

Duncan Liefferink og Mikael Skou Andersen (eds.), *The Innovation of EU Environmental Policy*, København: Scandinavian University Press, 1997, 197 s., kr. 260,00.

Der er ingen tvivl om, at hensigten med Duncan Liefferink og Michael Skou Andersens nye antologi - der er tænkt som en undervisningsbog - skal hilses velkommen. Bogens hovedformål er at diskutere, på hvilke måder EU's miljøpolitik i praksis udvikles og fornyes: Hvor kommer fornyelsen fra, og hvilke kræfter står bag introduktionen af nye miljøpolitiske strategier og målsætninger? Hvilke aktører deltager i processen, og hvilke samspil kan omsætte nye impulser til beslutninger i EU's institutioner? Sammenlignet med størstedelen af litteraturen om EU-miljøpolitik er initiativet prisværdigt, fordi det ikke i udgangspunktet tages for givet, hvilke konsekvenser fornyelsen vil medføre for fremtidige miljøpolitiske muligheder, men at muligheder og begrænsninger ses i sammenhæng. Hvor ideen og perspektivet således er tilstrækkeligt til at anbefale en læsning af bogen, lader gennemførelsen dog noget tilbage at ønske. Problemet er imidlertid ikke kun bogens, det kan findes generelt i EU litteraturen, som endnu ikke har fundet sine ben i spændingen mellem international politik og statskundskab. Genstanden, altså EU, unddrager sig beskrivelse og forklaring inden for fælles empiriske og teoretiske antagelser. Problemet er derfor samtidig den væsentligste udfordring.

Bogens metodiske perspektiv lægger vægten på de dagligdags, i høj grad uformelle, vilkår for de politiske processer på alle niveauer i EU systemet. Teoretisk er bogen således inspireret af de nyere politologiske og sociologiske strømninger inden for studiet af europæisk integration,

som lægger vægten på EU systemets institutionelle kompleksitet, det heraf følgende behov for kontekstuelle analyser samt en orientering mod studiet af politiske processer. Den hierarkiske organisationsform opløses som det eneste ordningsprincip for beslutningsprocesser i EU (omkring Rådet), og suppleres med organisationssociologiske perspektiver på interaktion og forhandling, blandt andet gennem anvendelsen af „Garbage Can modellen“ og „policy netværk“ begrebet. Inden for denne ramme diskuterer bogens forskellige bidrag fornyelsen af miljøpolitikken i forhold til tre grundtemaer: *Åbninger for fornyelse*, der omhandler fornyelsens mulighedsbetingelser; *Fornyelsens mekanismer*, hvori former for politisk koordination og det generelle politiske klima diskuteres og; *Pres for fornyelse*, der handler om koalitionsdannelse mellem „grønne“ medlemslande. Selv om udvælgelsen af temaer som helhed er interessant, er det til tider vanskeligt at se, hvordan bogens syv bidrag skal kunne indfri de teoretiske forventninger.

Det står nemlig ikke klart for læseren, hvilken teoretisk sammenhæng der er mellem de tre grundtemaer, eller hvordan de enkelte bidrag fordeler sig imellem dem. Dette skyldes blandt andet, at institutionsbegrebet benyttes skiftevis synonymt med, skiftevis som en residualkategori til, organisationsbegrebet. De analytiske muligheder for studiet af komplekse politiske processer der ligger i at sondre mellem et sociologisk institutionsbegreb, der lægger vægten på mere eller mindre stabile og normativt forpligtende sociale interaktions- og rollemønstre, og et juridisk organisationsbegreb, som fokuserer på formelle grænser og kompetencefordelinger, indfries derfor kun tilfældigt. Forskellen mellem institutioners og organisationers meningskontekster

Duncan Liefferink og Mikael Skou Andersen (eds.), *The Innovation of EU Environmental Policy*, København: Scandinavian University Press, 1997, 197 s., kr. 260,00.

Der er ingen tvivl om, at hensigten med Duncan Liefferink og Michael Skou Andersens nye antologi - der er tænkt som en undervisningsbog - skal hilses velkommen. Bogens hovedformål er at diskutere, på hvilke måder EU's miljøpolitik i praksis udvikles og fornyes: Hvor kommer fornyelsen fra, og hvilke kræfter står bag introduktionen af nye miljøpolitiske strategier og målsætninger? Hvilke aktører deltager i processen, og hvilke samspil kan omsætte nye impulser til beslutninger i EU's institutioner? Sammenlignet med størstedelen af litteraturen om EU-miljøpolitik er initiativet prisværdigt, fordi det ikke i udgangspunktet tages for givet, hvilke konsekvenser fornyelsen vil medføre for fremtidige miljøpolitiske muligheder, men at muligheder og begrænsninger ses i sammenhæng. Hvor ideen og perspektivet således er tilstrækkeligt til at anbefale en læsning af bogen, lader gennemførelsen dog noget tilbage at ønske. Problemet er imidlertid ikke kun bogens, det kan findes generelt i EU litteraturen, som endnu ikke har fundet sine ben i spændingen mellem international politik og statskundskab. Genstanden, altså EU, unddrager sig beskrivelse og forklaring inden for fælles empiriske og teoretiske antagelser. Problemet er derfor samtidig den væsentligste udfordring.

Bogens metodiske perspektiv lægger vægten på de dagligdags, i høj grad uformelle, vilkår for de politiske processer på alle niveauer i EU systemet. Teoretisk er bogen således inspireret af de nyere politologiske og sociologiske strømninger inden for studiet af europæisk integration,

som lægger vægten på EU systemets institutionelle kompleksitet, det heraf følgende behov for kontekstuelle analyser samt en orientering mod studiet af politiske processer. Den hierarkiske organisationsform opløses som det eneste ordningsprincip for beslutningsprocesser i EU (omkring Rådet), og suppleres med organisationssociologiske perspektiver på interaktion og forhandling, blandt andet gennem anvendelsen af „Garbage Can modellen“ og „policy netværk“ begrebet. Inden for denne ramme diskuterer bogens forskellige bidrag fornyelsen af miljøpolitikken i forhold til tre grundtemaer: *Åbninger for fornyelse*, der omhandler fornyelsens mulighedsbetingelser; *Fornyelsens mekanismer*, hvori former for politisk koordination og det generelle politiske klima diskuteres og; *Pres for fornyelse*, der handler om koalitionsdannelse mellem „grønne“ medlemslande. Selv om udvælgelsen af temaer som helhed er interessant, er det til tider vanskeligt at se, hvordan bogens syv bidrag skal kunne indfri de teoretiske forventninger.

Det står nemlig ikke klart for læseren, hvilken teoretisk sammenhæng der er mellem de tre grundtemaer, eller hvordan de enkelte bidrag fordeler sig imellem dem. Dette skyldes blandt andet, at institutionsbegrebet benyttes skiftevis synonymt med, skiftevis som en residualkategori til, organisationsbegrebet. De analytiske muligheder for studiet af komplekse politiske processer der ligger i at sondre mellem et sociologisk institutionsbegreb, der lægger vægten på mere eller mindre stabile og normativt forpligtende sociale interaktions- og rollemønstre, og et juridisk organisationsbegreb, som fokuserer på formelle grænser og kompetencefordelinger, indfries derfor kun tilfældigt. Forskellen mellem institutioners og organisationers meningskontekster

bruges ikke systematisk til at sondre mellem forskellige aktørers konkrete (strategiske) handlemuligheder. Der er derfor ingen fælles forpligtende teoretiske antagelser bag bogens kapitler. Det har konsekvenser for, hvilke kriterier for forandring og fornyelse som lægges til grund i analyserne og dermed for, såvel hvilke konklusioner det er muligt at nå frem til som konklusionernes gyldighed og rækkevidde.

I et af bogens bedre kapitler analyserer Martin Porter tilblivelsen af EU's emballage- og emballageaffaldsdirektiv mellem hensynet til det indre marked og EU's miljøpolitik. Med analytisk udgangspunkt i „policy netværk“ og „advocacy coalitions“ studeres de forskellige faser i forhandlingen af direktivet. Det vises, hvordan Kommissionens DGXI (Miljø) gennem brede konsultationsprocedurer var medvirkende til formningen af tværnationale private netværk af industri- og erhvervsinteresser. Disse netværk havde en afgørende indflydelse på de tidligste formuleringer af direktivet, og satte rammer for, hvilke interesser de efterfølgende offentlige netværk af nationale eksperter, COREPER embedsmænd og ministre kunne mobiliseres omkring. Det beskrives, hvordan disse private netværk igennem processen antog mere eller mindre institutionaliserede former, for til slut at blive splittet af indre stridigheder frem mod Råds-vedtagelsen. Beskrivelsen er et spændende studie i, hvordan private organisationer deltager som aktører i EU's politiske system, og hvordan de gennem uformelle forhandlingsprocesser kan have en afgørende rammesættende indflydelse på efterfølgende formelle beslutningsprocesser. Den viser samtidig, hvor svagt de europæiske miljøorganisationer står i forhold til de langt mere ressourcerstærke industri- og er-

hvervsinteresser. Analysens svaghed ligger i, at det ikke lykkes for Porter at begrunde, om netværksbegrebet er en analytisk metafor eller et forpligtende teoretisk begreb. Det bliver derfor uklart, på hvilke betingelser netværk overhovedet kan identificeres, og hvilken udsagnskraft begrebet kan tilskrives. Tydeligst bliver det, når han skal beskrive de offentlige netværk og koalitioner konkrete forhandlingspositioner. Her reduceres analysen til et traditionelt policy-studie af national koalitionsdannelse under givne formelle beslutningsprocedurer. Dette får Porter til at hævde, at netværksbegrebet kun i begrænset omfang kan benyttes til at beskrive national interessevaretagelse i Rådet (p. 104), men det fjerner ikke behovet for at diskutere de teoretiske forudsætninger for en nærmere operationalisering af begrebet og dets anvendelse på EU forhandlingsprocesser.

Netværk spiller ligeledes en rolle i Anica Kronsells kapitel om tilblivelsen af EU's 5. Miljøhandlingsprogram. Her studeres det, hvordan miljøbevægelsens formulering af nye miljøpolitiske idealer fik indflydelse på handlingsprogrammets udformning. Det vises, hvordan de normative og kognitive betingelser for at koble fælles forestillinger om miljøpolitiske problemer og løsninger blev skabt, og hvordan det lykkedes at samle et tværnationalt og tværorganisatorisk netværk af aktører, som kunne danne baggrund for politiske beslutninger. Udgangspunktet i Garbage Can modellen forbliver imidlertid på et overordnet og temmeligt abstrakt plan. Eksempelvis hævdes det umiddelbart, at når problemer, løsninger og aktører er sammenfaldende, så formuleres der politik (p. 114), uden at hun går i dybden med de mekanismer, der skaber koblingen. Dette giver analysen et postulatorisk (og selvopfyldende) præg.

Bidraget skal alligevel roses for dets ambition om at vise, hvordan menings- og institutionsdannelse på samme tid betinges af og ændrer betingelserne for formelle organisationers beslutninger.

Inden for samme perspektiv tematiseres forholdet mellem aktører og institutionelle strukturer i udviklingen af EU's klimapolitik (Michael Huber) og integrationen af miljøhensyn i EU's godstransportpolitik (Christian Hey). Fokus i disse kapitler er på politisk ledelse - eller mangel på samme. Analytisk er udgangspunktet, at aktører på den ene side skaber og opretholder institutioner gennem fortolkninger og handlinger, men at aktørers muligheder for at fortolke og handle på den anden side er betinget af historisk forudgivne institutioner. Denne dobbeltthed er kernen i studiet af institutionel forandring og løftes af forfatterne gennem forhandlingsbegrebet. I modsætning til institutionelle kontekster defineret ved marked og hierarki, hvor spillets regler er givet, antager et forhandlingsperspektiv tværtimod, at konteksten, og herunder reglerne, skabes gennem forhandlingerne selv. Det beskrives således, med skiftende perspektiver på henholdsvis Kommissionens og medlemstaternes strategier, hvordan de politiske forhandlingsprocesser kan styres ved en aktiv meningsdannelse, der kan mobilisere tværnationale privat-offentlige netværk af aktører på alle niveauer og tidspunkter af processen og dermed åbne nye muligheder for innovation. Samtidig vises det lige så klart, at forhandlingerne foregår inden for rammerne af eksisterende institutioner, som i visse tilfælde beforder, i visse tilfælde begrænser aktørernes strategiske handlinger. Selv om artiklerne således indeholder nogle af bogens mest nuancerede teoretiske overvejelser, som i det store og hele ligeledes strukturerer de empiriske

gennemgange, halter de lidt, når der skal konkluderes på de empiriske analyser. For Hubers kapitel synes det utilstrækkeligt at konkludere, at "opgaven for politiske ledere ikke blot er at identificere bedre løsninger, men løsninger som kan implementeres" (p. 151). I Heys kapitel er det for overfladisk at konkludere, at den eneste løsning på inddragelsen af miljøhensyn i godstransportpolitikken ligger i en institutionsdannelse på europæisk plan, som kan modstå de eksisterende, højt institutionaliserede netværk af transportinteresser (s. 192). Hvorfor disse konklusioner følger af et forhandlingsperspektiv diskuteres ikke til bunds.

Tre kapitler omhandler medlemslandenes indflydelsesmuligheder på den fælles miljøpolitik (Sandra Pellegrom, Katharina Holzinger og Susana Fernández), hvoraf kun et skal nævnes her. Pellegroms bidrag udgør en systematisk beskrivelse af, hvordan vilkårene ser ud for de nye miljøprogressive medlemslande, og diskuterer blandt andet, hvordan EU-systemets institutionelle fragmentering åbner strategiske påvirkningsmuligheder på forskellige politiske og administrative dimensioner. Som et katalog over, hvilke aspekter, der ud fra et ny-institutionelt perspektiv er centrale for at studere de formelle og uformelle påvirkningsmuligheder i beslutningsprocesser, er artiklen derfor interessant. Men beskrivelsen fastholdes på kortlægningen af de institutionelle adgangsbetingelser og siger intet om *karakteren* af de nye medlemslandes påvirkning. Når dette er vigtigt, er det fordi der heri lægges spor for EU's fremtidige miljøpolitik. Dette afspejles i konklusionen, hvor hun understreger betydningen af, at der inden de næste udvidelser mod syd og øst institutionaliseres miljøhensyn, som er i stand til at modstå integrationen af nye medlemmer, der først og

fremmest har økonomiske interesser i medlemskabet. På hvilke konkrete måder Sverige, Finland og Østrigs medlemskaber kan være med til at lægge disse institutionelle spor, falder uden for analysen og det er synd, fordi der hermed heller ikke sagt meget om fornyelsen af EU's miljøpolitik.

På trods af disse – måske hårde – ord er der alligevel tale om en bog, som belyser væsentlige aspekter ved EU integration i almindelighed og fornyelsen af EU's miljøpolitik i særdeleshed. Den kan læses, dels for at få en fornemmelse af såvel hvilke teorier der præger feltet, som hvilke udfordringer de står over for, og dels til at skaffe empirisk viden om konkrete beslutningsprocesser og deres vilkår.

Erik Højbjerg
Center for offentlig Organisation
og Styring
Handelshøjskolen i København

Nils Holtug, Klemens Kappel, Kasper Lippert-Rasmussen, *Det retfærdige samfund. Om lighed som ideal i etik og politik*. København: Nyt Nordisk Forlag Arnold Busck, 1997, 306 s., kr. 248,00.

Et værk som dette skal ubetinget hilses velkommen. Danske publikationer om politisk filosofi og teori er få. Samtidig har vi her at gøre med forfattere, der gør sig gældende i nogle af de mest anerkendte internationale tidsskrifter. Denne styrke afspejles allerede i forfatterens valg af fokus. Her tænker jeg for det første på, at kommunitarismen ikke indtager en dominerende plads i fremstillingen, hvilket nemt kunne have været tilfældet i en dansk kontekst, hvor kommunitarisme

populært fremstilles som det nyeste inden for politisk teori. Forfatterne afsætter ét kapitel til kommunitarismens kritik af liberalismen, og dette kapitel bruges til en velargumenteret påpejning af kommunitarismens uvederhæftige beskrivelse af liberalismen og dens dermed ofte forfejlede og trivielle kritik. For det andet vælger forfatterne at berøre international retfærdighed og retfærdighed mellem generationer, hvilket afspejler sans for den nyere udvikling i international politisk filosofisk forskning.

Forfatterens overordnede mål er dobbelt. På den ene side ønsker de at levere en præsentation af en række centrale teorier om lighed og retfærdighed. På den anden side har de en substantiel dagsorden, der resulterer i et forsvar for et bestemt retfærdighedsprincip, der hævdes at indfange relevante egalitære intuitioner samtidig med, at det undgår centrale problemer ved egalitære principper ("intuitioner" er kort for "velovervejede moralske intuitioner").

Som en dansk introduktion til politisk filosofi er bogen af stor værdi. Baseret på anmelderens kendskab er der ingen danske publikationer, der tilnærmelsesvis giver en så seriøs og grundig introduktion til teorier om retfærdighed og lighed. Forfatterens perspektiv sætter sig naturligvis igennem i deres fremstilling, men de mestrer på tilfredsstillende vis at præsentere eller antyde alternative læsninger. Den eneste anke set fra et introduktions-synspunkt vedrører Kapitel I om "lighed af hvad?" debatten (kap. 1). Denne debat vedrører kort sagt spørgsmålet om, hvilken form for lighed det er plausibelt og ønskeligt at forfølge givet, at man finder, at lighed er et efterstræbelsesværdigt ideal. Her synes hensynet til deres forsvar af velfærd som det relevante parametre for lighed at overskygge en mere distan-