

Hur demokratiska är miljöpolitiska styrmedel?

Abstract

The democratic implications of environmental policy instruments, is a complex matter of theoretical and normative questions, this paper aims to explore. The purpose is to analyse how different governance tools like regulatory and market-based instruments, relate to central democratic values in environmental policymaking. Rather than treating policy instruments as neutral technical tools, the study approaches them as institutional choices that links structure of power relations, participation, and legitimacy, together.

The empirical foundation consists of secondary literature, primarily quantitative findings on citizen and civil servant preferences for environmental policy instruments in Swedish marine policy. These results constitute as an example that unit the analysis which interpret democracy as a theoretical framework inspired by Dahl and Dryzek.

The analysis systematically examines regulatory and market-based policy instruments in relation to four democratic values, transparency, popular will, political equality, and political accountability. The analytical procedure involves identifying the instruments presented in the empirical material, classifying them, and assessing their normative implications in light of the specified democratic criteria.

The findings suggest that policy instruments associated with economic efficiency and administrative feasibility may, under certain conditions, generate tensions with democratic values. In particular, instruments grounded in market logic risk shifting influence toward actors with greater economic resources, potentially affecting political equality and accountability. The study thereby demonstrates how the selection and design of policy instruments, that gives reasons for evaluating governance tools beyond their technical effectiveness and instead focus on which normative consequences affect democracy in our legitimate understanding.

Nyckelord: Policyinstrument – Miljöpolitik – Demokratiska värden – Demokratisk legitimitet – Transparens – folkvilja- politisk jämlikhet - politiskt ansvar.

Ord; 5644

Hur demokratiska är miljöpolitiska styrmedel?	1
1. Inledning	4
1.1 Inledning	4
2. Bakgrund	5
2.1 Tidigare forskning om styrmedel i svensk havsmiljöpolitik	5
3. Tidigare forskning	7
3.2 - The Politics of the environment - 2018	8
3.3 Orsak till förändrade preferenser - 2021	9
4. Teoretiskt ramverk	10
4.1 Policyinstrument i förhållande till demokrati.	10
4.1.1 Policyinstrument och deras olika kategoriseringar	10
4.1.2 Tabell: Olika kategoriseringar av policyinstrument	12
4.2.1 Deliberativ demokrati	13
4.2.2 Konsoliderad demokrati	14
4.2.3 Sammanfattning av de analytiska ramverken	15
5. Metod	15
5.1 Metodansats	15
5.2 Material och urval	16
5.4 Analysstrategi	17
6. Analys av reglerande och marknadsbaserade styrmedel i relation till demokratiska värden	18
7. Resultat	22
8. Diskussion	23
9. Slutsats	24
10. Referenser	25

1. Inledning

1.1 Inledning

Staten använder olika politiska styrmedel för att styra samhällets utveckling. Dessa är avgörande inom miljöpolitiken, eftersom miljöproblem ofta handlar om gemensamma resurser, bieffekter och långsiktiga konsekvenser som inte kan lösas bara genom individuella beslut (Olsson, Hysing och Hallström, 2019, s. 23–25).

Mycket forskning om miljöpolitik har fokuserat på hur effektiva och kostnadseffektiva styrmedel är, särskilt inom ekonomi och teknik (Carter, 2018, s. 4–6; Lascoumes och Le Galès, 2007, s. 2). Däremot har det inte forskats lika mycket om hur dessa styrmedel påverkar demokratiska värden, även om de ofta används inom politik som är tekniskt komplicerad och administrativt styrd (Bäckstrand, 2015, s. 398–400).

Hur styrmedel utformas och används kan alltså påverka viktiga demokratiska värden. Studien genomförs som en teoretisk jämförelse där varje typ av styrmedel analyseras i relation till vart och ett av de definierade demokratiska värdena.

1.2 Syfte

Syftet med denna uppsats är att analysera hur reglerande och marknadsbaserade miljöpolitiska styrmedel påverkar fyra centrala demokratiska värden: transparens, folkvilja, politisk jämlikhet och politiskt ansvar. Analysen tar sin utgångspunkt i teorier från John Dryzeks samt Robert Dahl om deliberativ demokrati och konsoliderad demokrati. Exempel från svensk havsmiljöpolitik används enbart illustrativt och utgör inte ett empiriskt test.

Frågeställningen är följande:

Hur demokratiskt legitima är reglerande respektive marknadsbaserade miljöpolitiska styrmedel utifrån transparens, folkvilja, politisk jämlikhet och politiskt ansvar?

Analysen genomförs genom att reglerande och marknadsbaserade styrmedel systematiskt prövas mot dessa fyra demokratiska värden i ett jämförande teoretiskt ramverk. I denna uppsats analyseras enbart reglerande och marknadsbaserade styrmedel. Informativa styrmedel behandlas inte vidare.

2. Bakgrund

2.1 Tidigare forskning om styrmedel i svensk havsmiljöpolitik

Svensk havsmiljöpolitik har under lång tid präglats av utmaningar kopplade till övergödning och försämrad vattenkvalitet, särskilt i Östersjön. Inom ramen för Baltic Sea Action Plan (BSAP) från 2007 fastställdes gränsvärden för utsläpp av kväve och fosfor i syfte att minska näringsbelastningen i området (Ek m.fl., 2022, s. 2–3). Trots dessa åtgärder har flera av målsättningarna varit svåra att uppnå, inte minst vad gäller fosforutsläpp i Östersjöns centrala delar (Ek m.fl., 2022, s. 3–4).

Forskning visar att den svenska havsmiljöpolitiken huvudsakligen har byggt på två typer av styrmedel: rättsligt bindande regleringar, såsom miljökvalitetsnormer och tillståndsprövningar, samt ekonomiska stöd riktade till jordbruket (Ek m.fl., 2022, s. 4–5). Dessa åtgärder har haft som mål att minska näringsläckage från landbaserade verksamheter, men har samtidigt mött både administrativa och praktiska svårigheter i genomförandet.

Inom miljöpolitisk forskning har marknadsbaserade styrmedel, exempelvis handelssystem för utsläpp av kväve och fosfor, länge framhållits som potentiellt mer kostnadseffektiva alternativ. Trots detta har sådana lösningar haft begränsat genomslag i svensk policypraktik (Ek m.fl., 2022, s. 1, 5). Kritik har bland annat riktats mot deras otydlighet, osäkra miljöeffekter samt svårigheter kopplade till kontroll och administration.

Mot denna bakgrund analyserar Ek m.fl. (2022) hur svenska medborgare och kommunala tjänstemän värderar olika styrmedel inom havsmiljöpolitiken genom att jämföra attityder till regleringar, ekonomiska stöd och handelssystem för näringsämnen. I föreliggande uppsats används studien som en kontextualiserande bakgrund för att illustrera hur olika styrmedel kan uppfattas av centrala samhällsaktörer, snarare än som ett empiriskt fall som analyseras vidare.

2.2 Styrmedel i svensk miljöpolitik

Enligt Naturvårdsverket är miljöpolitiska styrmedel centrala för att omsätta politiska mål i praktisk styrning. (Naturvårdsverket, 2012, s. 10). Här definieras styrmedel som politiska verktyg som syftar till att påverka aktörers handlande genom regler, marknadsbaserade lösningar eller informationskampanjer. I Naturvårdsverkets analys delas styrmedel upp i fyra

huvudgrupper: administrativa styrmedel, ekonomiska styrmedel, informativa styrmedel och investeringar i forskning, utveckling och demonstration (Naturvårdsverket, 2012, s. 12). I den fortsatta analysen fokuserar uppsatsen på reglerande och marknadsbaserade styrmedel.

De administrativa styrmedlen, det vill säga lagar och tillsyn enligt Miljöbalken, utgör den grundläggande rättsliga ramen för miljöskyddet. De klargör vem som ansvarar för vad, ställer krav på att regler följs och möjliggör granskning och repressalier (Naturvårdsverket, 2012, s. 12–13). Ekonomiska styrmedel, som skatter, avgifter och bidrag, försöker istället påverka beteenden med ekonomiska incitament snarare än direkt tvång (Naturvårdsverket, 2012, s. 13–14).

Naturvårdsverket framhåller dock att styrmedlen inte alltid fungerar som önskat. Befintliga regler anses stundtals ha begränsad effekt, bland annat på grund av otillräcklig implementering och kontroll (Naturvårdsverket, 2012, s. 6). Detta illustrerar de implementeringsproblem som ofta uppstår vid genomförandet av politiska mål.

2.3 Administrativ uppföljning och styrning av havsmiljöpolitiken

I rapporten *Strengthened follow-up and evaluation of the Swedish Programme of Measures for the Marine Environment* (2024) framgår det att havsmiljöpolitiken innehåller en invecklad samling av olika styrmedel, vilket gör det svårt att urskilja direkta kopplingar mellan specifika åtgärder och uppnådda resultat i miljön. För att belysa denna komplexitet används i rapporten en effektkedja som analysverktyg, med särskilt fokus på administrativa åtgärder och hur de genomförs, snarare än på själva miljöutfallet (Zweifel m.fl., 2024, s. 18, 46). I denna uppsats används rapporten som ett exempel på hur sambanden mellan styrmedel och utfall kan förstås, snarare än att effektkedjan tillämpas som ett eget analysverktyg.

Det noteras också att direkta regleringar ofta ses som öppna och lätta att förstå när det gäller ansvarsfrågor, men att de samtidigt kräver en omfattande administrativ uppföljning. Marknadsbaserade styrmedel lyfts fram som potentiellt kostnadseffektiva, men beskrivs samtidigt som tekniskt komplicerade och svåra att få en överblick över. Detta kan försvåra medborgarnas möjligheter att förstå och ta ställning till politiska beslut, vilket i sin tur kan försvåra möjligheten för folkviljan, förstådd som medborgarnas informerade deltagande och opinionsbildning, att få genomslag i den politiska styrningen (Zweifel m.fl., 2024, s. 21, 34).

I denna uppsats används rapporten som ett exempel på hur de administrativa följderna av olika styrmedel kan tolkas. Fokus i denna uppsats ligger på hur utformningen och uppföljningen av styrmedlen bidrar till att skapa bestämda villkor för demokratiska värden och därigenom påverkar den demokratiska legitimiteten.

3. Tidigare forskning

Tidigare studier har undersökt hur olika styrmedel faktiskt används och hur effektiva de är. Genom både kvantitativa och kvalitativa analyser observeras olika konsekvenser som styrmedlen får, inklusive effekter på demokratiska värden. Denna kunskap hjälper oss att förstå både planerade och oväntade effekter inom klimatpolitiken.

3.1 - Research Handbook on Climate Governance - 2015

I *Research Handbook on Climate Governance* (2015) lyfter Karin Bäckstrand fram att valet av metoder för miljö- och klimatåtgärder inte bara är tekniskt, utan också hänger ihop med rättvisa, legitimitet och vad medborgarna tycker. Hon använder Simon Mattis forskning och visar att hur väl styrmedlet fungerar beror på graden av tillit hos allmänheten och institutionerna. I likhet med Ek, Elofsson och Lagerkvist (2022) framhåller Bäckstrand att vad tjänstemän och medborgare föredrar är viktigt för utformningen av miljöåtgärder.

Alltså, hur olika åtgärder uppfattas är inte bara en fråga om opinion, utan folkets åsikt om de ”politiska system” har makt i en demokrati och påverkar hur dessa system fungerar. Genom undersökningar i flera länder observerar samband mellan värderingar, tillit till institutioner och stöd för klimatpolitik. Utifrån detta skapar Matti en modell som förklarar varför stödet för klimatpolitik varierar (Bäckstrand, 2015, s. 408).

Matti säger också att valet av klimatåtgärder tidigare handlade om att de skulle vara tekniskt kostnadseffektiva, men nu är det viktigt med legitimitet och den ”mänskliga faktorn”. Hur bra åtgärderna fungerar beror på hur målgruppen reagerar. Om en åtgärd inte har stöd från folket behövs dyra övervakningssystem, och staten riskerar att försvaga sin egen legitimitet, vilket skadar demokratin (Bäckstrand, 2015, s. 400).

Motstånd mot åtgärder kan bero på att allmänheten saknar tillit till institutionerna, vilket är problematiskt ur ett demokratiskt perspektiv. Matti menar att allmänheten måste lita på att politiker och experter är kompetenta i svåra frågor som havsmiljöpolitik (Bäckstrand, 2015, s. 406).

Forskning visar att upplevd rättvisa ofta är viktigare än ekonomisk effektivitet för allmänhetens stöd för miljöpolitiska åtgärder. Matti presenterar en modell där stödet för en åtgärd påverkas av hur rättvis fördelningen av kostnader och nyttor uppfattas vara, samt hur mycket åtgärden inskränker den personliga friheten (Bäckstrand, 2015, s. 403). Regleringar kan därför uppfattas som mer legitima eftersom de ligger i linje med principen om att ”förorenaren betalar”, det vill säga att den som orsakar miljöskada också ska bära kostnaden för den. Marknadsbaserade styrmedel kan däremot av vissa uppfattas som att aktörer med större resurser ges möjlighet att ”köpa sig fria” från ansvar.

Forskningen visar att de som styr bör beakta att åtgärdernas effekt påverkas av vad folket tycker, vilket kan leda till att de styrande ändrar sitt beteende och därmed stärker åtgärdens legitimitet.

3.2 - The Politics of the environment - 2018

Niel Carters forskning har belyser de politiska och fördelningsmässiga hindren för styrmedel, hur politiska styrmedel formas av och anpassas till samhälleliga strukturer.

Carter konstaterar att marknadsbaserade policyinstrument (MBIs), trots sitt starka teoretiska fundament, stöter på betydande politiskt motstånd i verkligheten. Särskilt anmärkningsvärt är det begränsade stödet från aktörer som vanligtvis förknippas med marknadslösningar, till exempel politiker på högerkanten och företagsvärlden. Stödet från den nyliberala högern är enligt Carter ofta ofullständigt, och drivs mer av en önskan att avskaffa regleringar än av ett genuint engagemang för miljöskydd (Carter, 2018, s. 352). Näringslivet visar på liknande vis ett svagt intresse för MBIs, även om de påstås vara kostnadseffektiva. Företag protesterar ofta mot miljöskatter och koldioxidprissättning med hänvisning till ökade kostnader och sämre internationell konkurrenskraft. I vissa fall föredrar de i stället regleringar som kan

kontrolleras eller påverkas genom nära relationer till tillsynsmyndigheter (Carter, 2018, s. 352).

Carter framhåller att allmänhetens motstånd också spelar en viktig roll för miljöskatternas begränsade användning. Skatter är generellt sett impopulära, vilket flera folkomröstningar tydligt visar där förslag om gröna skatter har avslagits, som i Schweiz och i den amerikanska delstaten Washington (Carter, 2018, s. 353). Detta leder till en politisk situation där demokratiskt valda regeringar är motvilliga att införa eller höja miljöskatter, trots att de kan vara effektiva styrmedel.

Ett återkommande argument mot energi- och transportskatter handlar om deras regressiva effekter. Carter påpekar att bränsleskatter, till exempel, ofta drabbar låginkomsttagare oproportionerligt hårt. Detta gäller särskilt individer som är beroende av bil för att de har en sjukdom, funktionsnedsättning eller saknar alternativ, samt hushåll med stora uppvärmningsbehov (Carter, 2018, s. 365).

Carter framhåller, paradoxalt nog, att det just är det starka motståndet mot miljöskatter som i själva verket förstärker argumenten för dem. Poängen är att genom att sända tydliga ekonomiska signaler till konsumenterna, kan miljöskatter påverka deras beteende när det gäller energiförbrukning och resvanor. Det här har lett till en förändrad syn inom miljörelsen, där styrningsmekanismer baserade på marknaden allt oftare uppfattas som legitima och till och med nödvändiga (Carter, 2018, s. 365)

3.3 Orsak till förändrade preferenser - 2021

Politiska styrmedel förändras över tid, liksom människors attityder och åsikter om de frågor som regleras genom dessa styrmedel. Hynes, Chen och Armstrong (2021) undersöker varför sådana attitydförändringar sker. Forskarna visar att förändringar i naturmiljön, såsom en försämrad havsmiljö eller en ökad risk för att arter dör ut, påverkar både allmänhetens och beslutsfattares uppfattningar. När miljöproblemen förvärras blir människor mer öppna för kraftfullare politiska åtgärder (Hynes et al., 2021, s. 3–4).

En annan viktig aspekt är hur vi lär oss av tidigare erfarenheter. Om vi har provat något som inte fungerat särskilt bra, eller misslyckats helt, gör det att vi omprövar och oftare stöder andra sätt att lösa problemen. Det betyder att våra åsikter ändras när vi förstår bättre vilka metoder som faktiskt fungerar (Hynes et al., 2021, s. 5–6).

Slutligen betonar författarna att om något är svårt att förstå eller otydligt påverkar det våra åsikter negativt. Om vi uppfattar något som tekniskt komplicerat, till exempel system som bygger på marknaden, blir vi mer tveksamma, även om det är ett kostnadseffektivt sätt att lösa problemet. Detta visar att våra åsikter inte bara styrs av vad vi tycker är rätt och fel eller av våra miljövärderingar, utan även av hur lättförståeliga och rättvisa vi uppfattar åtgärderna (Hynes et al., 2021, s. 7–8).

4. Teoretiskt ramverk

4.1 Policyinstrument i förhållande till demokrati.

Miljöpolitiska styrmedel är mer än bara tekniska lösningar på samhällsutmaningar; de speglar också politiska och institutionella sätt att utöva inflytande i ett demokratiskt system. Hur styrning utformas påverkar relationen mellan staten och medborgarna, liksom hur ansvar fördelas, graden av öppenhet och medborgarnas möjligheter till deltagande. Att granska dessa styrmedel utifrån ett demokratiperspektiv betyder att vi måste se på hur styrningen är uppbyggd och vilka demokratiska ideal som stärks eller undergrävs genom hur styrmedlen är utformade.

4.1.1 Policyinstrument och deras olika kategoriseringar

När staten vill ändra hur individer och organisationer agerar, används olika metoder, så kallade policyinstrument. Inom statsvetenskap och forskning om miljöpolitik delas dessa ofta upp i tre typer: reglerande, ekonomiska och informativa (Olsson, Hysing och Hallström, 2019, s. 117–119). I denna uppsats analyseras enbart reglerande och marknadsbaserade styrmedel, då dessa utgör de centrala styrformerna i studien. Informativa styrmedel behandlas

inte i den fortsatta analysen utan presenteras enbart som en del av den övergripande kategoriseringen av policyinstrument i bakgrunden.

Reglerande instrument innebär att staten fastställer bindande regler genom lagar och förordningar. De som berörs måste följa dessa, annars kan sanktioner utdömas. Denna typ av styrmedel är direkt och bygger på rättsligt bindande beslut, vilket skapar en tydlig ansvarskedja där politiskt ansvar kan kopplas till folkvalda beslutsfattare. Lagarnas efterlevnad säkerställs ytterst genom statens möjlighet att utöva tvångsmakt, vilket skiljer reglerande styrmedel från mer indirekta former av styrning (Olsson et al., 2019, s. 117–118).

Ekonomiska instrument påverkar beteenden genom att ändra de ekonomiska förutsättningarna. Det kan vara skatter, bidrag eller andra ekonomiska stöd. Istället för att förbjuda saker, som med reglerande styrmedel, låter ekonomiska instrument aktörerna själva välja hur de anpassar sig efter de ekonomiska villkoren. Staten styr alltså indirekt, via marknaden, vilket påverkar hur ansvar uppfattas (Olsson et al., 2019, s. 118).

I denna uppsats används indelningen inte för att fastställa vilket styrmedel som är mest effektivt, utan som ett analytiskt styrmedel för att undersöka hur olika styrmedel påverkar demokratiska värden. Den fortsatta analysen avgränsas till reglerande styrmedel samt marknadsbaserade styrmedel, vilka definieras som ekonomiska instrument som styr genom marknadslogik och ekonomiska incitament snarare än genom direkta statliga transfereringar. Hit räknas exempelvis miljöskatter, avgifter och handelssystem för utsläppsrätter. Dessa utgör en underkategori av ekonomiska instrument och är samtidigt bland de mest centrala och omdiskuterade styrformerna inom svensk miljöpolitik.

4.1.2 Tabell: Olika kategoriseringar av policyinstrument

Reglerande policy instrument	Ekonomiska policy instrument	Informativa policy instrument
Direktiv	Skatter och avgifter	Utbildning
Lagar	Bidrag	Informationskampanjer
Förordningar	Subventioner	Rådgivning
Föreskrifter	Lån	Märkningssystem

(Olsson et al., 2019, s. 117)

4.2 Policyinstrument som politiska och normativa konstruktioner

Den traditionella synen inom policyanalys betraktar ofta styrmedel som neutrala styrmedel för att uppnå politiska mål. Ett sådant perspektiv riskerar dock att dölja de politiska och normativa dimensioner som är inbyggda i själva instrumentets utformning. Pierre Lascoumes och Patrick Le Galès menar att policyinstrument bör förstås som institutioner i sig, vilka både återspeglar och formar relationerna mellan staten, medborgarna och andra samhällsaktörer (Lascoumes & Le Galès, 2007, s. 1–3).

Policyinstrumentens normativa karaktär blir särskilt tydlig i hur de fördelar makt och ansvar. Vissa styrmedel koncentrerar beslutsfattande till folkvalda institutioner, medan andra flyttar inflytande till marknadsaktörer, experter eller administrativa system. Detta påverkar i sin tur medborgarnas möjlighet att överblicka beslutsprocesser och utkräva politiskt ansvar (Lascoumes & Le Galès, 2007, s. 9–10).

Lascoumes och Le Galès betonar även att styrmedel tenderar att skapa stabila styrningsmönster över tid. När ett instrument etableras utvecklas administrativa rutiner, expertkunskap och institutionella strukturer kring det, vilket gör det svårt att förändra. Instrumenten kan därmed framstå som tekniskt nödvändiga snarare än som politiska val, vilket innebär att styrningen i praktiken depolitiserar genom att alternativa handlingsvägar framstår som mindre möjliga (Lascoumes & Le Galès, 2007, s. 4).

En central risk är det som författarna beskriver som en form av kvasiformell styrning. Även om instrumenten formellt beslutas genom demokratiska processer, kan den faktiska makten i praktiken förskjutas till experter och administrativa system. Detta kan försvåra identifieringen av ansvar och därigenom försvaga möjligheterna till politiskt ansvar (Lascoumes & Le Galès, 2007, s. 10–12).

Ur ett demokratiskt perspektiv innebär detta att policyinstrument inte enbart bör bedömas utifrån effektivitet, utan även utifrån hur de påverkar transparens, folkvilja, politisk jämlikhet och politiskt ansvar. Styrmedel fungerar således både som problemlösande styrmedel och som mekanismer som formar demokratins faktiska funktionssätt.

4.2.1 Deliberativ demokrati

John Dryzeks idéer om deliberativ demokrati bygger på tanken att legitimiteten i en demokrati växer fram när alla får vara med och prata om viktiga samhällsfrågor och lösningar (Dryzek, 2002, s. 1–3). Demokrati handlar då inte bara om att räkna röster i val, utan om en ständig dialog där åsikter skapas, ändras och får stöd genom argument.

En viktig del av Dryzeks tänkande är att samtalen måste vara äkta, utan press, manipulation eller orättvis maktfördelning. För att det ska fungera krävs att alla har tillgång till bra information och kan delta på någorlunda lika villkor (Dryzek, 2002, s. 9–12). Öppenhet blir därför en central förutsättning för deliberativ demokrati, inte bara något bra att ha i administrationen.

Dryzek pekar på risker när politiska beslut motiveras med hjälp av tekniska eller ekonomiska experter. Om styret blir för komplicerat kan samtalen flyttas från vanliga människor till slutna rum med experter, vilket gör det svårare att se vad som händer och att vara med och påverka (Dryzek, 2002, s. 140–143). Det betyder att även om tekniska system eller marknadslösningar formellt är demokratiskt beslutade, kan de ändå göra det svårare för folkviljan att komma fram.

I den här uppsatsen använder vi teorin om deliberativ demokrati för att undersöka hur olika sätt att styra miljöpolitiken påverkar öppenheten och folkviljan. Vi tittar särskilt på hur bra medborgarna kan förstå, delta i och påverka de politiska processerna kring hur styrmedlen skapas och används.

4.2.2 Konsoliderad demokrati

Robert Dahls teori om konsoliderad demokrati handlar om vilka typer av institutioner som behövs för att en demokrati ska vara både stabil och uppfattas som rättvis över tid (Dahl, 1998, s. 84–86). En central del av detta synsätt är politisk jämlikhet, vilket hos Dahl innebär att alla medborgare ska ha lika möjligheter att delta i politiken, uttrycka sina preferenser och få sina intressen lika beaktade i beslutsprocessen. Samtidigt måste de som styr kunna ställas till svars.

Dahl menar att en stabil demokrati förutsätter institutioner som garanterar att alla har samma möjlighet att påverka politiken, exempelvis genom fria och rättvisa val, yttrandefrihet, opinionsfrihet och tillgång till alternativa informationskällor (Dahl, 1998, s. 85–97). Dessa institutioner gör det möjligt för medborgarna att hålla de styrande ansvariga för sina beslut.

Att de styrande kan ställas till svars är alltså väldigt viktigt, och det kräver transparens i beslutsfattandet samt en mekanism för politiskt ansvar. Om det är svårt att veta vem som bestämmer vad, till exempel mellan politiker och myndigheter, kan det bli svårare för folket att utkräva ansvar (Dahl, 1998, s. 36–38).

I den här texten kommer teorin om konsoliderad demokrati, utöver teorin om deliberativ demokrati att användas för att undersöka hur olika sätt att styra påverkar den politiska jämlikheten och möjligheten till politiskt ansvar. Vi kommer särskilt att

fokusera på vem som är ansvarig, hur makten är fördelad och i vilken utsträckning ansvar kan utkrävas inom miljöpolitiken.

4.2.3 Sammanfattning av de analytiska ramverken

För att undersöka de demokratiska effekterna av olika politiska styrmedel kombineras deliberativ demokrati och konsoliderad demokrati som analytiska perspektiv. Medan deliberativ demokrati fokuserar på hur styrmedlen påverkar transparens och möjligheterna till offentlig opinionsbildning, riktar teorin om konsoliderad demokrati, uppmärksamheten mot politisk jämlikhet och möjligheten till politiskt ansvar. Analysen utgår därför från fyra demokratiska värden: transparens, folkvilja, politisk jämlikhet och politiskt ansvar.

I uppsatsen definieras demokratisk legitimitet som ett övergripande resultatbegrepp, vilket innebär att legitimitet förstås som ett utfall som uppstår i den utsträckning dessa fyra demokratiska värden upprätthålls. Demokratisk legitimitet analyseras således inte som ett separat värde, utan används för att sammanfatta den samlade demokratiska konsekvensen av styrmedlens påverkan.

5. Metod

5.1 Metodansats

I denna uppsats görs en normativ analys för att undersöka hur reglerande och marknadsbaserade miljöpolitiska styrmedel påverkar fyra demokratiska värden. Istället för att samla in ny data, bygger undersökningen på en noggrann genomgång av befintlig forskning och material om politik (Esaiasson m. fl., 2024). Studien är en normativ och teoretisk analys av styrmedlens demokratiska implikationer.

5.2 Material och urval

För denna undersökning har vi använt olika typer av material. Eftersom studien är normativ och teoretiskt inriktad bygger den dock inte på primärmaterial i form av intervjuer, enkäter eller egeninsamlad empiri. Det huvudsakliga analytiska materialet utgörs istället av demokratiteoretisk litteratur, vilken används för att identifiera och definiera de fyra demokratiska värden som ligger till grund för analysen: transparens, folkvilja, politisk jämlikhet och politiskt ansvar.

Utöver den demokratiteoretiska litteraturen har vi använt vetenskapliga studier samt policydokument och myndighetsrapporter om miljöpolitiska styrmedel. Detta material används inte för empirisk generalisering utan för att beskriva hur olika styrmedel är utformade och fungerar i praktiken. Studier av exempelvis Olsson, Hysing och Hallström (2019), Lascoumes och Le Galès (2007) samt Carter (2018) fungerar som teoretiska och analytiska referenspunkter kring policyinstrumentens institutionella karaktär. Studien av Ek m.fl. (2022) används som ett illustrativt exempel på hur styrmedel kan uppfattas av både medborgare och professionella inom svensk havspolitik. Exempelen används således för att konkretisera den teoretiska diskussionen snarare än för att pröva teoriernas giltighet.

5.3 Operationalisering av demokratiska värden

För att kunna göra en noggrann undersökning definieras de fyra demokratiska värdena (transparens, folkvilja, politisk jämlikhet och politiskt ansvar) med hjälp av klara och analytiska kriterier. Dessa fungerar sedan som måttstockar vid granskningen av de olika sätten att styra.

Med transparens menas i det här arbetet hur lätt det är för medborgare utan specialistkunskap att förstå hur styrmedlen är uppbyggda och hur de används. Transparensen anses vara bra om informationen är lätt att hitta, presenteras på ett tydligt sätt och inte kräver någon djupare teknisk kunskap för att kunna förstås.

Folkviljan handlar om hur medborgarna kan vara med och påverka politiken och hur de kan skaffa sig en bra bild av de beslut som tas. Folkviljan anses starkare om styrmedlen bjuder in

till öppna samtal och inte hindrar människor från att delta genom att göra saker onödigt svåra eller genom att beslut tas bakom stängda dörrar.

Politisk jämlikhet handlar om hur lika möjligheter olika grupper i samhället har att påverka politiska beslut. Om ett styrmedel är utformat på ett sätt som gynnar dem som redan har mycket resurser, till exempel pengar eller teknisk expertis, anses det försvaga den politiska jämlikheten.

Med politiskt ansvar avses att det är tydligt vem som bär ansvar för politiska beslut, hur ansvaret är fördelat mellan politiker, myndigheter och andra aktörer samt i vilken utsträckning ansvar kan utkrävas i efterhand. Ett styrmedel anses stärka möjligheten till politiskt ansvar om det är tydligt vem som ansvarar för vad, det vill säga hur ansvaret är fördelat mellan politiker, tjänstemän och andra inblandade, och om det är lätt att se hur besluten har tagits.

5.4 Analysstrategi

Analysen genomförs i tre steg, där styrningsmekanismer baserade på regler och marknader metodiskt kopplas till fyra grundläggande demokratiska principer: Transparens, folkvilja, politisk jämlikhet och politiskt ansvar. Dessa värden valdes ut med stöd i resonemang kring demokratisk diskussion (Dryzek) och etablerad demokrati (Dahl).

Först kartläggs de mest betydelsefulla institutionella dragen hos varje metod för styrning, baserat på befintlig vetenskap och utvärderingar av policydokument. Detta innefattar exempelvis nivån av lagstadgad kontroll, hur tekniskt komplicerad den är, ansvarsfördelning samt hur beslut fattas.

Därefter tolkas dessa karaktärsdrag med tillämpning av det teoretiska fundamentet. Då analyseras instrumentets utformning gentemot de specifika mått som fastställts för var och en av de demokratiska principerna vid preciseringen.

Slutligen bedöms de troliga utfallen för demokratin som följd av dessa instrument genom att systematiskt ställa deras särdrag mot de fyra olika värdeaspekterna. Syftet med denna genomgång är inte att pröva mot faktiska data, utan att göra en värdebaserad och teoretiskt

underbyggd uppskattning av hur olika sätt att styra kan antingen förstärka eller urholka demokratiska ideal.

Denna uppdelade granskning skapar förutsättningar för en jämförelse av hur valet av politiska styrmedel påverkar hur demokratin fungerar.

5.5 Metodologiska avvägningar

Eftersom undersökningen vilar på en teoretisk och normativ analys kan studien inte pröva styrmedlens faktiska effekter i praktiken. Slutsatserna ska därför förstås som teoretiskt grundade bedömningar snarare än empiriska belägg. Valet av belysande exempel innebär också att vissa aspekter och variationer inte fångas fullt ut.

Detta är ett medvetet metodologiskt val i linje med uppsatsens syfte. Studien eftersträvar inte empirisk generalisering, utan en systematisk normativ analys av hur miljöpolitiska styrmedel kan bedömas i relation till centrala demokratiska ideal. Analysen fokuserar således på styrmedlens demokratiska implikationer utifrån etablerade demokratiteoretiska kriterier, snarare än på deras faktiska policyutfall.

6. Analys av reglerande och marknadsbaserade styrmedel i relation till demokratiska värden

6.1 Reglerande styrmedel

Analysen av transparens visade att styrning via lagar och regler kännetecknas av att de är klart formulerade och har en juridisk struktur. Vad som förväntas av de som berörs är öppet för alla och skrivet så att det är möjligt att förstå. Denna insyn ökar transparensen, eftersom styrningen bygger direkt på beslut tagna demokratiskt (Carter, 2018). Men lagarnas tekniska detaljer kan göra att bara de med juridisk eller administrativ kunskap verkligen förstår dem.

Ändå är det tydligare vem som är ansvarig än vid mer indirekt styrning, vilket ökar öppenheten ur ett större perspektiv.

Folkvilja: Ur ett deliberativt perspektiv kan lagar uppfattas som rättvisa, eftersom det är ett gemensamt politiskt beslut som gäller alla lika. Lagar signalerar tydliga normer för ansvar och rättvisa, vilket ofta stämmer med hur medborgarna tycker miljöproblem ska hanteras (Bäckstrand, 2015). Samtidigt innebär lagstiftning att medborgarna bara kan påverka i början av beslutsprocessen. När lagarna väl är på plats finns det inte mycket utrymme för fortsatt folkligt inflytande. Medborgarnas politiska inflytande kommer därför mest fram genom valda representanter, snarare än genom kontinuerlig diskussion. Ur ett deliberativt perspektiv kan detta minska den demokratiska legitimiteten.

Politisk jämlikhet: De reglerande styrmedel som analyseras behandlar formellt alla aktörer lika och stämmer därför bra överens med tanken om politisk jämlikhet. Ingen kan undvika kraven genom pengar eller expertis, vilket bidrar till en rättvis fördelning av ansvar. Men i verkligheten kan tillgång till juridisk kunskap och ekonomiska resurser påverka hur lätt det är att hantera konsekvenserna av reglerna. Vissa har exempelvis råd att anställa jurister för att hitta vägar runt miljöregleringar som andra måste följa. Detta kan skapa indirekta skillnader och är problematiskt utifrån Dahls demokratiteori, eftersom politisk jämlikhet är en grundläggande förutsättning för demokratisk legitimitet. Om vissa aktörer i praktiken har större möjligheter att kringgå eller påverka regelverket riskerar legitimiteten därmed att försvagas, även om avsikten är att alla ska vara lika inför lagen.

Politiskt ansvar: Det är tydligt vem som är ansvarig för styrning genom lagar, eftersom politiska beslut kan kopplas till folkvalda institutioner och tillsyn och straff är statens ansvar. Detta gör det lättare att kräva politiskt ansvar och stärker den demokratiska kontrollen (Dahl, 1998).

6. 2 Marknadsbaserade verktyg

Transparens

Marknadsbaserade verktyg, såsom handelssystem och ekonomiska incitament, bygger på prissättning, kvoter och tekniska administrativa system. Dessa system kan vara svåra att förstå för aktörer utan expertkunskaper. Prissättning, kvoter och handelsförfaranden riskerar att skapa ett styre där sambandet mellan politiska beslut och faktiska resultat blir otydligt (Zweifel m.fl., 2024). Denna komplexitet minskar transparensen, särskilt ur ett deliberativt demokratiperspektiv, eftersom beslutsprocessen i hög grad förmedlas genom marknadsmekanismer snarare än genom direkt synliga politiska beslut.

Folkvilja

Marknadsbaserade verktyg innebär att politiska mål uppnås genom ekonomiska signaler snarare än genom gemensamt beslutade regler. Ansvar och påverkan blir därmed delvis föremål för ekonomiska val, vilket kan stå i konflikt med medborgarnas föreställningar om rättvisa och gemensamt ansvar (Bäckstrand, 2015). När styrningen sker indirekt via marknaden minskar utrymmet för offentlig politisk deliberation. Medborgarnas inflytande riskerar då att främst uttryckas genom individuella ekonomiska val, snarare än genom kollektiva politiska diskussioner om mål och medel. Detta kan, i linje med Dryzeks teori om deliberativ demokrati, försvaga den demokratiska legitimiteten eftersom möjligheterna till gemensam meningsbildning begränsas.

Politisk jämlikhet

Marknadsbaserade verktyg tenderar att gynna aktörer med större resurser och administrativ kapacitet. Tillgång till kapital och expertis blir avgörande för handlingsutrymme, vilket kan skapa ojämlika möjligheter att påverka utfallet (Carter, 2018). Detta riskerar att minska den politiska jämlikheten, även om styrmedlet formellt gäller lika för alla aktörer, vilket ur Dahls perspektiv kan försvaga principen om lika politiskt inflytande.

Politiskt ansvar

I marknadsbaserade system fördelas ansvaret mellan politiker, myndigheter och marknadsaktörer. Denna spridning av ansvar gör det svårare att identifiera vem som bär ansvar för negativa konsekvenser, vilket försvårar politiskt ansvar (Lascoumes och Le Galès, 2007). Ur ett demokratiteoretiskt perspektiv blir detta problematiskt eftersom otydliga ansvarskedjor begränsar medborgarnas möjligheter att hålla beslutsfattare ansvariga.

6. 3 Sammanfattande jämförelse av demokratiska konsekvenser

Analysen visar att de reglerande och marknadsbaserade styrformerna har olika effekter på demokratin. Reglerande metoder har generellt sett högre nivåer av öppenhet och en tydligare kedja av ansvar, vilket stärker möjligheten till ansvarsutkrävande och den politiska jämlikheten. Detta avseende är de i högre grad förenliga med Dahls syn på en stabil demokrati, där tydliga institutioner och ansvar är centrala principer. Å andra sidan kan den strikta naturen hos juridisk styrning begränsa kontinuerligt engagemang, vilket kan stå i spänning med deliberativa ideal.

Marknadsbaserade metoder ger mer flexibilitet och möjliggör anpassningar mellan olika intressenter, vilket ibland ligger närmare den pluralism och decentraliserade problemlösning som Dryzek diskuterar. Men deras tekniska svårigheter och beroende av specialistkunskap kan leda till en minskad öppenhet, vilket försvårar både offentliga diskussioner och möjligheten att hålla ansvariga.

Från ett demokratiskt synsätt är valet av styrmedel mer än bara en teknisk fråga. Det innebär också att välja mellan olika sätt att organisera demokratisk styrning. Detta val påverkar inte

bara miljöresultat utan också vilka aktörer kan påverka beslutsfattande och hur politisk makt kan granskas och hållas ansvarig.

7. Resultat

Transparens

Reglerande styrmedel uppvisar generellt högre transparens genom tydliga juridiska strukturer och klara ansvarsförhållanden. Marknadsbaserade styrmedel präglas i större utsträckning av teknisk komplexitet, vilket försvårar insyn.

Folkvilja

Folkviljan påverkas i hög grad av styrmedlens begriplighet och upplevda rättvisa. Analysen visar att styrmedlens komplexitet påverkar medborgarnas möjligheter till informerat deltagande.

Politisk jämlikhet

En tredje viktig upptäckt berör den politiska jämlikheten. Åtgärder som kräver ekonomiska resurser, specialistkunskaper eller administrativ kapacitet kan leda till att vissa aktörer får bättre möjligheter att påverka utfallet än andra. Denna problematik kan i viss mån förekomma i båda typer av styrmedel, men framträder tydligare i marknadsbaserade system där tillgång till kapital och expertis ger ett större handlingsutrymme. Detta innebär att vissa aktörer kan få större inflytande, vilket riskerar att undergräva principen om politisk jämlikhet i Dahls demokratiteori.

Politiskt ansvar

Avslutningsvis framgår det att ansvarsfördelningen spelar en nyckelroll för den demokratiska legitimiteten. Det politiska ansvaret stärks när ansvaret för beslut, genomförande och uppföljning är tydligt kopplat till demokratiskt valda institutioner, vilket främst kännetecknar reglerande styrmedel. När ansvaret istället fördelas mellan politiker, myndigheter, experter och marknadsaktörer blir ansvarskedjan svåröverskådlig, vilket försvårar demokratisk insyn och det politiska ansvaret. Detta visar att styrmedelstyperna skiljer sig åt i hur väl de uppfyller demokratins krav på ansvar, där reglerande styrmedel i högre grad motsvarar Dahls institutionella ideal medan marknadsbaserade styrmedel skapar spänningar i förhållande till både ansvar och deliberativ insyn.

8. Diskussion

Diskussionen utgår från spänningen mellan styrningens effektivitet och demokratiska värden. I linje med uppsatsens syfte att undersöka hur regler och marknadsorienterade styrmedel påverkar de demokratiska värdena, visar resultaten att de styrmedel som används i miljöpolitiken väljs ofta utifrån kriterier som effektivitet och kostnadseffektiv, men att de potentiella demokratiska konsekvenserna riskerar att försummas. Detta är särskilt viktigt inom miljöpolitiken, där den tekniska komplexiteten och de långsiktiga miljöproblemen ofta motiverar expertstyrda och ekonomiskt optimerade lösningar, vilket kan minska det direkta medborgerliga inflytandet.

Detta tyder på att demokratisk legitimitet i miljöpolitiken i hög grad är beroende av styrmedlens begriplighet, utöver styrmedlens effektivitet. Detta överensstämmer med tidigare forskning som visar att medborgarnas uppfattningar om rättvisa stämmer överens med idén om att samma regler bör gälla för alla. Inom miljöpolitiken förstärks detta av att miljöproblem ofta uppfattas som kollektiva nyttigheter eller kollektiva risker, där lika regler för alla kan ses som en förutsättning för rättvis ansvarsfördelning. Samtidigt visar tidigare analyser att regler kan vara komplicerade att administrera och övervaka, särskilt när miljöeffekter är svåra att mäta eller koppla till enskilda aktörer, vilket skapar en spänning mellan legitimitet och den praktiska förmågan att styra.

Analysen indikerar att marknadsbaserade styrmedel i högre grad ger upphov till demokratiska spänningar. Trots att de har en stark teoretisk grund inom miljöekonomi, präglas de av brist på insyn och otydliga ansvarskedjor, vilket kan undergräva medborgarnas inflytande och det politiska ansvaret. I miljöfrågor förstärks denna problematik av att effekterna ofta är långsiktiga och globala, vilket gör det svårare för medborgare att direkt uppfatta sambandet mellan beslut och konsekvens. Detta visar hur teknisk och ekonomisk komplexitet kan agera som ett demokratiskt hinder, där endast vissa aktörer har tillräcklig kunskap eller resurser för att förstå och påverka styrningen. Samtidigt kan det ökade stödet för marknadsbaserade medel förstås inom ramen för ett bredare styrningsparadigm inom global miljöpolitik, där

marknadslösningar och ekonomiska incitament har fått en central ställning i hanteringen av klimat- och resursproblem.

Sammanfattningsvis visar diskussionen att det finns ett behov av att tydligare integrera demokratiska aspekter vid val och utformning av miljöpolitiska styrmedel. Inom miljöområdet, där besluten ofta rör långsiktiga kollektiva risker och fördelningsfrågor mellan generationer, blir kopplingen mellan effektivitet och demokrati särskilt central. Effektivitet och demokrati bör därför inte ses som separata mål, utan snarare som faktorer som ömsesidigt påverkar varandra för att nå en långvarig och hållbar miljöstyrning.

9. Slutsats

Analysen visar att reglerande och marknadsbaserade styrmedel påverkar demokratiska värden på systematiskt olika sätt. Styrmedel som är öppna och har en tydlig ansvarsfördelning uppvisar generellt starkare demokratisk legitimitet. I detta avseende framstår reglerande styrmedel som mer förenliga med de analyserade demokratiska värdena än styrmedel som förlitar sig på invecklade marknadsmekanismer och expertstyre.

Analysen visar även att det inte finns något självklart "demokratiskt bästa" styrmedel. Alla former av styrning innebär kompromisser mellan effektivitet, inflytande, rättvisa och ansvar. Det är därför viktigt att frågan inte avpolitiserar. Även frågor som kan framstå som tekniska handlar i grunden om politiska prioriteringar och värderingar. Att hävda motsatsen riskerar att urgröpa den demokratiska legitimiteten.

Slutligen visar vår analys att demokratiska värden bör ses som en naturlig del av miljöpolitisk styrning, snarare än som separata kriterier som beaktas senare. Genom att tydliggöra hur olika styrmedel påverkar demokratins funktion, bidrar vi till en djupare förståelse för kopplingen mellan miljöpolitik och demokrati.

10. Referenser

Backstrand, K. (ed.) (2015). Research Handbook on Climate Governance [Elektronisk resurs]. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Carter, N. (2018). The politics of the environment: ideas, activism, policy. 3rd ed. Cambridge: Cambridge University Press.

Dahl, R.A., 2021 [1998]. On Democracy. New Haven, CT: Yale University Press. (208 s.)

Dryzek, J.S. (2002) "*Deliberative democracy and beyond: Liberals, critics, contestations.*" Oxford: Oxford University Press.

Ek, Claes, Katarina Elofsson og Carl-Johan Lagerkvist. 2022. "Which policy instrument do citizens and civil servants prefer? A choice experiment on Swedish marine policy." Q Open 2, nr. 1: qoac002 (Advance access publication date: 21. februar 2022). DOI: 10.1093/qopen/qoac002

Hynes, S., Chen, W. & Armstrong, C. (2021) "Preference uncertainty and learning in environmental valuation: Evidence from repeated choice experiments." *Journal of Environmental Economics and Management*

Lascoumes, P. & Le Galés, P. (2007) "Introduction: Understanding public policy through its instruments—from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation." *Governance*, 20(1), pp. 1–21.

Olsson, J., Hysing, E. & Hallström, K.T. (2019) "*Policy i teori och praktik.*" Lund: Studentlitteratur.

Naturvårdsverket (2012). Styrmedel för att nå miljökvalitetsmålen. Stockholm: Naturvårdsverket.

<https://www.naturvardsverket.se/globalassets/media/publikationer-pdf/6400/978-91-620-6415-0.pdf>

Zweifel, U.L., Gipperth, J., Bergström, L., Ivarsson Westerberg, A., Stage, J., Sundblad, E.-L., Wennhage, H. & Westholm, A. (2024). Strengthened follow-up and evaluation of the

Swedish Programme of Measures for the marine environment. Havsmiljöinstitutets rapportserie nr 2024:1, Havsmiljöinstitutet.