverige att spela en mera passiv roll i diskussionerna om kapitel 11 och skogsprinciperna, som egentligen inte bröts förrän vid själva Rio-konferensen, då dåvarande miljöministern Olof Johansson blev en av de ledande förhandlarna i en lång nattmangling om utformningen av principerna.

Nord-syd-problematiken kom också att beröra skogsfrågan på ett annat sätt; nämligen i relation till u-ländernas inställning till frågan om ökenspridning, som behandlades i Agenda 21, kapitel 12.¹ Särskilt de länder i Afrika, som regelbundet drabbas av svår torka, ansåg att deras problem gavs alltför liten uppmärksamhet i Rio-processen, och de fick så småningom kraftigt stöd av hela 77-gruppen. Därmed kom frågan om en skogskonvention att ställas direkt emot möjligheten av en konvention mot ökenspridning. I industrilandskretsen insåg man så småningom att det inte fanns någon möjlighet att nå enighet om en skogskonvention i Rio, medan det med hänsyn till andra förhandlingsmål och de afrikanska ländernas svåra situation kunde vara motiverat att acceptera tanken på en konvention mot ökenspridning. Det var dock först efter sega förhandlingar i Rio, under direkt ledning av konferensens skicklige ordförande Tommy Koh från Singapore, som man kunde enas om en rekommendation att inleda förhandlingar om konventionen mot ökenspridning.

Åren efter UNCED lanserades en rad förslag på hur de riktlinjer och rekommendationer som återfinns i de båda Rio-dokumenterna om skog bäst skulle följas upp. Medan de nordiska länderna verkade för uppföljning via FAO:s regionala skogskommittéer (Persson 2005), föreslog EG-länderna att en särskild skogspanel skulle inrättas under FN:s kommission för hållbar utveckling (CSD). Det senare förslaget vann gehör vid CSD:s möte i New York i februari 1995, och den mellanstatliga skogspanelen (IPF) kunde sålunda inleda sitt tvååriga mandat att utforma handlingsförslag för minskad avskogning och hållbart skogsbruk i september samma år (Humphreys 2005, sid. 24). IPF höll fyra möten under perioden 1995–1997 som

¹ Jag var direkt engagerad i dessa frågor som ordförande i förberedande kommitténs plenararbetsgrupp I, som förhandlade kapitlen 9–16 i agenda 21, vilka inkluderade både skog och ökenspridning. Efter Riokonferensen blev jag ordförande i den förhandlingskommitté som utarbetade konventionen mot ökenspridning, undertecknad 1994. Konventionen trädde i kraft 1996. Den har ratificerats av 191 länder, däribland Sverige.

resulterade i 130 olika handlingsförslag. Bland dessa återfinns förslag om att Skogsprinciperna ska implementeras med hjälp av nationella skogs- och markanvändningsprogram, finansiellt stöd och teknologiöverföring till utvecklingsländer, forsknings-satsningar och utveckling av indikatorer för hållbart skogsbruk samt förstärkta multilaterala institutioner (se Nilsson 2001). Under IPF:s fjärde möte i New York i februari 1997 återvände de förhandlande parterna också till frågan om en global skogskonvention. Även om förslaget att upprätta ett juridiskt bindande skogsinstrument avväjdes av Indien och Brasilien med nyvunnet stöd från USA, fortsatte EU och Canada att driva frågan i det mellanstatliga skogsforum (IFF) som ersatte IPF i april samma år (Persson 2005, Humphreys 2005). I IFF:s mandat ingick både en uppföljning och ett förtydligande av IPF:s handlingsförslag och utarbetandet av ett internationellt avtal för ett hållbart nyttjande och bevarande av världens skogar (se Nilsson 2001). IFF sammanträdde vid fyra tillfällen under perioden 1997–2000 och kompletterade under dessa möten IPF:s agenda med ytterligare 120 handlingsförslag. Den långa lista av förslag som antogs under perioden 1995–2000 ska inte enbart ses som ett resultat av de officiella IPF- och IFF-förhandlingarna. Många beslut förbereddes också under den rad mellanstatliga möten och workshops, s.k. intersessionals, som enskilda länder tog initiativ till mellan respektive förhandlingsrunda (Humphreys 2004, se tabell 6.1).

Tabell 6.1 Intersessionals under perioden 1996–2000

<i>Initiativets namn</i>	<i>Plats och år</i>	<i>Organisatörer och sponsor</i>
Certification and labelling of products from sustainably managed forests	Brisbane, Australien (maj 1996)	Australien
Financial mechanisms and sources of finance for sustainable forestry	Pretoria, Sydafrika (juni 1996)	Danmark, Sydafrika, UNDP
Implementing the forest principles: promotion of national forests and land use programmes	Feldafing, Tyskland (juni 1996)	Tyskland
Rehabilitation of degraded forest ecosystems	Lissabon, Portugal (juni 1996)	Kap Verde, Portugal, Senegal, EG, FAO
Overview of international organizations, institutions and instruments related to forests	Genève, Schweiz (mars/juni 1996)	Schweiz, Peru
Trade, labelling of timber and certification of sustainable forest management	Bonn, Tyskland (aug 1996)	Tyskland, Indonesien
Criteria and indicators for sustainable forest management	Helsingfors, Finland (aug 1996)	Finland
Sustainable forestry and land use: the process of consensus building	Stockholm, Sverige (okt 1996)	Sverige, Uganda
Integrated application of sustainable forest management practices	Kochi, Japan (nov 1996)	Japan, Kanada, Malaysia, Mexico, FAO, ITTO
Conservation and sustainable management of forests	Leticia, Colombia (dec 1996)	Colombia, Danmark
Putting the IPF proposals for action into practice at the national level	Baden-Baden, Tyskland (juni/juli 1998)	Finland, Tyskland, Honduras, Indonesien, Uganda, England, IFF sekretariat, UNDP, FAO
Research and information systems in forestry	Gmunden (sept 1998)	Indonesien, Österrike, IUFRO, CIFOR, FAO, IFF sekretariat
In-depth study on forest conservation and protected areas	Canberra, Australien (sept 1998)	Australien
Underlying causes of de-forestation and forest degradation	San José, Costa Rica (jan 1999)	Costa Rica, UNEP
International arrangements and mechanisms to promote the management, conservation and sustainable development of all types of forests	San José, Costa Rica och Ottawa, Kanada (feb/aug/dec 1999)	Costa Rica, Kanada
Forest conservation and protected areas	San Juan, Puerto Rico (mars 1999)	USA, Brasilien
The role of planted forests	Santiago, Chile (april 1999)	Chile, Danmark, Nya Zeeland, Portugal
Special needs and requirements of developing countries with low forest cover and unique types of forests	Teheran, Iran (okt 1999)	Iran, UNEP, FAO

Källa: UNFFs hemsida: www.un.org/esa/forests/gov-iff.html

Trots den mängd handlingsförslag som antogs under IPF och IFF hade världens länder inte kommit närmare en överenskommelse kring en bindande skogskonvention när IFFs mandat löpte ut år 2000. Förhandlingarna fortsatte därför i FN:s skogsforum (UNFF) under perioden 2000–2005 med ECOSOC (UN Economic and Social Council) som värd. UNFF tilldelades ett mycket ambitiöst mandat som reflekterar de förhandlande parternas olika förväntningar på den internationella skogsdiskussionen (Persson 2005, sid. 350). Skogsforum fick i uppgift att föra skogsfrågan tillbaka på den högsta politiska agendan och därmed öka chanserna för ett bindande globalt avtal, samt förstärka samordningen, implementeringen och uppföljningen av de olika internationella handlingsförslagen för hållbart skogsbruk. Utöver dessa övergripande målsättningar ingick det även i UNFF:s mandat att säkerställa en nettoökning av jordens skogsarealer, att komma till rätta med de underliggande orsakerna till avskogning, att kanalisera nya resurser till nationella handlingsplaner och att förbättra dialogen mellan olika intressegrupper (ibid).

Vid UNFF:s femte möte i New York i maj 2005 framgick det med största tydlighet att skogsforumet inte hade lyckats leva upp till sitt breda mandat. Enligt FAO:s inventering av världens skogsresurser från 2005 fortsatte den globala skogsarealen att minska med 7.3 miljoner ha per år under perioden 2000–2005 (FAO 2005). De internationella förhandlingarna till trots, var avskogningen fortsatt som störst i de tropiska regionerna i Afrika samt i Syd- och Latinamerika. Även om de förhandlande parterna i februari 2006 enades om att fortsätta den internationella skogsdiskussionen i ytterligare 10 år genom ett förlängt UNFF-mandat, menar många kritiker att de begränsade framgångarna sedan Rio-konferensen talar för att skogsforumet har spelat ut sin roll och att det är dags att finna nya vägar för att säkerställa en långsiktigt hållbar skötsel av världens skogar (Persson 2005, Humphreys 2006, Svenska FAO kommittén 2006). Enligt Dimitrov (2005) riskerar UNFF att etableras som en innehållslös diskussionsklubb och en dålig ursäkt för bristande politiskt engagemang för världens skogar.

6.2 Skogens roll i klimatkonventionen och konventionen om biologisk mångfald

IPF, IFF och UNFF är inte de enda arenor där multilaterala förhandlingar om världens skogar har förts under det senaste decenniet. I samband med Rio-konferensen 1992 undertecknades två konventioner som båda berör skogsfrågan indirekt. Den ena är konventionen om biologisk mångfald (Convention on Biological Diversity, CBD), ett avtal som i dag har ratificerats av 168 länder och som bl.a. syftar till att bevara och säkerställa ett hållbart nyttjande av den biologiska mångfalden i alla typer av ekosystem, inklusive skogsområden (UN 1992c, artikel 8). Eftersom de tropiska skogarna rymmer stora delar av jordens biologiska mångfald, sammanfaller mångfaldskonventionens syfte i mångt och mycket med ambitionen att bromsa den tropiska avskogningen. I de förberedande förhandlingarna inför UNCED lanserades sålunda förslaget att skogsavverkningen i Syd skulle regleras genom ett tilläggsprotokoll till CBD (Humphreys 1995, sid. 85). Förslaget avfärdades dock av G77-länderna med samma suveränitetsargument som senare användes mot förslaget om en global skogskonvention (Elliot 2004). Skogs- och mångfaldsförhandlingarna har löpt parallellt sedan UNCED och det finns tydliga beröringspunkter och många mer eller mindre utforskade synergier mellan dessa förhandlingsprocesser (Rosendal 2001). Under CBD:s fjärde partsmöte i Bratislava 1998 antogs t.ex. ett särskilt arbetsprogram för biologisk mångfald i skog. Programmet, som senare följdes upp och förstärktes under konventionens sjätte partsmöte i april 2000, syftar till att förstärka forskning, samarbete och utveckling av nödvändiga tekniker för att bromsa biodiversitetsförlusten i alla typer av skogar t.o.m. 2010 (Elliot 2004, sid. 40).

Den andra Rio-konventionen som berör skog är klimatkonventionen (UN Framework Convention on Climate Change, UNFCCC). Som framgår av klimatavsnittet i denna studie syftar UNFCCC till att stabilisera växthusgashalten i atmosfären vid en nivå som förhindrar en farlig mänsklig påverkan på klimatsystemet (UN 1992d, artikel 2). Klimatkonventionen noterar att stora mängder kol finns lagrade i den terrestra biosfären och att växande skog utgör en viktig sänka för atmosfärisk koldioxid. Som en delstrategi för att nå

konventionens målsättning enades därför de 153 länder som undertecknade UNFCCC i Rio 1992 att bevara och förstärka de nationella skogarnas naturliga kollager. Detta beslut återspeglades fem år senare i Kyotoprotokollets art. 3.3 och 3.4, som bl.a. ålägger industriländerna att mäta och rapportera de upptag och utsläpp av koldioxid som sker till följd av beskogning, återbeskogning och avskogning under åtagandeperioden 2008–2012 (UNFCCC 1997).

Enligt den överenskommelse som nåddes vid klimatkonventionens sjunde partskonferens i Marrakech år 2001 kan industriländerna också investera i skogsplantering i u-länderna och därmed få avräkna del av de upptag av koldioxid, som genereras, för att nå sina nationella utsläppsåtaganden. Mera generella skogsbevaringsstrategier accepterades dock inte som en tillåten projektaktivitet. Detta politiskt omstridda beslut begränsade synergier mellan Kyotoprotokollet och skogs- och mångfaldsförhandlingarna och har därför varit föremål för kritik (Kim 2004, Streck 2006). I de pågående diskussionerna om klimatregimen efter 2012 är frågan om sänkor dock fortsatt av stor betydelse. Dessutom har allt större uppmärksamhet ägnats de utsläpp av koldioxid, som avskogningen medför. Därmed har vidare perspektiv öppnats för skogsfrågornas behandling i klimatförhandlingarna; jag är ganska övertygad om att denna problematik kommer att ägnas mycken uppmärksamhet i de kommande förhandlingarna om klimatregimen efter 2012.

En annan fråga som lyfts i den politiska diskussionen under de senaste månaderna är biomassans roll i våra transport- och energisystem. Medan vi i Sverige på ett framgångsrikt sätt lyckats bygga upp vårt fjärrvärmenät på användningen av biomassa utan att därför minska annan produktion i skogen (genom utnyttjande av grenar och toppar för framställning av pellets), är det klart att en mera generell övergång till etanol i transportsektorn skulle innebära stora, och sannolikt oacceptabla, konsekvenser för de areella näringarna. Inte minst har man pekat på att ökad etanolproduktion i u-länderna skulle leda till ökad avskogning, antingen direkt eller på grund av övergång till ökad produktion av andra grödor, exempelvis sockerrör. Därmed skulle sociala konsekvenser av ökad användning av biomassa internationellt kunna bli dramatiska för

vissa u-länder. Jag anser att dessa frågor behöver ges ökad uppmärksamhet: är etanol verkligen en lösning för framtiden?

6.3 Svensk skogspolitik i ett internationellt perspektiv – från multilateralism till regionalt och bilateralt samarbete

I den svenska regeringens proposition om en ny skogspolitik från 1993 (prop. 1992/93:226) presenteras två parallella skogspolitiska mål; ett produktionsmål och ett miljömål. Produktionsmålet tar sitt avstamp i 1979 års skogspolitiska beslut och den centrala roll som skogen och skogsbruket har spelat för Sveriges ekonomi och sysselsättning under det senaste århundradet. Enligt detta mål bör strävan vara att nyttja skogen och skogsmarken effektivt och ansvarsfullt så att den ger en uthålligt god avkastning och därmed fortsätter att lägga en grund för nationell försörjning och välbefinnande (prop. 1992/93:226, sid. 35). Medan produktionsmålet lutar sig mot en lång näringspolitisk tradition att säkerställa en hög produktion av svensk skogsråvara, reflekterar miljömålet snarare den internationella skogsdiskussionen som inleddes i samband med Rio-konferensen. Regeringen konstaterar i 1993 års proposition att den svenska skogsvårdslagstiftningens krav på naturhänsyn inte räcker till för att Sverige ska kunna leva upp till sitt internationella åtagande att främja ett långsiktigt hållbart skogsbruk som bevarar den biologiska mångfalden i skogsekosystemen. Med Skogsprinciperna och mångfaldskonventionen som utgångspunkt presenteras därför ett skogspolitiskt miljömål som syftar till att etablera brukningsmetoder som bevarar skogsmarkens naturgivna produktionsförmåga och säkerställer en biologisk mångfald och genetisk variation i skogen (se prop. 1992/93: 226, sid. 31). Växt- och djurarter som hör hemma i skogen ska enligt propositionen ges förutsättningar att fortleva under naturliga betingelser och hotade arter och naturtyper ska således skyddas. Vidare ska skogens kulturmiljövärden och estetiska och sociala värden värnas.

Propositionen från 1993 knyter an till industriländernas tolkning av världens skogar som ett gemensamt ansvar för alla länder och framhåller vikten av att Sverige bidrar till ett hållbart

globalt skogsbruk genom att anamma ambitiösa mål för den nationella skogspolitikerna (prop. 1992/93: 226, sid. 30). Idén att grunda Sveriges internationella agerande i nationella erfarenheter återkommer som en central strategi i miljömålspropositionen från 1998 (se prop. 1997/98:145, sid. 19) och i regeringens uppföljning av skogspolitikerna samma år (prop. 1997/98:158). I den senare propositionen klargör regeringen att Sverige måste ta sin del av det globala ansvaret för utvecklingen av ett hållbart skogsbruk över hela världen genom att å ena sidan vidareutveckla och precisera det nationella miljömålsarbetet, och å andra sidan aktivt bidra med vår sekellånga erfarenhet av ett ansvarsfullt skogsbruk i de internationella skogsförhandlingarna (prop. 1997/98:158, sid. 13, 19). Detta uttryck för svenskt ansvarskännande var en av drivkrafterna bakom Sveriges kraftfulla stöd för en global skogskonvention i de förberedande UNCED-förhandlingarna. Ola Ullsten agerade som redan framhållits pådrivande i frågan och tog bl.a. aktiv ställning för den världskommission om skogar och hållbar utveckling (World Commission on Forests and Sustainable Development, WCFSD) som upprättades 1991 för att genomdriva ett globalt avtal på skogsområdet (Humphreys 2006, sid. 53). Denna kommission på hög nivå fick dock i praktiken begränsad betydelse.

I det följande internationella arbetet lades konventionsfrågan på is och Sverige anslöt sig till den grupp länder som sedan Rio har sökt pragmatiska lösningar bortanför ett multilateralt avtal. Regionalt samarbete via den europeiska skogsministerkonferensen, trävarukommittén inom FN:s ekonomiska kommission för Europa (UNECE) och FAO:s europeiska skogskommission har varit centrala delar i Sveriges mer pluralistiska förhandlingsstrategi (Bergqvist 2006). Bilateral samarbeten har också setts som ett viktigt sätt att vinna internationellt gehör för svenska tolkningar av hållbart skogsbruk (Persson 2006). I oktober 1996 anordnade t.ex. SIDA ett möte i samarbete med Uganda där den svenska konsensusmodellen för nationell skogsplanering lanserades inför IPF:s fjärde möte i New York i februari året därpå (se tabell 6.1). Sveriges afrikanska samarbete vidareutvecklades under UNFF och resulterade år 2004 i ytterligare två möten om hållbart skogsbruk i Afrika initerade av svenska Skogs- och lantbruksakademin (KSLA), FAO och det afrikanska skogs-

forskningsnätverket (African Forest Research Network, AFORNET) (Persson 2006, se även UNFFs hemsida: <http://www.un.org/esa/forests/gov-unff.html>). De positiva erfarenheterna av detta svensk-afrikanska samarbete återspeglas i regeringens skrivelse till riksdagen om uppföljning av skogspolitiken. Här understryks vikten av ett starkare deltagande från tredje världen i de globala diskussionerna som berör skog, och nödvändigheten av att ta de fattigas behov, intressen och förutsättningar som utgångspunkt för en rättvis och hållbar utveckling av världens skogar (skr. 2003/2004:39, sid. 15–17).

6.4 Bristande resurser, samordning och tydlighet

Även om den svenska kursändringen i den internationella skogspolitiken har resulterat i positivt regionalt samarbete, återfinns en otydlighet i den svenska positionen som har försvagat våra möjligheter att påverka den internationella beslutsprocessen. Målkonflikter uppkom också i samband med vårt medlemskap i EU. Representanter för den svenska förhandlingsdelegationen vittnar om svårigheter att påverka den interna EU-koordineringen (Persson 2006, Bergqvist 2006). Svenska skogsexperter har ibland känt sig överkörda: till exempel har EU fortsatt att driva frågan om en global skogskonvention trots svenska protester, baserade på tidigare erfarenheter och en övertygelse om att internationella förutsättningar knappast existerar. Finland, Spanien, Tyskland och Holland är de medlemsländer som starkast drev denna position under internationella förhandlingar (Humphreys 2006). Gemensamt för dessa länder är att de har kanaliserat stora resurser till nationell samordning och därmed haft möjlighet att utveckla en samlad och tydlig "utrikespolitik för skog" (Persson 2006, Bergqvist 2006). Tillgången till finansiella medel har gjort det möjligt för länder som Finland och Tyskland att ta initiativ till en rad intersessionals (se tabell 6.1) och därmed vara med och sätta agendan både för EU:s interna koordineringsarbete och för den globala förhandlingsprocessen (Persson 2006).

I det svenska fallet har resurserna däremot inte varit tillräckliga för att säkerställa en välfungerande och långsiktig nationell beredning av internationella skogsfrågor i uppföljningen av Rio-konferensens skogsdokument (Bergqvist

2006). Även om samråds- och koordineringsmöten med representanter för miljörelsen och skogsnäringsen har förekommit inför vissa förhandlingsrundor, har den svenska delegationen sällan kunnat luta sig mot en tydlig linje och klara instruktioner i de internationella skogsförhandlingarna (Persson 2006). Finansieringen av svenska intersessionals har också haltat och de har kunnat organiseras som ett resultat av tjänstemannakontakter snarare än tydliga regeringsdirektiv. Avsaknaden av en långsiktig målsättning med Sveriges internationella skogspolitik verkar även ha dränerat forskarvärlden på initiativ på skogsområdet (Persson 2006). Även om Sverige sedan 1970-talet har byggt upp ett viktigt internationellt expertnätverk med FAO i centrum (Bergqvist 2006), så krävs det långsiktiga satsningar och tydliga incitament för att upprätthålla en aktiv svensk expertis som kan vinna gehör för svenska frågor i internationella fora (Persson 2006). Sammantaget förefaller bristen på resurser, kapacitet och tydlighet ha inneburit att den svenska rösten har tonats ned både inom EU och i den globala skogsdiskussionen. Sverige försök att vinna gehör genom att föregå med gott exempel har därmed fått begränsad verkan i de multilaterala förhandlingarna.

Erfarenheterna från klimatförhandlingarna ger en annan, mera positiv bild. Som framgår av studiens klimatavsnitt har Sverige hållit en hög profil i de internationella klimatförhandlingarna sedan mitten av 1990-talet, inte minst i förhållande till Kyotoprotokollets skogsartiklar. Sveriges långa erfarenhet av nationell skogsinventering och effektiv nationell koordinering bidrog till att ge de svenska klimatförhandlarna förtroende och auktoritet i EU kretsen redan från början av vårt medlemskap. Till skillnad från det bristande inflytandet över EU:s interna koordinering inför IPF, IFF och UNFF, har Sverige kunnat aktivt påverka EU:s position i fråga om sänkor tillsammans med Tyskland, Finland, Holland och Frankrike (Boström 2006). Under Sveriges ordförandeskap i EU år 2001 var Kyotoförhandlingarna inne i ett kritiskt skede och svenska skogsexperter fick chans att utöva stort inflytande över uppgörelsen kring Kyotoprotokollets sänkartiklar vid den betydelsefulla återupptagna sjätte partskonferensen i Bonn i juli 2001, där Bengt Boström från Energimyndigheten ledde EU-koordinationen om sänkor. Dessa framgångar till trots har Sveriges inställning till sänkor varit något oklar. Inledningsvis

drev Sverige som EU-medlem en restriktiv linje som syftade till att begränsa sänkornas roll i ett framtida avtal (Grubb et al. 1999).

Som framgår av regeringens klimatstrategi från 2001, ville Sverige säkerställa att ett tillgodoräknande av koldioxidupptag i skog och mark inte skulle underminera motivationen för utsläppsbegränsningar (prop. 2001/02:55, sid. 23). Detta ställningstagande reflekteras i regeringens beslut att nå det nationella 4-procentsmålet utan att kompensera för upptag av atmosfäriskt koldioxid i svensk skog och mark (prop. 2001/02:55, sid. 1). Samtidigt beslutade riksdagen 1993 att koldioxidsänkor ska ses som en kompletterande strategi till utsläppsminskningar (rskr. 1992/93:361), och Sverige har sålunda tagit en aktiv del i den förhandlingsprocess som sedan 1997 har syftat till att utveckla ett multilateralt system för bestämning och verifiering av förändringar i nationella kollager.

6.5 Bör Sverige söka en mera aktiv roll i den internationella skogspolitiken?

Den här studien handlar om sambanden mellan svensk politik och utvecklingen på den internationella arenan. Som framgår av detta avsnitt har vårt internationella agerande på skogspolitiken område präglats av en del motstridiga tendenser; detta är i sig själv inte förvånande med tanke på den ganska slingriga väg som de globala normativa diskussionerna har följt i Rio-konferensens spår. När det gäller kärnan i bilateral och multilateral biståndspolitik och i samarbetet i FAO har Sverige däremot genomgående följt en tydlig linje baserad på kunnande och erfarenhet i en av våra basnäringar. Sverige är också ett av de länder som haft största anslutningen till den internationella FSC-standard (Forest Stewardship Council), vilket demonstrerar den svenska skogsnäringens ansvarskännande för miljöfrågorna.

Därför är det inte självklart att vi bör använda mera resurser på att återta en mera aktiv roll på den globala arenan. Det är ännu oklart vilken betydelse det normativa Skogsforum (UNFF) kommer att få, och det kan nog finnas en risk för att debatterna där blir ganska ofruktbara. Då finns det kanske större anledning att fortsätta att satsa på arbetet i klimatkonventionen. Som tidigare antytts har man i förberedelserna

för regimen efter 2012 fört fram förslag om särskilda åtgärder för att minska de utsläpp som de krympande skogsarealerna i u-länder orsakar: kanske kan detta ge nytt utrymme för svenska initiativ och utnyttjande av vår obestridliga sakkunskap när det gäller skogsvård och skogshantering. Likaså borde det finnas goda skäl att ägna större uppmärksamhet åt skogsfrågorna i konventionen om biologisk mångfald och i konventionen mot ökenspridning. Här befinner man sig också närmare våra biståndspolitiska ambitioner. Ett mera aktivt och positivt svenskt intresse för ökenkonventionen skulle utan tvekan välkomnas av många afrikanska länder.

En sådan aktivering av vår globala skogspolitik kräver enligt min uppfattning emellertid att vi mera målmedvetet söker utnyttja vår högkvalitativa forskning och de erfarenheter som finns inom den svenska skogsindustrin. Det vore naturligt att i det syftet intensifiera regeringens och myndigheternas samarbete med institutioner som Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien, SLU och Skogsforsk. En ökad satsning på vårt samarbete med Finland i dessa frågor skulle också kunna leda till mera kraftfulla insatser för att påverka EU:s agerande i globala förhandlingar.

7 Vattenpolitik – lokal problematik och globala ambitioner

7.1 Vattenfrågorna berör nästan alla aspekter av mänskligt liv och verksamhet

Det går ju inte att betrakta vattenproblemen som en specifik sektor. Vatten är en förutsättning för livet på jorden och för allas vår överlevnad – de frågor som aktualiseras rör sig från det globala till det lokala, från sötvattentillgångar till världshavens roll som transportvägar och livsmedelstillgångar, från tillgången på vatten för industri och energi till människors behov av rent vatten, via de känsliga politiska frågorna om gränsöverskrivande floder över till jordbrukets absoluta behov av vatten för att kunna säkerställa allas vår försörjningstrygghet. Vattnet finns i jorden, i kapillärkraften, det sipprar i små rännilar och stora floder, det är ett ämne för forskning och politik, för nationell lagstiftning och internationella avtal, och det är en nödvändig förutsättning för hållbar utveckling.

Det är knappast förvånande att vatten inte kunnat samlas i en enhetlig internationell reglering. Vid en del tillfällen har man visserligen talat om möjligheterna för att nå fram till något övergripande legalt instrument för sötvatten, men det har med rätta betraktats som en mindre fruktbar ansats. På havsrättens område finns nu den globala konvention från 1982, som krävde mycket svåra förhandlingar och som kunde träda i kraft först 1994. Det finns också ett flertal legala instrument som berör internationella floders avrinningsområden och en serie internationella avtal som berör fiske, landbaserade föroreningar och sambanden mellan marina och terrestra ekosystem. Men för det samlade begreppet vatten har det internationella samfundet inte kunnat göra annat än att successivt bygga upp allmänt normativa rekommendationer som en del av arbetet på att bygga globalt hållbar utveckling.

En sammanfattning av Agenda 21 kapitlen 17 och 18 är också belysande för vidden och variationen i det internationella och nationella arbetet med vatten¹.

Kapitel 17 handlar om ”Skyddet av alla slags hav, inklusive slutna och halvslutna hav och kustområden, samt skydd, rationell användning och utveckling av deras levande tillgångar”.

Kapitlet innefattar sju programområden:

1. Integrerad förvaltning och hållbar utveckling av kustområden, bl.a. exklusiva ekonomiska zoner.
2. Skydd av den marina miljön.
3. Hållbar användning och bevarande av levande marina tillgångar på det fria havet.
4. Hållbar användning och bevarande av marina resurser under nationell jurisdiktion.
5. Osäkra faktorer för förvaltning av den marina miljön och klimatförändringar.
6. Förstärkt samarbete och samordning på internationell och regional nivå.
7. Hållbar utveckling av små öar.

Kapitel 18 behandlar ”Skydd av kvalitet och tillgång på färskvattenresurser: Integrerade strategier för utveckling, styrning och användning av vattenresurserna”.

Kapitlet innefattar också sju programområden:

1. Integrerad utveckling och förvaltning av vattentillgångarna.
2. Uppskattning av tillgängliga vattenresurser.
3. Skydd av vattentillgångar, vattenkvalitet och vatten-ekosystem.
4. Dricksvattenförsörjning och avloppsrening.
5. Vatten och en hållbar stadsutveckling.
6. Vatten för en hållbar livsmedelsproduktion och landsbygds utveckling.
7. Klimatförändringars inverkan på vattenresurserna.

¹ Översättningen kommer från Regeringens skrivelse 1992/93:13 – FN:s konferens om miljö och utveckling år 1992 – UNCED.

Jag drar två slutsatser av dessa hänvisningar till agenda 21². För det första kan konstateras att Sverige genom sina insatser i forskning och förhandling på vattenområdet kunnat påverka utformningen av den internationella diskussionen och att vi därmed legat i själva huvudfåran av tänkandet kring dessa frågor. För det andra innebär bredden och mångfalden i denna diskussion att den här studien bara kan behandla vissa utvalda delar av problematiken.

7.2 Sverige och vattenfrågorna: Internationell inriktning, biståndspolitik och forskning

Ett studium av registren till svenskt offentligt tryck i ett längre perspektiv bakåt visar att uppslagsordet vatten främst handlar om legal reglering av vattendrag och sjöar, vattendomstolar, och så småningom miljöprövningar av utsläpp i vatten. Någon sammanhållen vattenpolitik finns inte, och har heller inte behövts. Sverige har haft förmånen att aldrig lida brist på vatten, och frånsatt situationen i ett mindre antal större städer har vattenkvaliteten i stort sett varit väl tillgodosedd. Detta är en situation som är helt annorlunda i andra länder i Europa, och naturligtvis framförallt i u-länderna. Hundratals miljoner människor lever under akut vattenbrist och perspektiven för framtiden ter sig föga gynnsamma, inte minst mot bakgrund av konsekvenserna av klimatförändringar.

Det är därför inte förvånande att Sveriges arbete med vatten på den internationella arenan i första hand kom att bli en del av vårt u-landsbistånd. Vatten blev en av de prioriterade sektorerna för

² Den sammanfattande beskrivning, som återges i Art. 18.3 är också en bra illustration till frågans komplexitet:

”Den stora knappheten på färskvatten, den gradvisa förstörelsen, den allt värre föroreningen av färskvattenresurserna i många av världens regioner samt de tilltagande ingreppen genom skadliga verksamheter kräver en integrerad planering och förvaltning av världens vattentillgångar. En sådan integrering måste täcka alla typer av färskvattenförekomster som har förbindelse med varandra, både ytvatten och grundvatten, och ta vederbörlig hänsyn till kvantitets- och kvalitetsaspekter på vattnet. Vattentillgångarnas multisektoriella utveckling i förening med den socioekonomiska utvecklingen måste erkännas, liksom också att vattentillgångarna utnyttjas för många olika ändamål såsom vattenförsörjning och sanitet, jordbruk, industri, stadsutveckling, vattenkraft, sötvattensfiske, transporter, rekreation, förvaltning av låg- och slättland med flera verksamheter. Rationella vattenanvändningsplaner för utveckling av yt- och grundvattenkällor och andra potentiella vattenkällor måste gå hand i hand med åtgärder för att skydda vattnet och minska avloppsmängderna. Förebyggande insatser mot översvämningar samt kontrollåtgärder och, vid behov, sedimenteringskontroll måste emellertid prioriteras.”

biståndsverksamheten, både bilateralt och multilateralt. Svensk expertis blev efterfrågad och välkommen.

Men under lång tid var både den svenska och den internationella uppmärksamheten på vattenfrågorna framförallt knuten till lokala och i viss utsträckning nationella problem. Torrområdesproblematiken och effekterna av långvarig torra sågs framförallt som isolerade katastrofsituationer: så fick den humanitära och ekonomiska katastrofen i Sahelområdet stor uppmärksamhet under 1970-talet, och ledde till upprättandet av en internationell aktionsplan under FN:s miljöprogram UNEP.

Integrerat och mera långsiktigt tänkande kring vattenfrågorna framträdde med större tydlighet under andra hälften av 1980-talet. Inom ramen för förberedelsearbetet inför Rio-konferensen hölls 1990 en vattenkonferens i Dublin, med deltagande av både regeringsrepresentanter och företrädare för NGO:s. Konferensen fick stor betydelse för det sätt som vattenfrågorna skulle behandlas på i den fortsatta processen. I Dublin antogs ett uttalande om vatten och hållbar utveckling, som tog upp i stort sett alla de teman, som sedan skulle återfinnas i agenda 21. De baserades på fyra grundläggande principer, som kan vara värda att lyfta fram:

1. Färskvatten är en knapp och sårbar resurs, som är nödvändig för att bevara liv, utveckling och miljö.
2. Vattenutveckling och förvaltning ska baseras på bred medverkan, som innefattar användare, planerare och politiker.
3. Kvinnor spelar en central roll i anskaffning, förvaltning och skydd av vattenresurser.
4. Vatten har ett ekonomiskt värde i alla sina konkurrerande användningsområden.

Under detta skede när de allmänna frågorna rörande vatten kom att knytas nära till diskussionen om hållbar utveckling spelade svenska förhandlare, experter och forskare en central roll. Inte minst på forskningsområdet blev våra insatser av stor betydelse, kanske främst genom att utveckla tänkandet kring sambandet mellan den hydrologiska och ekologiska cykeln, knuten till universitetet i Linköping och professor Malin Falkenmarks ledande roll på den internationella arenan³. Eftersom jordbruket och försörjnings-

³ En intressant presentation av dessa frågor finns i samlingsvolymen "Water, a reflection of land use – options for counteracting land and water mismanagement", som publicerades av Naturvetenskapliga Forskningsrådet 1999. Huvudförfattare var Malin Falkenmark, Lotta Andersson, Reinhold Castensson och Karin Sundblad.

tryggheten för världens växande befolkning är nära knuten till tillgången på vatten har denna inriktning av tänkandet blivit något av en svensk specialitet, med nära anknytning till kampen mot fattigdomen. ”The water cycle” har blivit ett känt begrepp.

När vattenfrågorna på det här sättet lyftes ut ur den lokala ramen och knöts till Rioprocessens hopsmältning av miljö och utveckling lades grunden för ett aktivt svenskt deltagande i förhandlingsprocesserna, som kommit att fortsätta sedan dess. De sammanföll väl med svenska biståndstraditioner och passade också in i den inriktning på fattigdomsbekämpning som kom att bli ett konstant inslag i Sveriges agerande i fråga om hållbar utveckling, och som kraftfullt hävdades i arbetet på FN:s millenniemål.

För att mera kontinuerligt knyta samman Dublin- och Rio-principerna med praktisk biståndsverksamhet medverkade Sida aktivt till att tillsammans med Världsbanken och UNDP upprätta Global Water Partnership (GWP) 1996. Syftet är att stödja länder att på ett hållbart sätt förvalta sina vattenresurser, och att underlätta finansiering av nödvändiga insatser. GWP stöds av ett flertal industriländer och av EU. Man har byggt upp ett stort antal regionala partnerships runt om i världen, och huvudkontoret ligger i Stockholm..

Vid världstoppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg 2002 kompletterades millenniedeklarationen med målet att halvera andelen människor som inte har tillgång till tjänligt dricksvatten och som inte har tillgång till grundläggande sanitet till år 2015. Dessutom gjordes i Johannesburg ett nytt åtagande om att varje land ska upprätta en nationell plan för integrerad vattenresursförvaltning och effektiv vattenhantering senast år 2005.

Vi är nu halvvägs till 2015, och frågan om tillämpning av millenniemålen och aktionsplanen från Johannesburg konfronteras med verkligheten. Utvecklingen kan inte sägas vara tillfredsställande, men fokus på vattenfrågorna kvarstår, och det är naturligtvis angeläget att Sverige fortsätter att driva sin linje både multilateralt och bilateralt. Vi gör också genom Sida många insatser som kan bidra till uppfyllandet av målen från Johannesburg när det gäller vatten och sanitet liksom i fråga om strategier för integrerad vattenresursförvaltning i avrinningsområden. Jämställdhet, lokalt deltagande, kapacitetsuppbyggnad och institutionsutveckling är också viktiga tvärgående frågor som behandlas i detta sammanhang⁴

⁴ En detaljerad beskrivning av Sveriges syn på dessa frågor i ljuset av Johannesburg-konferensen återfinns i regeringskravet 2002/03: 29, sid. 33–37.

Sveriges internationella agerande på vattenområdet har blivit en tydlig svensk profilfråga, och det har varit och är angeläget att bygga vidare på den position som vi etablerat. Därför har utvecklingen sedan 1990 varit särskilt intressant, med Stockholm i centrum.

I början av 1990-talet tog det kommunala bolaget Stockholm Vatten initiativet till Stockholm Water Festival, ett evenemang som skulle utveckla Stockholms varumärke "Beauty on Water" ännu mera. Under några år förvandlade festivalen de centrala delarna kring Strömmen en augustivecka till ett stort festivalområde, med artistuppträdanden, restauranger, öltält och fyrverkerier. Det var otvivelaktigt uppskattat och festligt. Men festivalen blev så småningom svårorganiserad och litet stökig, och den upphörde efter några år.

Men redan från början hade arrangörerna av vattenfestivalen strävat efter att skapa en mera seriös och forskningsbetonad komponent i augustiarrangemanget. Stockholm Water Symposium gav en möjlighet att bygga på Sveriges erkända kapacitet på vattenforskningen område. Våra främsta experter engagerades för att bygga upp organisationen och skapa den nödvändiga internationella anknytningen. De första symposierna var av blygsam omfattning, men de fyllde ett uppenbart behov som årligen återkommande mötesplats för forskare, experter, tjänstemän och frivilligorganisationer på vattenområdet. De teman som behandlades var noggrant utvalda och klart relevanta: vid det första symposiet 1991 var temat "Water resources for the next century". Stockholm Water Symposium kom att betraktas ett värdefullt komplement till det internationella förhandlingsarbetet om vatten.

När vattenfestivalen lades ned blev därför symposiet kvar, och utvecklades ytterligare. Sedan år 2000 har arrangemanget blivit Stockholm World Water Week, världens största årligen återkommande konferens om vatten, som under ett brett formulerat tema i plenarmöten och en mängd seminarier och workshops behandlar i stort sett alla centrala frågor som på den globala nivån har med vatten att göra. World Water Week är idag utan tvekan världens viktigaste mötesplats i skärningspunkten mellan forskning, förvaltning, marknad och politik.

Här följer några exempel på teman under senare år

- 2000: ”Water security for the 21st century. Innovative approaches”.
- 2003: “Drainage basins – security”
- 2004: “Drainage basins – management”.
- 2006: “Beyond the river”.
- 2007: ”Building Capacity – promoting partnerships, reviewing targets”.

Poster exhibitions och andra utställningar kompletterar föreläsningar och seminarier. Det är rimligt att säga att alla viktiga och aktuella vattenfrågor på det ena eller andra sättet ventileras under vattenveckan, och olika internationella organisationer ordnar också möten i direkt anslutning till World Water Week.

Kraftfull sponsring har skapat förutsättningar för att i samband med vattenveckan dela ut prestigefyllda priser, med Stockholm Water Prize och Stockholm Junior Water Prize som de mest uppmärksammade. Båda prisutdelningarna har kunglig medverkan, och Stockholm Water Prize har med sin prisbankett i Stadshuset fått en inramning som starkt påminner om Nobelprisens.

För att administrera Stockholms insatser på vattenområdet etablerades Stockholm International Water Institute, som utöver sin ledning av World Water Week också bedriver kontinuerlig verksamhet med symposier, seminarier och föreläsningar, ofta med deltagande av internationella experter. Det tidigare omnämnda Global Water Partnership är samlokaliserat med SIWI. Stockholms arbete på vattenområdet har fått stöd av regeringen i samband med upprättandet av Swedish Water House.

Den kraftfulla satsningen i Stockholm på en bred och praktisk ansats i vattenfrågorna, i nära samarbete med akademisk forskning, särskilt vid Tema Vatten vid Linköpings Universitet, representerar ett kreativt inslag i Sveriges strävanden att föra ut vår syn på hållbar utveckling på den internationella arenan.

I det här sammanhanget vill jag också erinra om det betydande forskningsprogram som Stiftelsen för Miljöstrategisk Forskning (MISTRA) finansierade under ett antal år fram till 2006. Programmet, kallat VASTRA, som engagerade ett 30-tal forskare, och som hade Göteborgs Universitet som programvärd, syftade till att bidra till ökad kunskap om möjligheterna att tackla problemen

med övergödning inom avrinningsområden. Övergödningen har ju blivit ett alltmera betydande problem i relation till både Västerhavet och Östersjön.

Med VASTRA som en viktig initiativtagare har man också etablerat intressanta dialoger med olika intressenter på lokal nivå i syfte att finna nya lösningar på flera av de vattenproblem som uppkommer. En sådan ansats blir så mycket mera nödvändig som klimatförändringar kan förändra förutsättningarna för vattenförvaltningen i Sverige i flera olika avseenden, alltifrån dammsäkerhet till dricksvatten.

7.3 Nationella vattenfrågor knyts till EU:s politik

Som tidigare antytts har Sverige generellt sett alltid haft gott om vatten med bra kvalitet. Någon sammanhållen vattenpolitik har därför egentligen inte behövts. Däremot har ett långsiktigt miljöarbete sedan 1970-talet bidragit till att punktutsläpp från industrier och reningsverk kunnat minskas avsevärt.

Detta innebär ju inte att situationen i alla avseenden är tillfredsställande. De sjösänkningar som gjordes för att vinna ökad mark för livsmedelsproduktion under tidigt 1900-tal, liksom de ingrepp som sammanhänge med utbyggnaden av vattenkraften har fortfarande effekter på våtmarksmiljöer och vattenfauna. Diffus påverkan genom utsläpp av näringsämnen från jordbruk och hushåll har negativa effekter på floder, sjöar och haven kring våra kuster.

Delar av södra Sverige har också kvalitetsproblem på grund av närsaltsöverskott i grund- och ytvatten. Försurning är dessutom fortfarande ett problem även om utsläppen har minskat, inte minst genom de europeiska överenskommelserna om gränsöverskridande luftföroreningar. Nedfallet av sura ämnen är dock ännu ett problem på flera håll och återhämtningen kommer att ta lång tid. Diffusa utsläpp av andra miljögifter, särskilt i stadsmiljö, fortsätter att kräva uppmärksamhet.

För att tackla dessa problem har man i Sverige framförallt kunnat stödja sig på miljöbalken, som trädde i kraft 1999, Miljömålen ger ledning vid tillämpningen av miljöbalken.⁵

En samlad bedömning av vattenfrågorna i Sverige kom egentligen först till stånd genom det europeiska samarbetet. I det i vissa delar mycket tätbefolkade EU-området blev det snart uppenbart, att man måste reglera frågor om vattentillgång och vattenkvalitet. Ett stort antal direktiv antogs, som exempelvis anger gränsvärden för utsläpp och regler för skyddade områden. Flera av direktiven avser frågor som rör t.ex. dricksvatten, badvatten och avloppsvatten. Detta europeiska regleringsarbete ledde emellertid till en ganska svåröverskådlig situation med överlappande direktiv och diverse oklarheter i tillämpningen. Därför blev det angeläget att utveckla ett ramdirektiv, som kunde konsolidera de olika reglerna. Rådet antog direktivet i december 2000, som sedan integrerades i svensk lagstiftning via prop. 2003/04:2⁶.

EU:s ramdirektiv omfattar all vattenplanering och vattenvård inom unionen. Det behandlar både ytvatten och grundvatten och avser inte bara vattenkvaliteten utan hela vattenmiljön. Detta innebär en höjning av ambitionsnivån när det gäller vattenarbetet både för svensk del och för EU som helhet.

Syftet med ramdirektivet kan sammanfattas på följande sätt:

- skydda och förbättra tillståndet i vattnens ekosystem samt hindra ytterligare försämringar,
- eftersträva ett ökat skydd för och en förbättring av vattenmiljön, bl.a. genom en minskning av utsläppen av farliga ämnen,
- säkerställa att försämringen av grundvatten upphör,
- främja en hållbar vattenanvändning,
- bidra till att minska effekterna av översvämningar och torka.

Medlemsstaterna har stor frihet att utforma de åtgärder som behövs för att uppnå de mål som ramdirektivet sätter upp. Av stort intresse är att länderna ska urskilja avrinningsområden och dela in

⁵ Riksdagen fattade 1999 beslut om en ny struktur i arbetet med miljömål och fastställde 15 nationella miljökvalitetsmål. (prop 1997/98:145). I november 2001 förstärktes miljömålsarbetet genom att riksdagen antog prop. 2000/01:130, Svenska miljömål – delmål och åtgärdsstrategier. Flera av dessa har anknytning till vattenområdet, särskilt målen *Ingen övergödning*, *Levande sjöar och vattendrag*, *Grundvatten av god kvalitet*, *Hav i balans samt levande kust och skärgård*. Andra mål av relevans för vatten är *Bara naturlig försurning*, *Gifrfri miljö* och *Myllrande våtmarker*.

⁶ Beskrivningen av direktivet har i stort sett hämtats ur prop. 2003/04:2.

dessa i avrinningsdistrikt.⁷ Utgångspunkten för den geografiska avgränsningen av avrinningsområdena ska vara vattnets flöden i stället för administrativa gränser. Länderna ska också se till att prispolitiken för vatten stimulerar till en effektiv användning av vattenresurserna. Förvaltningsplaner ska upprättas för varje avrinningsdistrikt. Tillämpningen av direktivet sker stegvis. De första åtgärdsprogrammen och förvaltningsplanerna ska fastställas senast före utgången av 2009 och börja tillämpas senast 2012.

Sambandet mellan ramdirektivet och den svenska vattenpolitiken har sammanfattats på ett positivt sätt i prop. 2003/04:2 Förvaltning av kvalitén på vattenmiljön sid. 18–19 under rubriken Ramdirektivets betydelse för miljöarbetet med vatten.

”Miljönyttan med direktivet ligger bl.a. i att avrinningsområdena bedöms som helheter och att åtgärder därigenom lättare kan sättas in där de gör störst nytta. Vidare kommer arbetet med kartläggning, analyser, mål- och åtgärdsprogram att medföra att regionala och lokala resurser samordnas på ett sätt om annars vore svårt att åstadkomma. Kombinationen av helhetstänkande i avrinningsområden, konkreta, regionalt och lokalt förankrade mål för vattenförekomster samt åtgärdsprogram med utgångspunkt i naturvetenskapliga och ekonomiska fakta innebär ett betydelsefullt framsteg i vattenmiljöarbetet. Kraven på att intressenter och allmänhet ska kunna delta i processen gör att åtgärdsprogrammen kan förankras bland dem som berörs och att genomförandet underlättas. Rätt använd kommer ramdirektivets metod för vattenarbete att medföra att takten ökar när det gäller att genomföra nödvändiga förbättringar.

Genomförandet av ramdirektivet förbättrar vidare förutsättningarna för att framgångsrikt vidta flera av de åtgärder som behövs för att nå miljökvalitetsmålen för vatten. Det är viktigt att arbetet med att genomföra ramdirektivet och att nå miljökvalitetsmålen sker samordnat.

Det bör också betonas att ramdirektivet kan antas leda till förbättringar av vattenkvaliteten i Östersjön och Västerhavet därför att flera andra länder som ligger innanför tillrinningsområdena också omfattas av direktivets krav”.

I propositionen diskuteras också hur några centrala miljökvalitetsmål om vatten påverkas av ramdirektivet. Generellt uttrycks uppfattningen att direktivet kommer att stödja genomförandet av målen.

⁷ En närmare beskrivning av denna problematik finns i Lundqvist L. J. (2004) *Sweden and ecological governance*, Manchester University Press, Manchester, särskilt sid. 36–38 och 185.

Ett delmål när det gäller *Ingen övergödning* är att det senast 2009 ska finnas åtgärdsprogram som anger hur en sådan god ekologisk balans som vattendirektivet avser ska kunna nås för sjöar, vattendrag och kustvatten. Andra delmål behandlar utsläpp av fosforföreningar, kväve och ammoniak. Propositionen konstaterar också att målet om minskad kvävebelastning på havet kräver regionala mål och åtgärdsprogram, som följer av ramdirektivet.

Miljökvalitetsmålet *Levande sjöar och vattendrag* innebär att sjöar och vattendrag ska vara ekologiskt hållbara och att deras variationsrika livsmiljöer bevaras. Delmålen avser åtgärdsprogram för värdefulla natur- och kulturmiljöer, åtgärder för restaurering av skyddsvärda vattendrag, regler för ytvattentäkter och miljöanpassning av vattenkraften, med bevarande av nuvarande produktionskapacitet. Ytterligare ett delmål är att det senast 2009 ska finnas åtgärdsprogram som anger hur sådan god ytvattenstatus som avses i ramdirektivet ska kunna uppnås. Sammanfattningsvis konstateras att direktivet skapar goda förutsättningar för att genomföra de flesta av de åtgärder som behövs för att förebygga en försämring av vårt ytvatten.

Målet *Grundvatten av god kvalitet* syftar till att ge säker och hållbar dricksvattenförsörjning och bidra till en god livsmiljö för växter och djur i sjöar och vattendrag. EU har fastställt ett kompletterande direktiv för grundvatten.

Vattendirektivet är ett gott exempel på hur svensk miljöpolitik kan utvecklas i samspel med EU. Våra nationella erfarenheter och vår vetenskapliga kompetens på vattenområdet kom efter vårt inträde i EU att bli till god nytta för att medverka till en bättre reglering av vattenfrågorna inom EU. Vi fick också anledning att se med nya ögon på utformningen av vårt eget regelverk – ett tidigt exempel var när vi skulle börja tillämpa EU-regler om kvalitet på badvatten. Framförallt ledde det noggranna europeiska arbetet med vattendirektivet till ett betydelsefullt och i Europaparlamentet väl förankrat EU-beslut, som kom att för första gången åstadkomma en samlad utformning av vår vattenpolitik och innebära viktiga förändringar i Miljöbalken.

7.4 Östersjön och Västerhavet

Miljösituationen i havsområdena utanför Sveriges kuster omfattas också av miljökvalitetsmålen. *Hav i balans samt levande kust och*

skärgård har ambitionen att Västerhavet och Östersjön ska ha en långsiktigt hållbar produktionsförmåga och att den biologiska mångfalden ska bevaras. Ett delmål är att det senast 2009 ska finnas åtgärdsprogram så att en så god ytvattenstatus som avses i vattendirektivet ska kunna uppnås. Därmed blir direktivet också av primär betydelse för kust- och havsmiljön.

Det är frågan om landbaserade utsläpp, miljökonsekvenserna av sjöfarten och riskerna för utfiskning som dominerar resonemangen om hållbar utveckling när det gäller våra närhav.

Samtidigt visar en jämförelse mellan Västerhavet och Östersjön att man i väsentliga avseenden talar om olika situationer. När det gäller frågor som rör skärgårdar och kuster finns naturligtvis likheter, men i övrigt råder stora skillnader: Kattegatt och Skagerack är delar av Nordsjön med direkt kontakt med öppet hav, medan Östersjön är ett nästan helt slutet innanhav med liknande karakteristika som en stor flods utlopp: 85 miljoner människor bor i 14 olika länder i avrinningsområdet, som är fyra gånger så stort som själva Östersjön. Vi talar om en mega-region präglad av många olika bindningar och motsättningar, med en lång och delvis blodig historia, och om ett innanhav som under nära ett halvsekel låg i kalla krigets skärningspunkt mellan öst och väst. Det är kanske inte förvånande, att samarbetet inte i alla avseenden är effektivt eller harmoniskt. På miljöområdet påbörjades redan under kalla krigets dagar ett samarbete genom Helsingforskommissionen (HELCOM), som i vissa avseenden varit framgångsrikt. Men samtidigt måste konstateras att Östersjöns ekosystem har blivit allt sämre och att de ansträngningar som gjorts över lång tid inte givit tillfredsställande resultat. Mot den bakgrunden kommer det här avsnittet att koncentreras på Östersjön.

HELCOM:s mål var från början att skydda Östersjöns havsmiljö från all slags pollution och att bevara och förbättra den ekologiska balansen. 1974 kom man överens om den första Helsingforskonventionen, som trädde i kraft 1980. I ljuset av de politiska förändringarna i regionen och nya regler i internationell rätt undertecknades en ny konvention 1992, som trädde i kraft 2000. Konventionen täcker inte bara själva Östersjön, utan också avrinningsområdet och sjöar i regionen. 1992 antogs Baltic Sea Joint Comprehensive Action Programme (JCP), som syftade till att eliminera de värsta föroreningskällorna i regionen, 132 s.k. ”hot spots”. Sedan dess har ett femtiotal ”hot spots” kunnat elimineras från listan.

Bland HELCOM:s framgångar kan nämnas en generell minskning av punktutsläpp av kväve och fosfor, samt en kraftig minskning av utsläpp av giftiga dioxiner. Man har fått hårdare kontroll av industriutsläpp och en bättre uppföljning av havsmiljön. Östersjön har fått bättre lagstiftning mot utsläpp från fartyg och nya åtgärder har vidtagits för att förhindra olagliga utsläpp från sjöfarten.

Efter de dramatiska politiska förändringarna 1990–1991 fanns ett behov av att upprätta nya former för politiskt samarbete i Östersjöregionen. Det ledde till upprättandet 1992 av Council of Baltic Sea States (CBSS), som alltsedan dess har varit ett forum för kontakter på utrikesministernivå. CBSS har elva medlemsländer: Danmark, Norge, Finland, Island, Sverige, Tyskland, Polen, Litauen, Lettland, Estland och Ryssland. Inom ramen för CBSS utvecklades några år senare Baltic 21.

Den vid Riokonferensen antagna agenda 21 förutsåg möjligheten av att upprätta lokala och regionala agendor. Planerna fördes upp på statsministernivå, och vid ett toppmöte i Visby 1996 fattades principbeslut om Baltic 21, som senare bekräftades vid ett ministermöte med CBSS i Kalmar. Senare samma år möttes miljöministrarna i Saltsjöbaden, och antog då en deklARATION "Towards an Agenda 21 for the Baltic Sea". Det beslöts att processen skulle innefatta sju sektorer: Jordbruk, energi, fiske, skog, industri, turism och transport, samhällsplanering. En grupp på hög tjänstemannanivå fick i uppdrag att arbeta vidare på projektet, som slutligen kunde godkännas vid ett ministermöte med CBSS i Nyborg, Danmark 1998.

Arbetet inriktades inledningsvis på att utveckla administrativa strukturer och komma överens om arbetsplaner för de olika sektorerna. Man publicerade också rapporter om utvecklingen av Baltic 21. Samarbetet innefattar inte bara regeringar, utan också EU, regionala nätverk, städer och regioner, internationella organisationer, miljöorganisationer och internationella finansinstitutioner. Sedan 2002 har också utbildningssektorn inkluderats i Baltic 21.

Arbetsprogrammet omfattar nu i första hand institutionsuppbyggnad, strukturförändringar, utbildning och utbyte av erfarenheter, med sikte på att möjliggöra en övergång till hållbar utveckling

Inför ett ministermöte med CBSS i Estland 2004 föreslogs en vidareutveckling av mandatet för Baltic 21, som antogs under

namnet ”Baltic 21 Strategy Guidelines” vilka syftar till att stärka samarbete mellan de olika sektorerna och utveckla och söka finansiering för konkreta samarbetsprojekt.

Övergripande samhällsplanering lanserades ursprungligen som ett särskilt samarbetsprojekt kallat ”Visions and Strategies around the Baltic – VASAB” med sikte på 2010. Det kom senare att integreras i Baltic 21 och har främjat en del samarbetsprojekt med EU inom ramen för det s.k. Interreg-programmet.

Under de senaste tio åren har också en serie andra samarbetsprojekt initierats av enskilda organisationer som Coalition Clean Baltic, näringslivsorganisationer och universitet. Baltic University, som leds från Uppsala, har skapats som ett nätverk av många universitet kring Östersjön. Generellt har samarbetet inom Östersjöområdet genomgått en mycket gynnsam utveckling: handelsströmmarna har ökat kraftigt, turismen har blivit allt viktigare, sjöfart och luftfart vuxit kraftigt – gamla band över Östersjön har knutits samman igen och känslan av samhörighet förstärkts. För Sveriges del är detta otvivelaktigt en av de mest välkomna konsekvenserna av de radikala politiska förändringarna i Europa kring 1990.

Sedan den senaste utvidgningen av EU har Estland, Lettland, Litauen och Polen blivit medlemmar av unionen. Därmed är Östersjön i stort sett ett EU-innanhav: enda undantaget är de ryska städerna S:t Petersburg och Kaliningrad. Därmed borde finnas utomordentliga förutsättningar för utvecklingen av ett effektivt miljösamarbete. Men de flesta indikationer tyder på att Östersjöns miljö i själva verket blivit allt sämre: de återkommande algblomningarna är ett exempel på detta. Den tilltagande oron för oljespill är ett annat. Utfiskningen av torsk och ål har blivit alltmera akut. Och debatten kring den planerade gasledningen från Ryssland till Tyskland aktualiserar andra typer av miljöproblem, med tydliga utrikespolitiska övertoner.

EU-kommissionen presenterade i juni 2006 en grönbok med förslag om unionens havspolitik. Syftet är att nå fram till en integrerad politik, som omfattar miljö, transporter, forskning och industrifrågor. En bred konsultationsprocess avslutas i mitten av 2007. Svenska regeringen har nyligen aviserat en ökad satsning på den svenska politiken i dessa avseenden med en högre prioritet för havsmiljön. Inför det svenska ordförandeskapet i EU 2009 föreslås att en samhällsekonomisk rapport om haven ska utarbetas i samarbete med andra länder. Dessutom vill man utvidga samarbetet

i Östersjöområdet och understryker den roll som EU kan spela. En ständigt pågående hård debatt visar emellertid fortfarande på betydande meningsskiljaktigheter om de bästa metoderna att lösa Östersjöns problem. Själv vill jag understryka, att EU måste förmås att på ett mera effektivt sätt ta sitt ansvar i denna region. Här står stora nationella intressen på spel, och ett samlat EU-grepp skulle manifesteras Unionens förmåga till effektiva insatser. Inte minst i Sverige skulle detta kunna öka EU:s legitimitet och stöd i opinionen.

7.5 Sammanfattande kommentarer

Den omfattande karaktären av vattenfrågorna gör att en bedömning av Sveriges politik i relation till det internationella samarbetet blir ganska spretig. Internt har vi under lång tid egentligen inte behövt utveckla en samlad politik: tillgången och kvaliteten på vatten i ett glesbefolkat och nederbördsrikt land har inte setts som ett stort problem. Sjösänkningar och kraftverksbyggen har tvingat fram rättsliga regleringar av delvis ganska komplicerad natur.

EU:s vattendirektiv har lett fram till en samlad syn på vattenpolitiken i Sverige; särskilt inriktningen på avrinningsområden har tvingat fram administrativa förändringar av stor betydelse. Direktivet är ett gott exempel på hur EU kan skapa nya förutsättningar för svensk politik och förvaltning.

När det gäller biståndsverksamhet och global miljöpolitik har Sverige å andra sidan mot bakgrund av vår allmänna proaktiva politik på dessa områden kunnat göra betydande och allmänt uppskattade insatser. En förutsättning har varit god forskning och god expertis på vattenområdet. Inte minst den forskning som utvecklats kring vattentillgångarnas betydelse för jordbruksproduktionen har varit av stor betydelse i det globala samarbetet. Och genom World Water Week har Sverige skaffat sig en plattform för att på många olika sätt ha inflytande på det internationella samarbetet om vatten.

Också i närområdet, särskilt Östersjön, har Sverige visat stor aktivitet, men resultaten är tyvärr begränsade. Vi måste nog konstatera att insatserna hittills inte kunnat hindra Östersjöns ekosystem att fortsätta att försämrats. Varför har det inte gått bättre?

En förklaring är uppenbarligen att problemen i sig själva är utomordentligt svårbemästrade. Östersjön är ett komplicerat ekosystem, och det finns behov av mera forskning kring de speciella förutsättningar som gäller i detta innanhav, särskilt mot bakgrund av den kraftigt ökade ekonomiska aktiviteten i avrinningsområdet och den snabba ökningen av sjöfarten.

Till detta kommer att de politiska förändringar som har skapat nya förutsättningar för samarbetet och den ekonomiska utvecklingen i regionen ännu inte kunnat fullt ut fångas upp i de nya samarbetsmönstren. Det förefaller som om EU ännu inte riktigt orkat med att tackla ansvaret för sitt nordliga innanhav – det mera traditionella samarbetet kring Medelhavet har utvecklats på ett annat sätt – medan den nödvändiga samverkan med Ryssland påverkas av den allmänna komplexiteten i EU:s relationer till den alltmer självmedvetna stormakten i öster.

Det kan också diskuteras om Baltic 21 verkligen var en lämplig samarbetsform. Eftersom jag var en mycket aktiv förespråkare för en regional Agenda 21 känns det litet smärtsamt att ställa frågan, men det är nog motiverat att diskutera om regionen var mogen för detta breda anslag, och om inte de mera konkreta ekologiska problemen därmed kom i skymundan. Kanske var också de processer som sattes igång, med olika länder huvudansvariga för olika sektorer, inte så ändamålsenliga. En viss rivalitet mellan HELCOM och Baltic 21 har möjligen också bidragit till att minska effekterna av samarbetet.

Kopplingen mellan CBSS och Baltic 21 borde ha haft positiva konsekvenser genom att sätta in samarbetet om hållbarhetsfrågorna i ett bredare politiskt sammanhang, som ju från början också underströks genom regeringschefernas aktiva medverkan. Detta skulle dock förutsätta att berörda utrikesdepartement haft ett kraftfullt engagemang för Östersjöns miljö. Den traditionella diplomatin tycks generellt sett ha haft svårt att ta till sig hållbarhetsfrågornas ökade betydelse för det internationella samarbetet.

Här kan också dras paralleller med det normativa globala arbetet med hållbarhetsfrågorna: uppföljningen av Riokonferensen har ibland präglats av brist på precision, en tendens att åstadkomma kompromisser genom oklara formuleringar som har svårt att ge genomslag i verkligheten. Baltic 21 har mött samma problem. De legalt bindande konventionerna, särskilt klimatkonventionen, har

skapat mera framsteg genom att tvinga fram enighet om precisa åtaganden.

Det är tid för Östersjösamarbetet att gå samma väg. CBSS och Baltic 21 ska naturligtvis fortsätta som politiska mötesplatser. Men det är nog dags att precisera de åtaganden som måste göras för att vända den ogynnsamma utvecklingen för Östersjön. Och ett forum finns redan: Europeiska Unionen. Regeringens uttalade ambitioner på detta område måste skyndsamt ges konkret innehåll.

Den alltmer hotfulla situationen när det gäller utfiskning av viktiga arter, som torsk och ål, berör både Östersjön och Västerhavet. Havens betydelse för vår försörjning framstår allt tydligare. Här gäller verkligen att "business as usual" inte är en rimlig politik. Vissa forskare hävdar nu att man börjar närma sig punkten då bestånden kan kollapsa. Ekonomiska och politiska skäl har stått i vägen för de radikala åtgärder på fiskeområdet som många forskare och miljöorganisationer anser vara påkallade. Har Sverige kraft att medverka till att åstadkomma nödvändiga förändringar?

Förslag

Ett långt yrkesliv som svensk diplomat och svensk förhandlare skapar naturligtvis risker för bristande objektivitet: det är lätt hänt att man överdriver Sveriges inflytande och förmåga att påverka det internationella skeendet. Samtidigt har jag haft förmånen att kunna se Sverige utifrån, både som tjänsteman i OECD och som ordförande i många internationella förhandlingar, och jag har egentligen känt mig mera bekväm i rollen som promotor av multilateralt samarbete än som nationell representant. Jag har ju också haft möjlighet att diskutera Sveriges politik med många kollegor från andra länder.

Därmed tycker jag mig med anspråk på trovärdighet kunna uttrycka åsikten att Sveriges politik för miljö och hållbar utveckling generellt sett varit framgångsrik, och vunnit internationell respekt och uppskattning. På det nationella planet har det också funnits gynnsamma betingelser, som givit stöd åt en positiv opinion och förstärkts genom aktivt arbete av frivilligorganisationer och folkrörelser. Vi har en internationellt uppmärksammas forskning på många områden med anknytning till frågor om miljö och hållbar utveckling. Vi har engagerade politiker och ganska stor politisk enighet. Detta har skapat flexibilitet och utrymme för aktivt agerande i internationella sammanhang, som har förstärkts genom en bra organisation på hemmaplan och skickliga förhandlare, som ofta haft tillträde till de inre kretsar, där förhandlingar avgörs. Vårt arbete med dessa frågor har blivit en viktig del av vår internationella identitet och en uppmärksammas aspekt av vår EU-politik.

Men den här studien ger inte bara grund för tillfredsställelse över vad som har åstadkommit. Den visar också – helt naturligt – på att bilden inte är entydig: vi har inte varit och inte kunnat vara lika framgångsrika på alla områden. Vi måste också undvika tendenser till självöverskattning, som nog ibland smyger sig in även i våra officiella uttalanden. Det finns problem med att uppträda

som Bror Duktig och tro att vi i alla avseenden kan vara föregångsland. Även om det positivt bidrar till bilden av vårt svenska varumärke och kan leda till tekniskt gynnsamma lösningar kan det ju också vara förenat med en hel del kostnader. Inte desto mindre har vi ett ansvar att göra allt vad vi kan för att möta dagens och framtidens globala utmaningar, och vi kan med god forskning och god diplomati göra strategiskt betydelsefulla insatser, både inom EU och på den globala arenan. Dessutom påverkas nationella intressen direkt av utvecklingen i vårt närområde. EU-samarbetet har därför en direkt betydelse för Sverige: Östersjön är det mest tydliga exemplet. Och inför vårt ordförandeskap i unionen andra halvåret 2009 öppnas nya möjligheter, förväntningar och krav.

Det pågår ju ett intensivt arbete, både vad gäller forskning och politik, för att formulera svar på de många frågor och problem som kraven på global och nationell hållbarhet ställer. Jag har visserligen deltagit i ett ganska stort antal av de förhandlingar som berörs i den här studien och ägnat en hel del tid åt att reflektera över sambanden mellan nationell och internationell politik. Men det ger ju bara begränsade insikter i de behov som ska mötas inom de närmaste åren och de närmaste decennierna. Inte desto mindre uppstår naturligtvis i skärningspunkten mellan personliga erfarenheter och studiens innehåll tankar om vad som behöver göras för att ytterligare förbättra vårt arbete med hållbarhetsfrågorna och våra insatser på den internationella arenan. Det är en subjektiv bedömning som har lett fram till de förslag som följer här, och som jag hoppas ska leda till debatt och konkreta åtgärder.

I sammanhanget är det viktigt att hålla i minnet att studien med hänsyn till tid och resurser inte kunnat göra så djupgående analyser som kunde ha behövts. Den har också begränsats till några få viktiga sektorer. Liknande genomgångar av andra centrala områden skulle på ett värdefullt sätt kunna komplettera bilden. Sådana områden är exempelvis biologisk mångfald, hållbara produktions- och konsumtionsmönster och urbaniseringsfrågorna.

Organisationsfrågor i Sverige

Rekommendation 1

Det verkar fortfarande som om det finns skiljaktigheter i begreppsapparaten hos specialisterna på bistånd och deras kollegor på miljöområdet. Klarlägg därför på hög nivå att det inte finns

någon motsättning mellan begreppen ”utveckling” och ”hållbar utveckling” och utveckla ett närmare samarbete mellan Utrikesdepartementet, Sida och Miljödepartementet. För att ge hållbarhetsfrågorna ökad status i Utrikesdepartementet och mera effektivt knyta samman dessa frågor med den traditionella säkerhetspolitiken föreslås inrättandet av en tjänst som Utrikesråd för hållbar utveckling. För att öka kunskaperna på chefsnivå föreslås att de årliga chefsmötena innefattar ett särskilt pass om globalt hållbar utveckling. Jag har också ett starkt intryck av att det behövs ökade personalresurser för de globala hållbarhetsfrågorna både på Utrikesdepartementet och Sida.

Rekommendation 2

Det politiska huvudansvaret för hållbarhetsfrågorna i Sverige bör ligga på statsrådsberedningen, eftersom dessa aspekter måste vägas in i alla viktiga politiska beslut. Miljödepartementets roll i alla frågor som rör ekologisk hållbarhet kräver troligen ökade resurser där, inte minst mot bakgrund av de ökade internationella åtagandena och kraven på att ingångna avtal ska följas upp. Gör en särskild genomgång av ytterligare utbildningsbehov, inte minst inför ordförandeskapet i EU andra halvåret 2009. Vårt ordförandeskap 2001 betydde ett rejält kunskapslyft för Regeringskansliet.

Rekommendation 3

Sambanden mellan de olika typer av problem som behandlas i den här studien blir allt mera uppenbar. Ett uppenbart exempel är kopplingen mellan Östersjöns miljö och jordbrukspolitiken. Därför behöver kontakterna mellan centrala myndigheter i hållbarhetsfrågor ges särskild uppmärksamhet. Satsa också på åtgärder för att på nytt aktivera kommunerna i lokalt agenda 21-arbete, och därmed knyta den lokala nivån närmare samman med de globala hållbarhetsfrågorna.

Det internationella samarbetet

Rekommendation 4

Lyft global miljö och hållbarhet på den utrikespolitiska agendan. Ett första steg bör vara att ett substantiellt avsnitt om dessa frågor i utrikesministerns årliga anförande i FN:s generalförsamling. Överväg på nytt de institutionella förslag som finns i

Carlsson/Ramphal-rapporten ”Our common neighbourhood”. Stöd på olika sätt svenska tjänstemäns aktiva medverkan som ordförande och koordinatörer i internationella förhandlingsprocesser.

Rekommendation 5

Sverige bör i fora som OECD, Världsbanken och IMF liksom i förberedelserna för förhandlingar inom WTO verka för att sambanden mellan ekonomisk tillväxt och global hållbarhet, inte minst klimatfrågan, ges ökad uppmärksamhet.

Kemikalier

Rekommendation 6

Våra tidigare insatser på det här området har byggt upp förväntningar. Det goda samarbete mellan olika intressenter som skapat förutsättningarna för våra insatser måste vidareutvecklas. Inte minst har vi ett ansvar för att FN:s kemikaliestrategi ska bli framgångsrik i tillämpningen och att REACH utvecklas på ett tillfredsställande sätt. Dessutom tangerar ju de flesta centrala miljöfrågor – exempelvis vattenkvalitet, övergödning, försurning, klimat, på olika sätt produktion och användning av kemikalier. Gör ett tydligt politiskt ställningstagande att Sverige även i fortsättningen kommer att föra en aktiv internationell kemikaliepolitik.

Klimat

Rekommendation 7

Klimatfrågan kommer att bli av central betydelse inför vårt EU-ordförandeskap 2009. Rapporten från det vetenskapliga rådet för klimatfrågor och det fortsatta arbetet i den parlamentarisk klimatberedningen är av stor betydelse för att bygga upp vår strategi inför ordförandeskapet, liksom naturligtvis den proposition som aviserats till 2008. I detta sammanhang är det också mycket viktigt att fastlägga förhandlingsmål och säkerställa resurser för en aktiv medverkan i de förhandlingar om klimatregimen efter 2012, som kommer att inledas inom de närmaste månaderna.

Rekommendation 8

Regeringen bör i samarbete med näringslivet främja utvecklingen av stabila och effektiva internationella marknader för koldioxid. Samtidigt krävs mera uppmärksamhet och mera forskning om de alltmera vildvuxna systemen för neutralisering av utsläpp (carbon offsets). Överväg internationella initiativ för reglering av dessa nya system, exempelvis inom OECD..

Rekommendation 9

Fastlägg som en generell princip att Sverige i framtiden endast ska anta nationella klimatmål som överensstämmer med systematiken i gällande internationella överenskommelser, exempelvis vad avser medverkan i handelssystem för koldioxid. Däremot ser jag inga problem med att vi i kvantitativa termer antar mera ambitiösa mål om detta anses möjligt och önskvärt.

Rekommendation 10

Verka för att sårbarhetsutredningens resultat snabbt omvandlas i praktisk politik med särskild tonvikt på behovet av att ta in framtida effekter av klimatförändringar i den övergripande samhällsplaneringen. På internationell nivå måste vår biståndspolitik präglas av att många u-länder under de närmaste årtiondena kommer att kräva kraftfullt stöd för anpassningsåtgärder mot klimatförändringar och att kraven kommer att öka på snabba och väl koordinerade internationella katastrofinsatser.

Rekommendation 11

Sverige har nu många goda forskningsinsatser på klimatområdet, med nära kontakter med de intensiva internationella forskningsanstängningarna. Mitt intryck är dock att vi borde kunna medverka på ett ännu mera aktivt sätt i arbetet i IPCC, vars sammanfattande fjärde rapport med Summary for policy-makers kommer hösten 2007. Sverige bör stödja att den internationella klimatpanelen fortsätter men vi bör sträva efter att involvera ännu flera forskare i arbetet. Dessutom är det angeläget att Miljödepartementets klimatförhandlare ges mera möjlighet att delta i IPCC, vilket sker i många andra länder.

Skog

Rekommendation 12

Skapa förutsättningar för att departement och myndigheter som är ansvariga för den internationella skogspolitiken ska kunna bygga ett bättre och mera effektivt samarbete med industrin och med andra nordiska länder för att få större genomslag i de internationella förhandlingarna om skog. Gör en kompletterande, mera djupgående studie av Sveriges roll och intressen i den internationella skogspolitiken. En sådan studie bör också behandla väsentliga aspekter av skogsfrågornas ökade betydelse i klimatsammanhang.

Vatten

Rekommendation 13

Inom ramen för vårt fortsatta forsknings- och utvecklingsarbete på vattenområdet bör mera insatser göras för att knyta samman vatten- och markfrågor för att säkerställa världens framtida livsmedelsförsörjning och minska undernäring och hunger. Jordbruksproduktionen är beroende av och den viktigaste användaren av världens vattenresurser, eftersom klimatförändringar riskerar att leda till ökad torka i känsliga områden kan problemen bli alltmera akuta. Institutionella, ekonomiska och politiska förutsättningar för intensifierade svenska insatser bör undersökas. Vi bör satsa mera på kopplingarna mellan klimatkonventionen och FN:s konvention mot ökenspridning. Likaså bör vi kraftfullt betona arbetet på att främja rent vatten och sanitet kopplat till hälsofrågor, särskilt för kvinnor och barn.

Östersjön

Rekommendation 14

Utveckla regeringens intentioner i konsultation med miljöorganisationer och andra intresseorganisationer i syfte att snabbt formulera underlag för Sveriges fortsatta agerande i relation till andra strandstater. Vi behöver koppla samman frågor om övergödningen av Östersjön med jordbruket på ett mera konkret sätt, likaväl som vi fortsätter ansträngningarna att minska utsläppen från reningsverk och industri. Fiskefrågorna och sjöfartsfrågorna

måste integreras i arbetet på att genom konkreta rekommendationer vända den ogynnsamma utvecklingen. Existerande samarbetsorgan ska naturligtvis utnyttjas, men den viktigaste insatsen måste bli att verka för en kraftig och väl fokuserad konkret satsning inom EU med sikte på att förmå unionen att ta sitt fulla ansvar för Östersjön. Sveriges ordförandeskap 2009 bör utnyttjas i detta syfte.

"Skarpa åtgärder"

Rekommendation 15

Det finns i dag i Sverige ganska stort stöd i opinionen för att "göra något" för att undvika negativa effekter av klimatförändringar och andra former av mänsklig påverkan på globala naturliga system. Det är viktigt att stödja sig på denna opinion för att utforma verkningfulla åtgärder som också uppfattas som rättvisa. Detta måste ske eftersom konkreta förändringar i livsstilar och etablerade vanor är svåra att acceptera, särskilt om de medför inskränkningar och kostnader på det personliga planet. Exempel kan vara nya regleringar, drastiska skattehöjningar på viss konsumtion, inskränkningar i resor med flyg, begränsningar av fiske, ändringar i jordbrukspolitiken. Undersök därför de samhälleliga och politiska förutsättningarna för accept av "skarpa åtgärder". Engagera samhällsvetenskaper och humaniora på ett mera påtagligt sätt i detta arbete. Utveckla omvärldsbevakningen i syfte att förutse framtida behov av "skarpa åtgärder".

Fortsatt multilateralt arbete med global hållbarhet

Rekommendation 16

Sverige bör ta initiativet till en ny FN-kommission med inriktningen att behandla hållbarhetsfrågorna i ljuset av internationell forskning och internationell politik efter 1992. En sådan kommission borde inrättas med sikte på att börja arbeta omkring 2010 med ambitionen att lägga fram en rapport senast 2012/13. Mot bakgrund av kommissionens rapport skulle sedan en ny världskonferens om hållbar utveckling kunna hållas 2017. Svenska forskningsresurser bör engageras till stöd för ett sådant initiativ. Jag vill tillägga att tidtabellen föreslagits mot bakgrund av

erfarenheterna av samspelet mellan Brundtlandkommissionens rapport 1987 och Riokonferensen 1992. Kommissionens genomslag var i stor utsträckning beroende av att konferensen fungerade som effektiv mottagare av rekommendationerna; samtidigt gav kommissionens rapport intellektuell stimulans till förhandlingsarbetet.

En svensk Akademi för Hållbar Utveckling

Rekommendation 17

De globala systemfrågor, som aktualiseras i den här studien omfattar ett mycket brett fält. Många olika akademiska discipliner berörs. De ökade kraven på mera kontakter mellan forskare, politiska beslutsfattare och företrädare för näringslivet är svåra att tillgodose, eftersom det inte finns något permanent samlat forum för att mera systematiskt behandla alla dessa komplexa och interdisciplinära frågor. Därför föreslås att de praktiska förutsättningarna för en Akademi för Hållbar Utveckling utreds av en särskild kommitté med deltagande av de etablerade akademierna Kungl. Vetenskapsakademien (KVA), Kungl. Skogs- och Lantbruksakademien (KSLA) och Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA) och andra tänkbara intressenter. Eventuellt skulle motsvarande syfte också kunna uppnås genom att KVA, KSLA och IVA etablerar en ”filialakademi” för hållbar utveckling.

Appendix I: Intervjumall

Intervjuerna har baserats på en mall, som diskuterats i referensgruppen, och som syftat till att strukturera samtalen så att de centrala frågeställningarna i studien skulle bli belysta. Här följer huvudpunkterna:

- Hur har Sveriges politik för miljö och hållbar utveckling påverkats av de internationella förhandlingarna, och vilket inflytande har Sverige haft i de globala förhandlingsprocesserna och inom EU?
- Hur har Sveriges roll på den internationella arenan uppfattats inom och utom vårt land?
- På vilka områden har vårt inflytande varit stort och hur framgångsrika har vi varit i att driva på det internationella arbetet?
- Hur har EU-inträdet påverkat vår politik och hur Sverige uppfattas i omvärlden?
- Vilken betydelse har politiska förändringar i Sverige fått för vår nationella politik och vårt internationella agerande?

Inom ramen för denna grundläggande struktur har intervjuerna genomförts som informella samtal; metoden har underlättats av att det stora flertalet intervjuer gjorts med personer som jag kände och samarbetat med under lång tid. Samtalen har inte spelats in på band, men relativt omfattande minnesanteckningar har gjorts.

Appendix II: Förteckning över intervjuade personer

Personer intervjuade av Bo Kjellén: Hållbar utveckling, klimat och vatten

Gun-Britt Andersson, Sveriges OECD-ambassadör.
Rolf Annerberg, Kabinettschef EU-kommissionen, tidigare statssekreterare, Miljödepartementet, tidigare generaldirektör Naturvårdsverket.
Anders Berntell, Direktör Stockholm International Water Institute.
Viveka Bohn, tidigare chefsförhandlare miljödepartementet.
Michel Colombier, forskare vid IDDRI, Paris.
Birgitta Dahl, tidigare miljöminister.
Jos Delbeke, direktör, EU-kommissionen.
Christian Egenhofer, forskare vid CEPS, Bryssel.
Olof Johansson, tidigare miljöminister.
Tom Johns, direktör, OECD.
Lennart Lorentzen, byråchef, International Energy Agency.
Jon Kahn, departementsråd, miljödepartementet.
Kristoferson, Lars, generalsekreterare svenska WWF.
Rolf Lindell, departementsråd, miljödepartementet.
Jan Lundqvist, professor, Linköpings Universitet.
Måns Lönnroth, tidigare statssekreterare miljödep, tidigare chef, MISTRA.
Kerstin Niblaeus, generaldirektör EU:s rådssekretariat, tidigare GD Kemikalieinspektionen.
Siv Näslund, chef Miljövårdsberedningen.
Marc Pallemarts, forskare, Bryssel, tidigare belgisk chefsförhandlare klimat.

Cédric Philibert, byråchef, International Energy Agency.
Lena Sommestad, tidigare miljöminister.
Ulrik Stridbaek, byråchef, International Energy Agency.
Per Thege, departementsråd, miljödepartementet.
Pierre Vinde, tidigare bitr. generalsekreterare, OECD, tidigare bitr. chef, UNDP.
Marianne Wennning, byråchef EU-kommissionen.
Sverker Åström, ambassadör, tidigare kabinettssekreterare UD.

**Personer intervjuade av Eva Lövbrand:
Kemikalier, Skog**

Astrid Bergqvist, tidigare departementsråd, ansvarig för internationella skogsfrågor, Näringsdepartementet.
Bengt Boström, byråchef, Energimyndigheten.
Reidar Persson, professor, SLU.
Björn Wahlström, direktör, Kemikalieinspektionen.

Referenser

- Block, K., Höhne N., Torvanger, A. & Janzic, R. (2005), *Towards a post 2012 climate change regime*, European Commission, DG Environment, Brussels.
- Bodansky, D. (1994), "Prologue to the climate change convention" i Mintzer, I. M. & Leonard, J.A. (red.), *Negotiating Climate Change. The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge, New York & Melbourne, Cambridge University Press.
- Bäckstrand, K. (2001), "What can nature withstand? Science, politics and discourses in transboundary air pollution diplomacy", *Political Studies* 116, Statsvetenskapliga institutionen, Lunds universitet.
- Carson, R (1962), *Silent Spring*, Houghton Mifflin Books
- Davenport, D., S. (2005), "An alternative explanation for the failure of the UNCED forest negotiations", *Global Environmental Politics*, Vol. 5:1, 105–130.
- Dimitrov, R., S. (2005), "Hostage to norms: states, institutions and global forest politics", *Global Environmental Politics*, Vol. 5:4, 1–24.
- Edberg, R. (1971), *Vid trädets fot*, Norstedts, Stockholm.
- Elliot, L. (2004) *The global politics of the environment*, Palgrave MacMillan, London.
- Falkenmark, M. et al. (1999) *Water, a reflection of land use – options for counteracting land and water mismanagement*, Naturvetenskapliga Forskningsrådet Stockholm.
- FAO (2005), "Global forest resources assessment 2005. Progress towards sustainable forest management", FAO forestry paper 147, Rom.
- Führ, M. & Bizer, K. (2007), "REACH as a paradigm shift in chemical policy – responsive regulation and behavioural models", *Journal of Cleaner Production*, Vol. 15: 327–334.

- Grubb, M., Vrolijk, C. & Brack, D. (1999), "The Kyoto protocol. A guide and assessment", The Royal Institute of International Affairs, London.
- Hjerpe, M. och Linnér, B-O (2004), *Environmental Management since World War II*, Uppsats, Linköpings Universitet.
- Humphreys, D. (1996), *Forest politics. The evolution of international cooperation*, Earthscan, London.
- Humphreys, D. (2006), *Logjam. Deforestation and the crisis of global governance*, Earthscan London.
- Kim, J. A. (2004), *Regime interplay: the case of biodiversity and climate change*, *Global Environmental Change*, Vol. 14:4, 315–324.
- Kjellén, B. (1993), Lessons to be drawn for the future, in *International Environmental Negotiations*, Swedish Council for the Planning and Coordination of Research (FRN), Stockholm/Uddevalla.
- Kjellén, B. (1994), A personal assessment, in *Negotiating Climate Change, The inside story of the Rio Convention*, Cambridge University Press and Stockholm Environment Institute, Cambridge.
- Kjellén, B. (2007), *A New Diplomacy for Sustainable Development: the Challenge of Global Change*, Routledge/Taylor and Francis, London and New York.
- Lagen om hälso-och miljöfarliga varor 1973:329.
- Lundqvist, L. J. (2004), *Sweden and ecological governance*, Manchester University Press, Manchester and New York.
- Lönngrén, R. (1992), *International Approaches to Chemicals Control*, Kemikalieinspektionen, Stockholm.
- Meadows, D et al. (1962) *Limits to Growth*, A report to the Club of Rome.
- Miljöskyddslagen 1969:387.
- Nilsson, K. (2001), "The prospects for action submitted by the Intergovernmental Panel on Forests (IPF) and the Intergovernmental Forum on Forests (IFF) – in the Swedish context", Rapport 3, Skogsstyrelsen, Jönköping.
- OECD, *Environmental Performance Reviews*, Sweden (1996), OECD, Paris.
- OECD, *Environmental Performance Reviews*, Sweden (2004), OECD, Paris.
- Paterson, M. (1996), *Global Warming and Global Politics*, London & New York, Routledge.

- Persson, R. (2005), "Where is the United Nations Forum on Forests going?", *International Forestry Review*, Vol. 7:4, 348–357.
- Proposition 1986/87:100, bil 16, *Budgetpropositionen*.
- Proposition 1987/88:85, *Om miljöpolitiken inför 1990-talet*.
- Proposition 1989/90:100, bil. 16, *Budgetpropositionen*.
- Proposition 1992/93:180, *Riktlinjer för ett kretsloppssamhälle*.
- Proposition 1992/93:226, *Om en ny skogspolitik*.
- Proposition 1992/993:179, *Om åtgärder mot klimatpåverkan m.m.*
- Proposition 1996/97:84, *En ut hållig energiförsörjning*.
- Proposition 1997/98:145, *Svenska miljömål. Miljöpolitik för ett hållbart samhälle*.
- Proposition 1997/98:158, *Uppföljning av skogspolitik*.
- Proposition 1997/98:808, *Miljöbalk*.
- Proposition 1998/99:141, *Godkännande av 1998 års protokoll om långlivade organiska föreningar och om tungmetaller under konventionen om långväga gränsöverskridande luftföroreningar*.
- Proposition 2000/2001:65, *Kemikaliestrategi för en giftfri miljö*.
- Proposition 2001/02:55, *Sveriges klimatstrategi*.
- Proposition 2002/03:122, *Sveriges politik för global utveckling*.
- Proposition 1993/94:163, *Riktlinjer för en fortsatt kretsloppsanpassning av samhället. Åtgärder för att minska riskerna med kemikaliehanteringen*.
- Riksdags skrivelse 1990/91:373, *Energipolitiken*.
- Rosendal, K. (2001), "Overlapping international regimes. The case of the Intergovernmental Forum on Forests (IFF) between climate change and biodiversity", *International Environmental Agreements*, Vol. 1, 447–468.
- Schörling, Ingrid (2004), *REACH – The only planet guide to the secrets of chemicals policy in the EU. What happened and why?* Bryssel: the European Free Alliance in the European Union.
- Selin, H. & Eckley, N. (2003), "Science, politics, and persistent organic pollutants. The role of scientific assessments in international environmental cooperation", *International Environmental Agreements*, Vol. 3: 17–42.
- Skrivelse 1992/93:13, *Redogörelse för FN:s konferens om miljö och utveckling*, UNCED.
- Skrivelse 2001/02:172, *Nationell strategi för hållbar utveckling*.
- Skrivelse 2001/02: 50, *Hållbara Sverige*.
- Skrivelse 2003/04:39, *Uppföljning av skogspolitik*.

- Sooros, M. S. (1997), *The endangered atmosphere. Preserving a global commons*. Columbia University of South Carolina Press.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 1997:84, *En hållbar kemikaliepolitik*.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 2000:23, *Förslag till en svensk klimatstrategi*.
- Statens offentliga utredningar (SOU) 2000:45, *Handla för att uppnå klimatmål*.
- Steffen, W et al. (2004), *Global Change and the Earth System – A Planet under Pressure*, Springer Verlag, Berlin, Heidelberg, New York.
- Stern Review (2006), *The Economics of Climate Change*, HM Treasury, London.
- Stockholm International Water Institute (SIWI) har redovisat alla konferenser inom ramen för Stockholm Water Week i en kontinuerlig serie publikationer.
- Svenska FAO kommittén (2006) ”Ökad skogsproduktion i Syd – hot eller möjlighet? En diskussion om några aktuella målkonflikter i det globala skogsbruket”, Svenska FAO kommitténs skriftserie nr 3, Jordbruksdepartementet, Stockholm.
- UN (1992a) Agenda 21.
- UN (1992b), *Non-legally binding authoritative statement of forest principles for the management, conservation and sustainable development of all types of forests*.
- UN (1992c), *The Convention on Biological Diversity*.
- UN (1992d), *The United Nations Framework Convention on Climate Change*.
- UNEP/IUC/98/2. Bonn.
- UNEP/IUC/98/2. Bonn.
- UNFCCC (1997) *The Kyoto Protocol to the Framework Convention on Climate Change*.
- World Commission on Environment and Development (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, Oxford, New York.