

Albert Weale, Geoffrey Pridham, Michele Cini, Dimitriou Konstadakopoulos, Martin Porter and Brendan Flynn, *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 525 s., \$90,00; Arthur Mol, Volkmar Lauber and Duncan Liefferink (eds.), *The Voluntary Approach to Environmental Policy. Joint Environmental Policy-making in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 262 s., \$70,00.

I det seneste tiår er der kommet stadig flere politologiske analyser af miljøregulering, efter at økonomer har været næsten enerådende. EU har vist interesse for nye virksomme instrumenter på et område med stigende betydning inden for EU og globalt og har derfor bidraget med forskningsmidler. Det dermed forstærkede europæiske forskningssamarbejde har bidraget til at give nationale miljøpolitiske analyser større perspektiv og skabt mulighed for at udvikle mere ambitiøse teorier om miljøregulering. De to bøger, der anmeldes her, bygger begge på både national og EU-finansiering, og de er skrevet i fællesskab af forskere fra flere lande på grundlag af empiri fra flere lande. Bøgernes problemstillinger er imidlertid meget forskellige. Bogen af Weale et al. tilstræber en sammenhængende fremstilling af udviklingen af det miljøpolitiske reguleringssystem i EU og har som sådan karakter af en lærebog – og en fremragende af slagsen. Bogen med Mol, Lauber og Liefferink som redaktører behandler en enkelt, snæver problemstilling: brugen af frivillige aftaler i tre små EU-medlemsstater med korporative træk.

Weale et al. tager deres udgangspunkt i, at europæisk miljøpolitik har udviklet sig med voldsom styrke i årene 1972-97. Tesen er, at der er etableret et omfattende styringssystem, der fungerer på både nationalt og internationalt niveau, involverer komplekse relationer mellem myndigheder på flere niveauer og er under stadig udvikling. Det er samspillet mellem det nationale og det internationale, der leder frem til betegnelsen *governance* i bogens titel. Det er altså mere i pagt med det brede danske styringsbegreb end med det *governance*-begreb, der i den teoretiske debat stilles over for *government*. Der er tale om en både miljø- og EU-politologisk *tour de force*, idet bogen tager sit udgangspunkt i teorier om EU-integration og på det grundlag sammenfatter miljøpolitiske forløb og foreliggende analyser heraf, hvortil kommer inddragelse af selvstændige, komparative analyser af miljøstyringen i seks lande samt case studier af tre miljøpolitiske områder i hvert af disse lande. Både lande og cases er valgt med henblik på at beskrive og forstå diversiteten i europæisk miljøstyring og miljøpolitik. Ingen kapitler henføres til bestemte forfattere, og bogen fremstår da også med beundringsværdigt høj egalitet og læsbarhed.

Hvor mange bøger om EU-forhold relaterer sig meget til integrationsteori og EU's mange specielle procedurer, lykkes det her at sammenfatte disse overvejelser på en måde, som viser sig meget hensigtsmæssig som grundlag for at analysere europæisk miljøpolitik. Analyserne løftes både ud over det nationale niveau og den simple komparation, hvilket kan tjene som eksempel til efterfølgelse på andre policyområder. Formen viser allerede sin styrke i første del, hvor udviklingen i EU's miljøpolitik refereres som led i en løbende diskussion af forklaringskraften i henholdsvis funktionalistisk og realistisk integrationsteori. Dermed gives en grund-

Albert Weale, Geoffrey Pridham, Michele Cini, Dimitriou Konstadakopoulos, Martin Porter and Brendan Flynn, *Environmental Governance in Europe. An Ever Closer Ecological Union?*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 525 s., \$90,00; Arthur Mol, Volkmar Lauber and Duncan Liefferink (eds.), *The Voluntary Approach to Environmental Policy. Joint Environmental Policy-making in Europe*, Oxford: Oxford University Press, 2000, 262 s., \$70,00.

I det seneste tiår er der kommet stadig flere politologiske analyser af miljøregulering, efter at økonomer har været næsten enerådende. EU har vist interesse for nye virksomme instrumenter på et område med stigende betydning inden for EU og globalt og har derfor bidraget med forskningsmidler. Det dermed forstærkede europæiske forskningssamarbejde har bidraget til at give nationale miljøpolitiske analyser større perspektiv og skabt mulighed for at udvikle mere ambitiøse teorier om miljøregulering. De to bøger, der anmeldes her, bygger begge på både national og EU-finansiering, og de er skrevet i fællesskab af forskere fra flere lande på grundlag af empiri fra flere lande. Bøgernes problemstillinger er imidlertid meget forskellige. Bogen af Weale et al. tilstræber en sammenhængende fremstilling af udviklingen af det miljøpolitiske reguleringssystem i EU og har som sådan karakter af en lærebog – og en fremragende af slagsen. Bogen med Mol, Lauber og Liefferink som redaktører behandler en enkelt, snæver problemstilling: brugen af frivillige aftaler i tre små EU-medlemsstater med korporative træk.

Weale et al. tager deres udgangspunkt i, at europæisk miljøpolitik har udviklet sig med voldsom styrke i årene 1972-97. Tesen er, at der er etableret et omfattende styringssystem, der fungerer på både nationalt og internationalt niveau, involverer komplekse relationer mellem myndigheder på flere niveauer og er under stadig udvikling. Det er samspillet mellem det nationale og det internationale, der leder frem til betegnelsen *governance* i bogens titel. Det er altså mere i pagt med det brede danske styringsbegreb end med det *governance*-begreb, der i den teoretiske debat stilles over for *government*. Der er tale om en både miljø- og EU-politologisk *tour de force*, idet bogen tager sit udgangspunkt i teorier om EU-integration og på det grundlag sammenfatter miljøpolitiske forløb og foreliggende analyser heraf, hvortil kommer inddragelse af selvstændige, komparative analyser af miljøstyringen i seks lande samt case studier af tre miljøpolitiske områder i hvert af disse lande. Både lande og cases er valgt med henblik på at beskrive og forstå diversiteten i europæisk miljøstyring og miljøpolitik. Ingen kapitler henføres til bestemte forfattere, og bogen fremstår da også med beundringsværdigt høj egalitet og læsbarhed.

Hvor mange bøger om EU-forhold relaterer sig meget til integrationsteori og EU's mange specielle procedurer, lykkes det her at sammenfatte disse overvejelser på en måde, som viser sig meget hensigtsmæssig som grundlag for at analysere europæisk miljøpolitik. Analyserne løftes både ud over det nationale niveau og den simple komparation, hvilket kan tjene som eksempel til efterfølgelse på andre policyområder. Formen viser allerede sin styrke i første del, hvor udviklingen i EU's miljøpolitik refereres som led i en løbende diskussion af forklaringskraften i henholdsvis funktionalistisk og realistisk integrationsteori. Dermed gives en grund-

læggende og tematiseret indføring i EU-miljøpolitikken særlige former og aktører og dens sammenhæng med udviklingen af det indre marked og nye beslutningsformer. EU fremstår som en pragmatisk, men determineret drivkraft bag miljøpolitikken udvikling.

I bogens anden del analyseres miljøpolitikken i seks meget forskellige lande: Holland, Tyskland og UK fra nord, Italien, Spanien og Grækenland fra syd. Dette er den vægtigste del af bogen både med hensyn til omfang og indhold. Ud fra omhyggeligt sammenfattede teoretiske overvejelser undersøges det, om miljøpolitikken er på vej i samme retning i alle landene, eller om der er tendens til, at de bliver stadig mere forskellige. Læseren føres kritisk og diskuterende igennem forskellige typer af argumenter. Her demonstreres på bedste vis, hvorfor politologisk analyse er nødvendig, og hvordan den kan gennemføres. Der er betydelige forskelle mellem landene, men EU har haft en vis betydning for, at miljøet er kommet på dagsordenen – og det viser sig for simpelt at tale om en nord-syd konflikt på dette område inden for EU.

Nået hertil fortsætter Weale et al. med at illustrere, hvordan styringssystemet har virket på tre policyområder: vandkvalitet, luftforurening og emballageaffald. Hvad angår vand konkluderes det, at selv om politikken kunne være stærkere, så er det mest interessante i virkeligheden, at EU's intervention er blevet accepteret så let i medlemslandene – et synspunkt der nok fortjener lidt større interesse i miljøpolitiske analyser. Luftforurening er et eksempel, der viser, at virkningen af EU's tese om økologisk modernisering i 1980'erne nok er blevet overdrevet. Endvidere er der her tale om et område, hvor medlemsstaterne snarere end EU styrer politikken, hvilket også gælder eksemplet om emballageaffald.

I bogens afsluttende del undersøges institutionelle aspekter af miljøpolitikken inden for EU. Her præciseres det for det første, at EU's miljøpolitik ikke kan forklares med få simple teorier, men har mange aspekter, der også kalder på institutionel teori. For det andet tolkes nord-syd kløften i Europa med hensyn til miljø på den måde, at sydeuropæiske lande er meget lidt udfarende og kun i begrænset omfang modtager viden og teknologi fra nord eller fra andre syd-lande. Endelig konkluderes bogen med nogle overvejelser om, hvorvidt miljøstyringen kan blive mere sammenhængende i fremtiden – især på baggrund af en diskussion af gængse reguleringsovervejelser blandt miljøøkonomer. Svaret er ikke entydigt, men endnu engang vises det, hvorfor politologiske analyser er væsentlige for at forstå, hvorfor miljøregulering ikke lever op til økonomernes rationalitetskrav på samme tid som reguleringen intensiveres.

Bogen ægger til videre studier ved at sammenfatte den bestående viden på en overbevisende måde og ægger til videre studier i kraft af dens stadige refleksion og problematisering. Den er således velegnet som lærebog både i miljøregulering og som case i EU-fag.

Weale et al.s bog er et omhyggeligt redigeret, kollektivt produkt. Mol et al. tilstræber noget lignende, men resultatet er ikke så godt. Titlen hævder, at emnet er *den frivillige reguleringsmetode inden for miljøpolitik*, men i realiteten analyseres kun udbredelsen af en bestemt form for frivillige aftaler i tre lande. Bogen sammenligner anvendelsen af frivillige aftaler i miljøpolitikken i Danmark, Østrig og

Holland inden for energiforbrug i industrien (CO<sub>2</sub>-udledning), emballageaffald samt mærkning af økologiske fødevarer. Ligesom Weale et al. bestræber forfatterne sig på at analysere institutionaliseringen af aftalerne på grundlag af almen politologisk teori, men bogens solide element er de empiriske analyser.

Martin Enevoldsens analyse af politikken til fremme af industriens energieffektivitet dokumenterer, at landene har brugt frivillige aftaler i forskelligt omfang og som led i forskellige strategier. Østrig har blot stillet information til rådighed og ellers overladt industrien til sig selv, Danmark har anvendt frivillige aftaler om øget energieffektivitet som gulerod for at undgå CO<sub>2</sub>-afgifter, og Holland har indført et omfattende system af frivillige aftaler med et privat kontrolsystem. Danmark og Østrig har opnået bedst effekt, men Enevoldsen forventer alligevel, at det hollandske system på lidt længere sigt vil kunne medføre "radical changes" (p. 102) uden dog at angive klare årsager.

Karin Hofers artikel om økologimærkning af fødevarer giver en klog fremstilling af de politiske forløb i de tre lande set i en miljøpolitisk optik. Det er dog et problem igennem hele bogen at indplacere økologimærkning som en frivillig miljøaftale. Der viser sig også her betydelige forskelle. Danmark har med det statslige Ø-mærke haft en succes uden sidestykke, mens man i Østrig har Europas næststørste andel af økologisk landbrug, uden at det er lykkedes at fremme salget heraf gennem et statsligt mærke. Holland har et statsligt mærke, men stort set ikke noget økologisk landbrug. Hofer bringer sig på glatis ved efter en miljøpolitisk beslutningsanalyse at anføre forskelle i nationale landbrugsstrukturer som en væsentlig forklaring på de offentlige økologimærkers forskellige succes. Andre undersøgelser tyder faktisk på, at institutionelle forklaringer her har betydeligt stærkere forklaringskraft.

Hvad endelig angår Volkmar Lauber og Verina Ingrams analyse af håndteringen af emballageaffald, viser de, at Østrig har en snæver lovgivning, som overlader håndteringen til et privat monopol, hvilket er ret ineffektivt. Danmark har indført enkelte frivillige ordninger med forskellig effekt, mens Holland har haft et forholdsvis effektivt system baseret på frivillige aftaler, der er afløst af en mere omfattende aftale, hvis effekt endnu er ukendt. Denne artikel gør mest ud af at analysere de politisk-institutionelle forskelle mellem de tre lande, men fremstår mindre klar og helstøbt end de to andre.

De tre nævnte artikler fylder halvdelen af bogen. De indeholder mange gode iagttagelser, der i vidt omfang er baseret på kvalitative interviews med aktører. Bogens teoretiske ambition er at forstå fremkomsten af frivillige aftaler på et policyområde, præget af lovmæssig regulering, og aftalernes relation til den bredere politiske og institutionelle sammenhæng. Indløsningen af ambitionen er problematisk. For det første udvikler de tre redaktører i indledningen et specielt begreb til analysen, JEP (Joint Environmental Policy-making), uden at præcisere om der er tale om en måde at træffe beslutninger på, et policyinstrument eller begge dele. For det andet identificeres JEP med et fænomen, der er kortlagt af det Europæiske Miljøagentur, og som hævdes at have almen europæisk relevans, selv om Tyskland og Holland hver står for en tredjedel af de 300 aftaler, der henvises til, og den sidste tredjedel er ujævnt fordelt på 13 stater.

For det tredje anvender Liefferink, Skou Andersen og Enevoldsen i det teoretiske kapitel en utroligt bred forklaringsmodel. Fremkomsten af JEP kædes sammen med politiske tendenser til henholdsvis deregulering eller økologisk modernisering, med politisk kultur, nykorporatisme og politisk stil, hvorefter det afgørende alligevel bliver tilstedeværelsen af politiske netværk. Selv om den teoretiske fremstilling indeholder mange gode indsigter, fører den ikke frem til systematiske forestillinger om hvilke institutionelle omgivelser, der stimulerer eller hæmmer udvikling af JEP. Dermed fremstår det blandt andet uklart, hvorfor problemstillingen er undersøgt i netop de tre valgte lande. Hvad værre er, kan teorien ikke forholde sig til den store diversitet, de empiriske analyser finder mellem de tre lande, men det forsøger forfatterne alligevel på. I øvrigt afviser Weale et al. faktisk netop denne type teori som forklaring på miljøpolitisk konvergens, hvilket altså styrkes med denne bog.

Den teoretiske uklarhed slår igennem på flere måder. For det første indeholder bogen et omfattende kapitel af Lauber, hvor den politiske kontekst i de tre lande beskrives. Spændende, men ikke tilstrækkeligt målrettet arbejde, der heller ikke bruges meget i de øvrige kapitler. Blandt problemerne er, at Lauber for eksempel ikke diskuterer betydningen af miljøforvaltningens placering sammen med så forskellige ressortområder som energi (Danmark), bolig og planlægning (Holland) samt landbrug, skovbrug og vand (Østrig fra 2000). For det andet indeholder bogens empiriske analyser kun sjældent dybtgående konklusioner af betydning for teoretiske overvejelser. I det afsluttende, komparative kapitel af Liefferink og Mol foretages der i realiteten også kun systematiske analyser af netværkene. De har fungeret forskelligt i de tre lande, og der gives nogle interessante bud på sammenhænge, som dog ikke kobles til teorien.

Formålet med undersøgelsen realiseres altså ikke, idet det stadig står uforklaret, hvorfor frivillige aftaler er meget udbredt i så forskellige lande som Holland og Tyskland. Dette siges dog ikke, og der drages ingen konsekvenser af det. Det turde dog ellers være et interessant resultat, at udbredelsen af frivillige aftaler er så kontekstafhængig, at det ikke er muligt at finde fælles træk mellem lande, der forekommer relativt ens i politisk henseende. Weale et al. når samme resultat på et bredere grundlag, men er i stand til at håndtere det. Troværdigheden af bogens samlede budskab – at JEP fremover næppe vil blive et væsentligt politisk instrument – er herefter ganske usikker. Efter læsningen af bogen fremstår JEP snarere som en specifik hollandsk model, mens man i de andre lande anvender frivillige aftaler på andre måder og i andre sammenhænge, hvilket ikke nødvendigvis vil forhindre øget udbredelse af dem.

Tilsammen giver de to bøger et godt grundlag for videre studier af miljøpolitik i Europa. Weale et al. opstiller et solidt og bredt, teoretisk og empirisk fundament. Det kan suppleres med Mol et al., der giver værdifulde eksempler på, at komparation kan være meget givende i analyser af miljøregulering.

Johannes Michelsen  
Institut for Statskundskab  
Syddansk Universitet - Esbjerg