



School of Economics
and Commercial Law
GÖTEBORG UNIVERSITY

Efterlevnad av internationella miljökonventioner

Författare
Karin Börjesson

Handledare:
Lena Gipperth

Juridiska Institutionen
VT2004

1	INTRODUKTION	3
1.1	INLEDNING	3
1.2	PROBLEMBESKRIVNING	3
1.3	SYFTE OCH FRÅGESTÄLLNINGAR	4
1.4	METOD	4
1.4.1	Översättningar av termer och begrepp samt förkortningar	6
1.5	DISPOSITION	7
2	INTERNATIONELL MILJÖRÄTT	8
2.1	INLEDNING	8
2.2	INTERNATIONELL RÄTT	8
2.3	INTERNATIONELL MILJÖRÄTT	8
2.4	INTERNATIONELLA MILJÖRÄTTENS HISTORIA	9
	<i>Första perioden</i>	9
	<i>Andra perioden</i>	9
	<i>Tredje perioden</i>	10
	<i>Fjärde perioden</i>	11
2.5	FÖRHÅLLANDET MELLAN MILJÖSKYDD OCH TERRITORIELL SUVERÄNITET	11
2.5.1	<i>Sverige och försurningsfrågan som exempel</i>	13
3	INTERNATIONELLA MILJÖKONVENTIONER	14
3.1	INLEDNING	14
3.2	SKAPANDET AV EN KONVENTION	14
3.3	UPPBYGGNADEN AV EN KONVENTION	15
3.4	INTERNATIONELLA MILJÖKONVENTIONER OCH NATIONELL RÄTT, SVERIGE SOM EXEMPEL	16
4	INDIVIDERS EFTERLEVAD OCH PREVENTION	18
4.1	INLEDNING	18
4.2	ORSAKER TILL ATT MILJÖN SKYDDAS	18
4.3	MILJÖEKONOMI	18
4.4	INDIVIDERS EFTERLEVAD AV MILJÖREGLER	19
4.4.1	<i>Frivillighet och moral</i>	19
4.4.2	<i>Svårigheter att samarbeta kring och lösa miljöfrågor</i>	20
4.5	PREVENTION	21
5	EFTERLEVAD AV INTERNATIONELLA MILJÖKONVENTIONER	22
5.1	INLEDNING	22
5.2	ANLEDNINGAR ATT STATER INGÅR INTERNATIONELLA MILJÖAVTAL	22
5.3	ANALYS OCH BESKRIVNING AV EFTERLEVAD	23
5.4	ANLEDNINGAR TILL ATT STATER EFTERLEVER SINA ÅTAGANDEN	24
5.5	ANLEDNINGAR TILL ATT STATER INTE EFTERLEVER SINA ÅTAGANDEN	25
5.5.1	<i>Avsaknad av vilja</i>	25
5.5.1.1	<i>Fripassagerarproblem</i>	26
5.5.2	<i>Avsaknad av kapacitet</i>	26
5.6	FAKTORER SOM PÅVERKAR LÄNDERS EFTERLEVAD	27
5.7	YTTERLIGARE FAKTORER SOM PÅVERKAR LÄNDERNAS EFTERLEVAD	30
5.7.1	<i>Marknadens inverkan och ekonomiska faktorer</i>	30
5.7.1.1	<i>Ekonomiska faktorer; CITES som exempel</i>	30
5.7.2	<i>Kontroll och övervakning</i>	31
5.7.2.1	<i>Risken för straff</i>	31
5.7.3	<i>Parternas intressen</i>	31
6	EU OCH MILJÖN	33
6.1	INLEDNING	33
6.2	MILJÖFRÅGOR I EU	33
6.3	MEDLEMSSTATERNAS EFTERLEVAD AV EG-RÄTTEN	33

7	METODER ATT ÖKA EFTERLEVAD	35
7.1	INLEDNING	35
7.2	ALLMÄNT OM METODER	35
7.3	INSTITUTIONELLT STÖD	36
7.3.1	<i>Exempel på effektiv kontroll</i>	37
7.3.2	<i>Institutionell granskning</i>	37
7.4	RAPPORTERING SOM METOD FÖR ATT MÄTA EFTERLEVAD	37
7.4.1	<i>Användandet av informationen</i>	38
7.4.2	<i>Kritik mot rapportering som metod</i>	38
7.4.3	<i>Anledningar att rapportera om sina brister</i>	39
7.4.4	<i>Exempel på rapportering</i>	39
7.5	KOMMITTÉER OCH FAKTAINSAMLING SOM METOD	40
7.5.1	<i>Exempel på kommitté</i>	40
7.6	INSPEKTION SOM METOD	40
7.6.1	<i>Exempel på inspektion</i>	40
7.7	FINANSIELLA VERKTYG SOM METOD	41
7.7.1	<i>Exempel på finansiella verktyg</i>	41
7.8	EKONOMISKA STYRMEDEL	42
7.9	DIFFERENTIERAT ANSVAR	42
7.10	MELLANSTATLIGA KOMMISSIONER OCH PARTSMÖTEN	42
7.11	HANDELSRELATERADE ÅTGÄRDER SOM METOD	43
7.12	TRADITIONELLA TVISTLÖSNINGSMETODER	43
7.12.1	<i>Skadestånd och ansvar</i>	43
7.12.2	<i>Domstolar</i>	44
7.12.3	<i>Statsansvar</i>	44
7.12.4	<i>Sanktioner</i>	44
7.13	ICKE-EFTERLEVADSPROCEDURER	45
8	ALTERNATIVA METODER ATT ÖKA EFTERLEVAD	46
8.1	INLEDNING	46
8.2	SAMORDNING AV RESURSER OCH KOMPETENS	46
8.3	SJÄLVREGLERING	46
8.3.1	<i>Exempel på självreglering</i>	47
8.4	NORDISK STÅNDPUNKT	47
9	KYOTOPROTOKOLLET SOM AVSLUTANDE EXEMPEL	48
9.1	INLEDNING	48
9.2	FLEXIBLA MEKANISMER	48
9.3	KOMMITTÉER	49
9.4	RAPPORTERING	50
10	AVSLUTNING	51
10.1	INLEDNING	51
10.2	UTVÄRDERING AV METODER	51
10.3	AVSLUTANDE TANKAR OCH FUNDERINGAR	52
11	LITTERATURLISTA	54
	BILAGA 1	57

1 Introduktion

1.1 Inledning

Efter att ha undersökt och studerat staters efterlevnad av internationella miljökonventioner är jag åtminstone övertygad om en sak. Det finns lika många metoder att angripa frågor om staters efterlevnad av internationella miljökonventioner och svar på dessa frågor som det finns forskare inom området. På samma sätt är jag säker på att det finns ett näst intill oändligt antal sätt att skriva en uppsats som syftar till att belysa och beskriva denna forskning som det finns uppsatsskrivare. Frågorna är ämnesöverskridande och berör många vetenskapliga discipliner vilket gör att varje persons bakgrund, erfarenheter och preferenser, såväl akademiska som personliga, tidsmässiga och rumsliga påverkar forskningen eller uppsatsskrivandet.

Det är svårt att hitta litteratur i ämnet med ett renodlat juridiskt perspektiv. Litteraturen är ofta, om inte skriven av statsvetare så åtminstone präglade av ett statsvetenskapligt tankesätt och teoribildning. Jag har i möjligaste mån koncentrerat mig på att problematisera utifrån ett juridiskt perspektiv men eftersom jag under det senaste året har läst diverse kurser i statsvetenskap, främst inom internationell politik och miljöpolitik, jag har fått en grundläggande inblick i ämnet och dess teoribildning vilket har gjort det intressant att bredda uppsatsen med dessa delar. Uppsatsen är skriven inom ramen för tillämpade studier på programmet för Juris kandidat examen men för mig personligen är uppsatsen att se som ett resultat av och ett slags slutprov på hela min universitetsutbildning. Därför finns delar och infallsvinklar med som utifrån en jurists eller rättsvetares perspektiv kanske inte ter sig alldeles självklara men som jag anser behövs för att uppnå mitt syfte med uppsatsen.

Jag har försökt att på ett så allsidigt som möjligt belysa frågor om efterlevnad och uppfyllelse av internationella miljökonventioner i min uppsats. Ämnet är emellertid mycket komplext och många faktorer påverkar vilket gör att min framställning inte gör anspråk på att vara uttömmande eller ge några svar eller lösningar utan uppsatsen bör snarare ses som en inledning till eller översikt av problematiken kring staters (icke)efterlevnad av internationella miljökonventioner.

1.2 Problembeskrivning

Varje år, eller till och med varje vecka, nås vi av nya rapporter som visar att tillståndet för vår planet är hotat eller i vart fall lämnar mycket övrigt att önska. Det varnas för att jordens medeltemperatur kan öka med 4 grader under detta sekel och utsläppen av koldioxid ökar i en allt snabbare takt. Vi nås av information om att 1,2 miljarder av världens 6 miljarder invånare inte har tillgång till rent vatten och att över en fjärdedel av världens korallrev redan har gått förlorade.¹ Var och en för sig, lösryckta ur sitt sammanhang, kanske inte dessa fakta känns speciellt alarmerande men tillsammans bildar de en skrämmande framtidsbild.

Internationell miljö rätt består i huvudsak av, och utvecklas i huvudsak genom, internationella avtal och överenskommelser som stater frivilligt ingår med varandra. Antalet miljööverenskommelser uppgår till flera hundra och de är av mycket skiftande slag och omfattning. De är globala, regionala eller lokala och de reglerar allt från hur en enskild flod ska skyddas till allmänna miljöskyddande principer som omfattar alla sektorer. I stort sett alla geografiska områden och handlingar omfattas av åtminstone någon, ofta flera, av dessa överenskommelser. Att utveckla regler och avtal för att skydda miljön är dock inte speciellt meningsfullt om inte reglerna ackompanjeras av effektiva metoder för att garantera implementering och säkerställa efterlevnad av avtalet. Detta gör att utformningen av

¹ Tillståndet i världen. Worldwatch Institute. 2001.

efterlevnadsmekanismer (compliance mechanisms) är en av de viktigaste frågorna vid framförhandlandet av multilaterala miljöavtal (Multilateral Environmental Agreements, MEA). Det främsta syftet med efterlevnadsmekanismer är att på olika sätt möjliggöra att miljömålen i de multilaterala miljöavtalen uppnås och att utforma någon form av reaktion mot icke efterlevnad.

Internationella miljöförpliktelser är många gånger vaga och obestämda till sin karaktär och ofta leder de inte till faktiska resultat till följd av vetenskaplig osäkerhet eller politisk oenighet om de önskade lösningarna och metoder för att nå dem. Utformningen av efterlevnadsordningar i miljöavtal innebär en balansgång mellan att få parterna att uppfylla sina åtaganden och samtidigt respektera de individuella staternas suveräna sfär. Även avtalets karaktär kan ha betydelse för utvärdering av efterlevnad, och i korthet gäller att ju mindre precis en regel är, desto viktigare är uppföljning för att nå resultat. Exempelvis är ramkonventioner med vida riktlinjer i allmänhet svårare att utvärdera än andra regler. I kombination med att miljöproblem ofta kräver långsiktiga lösningar försvåras övervakning och utvärdering av internationella avtal ytterligare.

1.3 Syfte och frågeställningar

Mitt syfte med uppsatsen är att diskutera, och i den mån det är möjligt, besvara nedanstående frågeställningar:

- Vilka faktorer avgör om en stat efterlever respektive inte efterlever internationella miljöavtal?
- Vilka olika metoder och mekanismer finns för att binda upp stater att följa internationella miljökonventioner?
- Hur kan efterlevnaden av internationella miljöavtal förbättras?

Uppsatsen behandlar staters agerande och huruvida de uppfyller sina förpliktelser enligt internationella miljöavtal. Jag har valt att behandla de vanligaste efterlevnadsmekanismerna som finns att hitta i doktrin och överenskommelser. Uppsatsen behandlar däremot inte enskilda aktörer såsom företag, privatpersoner organisationer m fl. utan hur stater implementerar och efterlever överenskommelser. Jag kommer heller inte att behandla olika konfliktlösningsmekanismer såsom skiljeförfarande, domstolsprövningar etc. och frågor om ansvar och skadestånd i någon större omfattning utan enbart nämna dem i sitt sammanhang.

1.4 Metod

För att uppnå mitt syfte har jag, främst gjort genom att läsa doktrin, skaffat mig bakgrundskunskap om den internationella miljörätten i allmänhet och frågor som rör efterlevnad av internationella miljöavtal och efterlevnadsmekanismer i synnerhet. Därefter har jag undersökt och analyserat hur teorier och regler tillämpas med exempel från internationella miljööverenskommelser. I den mån det varit möjligt har jag även utvärderat metoder och mekanismer. Jag har inte, p.g.a. uppsatsens omfattning, gjort någon omfattande egen empirisk undersökning, utan jag har i huvudsak använt mig av befintlig doktrin i form av undersökningar, artiklar, litteratur m.m. och utifrån detta material besvarat mina frågeställningar. Jag har dock genomfört några mindre intervjuer med personer² via e-post på olika myndigheter, statliga verk, departement och organisationer i Sverige. Svaren har i stor utsträckning överensstämmt och bekräftat det befintliga doktrin.

Ett problem vid informationssökningarna har varit att hitta lämpliga söktermer, som varken varit för vida eller för avgränsande. För att hitta litteratur m.m. har jag använt mig av

² Se Bilaga 1.

databaser via Göteborgs universitetsbiblioteks hemsida³. I Gunda har jag sökt efter svensk och utländsk litteratur i ämnet. Jag har även använt databasen JSTOR, där jag har använt sökorden compliance + international + environmental + law och den sökningen resulterade i 731 träffar, varav jag granskade de hundra högst rankade. Jag har även sökt i databasen Kluwer- online via Universitetsbibliotekets hemsida med olika söktermer. Dessutom har jag sökt på Sciencedirect⁴ med sökorden compliance mechanisms. Jag har även sökt information, främst om personer via Google⁵.

Merparten av det material jag har använt mig av är på engelska vilket medfört att en stor del av mitt arbete har bestått av att översätta dessa, ofta mycket komplicerade texter, till svenska. När jag har översatt ord, termer, begrepp och uttryck har jag försökt finna så bra översättningar som möjligt och i den mån det har varit möjligt har jag tittat i svenska källor för att hitta de vedertagna översättningarna. I de fall där jag känt mig osäker på vad som är en korrekt och vedertagen översättning eller när jag annars velat poängtera vad den engelska termen är har jag skrivit denna inom parentes. Det svåraste har varit att översätta *compliance*, eftersom det inte finns någon riktigt bra, vedertagen och framförallt inarbetad översättning och det engelska ordet ofta används. Följande citat visar på detta ”På engelska och i populär förhandlingssvenska kallas detta frågepaket⁶ för compliance”⁷. Den vanligaste översättningen i litteratur och andra dokument är *efterlevnad*. Jag har även använt mig av översättningen uppfyllelse: Compliance beskrivs vidare såsom conformity in fulfillment official requirements⁸.

³ www.ub.gu.se.

⁴ www.sciencedirect.com.

⁵ www.google.com.

⁶ Syftar på frågor om påföljder för de stater som ej uppfyller Kyotoprotokollet.

⁷ Naturvårdsverkets hemsida. www.naturvardsverket.se.

⁸ Merriam- Webster Dictionary, www.m-w.com.

1.4.1 Översättningar av termer och begrepp samt förkortningar ^{9 10 11 12}

Agreement	Avtal
Arbitration	Skiljedom
Commission	Kommission
Compliance	Efterlevnad, Uppfyllelse.
Compliance	Conformity in fulfilling official requirements.
In compliance with	I enlighet/ överensstämmelse med.
Compliance mechanisms	efterlevnadsordningar, efterlevnadsmekanismer
Conference of the (Contracting) Parties, COP	Partskonferens
Convention	Konvention
Enforcement	genomdrivand, framtvingande
International Court of Justice	Internationella domstolen i Haag
Multi Environmental Agreement, MEA	Multilaterala miljöavtal
Secretariat	Sekretariat
Settlement of disputes	Tvistlösning
Treaty	Fördrag
ILC	International Commission of Jurists
ICJ	International Court of Justice
UNCED	United Nations Conference on Environment and Development
UNEP	United Nations Environment Program

⁹ Churchill, R. Ulfstein, G. Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements osv. American Journal of International Law, Vol. 94, No.4. S. 623-659. 2000. (Churchill &Ulfstein, 2000).

¹⁰ Naturvårdsverkets hemsida.

¹¹ Norstedts Stora engelska ordbok.

¹² Merriam- Webster Dictionary, www.m-v.com.

1.5 Disposition

För att besvara de ovan nämnda frågeställningarna beskrivs miljörettens framväxt, dess källor och aktörer samt den teoribildning som finns kring frågor om efterlevnad för att på så sätt placera reglerna i sitt sammanhang, såväl rumsligt som tidsmässigt. Uppsatsen är uppbyggd genom relativt självständiga kapitel som alla leder fram till och bidrar till slutsats och analys i kapitel sju, som kan ses som uppsatsens huvudkapitel. För att underlätta för läsaren inleds varje kapitel med en kort genomgång om vad kapitlet handlar om och dess syfte.

Det andra kapitlet handlar om den internationella miljörettens historiska framväxt, dess regelsystem, rättskällor och aktörer.

I det tredje kapitlet beskrivs mer ingående vad en internationell miljökonvention är och hur den kommer till.

Det fjärde kapitlet beskriver jag olika ekonomiska metoder som används för att beskriva och analysera efterlevnad respektive förhållandet mellan gränsöverskridande miljöskydd och statsuveränitet. Dessutom behandlas olika frågor kring varför miljön skyddas och vikten av ett preventivt tankesätt. Kapitlet innehåller dessutom en beskrivning av teorier och forskning om varför individer följer lagar och regler.

I det femte kapitlet redogör jag för vad som avses med efterlevnad av internationella miljökonventioner och vilka faktorer som påverkar ett lands efterlevnad. De internationella miljöavtalen uppgår till ett ansevärt antal vilket har lett till oro över i vilken grad staterna verkligen kan implementera och efterleva alla förpliktelserna.

Frågor kring EU och efterlevnad av miljörettsliga regler beskrivs i det sjätte kapitlet. EU som miljöregim framhålls som en förebild i många sammanhang och det som då främst poängteras är möjligheten att besluta om för staterna bindande beslut och möjligheten till domstolsprövning och den därtill hörande möjligheten att utdöma sanktioner. Kapitlets syfte är att visa på de fördelar och nackdelar och lyfta fram och bemöta den kritik, såväl positiv som negativ som framförs mot den EG- rettsliga metoden.

I det sjunde kapitlet, som är uppsatsens kärna eller huvudkapitel, redogör jag för och analyseras de vanligaste förekommande metoderna och mekanismerna som används i multilaterala miljööverenskommelser för att förmå stater att efterleva och uppfylla avtalets bestämmelser. Jag har försökt att, i den mån det varit möjligt, illustrera metoderna med exempel från befintliga avtal.

I det åttonde kapitlet tar jag upp, vad jag valt att kalla för, alternativa metoder att öka efterlevnaden av internationella miljökonventioner.

Det nionde kapitlet behandlar Kyotoprotokollet som avslutande exempel. Det finns två skäl till varför jag valt att ha ett eget kapitel om Kyotoprotokollet. Dels är det ett avtal med helt nya metoder med många nyskapande tankar som det sätts stora förhoppningar till inom det internationella samfundet och dels skulle det föregående kapitlet annars till stor del bestått av hänvisningar till just Kyotoprotokollet.

Slutligen, i det tionde kapitlet följer avslutande synpunkter och allmänna slutsatser i den mån det överhuvudtaget är möjligt att dra några sådana.

2 Internationell miljö rätt

2.1 Inledning

Den internationella miljö rätten skiljer sig från både övrig internationell rätt och nationell miljö rätt. För att besvara de ovan angivna frågeställningarna och för att sätta in dem i ett tidsmässigt sammanhang, kommer jag att översiktligt beskriva den internationella miljö rättens regelsystem, rättskällor och vad som skiljer den internationella miljö rätten från övrig internationell rätt och nationell miljö rätt.¹³

2.2 Internationell rätt

Den internationella rätten, folkrätten, reglerar i första hand staternas mellanhavanden, dvs. staternas rättigheter och skyldigheter gentemot varandra. Den internationella rätten utgörs främst av internationella överenskommelser och sedvana. Internationell sedvana och allmänna folkrättsliga principer utgör den allmänna folkrätten som är bindande för samtliga stater. Stater skapar och utvecklar folkrätt genom sitt faktiska agerande (usus) samtidigt som de anpassar sitt beteende till den gällande folkrätten utifrån att de uppfattar reglerna som rättsligt bindande (opinio juris). Folkrätten utvecklas huvudsakligen genom skapandet av internationella överenskommelser av olika slag såsom konventioner, traktat och avtal vilka är tillämpliga på de stater som är part till dem.

En av den internationella rättens grundstenar är teorin att alla stater är suveräna och jämlika. Det gäller även för den internationella miljö rätten vilket kan leda till konflikter eftersom många miljö problem inte är nationella och dess lösningar ofta kräver samarbete mellan länder och över gränser.¹⁴

2.3 Internationell miljö rätt

Ett av den internationella miljö rättens syften är att skydda biosfären från allvarlig försämring som skulle kunna skada dess nuvarande eller kommande funktion. Upphovet till den internationella miljö rättens framväxt var medvetenheten att en ständigt växande befolkning och teknisk utveckling ledde till en allt högre konsumtion av jordens resurser. Dessutom blev miljö förstörelsen synbar genom nedsmutsning av sjöar, vattendrag, oljeutsläpp, dålig luft i städerna osv. och miljö problemen uppmärksammades i media. Många miljö konventioner har uppkommit just efter att konkreta problem har uppstått. Det har gjort att systemet, trots att det är relativt nytt, redan är mycket omfattande och till viss del svåröverskådligt.¹⁵

Den internationella miljö rätten har särdrag som skiljer den från resten av folkrätten. För det första överensstämmer inte miljö problemens geografiska gränser med de territoriella gränserna och dess lösning kräver normalt att flera stater aktivt deltar eller samarbetar. För det andra måste internationell miljö rätt harmoniseras med inhemsk miljö rätt för att fungera effektivt. För det tredje är effektiviteten hos överenskomna mellanstatliga miljö regler och

¹³ Framställningen bygger på böckerna Ebbesson, J. Internationell Miljö rätt. 2:a upplagan. Iustus Förlag. Uppsala. 2000. (Ebbesson, 2000). Bring, O. Mahmoudi, S. Sverige och folkrätten. Norstedts Juridik. Stockholm. 1998. (Bring & Mahmoudi, 1998). Kiss, A. Shelton D. Internationel Environmental Law. 2nd Ed. Transnational Publishers Inc. New York. 2000. (Kiss & Shelton, 2000). Swanson, T. Johnston, S. Global Environmental Problems and International Environmental Agreements osv. 1999. (Swanson & Johnston, 1999). Naturvårdsverkets hemsida. Jag hänvisar vidare till dessa böcker och källor för den som önskar läsa mera om ämnet.

¹⁴ Förhållandet mellan miljö skydd och territoriell suveränitet diskuteras mer ingående längre fram i kapitel 2.

¹⁵ Ström, Jakob. Utrikespolitisk föreningens möte. Handelshögskolan i Göteborg. 031125.

normer nästan alltid beroende av mellanstatliga förvaltande eller övervakande organ, såsom kommittéer, kommissioner och partskonferenser.¹⁶

Den internationella miljörätten har utvecklats från ett system med nationella eller bilaterala till i huvudsak regionala eller globala regler. Kombinationen av vetenskapliga rön om vad som *behöver* göras och allmänhetens tryck vad som *bör* göras och politikernas handlande utifrån vad som *kan* göras har lett till en explosion av internationella miljöskyddande regler.¹⁷ Eftersom alla mänskliga aktiviteter påverkar miljön är det svårt att dra upp gränser för miljörätten som ett självständigt rättsligt område. Det innebär även att regler som inte är direkt motiverade av miljöhänsyn ibland medför indirekt skydd som kan vara av stort ekologiskt värde.¹⁸

2.4 Internationella miljörättens historia

Första perioden

Nationella och internationella regler som syftar till att skydda miljön är relativt nya företeelser. Fram till slutet av 1800- talet utgjordes folkrätten i huvudsak av sedvanerätt men mot slutet av 1800- talet tog nedtecknandet av folkrätten fart och internationella konventioner började utarbetas. De allra första internationella reglerna om miljö rörde främst tvister om hur gränsöverskridande vattendrag såsom floder och aktiviteter i närheten av statsgränser skulle regleras. De miljörelaterade avtal som fanns omfattade i allmänhet bara ett par, oftast angränsande, länder. När miljön började skyddas i de nationella lagstiftningarna var det främst för att stoppa specifika utsläpp eller för att skydda vissa naturområden eller vattendrag. Många rörde gränsländer och floder som korsade två eller flera länder. I överenskommelsen rörande de stora sjöarna belägna mellan USA och Kanada fastställdes att vattnet på den ena sidan av en sjö inte fick förorenas så att skador på hälsa eller egendom uppkom på andra sidan. Rättsfallet Trail Smelter avgjordes i skiljedomstol 1941. I korthet handlar rättsfallet om ett smältverk i Kanada som orsakade luftföroreningar på den Amerikanska sidan av gränsen. I rättsfallet fastslogs att ingen stat har rätt att använda eller tillåta användning av sitt territorium på ett sätt som orsakar skada på ett annat lands territorium, eller på personer eller egendom inom detta territorium. Staten ansågs vidare vara folkrättsligt förpliktad att förhindra privata och enskilda aktörer inom sitt territorium från att orsaka gränsöverskridande föroreningar.¹⁹

De första överenskommelserna som syftade till att förbättra situationen för hotade djur och växtarter skyddade subjekten främst med utgångspunkten att kunna maximera det ekonomiska värdet av de aktuella arterna²⁰. Ända fram till 1950- talet fanns det i stort sett inga internationella överenskommelser som var utformade ur ett förebyggande perspektiv. Konventionerna avsåg istället reglering av ansvar, skadestånd och ingripande vid olyckor. Andra typiska drag för den tidens internationella miljösamarbete var att arbetet med att bekämpa föroreningar begränsades till ett fåtal företeelser där skadekällan relativt enkelt kunde identifieras. Ett annat typiskt drag under denna initiala period var att inga metoder skapades för att tillförsäkra att de rättsliga skyldigheterna uppfylldes eller genomfördes.

Andra perioden

Skapandet av FN inledde den andra perioden som kulminerade med Stockholmskonferensen 1972. Genom tillkomsten av FN 1945 började en institutionell ram ta form som kunde erbjuda

¹⁶ Bring & Mahmoudi, 1998. S. 209.

¹⁷ Swanson & Johnston, 1999. S. 203.

¹⁸ Kiss & Shelton, 2000. S. 3ff.

¹⁹ Trail Smelter, 1941. Ebbesson, 2000. S. 39.

²⁰ Se t.ex. 1902 års konvention angående skydd av för åkerbruket nyttiga fåglar.

en mera samstämmig grund för globalt handlande och det skapades ett internationellt forum där miljöfrågor kunde diskuteras, vilket inte hade funnits tidigare. Under denna period skapades en rad internationella organisationer och även underorganisationer till FN med kompetenser inom olika miljöområden. Olika former av rättsliga instrument antogs för att handskas med utsläppskällor och bevarandet av speciella och allmänna miljöresurser. Frågor som var aktuella och områden som omfattades var bl.a. oljeutsläpp, kärnvapentester, våtmarker, havsmiljö, kvaliteten på dricksvattnen och dumpning av sopor till havs.

Under andra halvan av 1960- talet började miljöproblemens komplexitet att uppmärksammas och medvetenheten om de globala miljöproblemen ökade. En viktig enskild faktor var Rachel Carsons uppmärksammade bok *Tyst vår*²¹ som lästes och diskuterades över hela världen. Den första globala konventionen om föroreningar undertecknades 1954 och rörde oljeföroreningar från fartyg. Under tidsperioden blev internationella organisationer alltmer involverade i miljöfrågor och FN utgjorde ett forum för diskussioner. Förhållandet mellan ekonomisk utveckling och miljöskydd uppmärksammades men frågor om efterlevnad av regler och överenskommelser diskuterades ännu inte. Förberedelserna för Förenta Nationernas miljökonferens i Stockholm 1972 startade, en händelse som kan betecknas som en av de viktigaste enskilda händelserna för den internationella miljörättens utveckling.

Tredje perioden

Den tredje perioden började med Stockholmskonferensen 1972 och varade fram till UNCED²² i Rio de Janeiro 1992. Initiativet till Stockholmskonferensen kom bl.a. från Sverige efter flera uppmärksammade miljökatastrofer och krav från en allt mer miljömedveten allmänhet. Konferensen var den första av sitt slag och hade som syfte att fastställa grundläggande principer samt en långsiktig och omfattande handlingsplan för skyddet av miljön på en internationell nivå. En viktig del av arbetet var att FN skapade ett system där den allt ökande mängden miljöfrågor placerades in i ett samordnat system. Konferensen resulterade bland annat i en FN deklARATIONEN ("Stockholmsdeklarationen") om den mänskliga miljön. Ett annat resultat av Stockholmskonferensen var att miljön ansågs ha ett värde i sig.

Mycket av arbetet präglades av industriländernas och utvecklingsländernas olika attityder till miljöproblem. Utvecklingsländerna kände ett stort behov av ekonomisk utveckling medan industriländerna betonade nödvändigheten av samordnade internationella åtgärder för att skydda miljön. Dessa olika utgångspunkter ledde oundvikligt till konflikter och systemet med differentierade standards för industri- respektive utvecklingsländer började införas.

Ett annat utmärkande drag för perioden var att den internationella miljörätten främst var inriktad på att skydda speciella sektorer såsom hav, atmosfär, vilda djur och växter. Under 1980- talet blev det dock tydligt att sektorsindelningen var ett otillräckligt angreppssätt att förhindra miljöförstörelse.

Ytterligare en viktig händelse under perioden var insikten om behovet av ekonomisk utveckling och nödvändigheten av samordnade internationella åtgärder för skyddet av miljön. Utvecklingen startade i början av 1980- talet och ledde till introducerandet av hållbarhetsbegreppet för användningen av naturresurser. Integrationen av ekonomisk utveckling och miljöskydd genom hållbarhetsbegreppet tog ett viktigt steg när FN bildade Världskommissionen för miljö och utveckling eller Brundtlandkommissionen som den även har kallats för. Kommissionen, vars uppgift var att kritiskt granska miljö och utvecklingsfrågor samt att föreslå nya former för internationellt samarbete avslutade sitt arbete med rapporten *Vår gemensamma framtid* (Our common future). Hållbar utveckling, ett

²¹ The Silent Spring.

²² United Nations Conference on Environment and Development.

kärnbegrepp i rapporten, definieras som *en utveckling som tillfredställer nuvarande generationers behov utan att äventyra kommande generationers förmåga att tillfredställa sina behov.*

Perioden under slutet av 1980- talet kännetecknades av att statens suveräniteten i betydelsen rätten att förvalta och själv bestämma över naturresurser som finns inom en stats territorium försvagades. Istället poängterades att arter och resurser skulle skyddas av hela det internationella samfundet, oavsett i vilket land de fanns. Exempel på detta är t.ex. regleringen av hotade växt och djurarter och regnskogar. Dessutom uppstod eller upptäcktes nya miljöproblem såsom klimatförändringar och minskad biologisk mångfald vilket var miljöproblem som krävde omfattande samarbete mellan alla stater.

Fjärde perioden

Genom FN konferensen i Rio de Janeiro 1992 inleddes den fjärde perioden i processen att göra den internationella rätten grönare. Hela perioden kan karaktäriseras som en period där samordning spelar en central roll. Syftet med konferensen var att utarbeta strategier och åtgärder för att stoppa effekterna av miljöförstöring genom utökade nationella och internationella ansträngningar för att främja en hållbar och miljömässigt sund utveckling i alla länder. Riokonferensen resulterad i fem dokument, bl.a. en principförklaring (Riodeklarationen), Agenda 21 samt Ramkonventionen om klimatförändringar och Konventionen om biologisk mångfald. Ett centralt begrepp under konferensen och i dokumenten är att samarbetet skulle bygga på ett gemensamt men olika utformat ansvar.

Under det senaste decenniet har diskussionen kring den internationella miljörätten i allt större utsträckning handlat om hur stater skall förmås att efterleva sina internationella förpliktelser. En stor del av det fortsatta arbetet inom globala och regionala miljöavtal handlar om att få stater och andra parter att öka efterlevnaden av de miljöavtal som de redan har skrivit under och få dessa att fungera effektivt.

Ytterligare en tydlig trend som utvecklats under senare år är skiftet från reparation av skadade privata intressen till återställande av miljön per se och att miljöhänsyn skall integreras och tas i beräkning vid alla aktiviteter.

2.5 Förhållandet mellan miljöskydd och territoriell suveränitet

Att alla stater är suveräna är en av den internationella rättens viktigaste principer och staters suveränitet är en viktig aspekt inom den internationella rätten och inom den internationella miljörätten i synnerhet.²³ Principen om staters suveränitet är en viktig utgångspunkt för att förstå varför det inte går att tvinga staterna att genomföra en viss åtgärd eller upphöra med ett visst handlande. Synen på suveränitet och miljöskydd är på väg att förändras och därför anser jag att det är en nödvändig del att behandla i en uppsats som handlar om staters efterlevnad av internationella miljökonventioner. Diskussionen om suveränitetens betydelse för den internationella miljörätten kan illustreras med uttalandet ”Jorden är en, men världen är det inte” från Brundtlandkommissionens rapport Vår gemensamma framtid (Our common future). Rapporten fokuserade på jorden i helhet och syftade till att skydda den globala miljön för dess egen skull, oberoende av juridiska och rumslig betydelse. Natur och djurliv känner inte av nationsgränser utan de ingår i ett gemensamt system som delvis står i motsats till det av människor skapade systemet med territoriella stater.

²³ Ebbesson, J. *Compatibility of International and National Environmental Law*. Iustus Förlag, Uppsala. 1996. S. 17. (Ebbesson, 1996). Ebbesson 2000. Litfin, K. *Sovereignty in Worlds Ecopolitics*. Mershon International Studies review, Vol. 42, No. 2. S. 167-204. 1997 (Litfin, 1997).

Suveränitet består av en *inre och en yttre del*. Den inre delen innebär att en stat har ensam makt i form av verkställande, lagstiftande och dömande makt inom sitt territorium och ingen annan stat eller utländsk rätt (förutom den internationella rätten) har jurisdiktion. Den yttre delen innebär att alla stater är oberoende och att de är lika och jämbördiga²⁴.

Det finns ett spänningsförhållande mellan nationell statsuveränitet och det globala miljöansvaret. Hur starkt det är kan diskuteras men klart är att den globala miljöns odelbarhet står i stark kontrast med miljörettens fragmentering. Det resulterar i att miljötankandet är koncentrerat till den globala miljön, medan det rättsliga tänkande utgår från enskilda stater. Det är vidare stater som skapar såväl inhemsk som internationell rätt och samma metoder används gärna fastän förutsättningarna är olika. Förekomsten och behovet av ömsesidiga skyldigheter och mellanstatliga överenskommelser indikerar emellertid att stater faktiskt inte längre förfogar över de suveräna rättigheter som de ansågs föfoga över enligt den klassiska internationella rätten.²⁵

Ur ett rättsligt perspektiv existerar miljö bara som ett område inom eller utom den nationella jurisdiktionen. Det är inte miljön i sig självt utan statsägda delar av den som det refereras till när man talar om miljöförpliktelser. Att betrakta miljön ur ett sådant perspektiv får närmast absurda effekter eftersom det skapar fyra kategorier av olika miljöer. En miljö ägs av staten själv, en ägs av andra stater, en ägs av alla och en ägs inte av någon. Den första blir av konkret och omedelbart intresse och består av suveräna rättigheter som kan utnyttjas, exploateras och bevaras. Den andra kategorin är av konkret men mindre direkt intresse och rättigheter och skyldigheter består i huvudsak av att inte orsaka eller utsättas för skada. Den tredje kategorin är av mera abstrakt intresse och också huvudsakligen inriktad på att inte skada. Den fjärde kategorin är av ännu mera abstrakt intresse och huvudsakligen inriktad på samarbete.²⁶

Problematiken kring suveränitet och internationell miljö rätt kan illustreras genom frågan i vilken utsträckning ett land får lov att bedriva verksamhet som medför gränsöverskridande miljöstörning, eller om det överhuvudtaget inte får tillåta sådana aktiviteter inom sitt territorium. Både verksamhetslandet och det drabbade grannlandet kan åberopa statsuveränitet för sitt ändamål, och frågan blir vems suveränitet som får ge vika enligt folkrätten. Om utgångspunkten är att en stat är suverän i den meningen att ingen annan stat kan bestämma över den medför det att den kan bedriva vilka miljöfarliga verksamheter som helst inom sitt territorium. Även grannstaten är emellertid suverän enligt ett sådant synsätt och det leder till att de gränsöverskridande föroreningarna från en stat kan sägas kränka grannstatens självbestämmande om dess miljö situation försämras till följd av föroreningarna. Oundvikligen uppstår konkurrens mellan de båda staternas suveränitet som leder till att de båda staternas suveränitet måste sammanjämkas. Det är dessutom vanligt att stater måste dela nyttjandet av naturresurser med andra stater, t.ex. fiske på de fria haven. Att stater är suveräna innebär således inte att de har obegränsad rätt att agera efter eget gottfinnande.

Ur ett historiskt perspektiv uppstod den territoriella suveräniteten som ett sätt att skydda statsgränserna och inte, som det kommit att utvecklas till, för att skydda användandet av territoriet eller dess resurser.²⁷ Så länge effekterna av utsläppen var lokala (eller åtminstone troddes vara lokala) hanterades problemen i första hand som grannelagsrättsliga frågor, dvs. det var bara intresset hos de två direkt inblandade parterna som beaktades och utgångspunkten var tanken om reciprocitet. Den allra första miljö rättsliga regleringen i de flesta europeiska

²⁴ När det talas om att stater är jämlika avses den formella jämlikheten och det är viktigt att tänka på att staternas reella förutsättningar i praktiken är högst ojämlika.

²⁵ Bosselmann, artikel.

²⁶ Bosselmann artikel. S. 6.

²⁷ Bosselmann, artikel. S. 5.

länderna var influerad av någon av de romerska grundsatserna, *den som utnyttjar sina juridiska rättigheter skadar ingen* eller *använd ditt område så att du inte skadar någon annans*. Dessa båda principer har kallats för ”principen om absolut territoriell integritet” och ”principen om absolut territoriell suveränitet”. Enligt den förstnämnda principen fanns det ingenting som hindrade ägaren till marken från att handla eller agera som han själv önskade på sin egendom utan att ta hänsyn till effekten på omgivningen. Den andra principen tillät däremot ingen markägare att agera så att det uppstod några negativa effekter på någon annans egendom. Den tyske folkrättsjuristen August Wilhelm Heffter hävdade redan under andra halvan av 1800- talet att ”*även inom sitt territorium är staten förhindrad att vidta eller tillåta åtgärder som medför skadliga effekter på utländskt territorium genom att förändra de naturliga förhållandena till det sämre*”.²⁸ Inom den internationella miljörätten har staternas absoluta suveränitet inom sitt territorium alltså utvecklats till en begränsad suveränitet som innefattar principen om gott grannskap. Redan i artikel 21 i Stockholmsdeklarationen uttrycks denna spänning mellan en stats rätt att utnyttja och exploatera sina egna inhemska resurser och ansvaret att inte skada miljön utanför sina egna gränser. De ovan nämnda romerska grundreglerna har därmed satts samman till en princip.

En modern stats traditionella uppgifter anses vara att skydda sina gränser och gynna tillväxten i landet, vilket vissa anser skapar en konflikt med kravet på miljöhänsyn. Statens uppgifter har utökats och skyddet av mänskliga rättigheter är numera en grundläggande uppgift för staten. Men de mänskliga rättigheterna anses i högre grad stå i överensstämmelse med de västliga värdena än vad ekologiskt välstånd gör. Det finns dock ingenting som hindrar att skydd och bevarande av miljön blir en av statens huvuduppgifter eftersom suveränitet inte är något statiskt utan att den ändrar sig över tiden och miljöskydd och territoriell suveränitet motsäger inte varandra utan kompletterar varandra. Jag tror att suveränitetsaspekten är en viktig faktor för att förstå de problem som dagens internationella miljörätt tampas med och framförallt för att förstå varför frågor om efterlevnad och uppfyllelse av internationella miljökonventioner har blivit en viktig fråga just nu.

2.5.1 Sverige och försurningsfrågan som exempel

Problemet med gränsöverskridande utsläpp orsakar ofta konflikter mellan konkurrerande suveränitetsanspråk. I mitten av 1980- talet hävdade Sverige att våra problem med försurade sjöar på 1960- och 1970- talet var att se som en intervention från Storbritannien och Västtyskland eftersom det var deras export av svaveldioxid som orsakade det sura nedfallet och som ledde till att våra sjöar inte kunde användas så som vi önskade. Storbritannien försvarade sin suveräna rätt att vidta vilka åtgärder de ville inom sitt territorium ända fram till mitten av 1980- talet och hävdade att internationella ansträngningar att reglera svavelutsläpp i sin tur utgjorde en form av intervention som inkräktade på deras rätt. Frågan avgjordes så småningom till förmån för Sverige och frågan om rätt till intervention hade utökats på ett sätt som minskade staternas kontroll över inhemska processer.

²⁸ Ebbeson, 1996. S. 12 och Ebbesson, 2000.

3 Internationella miljökonventioner

3.1 Inledning

En internationell miljökonvention är ett fördrag mellan minst två, men oftast flera stater. Det grundläggande syftet, gemensamt för alla internationella konventioner, är att lösa ett gemensamt problem som parterna har uttryckt en vilja att samarbeta kring. En stor grupp internationella miljökonventioner handlar om att *förebygga, minska* och *kontrollera* föroreningar eller andra störningar i miljön och en annan viktig grupp är de konventioner som syftar till att *bevara* naturen och naturresurserna.²⁹

Det finns många olika ord och begrepp som beskriver internationella avtal och dessa används till viss del synonymt med varandra. Ett internationellt *fördrag* kan utgöras av antingen ett *avtal* eller en *konvention*.³⁰ Termen *protokoll* används ibland för avtal som är mindre formella än fördrag. Det är även vanligt att anta en ramkonvention med de övergripande målen och generella kraven och därefter anta protokoll för specifika frågor. *Deklarationer* är ytterligare en form av internationellt instrument. De är inte rättsligt bindande utan används för att markera att parterna inte avser ett bindande avtal utan att de vill uttrycka en strävan eller ett gemensamt mål.³¹

3.2 Skapandet av en konvention

Det finns inget enhetligt tillvägagångssätt för hur en konvention blir till. I Wienkonventionen om traktatsrätt³², kallad konventionen om konventioner, har förfarandet hur ett folkrättsligt avtal kommer till stånd dock delvis standardiserat. Initiativet till en konvention kan komma från såväl enskilda stater, internationella organisationer eller icke statliga organisationer. Mycket av arbetet att skapa konventioner består av omfattande förarbeten och konferenser. Parterna har i allmänhet reservationsrätt till besluten, vilket gör att det finns många exempel på internationella konventioner där formuleringarna och deklARATIONERNA kommer i skymundan på grund av parternas krav på undantag av olika slag.

När en konventionstext har undertecknats och ratificerats av det antal stater som krävs, träder konventionen i kraft. De fördragsslutande parterna förväntas frivilligt inarbeta konventionsbesluten i sin nationella lagstiftning och göra sådana förändringar eller anpassningar av sin nationella lagstiftning och politik att syftet med konventionen kan uppnås.

Alla konventioner har ett namn och även om de för det mesta har ett formellt namn eller benämning. Konventioner har ofta uppkallats efter den stad där de skrevs under. I takt med att antal konventioner ökat och många skrivits under i samma stad, har detta blivit både opraktiskt och ibland förvirrande. Det finns till exempel i dag åtskilliga Helsingfors-, Wien-, London- och Washingtonkonventioner inom den internationella rätten. Det förekommer också att en konvention i vardagslag benämns med förkortningen av det officiella namnet, t.ex. CITES.

Stater är ofta ovilliga att fatta beslut som kräver ekonomisk eller på andra sätt kännbara åtgärder. Avtal innebär ofta en kompromiss mellan olika konkurrerande intressen och de är ofta utformade med generella principer och luddiga formuleringar. Det medför att det inte är en enkel övning att mäta huruvida förpliktelserna är uppfyllda eller inte. Även när skyldigheten är mera precist uttalad kan den språkliga betydelsen vara oklar vilket ofta beror

²⁹ Bring & Mahmoudi, 1998. S. 215ff.

³⁰ Naturvårdsverkets hemsida.

³¹ FN:s hemsida, www.un.org.

³² 1969 års Wienkonvention om traktatsrätten.

på att avtal är resultatet av förhandlingar och kompromisser mellan länder. Avtalsförhandlingar bygger dock inte enbart på samstämmighet och kompromissande utan de är starkt påverkade av det internationella systemet i vilket vissa stater är mycket mäktigare och har större inflytande än andra. Multilaterala förhandlingsforum innebär dock även möjligheter för svagare stater att skapa koalitioner och t.ex. blockera beslut eller på ett kraftfullare sätt driva genom sin linje. Ett avtal är nödvändigtvis en kompromiss mellan olika intressen men om avtalet är utformat på ett bra och förnuftigt sätt, är begripligt och med en stor förståelse för möjliga handlingsmönster, kommer problem kring genomförande vara lättare att handskas med.³³

3.3 Uppbyggnaden av en konvention

En internationell miljökonvention är i allmänhet uppbyggd antingen med integrerade annex eller bilagor, eller som en ramkonvention med detaljerade protokoll som fogas till konventionen. Internationella miljööverenskommelser, särskilt de regionala och globala har ofta karaktären av ramavtal som innehåller allmänna principer. Parternas skyldigheter föreskrivs ofta i ett eller flera protokoll som kan avtalas separat. Det är också vanligt att miljökonventioner innehåller en eller flera bilagor med listor över ämnen, arter eller information som omfattas av konventionens regler. Den vanligaste orsaken till att protokoll eller separata bilagor antas är antingen att det råder enighet om de grundläggande principerna men inte om de detaljerade skyldigheterna eller att det finns ett behov av flexibilitet och att rättsreglerna skall kunna ändras i takt med vetenskaplig eller annan utveckling. Avtal kan ändras på olika sätt, antingen formellt i själva avtalet eller genom antagandet av ett protokoll eller genom en ändring i protokollet. Dessa metoder är dock långsamma, besvärliga och de kräver ofta samma ratifikationsprocess som ursprungsavtalet vilket gör att de kan blockeras eller avslås av en missnöjd part. I vissa avtal finns uttryckliga alternativ för att undvika formella lagändringar. Ändringar i protokoll och bilagor kan i regel göras genom någon form av förenklad procedur.³⁴

Generellt består en konvention av ett antal olika avsnitt som reglerar vad samarbetet inom konventionen skall omfatta, vilka ambitionsnivåer som satts och hur samarbetet skall gå till. Dessa delar kan få olika rubriker i avtalet och indelningen varierar från ett avtal till ett annat. Ett vanligt sätt att bygga upp en konvention är att börja med ett textavsnitt om bakgrunden till att man överhuvudtaget har enats om avtalet, exempelvis att man uttrycker sin oro över utvecklingen inom ett visst område (Preamble). Därefter följer ett avsnitt som ger definitioner på ett antal nyckelbegrepp i konventionen, inklusive t.ex. avtalets geografiska omfattning eller andra begränsningar (Definitions). Nästa avsnitt handlar om de målsättningar parterna har enats om genom konventionen (Objectives). Nästa avsnitt kan handla om grundläggande principer på vilket avtalet byggs (Principles). Därefter följer ett avsnitt med de åtaganden som parterna gör genom konventionen (Obligations eller Commitments). Dessutom berörs regler för godkännande, ratifikation, tillträde och frånträde, regler för ikraftträdande, röstningsregler och regler om hur konventionen och dess bilagor eller protokoll kan ändras, regler för hur man reserverar sig mot beslut samt, i bästa fall, regler för hur man skall hantera eventuella konflikter med mera. Konventionen kan även innehålla delar om vilken typ av tekniskt och vetenskapligt samarbete, inklusive miljöövervakning, man enats om att ha. Det brukar även finnas med ett stycke om organisation och administration av samarbetet dvs. hur ofta parterna skall träffas, i vilken form beslut skall fattas, hur avtalets beslutande organ och sekretariat skall upprättas och vilken roll de skall ha.³⁵

³³ Chayes. A. Handler/ Chayes. A. On Compliance. International Organization, Volume 47, Issue 2. S. 175-205. S. 183. 1993. (Chayes & Handler/ Chayes, 1993).

³⁴ Bring & Mahmoudi, 1998. S. 214.

³⁵ Naturvårdsverkets hemsida och Sevastik.P. The Binding Force of Treaties under International Law. Iustus Förlag. Uppsala. 1997. (Sevastik, 1997).

De flesta avtal och konventioner innehåller bestämmelser som innebär att någon form av beslutande organ inrättas. Ofta utgörs det av de fördragsslutande parterna, dvs. de stater som ratificerat, godkänt eller tillträtt avtalet och därmed förbundit sig att efterleva dess bestämmelser. Det övergripande syftet med institutionella anordningar är att utveckla det normativa innehållet i varje överenskommelse och att övervaka parternas implementeringen och efterlevnad. Den beslutande församlingen benämns oftast *Partskonferens* eller *Kommission*, men även andra beteckningar förekommer. I vissa fall kan det vara en internationell organisations, exempelvis en FN-organisations, beslutande församling som också är beslutande organ för avtal och konventioner inom organisationens kompetensområde. Det är viktigt att skilja mellan konventionens *politiska beslutsfattande organ*, dvs. det organ som representerar de fördragsslutande parterna, och konventionens *administrativa verkställande organ* dvs. det organ som utgör det gemensamma sekretariatet eller motsvarande. Det senare består av tjänstemän med uppgift att bistå det beslutande organet och konventionsparterna och därmed underlätta genomförandet av konventionen på olika sätt. Det finns oftast inte något verkställande organ utan det är staterna själva som verkställer förpliktelseerna. Vanligen upprättas ett *sekretariat* med uppgift att ansvara för administration och samordning av det arbete som följer efter det att en konvention eller avtal undertecknats och trätt i kraft. Sekretariatet är en administrativ enhet som består av tjänstemän vars typiska arbetsuppgifter är att arrangera möten med de fördragsslutande parterna och att samordna vetenskapligt utbyte. Även sekretariaten kan antingen vara självständiga enheter eller förlagda till en redan befintlig organisations administration. Den beslutande församlingen har oftast inte ett permanent säte utan träffas på olika platser. Deras arbetsuppgifter varierar från avtal till avtal men vanliga arbetsuppgifter är att etablera underorganisationer, anta regler för sin egen verksamhet och eventuella underorganisationers samt bidrar med vägledning till dem och sekretariatet. Dessutom antar de olika protokoll och övervakar staternas implementering av och efterlevnad av avtalet.³⁶

Konventioner innehåller dessutom ofta en artikel om tvistlösning dvs. hur parterna skall agera om det uppkommer tvister om till exempel tolkning av det som står i konventionen och dess bilagor eller protokoll. Det vanligaste är att det sker genom någon form av skiljedomsförfarande och som sista utväg finns vanligtvis möjligheten att vända sig till Internationella domstolen i Haag.³⁷

3.4 Internationella miljökonventioner och nationell rätt, Sverige som exempel

För att det skall vara möjligt att uppfylla såväl de nationella som de internationella målen är det nödvändigt att den svenska nationella miljörätten och den internationella miljörätten överensstämmer med varandra. När en stat har ratificerat ett multilateralt miljöavtal behöver de vanligtvis utveckla, anta eller modifiera relevant nationell lagstiftning så att den överensstämmer med avtalet. Vissa avtal kräver uttryckligen att parterna vidtar lämpliga åtgärder för att tillförsäkra implementering av förpliktelser medan andra avtal kräver att parterna skall utse en kompetent nationell myndighet eller liknande som skall övervaka den nationella implementeringen. Parterna kan välja de sätt som bäst passar deras rättstradition och politiska system för genomförandet. Det händer också ibland att en internationell avtalsförpliktelse är så precis att det i stort sett bara finns ett eller ett fåtal sätt att uppfylla.

Förfarandet att ingå internationella överenskommelser är reglerat i den svenska grundlagen. Det är regeringen som formellt binder Sverige i samtliga led såsom vid förhandlingen, undertecknandet, ratifikation/anslutning och frånträde.³⁸ När Sverige har ratificerat en

³⁶ Churchill & Ulfstein, 2000.

³⁷ Naturvårdsverkets hemsida.

³⁸ Ebbesson, 2000. S. 226f och Olsson, Å. Beaktandet av internationella miljökonventioner i svensk praxis. Juridisk Tidskrift 1998-1999: 4. S. 894- 912. (Olsson, 1998/99).

konvention eller internationellt avtal publiceras hela konventionstexten i Sveriges överenskommelser med främmande makter (SÖ serien). FN- konventioner finns vanligen på något av de officiella FN- språken³⁹.

Det finns olika metoder för att implementera internationella överenskommelser till nationell rätt och varje stat har i regel möjlighet att välja sätt och metod för att uppfylla sina internationella förpliktelser. Den svenska lagstiftningen reglerar inte uttryckligen hur bestämmelserna i internationell överenskommelse skall införlivas i den svenska lagstiftningen. Det har lett till att olika metoder har utvecklats genom praxis och vilken metod som används beror till stor del på överenskommelsens innehåll. En av metoderna, *inkorporation*, innebär att det i lag eller i annan författning föreskrivs att en internationell överenskommelse, eller delar av den, skall gälla och tillämpas som nationell rätt. En annan metod, *transformation*, innebär att det sker en omskrivning av traktatsbestämmelsen så att den anpassas till den nationella rätten. Dessa ändringar i nationella rättsreglerna med traktaten som grund sker i enlighet med reglerna för den nationella lagstiftningen. Det händer även att den svenska regeringen, när en miljöskyddskonvention skall införlivas, konstaterar att den svenska lagstiftningen redan är tillräcklig för att uppfylla konventionens förpliktelser och att det därför inte vidtages någon åtgärd alls.

Konventioner kan ha olika rättslig effekt i den nationella lagstiftningen i olika länder. Det finns två huvudprinciper, monism och dualism. I de monistiska staterna är internationella överenskommelser direkt tillämpliga i det nationella systemet. I de dualistiska staterna fordras det någon form av nationell rättsakt för antas att överenskommelserna skall kunna genomföras på det nationella planet. Frågan om huruvida Sverige är en monistisk eller dualistisk stat regleras inte i Regeringsformen (RF) men det anses finnas bestämmelser i grundlagen som talar för den dualistiska principen. Exempelvis framgår det av RF 1:1 st 3 att den offentliga makten i Sverige utövas under lagarna och av RF 8:17 framgår det att lag ej får ändras eller upphävas annat än genom lag. Dessa båda bestämmelser anses utgöra ett hinder för en direkt tillämpning av konventioner utan att nationella åtgärder vidtas. Genom (gammal) domstolspraxis har Sverige klassificerats som en dualistisk stat, genom uttalanden att internationella överenskommelser inte har någon verkan om de inte har resulterat i nationell lagstiftning. I ett fåtal av de av Olsson undersökta besluten har konstitutionsnämnden kommenterat den internationella rättens ställning och funktion. I de fallen har det dock inte diskuterats huruvida folkrätten verkligen har kunnat tillämpas eller inte utan nämnden har i de fallen ansett sig kunna göra det. I vissa fall har domstolarna visat sig positiva till att använda internationella regler som utfyllnad och precisering och i viss mån även för att legitimera de svenska reglerna. De svenska domstolarna och myndigheterna har generellt varit negativt inställda till att tillämpa regler som inte formellt har implementerats i den svenska rättsordningen. Det anses angeläget att diskutera och klargöra vilket utrymme som den stora mängden miljöskyddskonventioner ska och kan ges vid tillämpningen av den svenska miljölagstiftningen.⁴⁰ Avtalsförpliktelser som inte har implementerats till nationell rätt blir i allmänhet svåra att genomdriva i nationella domstolar.⁴¹ Miljödomstolarna och andra prövningsmyndigheter fyller en viktig funktion och har en faktisk möjlighet att kontrollera att Sveriges internationella åtaganden efterlevs.⁴²

³⁹ Engelska, Franska, Ryska, Spanska, Kinesiska och Arabiska. Naturvårdsverkets hemsida.

⁴⁰ I Tsesismålet (NJA 1983 s 3) skulle Högsta domstolen tillämpa lagen om ansvarighet för oljeskada till sjöss, som syftade till att omskriva 1969 års oljeansvarighetskonvention till svensk rätt och de gick till botten med lagstiftningen och konventionens förarbeten. Ebbesson, 2000. S. 230.

⁴¹ Swanson & Johnston, 1999. S. 248f.

⁴² Olsson, 1998/99.

4 Individens efterlevnad och prevention

4.1 Inledning

I kapitlets inledande stycken beskrivs teorier och forskning om varför individer följer lagar, regler och internationella avtal. Stater agerar inte på egen hand utan en stats agerande är beroende av dess medborgare, politiker och andra aktörers agerande. Det är därför, enligt min mening, inte möjligt att diskutera staters efterlevnad utan att analysera varför individer efterlever för att förstå frågor kring staters efterlevnad. I kapitlet diskuteras även vikten av ett preventivt tankesätt.

4.2 Orsaker till att miljön skyddas

Der finns många olika skäl till varför människor skyddar miljön och varför de anser den vara värd att skyddas. Människor agerar miljövänligt av bl.a. religiösa, politiska och ekonomiska skäl.⁴³ Synen på naturen och mänsklighetens relation till den påverkas av religiös tro, moral, värderingar, filosofi och kulturella traditioner. Avsaknaden av nationell lagstiftning eller annan reglering innebär inte detsamma som att det saknas normer utan människor visar miljöhänsyn oavsett om det åläggs dem genom lagstiftning eller inte. Inom den internationella miljörätten är skillnaden mellan rättsliga skyldigheter och moraliska förpliktelser delvis uppluckrad. Det är relevanta faktorer för att förstå gällande rätt och för att skapa nya metoder och angreppssätt för att skydda miljön. Religiösa texter innehåller grunder för miljöskydd t.ex. att människans dominans inte innebär att de äger naturen utan att de har ett ansvar att förvalta och bevara den.⁴⁴

Miljörätten måste ta hänsyn till ”naturens lagar” såsom biologi, kemi, fysik och miljövetenskapliga faktum. Miljörätt är ett i synnerligen tvärvetenskapligt område och jurister och naturvetare måste samarbeta med varandra. Den nuvarande utvecklingen av internationell miljörätt karaktäriseras av antagandet att det föreligger ett gemensamt intresse att skydda miljön.⁴⁵ Grunderna till den internationella miljörätten må härröra från religiös och filosofisk tro men de måste även vara baserade på vetenskapliga och ekonomiska fakta vilket kräver ett integrerat och tvärvetenskapligt angreppssätt av miljöfrågor. Enligt ILC⁴⁶ är bevarande av miljön och jordens ekologiska balans i alla staters intresse och alla staters ansvar. Synsättet delas av Internationella domstolen⁴⁷ som har antagit ståndpunkten att bevarandet av miljön är en skyldighet för staterna erga omnes.⁴⁸

4.3 Miljöekonomi

Även inom den miljöekonomiska teorin försöker man hitta orsaker och förklaringar till överutnyttjande och bristande efterlevnad av internationella miljökonventioner. Enligt de miljöekonomiska teorierna är en orsak till att skador på miljön har uppkommit att miljön i stor utsträckning saknar ägare och pris och att det därigenom inte har kostat något att utnyttja och belasta den. När köpare och säljare möts bestämmer de priset på den vara de ska handla med. En grundläggande förutsättning för att sådana möten ska leda någonvart är att det finns väl definierade *äganderätter* till de aktuella varorna, dvs. naturresurserna i de här fallen. Exempel på varor som inte tillhör någon men ändå tillhör alla är luften, ozonskiktet, haven och den

⁴³ Gipperth, L. Lagstiftning eller självreglering i miljörätten. Svensk Juristtidning. Nr. 3. S. 280-292. 2001. (Gipperth, 2001).

⁴⁴ Kiss & Shelton, 2000. S. 11.

⁴⁵ Bosselman, Environmental Governance and State Sovereignty. A new Approach to Compliance. University of Auckland. (Bosselman, artikel).

⁴⁶ International Law Commission

⁴⁷ International Court of Justice.

⁴⁸ Kiss & Shelton, 2000. S. 25ff.

biologiska mångfalden. Inom ekonomin brukar sådana värden gå under beteckningen *kollektiva nyttigheter/varor* (public goods). Dessa kollektiva nyttigheter har inga ägare och förutsättningar för att handla med dem saknas och därmed blir resultatet att de ofta överutnyttjas. Detta har resulterat i övergödning, förorening, utrotning av arter och andra allvarliga miljöhot som världen idag står inför.⁴⁹

4.4 Individers efterlevnad av miljöregler

De flesta ekonomiska analyser av juridik utgår från att det är existensen av sanktioner som gör att lagar och regler efterlevs.⁵⁰ Människor antas efterleva en regel om brytandet mot den medför en tillräckligt avskräckande sanktion. På samma sätt antas att de inte efterlever om sanktionen anses vara för mild.⁵¹ Ett sådant synsätt förbiser helt varför de flesta människor faktiskt efterlever lagar understödda av milda sanktioner. Nyare rättsvetenskaplig forskning visar istället på betydelsen av sociala normer vid studiet av efterlevnad. Individers efterlevnad anses bygga på, och vara beroende av existensen av sociala normer. Dessa sociala normer måste aktiveras⁵² på något sätt för att påverka agerandet hos dem som regeln vänder sig till. ”Normer måste bringas till människornas medvetande innan de kan påverka agerandet. De kan aktiveras genom antingen avsiktliga påminnelser eller mer subtila sätt såsom genom observationer av andra personers agerande.”⁵³ Statuerandet av rättsregler aktiverar samarbetsnormer och motverkar rättsstridigt agerande om lagen uppfattas som ett uttryck för allas (eller åtminstone majoritetens) åsikt om vad som är rätt. Vissa lyder lagen för att den är ett uttryck för majoritetens åsikt och därmed har en hög legitimitet medan andra helt enkelt efterlever för att alla andra gör det. Enligt min mening kan samma synsätt illustrera och förklara varför vissa regler inte efterlevs, dvs. reglerna anses inte vara ett uttryck för folkets åsikt och vilja och eftersom andra inte efterlever gör det min egen ovilja att inte efterleva mer legitim.

4.4.1 Frivillighet och moral

Under förutsättning att var och en inser vidden av sitt handlande och dessutom handlar moralistiskt utifrån det allmännas bästa kan miljöproblem och miljöskador förhindras på frivillig väg. Att enbart förlita sig på upplysning, människors moral och frivillighet som metod anses emellertid vara svårt.⁵⁴ Frågan blir istället vilka sociala mekanismer som motverkar eller försvårar frivillig efterlevnad baserad på moral. Många menar att problemet består i hur hela incitamentsstrukturen ser ut snarare än individens moral och att det är ekonomins spelregler som leder aktörerna fel.

Sammanslutningar utanför familjens sfär borde därför, i enlighet med det kollektiva agerandets logik, inte fungera. Förklaringen till varför det ändå fungerar beror på förekomsten av socialt kapital. Socialt kapital utgörs av normer för generell reciprocitet och tillit. Precis som allt annat kapital så förräntar sig det sociala kapitalet och ett fungerande samarbete gör att graden av tillit mellan individer ökar och det sociala kapitalet förstärks.⁵⁵ Det anses finnas särskilt starka incitament för den typen av handlande när det gäller de allmänna tillgångarna. Den som sviker ser helt enkelt inte hela kostnaden som är förknippad med beteendet eftersom merparten av kostnaden huvudsakligen drabbar andra samtidigt som de kan ta del av det

⁴⁹ Phil, H. Miljöekonomi för en hållbar utveckling. SNS Förlag. 1997. (Phil, 1997)

⁵⁰ Den definition av en rättsregel som ofta används är Kelsens beskrivning av en rättsregel såsom att en rättsregel är en regel var överträdelse innebär en sanktion.

⁵¹ Jag tror dessutom att den faktiska risken att bli upptäckt och lagförd spelar en avgörande roll för efterlevnaden sett utifrån detta ”sanktionstänkande”.

⁵² Enligt min tolkning avser detta något vidare än att parterna skall känna till regeln.

⁵³ Tyran, J-R. Feld, L-P. Why People Obey the Law. 2000. S. 4. (Tyran & Feld. 2002).

⁵⁴ Phil, 1997. S. 25

⁵⁵ Hydén, G. Demokratisering i tredje världen. Studentlitteratur. Lund. 1998. (Hydén, 1998).

positiva resultatet som andras arbete ger. Även om en viss individ inte ursprungligen är en fuskare eller har för avsikt att fuska kan sociala dilemman uppstå som gör honom till det. Ett sådant skäl kan vara att han ser att andra sviker eller fuskar eller att han tänker att skadan kommer att inträffa ändå och då kan jag lika gärna vara med och dra nytta av de positiva delarna. Det senare brukar kallas för ”langarargumentet”. Det legitimerar allt, hur fel det än är, med motiveringen att andra kommer att utföra det om man själv inte gör det. När det egna bidraget till ett kollektivt slöseri är som en droppe i havet, det vill säga det enskilda handlandet är av en liten marginell betydelse för det slutliga resultatet, är skillnaden mellan det individuellt rationella och kollektivets bästa som tydligast och det sociala dilemmat som starkast. I dessa fall spelar det ingen roll om en person själv tar sitt ansvar eftersom man ändå får lida av de negativa effekterna.⁵⁶

4.4.2 Svårigheter att samarbeta kring och lösa miljöfrågor

En grundläggande fråga för att förstå efterlevnad och framförallt brist på efterlevnad är varför rationella människor orsakar miljöförstöring och varför människor och stater medverkar i ett kollektivt slöseri av naturresurserna.

Vid användandet av allmänna tillgångar tenderar det individuellt rationella att bli ett kollektivt slöseri eftersom teorin utgår från att det individuellt förnuftiga också är klokt för hela kollektivet av människor och miljö. Det anses, paradoxalt nog, vara svårast att samarbeta i de fall där de inblandade parterna riskerar att förlora mest, vilket särskilt är fallet på den globala nivån.⁵⁷ Problem av detta slag uppkommer främst kring nyttjandet av så kallade kollektiva varor som kännetecknas av icke rivalitet, vilket innebär att varorna kan konsumeras av flera individer och att en individs konsumtion inte inskränker direkt på en annan individs konsumtion. Det går oftast inte att utestänga de som inte betalar och var och en kan tjäna på att inte smita undan från sina förpliktelser eftersom det ändå är möjligt att tillgodogöra sig varan. Detta är exempel på den så kallade snålskjuts- eller gratisåkar- (free rider) problematiken.

Kollektiva nyttigheter och fritt tillträde

Rena gator är ett klassiskt exempel på en kollektiv nyttighet. De böter som finns mot nedskräpning är vanligtvis väldigt låga vilket karaktäriserar anti- nedskräpningsregler som exempel på regler vars överträdelse åtföljs av mjuka sanktioner. Från den ekonomiska analysens perspektiv är det överraskande att inte alla människor smutsar ner på gatorna hela tiden. Vad den typen av analyser bortser ifrån är bl.a. att alla människor i verkligheten inte är likadana. En del människor skulle aldrig smutsa ned ens om det inte fanns lagar som förbjöd det, en annan grupp av människor skulle smutsa ner om det inte fanns lagar som uttryckligen förbjöd det och en tredje grupp människors beteende styrs av hur andra människor agerar. Om andra människor inte skräpar ned så aktiveras normen betingat beteende hos personerna i den tredje kategorin och det avhåller dem från nedsmutsning. Resultatet blir att trots milda sanktioner bidrar reglerna till renare gator genom att aktivera samarbetsnormer och betingat beteende hos aktörerna. Dessutom finns det flera exempel på socialpsykologisk forskning och experiment som visar att människor tenderar att smutsa ned mindre i en ren miljö än i en nedsmutsad.⁵⁸

Naturtillgångar som kännetecknas av fritt tillträde (open access goods) gör att sociala mekanismer riskerar att skapas som leder till att naturtillgången överutnyttjas. Detta fenomen

⁵⁶ Phil, 1997. S 26ff.

⁵⁷ Connely, J. Smith, G. Politics and the Environment- from Theory to Practise. 2nd Ed. Routledge. New York. 2003. S. 126. (Connely & Smith, 2003).

⁵⁸ Tyran & Feld. 2002.

kallar biologen Garrett Hardin för ”de allmänna tillgångarnas tragedi”⁵⁹. Problematiken illustreras genom ett exempel där en grupp boskapsägare håller sina djur på en gemensamt ägd betesmark. Så länge antalet djur understiger betesmarkens totala bärkraft är det individuellt rationella (förnuftiga) också att beteckna som rationellt för kollektivet (gruppen som helhet). I exemplet är det ingen som har rätt att exkludera någon annan från att använda marken, och därför uppstår det problem när antalet djur ökar. När kapaciteten för vad marken klara av överskrids leder det till överbetning. Det individuellt rationella ställs nu tvärt emot vad som anses vara bäst för kollektivet. Antalet djur borde begränsas så att överbetningen förhindras, men den enskilde boskapsägaren har samtidigt incitament att tillföra fler djur. Det beror på att fördelen av ytterligare djur helt tillfaller boskapsägaren, medan nackdelarna på grund av överbetning delas med alla andra i gruppen. Alla boskapsägare hamnar i en liknande situation och följderna av deras agerande blir överbetning och att allmänningen förstörs. Detta innebär en tragedi för de allmänna tillgångarna. Så länge tillgångarna finns i överflöd kan de vara allmänna utan att det leder till misshushållning. Tidigare har det främst handlat om tillgångar som mineraler, mark och skog men nu drabbas även allmänna tillgångar som luft, vatten och ozonskikt av överutnyttjande. I takt med ökade föroreningar tilltar dessa resursers knapphet. En fortsatt användning kommer att leda till växande skador för helheten men den enskilde förorenaren fortsätter så länge de egna fördelarna med utsläppen överväger de nackdelarna som drabbar en själv. Eftersom nackdelarna huvudsakligen drabbar andra blir det individuellt rationella ofta kollektivt irrationellt.⁶⁰

4.5 Prevention

Prevention är en grundläggande princip eller en gyllene regel inom miljöretten och orsaken till det är såväl ekonomiska som ekologiska. Det preventiva tankesättet kan ta sig olika uttryck och försiktighetsprincipen inom många rättsordningar är ett exempel. Det är emellertid viktigt att tänka på att miljörett inte är en fråga om förebyggande *eller* reparativa åtgärder utan att båda behövs och skall finnas. Det som är miljövänligt idag kostar kanske lite mera nu men i det långa loppet är miljövänliga investeringar som förhindrar miljöskador oftast fördelaktigare eftersom det är ännu kostsammare och i vissa fall omöjligt att återställa. Tidigare fokuserades mer på frågor kring ansvar, compensation och reparation för skador som redan skett medan arbetet nu i allt större utsträckning är inriktat på att reglera och skapa standards med syfte att förhindra att skador sker. Nu definieras det istället tydligare hur stater skall agera för att förhindra att miljön försämras. Det finns dock massor av skäl att i första hand förlita sig på preventiva regleringar. Först och främst naturligtvis för att vissa miljöskador är omöjliga att återställa, t.ex. kan inte en utrotad art återskapas. Dessutom är det i de flesta fall billigare att förhindra att skador uppkommer än att åtgärda skadorna som sker i efterhand. Ytterligare ett skäl är att det ofta är svårt att bevisa vad som har orsakat miljöskadan, och frågan blir då vem som skall krävas på betalning. Det finns dessutom betydande proceduriella hinder för att nå compensation för brott mot internationell rätt såväl som det finns problem att bevisa orsaks- och kausalsamband samt att beräkna skadans omfattning. Dessa faktorer och de relativt låga skadeståndsbeloppen gör att stater inte kan förlita sig på förekomsten av skadeståndsskyldigheter för att förhindra eller reparera miljöskador.⁶¹ Eftersom vi idag inte känner till vilka effekter en handling kan få i framtiden och att vissa effekter inte märks förrän långt senare gör dock att det alltså finns ett stort behov av reparativa åtgärder.

⁵⁹ Hardin, G. The Tragedy of the Commons. 168 Science 243.1968. (Hardin, 1968).

⁶⁰ Phil, 1997.

⁶¹ Kiss & Shelton, 2000. S. 587. Ebbesson, 1996. S. 17

5 Efterlevnad av internationella miljökonventioner

5.1 Inledning

Staters efterlevnad och uppfyllelse av internationella miljöavtal är frågor som diskuteras allt mer och som blivit mer betydelsefulla under de senaste åren. Det viktigaste är inte längre att förhandla fram nya överenskommelser utan att få de befintliga att fungera så effektivt och ändamålsenligt som möjligt. Internationella miljöavtal har ökat dramatiskt i antal och det har lett till oro över i vilken grad staterna kan implementera och efterleva alla förpliktelser. Det utvecklas ständigt nya metoder att försäkra sig om att implementering och uppfyllelse sker med avtalen. Icke efterlevnad begränsar inte bara avtalets totala effekt utan även staternas engagemang. Det kan i sin tur leda till konflikter mellan stater och instabilitet i det internationella systemet. I många avtal satsas det lika mycket på att utforma mekanismer för att förmå staterna att uppfylla avtalen och förhindra tvister som på att utveckla procedurer för att lösa tvister på ett fredligt sätt om de ändå uppstår. Frågan om hur stater ska förmås att efterleva de redan existerande avtalen är en av de viktigaste frågorna inom den internationella miljörätten.⁶²

5.2 Anledningar att stater ingår internationella miljöavtal

För att förstå diskussionen om staters efterlevnad av miljökonventioner är det, enligt min åsikt, viktigt att veta varför stater ingår internationella miljökonventioner. Det är framförallt viktigt att skilja mellan varför stater skriver under internationella miljöavtal och varför de, efter att de har skrivit under, efterlever respektive inte efterlever dem. Nedan behandlas anledningar till varför stater ingår miljökonventioner och i de följande styckena diskuteras varför stater efterlever eller inte efterlever dem.

Det kan tyckas underligt att stater inte efterlever internationella avtal och regler eftersom de länder som ingår en överenskommelse uppenbarligen är intresserade av att samarbeta och gemensamt lösa de frågor eller problem som avtalet behandlar.⁶³ Om så inte varit fallet kunde de lika gärna avstått från att delta i förhandlingarna och stått utanför avtalet. Därför är det en motsägelse att avsaknad av vilja är en anledning till dålig efterlevnad, eftersom en stat, enligt folkrättens grundläggande principer, inte kan vara rättsligt bunden utan ett uttryckligt medgivande och inte kan tvingas till samarbete. Det kan därför tyckas svårt att se hur en stat kan ansluta sig till en regel som inte överensstämmer med statens intresse. Länder accepterar bara avtal då de ligger i landets intresse och eftersom avtalen ligger i deras intresse uppfyller länderna normalt avtalen. Verkligheten, särskilt vad gäller miljöavtal, ser dock annorlunda ut. Länder ansluter sig till avtal som är i deras intresse, men det finns olika skäl till varför länderna anser dem vara av intresse. Den bakomliggande orsaken påverkar både staternas vilja och förmåga att efterleva avtalen. Den styrande makten kan välja att acceptera ett avtal på grund av att de vill visa att de tillhör de framgångsrika eller på grund av press från andra länder eller på grund av egna nationella intressen. Det kan även finnas fall då stater ingår internationella överenskommelser för att stilla en inhemsk eller internationell valkrets eller opinion, utan vilja eller avsikt att faktiskt driva genom förpliktelserna.⁶⁴ En del länder är mera cyniska och skriver på med full vetskap om att de aldrig kommer att efterleva. Andra länder accepterar skyldigheter utan att först ha funderat över hur de skall få sitt handlande att överensstämma med förpliktelserna. Samtidigt finns det länder som redan från början avser att efterleva de skyldigheter som de har förbundit sig att följa. De har övervägt frågan om

⁶² Kiss & Shelton, 2000. S. 78 och s. 587 samt Swanson & Johnston, 1999.

⁶³ Inom studiet av EU kallas detta för "icke- efterlevnadens paradox" eftersom det är medlemsstaterna som har kommit överens om åtgärderna i Ministerrådet och sedan inte efterlever dem. Johansson, K-M (red) Sverige i EU: dilemman, institutioner, politikområden. SNS Förlag AB. Stockholm. 2002. S. 55. (Johansson, 2002).

⁶⁴ Chayes & Handler/ Chayes, 1993. S. 187.

genomförande och efterlevnad och anser antingen att de redan efterlever eller också är de väl medvetna om vad de behöver ändra för att uppfylla sina förpliktelser.

5.3 Analys och beskrivning av efterlevnad

Internationella miljöavtal och andra internationellrättsliga instrument har fått en allt ökande betydelse men fortfarande vet vi väldigt lite om nationell implementering, uppfyllelse och efterlevnad (det som i doktrin kallas för compliance). Efterlevnad handlar om vilka formella eller informella åtgärder en stat eller en internationell institution vidtar för att implementera sina internationellrättsliga förpliktelser enligt avtalet. Avtal innehåller ofta specifika skyldigheter, varav vissa är proceduriella såsom rapporteringskrav och andra är faktiska såsom skyldigheten att upphöra med eller begränsa en viss aktivitet. Effektivitet är inte bara resultatet av ländernas implementering, dvs. den formella lagstiftning som länderna antar för att uppfylla överenskommelsen, utan det är också en fråga om faktisk uppfyllelse av avtalet och dess förpliktelser. Det är inte så enkelt att det går att bara läsa och se till den nationella lagstiftningen, dvs. att se om länderna har implementerat avtalen, för att avgöra om länderna uppfyller och efterlever sina åtaganden.⁶⁵ Icke efterlevnad av ett avtal (s.k noncompliance) kan ske på olika sätt. Det kan t.ex. röra sig om misslyckande att uppfylla de proceduriella kraven som eventuellt krävs enligt internationell rätt (t.ex. rådgöra med grannstater) eller att misslyckas med att uppfylla en institutionell förpliktelse (t.ex. lämna in en årlig rapport till en internationell organisation).

Ett grundläggande första steg vid en analys av efterlevnad och uppfyllelse är att skilja mellan begreppen implementering, efterlevnad och effektivitet vilka ibland tenderar att blandas samman.⁶⁶

Implementering syftar till de åtgärder som staten vidtar för att internationella överenskommelser skall kunna tillämpas och vara verkningsfulla i den nationella rätten. En del överenskommelser är automatiskt verkställbara, dvs. de kräver inte nationell lagstiftning men de flesta överenskommelser kräver någon form av åtgärder för att kunna tillämpas. I allmänhet anses det vara relativt lätt att avgöra om staten har vidtagit de implementeringsåtgärder som behövs eller inte.

Efterlevnad är ett vidare begrepp än implementering och syftar till huruvida staten i själva verket faktiskt lever upp till och efterlever själva överenskommelsen och de implementeringsåtgärder som har vidtagits. Det kan inte tas för givet att staten efterlever överenskommelsen bara för att implementering av överenskommelsen har vidtagits. Efterlevnad kan ske på olika sätt och i exempelvis CITES⁶⁷ definieras det som parternas uppfyllelse av sina skyldigheter enligt konventionen och bilagor. Efterlevnad kan beskrivas som de fall när en aktörs beteende är förenligt med en uttrycklig avtalsregel. Det gör att en utvärdering av efterlevnad bör ske utifrån individuella avtalsvillkor snarare än utifrån avtalet som helhet.⁶⁸ I allmänhet är det svårare att mäta efterlevnaden än att mäta implementeringen i en stat eftersom det är en bedömningsfråga huruvida staterna följer det som de har implementerat. Det är förhållandevis lätt att avgöra eller bedöma huruvida en rapport har inkommit i tid eller inte men det är desto svårare att avgöra om den är fullständig eller korrekt. På samma vis går det att säga om tillverkningen av en förbjuden substans har upphört men det är desto svårare att mäta förändring från flera små källor t.ex. från bilar. Efterlevnad

⁶⁵ Brown/Weiss, E. Jacobson, H. Engaging Countries, Strengthening Compliance with International Environmental Accords. The MIT Press. London. 1998. (Brown/Weiss & Jacobsen, 1998).

⁶⁶ Brown/Weiss & Jacobson, 1998. S. 4ff.

⁶⁷ Draft Guidelines on Compliance with the Convention Punkt 2: "Compliance" is the fulfilment by the Parties of their obligations under the Convention and any amendments to the Convention. "Non-compliance" is the failure to fulfil those obligations.

⁶⁸ Chayes, kap 3 i Brown/Weiss & Jacobson, 1998.

åskådliggörs och beskrivs bäst som en process som ändrar sig över tiden i likhet med avtalen som också utvecklas över tiden.

Effektivitet påminner om, men är inte detsamma som, efterlevnad. Det kan finnas fall då ett land efterlever en överenskommelse men likväl är ineffektivt vad gäller att nå överenskommelsens mål. Effektivitet kan delas in i att nå syftet med avtalet och att åtgärda problemet som gett upphov till avtalet. En stat kan t.ex. uppfylla avtalets skyldighet att framställa en årlig rapport, men rapporten i sin tur avslöjar att landet inte alls har minskat sina utsläpp av ett visst ämne. Landet anses ändå efterleva avtalet eftersom de har framställt den rapport som de är skyldiga att framställa.⁶⁹

5.4 Anledningar till att stater efterlever sina åtaganden

Inom den internationella miljörätten, och även inom den internationella rätten i allmänhet, anses det vara så att ”*nästan* alla länder iakttar *nästan* alla internationellrättsliga principer och *nästan* alla sina skyldigheter *nästan* hela tiden”.⁷⁰ Denna, eller liknande formuleringar används ofta utan att något empiriskt bevis som stödjer påståendet har tillhandahållits. Men eftersom det upprepas ofta har därför blivit mer eller mindre sant. Stater rättar sig efter de avtal de skriver på genom att de förändrar sitt beteende, sitt förhållande till och sina förväntningar på varandra över tiden i enlighet med avtalet. Hur och varför detta sker är föremål för en livlig diskussion i doktrin. Ett lands totala efterlevnads- och uppfyllandenivå med internationella överenskommelser kan inte verifieras empiriskt. Att stater i allmänhet uppfyller sina internationella överenskommelser å ena sidan och att de bryter mot dem närhelst det ligger i deras intresse att göra det är inte fakta eller ens hypoteser som kan testas utan bara antaganden. Det anses vidare inte vara ett självändamål att avtalssystemet hålls på en standard av strikt efterlevnad utan målsättningen skall vara att hitta en acceptabel efterlevnadsnivå utifrån de intressen och värden som det aktuella avtalet skall tillförsäkra.⁷¹

Författarna Chayes och Handler/Chayes menar att det mest klarläggande antagandet vid undersökningar om varför stater efterlever internationella förpliktelser och hur nivån på efterlevnaden kan förbättras genom olika metoder är att *stater i grunden har en benägenhet att efterleva sina internationella förpliktelser*. Utifrån detta antagande kan tre faktorer, effektivitet, intressen och normer, urskiljas för att analysera varför stater följer eller inte följer avtalen.

Effektivitet: Analyser och beslut av olika slag är både kostsamma och resurskrävande och pengar, liksom andra resurser, är en bristvara för de flesta stater. Det leder till att resurser ofta sparas till de fall staterna prioriterar. Stater ger sig därför inte in i förhandlingar med allt som det kräver i form av resurser om de inte har för avsikt att efterleva resultatet eftersom de resurser som satsats därigenom skulle gå förlorade.

Intressen: Påståendet att stater bara följer avtalsförpliktelser när det ligger i deras intresse att göra det antyder att förpliktelser skulle vara oberoende av intressen. I själva verket gäller motsatsen genom att stater enligt den mest grundläggande internationellrättsliga principen inte kan bli bundna utan att de har lämnat sitt samtycke. Stater behöver inte ingå ett avtal som inte överensstämmer med deras intressen. Eller ännu viktigare, ett avtal innebär inte ett enda alternativ i form av att skriva under eller inte skriva under, utan avtal, precis som alla andra rättsliga system, är resultatet av politisk vilja och social existens. Den process genom vilket avtalet formuleras och fastställs är utformad för att försäkra att det slutgiltiga resultatet, i den mån det är möjligt, är en sammanjämkning av de förhandlande staternas intressen. Modern

⁶⁹ Brown/Weiss & Jacobson, 1998. S. 4ff.

⁷⁰ Henkin i Chayes & Handler/Chayes, 1993. S. 176 ff.

⁷¹ Chayes & Handler/ Chayes, 1993. S. 176 ff.

avtalsförhandlig, precis som lagstiftning i en demokrati, kan ses som en process genom vilken parterna inte bara väger för och nackdelarna med åtagandet utan utvecklar, omvärderar och ibland upptäcker nya intressen. Denna process fortgår alltjämnt både inom stater och på den internationella arenan.

Normer: Avtal uppfattas generellt som juridiskt bindande av de stater som ratificerar dem. Människor accepterar att de är skyldiga att följa den nationella lagstiftningen och på samma sätt accepterar stater att de är skyldiga att följa det internationella regelsystemet. *Pacta sunt servanda* (avtal skall hållas) nämns ofta som den grundläggande normen inom den internationella rätten och den främsta orsaken till att länder uppfyller sina åtaganden. Dessutom finns det en grundläggande princip att parterna skall utföra sina avtalsförpliktelser med gott uppsåt.⁷²

En sammanvägning av dessa faktorer leder, enligt min mening, till att det starkaste beviset för att stater uppfyller en skyldighet i enlighet med ett avtal är den omsorg och energi de lägger ned vid avtalsförhandlingen och när de inträder i avtalen. Även om staterna vet att de kan bryta mot ett avtalsåtagande förhandlar de i allmänhet inte fram avtal med tanken att göra det. Det verkar inte heller troligt att utrikesministrar och andra regeringsföreträdare skulle lägga ned tid och energi i den omfattning som de gör på att förbereda, skissa, förhandla och övervaka avtalsskyldigheter om de inte själva har för avsikt att efterleva och tror att avtalet kommer att efterlevas och att dess syfte därmed kommer att uppnås.⁷³ Det avtal som träder i kraft förblir inte statiskt och oföränderligt utan erfarenhet visar att de avtal som lever kvar måste ha förmåga att anpassa sig allteftersom de ekonomiska, politiska och tekniska förutsättningarna ändras. Om det föreligger en normativ samstämmighet angående en fråga eller område är mycket av den initiala uppfyllelsen motiverad av denna konsensus snarare än av mekanismer i avtalet. Länder följer avtal som de har varit med och förhandlat fram och även om ett avtal kan tyckas orättvist kan alternativet vara att föredra framför andra. Frivilligheten vid avtalssigneringen och den faktiska möjligheten att frånträda avtalet innebär också ett stort tryck att efterleva avtalet.⁷⁴ Dessutom har stater en stark vilja att framstå som trovärdiga avtals- och samarbetspartners på den internationella arenan. Även om stater inte är oroliga för direkt reciprocitet kan deras bristande efterlevnad leda till att andra stater inte följer regler som det överträdande landet tycker är viktiga och på så sätt försvagas hela det internationellrättsliga systemet.

5.5 Anledningar till att stater inte efterlever sina åtaganden

Icke efterlevnad speglar ofta inte ett överlagt beslut, baserat på en avvägning av intressen, att kränka ett internationellt åtagande utan det är andra faktorer som spelar in. Inom forskningen framhävs två huvudorsaker till staternas bristande efterlevnad. Antingen betonas parternas *avsaknad av vilja* att efterleva de regler som de har varit med och förhandlat fram eller också handlar det om *bristande kapacitet* att leva upp till sina åtaganden.

5.5.1 Avsaknad av vilja

Vid en första anblick kan det tyckas finnas en motsättning i att stater skriver under avtal som de inte anser ligger i deras intresse och som de därmed inte vill följa. En sådan utgångspunkt missar emellertid en viktig poäng genom att statens intresse vid undertecknandet inte nödvändigtvis är samma vid den tidpunkt då avtalsbestämmelsen i praktiken ska införas och det är dags att anpassa sig till det som har beslutats. Det är heller inte ovanligt att efterlevnad av avtalet är en fråga om prioriteringar mellan att efterleva olika avtal pga. att de ekonomiska

⁷² 1969 års Wienkonvention om traktatsrätten. Art. 26.

⁷³ Chayes & Handler/ Chayes, 1993. S. 187.

⁷⁴ Brown/Weiss & Jacobson, 1998. S. 43.

resurserna är begränsade.⁷⁵ Ett land kan uppfatta både sin egen och andras efterlevnad som viktig och önskvärd men väljer att inte efterleva utan satsar resurserna på annat. Benägenheten att prioritera efterlevnad kan även vara påverkad av den så kallade ”administrativa efterlevnadskulturen” i landet, dvs. förvaltningens attityd och inställning samt känslan av förpliktelse och vikten av att efterleva de avtal som har ingåtts. En del länder lägger stor vikt vid en korrekt tillämpning medan andra länder mer betraktar regler som en målsättning än som ett absolut rättesnöre.

5.5.1.1 Fripassagerarproblem

Problemet med länder som åker snålskjuts eller är gratisåkare (freeriders/fripassagerare) är enligt min åsikt en variant av de fall då viljan saknas även om bristande kapacitet kan spela roll i det enskilda fallet. Problemet uppstår då en stat tycker att det är önskvärt och positivt att andra stater efterlever men inte själv vill vara med och dela på de kostnader eller liknande som det kan innebära. Om alla länder som ingått en överenskommelse genomför det som har bestämts drar alla fördel av samarbetet. Varje enskild stat kan emellertid tjäna mera på att de andra parterna samarbete fullt ut medan den aktuella staten slipper undan den börda som efterlevnaden kan innebära. En aktör som på detta sätt drar nytta av andra parter samarbetar utan att själv göra något utgör en så kallad fripassagerare.⁷⁶

5.5.2 Avsaknad av kapacitet

Stater har, som nämnts ovan, oftast för avsikt att uppfylla sina åtaganden och eventuella brister i efterlevnaden behöver inte vara avsiktlig utan kan bero på *otillräcklig kapacitet*. Ett land kan uppfatta både sin egen och andras efterlevnad som viktig och önskvärd men trots det väljer de att lägga de begränsade resurser som finns på annat. Det kan antingen vara så att alla miljöåtgärder anses som mer eller mindre onödiga och därför inte prioriteras eller att begränsade resurser gör att landet måste prioritera mellan olika miljöåtgärder. Bristande kapacitet behöver inte vara, vilket är lätt att anta, något som bara utvecklingsländer lider av.

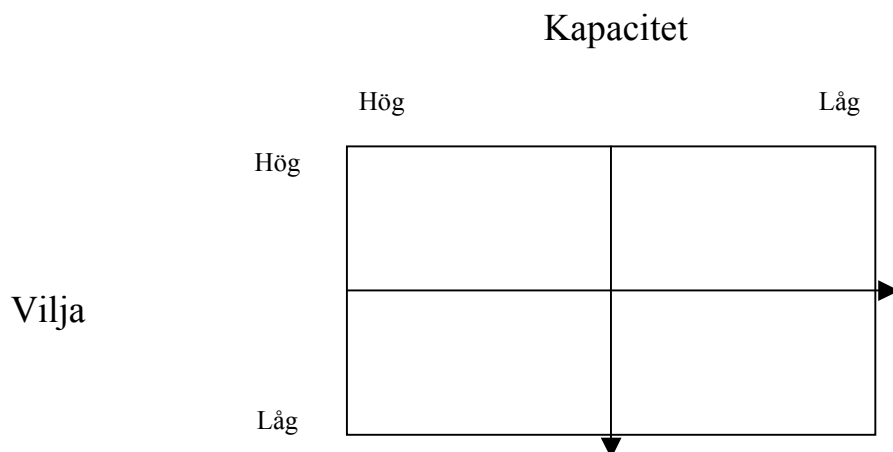
Kapacitetsproblem kan, utefter den bakomliggande orsaken, delas in i *politiska*, *administrativa* och *ekonomiska*. Politiska kapacitetsproblem uppstår när regeringen har problem att styra och kontrollera statliga och privata aktörer. Om inte regeringen har den politiska kapaciteten att genomföra avtal, dvs. förmågan att få statlig administration, företag och individer att följa de nya reglerna blir förhandlingar och underskrifter av avtal inget annat än rena viljeytringar. Ett första mått på nödvändig politisk kapacitet utgörs av förmågan att juridiskt implementera överenskommelsen. Politisk kapacitet syftar till regeringens förmåga att få de internationella bestämmelserna ratificerade i de nationella parlamenten och inkorporerade i nationell lag. Bristande lagstiftande kapacitet kan ofta vara en följd av problem eller egenheter i lagstiftningsprocessen, såsom medveten eller omedveten tröghet. Det kan även hända att konstitutionen har en maktfördelning som gör att regeringsmakten har en svag position i lagstiftningsärenden. Ytterligare en aspekt av regeringens politiska kapacitet är dess kontroll över förvaltning. Det räcker inte att en bestämmelse har implementerats, den måste också tillämpas. Administrativ kapacitet är ett brett och lite luddig begrepp men det innefattar bl.a. faktorer som tillräcklig teknisk kunskap, tillräckliga personalresurser och tillräckliga finansiella resurser. Det räcker emellertid inte med tillräcklig politisk och administrativ kapacitet utan en stat måste även ha de nödvändiga ekonomiska resurserna. De flesta avtal förutsätter någon form av förändringar i parternas beteende. Dessa förändringar kräver ofta nya resurser, eller, vilket är det vanligaste, att resurser omfördelas och tas från något annat. De flesta stater har begränsade resurser varför även deras kapacitet att uppfylla och efterleva avtal är begränsad. Ju mer välutvecklad och konkurrenskraftig en

⁷⁵ Det gör att denna kategori gränsar till de fall när kapaciteten saknas.

stat är, desto större är chansen att de kan klara av de nödvändiga anpassningarna. Bristfällig efterlevnad till följd av ekonomiska kapacitetsproblem kan även vara en fråga om varierande kapacitet över tiden. Medlemsstater kan sakna kapacitet att omedelbart efterleva nya bestämmelser utan de kan behöva en formell eller informell övergångsperiod. Stater kan även drabbas av ekonomiska påfrestningar som de rimligtvis inte kunde förutse vid undertecknandet. Slutligen kan en stats bristande efterlevnad bero på att landet och dess administration helt enkelt misstolkade omfattningen av överenskommelsen och de åtgärder som skulle vidtas och att det därför inte finns resurser.

Det är inte alltid möjligt, eller ens nödvändigt, att alla stater ständigt uppfyller hela avtalet, utan det handlar om att hitta en acceptabel efterlevnadsnivå⁷⁷ som är rimlig för länderna att uppfylla samtidigt som inte avtalets fortlevnad och syfte hotas. Det är komplicerat att avgöra vad som är en acceptabel nivå eftersom det inte handlar om en ”antingen eller situation” huruvida en stat kan anses efterleva, utan det kräver komplexa och subjektiva utvärderingar. En acceptabel nivå är heller inte en konstant nivå, utan det varierar beroende på flera faktorer såsom *typen av avtal, dess innehåll, parternas kapacitet och hur akuta problemen är*. Den tidsmässiga dimensionen spelar också roll och vad som är acceptabelt varierar från en tid till en annan. Vad som utgör en acceptabel nivå varierar även med de kostnader som är involverade.

Miljöavtal är i regel relativt förlåtande även mot kraftiga överträdelser om det kan göras antagligt att överträdelsen beror på utrikes- eller inrikespolitiska faktorer så länge som handlandet inte hotar avtalets överlevnad eller existens.⁷⁸



Bilden visar förhållandet mellan ett lands vilja och kapacitet eller förmåga att efterleva och uppfylla avtalsförpliktelser. Länderna kan placeras in i matrisen, antingen vad gäller en specifik avtalsförpliktelse, ett helt avtal eller landets allmänna nivå på efterlevnaden av internationella miljöavtal.

5.6 Faktorer som påverkar länders efterlevnad

I en studie⁷⁹, omfattande nio länder och fem olika avtal, undersöktes vilka faktorer som påverkar länders efterlevnad av internationella överenskommelser varefter dessa analyserades.

⁷⁷ Aktörer kan även vara overcompliers, d v s de går utöver vad som krävs av dem.

⁷⁸ Chayes & Handler/ Chayes. 1993, S. 200. och Chayes, A och Handler/Chayes. A. The New Sovereignty, Compliance with International Regulatory Agreements. Harvard University Press. London. 1995. S. 19 (Chayes/ Handler & Chayes, 1995).

⁷⁹ Brown/ Weiss & Jacobson, 1998 och Brown/ Weiss. E. Jacobson, H. Understanding National Compliance with International Environmental Agreements. (Brown/ Weiss & Jacobson, artikel). Studien omfattade Brasilien, Kamerun, Kina, Ungern, Indien, Japan, Ryssland, USA och EU. Studien omfattade 1972 års konvention om

Sammanfattningsvis fanns fyra vida kategorier av interagerande faktorer som påverkade i vilken utsträckning länderna uppfyllde sina skyldigheter. Dessa utgjordes av den aktuella aktivitetens särdrag, överenskommelsens särdrag, den internationella miljön och faktorer som innefattade landet.

Aktivitetens särdrag

Viktiga särdrag hos aktiviteten innefattar bl.a. antalet aktörer som är involverade, vilken typ av eventuell marknad och eller handel det rör sig om, aktivitetens lokalisering och graden av koncentration av aktiviteten i inflytelserika länder. Generellt anses det, vilket forskningen bekräftade, att ju färre aktörer som är inblandade desto lättare, och ofta billigare, är det att reglera och övervaka aktiviteten. Det är t.ex. lättare att övervaka utsläpp och tillverkning av ett visst ämne som bara några få tillverkar och använder sig av än vad det är att kontrollera och övervaka flera små källor från många aktörer. Kontrasten mellan det begränsade antalet aktörer som producerar ozonnedbrytande ämnen som är regleras i Montreal protokollet och alla de miljontals aktörer som kan engagera sig i olovlig handel med utrotningshotade arter förklarar varför CITES är mycket svårare att genomdriva än Montreal protokollet.

Olikheter i ekonomiska incitament förklarar även skillnader i efterlevnad mellan just Montreal Protokollet och CITES. Det låg i de stora företagens, de som tillverkade ozonnedbrytande ämnen, ekonomiska intresse att upphöra med produktionen medan genomförandet av CITES ofta inte ligger i det ekonomiska intresset hos lokala myndigheter. Aktiviteter som utfördes av stora multinationella sammanslutningar som säljer olika produkter direkt till konsumenter på många marknader är lättare att handskas med än de som utförs av många mindre företag. Stora multinationella företag är dessutom, i allmänhet, mer måna om sitt rykte och utsatta för allmänhetens press. Men det är långtifrån alla multinationella företag som underlättar efterlevnaden av internationella miljöavtal.

Överenskommelsens särdrag

Särdrag hos det enskilda avtalet kan påverka staternas efterlevnad. Viktiga frågor är av vem och hur processen har initierats och i vilken form förhandlingarna har skett. Vidare spelar det stor roll hur förpliktelserna eller åtagandena är utformade, t.ex. om det rör sig om generella eller precisa förpliktelser och om de är bindande eller utformade som uppmaningar till staten. Det är även av betydelse vilka mekanismer att förespråka och förmå staterna att implementera och efterleva som själva överenskommelsen innehåller. Generellt anses det att ju precisare en skyldighet är, desto lättare är det att fastställa och främja efterlevnaden av den. Vidare är det viktigt att skyldigheter uppfattas som rättvisa av staterna, att det finns möjligheter att få vetenskapliga och tekniska råd, att avtalet innehåller någon form av övervaknings- och rapporterings åtaganden.

Ett antagande som gäller för de flesta internationella avtal är att ju precisare en skyldighet är definierad, desto lättare är det att främja efterlevnad. Förhållandet är dock mer komplicerat än så och det är inte alltid säkert att en precis skyldighet alltid är lätt att tillämpa. De skyldigheter som CITES ålägger parterna är relativt precisa men tulltjänstemän tycker ändå att det är svårt att känna igen de hårfina skillnaderna mellan arter, speciellt vad gäller flora.⁸⁰

förhindrande av havsföroreningar till följd av dumpning av avfall, 1992 års konvention om biologisk mångfald, 1973 års konvention om reglering av handeln med vissa utrotningshotade djur och växter (CITES), 1994 års överenskommelse om tropiskt timmer, 1987 års Montrealprotokoll om ämnen som bryter ned ozonskiktet (Montreal protokollet).

⁸⁰ Krafttag mot smuggling. GP 030603. S. 28.

Montreal protokollets system med differentierade skyldigheter för i- och u-länder och möjligheten till finansiell hjälp anses ha varit avgörande för att få många utvecklingsländer att överhuvudtaget ansluta sig till protokollet.

Den internationella miljön

Insikten om och förståelsen för hur viktigt det är att implementera och efterleva miljöåtaganden har generellt ökat under de senaste åren. Insikten ökade vid förberedelserna inför UNCED konferensen i Rio de Janeiro som hade ett uttalat fokus på genomdrivande och internationella miljöavtals effektivitet. Fokuseringen på miljöfrågor mobiliserade hela världens media vilket uppmärksammade den allmänna opinionen och engagerade nationella och internationella NGOs och allmänheten att sätta press på regeringarna. Många internationella finansiella institutioner uppmärksammade miljöfrågor och under 1990-talet infördes generella principer om att internationella finansiella institutioner inte lånade ut pengar till projekt som inte tog hänsyn till miljöskyddande förpliktelser. På det nationella planet ledde olika händelser, såsom oljeutsläpp, artdöd luftinversion m.m. att befolkningen uppmärksammades på vikten av att värna om miljön. Därigenom ökade förståelsen för eventuella upppoffringar som måste göras för att efterleva miljökonventioner.

Faktorer som innefattar landet

Ländernas olika särdrag spelar en viktig roll för att förstå efterlevnad. Det är länderna som är de centrala aktörerna och som står i centrum i efterlevnadsprocessen, eftersom det är dem som måste agera för att uppfylla avtalen. Forskningen bekräftade att rikare och mera demokratiska länder generellt efterlever avtalen bättre än fattigare och mindre demokratiska länder. Även faktorer som traditioner och kultur spelar en viktig roll. Nationell efterlevnad är formad av landets traditionella sätt att betrakta den aktuella frågan och av de lagar och regleringar som redan har antagits vid den tidpunkten då de ansluter sig till avtalet.

Ett lands *administrativa kapacitet* är avgörande för efterlevnaden. Länder som har en väl fungerande administration utför i allmänhet ett bättre arbete vad gäller implementering och efterlevnad. Genom extern hjälp kan ett land utveckla en bättre administrativ kapacitet. *Ekonomiska faktorer* är viktiga för efterlevnaden, både direkt och indirekt. Förändringar av BNP eller tillväxten har liten märkbar skillnad på frågan om implementering och efterlevnad, medan ekonomisk kollaps och kaos å andra sidan har en närmast total effekt.⁸¹ Det *politiska systemet* och den institutionella uppbyggnaden i ett land påverkar också implementering och efterlevnad av internationella miljöavtal. Ett federalt styrelsesätt kan orsaka problem eftersom flera nivåer måste koordineras. Politisk stagnation eller kaos kan också leda till ett märkbart underskott i implementering och efterlevnad. Det kan även finnas problem med enhetsstater i de fall den centrala regeringen som har accepterat förpliktelsen inte har möjlighet att påverka och övervaka alla delar av landet. Generellt är det svårare för stora länder att efterleva sina avtalsförpliktelser än vad det är för mindre stater eftersom stora länder kan ha svårt att övervaka hela sitt territorium. I Kina har t.ex. regeringen problem att övervaka de södra och västra delarna av landet. Demokratiska regeringar är i allmänhet mera transparenta än auktoritära regimer, vilket underlättar medborgarnas övervakning. Vidare har NGOs större frihet att agera inom ett demokratiskt land. Men även om demokratiska regeringar generellt är mer mottagliga för allmänhetens åsikter än auktoritära regeringar, är det inte alltid så att allmänhetens åsikter stödjer miljöhänsyn. Därför innebär demokratisering inte per automatik ökad efterlevnad, vilket är viktigt att ha i åtanke.

⁸¹ I Kamerun och Ryssland har efterlevnaden med CITES minskat sedan 1980-talet vilket tycks direkt hänga samman med ekonomisk instabilitet.

5.7 Ytterligare faktorer som påverkar ländernas efterlevnad

Det finns en mängd faktorer som påverkar staters efterlevnad av internationella miljökonventioner och nedan beskrivs ytterligare några av dessa.

5.7.1 Marknadens inverkan och ekonomiska faktorer

Marknadskrafter spelar en viktig roll för ländernas efterlevnad. Dess påverkan är emellertid komplicerad eftersom den inte är entydigt positiv eller negativ. Efterfrågan av en vara kan både motverka och främja landets möjlighet att efterleva ett avtal. Ett exempel på det första är efterfrågan på utrotningshotade djur som är listade under CITES vilket skapar en marknad för handel med dessa arter. Enligt UNEP⁸² är handel med utrotningshotade arter, avfall och olagliga kemikalier en snabbt växande aktivitet runt om i världen. Bara den svarta marknaden för ozonförstörande kemikalier beräknas uppgå till mellan 20 000 till 30 000 ton per år. Marknadens efterfrågan av miljövänliga produkter kan även bidra till ökad efterlevnad v miljökonventioner. Så skedde då marknaden efterfrågade substitut istället för de ozonnedbrytande substanserna, t.ex. CFC som skulle fasas ut i enlighet med Montreal Protokoll.⁸³

Internationella miljööverenskommelser rör allt oftare ekonomiska intressen och behov. Frågor om efterlevnad är därför viktiga inte minst för att stater som inte uppfyller sina miljöförpliktelser kommer att uppnå orättvisa och kanske även olagliga ekonomiska och andra fördelar för sina miljöförstörande aktiviteter jämfört med de stater som efterlever sina förpliktelser. Ju högre kostnader efterlevnad medför, desto större är i allmänhet incitamenten att inte efterleva bestämmelsen. Efterlevnaden av vissa överenskommelser som förbjuder substanser eller produkter för vilka det finns en marknad leder till en brist på varan eller ämnet vilket i sin tur driver upp priset. Därigenom ökar möjligheten till vinst vilket ökar incitamenten att bryta mot eller inte ingå överenskommelsen.⁸⁴

Ekonomer har ett enkelt svar på frågan vad som är en acceptabel nivå: *investera ytterligare resurser i genomförande för att förmå till efterlevnad till den punkt där värdet av marginalnyttan för ytterligare en enhet av efterlevnad är exakt densamma som kostnaden för den sista enheten genomförande.*⁸⁵ Tyvärr är dock användbarheten av en sådan uträkning begränsad eftersom det är omöjligt att mäta, eller ens uppskatta, eller överhuvudtaget sätta ett värde på någon av de relevanta faktorerna i ekvationen. Det finns helt enkelt inga marknader för genomförande eller efterlevnad.

5.7.1.1 Ekonomiska faktorer; CITES som exempel

Avtal är ofta föremål för ett slags kritisk massa fenomen. När antalet avhopp har nått en viss nivå eller om en viss, för avtalet särskilt viktig deltagare, har överträtt avtalet riskerar hela systemet att kollapsa. De stater som är part till avtalet kan känna att den avgörande tidpunkten är nära och att en ökad ansträngning är nödvändig för att bevara avtalssystemet.⁸⁶ Ett exempel där just detta inträffade gällde CITES, ett avtal som i vanliga fall anses ge uttryck för en stor tolerans för icke efterlevnad.

Hotet om en förestående utrotning av elefantpopulationen sporrade avtalsparterna att vidta åtgärder. Den första åtgärden var att vidta åtgärder så att all kommersiell handel med elfenben förbjöds. CITES avtalskonstruktion tillåter parter att reservera sig mot ett sådant beslut och

⁸² FNs miljöförhållningsprogram.

⁸³ Brown/Weiss & Jacobson, artikel. S. 2 och Brown/Weiss & Jacobson, 1998.

⁸⁴ Kiss & Shelton, 2000. S. 587 f.

⁸⁵ Chayes & Handler/ Chayes, 1995. S. 20 ff och Chayes & Handler/ Chayes, 1993.

⁸⁶ Chayes & Handler/ Chayes, 1995. S. 21.

parten blir då inte bunden av det. Japan var ett av de länder som ville reservera sig. USA samt några europeiska länder insisterade dock på ett universellt deltagande i beslutet och från Washington signalerades om att införa handelssanktioner. Till saken hör att Japan ville vara värd för nästa partsmöte för CITES, vilket skulle beslutas dagen efter det att Japan ändrade sig och tillkännagav att man inte tänkte reservera sig. Övriga länder hade troligtvis inte godtagit Japan som värd om de hade stått fast vid en reservation.⁸⁷ Exemplet visar på en blandning mellan ekonomiska faktorer och en rädsla att mista sitt rykte inom det internationella samfundet.

5.7.2 *Kontroll och övervakning*

Det internationellrättsliga systemet har utvecklats från ett hierarkiskt system som i stort sett bara fokuserade på stater till ett system där makten alltmer är organiserad på ett icke hierarkiskt sätt, dvs. individer, icke statliga organisationer (NGOs) och andra icke statliga aktörer har fått ett ökat inflytande. Den traditionella synen på efterlevnad är även den hierarkisk och stel och utgår från att stater förhandlar fram internationella överenskommelser som sedan blir effektiva och verkningsfulla genom att staterna implementerar lagstiftning som sedan efterlevs. Det existerar inte något generellt kontrollsystem att så sker utan det är staterna som själva borgar för att reglerna efterlevs. Den rättsliga kontrollen sker bl.a. genom att staterna kontrollerar varandra men möjligheten anses inte lika effektiv inom miljörättens område vid en jämförelse med andra rättsliga områden såsom t.ex. handelsavtal där ekonomiska påtryckningsmedel står till buds när en konventionsbestämmelse överträtts.⁸⁸

Om avtalet skapar en formell organisation kan det organet verka som fokus för att mobilisera parterna till en högre nivå av efterlevnad och utöva en form av press. Ett starkt sekretariat kan t.ex. utöva press och fungera som ett forum för fortsatta förhandlingar mellan parterna angående efterlevnaden. Inom organisationen kan de länderna som efterlever i i större utsträckning än vad som anses vara den accepterade lägsta nivån driva upp nivån och fungera som ledarländer. NGOs vill dessutom ofta ha högre nivåer än staterna och de ägnar sig ofta åt kampanjer för att öka efterlevnaden.⁸⁹

5.7.2.1 *Risken för straff*

I ekonomiska modeller där ländernas efterlevnad av internationella miljöavtal undersöks är det ett vanligt antagande att parternas beteende bara styrs av risken att bli bestraffad. Enligt ett sådant synsätt antas parternas enda drivkraft att följa avtalet vara att just undgå bestraffning, vilket är ett såväl alltför snävt som begränsat synsätt. Det anses snarare vara så, vilket ett stort antal empiriska fakta visar, att det finns ett antal individer som, oavsett vad deras kostnader för att efterleva uppgår till, inte kommer att överträda miljöstandarderna eller om de gör det, kommer att korrekt redogöra för sina utsläppsnivåer. Sannolikheten för att en inspektion ska genomföras, dvs. risken att bli upptäckt, vägs mot fördelarna och de kostnader som sparas. Är sannolikheten för att komma undan tillräckligt stor blir oärlighet mer lönsamt.⁹⁰

5.7.3 *Parternas intressen*

Från början innehöll inte ozonskiktskonventionen⁹¹, några substantiella skyldigheter utan krävde bara att parterna, i enlighet med sin förmåga skulle samarbeta i frågor som rör forskning och informationsutbyte samt att harmonisera sina inhemska målsättningar om

⁸⁷ Chayes & Handler/ Chayes, 1995. S. 21.

⁸⁸ Kiss & Shelton, 2000. S. 35.

⁸⁹ Chayes & Handler/ Chayes, 1995. S. 21.

⁹⁰ Bontems. P. Rotillion. G. Honesty in Environmental Compliance Games. 2000. European Journal of Law and Economics. Kluwer Academic Publishers, 10:1. S 31-41. 2000. (Bontems & Rotillion, 2000).

⁹¹ 1985 års konvention o mskydd av ozonskiktet.

aktiviteter som har en negativ inverkan på ozonlagret. En enig forskningskårs alarm om CFCs nedbrytande effekter ledde 1987 till att parterna enades om en halvering av CFC konsumtionen till år 2000. Redan 1990 enades parterna istället om att utöka sitt åtagande till ett totalförbud av användning av ämnet till samma år. I just fallet med ozon spelade det förmodligen även en avgörande roll att det fanns fungerande alternativ till användning av freoner. Det finns fler exempel där parterna har gått från ett samarbetsavtal till strikta bestämmelser och i vissa fall totalförbud.⁹²

Sammanfattningsvis kan efterlevnadsnivån med vissa överenskommelsers minska i en del länder under vissa perioder. Faktorer såsom ekonomiskt kaos, politisk instabilitet och plötslig decentralisering orsakar minskad efterlevnad. Detta gäller särskilt för överenskommelser där det inte finns något starkt lagstadgat intresse av att garantera efterlevnad.⁹³ Generellt är efterlevnaden av avtal till stor del beroende av landets egenintresse, press från andra länder och från allmänheten. Det anse viktigt att det finns ett ledarland som tar initiativet till avtalsförhandlingar och senare är drivande i processen att uppfylla avtalen. Ett exempel var när de större länderna skulle sluta att producera och konsumera CFC och andra länder följde efter och ville inte heller ha med denna föråldrade teknologi att göra. Länder värnar om olika saker vilket kan bero på t.ex. historiska orsaker eller att landet har varit särskilt drabbade av en viss miljöpåverkan. Exempelvis antog USA tidigt lagar som skyddade dess naturarv, utrotningshotade arter och som förbjöd ozonnedbrytande substanser varefter de har tagit täten för att genomdriva internationella avtal som reglerade dessa saker.⁹⁴ Japan har antagit den ledande rollen vad gäller avtal som reglerar handel med tropiskt timmer och Sverige har varit drivande i bl.a. försurningsfrågor.

⁹² Chayes & Handler/ Chayes, 1995. S. 196.

⁹³ Brown/Weiss & Jacobson, artikel.

⁹⁴ Vilket delvis beror på att de ville exportera ny teknik som de utvecklat och som redan uppfyllde de nya kraven

6 EU och miljön

6.1 Inledning

EU som miljöregim framhålls som en förebild i många sammanhang. Det som poängteras är möjligheten att driva genom beslut som är bindande för alla stater och möjligheten till domstolsprövning och utdömmande av sanktioner. Men även det EG- rättsliga systemet präglas av stora problem med efterlevnad, vilket är särskilt påtagligt inom miljöområdet. Kapitlet syftar till att visa på de fördelar och nackdelar som framförs mot den EG- rättsliga metoden att främja efterlevnad.

6.2 Miljöfrågor i EU

Miljöfrågorna har, ända sedan de kom upp på EUs dagordning på 1970- talet ansetts särskilt väl anpassade för samarbete inom unionen.⁹⁵ Även om det EG- rättsliga systemet skiljer sig markant från den övriga internationella rätten, finns det också likheter mellan systemen. I de flesta fall måste någon form av åtgärder vidtas på den nationella nivån för att internationella avtal skall efterlevas och dess syfte uppfyllas, och samma sak gäller för EG- rätten. Generellt sett förfogar dock EG- rätten över mera avancerade metoder för kontroll och genomdrivande vilket påverkar effekten och implementeringen av dess rättsakter inom medlemsstaterna.

Miljöfrågor är ett område där EG och medlemsstaterna har delad kompetens vilket bl.a. innebär att lagstiftning kan antas på både gemenskaps och nationell nivå. EG- rättens främsta lagstiftande instrument är förordningar och direktiv, men även beslut, rekommendationer och yttranden förekommer. De miljörelaterade frågorna regleras främst genom direktiv och framförallt används ramdirektiv, ibland kombinerade med mera specificerade (dotter) direktiv. Direktiv är bindande för medlemsstaterna vad gäller att uppnå ett visst mål men de lämnar valet av metod för att implementera direktivet till varje medlemsstat. Internationella avtal och konventioner kan ingås både av unionen och av medlemsländerna själva. Internationella avtal som EU ingår blir rättsligt relevanta i medlemsstaterna genom beslut.⁹⁶

Det framförs kritik mot att EU anses vara för dominerat av ekonomiska intressen för att kunna agera som en effektiv pådrivare och att nationalstaten är bättre lämpad att lösa miljöproblemen för att regeringen inte behöver koordinera sin politik med andra regeringar och att de därför kan driva en mer progressiv miljöpolitik. Det finns emellertid ingen annan internationell organisation som har möjlighet att utforma lika långtgående och bindande lagstiftning och beslut som EU kan och dess miljöpolitik har utvecklats till det starkaste och mest avancerade internationella normsystemet på miljöområdet vilket miljöhandlingsprogram, miljöstrategier och mer än 200 direktiv vittnar om. Dessutom har en rad principer etablerats inom den nationella miljörätten såsom försiktighetsprincipen genom olika EG- direktiv.⁹⁷ Även om överstatligt samarbete kan begränsa den enskilda statens möjlighet till självbestämmande över miljöfrågorna kan det också tvinga länder som varit mindre benägna att agera och göra något åt problemen.

6.3 Medlemsstaternas efterlevnad av EG-rätten

Miljöregleringen inom EU har emellertid en uppenbar nackdel genom att frågan om övervakning till stor del, och frågan om implementering helt och hållet är beroende av

⁹⁵ Det beror inte enbart på problemens gränsöverskridande karaktär utan också på att området har ansetts vara mindre politiserat än andra frågor. Johansson, K-M (red). Sverige i EU: dilemman, institutioner, politikområden., SNS Förlag. Stockholm. 2002. (Johansson, 2002).

⁹⁶ Ebbesson, 2000. S. 60

⁹⁷ Johansson, 2002. S. 192.

staternas ärlighet. Varje medlemsstat skall normalt sett fylla i ett ”compliance letter” till kommissionen. I dokumentet beskrivs vilka åtgärder landet har vidtagit för att implementera relevant lagstiftning. Om en stat inte uppfyller sina förpliktelser kan frågan tas upp för prövning i EG- domstolen (EGD). Såväl Kommissionen som en annan medlemsstat kan väcka talan i EGD. En fällande dom i EGD kan bl.a. leda till att staten får betala skadestånd.

Kommissionen har inte någon oberoende metod för att kontrollera och övervaka staternas implementering utan de är till stor del beroende av information som de får från medlemsstaterna själva. Det medför att det ofta är de stater som är ärligast som också råkar ut för reprimander eftersom det är de själva som för fram bevisen. En stat kan således vara tyst om sina problem eller sin ovilja att implementera och därigenom slippa lindrigare undan. Kommissionen agerar dock även efter att privatpersoner och NGOs anmäler misstänkta överträdelser och missförhållanden. Implementering av gemenskapens direktiv i den nationella lagstiftningen ses av vissa som EU-samarbetets svagaste länk. Om efterlevnaden mäts utifrån antalet rättsfall i EGD visar det sig att miljöområdet har utgjort den näst sämsta sektorn vad gäller införlivande av direktiv på nationell nivå.

Vad gäller själva införlivandet kan det skönjas en viss motvilja mot att förändra den svenska lagstiftningen i riktning mot EU direktiven.⁹⁸ Det kan bero på t.ex. rättsliga traditioner, en rättsordning som ter sig främmande för det internationella rättssystemet tar ofta emot att genomföra. Detsamma gäller för de rent lagtekniska frågorna då de ofta omständliga och ibland klumpiga formuleringarna som inte stämmer med vanlig svensk lagstiftningsteknik och därigenom kan framkalla irritation.⁹⁹

⁹⁸ Johansson, 2002,

⁹⁹ Bertil Bengtsson .

7 Metoder att öka efterlevnad

7.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs några av alla de metoder och mekanismer som används i multilaterala miljööverenskommelser för att förmå stater att efterleva och uppfylla avtalets bestämmelser. En del av metoderna kan även användas som verktyg för att mäta och verifiera efterlevnadsnivån. Ett avtals betydelse är begränsat om inte efterlevnaden av det är mätbar, varför någon form av övervaknings- och rapporteringssystem är en grundläggande del av många avtal. Det finns inte någon verkställande makt motsvarande den i de nationella rättssystemen och därför är det mer eller mindre nödvändigt att internationell rättsliga avtal är självgenomdrivande.

Utformningen av s.k. efterlevnadsmekanismer eller ickeefterlevnadsordningar i multilaterala miljöavtal innebär en balansgång mellan att få parterna att uppfylla sina åtaganden och samtidigt respektera de individuella staternas suveränitet. Erfarenheter från befintliga efterlevnadsmekanismer och forskning talar för att systemen främst skall vara inriktade på att *uppmuntra efterlevnad snarare än att bestraffa icke efterlevnad*.¹⁰⁰ Det övergripande syftet skall vara att *förhindra överträdelse, försäkra att avtalen efterlevs* och försäkra att *avtalens syfte uppfylls*. Det är inte bara mer effektivt, både ur ett miljö- och ekonomiskt perspektiv, utan det är även lättare att få en bredare acceptans från staterna för ett sådant agerande.¹⁰¹ I många avtal beskrivs efterlevnadsmekanismernas syfte såsom att de skall underlätta, genom råd och hjälp, och förespråka efterlevnad samt att vidta åtgärder för att övervaka genomdrivandet. De generella principer som efterlevnadsregimerna skall uppfylla är att de skall vara icke- konfliktskapande, medlande, genomskinliga, kostnadseffektiva, flexibla och preventiva till sin natur.¹⁰² De olika mekanismernas och procedurerna behöver emellertid utvärderas för att avgöra om dem behöver förändras för att bli effektivare.¹⁰³

7.2 Allmänt om metoder

Enligt författarna Brown/Weiss & Jacobsons sätt att se på ämnet kan de olika tillvägagångssätt som uppmuntrar efterlevnad av internationella miljöavtal delas in i tre kategorier¹⁰⁴. Den första kategorin utgörs av ett *transparent informationssystem* som innefattar granskning i form av övervakning och rapportering. Nästa kategori utgörs av olika *positiva stimulansåtgärder* såsom speciella fonder för finansiell eller teknisk hjälp, tillgång till teknik och liknande. Den sista kategorin utgörs av olika *tvingande åtgärder* i form av utdömmande av straff, sanktioner eller återtagande av privilegier.

En grundläggande förutsättning för att metoderna skall vara verkningsfulla är att det skapas och upprätthålls ett *transparent informationssystem* som producerar adekvat och korrekt information om aktörernas beteende. Transparens syftar till att parternas agerande och utpekade aktörer skall granskas på ett lämpligt sätt genom nationell rapportering och granskning av dessa rapporter. Människor vill ha möjlighet att delta vid beslutsfattande och miljöfrågor ses som ett område som människor i allmänhet vill och skall ha tillgång till information om. Huruvida systemet uppfyller kraven på transparens kan utvärderas genom att undersöka om systemet samlar en bred mängd adekvat information om efterlevnad och effektivitet och om den tillgängliga informationen är att beteckna som riktig, trovärdig och

¹⁰⁰ Brunnée, J. Economic Instruments Enhancing Compliance. Kagawa University, Takamatsu, Japan 12 December 1999. Draft. (Brunnée, 1999).

¹⁰¹ Kiss & Shelton, 2000. S. 588.

¹⁰² Se t.ex. Baselkonventionen. Liknande formuleringar återfinns i Kyotoprotokollet, Cartagena mfl.

¹⁰³ Kiss & Shelton, 2000. S. 588.

¹⁰⁴ Brown/Weiss & Jacobson, 1998. S. 42.

berättigad. Nästa steg är att informationen till sekretariatet skall bli analyserad och utvärderad på ett effektivt sätt. Vidare skall informationen som sekretariatet får även vara tillgänglig för industri, NGOs, civilbefolkning m.fl.¹⁰⁵ Ett transparent informationssystem försäkrar parterna att andra avtalsparter följer sina åtaganden och att om de inte gör så följer någon form av reaktion. Denna form av återförsäkring är nödvändig eftersom aktörer som är benägna att uppfylla avtalets förpliktelser annars oroar sig för att de skall hamna i en sämre situation om inte deras uppfyllelse matchas av de andra avtalsparternas. Deltagarna behöver helt enkelt någon form av bekräftelse på att de andra deltagarna följer eller kommer att följa avtalet. Parterna kommer att efterleva avtalet och dess regler så länge de flesta i samma situation också följer dem.¹⁰⁶ Enligt ett sådant synsätt anses genomskinlighet vara nyckeln till återförsäkring och bekräftelse och därmed till ökad efterlevnad. Åtgärder som verkar i avskräckande syfte är motsatsen till de återförsäkrande. En part som överväger att bryta mot en regel behöver avskräckas från att verkligen göra det genom risken att bli upptäckt och risken för repressalier av något slag. Genom att systemet är transparent anses båda dessa behov tillgodoses.

En annan betydelsefull strategi för att förespråka och förmå till efterlevnad är *positiva stimulansåtgärder*. Det finns många former av finansiella och tekniska incitament såsom fonder skapade av själva avtalen och av organisationer, företag, banker osv. Fonder av detta slag är viktiga eftersom de kan användas för att bygga upp en lokal kapacitet att uppfylla och bidra till att uppfylla målen för avtalsskyldigheten. Utbildning och information av olika slag är också exempel på positiva stimulansåtgärder. Det är viktigt att det är rätt personer som får utbildning och att de kommer att fortsätta med sina arbetsuppgifter ett tag till. Dessa metoder anses generellt mest effektiva på en lokal eller regional nivå.

Den traditionella metoden för ansvarsutkrävande har tidigare främst utgjorts av *tvingande åtgärder* baserade på principen om statsansvar och användandet av tvistlösningsmekanismerna i FN stadgans artikel 33. Det finns emellertid en rad nackdelar med att driva genom internationell rätt och avtal med hjälp av tvingande metoder och sanktioner. Men möjligheten för stater att framställa internationella anspråk mot andra stater påverkar förhandlingarna inför och vid själva avtalstecknandet och det skall därför inte bortses ifrån deras betydelse.¹⁰⁷ Tvingande metoder och sanktioner har emellertid inte spelat speciellt stor roll för att öka efterlevnaden och anses därför vara en sista utväg. Hotet om sanktioner kan emellertid verka avskräckande mot icke efterlevnad för vissa former av överenskommelser såsom t.ex. vid handel med utrotningshotade arter.

7.3 Institutionellt stöd

Efterlevnaden av multilaterala miljööverenskommelser, och även icke bindande regler, anses bäst säkerställd på internationell nivå när det finns någon form av *institutionellt stöd* för parterna. Institutionellt stöd är inte en egen metod utan utgör grunden i många metoder. De flesta miljööverenskommelser skapar en egen konstruktion av institutioner men det förekommer även att man förlitar sig på existerande internationella organ. Den vanligast förekommande institutionella strukturen hos internationella miljöavtal utgörs av tre delar; en partskonferens (COP), ett sekretariat och en vetenskaplig kommission av något slag.¹⁰⁸ I takt med att antalet överenskommelser ökar, ökar också antalet institutioner och därmed antalet efterlevnadsmekanismer att uppfylla. I praktiken har flera av de institutioner som skapats för

¹⁰⁵ Chayes/ Handler & Chayes, 1995.S. 43.

¹⁰⁶ Ostrom, E. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press. Cambridge 1990. S. 187. (Ostrom, 1990).

¹⁰⁷ Birnie, P och Boyle, A. *International Law and the Environment*. 2nd edition. University Press. Oxford. 2002. S. 178.(Birnie & Boyle, 2002).

¹⁰⁸ Kiss & Shelton, 2000. S. 125.

att utföra förtroendeuppdrag av olika slag visat sig vara en stor besvikelse beroende på t.ex. brist på resurser. Det grundläggande problemet är emellertid att institutionerna inte är vare sig mer eller mindre än ett uttryck för medlemmarnas villighet respektive ovillighet att agera. Det leder till oförmåga att nå resultat i de svåraste frågorna eller garantera medverkan från de mest berörda staterna. Även när det faktiskt samarbetas framförs kritik för att besluten speglar lägsta nivån och leder till en låg nivå på miljökraven.

7.3.1 Exempel på effektiv kontroll

En organisation eller dess sekretariat kan verka som ett forum för diskussioner för ökad efterlevnad av regler. Ett exempel är IMCO¹⁰⁹, senare IMO¹¹⁰, och deras arbete för att förhindra föroreningar av havet orsakade av att olja från oljetankers blandades med ballastvatten vilket tidigare var ett mycket stort problem. Den metod IMCO använde sig av var att införa standards som begränsade andelen olja som varje fartyg tilläts lossa. Från 1954, när avtalet skrevs under, till 1978 års utvärdering var det ett ständigt missnöje med nivån på efterlevnaden, som var mycket dålig. IMCO svarade med strängare gränser men det ledde i stort sett ingenstans vilket i första hand berodde på övervaknings- och verifieringsproblem. Slutligen beslutade IMO om att införa krav på ny utrustningsstandard som innebar att alla skepp skulle ha separata tankar för att fysiskt förhindra sammanblandning mellan ballastvatten och olja. De nya kraven var kostsamma för redarna men lätta att övervaka för sjöfartsmyndigheterna och efterlevnaden av reglerna har varit i stort sett hundra procent och utsläpp av olja från skeppen är i stort sett noll.¹¹¹

7.3.2 Institutionell granskning

De ansvariga institutionernas arbete att förmå och styra staterna att uppfylla kan delas in i tre delar. Den första delen utgörs av att granska och värdera parternas utförande med syfte att identifiera problem med själva systemet och att skilja direkta överträdelser från andra former av icke- efterlevnad. Nästa del består av att försäkra att lämplig respons vidtages mot icke-efterlevnad och kränkningar och att efterlevnaden även fortsättningsvis upprätthålls på en nivå som är acceptabel för alla parter. Den tredje delen består av att reglerna justeras för att öka efterlevnaden och effektiviteten hos systemet.¹¹²

7.4 Rapportering som metod för att mäta efterlevnad

Den vanligaste metoden att övervaka implementering och tillämpning som internationella miljööverenskommelser använder sig av är rapportering från staterna, s.k. självrapportering. Självrapportering förpliktigar de avtalsslutande staterna att regelbundet rapportera till ett organ, antingen skapat genom eller utpekad av avtalet. Rapporterna innehåller vanligtvis statistisk information om produktion, import och export, information om tillståndsgivande och auktorisation, inklusive kriterier för detta, samt information om vilka implementeringsåtgärder som har vidtagits. Vidare kan rapporten innehålla vetenskaplig information samt upplysningar om brott och överträdelser begångna av personer inom landets jurisdiktion.¹¹³ Rapportering är både en metod i sig för att öka efterlevnaden av internationella miljökonventioner och en metod för att mäta och utvärdera andra metoders effektivitet. Självrapportering anses generellt vara den mest accepterade övervakningstekniken.¹¹⁴ Avsaknaden av en institutionell uppbyggnad är ofta ett tecken på att det aktuella avtalet är ineffektivt och föråldrat och avtal av det slaget kallas ibland för vilande avtal. Deras inverkan

¹⁰⁹ International Maritime Consultative Organization.

¹¹⁰ sedan 1982 omdöpt till International Maritime Organization..

¹¹¹ Chayes & Handler/ Chayes, 1993. S. 202.

¹¹² Brown/ Weiss & Jacobson, artikel.

¹¹³ Swanson & Johnston, 1999. S. 248.

¹¹⁴ Kiss & Shelton, 2000. S. 589.

på miljöskyddet är högst begränsat. I allmänhet anses det vara så att ”Bara genom att kräva att parterna träffas regelbundet för att utvärdera sina implementeringsåtgärder kan ett avtal garantera att det förblir i sina parter medvetande.”¹¹⁵ Rapporter engagerar länder att göra något och kravet på att sammanställa dem borgar för engagemang. Samtidigt distraherar de och tar tid, energi och framförallt resurser från andra åtgärder som kanske hade haft en bättre effekt. I system med självrapportering måste kostnader för granskning och sammanställning av rapporter läggas till kostnaderna för efterlevnad. Det finns många faktorer som begränsar sekretariatens möjlighet att analysera informationen. Framförallt rör det sig om resursbrist, eftersom de ofta har en mycket stor arbetsbörda och begränsat med resurser i form av pengar och personal. När andelen årliga ökar, ökar också granskningskostnaderna eftersom det totalt blir flera rapporter att granska.¹¹⁶ Det kan vara svårt att analysera och jämföra rapporter om de inte är utformade enligt ett standardiserat format.¹¹⁷ Arbetet med att jämföra och analysera rapporter kan underlättas genom förenklade och standardiserade rapporteringsformer och att parter och institutioner i större utsträckning delar med sig av informationen.

7.4.1 *Användandet av informationen*

Sekretariatet kan av olika skäl sakna incitament att utföra vissa typer av analyser, och ibland är det t.o.m. så att de inte får lov att göra dem.¹¹⁸ Det är även av betydelse på vilket sätt som rapporterna används. Rapporter som inte, av olika anledningar, blir analyserade grundligt och framförallt vid rätt tidpunkt förlorar mycket av sin effektivitet som verktyg för styrning, implementering och efterlevnad.¹¹⁹ Rapporter används inte bara för att övervaka utan de kan också användas för att utbilda och informera myndighetspersoner och allmänheten.

7.4.2 *Kritik mot rapportering som metod*

Självrapportering är utan tvekan den vanligast förekommande metoden i internationella miljöavtal. I själva verket är förekomsten av just rapporteringskrav så hög att det tycks skrivas in automatiskt i många överenskommelser utan att det reflekteras över huruvida kravet kommer att tas på allvar. Den stora tilltron och tilliten till självrapportering väcker viktiga principiella frågor. Att enbart förlita sig på rapportering som metod är problematiskt på flera sätt. Avtal som bygger på självrapportering anses av vissa vara dömda att misslyckas, inte för att staterna nödvändigtvis är obenägna, utan för att det inte finns någon märkbar fördel av att genomföra avtalen.

Det anses alltid finnas en risk att aktörer inte rapporterar om sina misslyckanden och att det kan finnas direkta felaktigheter i rapporterna. Det händer att parter struntar i att rapportera för att undvika att avslöja en mer eller mindre allvarlig överträdelse. Ofta handlar det snarare om administrativa och tekniska problem att uppfylla rapporteringsåtagandena än om ett avsiktligt vägrande. Att inte rapportera är ofta ett litet problem i sig, men har visat sig indikera på mer betydande former av icke efterlevnad. Ett exempel som illustrerar efterlevnadsfrågans komplexitet är de fall då ett land uppfyller kraven att implementera avtalet till nationell rätt men sedan inte tillhandahåller kopior av lagen till avtalets sekretariat. Landet anses då inte uppfylla avtalet men parternas agerande säger ingenting om huruvida avtalets syfte verkligen uppfylls eller inte. Vidare kan en stat uppfylla kravet på rapportering genom att sammanställa en rapport där man skriver att ingenting har gjorts och ändå anses uppfylla kravet på rapportering.¹²⁰

¹¹⁵ Citerat från Lyster, min översättning Birnie & Boyle, 2002.

¹¹⁶ Bontems & Rotillion, 2000.

¹¹⁷ Brown/Weiss & Jacobsen, artikel.

¹¹⁸ Brown/Weiss & Jacobsen, 1998.

¹¹⁹ Brown/Weiss & Jacobsen, artikel.

¹²⁰ Brown/Weiss & Jacobsen, 1998 och Birnie & Boyle, 2002. S. 181.

7.4.3 Anledningar att rapportera om sina brister

Frågan kvarstår dock varför en stat skall rapportera information som visar att de inte uppfyller och varför stater faktiskt också gör det. En förklaring är att rapporterna sammanställs av personer som befinner sig på olika nivåer vilket borgar för en viss försäkring mot avsiktlig felrapportering. Ytterligare en faktor som jag tror påverkar är att det oftast inte är samma personer som sammanställer rapporten som sedan får stå till svars för misslyckandet att uppfylla. De data eller information som staterna rapporterar är i stället, inte sällan, material som redan har samlats in för andra användningsområden eller syften. Å andra sidan går det inte att förneka att det existerar incitament för att få rapporterna att framstå som bättre än vad de är. Själva arbetet att ta fram material och sedan fylla i rapporter kan vara en börda för regeringen eller ansvarig myndighet, särskilt för mindre utvecklingsländer. Men problemen är inte specifika för bara dessa länder utan även större och rikare länder har problem med att uppfylla sina rapporteringsåtaganden.

7.4.4 Exempel på rapportering

Ansvaret att implementera CITES ligger, som för många andra konventioner, på de enskilda länderna. CITES har skapat ett globalt forum där regeringar, NGOs och privata aktörer delar idéer och jämför strategier för att uppnå målen och förbättra efterlevnaden. CITES Partskonferens (COP) beslutade¹²¹ att sekretariatet skulle utarbeta ett dokument för att förbättra efterlevnaden med konventionen.¹²² Syftet med reglerna är att assistera utskotten (Standing Committee) som övervakar parternas allmänna efterlevnad med konventionen, att identifiera sätt att förbättra implementering och därmed effektivitet samt att utfärda lämpliga rekommendationer till partskonferansen. Enligt dokumentets allmänna principer skall arbetet präglas av att vara positivt och stödjande, snarare än negativt och fientligt, för att förmå till efterlevnad och motverka icke- efterlevnad. Arbetet skall präglas av öppenhet även om information kan hanteras konfidentiellt i vissa fall.

Staternas efterlevnad av CITES konventionen övervakas huvudsakligen genom att parterna årligen sammanställer rapporter. I enlighet med konventionen¹²³ skall parterna utfärda en periodisk rapport om sina implementeringsåtgärder och skicka den till sekretariatet. Parterna skall dessutom upprätta ett register om handel med listade arter och en rapport om utfärdade tillstånd¹²⁴. Dessutom skall övriga nationella åtgärder som vidtagits för att stoppa handel med utrotningshotade arter rapporteras och informationen skall vara tillgänglig för allmänheten.¹²⁵ Den insamlade informationen från länderna sammanställs därefter av sekretariatet till en rapport. Parterna är skyldiga att ge sekretariatet tidiga indikationer om problem med efterlevnad och orsakerna därtill. Om sekretariatet har identifierat att en part har betydande problem att uppfylla avtalet skall landet ges möjlighet att rätta sig och ge in extra rapporter. Om ett problem rörande efterlevnad inte löses kan utskotten eller sekretariatet utfärda en informell varning som skall innehålla grunderna för påståendet en uppmaning till parterna att undersöka orsakerna och slutligen rapportera resultatet.

Det finns vidare exempel på organisationer som använder sig av *svartlistning* som metod för att markera att rapportering är viktigt och en förutsättning för att landet skall anses uppfylla och efterleva avtalet. Därigenom uppnås en hög svarsfrekvens trots att rapporterna ofta är relativt ansträngande att sammanställa. Efterlevnad med t.ex. MARPOL¹²⁶ är däremot relativt

¹²¹ på sitt 12:e möte genom beslut 12.84.

¹²² Draft Guidelines on compliance with the convention som antogs av Standing Committee genom akten SC49. Doc. 16. Från www.cites.org.

¹²³ Artikel VII.

¹²⁴ Artikel VIII.

¹²⁵ Birnie & Boyle, 2002. S. 205f och Kiss & Shelton, 2000. S. 591.

¹²⁶ 1973/78 års konvention till förhindrande av förorening från fartyg.

låg eftersom IMO sekretariatet inte anses underlätta rapportering. Dessutom använder de inte informationen som de får i någon större utsträckning och de kritiserar inte de som inte rapporterar. Enligt MARPOL är det i första hand flaggstaten som kontrollerar att fartyg följer de internationella miljöreglerna. Det finns emellertid en rad praktiska svårigheter för flaggstaterna att kontrollera sin flotta, vilket lett till en ökad hamnstatsaktivitet i form av inspektion av fartyg. IMO har utvecklat regler för hamnstatskontroll¹²⁷ som bl.a. innefattar ett gemensamt informationssystem dit staterna rapporterar.¹²⁸

7.5 Kommittéer och faktainsamling som metod

De olika avtalsinstitutionerna är inte nödvändigtvis begränsade till att inneha en passiv roll som mottagare av uppgifter från staterna, utan de kan ha mandat att självständigt samla in information. Det finns exempelvis miljökonventioner som mer eller mindre implicit ålägger parterna att bedriva forskning. Det kan ske inom det enskilda landet eller inom ramen för ett internationellt partssammansatt organ.¹²⁹ I vissa avtal, t.ex. Kyotoprotokollet, skapas självständiga vetenskapliga eller tekniska kommittéer som underorgan. Värdet av att informationen har samlats in oberoende av regeringar eller annan statlig inblandning är uppenbar, särskilt i omtvistade och kontroversiella situationer. I vissa fall kan även NGOs tillhandahålla användbar, men inte alltid oberoende, information.¹³⁰

7.5.1 Exempel på kommitté

Vid Montreal-protokollets partsmöte i Köpenhamn 1992 inrättades en genomförandekommitté vars syfte är att granska och bedöma parternas genomförande av protokollet. Procedurerna kan återopas av någon av parterna till avtalet eller av sekretariatet. Frågan lämnas därefter över för utredning till en implementeringskommitté vars huvudsakliga uppgift är att verka för en vänskaplig lösning på tvistefrågan med utgångspunkt i protokollets föreskrifter. Kommittén fattar inte några bindande beslut utan de lämnar istället en rapport med rekommendationer till partsmötet som i sin tur har vis möjlighet att besluta om åtgärder för ökad efterlevnad. Implementeringskommittén får lov att besöka landet som utreds under förutsättning att de inbjuds att göra det och de har rätt att söka vilken information de önskar genom sekretariatet för att uppfylla sitt syfte. Därefter sammanställs en rapport som lämnas till Partskonferensen som i sin tur bestämmer vilka åtgärder som skall vidtas med syfte att förmå till efterlevnad. Åtgärderna kan innefatta föreskrifter om lämplig finansiell, teknisk eller utbildnings hjälp som syftar till att förmå parterna att uppfylla avtalet. Om dessa åtgärder är otillräckliga kan, som en sista utväg, olika rättigheter och privilegier upphöra.

7.6 Inspektion som metod

Den mest ingripande metoden för informationsinsamling och övervakning innebär att internationella institutioner genomför självständiga inspektioner. Metoden används främst vid militärrelaterade avtal men även för vissa miljörelaterade frågor, dock inte i någon större omfattning.¹³¹

7.6.1 Exempel på inspektion

Våtmarkskonventionens¹³² övervakningsprocedur utgörs av en delegation som vanligtvis består av en medlem i sekretariatet och två internationella experter med kunskaper som passar

¹²⁷ som bygger på principer och dokument från 1982 års Parismemorandum för hamnstatskontroll.

¹²⁸ Ebbesson, 2000.

¹²⁹ Ebbesson, 2000. S 61f.

¹³⁰ Birnie & Boyle, 2002. S. 205.

¹³¹ Birnie & Boyle, 2002. S. 205ff.

¹³² 1971 års konventionen om våtmarker av internationell betydelse i synnerhet som livsmiljö för våtmarksfåglar (även kallad Ramsarkonventionen).

de tekniska omständigheterna. Delegationen genomför fältbesök och håller diskussioner med allt från lokala experter till regeringsrepresentanter. En detaljerad rapport med rekommendationer på lämpliga åtgärder skickas därefter till den berörda regeringen.

I en del avtal, i synnerhet avtal som reglerar utnyttjande av resurser och allmänna områden, sker övervakningen genom observatörer och inspektörer som vanligtvis har valts av en kommission som i sin tur är skapad genom konventionen. Det antarktiska avtalssystemet använder sig av denna metod. Dess övervakningssystem innefattar procedurer såsom observationer på plats och inspektioner av fartyg inom områden där konventionen är tillämplig.

7.7 Finansiella verktyg som metod

Kategorin finansiella verktyg omfattar ett stort antal olika metoder som används flitigt för att förespråka efterlevnad. Finansiella verktyg kan exempelvis utgöras av stimulansåtgärder, såsom tillgång till pengar och teknologi för att förmå till medlemskap och samarbete. Finansiella mekanismer gör det dessutom möjligt att i större utsträckning mäta de eventuellt ökade kostnaderna som efterlevnad kan leda till. Utvecklingen i användandet av finansiella incitament av olika slag har varit påfallande, särskilt i ett i-lands u-lands perspektiv. I många avtal har det skapats en koppling mellan u-länders implementering av avtalsförpliktelser och möjligheten för dem att få finansiell hjälp från i-länder.¹³³ Det finns ett tydligt samband mellan finansiell och ekonomisk hjälp och utvecklingen mot gemensamt men differentierat ansvar som genomsyrar de flesta moderna multilaterala miljööverenskommelser.¹³⁴

7.7.1 Exempel på finansiella verktyg

Montreal-protokollet var det första multilaterala miljöavtalet som kombinerade möjligheten för i-länder att utföra åtaganden som bidrar till implementeringen i u-länder och själva få någon form av fördel tillbaka. Vid Montreal-protokollets partsmöte i London 1990 inrättades en multilateral fond för bistånd. Fonden kanaliserar finansiella och tekniska resurser från i- till u-länder. Bakgrunden till beslutet att inrätta fonderna var att fyra år efter avtalets undertecknande hade bara drygt hälften av länderna uppfyllt kravet på att framställa en årlig rapport om sin förbrukning av CFC. En särskild arbetsgrupp sattes samman för att undersöka orsakerna till detta och de kom snabbt underfund med att en majoritet av de stater som inte rapporterat var u-länder som helt enkelt inte hade kapacitet och förmåga att uppfylla sina förpliktelser utan hjälp från avtalsorganisationen eller andra medlemsstater. I enlighet med protokollets bestämmelser skapade parterna the Multilateral Fund. Fonden finansieras genom bidrag från i-länder och åtgärderna är inte begränsade till rena monetära transaktioner utan de kan även innefatta finansiering av teknologi. Systemet ses som ett viktigt verktyg för att öka efterlevnaden av avtalet genom att tillträde till fonderna är beroende av medlemskap i avtalet vilket skapar ett incitament för att ratificera avtalet. Dessutom erbjuds hjälp till stater som har problem att efterleva avtalet. Genom att valbarhet för fonderna är beroende av parternas efterlevnad skapas ett starkt incitament för staterna att uppfylla avtalet. Bara stater som verkar under protokollets artikel 5, som är en kategorisering av industriländer genom deras förbrukning av ozonnedbrytande ämnen, är valbara för fonderna. En part förlorar sin artikel 5 status och därmed sin valbarhet för fonderna om de inte uppfyller sina rapporteringsskyldigheter. Att förlora sin valbarhet innebär inte ett straff mot icke efterlevnad utan det skall ses som ett incitament att fortsätta efterleva. Systemet fungerar därigenom som en morot och piska genom kombinationen av hot och löften. Partsmötet bestämmer även om lämpliga åtgärder när ett u-land meddelar sekretariatet att de inte kan implementera

¹³³ Swanson & Johnston, 1999. S. 249.

¹³⁴ Birnie & Boyle, 2002. S. 586.

protokollet och detta beror på att i-länder har misslyckats att tillhandahålla teknologi eller att förse med kapital i enlighet med avtalets bestämmelser.

7.8 Ekonomiska styrmedel

Ett sätt att reglera nyttjandet av miljön är att använda olika slags ekonomiska styrmedel¹³⁵ som t.ex. skatter, avgifter, handel med utsläppsrättigheter, subventioner och pantsystem. Många av dessa ekonomiska styrmedel förutsätter att staten ikläder sig rollen som ställföreträdande ägare till miljövärdena.¹³⁶ Genom att införa miljöskatter sätts ett pris på miljön, och det blir dyrare att t.ex. släppa ut föroreningar vilket ökar incitamenten att rena eller minska utsläppsmängderna. En viktig del i strävan att införa ekonomiska styrmedel är att ta bort eller förändra subventioner med negativa miljöeffekter. På samma sätt är det viktigt att ta bort regler som indirekt motarbetar miljöförbättrande åtgärder. Ett exempel på detta är när en fastighetsägare installerar miljövänliga åtgärder som t.ex. energieffektivisering och ”straffas” genom högre fastighetsskatt, vilket för många verkar som ett incitament mot miljöförbättrande åtgärder.¹³⁷

Ett ekonomiskt styrmedel skall uppfylla önskat miljömål så snabbt som möjligt och uppfylla målet till lägsta möjliga kostnad, dvs. det skall vara kostnadseffektivt. Dessutom skall det stimulera teknisk utveckling, skapa kraftfulla ekonomiska incitament så att det blir lönsamt att göra förbättringar. Dessutom skall det helst vara enkelt och billigt att administrera och övervaka.

7.9 Differentierat ansvar

Strategier för att stärka efterlevnad bör vara utformade så att de är olika för olika stater utifrån deras olikheter och individuella förutsättningar. När strategier för att stärka efterlevnad utarbetas måste skillnader mellan länder, både vad gäller deras uppsåt och förmåga att uppfylla beaktas. Länderna befinner sig i väldigt olika positioner när de ansluter sig till ett avtal och positionerna ändrar sig under avtalstidens gång. Redan vid 1972 års Stockholmskonferens¹³⁸ enades länderna om att införa principen om s.k. dubbla normer, eller differentierat ansvar som det också kallas, för i- respektive u-länderna. Ett exempel på detta är Klimatkonventionens bestämmelser om att i-länderna bör ta ledningen i kampen mot klimatförändringar och dess skadliga effekter. Det är en viktig princip eftersom i-länderna historiskt stått för den allra största delen av utsläppen.¹³⁹ De rika välutvecklade och rika länderna som bidrar mest till de problem som avtalet syftar till att lösa bör också ta ett större ansvar.

7.10 Mellanstatliga kommissioner och partsmöten

Det är inte ovanligt att multilaterala miljöavtal, förutom att utforma regler och förhållningsorder för staters agerande, även konstituerar grunden för mellanstatligt samarbete genom skapandet av olika mellanstatliga institutioner och forum såsom kommissioner och partskonferenser. Konstruktioner av detta slag möjliggör en effektiv samordning av resurser och arbete. Utformning, omfattning och beslutskompetens varierar och samarbetet kan bestå i forskning, utbyte av information och bistånd. Att förlita sig på mellanstatliga kommissioner och partsmöten i syfte att samordna målsättningar, övervaka implementering, utöva

¹³⁵ De tre vanligaste styrmedlen är information, ekonomi och lagstiftning. De står inte i ett motsatsförhållande till varandra utan samverkar ofta. Gipperth, 2001.

¹³⁶ Staten är emellertid samtidigt beskyddare av miljön vilket medför en dubbel roll för staterna.

¹³⁷ Låg skatt på gröna fordon. S. 24. G-P 040205. S. 24. Enligt artikeln kommer dessa regler att ändras vid den fördjupade utvärderingen av det svenska miljömålssamarbetet.

¹³⁸ Princip 23.

¹³⁹ Naturvårdsverkets hemsida.

påtryckningar mot enskilda stater och lösa konflikter anses vara en effektivare metod än de traditionella tvistlösningsmetoderna. Det beror på att staterna vill undvika att konflikter löses i domstol och att alternativa tvistlösningsmetoder därför förespråkas. Metoden har blivit allt vanligare och exempel på konventioner som använder sig av metoden är Bernkonventionen,¹⁴⁰ CITES¹⁴¹ och Montreal-protokollet¹⁴². Internationella institutioner har alltmer blivit ett forum för tvistlösning och frågor om efterlevnad av avtal löses genom diskussioner och förhandlingar. Dessutom är pressen från det internationella samfundet och granskningen från de andra staterna i mellanstatliga forum ofta en effektiv metod. Om kommittén anser att en part inte har uppfyllt de krav konventionen ställer innebär det dock inte att staten åläggs något folkrättsligt ansvar.

Kommissionerna består i regel av en grupp experter och deras roll är rådgivande snarare än övervakande och dömande. De har befogenhet att rekommendera åtgärder för att underlätta samarbete och implementering och att klarlägga frågor och arbeta för att stödja och skapa förståelse för konventionen. Men oftast kan de inte utdöma sanktioner, i regel kan de inte ens dra in rättigheter och privilegier som skapas genom avtalet. När det gäller frågor som t.ex. klimatförändringar och ozonförtunning som påverkar alla, oavsett om de är parter till avtalet eller inte, är det en fördel att utforma metoder för att tillförsäkra efterlevnad som är multilaterala och som tillåter alla parter, eller åtminstone så många som möjligt och även NGOs att delta och som garanterar att alla intressen representeras på ett adekvat sätt. Ytterligare ett argument för mjuka tvistlösningsmetoder är att de ofta innebär en snabbare lösning än andra juridiska processer.

7.11 Handelsrelaterade åtgärder som metod

Ett potentiellt problem för samtliga metoder som är relaterade till handel rör deras överensstämmelse med GATT och WTO regelsystemet. Inom WTO finns ett särskilt tvistlösningsystem. Handelsrelaterade åtgärder har visat sig vara en viktig del i vissa typer av multilaterala miljöavtal.

7.12 Traditionella tvistlösningsmetoder

7.12.1 Skadestånd och ansvar

Olika metoder som är baserade på skadestånd och ansvar kan användas som ett sätt att förespråka efterlevnad. De kan framförallt bidra till att fördela kostnader mellan stater och privata aktörer och därigenom skapas incitament för efterlevnad och mot icke efterlevnad. För internationella miljöavtal har användandet av skadestånds- och ansvarsbaserade angreppssätt historiskt sett varit begränsat. Traditionella juridiska processer finns tillgängliga, men de är inte alltid anpassade efter de efterlevnadsproblem som ofta uppkommer i miljöavtal. Frågan om statsansvar och skadeståndsskyldighet har dock alltid funnits i bakgrunden vad gäller tidigare multilaterala miljöavtal. Orsaken anses vara att den internationella miljörätten till stor del handlade om gränsöverskridande miljöförstöringar liknande de i Trail Smelter fallet och de principer som fastslogs i rättsfallet aktualiserades även i andra fall. Idag anses det emellertid vara allmänt känt att statsansvars- eller skadeståndsansvarsbaserade angreppssätt är otillräckligt för att komma åt dagens komplexa multilaterala miljöproblem. Det innebär emellertid inte att skadeståndsbaserade angreppssätt helt saknar betydelse för multilaterala miljöavtal. Utifrån perspektivet för min uppsats är de preventiva och handlingsdirigerande aspekterna det intressantaste och inte frågan om den faktiska fördelningen av kostnader. Trail Smelter etablerade principerna om statsskadestånd för miljöskada och skyldigheten att

¹⁴⁰ 1979 års Bernkonvention om skydd av Europas vilda djur och växter samt deras naturliga växtmiljö.

¹⁴¹ 1973 års konvention om reglering av handel med vissa utrotningshotade djur och växter.

¹⁴² 1987 års Montreal-protokoll om ämnen som bryter ned ozonskiktet.

förhindra att aktiviteter inom landets gränser från att skada andra länder. Corfu Channel och Lax Lanoux bekräftade rätten att inte behöva lida skada från gränsöverskridande utsläpp. De här beskrivna skyldigheterna syftar dock inte primärt till att skydda miljön i sig själv utan i första hand för att skydda grannstaternas suveränitet. Miljöskydd förblir, i dessa sammanhang, en sideoeffekt genom att det inte primärt är miljön i sig själv utan de territoriella intressena som skyddas.¹⁴³

Traditionella tvistlösningsmetoder, även om de finns i avtalen, förblir ofta oanvända. En av orsakerna är att staterna anses behöva mer ickestatlig expertis och press i form av internationellt offentligt samvete och att parterna i mindre utsträckning förlitar sig på inomstatliga påtryckningar.

7.12.2 Domstolar

Det finns ett antal internationella domstolar, vars syfte är att slita tvister mellan stater eller mellan stater och andra subjekt. En förutsättning för att en domstol skall kunna döma i ett mål mellan stater är dock att staterna uttrycker att domstolen har kompetens att slita tvisten. Med andra ord fordras en vilja eller acceptans hos båda parterna att låta ett organ pröva frågan. En sådan förklaring kan aningen göras generellt i samband med att konventionen ingås eller med avseende på en specifik tvist. Det kan antingen ske inom ramen för existerande domstolar och tribunaler eller som ett skiljedomsförfarande. Domstolar och tribunaler av olika slag anses generellt dåligt anpassade för att lösa miljötvister.

Det första målet med en klar miljörättslig prägel avgjordes av den internationella domstolen 1997. Tvisten rörde byggandet av en damm mellan Slovakien och Ungern. Gabcikovo-Nagymarosprojektet¹⁴⁴ innebar stora förändringar av floden Donau vid gränsen mellan de båda länderna. I domslutet angavs att båda parter skulle förhandla fram en lösning genom gemensamma institutioners medverkan.

I de fall där flera olika parter är inblandade och som rör grundläggande frågor om social, ekonomisk och politisk karaktär, föredrar oftast parterna att lösa problemen genom förhandlingar som innebär utrymme för flexibla lösningar än vad domstolsförhandlingar gör. Dessa bygger inte nödvändigtvis på internationell rätt utan målet är att i så stor utsträckning som möjligt stämmer överens med alla parter intressen.¹⁴⁵

7.12.3 Statsansvar

I rättsfallet Gabcikovo-Nagymaros¹⁴⁶ formulerade den Internationella domstolen i Haag statens ansvar att förhindra att överträdelser sker av de förpliktelser staten har ingått såsom att ”det för övrigt är väl accepterat att, när en stat begår en internationellt olovlig handling, det internationella ansvaret sannolikt involveras oavsett vilken slags skyldighet den underlåtit att respektera”.¹⁴⁷ För att kringgå de för staterna känsliga och omständliga frågorna om statsansvar föreskriver miljökonventioner ibland att ett privaträttsligt skadestånd ska tillämpas i stället.

7.12.4 Sanktioner

Möjligheterna att vidta åtgärder eller sanktioner mot dem som bryter mot reglerna inom den internationella rätten anses generellt vara begränsade. Det anses tveksamt om ökade

¹⁴³ Bosselman artikel. S. 9.

¹⁴⁴ Gabcikovo- Nagymaros Project, 1997.

¹⁴⁵ Birnie & Boyle, 2002. S. 179.

¹⁴⁶ Gabcikovo- Nagymaros Project, 1997.

¹⁴⁷ Gabcikovo- Nagymaros Project, 1997, stycke 47. från Ebbesson, 2000, S. 53.

sanktioner främjar vare sig effektiviseringen eller utvecklingen av den internationella miljörätten eller om sanktioner istället verkar försvårande för det långsiktiga samarbetet som är nödvändigt för den internationella miljörättens effektivitet.¹⁴⁸

För att garantera att stater genomför sina skyldigheter på en godtagbar nivå är det inte ovanligt att politiker, akademiker och vanliga medborgare efterlyser avtal med ”tänder”, dvs. avtal med metoder för tvångs genomförande. Detta speglar en enkel, enligt många, felaktig analogi till det inhemska rättssystemet, där statens tvångsmakt spelar, eller åtminstone är tänkt att spela en viktig roll för efterlevnaden av lagar och bestämmelser. Ansträngningen att planera och införa sådana sanktioner inom den internationella rätten anses däremot till stor del vara slöseri med tid. Det politiska priset för sanktioner är helt enkelt för högt. Dessutom måste sanktioner, särskilt ekonomiska, stödjas av de mäktigaste staterna för att vara verkningfulla.¹⁴⁹

Enligt vissa bör brytandet av en miljörettslig förpliktelse innebära någon form av sanktion även om det inte innebär någon mätbar skada eller effekt, på samma sätt som överträdelse av en hastighetsgräns medför böter även om ingen olycka eller skada inträffar.¹⁵⁰

7.13 Icke-efterlevnadsprocedurer

Ett antal miljöavtal har infört formella procedurer för att motverka icke efterlevnad. Procedurer av detta slag förstås bäst som en form av tvistundvikande eller alternativa tvistlösningsmetod där avtalsparterna vill skapa samstämmighet, och återskapa stabilitet i avtalet som helhet. Procedurerna utvidgar processen med informationsinsamling, kontroll och övervakning. Dessa procedurer skiljer sig från medling genom att ingen tredje part medverkar för att underlätta överenskommelsen. De karakteriseras som mjuka uppgörelser och som bäst exemplifieras av de efterlevnadsprocedurer som finns i Montreal Protokollat. Icke efterlevnadsprocedurer kan initieras av parten själv om de t.ex. anser att de, oavsett sina ansträngningar, inte kommer att kunna uppfylla vissa skyldigheter enligt konventionen. Vidare kan vanligen en process initieras av annan part, utskott, partskonferens eller sekretariat. I CITES konventionen är det utskottet som avgör om det föreligger icke efterlevnad, och om så är fallet, graden av den. Vidare skall de identifiera orsakerna och besluta om en eller flera åtgärder från en fastslagen lista som används för att förmå till efterlevnad med konventionen. Exempel på sådana åtgärder är olika kapacitetsskapande åtgärder såsom rådgivning och information eller tillfällig avstängning från kommersiell handel med CITES listade arter.

¹⁴⁸ Ebbesson, 2000. S. 22f.

¹⁴⁹ Chayes & Handler/ Chayes, 1995. S. 2.

¹⁵⁰ Kiss & Shelton, 2000. S. 224.

8 Alternativa metoder att öka efterlevnad

8.1 Inledning

De metoder som beskrivs i det föregående kapitlet återfinns i olika miljökonventioner och utgår i regel från att öka efterlevnaden av en specifik överenskommelse. Det pågår emellertid forskning kring hur efterlevnaden av miljööverenskommelser kan förbättras på ett bredare, mer generellt plan och nedan beskrivs några av dessa metoder.

8.2 Samordning av resurser och kompetens

I ett nyligen startat projekt där en rad internationella organ och konventioner samarbetar för att förhindra gränsöverskridande miljöbrott betonas vikten av samordning av resurser och kompetens. FNs miljöårsprogram UNEP har tagit initiativet till projektet Grön Tull (Green Customs) som bedrivs i samarbete med Världstullorganisationen (WCO). Projektets syfte är att handel med utrotningshotade djur och växter, smuggling av farligt avfall samt handel med olagliga ämnen som förstör ozonskiktet skall förhindras. Tulltjänstemän runt om i världen skall få bättre tillgång till uppgifter om utrotningshotade arter, miljöfarligt avfall och ozonförstörande kemikalier genom utbildning av experter inom de olika konventionerna. Tidigare har inte tullmyndigheternas roll och betydelse för att öka efterlevnaden uppmärksamats och på det svenska Tullverket uppskattas initiativet. Behovet av utbildning betonas och från Tullverkets sida menar man att det är svårt att hålla isär de olika djur- och växtarter och kemikalier som är förbjudna handelsvaror. Vidare betonas vikten av ett ökat samarbete mellan olika statliga verk och myndigheter.¹⁵¹

8.3 Självregering

Det är inte alltid som lagstiftning eller avtal är den mest effektiva regleringstekniken för att lösa miljöproblem. Det finnas fall då det är effektivare att marknaden eller verksamhetsutövare själva löser miljöfrågor. Användandet av olika former av frivilliga tillvägagångssätt (Voluntary approaches) inom den internationella miljöpolitiken har ökat under de senaste åren. En rad olika verktyg och metoder, allt från ensidiga initiativ och frivilliga handlingsplaner till framförhandlade avtal och överenskommelser innefattas av begreppet frivilliga tillvägagångssätt. Att frivilligt uppfylla mer än vad reglerna kräver (over-compliance) är en form av självreglering som i vissa fall kan vara mer effektiv än tvingande regler. Bl.a. anses implementeringskostnaderna i form av efterlevnads- och transaktionskostnader vara lägre med frivilliga tillvägagångssätt än andra reglerande metoder. Exempel på kostnader för efterlevnad är kostnaderna för företagets utrustning för utsläppskontroll. Hur höga transaktionskostnaderna är beror bl.a. på om kontakten mellan den reglerande myndigheten och företaget bygger på förhandling eller kommunikation. För den reglerande myndigheten består implementeringskostnaden huvudsakligen av kostnader för övervakning och genomförande. Transaktionskostnaden antas bli lägre eftersom kostnaden för genomförande och kontroll samt för eventuella konflikter är lägre. Företagets kostnader för att efterleva och uppfylla avtalet är lägre eftersom de har möjlighet att välja det, just för dem, mest kostnadseffektiva sättet att uppnå den förespråkade nivån.¹⁵²

En ny metod, ännu inte beprövad i någon större omfattning är att använda sig av miljöavtal eller miljööverenskommelser mellan offentliga organ och grupper av aktörer. Syftet är att skapa flexibla och innovativa sätt att hantera gemensamma miljöproblem. Dock anses det tveksamt om viktiga rättssäkerhetsaspekter som förutsebarhet, likabehandling kontrollerbarhet

¹⁵¹ GP 030603.

¹⁵² Krarup, S. Can Voluntary Approaches Ever be Efficient? Journal of Cleaner Production. Volume 9, Issue 2. April 2001. S 135-144. (Krarup, 2001).

tillgodoses. Miljöavtal är inte rättsligt reglerade och de saknar även den demokratiska förankringen som lagstiftning har.¹⁵³

8.3.1 Exempel på självreglering

Konventionen om biologisk mångfald¹⁵⁴ har inga föreskrifter om genomdrivande i betydelsen att inrätta ett internationellt system för inspektion och observation eller liknande. Det anses vara omöjligt för konventioner som förordar en vid konstruktion av mjuka förpliktelser och som kräver en stor andel nationell lagstiftning för att vara effektiv. På den internationella nivån har konventionen inrättat en rad incitament som syftar till att öka efterlevnaden. På den nationella nivån anges det inte uttryckligen vad dessa incitament skall eller bör omfatta. Det står istället att, *så långt som möjligt och lämpligt*, skall det antas ekonomiska och sociala åtgärder som verkar som incitament för bevarande och möjlighet till ett långsiktigt utnyttjande av den biologiska mångfalden.¹⁵⁵

8.4 Nordisk ståndpunkt¹⁵⁶

Efterlevnadsmekanismer har utarbetats eller håller på att utarbetas inom många av de globala och regionala miljöavtalen. Sveriges ståndpunkt är att det krävs starka och effektiva efterlevnadsordningar och är därför mycket drivande inom området. Det går åt mycket resurser till att förhandla fram ståndpunkter som redan har förhandlats fram en gång tidigare. Eftersom de nordiska länderna har samma inställning om hur en efterlevnadsordning bör se ut och för att få en effektivare start i förhandlingarna har man slagit fast några grundläggande principer om hur en sådan efterlevnadsordning kan se ut. Även inom organisationer och samarbetsorgan som UNEP och UNECE har riktlinjer arbetats fram för att förbättra efterlevnaden av miljöavtal och det förs även regelbundna diskussioner inom EU.

Målet med en efterlevnadsordning är att underlätta, främja och säkra efterlevnaden av miljöavtalen genom att så tidigt som möjligt identifiera de efterlevnadsproblem som parterna kan ha och analysera grundorsaken till problemen. Traditionella tvistlösningsmekanismer är ofta inte anpassade för de speciella efterlevnadsproblem som finns i miljöavtalen. En efterlevnadsprocess skall vara öppen, inte röra tvister mellan parter och sörja för allmänhetens deltagande. De mest lämpliga och effektiva åtgärderna för att lösa problemen skall användas och dessa kan vara såväl stödjande och hjälpande men även mera kraftfulla. För ett eller flera miljöavtal tillsammans bör en permanent efterlevnadskommitté inrättas. De skall ha till uppgift att undersöka efterlevnadsproblem, vara rågivande och stödjande samt ha befogenheter att besluta om åtgärder mot parter som inte efterlever avtalet. Efterlevnadskommittén skall kunna vidta ett brett urval av åtgärder för att ge dem största möjliga flexibilitet. De skall då beakta faktorer som orsak, typ, grad, varaktighet och frekvens av efterlevnadsproblemet. Det skall eftersträvas en lämplig balans mellan morot och piska bland åtgärderna och skalan skall innefatta allt från råd till mera kraftfulla åtgärder.

Många miljöavtal innehåller tvistlösningsmekanismer men de anses vara för svaga eftersom de bygger på att parterna accepterar tvistlösningsmekanismen, s.k. ”opt- in” lösning. De nordiska länderna stödjer efterlevnadsordningar där det inte är möjligt för en part att frånträda bestämmelserna om efterlevnad. I de fall då det finns en ”opt- out” mekanism bör den vara begränsad i såväl tid som omfattning.

¹⁵³ Gipperth, 2001.

¹⁵⁴ 1992 års konvention om biologisk mångfald.

¹⁵⁵ Birnie & Boyle, 2002. S. 586.

¹⁵⁶ De nordiska länderna har gemensamt tagit fram ett papper kallat för Nordisk ståndpunkt om efterlevnad av globala och regionala miljöavtal inför Nordiska Ministerrådet i oktober 2003. Dokumentet har inte varit föremål för formellt antagande men användes som bakgrundsmaterial till ett nordiskt nätverk som skapades för att förbättra det framtida samarbetet.

9 Kyotoprotokollet som avslutande exempel¹⁵⁷

9.1 Inledning

Vid konferensen i Rio de Janeiro 1992 undertecknade drygt 150 stater FNs ramkonvention om klimatförändringar¹⁵⁸. Konventionens målsättning är att koncentrationen av växthusgaser i atmosfären stabiliseras på en nivå som *förhindrar en farlig störning av klimatsystemet*. Men det anges inte i konventionen vilken nivå det är. Ett första steg mot att fastställa kvantiteten av åtagandena för att nå konventionens mål är Kyotoprotokollet¹⁵⁹.

Kyotoprotokollet innehåller en rad nyskapande tankar kring metoder och mekanismer för att förmå staterna till efterlevnad av protokollets bestämmelser. Kyotoprotokollets efterlevnadsordning anses vara utan like inom miljöområdet och förväntningarna på systemet är höga och det sätt stora förhoppningar till protokollet inom det internationella samfundet.

I korthet innebär Kyotoprotokollet att utsläppen i i-länderna sammanlagt skall minskas med 5,2 procent (räknat från 1990 års nivå) under den s.k. första åtagande perioden. Exempelvis ska EU¹⁶⁰ minska sina utsläpp med 8 procent. För att Kyotoprotokollet ska träda i kraft krävs att det ratificeras av minst 55 parter till FN konventionen, inklusive i-länder som står för minst 55 procent av utsläppen. I praktiken innebär det att antingen Ryssland eller USA måste ratificera protokollet för att det ska träda i kraft. Avståndet mellan EUs och USAs förhandlingspositioner ökade under våren 2001 och det som befarats av många inträffade då USA tog avstånd från Kyotoprotokollet och hänvisade bl.a. till att det skulle vara skadligt för amerikansk ekonomi att införa reglerna. EU, med det svenska ordförandeskapet i spetsen, bedrev under våren 2001 ett intensivt arbete för att få med Japan, Kanada, Australien och Ryssland i det fortsatta förhandlingsarbetet trots USAs avhopp.

Då Kyotoprotokollet fastslogs sköts flera viktiga tolkningsfrågor om hur protokollet ska fungera i praktiken på framtiden. Många frågor detaljregleras inte i protokollet utan det bestäms av de olika partsmötena (Conference Of the Parties, COP). Än så länge har det hållits sju sådana möten där olika frågor har diskuterats.¹⁶¹ Vid ett av dessa partsmöten¹⁶² enades t.ex. parterna om hur de politiska uppgörelserna skulle omsättas till juridiskt bindande text. Avtalet detaljreglerar inte heller inte frågan om efterlevnad och många länder har meddelat att de inte tänker ratificera Kyotoprotokollet innan de vet vilka regler som i praktiken kommer att gälla för hur åtagandena i protokollet ska uppnås. Vilka påföljder och andra reaktioner som avtalsbrott, till exempel att en part inte uppfyller sina åtaganden om att minska sina utsläpp, skulle kunna leda till och hur detta påföljdssystem ska fungera är exempel på viktiga förhandlingsfrågor.

9.2 Flexibla mekanismer

I Kyotoprotokollet ges i-länderna möjlighet att uppnå en del av sina åtaganden med hjälp av någon av protokollets s.k. flexibla mekanismer. Genom dessa kan ett i-land köpa utsläppsrättigheter eller genomföra projekt som minskar utsläppen i ett annat land och på så

¹⁵⁷ Jag har valt att placera Kyotoprotokollet i ett eget kapitel för att det annars skulle kunnat utgjort exempel för i stort sett varje metod och mekanism i det föregående kapitlet.

¹⁵⁸ United Nation Framework Convention on Climate Change, UNFCCC.

¹⁵⁹ Undertecknades 1997.

¹⁶⁰ EU har i sin tur gjort upp en s.k. bördefördelning vilken innebär att Sverige får öka sina utsläpp med ett par procent medan t.ex. Tyskland och Danmark ska genomföra kraftiga minskningar.

¹⁶¹ Wirth, D. The Sixth Session (Part Two) and Seventh Session of the Conference of the Parties to the Framework Convention on Climate Change. American Journal of International Law. Vol. 96, No. 3, 2002. S. 648-660. (Wirth, 2002).

¹⁶² COP-7 i Marrakech.

sätt minska andelen av åtagandet som måste genomföras i det egna landet. Internationell handel med utsläppsrätter (Emissions Trading, ET) kommer att kunna starta år 2008, givetvis under förutsättning att protokollet träder i kraft. Systemet är i korthet tänkt att fungera genom att ett land som har lägre utsläpp än vad de tillåts ha enligt Kyotoprotokollet kan sälja överskjutande utsläppsrätter till andra länder som haft svårare att klara uppgiften. De köpande länderna får därigenom starka incitament att förbättra sig, eftersom kostnaden för att inte minska sina utsläpp blir såväl synlig som, i de flest fall, kännbar. Utsläppsminskningar från projekt i andra i-länder kan räknas in i det egna landets utsläppsminskning genom mekanismen *gemensamt genomförande* (Joint Implementation). Mekanismens främsta syfte är att uppmuntra till export av bra och miljövänlig teknologi. *Mekanismen för ren utveckling* (Clean Development Mechanism, CDM) innebär att utsläppsminskningar från projekt i u-länder får tillgodoräknas i i-landet. Mekanismen är tänkt att bidra till en hållbar utveckling i u-länderna. För att undvika att ett land säljer så mycket av sina krediter att de inte når upp till sina åtaganden har den så kallade "commitment period reserve" införts. Enligt överenskommelsen ska 90% av krediterna behållas inom landet om inte den senaste utsläppsstatistiken kan visa att utsläppen väsentligen understiger 90% av utsläppet basåret 1990. Ett ramverk med regler för gemensamt genomförande har också etablerats och en kommitté ska väljas efter att protokollet har trätt i kraft. Kyotoprotokollet berör även frågor kring i-ländernas ansvar gentemot u-länderna vad gäller bl.a. teknologiöverföringar.¹⁶³

Det främsta argumentet för de olika överföringsmekanismerna är att de troligtvis kommer innebära mer kostnadseffektiva och effektiva utsläppsminskningar. Länder med höga kostnader för efterlevnad kan välja billigare alternativ i något annat land och på så sätt överföra resurser och teknologi till andra länder. Mekanismerna anses för första gången skapa ett direkt samband mellan en stats åtaganden och privata aktörers handlande. Förhoppningen är att företag skall bli intresserade av handel med koldioxid och att en privat marknad skall utvecklas och stödja och kanske till och med bära parternas ansträngningar att implementera Kyotoprotokollet. I en perfekt värld skulle det bli så lukrativt att Kyotoprotokollet skulle bli självgenomförande och automatiskt genomfört. För att mekanismerna skall vara verkningsfulla måste reglerna kring dessa vara utformade så att de utesluter parter som inte uppfyller huvudprotokollets förpliktelser. Det måste också finnas trovärdig information om parternas uppfyllelse, varför rapportering om åtgärder måste vara obligatorisk.¹⁶⁴

9.3 Kommittéer

Parterna har kommit överens om att etablera en kommitté (Compliance Committee). Den kommer att bestå av en dömande gren (Enforcement Branch) och en hjälpande gren (Facilitative Branch) med uppgift att ge råd och hjälp till parter när de skall uppfylla sina förpliktelser. De kommer att vara det huvudsakliga institutionella verktyget för att uppmuntra implementering av protokollet i medlemsstaterna. Kompetensfördelningen och maktfördelningen mellan de olika grenarna har diskuterats mycket och den inbördes fördelningen är i stora drag att grövre överträdelser skall hanteras av den dömande grenen medan mindre förseelser skall hanteras av den hjälpande grenen. Vid mötet i Bonn enades parterna om att den dömande grenen ska ha befogenhet att bestämma att en part som inte lever upp till sitt åtagande får ett avdrag på sin utsläppskvot i nästkommande åtagandeperiod plus en straffränta på 30%. Dessutom kan de ta bort ett lands möjligheter att medverka i de flexibla mekanismerna. Det skall vidare vara möjligt för ett land att inleda en process mot ett annat land angående uppfyllandet av åtagandena.¹⁶⁵

¹⁶³ Naturvårdsverkets hemsida.

¹⁶⁴ Brunnée, 1999. S. 14ff.

¹⁶⁵ Wirth, 2002

9.4 Rapportering

För att Kyotoprotokollet skall kunna genomföras och framförallt uppnå sitt syfte är det av avgörande betydelse att utsläpp av växthusgaser och vidtagna åtgärder rapporteras på ett så korrekt sätt som möjligt. För att säkerställa att så sker krävs det regler för hur rapporteringen ska ske och övervakning av att dessa regler efterlevs. En svår fråga att lösa vid Klimatkonferensens möte i Marrakech¹⁶⁶ var sammansättningen av den grupp som ska granska ländernas rapporter. FNs klimatsekretariat skall sammanställa en rapport om hur implementeringen av inhemska åtgärder sker med syfte att minska skillnaden i per capita utsläpp mellan Annex 1- och icke-Annex 1-länder. Det kommer troligtvis inte att finnas några påföljder direkt relaterade till rapporteringsskyldigheten för de länder som inte uppfyller kravet att rapportera.¹⁶⁷

¹⁶⁶ COP 7.

¹⁶⁷ Naturvårdsverkets hemsida .

10 Avslutning

10.1 Inledning

Utformningen av metoder för att främja efterlevnaden av internationella miljökonventioner är komplexa frågor och det går inte att generellt peka ut en metod som är mest effektiv för alla länder och typer av avtal. Som framgår av de föregående kapitlen har många faktorer, såsom ärlig och effektiv byråkrati, ekonomiska resurser och allmänhetens stöd betydelse för om stater efterlever och uppfyller sina förpliktelser. Även faktorer som att nationella ledare engageras och att internationella och nationella NGOs fokuserar på miljöfrågor och skapandet av expertkommittéer som stödjer den nationella byråkratin främjar efterlevnad.¹⁶⁸

10.2 Utvärdering av metoder

Såväl skapandet av regler och krav och implementering måste bygga på insamling av trovärdig information och utvärdering av denna. Det sker först och främst genom rapportering övervakning, och kontroll.¹⁶⁹

För de länder som *har vilja och kapacitet* att efterleva och uppfylla sina förpliktelser är de ovan nämnda s.k. transparenta metoderna de lämpligaste och mest effektiva. Olika aktörer såsom andra länders regeringar, icke statliga aktörer och individer kan använda rapporterna för att övervaka staternas agerande och på olika sätt förmå dem att efterleva. Hotet om någon form av tvångsåtgärder måste vara tillgängligt för att förhindra att stater upphör att uppfylla det de har åtagit sig. Möjligheten till och hotet om någon form av straff gör, enligt många åsikt, de transparenta metoderna ännu mera effektiva.

För de länder som *har vilja men saknar kapacitet* att uppfylla är de positiva incitamenten viktiga. Många fattiga länder faller inom denna kategori och incitamenten skapar inte bara kapacitet utan de hjälper även länderna att ge uppfyllandet och efterlevnaden av avtalet högre nationell prioritet. Metoderna bör inte heller leda till omotiverade administrativa bördor för landet i fråga.

För de länder som *har svag vilja men hög kapacitet* är någon form av tvångsåtgärder det mest verkningfulla. Även positiva incitament av olika slag kan uppmuntra till efterlevnad för denna kategori.

För länder som *har både svag vilja och dålig kapacitet* är alla tre strategierna viktiga för att förmå till efterlevnad. De positiva incitamenten och transparenta metoderna skapar kapacitet och bidrar till och uppmuntrar efterlevnad samtidigt som hotet om sanktioner avhåller staterna från att bryta mot avtalet.¹⁷⁰

Erfarenheter från och forskning kring befintliga efterlevnadsordningar visar att det generellt är viktigt att systemen är inriktade på att uppmuntra efterlevnad snarare än att bestraffa icke efterlevnad.¹⁷¹ Det övergripande syftet skall vara att förhindra överträdelse, försäkra att avtalen efterlevs och att avtalens syfte uppfylls. Det är inte bara mer effektivt, både ur ett miljö- och ekonomiskt perspektiv, utan det är också lättare att få en bred acceptans för ett sådant agerande och därmed få fler stater att vilja vara med i samarbetet.¹⁷² De konventioner som efterlevs bäst är de som håller parterna aktiva, har en central administration för att

¹⁶⁸ Brown/Weiss & Jacobson, artikel.

¹⁶⁹ Kiss & Shelton, 2000. S. 220.

¹⁷⁰ Brown/Weiss & Jacobsen, artikel. Del VI.

¹⁷¹ Brunnée, 1999.

¹⁷² Kiss & Shelton, 2000. S. 588.

övervaka tillämpningen och som har någon form av metod för att tukta de parter som inte uppfyller sina skyldigheter.¹⁷³

Många anser det omöjligt att ekonomiska instrument skulle kunna vara verkningsfulla som straff. Det beror på att de menar att det överhuvudtaget är osannolikt att parterna skulle komma överens om ett sådant användningsområde. Istället bör de ekonomiska instrumenten byggas in i ett system av åtaganden och förpliktelser på ett sådant sätt att de just förespråkar efterlevnad och istället för att vara inriktade på att motverka icke efterlevnad.¹⁷⁴

Bestraffningar mot icke efterlevnad anses spela en begränsad roll, varför multilaterala miljööverenskommelser inte kan förlita sig på traditionella icke efterlevnadsprocedurer för att förmå till efterlevnad.¹⁷⁵ Tryck från det internationella samfundet är egentligen den enda sanktionen och påtryckningsmedlet för att genomdriva efterlevnad. Vad i sin tur institutionell övervakning erbjuder, antingen genom internationella organisationer eller autonoma avtalsorgan, är möjligheten att organisera detta påtryckningsmedel på ett bredare plan.¹⁷⁶

Sammanfattningsvis förlitar sig parterna i huvudsak på positiva incitament för att öka efterlevnaden. Tvingande metoder och sanktioner av olika slag används i regel inte förrän som en sista utväg och de traditionella formella tvistlösningsprocedurerna ignoreras i stor utsträckning, även om överenskommelsen erbjuder möjligheten.

10.3 Avslutande tankar och funderingar

Under arbetets gång har jag insett att det bland såväl forskare som den breda allmänheten är en allmän och i vissa fall mer eller mindre accepterad uppfattning att stater inte uppfyller och efterlever åtaganden i internationella miljökonventioner. Samtidigt anser de flesta att det är ett angeläget ämne och att det behövs mer samarbete inom miljöområdet samt att graden av efterlevnad behöver förbättras. En annan vanlig åsikt bland lekmän är att det behövs mera kontroll och bestraffningar av dem som inte följer avtalen. Jag anser att det är en för enkel lösning att tro att hotet om sanktioner och utdömandet av hårdare straff automatiskt medför ökad efterlevnad. Frågan om staters agerande gentemot varandra och inom sina gränser är mycket mera komplicerade och kräver mer raffinerade lösningar än så.

Framförhandlandet av multilaterala miljöavtal handlar i många fall om att finna en balans mellan att få med så många stater som möjligt och att verkligen uppnå något. Ett avtal som inte kräver mer än det som parterna redan uppfyller dvs. en kodifiering av existerande beteende, är av ringa värde liksom ett avtal som är så långtgående att ingen kommer att ha möjlighet att uppfylla det inte heller är önskvärt. Ett avtal som är för långtgående och krävande kan skapa en känsla av att det inte är någon idé att ens försöka eftersom det ändå inte kommer att gå. Om ett avtal innehåller långtgående "straffklausuler" och hot om sanktioner kommer inte många stater att skriva på dem, eftersom få stater frivilligt utsätter sig för risken att bestraffas. Ytterligare en faktor att ta hänsyn till är att nya avtal och konventioner skall stämma överens med tidigare åtaganden liksom att de inte får bryta mot andra åtaganden som staterna har inom t.ex. WTO systemet.

EG- rätten brukar ibland framställas som ett föredöme inom den internationella miljörätten genom sin institutionella uppbyggnad, rapporteringsförfarande och möjligheten till domstolsprövning och att få sanktioner utdömda. Jämförelsen med EG rätten visar emellertid att det finns svårigheter vad gäller uppfyllande, efterlevnad, implementering, rapportering

¹⁷³ Ebbesson, 2000. S. 62.

¹⁷⁴ Brunnée 1999.

¹⁷⁵ Brunnée 1999.

¹⁷⁶ Birnie & Boyle, 2002. S. 181.

osv. även inom EU och en del menar att utvidgningen¹⁷⁷ kommer att leda till ökade problem inom detta området. Vidare anses Kyotoprotokollet av många vara nydanande och det sätts stora förhoppningar till att dess unika efterlevande system ska falla väl ut och stå modell för kommande miljökonventioner. Bara framtiden kan utvisa om det blir så eller inte.

Den frustration jag kände när jag började arbetet med uppsatsen över varför miljöfrågorna och miljösituationen inte tas på allvar av vissa finns kvar även efter att jag har satt mig in i ämnet. Är det statsuveräniteten och tänkandet i länder som avgränsningsbara enheter eller sektorsindelningen inom vetenskapliga discipliner och samhället i stort som hindrar effektiva lösningar och framförallt ökat samarbete? Beror det på ekonomiska faktorer eller handlar det om okunnighet om effekter och alternativ? Miljöarbetet måste vara globalt och sektorsövergripande för att vara verkningsfullt och effektivt och samordning av resurser och kompetens är viktiga faktorer för att nå resultat. De av människor konstruerade landgränserna får inte hindra miljöarbetet och indelningen av miljön mellan olika administrativa enheter eller myndigheter inom landet ska inte heller motverka miljösamarbete. De naturliga processerna som orsakar miljöförändringar kan inte påverkas av juridiken men juridiken kan ändra det mänskliga handlandet, som i sin tur i allra högsta grad påverkar miljön.

Ett av de största miljöhoten är den explosiva befolkningsökningen¹⁷⁸ som skett och som enligt beräkningar kommer att fortsätta ske. Frågor om befolkningsökning och hur den skall kunna hejdas faller inte inom det traditionellt miljörettsliga området, även om dess effekter i allra högsta grad får betydande miljökonsekvenser. Det talar för att det behövs mer sektorsöverskridande samarbete i fler frågor för att förhindra att miljöproblemen förvärras eller för att kunna avhjälpa dem. Under de senaste åren har den globala debatten fokuserat på terrorism och förekomsten av massförstörelsevapen som de stora hoten mot mänsklighetens existens, utveckling och fortlevnad. Hans Blix uttalade sig angående denna, i hans tycke ensidiga fokusering och enligt honom är terrorism allvarliga frågor men personligen är han mycket mer oroad över de globala miljöproblemen. Framförallt är han orolig över att frågorna inte tycks tas på allvar, i varje fall inte av de stora ländernas ledare och andra inflytelserika befattningshavare i världen. För att illustrera detta nämner han dessas hantering av klimatfrågan och växthuseffekten.¹⁷⁹

Jag har medvetet skrivit uppsatsen på en extrem makronivå vilket medför att teori såväl som analys tenderar att bli väldigt generell och kategorisk i vissa avseenden. Men det är just att se vilka faktorer som gör att stater följer avtal och vilka metoder som finns för att binda upp dem som varit syftet med min uppsats. Syftet med uppsatsen har inte varit att undersöka vilka faktorer som gör att en viss stat följer ett visst avtalet eller att utvärdera efterlevnadsnivån med ett specifikt avtal.

Det är min förhoppning att jag genom min uppsats har förmedlat kunskap om vilka faktorer som påverkar staters efterlevnad av internationella miljökonventioner och vilka metoder som finns och hur de används. Dessutom hoppas jag att jag genom uppsatsen har visat att det inte är så enkelt som att ”det vet ju alla att stater inte följer internationella miljökonventioner” eller att ”ökade sanktioner och hårdare straff är enda vägen att öka efterlevnaden”. Efterlevnad handlar inte enbart om ekonomiska uppoffringar och att u-länder inte har råd att efterleva internationella miljökonventioner för att de har andra, mer trängande behov, utan att det finns metoder och mekanismer anpassade för detta. Slutligen hoppas jag att uppsatsen har väckt många tankar och även frågor eftersom det är ett komplext område och uppsatsen är långt ifrån uttömmande.

¹⁷⁷ Av de tio nya medlemsstaterna som skedde den 1 maj 2004.

¹⁷⁸ Under de senaste hundra åren har jordens befolkning ökat från runt två miljarder till nästan sex miljarder.

¹⁷⁹ Hans Blix Lördagsintervju TV 4 Morgon den 20 december 2003.

11 Litteraturlista

Böcker

Birnie, P och Boyle, A. International Law and the Environment. 2nd Ed. University Press. Oxford. 2002. (Birnie & Boyle, 2002).

Bring, O och Mahmoudi, S. Sverige och folkrätten. Norstedts juridik. Stockholm. 1998. (Bring & Mahmoudi, 1998).

Brown/Weiss, E och Jacobson H. Engaging Countries, Strengthening Compliance with International Environmental Accords. The MIT Press. London. 1998. (Brown/ Weiss & Jacobson, 1998).

Chayes, A och Handler/Chayes. A. The New Sovereignty, Compliance with International Regulatory Agreements. Harvard University Press. London. 1995. (Chayes/ Handler & Chayes, 1995).

Connely, J och Smith, G. Politics and the Environment- from Theory to Practice. 2nd Ed. Routledge. New York. 2003. (Connely & Smith, 2003).

Ebbesson, J. Compability of International and National Environmental Law. Iustus Förlag. Uppsala. 1996. (Ebbesson, 1996).

Ebbesson, J. Internationell Miljörätt. 2:a upplagan. Iustus Förlag. Uppsala. 2000. (Ebbesson, 2000).

Hydén, G. Demokratisering i tredje världen. Studentlitteratur. Lund. 1998. (Hydén, 1998).

Kiss, A och Shelton, D. International Environmental Law. 2nd Ed. Transnational Publishers Inc. New York. 2000. (Kiss & Shelton, 2000).

Johansson, K-M (red). Sverige I EU: dilemman, institutioner, politikområden., SNS Förlag. Stockholm. 2002. (Johansson, 2002).

Ostrom, E. Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. Cambridge University Press. Cambridge. 1990. (Ostrom,1990).

Phil, H. Miljöekonomi för en hållbar utveckling. SNS Förlag. 1997. (Phil, 1997).

Sevastik, P. The Binding Force of Treaties under International Law. Handbook for Governmental Lawyers and Human Rights Advocates. Iustus Förlag AB. Uppsala. 1997. (Sevastik, 1997).

Swanson, T och Johnston, S. Global Environmental Problems and International Environmental Agreements, The Economics of International Institution Building. 1999. (Swanson & Johnston, 1999)

Tillståndet i världen (2001) Worldwatch Institute. Naturvårdsverkets hemsida.

Artiklar

Bontems, P och Rotillion, G. Honesty in Environmental Compliance Games. *European Journal of Law and Economics*. Kluwer Academic Publishers. 10:1, 2000. s. 31-41. (Bontems & Rotillion, 2000).

Bosselmann, K. Environmental Governance and State Sovereignty: A new Approach to Compliance. University of Aukland. (Bosselmann, artikel).

Brown/Weiss, E och Jacobsen, H. Understanding National Compliance with International Environmental Agreements. (Brown/Weiss & Jacobsen, artikel).

Brunnée, J. Economic Instruments Enhancing Compliance. Kagawa University, Takamatsu, Japan 12 December 1999. Draft. (Brunnée, 1999).

Chayes, A och Handler/Chayes, A. On compliance. *International Organization*, Volume 47, Issue 2. 1993. S. 175- 205. (Chayes & Handler/Chayes, 1993).

Churchill, R och Ulfstein, G. Autonomous Institutional Arrangements in Multilateral Environmental Agreements: A Little Noticed Phenomenon in International Law. *American Journal of International Law*, Vol. 94, No.4. 2000. S. 623-659. (Churchill & Ulfstein, 2000).

Gipperth, L. Lagstiftning eller självreglering i miljöretten. *Svensk Juristtidning*, 2001. Nr. 3. S 280- 292. (Gipperth, 2001).

Göteborgs-Posten. Krafttag mot smuggling. 030603. S 28.

Göteborgs-Posten. Låg skatt på gröna fordon. 040205. S 24.

Hardin, G. The Tragedy of the Commons. *168 Science* 243. 1968. (Hardin, 1968).

Krarup, S. Can Voluntary Approaches Ever be Efficient? *Journal of Cleaner Production*. Volume 9, Issue 2. April 2001. S 135-144. (Krarup, 2001).

Litfin, K. Sovereignty in Worlds Ecopolitics. *Mershon International Studies Review*, Vol. 42, No. 2, 1997, S. 167-204. (Litfin, 1997).

Olsson, Å. Beaktandet av internationella miljökonventioner i svensk praxis. *Juridisk Tidskrift* 1998-99:4. S. 894-912. (Olsson, 1998/99).

Sterner, T. Tillväxt och miljö. Rapport från SIDA. 2000. (Sterner, 2000).

Tyran, J-R och Feld L-P. Why People Obey the Law: Experimental evidence from the provision of public goods. *CESifo Working Paper No.651 (2)*. 2002. (Tyran & Feld, 2002).

Wirth, D. The Sixth Session (Part Two) and Seventh Session of the Conference of the Parties to the Framework Convention om Climate Change. *American Journal of International Law*. Vol. 96, No. 3, 2002. S. 648-660. (Wirth, 2002).

Övriga källor

Bengtsson, Bertil. E- post intervjuer hösten 2003.

Bengtsson, Håkan. Naturvårdsverket. E- post intervjuer hösten 2003.

Blix, Hans. Lördagsintervju TV 4 Morgon. 031220

CITES. www.cites.org

Förenta Nationerna. www.un.org

Föreläsningar i Internationell rätt. Juridiska institutionen. Handelshögskolan vid Göteborgsuniversitet. Hösten 2001

Föreläsningar i Introduktion till miljöpolitik. Statsvetenskapliga institutionen. Göteborgs universitet. Hösten 2003

Föreläsningar Miljörätt. Juridiska institutionen. Handelshögskolan vid Göteborgsuniversitet. Hösten 2001

Google. www.google.com

Merriam- Webster Dictionary www.m-v.com

Naturvårdsverkets hemsida: www.naturvardsverket.se

Norstedts Stora engelska ordbok

Regeringskansliet, Miljödepartementet. Bakgrundsdokument. Gemensam nordisk ståndpunkt om efterlevnad av globala och regionala miljöavtal.

Regeringskansliet, Miljödepartementet. Compliance in Multilateral Environmental Agreements (MEAs). An informal comparison of draft or existing compliance regimes under six MEAs.

Science Direct. www.sciencedirect.com

Ström, Jakob. Utrikespolitisk föreningens möte Handelshögskolan i Göteborg. 031125

Universitetsbibliotekets hemsida: www.ub.gu.se

Unneberg, Monica. Miljödepartementet. E- post intervjuer hösten 2003.

Bilaga 1

Sammanställning av E-postintervjuer

Frågor har skickats till

- Svenska naturskyddsföreningen (info@snf.se)
- Greenpeace (info@nordic.greenpeace.org)
- Miljödepartementet (info@environment.ministry.se) (till Jakob Ström men hänvisades till Monika Unneberg genom Per Thege)
- Naturvårdsverket (info@natur.naturvardsverket.se)
- Gunnar Sjöstedt på IU (genom adressen info@iu.se att: Gunnar Sjöstedt)

Jag har även varit i kontakt med Bertil Bengtsson.

Exempel på brev

Hej!

Jag heter Karin Börjesson. Jag skriver min uppsats i tillämpade studier (20 poäng) inom internationell miljö rätt. Uppsatsen handlar om varför stater ingår internationella miljöavtal/ miljökonventioner, vilka incitament eller metoder som används för att få stater att följa avtalen och vad som gör att stater följer respektive inte följer avtalen. Jag undrar om någon hos er på X har möjlighet att hjälpa mig att besvara några frågor.

- Vad anser du är det som generellt gör att stater följer respektive inte följer de internationella miljöavtalen? Ge gärna exempel.
- Vilka metoder eller incitament anser du vara mest verkningsfulla? Ge gärna exempel.
- Anser du att det behövs mer tvång eller skall det bygga på frivilliga åtaganden inom den internationella miljö rätten?
- Övriga synpunkter?

Tack på förhand!

Med vänlig hälsning

Karin Börjesson

Frågeställningarna är vida, för att inte uppmuntra till svar av karaktären ja eller nej. De är dessutom ställda så att det är upp till var och en hur mycket de vill svara på varje fråga.

Håkan Bengtsson på Naturvårdsverket

Vad anser du är det som generellt gör att stater följer respektive inte följer de internationella miljöavtalen? Ge gärna exempel.

Håkan Bengtssons bild av de internationella miljöavtalen och efterlevnaden av dessa är att det först och främst handlar om politisk vilja. Om inte den finns är sannolikt staten i fråga inte intresserad av att vara part till avtalet/konventionen. Om staten är part har man naturligtvis genom undertecknande, ratificering och nationellt införlivande tydligt visat att man har viljan och ambitionen att följa regelverket ifråga. För de som är part men struntar i överenskommelsen är det svårare att förklara deras agerande. I normalfallet drabbas man ju inte av några egentliga sanktioner mer än att man hamnar i skamvrån. Trots allt är det ett pris

man betalar när man hamnar i skamvrån så det måste finnas något som uppväger det. Kanske handlar det om konkurrerande intressen och ekonomi?

Vilka metoder eller incitament anser du vara mest verkningsfulla? Ge gärna exempel.

Vet inte, men man kan kanske misstänka att dels förpliktelseernas natur och dels risken för att drabbas av hårda sanktioner påverkar vissa staters vilja att underkasta sig miljökonventioner. Ju mindre förpliktande regler, desto större sannolikhet att fler stater vill vara part till avtalet. Tuffa sanktionsmöjligheter kanske i sin tur påverkar de miljörättsligt relevanta materiella bestämmelserna. För de som är parter borde, tycker jag, logiken säga att om man riskerar att drabbas av något utöver den politiska skamvrån så lägger man också på ett extra kol för att se till att man lever upp till förpliktelseerna. Under Kyoto Protokollat har som bekant framförhandlats ett system för efterlevnad som är unikt. Här riskerar man att drabbas av ett flertal förhållandevis väl utmejslade sanktioner om man inte uppfyller sina utsläppsåtaganden. Vissa är mjuka andra riktigt vassa och betungande. En domstolsliknande kommitté, compliance committee, skall inrättas. Det återstår dock att se om Kyoto Protokollat träder i kraft.

Anser du att det behövs mer tvång eller skall det bygga på frivilliga åtaganden inom den internationella miljörätten? I någon mån så är alla internationella åtaganden frivilliga, eftersom ingen stat kan tvingas att skriva under och ratificera miljökonventioner. Vad som är bäst i varje enskilt fall måste bedömas i varje enskilt fall. Som jag antytt ovan finns det kanske ett mer eller mindre tydligt samband med antalet stater som kan tänkas skriva under/ratificera och förpliktelseernas, inklusive tvångsmekanismers, natur. På sikt vore det väl spännande och sannolikt bra om vi kunde få se en internationell miljödomstol som kunde övervaka alla miljökonventioner men dit är det sannolikt långt.

Monica Unneberg Miljödepartementet.

Generellt: Det bedrivs ett omfattande arbete när det gäller efterlevnad av miljöavtal. Efterlevnadsordningar (compliance mechanisms) har förhandlats fram (t.ex. Montreal, Cites, Kyoto, Århus, Basel) och förhandlas (t.ex. PIC, POPs, Cartagena). Riktlinjer om efterlevnad har tagits fram inom UNEP och UN/ECE.

Sveriges ståndpunkt är att det är viktigt att efterleva multilaterala miljöavtal och att det krävs starka och effektiva efterlevnadsordningar. Vi är därför mycket drivande inom det området. Jag har bl.a. varit med i framtagandet av ett gemensamt nordiskt papper om just efterlevnad som jag bifogar här för din kännedom. Det togs fram inför Nordiska Ministerrådets möte i oktober 2003. Det var inte föremål för formellt antagande men användes som bakgrundsmaterial till ett nordiskt nätverk som skapades för ett bättre framtida nordiskt samarbete.

Vad anser du är det som generellt gör att stater följer respektive inte följer de internationella miljöavtalen? Ge gärna exempel. Anledningen till att stater generellt följer ett miljöavtal kan vara att målet med avtalet överensstämmer med vad man nationellt strävar efter. Vårt arbete med framtagande av EG-rättsliga dokument om handel med utsläppsrätter är ett exempel där vi inte klarar växthuseffekten på egen hand och där ett samarbete krävs. Som du vet tillhör Sverige (och EU) de länder som har "lättast" att följa avtalen som ingås eftersom våra förutsättningar skiljer sig från t.ex. U-ländernas. Anledningen till att ett U-land inte kan följa ett avtal kan t.ex. bero på avsaknad av ett nationellt fungerande regelverk, administration, kapacitet osv. Viljan kan finnas men inte möjligheten. Därför arbetar vi för efterlevnadsordningar, kapacitetsuppbyggnad, teknologiöverföringar m.m. Detta är även svaret på dina två övriga frågor, dvs. att skapa internationella riktlinjer och efterlevnadsordningar är ett bra och effektivt sätt att få stater att följa de avtal de ingår.

Partskonferensernas beslut är ett starkt politiskt påtryckningsmedel (se exempel på framgångsrika beslut under Montrealprotokollet och Cites).

Bertil Bengtsson

Vad anser du är det som generellt gör att stater följer respektive inte följer de internationella miljöavtalen? Ge gärna exempel. Bertil Bengtsson menar att man kan skilja mellan de fall där det finns en internationell ordning, t.ex. ett EG- direktiv och fall där det inte finns någon sådan skyldighet. I båda fallen är det naturligtvis staternas egenintresse, framförallt ekonomiska skäl, som gör att man kan vara skeptisk mot miljövänliga regler. Vidare menar han att man alltid får vänta sig ett visst motstånd från näringslivets sida och att det sedan beror på det politiska läget hur tungt deras inställning väger. Eftersom miljöregler ofta innebär inskränkningar i äganderätten så kan deras genomförande också bli känslig från politisk synpunkt, särskilt då vissa partier håller starkt på äganderätten. Även rättsliga traditioner betyder mycket. En ordning som ter sig främmande för det nationella rättssystemet tar emot att genomföra. Detta gäller även rent lagtekniska frågor och Bertil ger som exempel hur han själv i många sammanhang har känt irritation när man skall försöka genomföra EG regler med deras omständliga och ibland klumpiga formuleringar som inte stämmer med vanlig svensk lagstiftningsteknik. Det är ett problem för jurister och en påverkande faktor är en motsträvig inställning t. ex. bland departementens tjänstemän vilket fördröjer genomförandet av reglerna.

De faktorer som gör att stater följer reglerna är att staterna vill skaffa sig internationell goodwill, på EG området undvika sanktioner och ibland tycker man att naturen har ett egenvärde i sig, - om det inte kostar för mycket.

Bertil menar att det till stor del behövs tvång, vilket är ett problem när man inte kan åberopa skyldigheterna på samma sätt som de som åligger en EU medlem.