

gren af teorien, som fokuserer på asymmetrien i de politiske processer, der omsætter individuelle præferencer til kollektive afgørelser. Iflg. denne er fordelene ved et frihandelsystem spredt på mange forbrugere, der hver opnår en lille gevinst, mens tabet er koncentreret på specifikke producenter, som hver vil få et stort tab, hvis de ikke beskyttes mod konkurrence. Producenterne har da et motiv til at søge at påvirke et lands handelspolitik i retning af protektionisme, der er langt større end forbrugernes motiv til at påvirke i frihandelsorienteret retning, og det kan forklare, hvorfor klassisk liberal handelsteoris begreb om komparative fordele ikke uden videre resulterer i, at tilhængere af frihandel får større politisk indflydelse end fortalere for beskyttelsesforanstaltninger (Cohen, 1990; Jones and Krueger, eds., 1991).

I forlængelse heraf kan man pege på, at som ved miljøbeskyttelse kan virkeliggørelsen af et frihandelssystem være hæmmet af muligheden for »free riders«, idet ét eller nogle få lande kan søge at beskytte (dele af) egne industrier mod udenlandsk konkurrence samtidig med, at de iøvrigt får fordele af et frihandelsystem.

Disse træk ved udformningen af et lands handelspolitik vil især være fremtrædende i perioder med store økonomiske strukturændringer og beskæftigelsesproblemer. Repræsentanter for udsatte erhvervs- og beskæftigelsesinteresser har da større muligheder for med effekt at appellere til folkevalgte politikere om at hjælpe 'egne' virksomheder, og i fraværet af bindende og effektive internationale reguleringer vil de vil kunne henvise til, at dette jo sker i andre lande.

Ved bestemmelsen af handel som politisk sagområde er det også relevant at nævne de teorier om en såkaldt strategisk handelspolitik, der især fremkom gennem 1980'erne (Balaam and Veseth, 1996: 114-15; Gilpin,

1987: 215-21). Som en kritik af klassisk frihandelsteori påviser teorierne, at stater ved en rationel og gennemtænkt brug af økonomiske ressourcer og økonomisk magt kan ændre givne 'komparative fordele' til egen fordel, hvorved en del af ræsonnementet for de generelle fordele ved frihandel falder bort. Den handelspolitiske brug af disse teorier til at indføre alle mulige former for beskyttelsesforanstaltninger blev tidligt kritiseret af en af de nye teories forfattere (Krugman, 1987), men teorierne har en stærk tiltrækningskraft i diskussioner om udformningen af et lands handelspolitik.

3. Samspillet mellem asymmetriske politikprocesser

Samspillet mellem asymmetriske miljø- og handelspolitikprocesser kan antage mange forskellige former. De ovenfor fremlagte ræsonnementer er ikke ensbetydende med en 'tvangs'-logik, men skitserer nogle mulige og sandsynlige sammenhænge om økonomiske interessers rolle og gennemslagskraft i den politiske proces, som vi bør være opmærksomme på, når vi interesserer os for forholdet mellem 'grøn politik' og 'grøn protektionisme'.

Først og fremmest ligger sandsynligheden for 'grøn protektionisme' i sådanne økonomisk-politiske mekanismer og sammenhænge i pluralistiske demokratier med markedsøkonomi, der kan føre til, at miljøpolitiske ideer, forslag og foranstaltninger 'fanges' af erhvervs- og beskæftigelsesinteresser, der ønsker at beskytte sig mod udenlandsk konkurrence.

I den forbindelse er det vigtigt at bemærke, at erhvervsorganisationer ofte advarer mod sådanne økonomiske instrumenter i miljøpolitikken, der omfatter miljøafgifter ('grønne afgifter'), fordi de vil skabe et dårligt erhvervs-klima. Specifikke erhvervsorganisationer vil være mere tilbøjelige til at foretrække administrative styringsinstrumenter, fordi de giver

større muligheder for direkte at påvirke udformningen og implementeringen af offentlige indgreb på miljøområdet, især i lande med nære forbindelser mellem offentlige myndigheder og erhvervsliv. På den måde kan mulige beskyttelsesinteresser overfor konkurrence fra andre lande kombineres med behovet for at være 'miljøbevidst'.

For en del miljøgrupper kan der ud fra helt andre idépolitiske mål og ræsonnementer være argumenter for også at foretrække administrative frem for økonomiske miljøinstrumenter. Appeller om at være 'miljøbevidst', 'sikre Klodens overlevelse' eller 'vi må ændre vor livsstil' vil tit være for abstrakte og svagere i den politiske proces end hensynet til konkrete erhvervs- og beskæftigelsesinteresser, og når der viser sig en åbning i konkrete erhvervsinteressers villighed til at indrømme miljøhensyn en plads, er det uforvarligt at afvise den. Miljøpolitiske måls lange tidsperspektiv og asymmetriske placering i den politiske proces vil da øge tilbøjeligheden til, at usædvanlige og heterogene økonomiske og idépolitiske koalitioner får vægt i afgørelsen af, om f.eks. handelssanktioner bør anvendes for at håndhæve egne eller fælles internationale miljøstandarder, uanset om de sidste indeholder regler herom eller ej.

Det centrale er, at et regelbaseret frihandels-system og et regelbaseret miljøbeskyttelses-system er fælles i deres sårbarhed overfor angreb fra uformelle koalitioner af økonomiske sektorinteressers appeller om at redde virksomheder og arbejdspladser 'her og nu' og idépolitiske miljøappeller om at redde kloden. Og ved at inddrage teorier om en strategisk handelspolitik kan man give disse stærkt sammensatte koalitioner politiske anvisninger en videnskabelig legitimitet.

4. Globale og regionale konflikter

Forholdet mellem miljø og handel antager et akut politisk indhold og fremkalder konflikter, når lande med store forskelle i indkomstniveau indgår frihandelsaftaler eller en tilnærmet frihandelsaftale. Eksempler herpå er udformningen af et regelsystem indenfor GATT/WTO og Europa-aftalerne mellem på den ene side EU og de 15 medlemslande og på den anden side 10 lande i Central- og Østeuropa.

Da den nye globale handelsorganisation (WTO) begyndte at fungere samtidig med, at en ny GATT-aftale trådte i kraft i januar 1995, blev der oprettet en »Committee on Trade and Environment« (CTE). Denne komité er den institutionelle ramme for håndteringen af forholdet mellem handel og miljø på globalt niveau. Kommiteen kan ses som en videreførelse af en arbejdsgruppe »Working Group on Environmental Measures and International Trade«, der var blevet nedsat indenfor rammerne af GATT tilbage i 1971, men først blev samlet til møde 20 år senere som reaktion på tun-delfin-sagen i august 1991, jvf. indledningen.

I CTE diskuteres et af de vigtigste konflikt-punkter i miljø-handels-problemet: om der skal indføres miljøklausuler i frihandelsaftaler. Dette spørgsmål var også på dagsordenen, da WTO's øverste organ, Ministerkonferencen, afholdt sit første møde i Singapore i december 1996 (Trade and the Environment). Blandt tilhængerne er først og fremmest en del industrilande, bl.a. USA. Mange udviklingslande med Brasilien og Indien i spidsen er imod miljøklausuler, og de får støtte fra enkelte rige lande som Australien og New Zealand.

Når man søger forklaringer på de forskellige landes placering i denne strid, må man inddrage både de i afsnit 3 omtalte teorier om international handel som politisk sagområde og

brede analyser af handelspolitikken sammenhænge med historiske traditioner og ideer eller forskellige versioner af demokratiske politiske systemer (Goldstein, 1993; Verdier, 1994). At mange udviklingslande er placeret blandt modstanderne kan forklares ved, at de gennem de senere år i stigende grad bygger deres økonomiske udviklingspolitik på adgang til eksportmarkeder og derfor ser rige landes interesse for miljøklausuler i frihandelsaftaler som forsøg på miljøprotektionisme og miljøimperialisme.

For et rigt land, der som Danmark gerne vil fremstille sig som et miljøpolitisk foregangsland og samtidigt er fortalende for frihandel (Beukel, 1995), kan det være besværligt at placere sig i denne konflikt, både i en global og regional sammenhæng. Sammenhængene mellem økonomisk udviklingsniveau, økonomisk vækst og miljøskader er langt fra éntydige; bl.a. afhænger konklusioner af prioriteringen af globale sammenholdt med lokale miljøproblemer (Feitelberg Jakobsen, 1996; Pearce, m. fl., 1992; World Development Report, 1992: 7ff.). Generelt har det især vist sig, at der er omfattende miljøødelæggelser i lande, som gennem mange år har søgt at rejse økonomiske barrierer mod omverdenen.

I Europa er Europa-aftalernes handelspolitiske bestemmelser og de forskellige sæt af unilaterale og multilaterale, formelle eller uformelle, regler om miljøbeskyttelse og sammenkædninger af miljø og handel en vigtig illustration af, hvordan 'grøn politik' kan blive til 'grøn protektionisme' samt af, hvordan og hvorfor en sådan sammenkædning ikke behøver at være en politisk nødvendighed (Beukel, 1997).

Når det gælder Europa-aftalernes begrænsninger på de Central- og Østeuropæiske landes adgang til vesteuropæiske markeder, er forklaringen ikke så meget at finde i 'grøn protektionisme' som i simpel 'normal' pro-

tektionisme. De sårbare sektorer i Vesteuropa, når det gælder konkurrence fra Central- og Østeuropa (tekstilsektoren, kul- og stålindustrier, landbrug) har så at sige ikke fundet det nødvendigt at appellere til miljøbeskyttelseshensyn for at varetage deres økonomiske interesser ved indgåelsen af Europa-aftalerne. Ej heller har europæiske miljøgrupper som mange amerikanske hidtil brugt miljøargumentet imod frihandel mellem de fattigere og de rigere dele af deres respektive kontinenter. En nærliggende forklaring herpå er, at europæiske miljøorganisationers medlemmer til forskel fra de amerikanske har været vidne til demokratiske revolutioner i de nærliggende fattigere lande (i Østeuropa 1989-90); derved er de på forhånd mere disponerede til at acceptere disse landes ønske om frihandelsarrangementer og undgå at gøre miljømålet absolut.

Heri ligger også at man på sigt kan forvente, at EU's (begrænsede) frihandelspolitik i forhold til de Central- og Østeuropæiske lande kan være sårbar overfor miljøargumentets anvendelse til at indføre yderligere handelsbegrænsninger (Nedergaard, 1991 og 1993). De politiske virkninger af de ulige økonomiske konsekvenser af frihandel og økonomisk vækst kan blive en øget skepsis både i Østeuropa og Vesteuropa overfor frihandel, og tit vil økonomisk vækst på i hvert fald kort sigt forøge et lands miljøproblemer. For EU-institutioner kan det være dobbelt fristende at imødegå EU's mangel på popularitet ved at vise EU's forståelse og imødekommenhed overfor bevarelse af arbejdspladser og virksomheder i medlemslandene i tilfælde af ubehagelig konkurrence fra produktion i Central- og Østeuropa; miljøargumentet vil være perfekt til at begrunde yderligere indskrænkning af de Central- og Østeuropæiske landes adgang til markeder i Vesteuropa.

5. Afsluttende bemærkninger

Den vigtigste konklusion på denne oversigt er, at valget mellem miljøhensyn og frihandels-hensyn indeholder en række centrale usikre faktorer, og disse kan sjældent isoleres til et enkelt valg mellem miljø og frihandel.

Allerede i snæver teknisk-økonomisk forstand er det centrale ikke et valg mellem miljøbeskyttelse og frihandel kombineret med økonomisk vækst. Som nævnt i det foregående afsnit er sammenhænge flertydige.

Nok så vigtigt er det, at valget af politiske retningslinjer for håndteringen af de forskellige spørgsmål i diskussionen om forholdet mellem miljøbeskyttelse og frihandel direkte og indirekte indeholder en række antagelser og påstande om økonomisk-politiske sammenhænge i og mellem samfund med blandede økonomier og pluralistiske demokratier, hvis karakter i høj grad vil bestemme virkningerne af de valgte foranstaltninger. Selv om politologiske analyser kun i begrænset – dvs. 'begrænset' i forhold til ideelle – omfang kan sige noget om, hvad disse sammenhænge betyder for de politiske handlemuligheder, er det klart, hvor de afgørende knuder ligger.

Det kan også formuleres på den måde, at det i diskussionen om forholdet mellem miljø og handel ikke er nok at være 'miljøbevidst.' Man må også være 'politisk bevidst' – for at udtrykke det populært.

Litteratur

- Balaam, David N. and Michael Veseth (1996): *Introduction to International Political Economy*, New Jersey.
- Beukel, Erik (1994): *Ozonhul og drivhuseffekt. Global miljøbeskyttelse som kollektivt gode i international politik*, Odense Universitetsforlag.
- Beukel, Erik (1995): Dansk international miljøpolitik – Danmark som foregangsland, i *Udenrigspolitisk Årbog 1994*, redaktion: Ivar Petersen og Christian Thune, Dansk Udenrigspolitisk Institut. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, pp. 66-80.
- Beukel, Erik (1996): *Miljø og handel. En introduktion til samspillet mellem miljøpolitik og handelspolitik*, Politologiske Skrifter fra Institut for Offentlig Organisation og Politik, nr.1/1996, Odense Universitet.
- Beukel, Erik (1997): *Trade and Environment in Post-Cold War Europe: Evolving Regimes Between Unequal Partners*, TKI Working Papers On European Integration And Regime Formation, South Jutland University Centre, Esbjerg, Denmark. (Under udgivelse).
- Cohen, Benjamin J. (1990): The political economy of international trade, *International Organization*, Vol. 44, No. 2, Spring 1990, pp. 261-81.
- Esty, Daniel C. (1994): *Greening The GATT. Trade, Environment, and the Future*, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Feitelberg Jakobsen, Susanne (1996): *North-South Relations and Global Environmental Issues – A review of the literature*, CDR Working Papers, Center for Udviklingsforskning, København., May 1996.
- Gilpin, Robert (1987): *The Political Economy of International Relations*, Princeton.
- Goldstein, Judith (1993): *Ideas, Interests, And American Trade Policy*, Ithaca and London.
- Jones, Ronald W. and Anne O. Krueger (eds.) (1991): *The Political Economy of International Trade. Essays in Honor of Robert E. Baldwin*, Cambridge, Mass.
- Krugman, Paul R. (1987): Is Free Trade Passé?, *Economic Perspectives*, Volume 1, Number 2, Fall 1987, pp. 131-44.

- McCloskey, J. Michael (1993): Trade and the Environment: Press Clips, *The Greening of World Trade*, A Report to EPA from the Trade and Environment Committee of the National Advisory Council for Environmental Policy and Technology.
- Nedergaard, Peter (1991): *Conceptualizing the EC Trade Policy: An Eclectic Framework*, WP 16-91, Institute of International Economics and Management, Copenhagen Business School.
- Nedergaard, Peter (1993): The End of Special Interests? The political Economy of EC Trade Policy Changes in the 1990s, Ole Nørgaard, Thomas Pedersen and Nikolaj Petersen (eds.), *The European Community In World Politics*, London and New York.
- Pearce, David, Samuel Fankheuser, Neil Adger and Timothy Swanson (1992): World Economy, World Environment, *The World Economy*, Volume 15, Number 3, May 1992, pp. 295-313.
- Stevens, Candide (1993): A GATT For The Environment: Options For A Multilateral Environmental Organization, *Ecodecision*, Mars/March 1993, pp. 41-3.
- Trade and the Environment*, World Trade Organization, Geneva. (Publikation udgivet siden marts 1995).
- Verdier, Daniel (1994): *Democracy And International Trade. Britain, France, And The United States, 1860-1990*, Princeton.
- Weale, Albert (1992): *The new politics of pollution*, Manchester.
- World Development Report 1992. Development and the Environment*, Published for the World Bank, Oxford University Press, 1992.

Politisk kronik

1. halvår 1997

Lars Bille, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet

Den 30. december 1996 var den socialdemokratisk-radikale mindretalsregering tiltrådt. Bare tre dage efter løb den ind i en af den slags episoder som ikke må opstå. Anledningen var regeringens holdning til bekæmpelse af vold. Dronningen havde i sin nytårstale i klare vendinger taget afstand fra volden og råheden i samfundet. Også statsministeren tog dette tema op i sin nytårstale og fastholdt den skærpede holdning til voldskriminaliteten, som han havde annonceret så kraftigt på Socialdemokratiets kongres i september 1996. Justitsministeriet havde gennem nogen tid arbejdet med en handlingsplan for voldsbekæmpelsen. Den 2. januar meddelte den nyudnævnte justitsminister Frank Jensen til pressen, at et af elementerne i denne plan var en skærpelse af strafferammen for overfald af særlig rå, brutal eller farlig karakter. Desuden indeholdt den en øget indsats af social og kriminalpræventiv karakter.

Formand for Folketingets retsudvalg, den radikale Bjørn Elmquist, erklærede imidlertid, at de radikale ikke kunne støtte en udvidelse af strafferammen. Det stred lodret mod radikal politik. Han var iøvrigt grundigt tilfreds med, at justitsministeren havde udtalt sig på regeringens vegne uden på forhånd at have orienteret om, endsige afstemt indholdet af hvad han sagde til pressen med regeringspartnern. Men Bjørn Elmquist ville meget gerne tale med Frank Jensen, når ministeren havde fået sat sig bedre ind i sagen. Denne interne

uenighed fik et alvorligt politisk løft, da den radikale leder, økonomiminister Marianne Jelved til Det Fri Aktuelt udtrykte forundring over, at der kom en melding om hårdere straffe for voldsforbrydere, uden at de radikale som regeringspartner var blevet spurgt. En ret så usædvanlig situation hvor vicestatsministeren udtalte kritik af statsministeren, som ifølge justitsministeren var blevet orienteret. For at afdramatisere situationen udsendte hun derfor en pressemeddelelse, hvori hun fastslog, at hun forud for statsministerens nytårstale havde været bekendt med indholdet af denne tale. Der stod imidlertid intet om, at hun havde været bekendt med justitsministerens udmelding.

For Venstre og de konservative var episoden en lækkerbidsken. Knap var den nye regering trådt til, før endnu en 'sag' om 'intern uenighed', 'koordinationsproblemer' og 'fodfejl' blev rullet frem i medierne. For Venstres strateger stod det mere og mere klart, at 'politisk lederskab' ville være et godt tema for Venstre i en kommende valgkamp. I de følgende par uger blev der arbejdet intenst på de indre linier i regeringen for at klinke skårene, og allerede den 14. januar fremlagde den i enighed en samlet voldspakke. Heri indgik *ikke* en forhøjelse af selve strafferammen, men ved oftere at anvende vendingen 'i særligt skærpende omstændigheder' i lovteksten, var det regeringens opfattelse, at det ved domstolenes behandling af de

groveste voldstilmælde ville betyde en skærpelse af straffen. Herudover indeholdt voldspakken en forstærket social indsats over for de unge kriminelle, en hurtigere behandling af voldssager, hurtigere afsoning, en styrkelse af voldsfrenes retsstilling, en skærpelse af straffen for at gå med kniv og slagvåben samt bedre sikkerhed ved diskoteker og natværtshuse gennem en ændring af restaurationsloven. Trods forbehold vedrørende den uændrede strafferamme viste indlæggene under I.behandlingen i Folketinget den 28. januar, at der ikke ville blive problemer for regeringen med at skaffe sig et flertal for den samlede voldspakke. Problemer fik derimod Det konservative Folkeparti og det endda af en ganske anden art end regeringens interne koordinationskiks. For de konservative handlede det ganske enkelt om, hvem der skulle have magten over partiet.

Natten til den 20. februar påkørte den konservative leder Hans Engell en betonklods på Helsingør-motorvejen. Ingen personer kom til skade ved uheldet. Han tilkaldte selv politiet, og en spiritusprøve viste, at han havde kørt med en promille på 1,37. Forseelsen var ikke alvorlig nok til, at Folketinget skulle tage stilling til en ophævelse af hans politiske immunitet, men den var nok til at koste ham hans daværende politiske position og muligvis også hans fremtidige karriere i dansk politik på topplan.

Straks torsdag den 20. februar forelagde han hændelsen for folketingsgruppens bestyrelse, den samlede gruppe samt partiets forretningsudvalg og stillede sine poster som partiformand og gruppeformand til rådighed. Både gruppen og forretningsudvalget opfordrede ham imidlertid enstemmigt til at fortsætte, hvorefter han besluttede sig til at blive på begge poster. Det er således interessant at notere, at hverken partiets folkevalgte repræsentanter i Folketinget eller den medlemsvalgte ledelse af partiet på det tidspunkt vurderede

hændelsen som værende så alvorlig for partiet, at Hans Engell skulle gå af. Nogle af partiets tillidsfolk rundt omkring i landet tilkendegav imidlertid senere på dagen adspurgt af journalisterne, at de var af en ganske anden opfattelse. Om aftenen kunne avisernes ledere, artikler og de indhentede kommentarer læses. Dommen var klar og entydig. Hans Engell havde diskvalificeret sig selv som statsministerkandidat, optrådt moralsk uansvarligt ved at køre i spirituspåvirket tilstand og ville skade partiet ved at forblive på sine poster, hvorfor han burde træde tilbage som konservativ leder. Stillet over for denne massive forkastelse af torsdagens beslutning besluttede han at meddele den konservative gruppe på et møde den 21. februar, at han trak sig som partiets statsministerkandidat og partiformand. Han trak sig ikke som gruppeformand.

En af forklaringerne på, at gruppen og forretningsudvalget om torsdagen besluttede fortsat at støtte Hans Engell som leder af partiet, var givetvis, at der ikke var en oplagt kandidat til at efterfølge ham. Partiet havde just – og bestemt ikke uden problemer – overstået generationsskiftet efter Poul Schlüters tilbagetræden på grund af Tamilsagen i januar 1993. Udsigten til at skulle gennem endnu en magtkamp, og denne gang nok mere opslidende og intens, var bestemt ikke, hvad partiet havde brug for på et tidspunkt, hvor dets bestræbelser gik i retning af fremstå som et stærkt og selvstændigt borgerligt statsministerparti på linie med Venstre. Men fra fredag formiddag den 21. februar var magtkampen en realitet. Når der pludselig og uden varsel opstår et magtvakuum i et aktivt politisk miljø, nærmer det sig en naturlov, at en kamp om posterne og dermed indflydelsen nødvendigvis må bryde ud i lys lue.

To kandidater syntes umiddelbart at have de største chancer: parties politiske ordfører og forhenværende industriminister Anne Birgitte