



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Erik Ludvigsson

Efterlevnad av Kyotoprotokollet

Examensarbete
20 poäng

Annika Nilsson

Miljörätt

HT 2005

Innehåll

SAMMANFATTNING	1
FÖRORD	1
FÖRKORTNINGAR	2
INLEDNING	3
1.1 Ämnesval	3
1.2 Syfte	4
1.3 Avgränsningar	4
1.4 Begrepp	5
1.5 Material och metod	6
1.6 Disposition	6
2 KLIMATFRÅGAN	7
2.1 Den globala uppvärmningen	7
2.2 Avslutande kommentarer	9
3 INTERNATIONELL MILJÖRÄTT	10
3.1 Inledning	10
3.2 Den internationella miljörettens utveckling	11
3.2.1 Äldre miljö rätt	11
3.2.2 Den första perioden	12
3.2.3 Den andra perioden	14
3.2.4 Den tredje perioden	14
3.2.5 Den fjärde perioden	16
3.3 Statsansvar	17
3.4 Avslutande kommentarer	20
4 EFTERLEVNAD AV INTERNATIONELLA MILJÖRÄTTSLIGA AVTAL	22
4.1 Inledning	22
4.2 Faktorer som påverkar efterlevnad	23
4.2.1 Varför följer stater avtal?	23

4.3	Varför bryter stater mot avtal?	24
4.4	Non-compliance procedures	25
4.4.1	Grundläggande uppbyggnad	25
4.4.2	Metoder för att skapa efterlevnad	28
4.4.2.1	Transparent informationssystem	30
4.4.2.2	Positiva stimulansåtgärder	32
4.4.2.3	Tvingande åtgärder	33
4.4.3	Exempel på non-compliance procedures	34
4.5	Avslutande kommentarer	37
5	EFTERLEVNAD AV KLIMATREGIMEN	39
5.1	Inledning	39
5.2	Klimatkonventionen	40
5.2.1	Klimatkonventionens materiella innehåll	40
5.2.2	Efterlevnad av Klimatkonventionen	42
5.3	Kyotoprotokollet	44
5.3.1	Kyotoprotokollets materiella innehåll	44
5.3.2	Efterlevnad av Kyotoprotokollet	48
5.4	Marrakechreglerna	50
5.5	Avslutande kommentarer	55
6	ANALYS	57
6.1	Inledning	57
6.2	Management eller enforcement	59
6.3	Marrakechreglernas utformning	61
6.4	Marrakechreglernas framtid	62
6.5	Avslutande kommentarer	64
	KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING	65

Sammanfattning

Klimatfrågan är vetenskapligt komplicerad och har förknippats med både metodisk osäkerhet och politiska tvister. Teorin att jordens medeltemperatur ökar till följd av människors utsläpp av växthusgaser genom framför allt förbränning av fossila bränslen har inte fullständigt stöd, men får anses vara den förhärskande uppfattningen. Att åtgärda klimatfrågan är förknippat med mycket stora kostnader för att uppnå små förändringar vars betydelse kan diskuteras.

Internationell miljö rätt innehåller principer om gott grannskap mellan stater i den meningen att stater inte fritt får släppa ut ämnen som förstör andra staters miljö. Det går också att bygga en rimlig argumentation för att internationell sedvanerätt innehåller ett generellt förbud för stater att genom utsläpp av växthusgaser påverka klimatet för andra stater, men det är i så fall omöjligt att tillämpa direkt i praktiken. Internationell sedvanerätt ger dock ramar för skapandet av specifika konventioner på området.

Utvecklingen av internationell miljö rätt har gått mot att skapa självgenomdrivande konventioner, d v s konventioner som innehåller alla instrument som behövs för att genomdriva den. Sådana instrument kan samlas under begreppet *non-compliance procedures*. Processen är i allmänhet uppbyggd kring ett informationssystem med självrapportering som grund. Positiva stimulansåtgärder används för att uppmuntra efterlevnad och tvingande åtgärder används för att bemöta icke-efterlevnad.

En teori, *management doctrine*, menar att det är de förstnämnda åtgärderna som fungerar bäst därför att staters icke-efterlevnad beror på bristande kapacitet och inte bristande vilja. Därför är stöd och inte bestraffning att föredra. En annan teori, *enforcement doctrine*, menar att det även krävs sanktioner som kan verka avskräckande för stater. Den förstnämnda teorin har traditionellt haft störst stöd, men med utvecklingen av mer specifika åtaganden inom internationell miljö rätt betonas den sistnämnda teorin alltmer. De olika angreppssätten är dock möjliga att kombinera i en *non-compliance procedure* och vilken blandning av metoder som förespråkas är beroende av bedömningen av staters beteende när det gäller efterlevnad och förutsättningarna i den aktuella konventionen.

Kyotoprotokollets efterlevnadsregler innehåller fler inslag av *enforcement doctrine* än för något tidigare internationellt miljö rättsligt avtal. Reglerna har skapat en domstolslik institution kallad *enforcement branch* med rätt att döma ut vissa tvingande sanktioner. Denna utveckling är av allt att döma nödvändig om Kyotoprotokollet med dess stora genomförandekostnader inte skall drabbas av ett fripassagerarproblem som riskerar att underminera hela klimatregimens trovärdighet. Dock innehåller reglerna idag en del brister och det kommer sannolikt att bli nödvändigt att ytterligare förstärka sanktionerna i framtiden om de skall kunna fungera effektivt.

Förord

”Den vinner som är trägen, den förlorar som ger opp”
Lars Winnerbäck, ”Elden”, 2001

Tack till familjen och övriga intressenter.

Erik Ludvigsson, Lund, 2006-01-15

Förkortningar

AAU	Assigned Amount Unit
CER	Certified Emission Reduction
CITES	Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora
COP	Conference of the Parties
ERT	Expert Review Team
GEF	Global Environmental Facility
GWP	Global Warming Potential
ICJ	International Court of Justice
IMF	International Monetary Fund
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ITLOS	International Tribunal for the law of the seas
MEA	Multilateral Environmental Agreement
MOP	Meeting of the Parties
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NGO	Non-Governmental Organization
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development
PCIJ	Permanent Court of International Justice
RMU	Removal Unit
SBI	Subsidiary Body for Implementation
SBSTA	Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice
UNEP	United Nations Environment Programme
UNFCCC	United Nation Frame Convention on Climate Change
WMO	World Metrological Organization
WTO	World Trade Organization

Inledning

1.1 Ämnesval

Jag inledde det här examensarbetet med inställningen att jag borde skriva något om Kyotoprotokollet. Ett aktuellt miljörättsligt ämne förknippat med nyskapande rättsliga lösningar, osäker framtid, politiskt skyttegravskrig och domedagsprofetior väckte min nyfikenhet.

Det visade sig efter en del inledande överväganden att det finns många olösta problem och intressanta folkrättsliga frågor när det gäller regleringen rörande efterlevnad av Kyotoprotokollet. Hur genomförs ett långtgående och komplicerat avtal som Kyotoprotokollet i en internationell anarkisk rättsordning där ingen högre tvångsmakt finns att tillgå? Vilka metoder kan tänkas vara tillgängliga för att tvinga självständiga stater till efter rättelse av ett avtal som hävdas vara mer långtgående och resurskrävande än något tidigare inom internationell miljörätt? Vilka rättsliga skäl finns det för stater att följa Kyotoavtalet?

Andra intressanta frågor dök emellertid upp som jag upplevde behövde besvaras för att få en komplett bild av frågeställningen. Finns det något rättsligt förbud mot att överhuvudtaget släppa ut vissa ämnen om dessa kan sägas skada jordens klimat? Hur har internationell miljörätt utvecklats för att komma fram till dagens system för efterlevnad? Vilken rättshistorisk betydelse kommer Kyotoprotokollets efterlevnadsregler att ha och hur bör de kompletteras i framtiden?

En omedelbar invändning man kan ha mot relevansen av detta ämnesval är att de rättsliga skälen att följa Kyotoprotokollet är försumbara i jämförelse med andra aspekter av internationella relationer. Det går till exempel att hävda att utan en politisk vilja att upprätthålla ett folkrättsligt avtal så spelar det inte någon roll vilket rättsligt sanktionssystem som finns, givet att någon form av våld inte är tillgänglig som metod för att genomdriva det. Det kan också hävdas att nationalekonomiska faktorer avgör graden av efterlevnad mer än alla former av folkrättsliga sanktionssystem.

En sådan ståndpunkt kan sägas innebära att internationell miljörätt till övervägande del egentligen är internationell miljöpolitik där saker som internationella politiska maktförhållanden, inhemska politiska faktorer, ekonomi och diplomati är viktigare än paragrafer på ett papper för framgången av en internationell rättslig regim.

Ett annat synsätt är att betrakta den internationella miljörätten som en rättsordning som skapats av stater med idealistiska skäl och oftast med en vilja att ta dess regler på allvar. Stater kan med detta synsätt bygga upp fungerande rättsordningar sinsemellan baserade på gemensamma institutioner och intressen som kan fungera likt alla andra rättsordningar –

även i avsaknad av dagspolitisk vilja eller gynnsamma ekonomiska prognoser.

Bägge dessa synsätt är givetvis relevanta och jag gör inte anspråk på att förespråka det ena framför det andra. Man måste dock ställa frågan om den internationella miljörätten alls kommer att ha någon betydelse i framtiden om det inte finns effektiva sätt att få stater att fullfölja sina förpliktelser och åtaganden. Antalet miljörättsliga fördrag ökar och det finns idag hundratals olika konventioner som omfattar olika aspekter av miljön.¹ Långt ifrån alla av dessa kan sägas fungera på ett effektivt sätt. Kommer vi att se en utveckling mot att stater upphör att sluta sådana avtal eller mot ett system där befintliga regler tas på allvar och efterlevs?

1.2 Syfte

Syftet med den här uppsatsen är att analysera förutsättningarna för Kyotoprotokollets efterlevnadsregler att fungera effektivt. Problemställningarna är följande:

- Hur ser ett sanktionssystem som effektivt uppnår efterlevnad inom internationell miljörätt ut?
- Hur effektivt kan Kyotoprotokollets sanktionssystem bedömas vara?
- På vilket sätt skulle Kyotoprotokollets sanktionssystem behöva kompletteras för att bli mer effektivt?

1.3 Avgränsningar

Uppsatsen handlar om efterlevnad av folkrättsliga avtal. En första avgränsning kan göras rörande de konventioner som studeras. I den här uppsatsen behandlas andra folkrättsliga avtal än Kyotoprotokollet och tillhörande överenskommelser endast i förbigående och då för att belysa någon aspekt av Kyotoprotokollet – till exempel genom någon form av jämförelse med sanktionssystemet i ett äldre internationellt miljörättsligt avtal.

För detta examensarbete har det varit viktigt att sätta gränser mot andra ämnen – främst statsvetenskapliga och nationalekonomiska sådana. I den här uppsatsen behandlas exempelvis inte frågor om Kyotoavtalets effekt på den ekonomiska utvecklingen, förutsättningar för att lösa klimatfrågor, moraliska status eller politiska framtid annat för att belysa det sammanhang i vilket Kyotoprotokollets efterlevnadsregler har växt fram.

¹ I litteraturen nämns olika antal mellan 200 och 425, beroende på hur begrepp som ”internationellt miljörättsligt avtal” definieras.

1.4 Begrepp

Compliance är den engelska termen för det efterlevnadsbegrepp som den här uppsatsen handlar om. Att efterleva ett avtal är att uppfylla de skyldigheter och åtaganden som följer av avtalet. För efterlevnad kan således krävas att en stat inte bara implementerat en viss skyldighet utan även att det sker på ett sådant sätt att statens åtagande är uppfyllt. I den här uppsatsen används uttrycket *icke-efterlevnad (non-compliance)* som motsats till efterlevnad – det som är fallet när en stat inte efterlever ett avtal.

Två närbesläktade begrepp är *effektivitet* och *implementering*. Med effektivitet avses ofta ett värde på hur väl syftena till ett avtal uppnås – till exempel att minska koncentrationen av koldioxid i atmosfären. Den typen av effektivitet ökar sannolikt med en god reglering kring efterlevnad, men även andra faktorer kan spela en viktig roll. För effektivitet i den meningen torde det inte nödvändigtvis krävas att varje part efterlever avtalet. En central fråga för den här uppsatsen är i vilken grad ett sanktionssystem kan förväntas bidra till att skapa efterlevnad av ett avtal. Denna form av effektivitet skulle kunna kallas för *processeffektivitet* och är den typ av effektivitet som behandlas i den här uppsatsen.

Med implementering avses de åtgärder en stat vidtar för att uppfylla sina åtaganden enligt ett avtal, till exempel genom att föra in avtalet i den inhemska rätten på något sätt. Att alla avtalsparter implementerat ett avtal innebär dock varken att avtalet är effektivt eller att staterna efterlever det. Det kan fortfarande vara fallet att avtalet är illa utformat för att effektivt uppfylla sina mål eller att staterna inte efterlever det genom att till exempel släppa ut för stor mängd av ett visst ämne i atmosfären. Hur implementering sker på nationell nivå behandlas inte närmare i den här uppsatsen.

Internationellt miljörettsligt avtal är den vanligaste svenska översättningen av det engelska uttrycket *multilateral environmental agreement*, som syftar på ett folkrättsligt avtal på miljörettens område mellan fler än två stater. I den här uppsatsen kommer jag att använda den väl etablerade förkortningen *MEA* när jag syftar på ett sådant avtal.

Non-compliance procedure är det begrepp jag valt att använda som benämning för de efterlevnadsregler och processen kring efterlevnadsfrågor som finns i en MEA. I detta begrepp innefattas institutioner, processuella regler, informationssystem och i förekommande fall ett sanktionssystem.

En konvention med dess regler och institutioner bildar vad jag i den här uppsatsen valt att kalla för en *regim*. En sådan administrativ *regim* kan vara mer eller mindre autonom från avtalets parter. *Klimatregimen* avser det rättsliga system som följer av klimatkonventionen och Kyotoprotokollet med dess regler, institutioner och organ.

1.5 Material och metod

Jag har för denna uppsats använt traditionell juridisk metod där studier av doktrin varit det viktigaste inslaget. Kapitel 2 – 5 präglas i huvudsak av en deskriptiv metod, där jag ger en bred bild av arbetets problemställningar. Den analyserande delen återfinns i kapitel 6 där jag diskuterar invändningar och alternativa förhållningssätt till den idag rådande ordningen. Analys sker emellertid även fortlöpande i uppsatsen, särskilt i de avslutande kommentarer som finns i slutet av varje kapitel.

Då ämnet delvis är av mycket dagsaktuell natur har det varit relativt svårt att hitta litteratur i form av böcker på området som beskriver just Kyotoprotokollets efterlevnadsregler. En stor mängd artiklar som skrivits på ämnet har funnits att tillgå vilka varit till stor hjälp. Litteratur om internationell miljö rätt och internationell rätt i allmänhet har också varit till stor nytta. Det finns mycket av rapporter och inlagor från olika organisationer att tillgå som berör olika aspekter av Kyotoprotokollet. En del av dessa är från organisationer som företräder någon viss linje i frågan. Sådant material har behandlats med tillbörlig försiktighet.

De flest källor har varit på engelska. Jag har valt att inte översätta använda citat ur litteratur, konventioner och andra källor till svenska, då jag bedömt att en översättning skulle riskera att viktiga språkliga nyanser går förlorade. Så är även fallet med vissa centrala begrepp som används i uppsatsen.

1.6 Disposition

Uppsatsen inleds med ett kapitel om klimatfrågan ägnat att ge en översiktlig bild av problemet som miljö rätten skall hantera i detta fall. Därefter följer ett kapitel som ger den folkrättsliga bakgrunden till ämnet. Här behandlas utvecklingen av sanktioner inom internationell miljö rätt, grundläggande relevanta folkrättsliga principer om bland annat statsansvar och territoriell suveränitet.

Efterlevnad som begrepp behandlas i det följande kapitlet. Det handlar här om anledningar till att stater ingår och bryter mot internationella miljö rättsliga avtal och vilka metoder som används för att öka efterlevnad och bestraffa icke-efterlevnad.

Nästa kapitel handlar om Klimatkonventionen och Kyotoprotokollets materiella innehåll. Kapitlet avslutas med de så kallade Marrakechreglerna, vilket är det tillägg till Kyotoprotokollet som innehåller den närmare regleringen av sanktionssystemet. Efter det här kapitlet kan Kyotoprotokollets efterlevnadsregler jämföras med de exempel och teorier som presenterats i tidigare kapitel. Det sker i det avslutande analyserande kapitlet som även diskuterar alternativa metoder som skulle kunna användas för att öka efterlevnaden av Kyotoprotokollet.

2 Klimatfrågan

2.1 Den globala uppvärmningen

Ett särdrag hos miljöretten är förhållandet mellan aktörer och reaktörer – att människor agerar på ett sätt som skapar en reaktion i den fysiska miljön efter naturlagar på sätt som gör att det uppstår behov av den juridik som kallas miljörett.² Det framstår därför som relevant att inledningsvis beskriva det miljöproblem som juridiken som skall behandlas i denna uppsats är ägnad att lösa.

Jorden genomgår hela tiden förändringar i temperaturen och det finns många obesvarade frågor och ett antal teorier om påverkan av mänskliga aktiviteter på dessa förändringar. Teorin bakom den globala uppvärmningen³ är att människor genom ökade utsläpp av vissa gaser bidrar till att påverka jordens klimat på ett sådant sätt att planetens medeltemperatur höjs. De gaser det framför allt handlar om är koldioxid, metangas, dikväveoxid och ett antal ozonskiktsförtunnande ämnen. Av dessa är koldioxid den gas som har störst betydelse. Koldioxid förekommer naturligt i atmosfären och är en del av det kretslopp där syre produceras.

Genom förbränning av fossila bränslen släpps mer koldioxid ut i atmosfären vilket många tror rubbar den naturliga balansen av gaser i atmosfären. Växthusgaser gör att solens strålning behålls inom jordens atmosfär. Man tänker sig alltså att solens strålar istället för att reflekteras ut i rymden i ökad utsträckning behålls inom atmosfären och värmer upp jorden. Den naturliga växthuseffekten innebär att jorden är mellan 15 och 30 grader varmare än den skulle vara annars. Mänskliga utsläpp av växthusgaser hävdas innebära en ytterligare ökning av jordens medeltemperatur vilket antas innebära svåröverskådliga effekter på klimatet såsom ändrade havsströmmar, extrema väderfenomen, förändrade nederbördsförhållanden med mer. Detta befaras i sin tur leda till allvarliga sociala, ekonomiska och ekologiska problem.

Genom skogsavverkning av framför allt regnskog, men även annan skog som inte återplanteras, antas balansen rubbas ytterligare då koldioxiden inte längre kan tas upp i de avverkade skogarna. Betydelsen av sådana så kallade kolsänkor har blivit föremål för diskussion under förhandlingarna inför Kyotoprotokollet och är fortfarande inte helt avgjord inom klimatregimen. En ytterligare faktor är världshaven som absorberar en stor del av den koldioxid som finns i atmosfären. Det spelar ingen roll var på jorden utsläpp av en växthusgas sker eftersom gasen snabbt blandas upp i atmosfären och sprids över jorden. Klimatproblematiken är således per definition av global

² Se till exempel Westerlund, Staffan, *Miljörättsliga grundfrågor 2.0*, s 33 ff eller Michanek, Gabriel och Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljöretten*, s 38 ff.

³ En grundläggande beskrivning av växthuseffekten som använts för detta kapitel finns i Prop.2001/02:55 s 11ff. Andra informativa källor har varit www.naturvardsverket.se liksom www.unfccc.int.

natur, även om en ökad medeltemperatur kan antas få olika konsekvenser på olika delar av jorden.

Mänsklig påverkan på klimatet är svår att studera då det finns en fördröjning mellan den mänskliga aktiviteten och effekten på klimatet. Mycket av studierna som ligger till grund för dagens vetenskapliga teorier är därför simulerade modeller som tas fram med hjälp av avancerade datorer, särskilt i regi av FN-organet IPPC, *Intergovernmental Panel on Climate Change*. 2001 beräknades det på detta sätt att jordens temperatur kommer att stiga med 1,4-5,8 grader under det här seklet.⁴ I samma rapport uppskattas det att jordens medeltemperatur har stigit med 0,6 grader mellan 1861 och 2000.

Det råder inte full uppslutning kring teorierna om global uppvärmning. Det råder dock inget tvivel om att anhängarna av denna modell för närvarande är fler och mer framgångsrika än anhängare av andra teorier om jordens klimat. Det finns de som hävdar att klimatförändringar främst beror på förändringar i solens aktivitet, till exempel i form av varierande omfattning av så kallade solfläckar. Det finns även olösta frågor kring hur moln och vattenånga i atmosfären samverkar med växthusgaser för att behålla värme på jorden.⁵ Det finns även de som medger att det finns en antropogen – mänskligt orsakad – påverkan på klimatet, men anser att den är betydligt mindre än vad som hävdas av anhängarna av teorierna om global uppvärmning.

Andra skeptiker ser talet om global uppvärmning som ett nytt och ständigt trumfkort för en av domedagsprofetior präglad miljörörelse. Oavsett vilka miljöförbättringar som sker inom industri och andra sektorer kan det alltid hävdas att det måste göras mycket mer om inte den globala uppvärmningen ändå skall radera alla framsteg. Det är möjligen en överdrift, men det är likväl uppenbart att andra faktorer än de miljömässiga påverkar frågan. Så här lät det från det oberoende FN-organet IPPC 2001:

*Decisions about technology, investment, trade, poverty, biodiversity, community rights, social policies or governance, which may seem unrelated to climate policy, may have profound impacts upon emissions, the extent of mitigation required, and the cost and benefits that result. Conversely, climate policies that implicitly address social, environmental, economic and security issues may turn out to be the levers for creating a sustainable world.*⁶

Det kan utifrån detta uttalande förefalla som att det inte handlar om att enbart minska utsläpp av vissa ämnen, utan att använda detta tillfälle för att

⁴ *Third Assessment Report*, 2001, som till exempel kan hittas på http://unfccc.int/methods_and_science/other_methodological_issues/items/3021.php
Denna prognos ifrågasätts av vissa forskare, se till exempel <http://www.climate2003.com/pdfs/2004GL012750.pdf>

⁵ Se till exempel Lomborg, Björn, *The skeptical environmentalist*, 2001, s 269 ff.

⁶ Citeras i Lomborg, Björn, *The skeptical environmentalist*, 2001, s 319.

inom nästan alla samhällsområden föra en typ av politik om vilken det kan finnas många alternativa uppfattningar.⁷

En annan viktig faktor är de ekonomiska konsekvenserna av att minska utsläpp av koldioxid. Den brittiska tankesmedjan International Council for Capital Formation, ICCF, förutspår en minskad tillväxt på 0,8 procent för Tyskland, 3,1 procent för Spanien, 2,1 procent för Italien och 1,1 procent för Storbritannien under en tioårsperiod till följd av Kyotoprotokollet. Detta beräknas motsvara 80 miljarder euro, cirka 720 miljarder kronor.⁸ Det kan också hävdas att stora kostnader är förknippade med att inte vidta några åtgärder mot den globala uppvärmningen och att Kyotoprotokollet ställer krav som en flexibel marknadsekonomi kommer att lösa genom förbättringar av teknologi och effektivisering vilket i längden är lönsamt. Det är tydligt att den ekonomiska dimensionen är viktig för att förstå varför Kyotoprotokollet blivit en så kontroversiell fråga.⁹

En annan vanlig åsikt är att Kyotoprotokollet är verkningslöst när det gäller att komma till rätta med klimatfrågan. Det hävdas även av IPPC att en minskning med mellan 60 och 80 procent av koldioxidutsläppen skulle behövas för att koncentrationen av koldioxid i atmosfären inte skall fortsätta att öka. Utifrån den ståndpunkten finns de som tycker att Kyotoprotokollet är slöseri med pengar – samtidigt som det finns de som tycker att Kyotoprotokollet borde vara mer långtgående.

2.2 Avslutande kommentarer

Kyotoprotokollet är bara början på försöken att minska utsläpp av växthusgaser och att framtida protokoll kommer att kunna bygga vidare på Kyotoprotokollets grundvalar. Bakgrunden som jag försökt visa i detta avsnitt är viktig att bära med sig när man studerar Kyotoprotokollet, då det är ett resultat av mycket komplicerade förhandlingar mellan parter med mycket olika inställningar till många frågor. De rättsliga instrument som behandlas i den här uppsatsen har således inte alltid vuxit fram under former som inneburit enbart de mest rationella lösningarna. Detta ställer också i sig krav på ett fungerande system för efterlevnad. Kyotoprotokollet och dess framtid är kringgärdat av osäkerhet och häftig debatt. Skall det bli taget på allvar och ha förutsättningar för att fungera måste det kopplas till effektiva metoder för att få parterna att uppfylla de krävande och kostsamma åtaganden de gjort.

⁷ USA har valt att skriva under men inte ratificera Kyotoprotokollet. Mer om den amerikanska positionen kan läsas på:

www.climatetechnology.gov/library/2004/science-abraham30jul2004.pdf

⁸ www.iccglobal.org. För fler beräkningar kan rekommenderas Lomborg, s 303 ff.

⁹ På www.copenhagenconsensus.com rankas Kyotoprotokollet som näst mest ineffektivt av 17 undersökta åtgärder för att förbättra världen. Utgångspunkten för undersökningen är vilket projekt som är mest effektivt att satsa på givet att man har ett visst ekonomiskt utrymme och måste välja mellan ett visst antal åtgärder. Bekämpning HIV och malaria, ökad frihandel och bekämpning av undernäring i tredje världen toppar listan.

3 Internationell miljö rätt

3.1 Inledning

Det kan alltså konstateras klimatfrågan uppfattas som ett miljöproblem som det internationella samfundet försöker lösa. Utsläpp av framför allt koldioxid anses trots viss vetenskaplig osäkerhet skada jordens klimat och att lösa det här problemet kan beskrivas som en strävan mot att få förorenare att ansvara för skadorna de orsakar.¹⁰

Utmärkande för globala miljöproblem är att de ofta är resultatet av ackumulerade effekter, d v s uppstår till följd av många enskilda verksamheter där det kan vara svårt att peka ut någon som särskilt ansvarig för en uppkommen skada. Så är även fallet när det gäller klimatfrågan – det är tekniskt omöjligt för någon som utsatts för en negativ påverkan av en klimatförändring att peka ut en enskilt ansvarig förorenare.

Klimatfrågan kan sägas vara ett exempel på en situation som kallas för *tragedy of the commons*.¹¹ Med det avses en situation där en resurs som ingen enskild äger i princip kan användas av alla och där ingen kan exkluderas från att använda den. Trots att resursen blir överförbrukad är det fortfarande lönsamt på kort sikt för de enskilda användarna att fortsätta sin förbrukning. I längden leder detta till en allmän försämring – *freedom in a commons brings ruin to all*¹². Atmosfären som mottagare för utsläpp av växthusgaser kan beskrivas som en sådan resurs.

Utifrån denna utgångspunkt skall jag i det här kapitlet undersöka om det finns några grundläggande folkrättsliga principer om statsansvar när det gäller klimatfrågan. Finns det något allmänt ansvar för stater att inte bedriva eller tillåta verksamhet som innebär en skadlig påverkan på klimatet för världens samtliga stater? Jag kommer även att översiktligt beskriva utvecklingen av internationell miljö rätt – från att hantera grannelagsrättsliga frågeställningar till att hantera globala miljöproblem som klimatfrågan. I det sammanhanget kommer jag även att redogöra för de traditionella instrument som använts för att lösa konflikter kring gränsöverskridande föroreningar och vilka principer på området som vuxit fram inom internationell sedvanerätt.

Ett särdrag hos den internationella miljö rätten är att den behandlar problem vars geografiska omfattning sällan samvarierar med nationalstaternas gränser. Territoriell suveränitet innebär att utgångspunkten är att alla stater är jämlika och har suverän rätt att agera inom sitt territorium vilket är en av den internationella rättens mest grundläggande principer. En stat har rätt att

¹⁰ Det vill säga att skapa någon slags *polluter-pays-princip* för diffusa föroreningar.

¹¹ Hardin, Garrett, *The tragedy of the Commons*, 1968.

¹² Hardin, Garrett, *The tragedy of the Commons*, 1968, s 1244.

ensam utöva lagstiftande, verkställande och dömande makt inom sina gränser och ingen annan stat eller internationell organisation kan ha sådan jurisdiktion över en annan stat. Det är därför i princip omöjligt att tvinga en stat till att upphöra med en viss verksamhet eller att vidta någon åtgärd, om staten i fråga inte frivilligt godtagit någon form av internationellt system med inslag av tvång och sanktioner. Även då kan man strängt taget inte tvinga någon stat till något den inte vill, om inte någon form av våld är tillgänglig som metod.

Det finns därför i den internationella miljörätten en ofrånkomlig spänning mellan staters territoriella suveränitet och möjligheterna att lösa globala gränsöverskridande miljöproblem. Problematiken kring staters suveränitet handlar om i vilken utsträckning en stat får lov att bedriva verksamhet som medför miljöstörningar i ett annat land. Staten där verksamheten bedrivs och staten som drabbas kan bägge åberopa sin territoriella suveränitet. Den drabbade staten kan hävda att den har rätt att inte få sin miljö förstörd genom aktiviteter i en annan stat. Den stat där den miljöpåverkande verksamheten bedrivs kan hävda att den har rätt att utforma sin miljöpolitik som den vill.

Så länge föroreningar var relativt lokala uppstod inte denna problematik lika ofta. När så skedde rörde det sig i allmänhet om intressen hos två stater som kunde ta till någon form av traditionellt juridiskt instrument – till exempel ett skiljeförfarande. Särdragen hos globala miljöproblem såsom klimatförändringar innebär emellertid att traditionella juridiska angreppssätt inte är särskilt ändamålsenliga för att lösa problemen.

Den internationella sedvanerätten ger inte några definitiva svar på hur klimatfrågan kan hanteras. Den ger dock rättsliga ramar för skapandet av specifika konventioner på området. Dessa skapas alltså inte ett rättsligt vakuum utan är en naturlig fortsättning av den utveckling och de principer som beskrivs i det här kapitlet.

3.2 Den internationella miljörättens utveckling

3.2.1 Äldre miljörätt

Miljörätt är inte någon ny företeelse. Regler om gränser mellan fastigheter och överträdelser av dessa fanns redan i den babyloniska rätten (ca 2000 f Kr) och den grekiska rätten (ca 500 f Kr). Även den romerska rätten innehöll grannelagsrättsliga regler.¹³ De tolv tavlornas lag från 450 f Kr innehåller sådana regler liksom även den senare justinianska rätten.¹⁴

¹³Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta, *Den svenska miljörätten*, 2004, s 67.

¹⁴ Ljungman, Steve, *Om skada och olägenhet från grannfastighet*, 1943, s 12ff. Ett citat från *Digaesta* är: *Ty det är tillåtet för den ene att handla på sitt område blott försåvitt han icke emmitterar något in på en annans område.*

Använd ditt område så att du inte skadar någon annans är ett exempel på en romerskrättslig grundsats som kan sägas uttrycka en grannelagsrättslig princip. Med andra ord fanns här en princip om att det inte är tillåtet att fritt bedriva verksamhet på sin fastighet om det skadar någon annans fastighet.

I den mån miljö rätt existerade inom internationell rätt var den länge av grannelagsrättslig karaktär. August Wilhelm Heffter, tysk folkrättsjurist under 1800-talet, hävdade följande, vilket kan ses som en tillämpning av de romerskrättsliga principerna på en internationell nivå:

*[...] 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.*¹⁵

Mot 1800-talets slut började traktat tillkomma som rörde situationer där till varandra gränsande stater delade resurser som till exempel vattendrag vars användning behövde regleras länderna emellan. Därmed skapades den första egentliga internationella miljö rätten.

3.2.2 Den första perioden

Den internationella miljö rätts utveckling brukar delas in i fyra perioder. Den första perioden inleds med skapandet av de första internationella miljö rättsliga traktaten i slutet av 1800-talet. Syftet med dessa var antingen grannelagsrättsligt eller att maximera det ekonomiska utbudet av en viss naturresurs.¹⁶

Den absoluta merparten av internationell miljö rätt utgår från traktat. När det gäller internationell sedvanerätt på miljö rätts område finns några få men viktiga källor. Ett antal rättsfall från den första perioden ger viktig vägledning om grundläggande principer på området, även om de flesta av dessa egentligen inte handlar om miljö rätt.¹⁷

Ett av de allra viktigaste rättsfallen hittills inom internationell miljö rätt är *Trail Smelter Case* som avgjordes av en skiljedomstol 1941.¹⁸ Detta är

¹⁵ Ebbesson, *Compatibility of international and national environmental law*, 1996, s 12.

¹⁶ *Convention for the protection of birds useful to agriculture*, 1902, är ett exempel på en sådan konvention. Den inte syftar till att skydda fåglar för deras egen skull utan är motiverad av ekonomiska hänsyn.

¹⁷ *Chorzow Factory Case* är ett viktigt rättsfall som inte direkt berör miljö rätt, men väl gränserna för den territoriella suveräniteten. I detta fall hade den polska staten tagit en fabrik i beslag som ägdes av tyska företaget. Den polska staten ansåg att det skett genom laglig expropriation, medan den tyska staten ansåg att Polen brutit mot en konvention som reglerade vissa av de bägge staternas inbördes relationer. *Permanent Court of International Justice*, (PCIJ) gick på Tysklands linje och uttalade att om en stat har brutit mot ett internationellt avtal blir den ersättningsskyldig gentemot den stat som blivit drabbad. Utgången i fallet bekräftar ett grundläggande förbud mot att stater bryter ingångna avtal.

¹⁸ *Trail Smelter Case, United States vs Canada*, Arbitral Tribunal, Montreal, 16 April 1938 och 11 mars 1941.

också förmodligen det enda rättsfallet av sitt slag som handlar om gränsöverskridande föroreningar. Rättsfallet handlar om ett smältverk i Kanada som orsakade luftföroreningar i form av svaveldioxid i USA. Jordbruk, boskap och människor påverkades negativt av föroreningarna och USA krävde ersättning av Kanada för en del av skadorna som uppkommit samt ersättning för intrång i USA:s territoriella suveränitet.

Skiljedomstolen fann att USA hade rätt till ersättning för skadorna, men inte för suveränitetskränkningen i sig. Därmed fastslog domstolen en princip som kom att bli grundläggande inom internationell miljö rätt. Domstolen fann att en stat inte får använda, eller tillåta användningen av sitt territorium på ett sådant sätt att det orsakar skada i en annan stat, vilket den formulerade på följande sätt:

The Tribunal finds that under the principles of international law, as well as the law of the United States, no state has the right to use or permit the use of its territory in such a manner as to cause injury by fumes in or to the territory of another or the properties or persons therein, when the case is of serious consequence and the injury is established by clear and convincing evidence.

Denna princip påminner om de ovan nämnda grannerättsliga principerna som fanns redan i den romerska rätten – d v s en rätt att använda sitt område fritt så länge detta inte skadar någon annans område. Skillnaden är att *Trail Smelter* lyfter upp denna princip till att vara tillämplig även på en internationell nivå. Utgången av *Trail Smelter* blir att den förlorande sidan får reparera skadan genom att betala skadestånd. Detta är alltså inte ett utslag av preventivt tänkande, vilken är en utveckling som skulle komma senare inom miljö rätten, utan snarare ett bruk av en traditionell tvistlösningsmetod hämtad från civilrätten.

Trail Smelter har blivit en viktig del av internationell sedvanerätt, men är svår att tillämpa i praktiken på globala miljöproblem som utmärks av diffusa föroreningar från många olika stater där det är för svårt att härleda miljöskador till en viss utsläppskälla.¹⁹ I den internationella rätten har man i olika andra sammanhang försökt att formulera den grundläggande principen från *Trail Smelter*, men inte lyckats nå fram till en rättsligt heltäckande lösning.²⁰ *Trail Smelter* bör enligt ordalydelsen i domslutet vara tillämplig på globala relationer, även om det kan antas att det var relationen mellan grannländer som domarna i första hand avsåg.

Corfu Channel Case handlade inte om miljö rätt, men kan användas som exempel för att precisera principen från *Trail Smelter*. Här hävdar *International Court of Justice (ICJ)* 1949 att följande är en etablerad och erkänd princip inom internationell rätt:

¹⁹ Ebbesson, Jonas, *Internationell miljö rätt*, 2 uppl., 2000, s 135.

²⁰ Malanczuk, Peter, *Akehursts modern introduction to international law*, 7 uppl., 1997, s 246.

*[...] it is the obligation of every state not knowingly to allow its territory to be used for acts contrary to the rights of other states.*²¹

I detta rättsfall utvidgades ansvaret för stater till att inte passivt acceptera skadlig verksamhet för andra stater. Det krävs alltså inte enligt det här domslutet att staten aktivt bedrivit den eller tillåtit den.

3.2.3 Den andra perioden

Det är inte förrän i mitten av 1900-talet som det börjar skapas konventioner som syftar till att i förebyggande syfte skydda djur och natur. Med tillkomsten av *Förenta Nationerna* (FN) 1945 brukar det sägas att den internationella miljörättens andra period inleds.

FN innebar ett institutionellt ramverk och ett forum för att behandla nya problemställningar som hade tillkommit. FN spelar fortfarande idag en central roll när det gäller att ta fram nya konventioner och juridiska instrument inom den internationella miljörätten, vilket kommer att bli tydligt senare i den här uppsatsen när jag behandlar Kyotoprotokollet.

Från 1960-talet började miljörätten att utvecklas mot att få en allt större betydelse i de flesta länder. En slutsats som växte fram var att i den mån det fanns ett intresse av att politiskt och rättsligt bekämpa den här typen av miljöproblem så behövdes internationella multilaterala lösningar. FN:s burmesiske generalsekreterare U Thant menade i ett tal 1969 följande, vilket kan tjäna som ett belysande exempel på den tidens nya och mer drastiska inställning till miljöproblem²²:

Members of the United Nations have perhaps ten years left in which to subordinate their quarrels and launch a global partnership to curb the arms race, to improve human environment and, to defuse the population explosion.

3.2.4 Den tredje perioden

1972 hölls den första FN-konferensen om miljö i Stockholm vilket brukar ses som kulmen på den internationella miljörättens andra period och början på dess tredje period. Konferensen kom att bli startskottet för den internationella miljörätten som ett eget rättsområde.²³ Miljön skulle nu ses som ett värde i sig och fokus inom miljörätten hade skiftat från att reglera konkurrensen om naturresurser till att gemensamt bevara dem.²⁴

²¹ *The Corfu Channel Case*, ICJ Rep. (1949), 22.

²² Citeras i Elliot, Lorraine, *The global politics of the environment*, 2 uppl., 2004, s 10.

²³ Malanczuk, Peter, *Akehursts modern introduction to international law*, 7 uppl., 1997, s. 241.

²⁴ Hohmann, Harald, *Precautionary legal duties and principles of modern environmental law*, 1994, s 34.

Stockholmsdeklarationens princip 21 och 22 hävdas allmänt innehålla hörnstenarna för den moderna internationella miljörätten.²⁵

Princip 21 fastslår ansvaret för stater gentemot andra stater på följande sätt:

[...] to ensure that the activities within their jurisdiction and control do not cause damage to the environment of other states or areas beyond the limit of national jurisdiction

Princip 21 innehåller även rätten för varje stat att utforma sin miljörätt och sitt nationella resursutnyttjande på det sätt den själv väljer. För att denna princip ska få genomslag krävs det former i den internationella rätten där ansvar kan utkrävas av stater som orsakar miljöskador för andra stater.

Princip 22 innehåller därför följande uppmaning till staterna:

[...] to develop further the international law regarding liability and compensation for the victims of pollution and other environmental damage caused by activities within the jurisdiction or control of such states to areas beyond their jurisdiction.

Princip 21 innebär således ett ansvar för ett land att inte dess inhemska aktiviteter sker på ett sådant sätt att det skadar andra länder, medan princip 22 innebär att länder har ett ansvar för att fortsatt utveckla formerna för hur detta ansvar kan utkrävas. Det här är inte långt borta från tidigare principer från romersk rätt och *Trail Smelter*. Princip 21 är snarast en kodifiering av en redan allmänt erkänd uppfattning inom internationell rätt – en princip om gott grannskap mellan stater i det avseendet att de inte fritt får förstöra varandras miljö.²⁶

Det miljörettsliga tänkandet hade vid den här tidpunkten börjat omfatta mer preventiva synsätt – miljöproblem skall förhindras innan de uppkommer och inte ersättas genom skadestånd eller något annat tvistlösningsinstrument i efterhand. Försiktighetsprinciper kan formuleras på olika sätt, men handlar i grunden om att åtgärder bör vidtas mot en verksamhet innan den orsakar allt för omfattande miljöskador och även om inte fullständig vetenskaplig säkerhet är för handen.

Den tredje perioden dominerades av FN:s miljöorgan *United Nations Environment Program*, (UNEP) vars inrättande också var ett resultat av Stockholmskonferensen, med sin *Action Plan for the Human Environment*. Genom dess försorg togs en rad konventioner fram angående olika utsläpp och föroreningar som redan var kända för att orsaka miljöproblem. Inriktningen att ta fram separata lösningar på områden inom olika sektorer är typisk för den här perioden. Bland de nya problemen fanns uttunning av

²⁵ Malanczuk, Peter, *Akehursts modern introduction to international law*, 7 uppl., 1997, s 241.

²⁶ Denna princip kan uttryckas på latin: "*sic utere tuo, ut alienum non laedas*".

ozonlagret, klimatförändringar, utarmning av biologisk mångfald med mer.²⁷

Ett annat utmärkande drag under perioden var konflikterna mellan intressen hos utvecklingsländer och industriländer. Utvecklingsländerna betonade sitt behov av ekonomisk utveckling medan industriländer förespråkade samordnade internationella åtgärder till skydd för miljön. Differentierade åtaganden i konventioner började därför förekomma allt mer frekvent.

1987 utkom Brundtland-kommissionens *World Report*²⁸ där uttrycket hållbar utveckling får ett stort genomslag. Detta begrepp har varit av central betydelse för den fortsatta utvecklingen av internationell miljö rätt. Hållbar utveckling definieras av Brundtland-kommissionen som:

[...] en utveckling som tillfredsställer nuvarande generationers behov utan att äventyra kommande generationers förmåga att tillfredsställa sina behov.

Utvecklingen hade nu gått från att inte bara handla om globala snarare än grannerättsliga problem, utan även om intergenerationella frågor snarare än tvister mellan två stater till följd av en redan uppkommen skada. Det handlar nu inte bara om att skydda endast nu levande människors rätt och miljö utan även om mänsklighetens framtid och framtida människors villkor.

1988 skapades nämnda FN-organet IPCC, av UNEP och *World Meteorological Organization* (WMO). Detta organ har kommit att spela en central roll för det internationella arbetet med klimatfrågan.

3.2.5 Den fjärde perioden

1992 års FN-konferens i Rio är nästa stora betydelsefulla steg i den internationella miljö rättens utveckling och är startskottet för den internationella miljö rättens fjärde period. I Riodeklarationens²⁹ princip 2 upprepas principen om gott grannskap mellan stater från Stockholmsdeklarationens princip 21.

Även om flertalet av deklarerationer från konferensen inte är bindande så har sättet konferensen följts upp på varit av största vikt. Ett exempel på det är Kyotoprotokollet som uppföljare till Klimatkonventionen som antogs i Rio. Samordning var ett nyckelord under Riokonferensen. Det sektoriella tänkande som präglade den tredje perioden byttes ut mot en mer övergripande syn på globala miljöproblem.

²⁷ Malanczuk, Peter, *Akehursts modern introduction to international law*, 7 upplagan, 1997, s 244.

²⁸ *Our Common Future*, World Commission on Environment and Development, 1987.

²⁹ *Declaration of the UN Conference on environment and development*, Rio de Janeiro, 1992

Det finns emellertid idag fortfarande ingen heltäckande miljörettslig reglering, utan ett antal konventioner och rättsliga *regimer* som överlappar varandra och som lämnar stora områden oreglerade. Hållbar utveckling och försiktighetsprincipen har dock under den fjärde perioden blivit allt mer centrala och allmänt förekommande begrepp.

En insikt om behovet av att skapa effektiva system för efterlevnad av alla internationella miljörettsliga avtal har växt fram under perioden och är idag ett viktigt område inom internationell miljörett. Efter några decennier av utformning av överenskommelser, normer och institutioner inom internationell miljörett så har fokus skiftat mot frågor om hur dessa skall implementeras och efterlevas.³⁰

Ett exempel på det är att UNEP under 2002 efter flera års arbete antog *Guidelines on compliance with and enforcement of Multilateral Environmental Agreements*³¹. Syftet var att förbättra genomförandet av alla typer av framtida eller redan existerande MEA:s. Riktlinjerna är inte bindande och påverkar inte staters åtaganden på något sätt, utan är en verktygslåda av åtgärder som kan användas för att förstärka implementering av MEA:s på nationell och internationell nivå. Riktlinjerna innehåller också råd om hur MEA:s skall utformas för att så stor efterlevnad som möjligt skall kunna uppnås.

3.3 Statsansvar

Internationell sedvanerätt innehåller stöd för att stater har en skyldighet att förebygga, minska och kontrollera föroreningar och miljöförstörelse, samt att samarbeta när det gäller att på olika sätt minska risken för miljöförstöring.³² 1995 bekräftades det av ICJ i ett yttrande med anledning av ett mål där Nya Zeeland krävde att Frankrike skulle utföra en miljökonsekvensbeskrivning innan landet återupptog provsprängningar av atombomber i Stilla havet:

*The existence of a general obligation of states to ensure that activities within their jurisdiction and control respect the environment of other states or of areas beyond national control is now part of the corpus of international law relating to the environment.*³³

Internationell sedvanerätt innehåller således en försiktighetsplikt när det gäller att kontrollera verksamhet som kan innebära allvarliga miljöskador. Den har stöd i praxis från *Trail Smelter* och framåt och har bekräftats i deklARATIONER FRÅN FN:s konferenser i Stockholm 1972 och Rio 1992.

³⁰ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., 2002, s 152 eller Kiss, A & Shelton, D, *International environmental law*, 2 upplagan, 2000, s 78.

³¹ Dessa finns tillgängliga på http://www.unep.org/DEPI/programmes/law_implementation.html.

³² Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., s 105.

³³ *Nuclear test case*, ICJ Rep. (1995), 226, para 29.

Efter Stockholmskonferensen har principen kommit att alltmer tolkas som att skyldigheten inte bara gäller gentemot andra stater, utan även i förhållande till globala gemensamma angelägenheter, som Antarktis, världshaven, yttre rymden med mer.³⁴

Den här försiktighetsplikten kan beskrivas som ett minimikrav på det beteende som kan förväntas av stater – d v s ett slags uppförandenorm för världens stater att bete sig på ett visst sätt i förhållande till risken för uppkomsten av miljöskador. Beteendet som på detta sätt kan förväntas av stater inom internationell rätt uttrycks ofta med det engelska uttrycket *due diligence*.³⁵ Att iaktta ovan nämnda minimikrav är med andra ord att iaktta *due diligence*. Ett annat exempel på liknande miniminivåer inom miljöretten är till exempel krav på bästa tillgängliga teknik där en rad faktorer spelar in för att avgöra vilket beteende som krävs.

Kravet att iaktta *due diligence* är alltså inte samma sak som ett absolut förbud mot viss miljöfarlig verksamhet. Någon sådant allmänt förbud existerar inte inom internationell miljörett i det här sammanhanget. Snarare gäller ett krav på stater att iaktta försiktighet för att minska risker för andra stater att skadas av den nationella miljöpolitiken – något som det står stater fritt att utforma enligt princip 21 i Stockholmsdeklarationen.³⁶ Detta resonemang hindrar inte att vissa specifika aktiviteter helt har förbjudits i olika MEA:s.

Alla folkrättsliga avtal är i princip bindande för de stater som ingått dem och internationella miljörettsliga avtal är inget undantag. *Pacta sunt servanda* är en viktig rättslig princip även inom folkrätten, vilket framgår av art. 26 i *Vienna Convention on the Law of Treaties*. I fall av avtalsbrott måste parterna enligt internationell rätt söka fredliga lösningar för att lösa konflikten. Några sådana typer av lösningar återfinns i FN-stadgans art. 33 (1):

I varje tvist, vars fortbestånd är ägnat att sätta upprätthållandet av internationell fred och säkerhet i fara, skola parterna i första hand söka uppnå en lösning genom förhandlingar, undersökningsförfarande, medling, förlikningsförfarande, skiljedom, rättsligt avgörande, anlitanande av regionala organ eller avtal eller genom andra fredliga medel efter eget val.

Det är när det handlar om skiljedomsförfarande eller någon form av rättsligt förfarande som frågan om statsansvar främst blir aktuell. Exempel på internationella domstolar som avgjort internationella miljörettsliga rättsfall är ICJ (*International Court of Justice*), Europadomstolen och *International Tribunal for the law of the seas* (ITLOS). Ett grundläggande krav för att en sådan domstol skall ha rätt att avgöra ett mål är att samtliga parter på något

³⁴ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., s 111.

³⁵ Någon riktigt bra svensk översättning av det här begreppet finns inte. ”Erforderlig omsorg” är en översättning som förekommer och fångar något av begreppets innebörd

³⁶ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., s 113-114.

sätt erkänt dess jurisdiktion i det aktuella ärendet. En process inför en internationell domstol eller skiljedomstol påminner på många sätt om en skadeståndstalan i nationell rätt.³⁷

När en stat genom handling eller underlåtenhet bryter mot ett folkrättsligt gällande regel har en så kallad *internationally wrongful act* begåtts som den avtalsbrytande staten bär ansvar för.³⁸ Ett sådant brott kan ske på olika sätt – till exempel genom aktiv handling, passivitet eller oförmåga att nå ett visst resultat.³⁹ Det finns inom internationell rätt en diskussion om det för statsansvar ska krävas uppsåt eller oaktsamhet. Uppfattningen som för närvarande förefaller vara rådande är dock att några sådana krav för statsansvar inte finns inom internationell rätt.⁴⁰

Frågor om statsansvar kommer dock sällan upp till behandling inom internationell miljörett. En anledning till att traditionella tvistlösningsformer sällan används i MEA:s är den ofrånkomliga konfrontationen de innebär. Ofta bedöms inte överträdelserna av ett avtal vara allvarliga nog för att gå igenom en sådan diplomatiskt, juridiskt och politiskt ansträngande process. Istället väljer stater hellre någon form av diplomatisk lösning.⁴¹ Detta har lett till att det inte finns särskilt mycket av praxis i form av domstolsavgöranden på det här området.

Utmärkande för avtalsbrott av MEA:s är därtill att det är svårt eller omöjligt att bevisa ett kausalt händelseförlopp mellan ett visst beteende hos en stat och en miljöskada, vilket gör det väldigt svårt att driva en domstolsprocess. Vem ska exempelvis stämma vem och i vilken domstol för en ökad medeltemperatur på jorden? Även om det vore möjligt skulle en sådan process innehålla synnerligen komplicerade bevisfrågor och vara oerhört kostsam och tidskrävande.

En tredje anledning är att den här typen av folkrättsliga avtal reglerar någon form av gemensamt intresse snarare än att ha den bilaterala form som är vanlig för många andra folkrättsliga avtal. Avtalsbrott från en part av ett bilateralt avtal kan enkelt följas av att den andra parten svarar med att frånträda avtalet eller något liknande.

För avtal med många parter och med syften av typen att förbättra jordens klimat finns det föga att vinna för förfördelade parter att frånträda avtalet eller att skapa konflikter på något sätt. För en förfördelad part är det fortfarande önskvärt att så många stater som möjligt är som avtalsparter och att frånträda avtalet skadar således endast staten i fråga själv.

³⁷ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., s 178.

³⁸ Malanczuk, Peter, *Akehursts modern introduction to international law*, 7 uppl., 1997, s 254 och *ILC's Draft Articles on responsibility of states for internationally wrongful acts*, article 1.

³⁹ Lysén, Göran, *State responsibility and international liability of states for lawful acts: A discussion of principles*, 1997, s 59.

⁴⁰ Lysén, Göran, *State responsibility and international liability of states for lawful acts: A discussion of principles*, 1997, s 95.

⁴¹ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., s 179.

Därtill kommer det preventiva försiktighetstänkandets betydelse i internationell miljö rätt. Ett system som bygger på statsansvar för avtalsbrott handlar framför allt om att ålägga stater med sanktioner för miljöskador som redan uppkommit. Internationell miljö rätt handlar idag allt mer om preventiva metoder för att undvika miljö förstörelse, istället för traditionella metoder baserade på statsansvar för uppkomna miljöskador.

Dessutom är många konventioner på miljö rättens område i hög utsträckning vagt formulerade politiska dokument som är beroende av konsensus hos de undertecknande parterna. Resultatet är ofta genom kompromisser framtagna åtaganden i ramkonventioner med så stort tolkningsutrymme att det vore närmast omöjligt för en stat att anklaga en annan för inte ha följt avtalet.

3.4 Avslutande kommentarer

Den internationella miljö rätten har utvecklats från att handla om grannelagsrättsliga problem till att handla om globala miljöproblem. Den rättsliga utvecklingen har skapat en del principer som i många avseenden är relevanta, men som är svåra att tillämpa praktiskt.

Internationell sedvanerätt innehåller ett ansvar för stater som innebär att de inte helt fritt kan bedriva, tillåta eller passivt acceptera verksamheter på sitt territorium som orsakar allvarliga miljöskador på andra staters territorier. Brott mot en sådan försiktighetsplikt skulle i teorin kunna ligga till grund för ett rättsligt förfarande mot en felande stat med anspråk på reparativt skadestånd som tänkbar utgång.

Innebär denna generella försiktighetsplikt att det också finns ett ansvar för stater att minska sina gränsöverskridande utsläpp av växthusgaser?

Det går utmärkt att argumentera för att utsläpp av växthusgaser innebär en förorening som innebär en sådan miljöskada som avses i den internationella sedvanerätten.⁴² Som akademisk diskussion duger den argumentationen helt klart. I praktiken är det dock inte möjligt att nå framgång med en sådan argumentation.

Trots att världens samtliga stater släpper ut växthusgaser är det helt enkelt för svårt att hävda att en enskild stat lidit sådan skada av en annan stats utsläpp att den ska vara berättigad till ersättning. Mot vem skall en stat föra en sådan talan och vad hindrar i sådant fall motparten från att föra samma talan tillbaka? Det är dessutom, om inte annat, i praktiken omöjligt att hitta en domstol där en sådan talan skulle kunna föras.

Det är ett rimligt antagande att några specifika krav på minskade utsläpp av växthusgaser idag inte finns i det beteende som internationell rätt kräver av

⁴² Se Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl, s 516.

stater – *due diligence*. Man skulle förvisso kunna argumentera för att så idag är fallet med hänvisning till den internationellt erkända försiktighetsprincipen⁴³ och dagens kunskap om de skadliga effekterna av utsläpp av växthusgaser.

Men även om man med ett sådant resonemang skulle kunna påvisa en teoretisk skyldighet att minska utsläpp av växthusgaser skall inte betydelsen av internationell sedvanerätt i det här sammanhanget överdrivas. Den är relevant och finns som bakgrund för de konventioner på klimatfrågans område som behandlas senare i den här uppsatsen, men att grunda någon form av talan med stöd av generella sedvanerättsliga principer är däremot inte möjligt när det gäller klimatfrågan.

Det är till exempel noterbart att *Trail Smelter* ställer ett krav på en omfattande och rättsligt påvisbar miljöskada. Det är en omöjlig uppgift att visa på att utsläpp av koldioxid i en stat innebär en miljöskada i en annan stat, även om det kan hävdas att världens totala utsläpp gör det.

Traditionella grepp för att bemöta miljöproblem är idag inte tillgängliga eller anpassade för att lösa klimatfrågan. Skall denna bemötas krävs andra metoder än till exempel skadeståndstalan i internationella domstolar eller skiljedomstolar. Internationell miljö rätt har därför utvecklats mot att skapa konventioner som är självgenomdrivande, d v s innehåller alla de instrument som behövs för att genomdriva konventionernas materiella innehåll.

Det finns ett antal fördelar med sådana multilaterala instrument framför traditionella bilaterala tvistlösningsmetoder när det gäller MEA:s. För det första påverkas avtalets samtliga parter av en parts icke-efterlevnad, vilket är intressen som inte nödvändigtvis beaktas i en bilateral process. För det andra kan konventionerna skapa preventiva system, där efterlevnadsproblem kan bemötas innan de egentligen uppstår. För det tredje kan en sådan process präglas av en anda av samarbete snarare än konfrontation.⁴⁴

Hur sådana självgenomdrivande konventioner kan se ut behandlas i nästa kapitel.

⁴³ Som den till exempel formuleras i Riodeklarationens princip 15: *In order to protect the environment, the precautionary principle shall be widely applied by states according to their capabilities. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation.*

⁴⁴ Schram Stockke, Olav & Hovi, Jon & Ulfstein, Geir (ed.), *Implementing the Climate regime*, 2005, s 39-40.

4 Efterlevnad av internationella miljörettsliga avtal

4.1 Inledning

Internationell miljö rätt består av ett antal olika regimer med sin grund i olika MEA:s. Något enhetligt system för att få stater att följa sina miljörettsliga avtalsförpliktelser finns inte. I stället har den internationella miljö rätten kommit att utveckla former för att öka efterlevnad genom att skapa så kallade *non-compliance procedures*.

MEA:s skapas genom förhandling och kompromisser mellan stater med olika intressen. De juridiska instrument som staterna är beredda att utsätta sig för blir resultatet, vilket inte alltid är de som hade lämpat sig bäst för konventionen ifråga. Internationella avtal ingås dock i allmänhet med parternas intention att fullfölja sina åtaganden, eller annorlunda uttryckt:

*Almost all nations observe almost all principles of international law and almost all obligations almost all the time*⁴⁵.

Pacta sunt servanda är en viktig princip i internationell rätt, men vilka andra orsaker förutom en grundläggande moralisk princip att hålla sina löften ligger bakom efterlevnad av internationella avtal?

Att skapa en MEA är en balansgång. Konventioner som blir populära i många länder är ofta sådana som inte är starka nog att verkligen lösa några problem. De innehåller viktiga målsättningar men saknar ”tänder” – d v s möjligheten att tvinga stater att faktiskt genomföra konkreta åtaganden. Fördrag med ”tänder” har ofta svårt att få tillräcklig popularitet bland världens stater som är obenägna att underställa sig sanktionssystem som de upplever inkräktar på deras territoriella suveränitet.

En uppfattning som har vuxit fram inom internationell miljö rätt är att det behövs både instrument som skall uppmuntra efterlevnad och sådana som skall bestraffa icke-efterlevnad. Detta tänkande kan delas upp i två teorier – *management doctrine* som är inriktad på betydelsen av uppmuntran för att få stater att uppnå efterlevnad och *enforcement doctrine* som är inriktad på att bemöta och bestraffa icke-efterlevnad hos stater.

Vilken av dessa teorier som är bäst lämpad för en specifik MEA beror delvis på vilka anledningar som kan förväntas ligga bakom staters eventuella icke-efterlevnad. I det här kapitlet kommer jag att analysera staters beteende på detta område och redogöra för hur *non-compliance procedures* kan vara uppbyggda i MEA:s.

⁴⁵ Henkin Louis, *How nations behave*, 2 uppl., 1979, s 47.

4.2 Faktorer som påverkar efterlevnad

4.2.1 Varför följer stater avtal?

Stater ingår avtal som de bedömer vara i deras intresse att ingå. Det kan dock finnas olika anledningar till att avtalen är i deras intresse, förutom att lösa ett miljöproblem som angår dem.

En stat kan vilja signalera att den är seriös och framgångsrik. Med andra ord kan det handla om dess internationella rykte. Det kan också finnas internationell press från andra stater eller en inhemsk opinion som kräver att ett visst avtal skall ingås.⁴⁶

Det är allmän uppfattning att de flesta stater följer de flesta av sina åtaganden nästan hela tiden. Det förs en livlig diskussion inom internationell miljörett om anledningarna till att så är fallet.⁴⁷

Att ingå avtal är för en stat förknippat med resurskrävande undersökningar, förhandlingsomgångar, konferenser och implementering. För en stat att ingå avtal som den inte har något som helst intresse av att följa är därför oekonomiskt och är därför ovanligt. Därför kan det förutsättas att de flesta åtaganden i MEA:s görs med staternas uppriktiga vilja att uppfylla dem.

Internationella avtal, miljörettsliga och andra, ingås efter en rad kompromisser mellan staternas olika intressen och viljor. Blir en stat tillräckligt missnöjd med utgången av en förhandling står det denna fritt att inte skriva under avtalet. Avtalet blir därför ofta sådana att alla stater kan acceptera att efterleva dem. En nackdel med det är att många MEA:s blir kompromissprodukter med få konkreta åtaganden vilket gör det tveksamt om några verkliga miljöförbättringar uppnås.

Pacta sunt servanda är en grundläggande princip i den internationella rätten⁴⁸, liksom i det stora flertalet av världens stater. Det kan diskuteras hur stor tyngd denna moraliska princip har kontra till exempel stora ekonomiska fördelar för en part av att inte följa ett avtal. Graden av sannolikhet för att komma undan påverkar onekligheten lönsamheten för oärlighet.⁴⁹

Det förefaller emellertid okontroversiellt att påstå att principen om att hålla ingångna avtal spelar en viktig roll när det gäller efterlevnad. I grunden handlar det om en vilja att upprätthålla ett internationellt rykte som en stat med vilken andra stater kan tänka sig att sluta avtal i framtiden.

Dessa resonemang innebär alltså att man kan presumera att ingångna avtal nästan alltid följs, vilket bör noteras inte innebär att de alltid följs.

⁴⁶ Chayes & Handler/Chayes, *On compliance*, 1993 s 187.

⁴⁷ Se till exempel Chayes & Handler/Chayes, *On compliance*, 1993 s 176 ff.

⁴⁸ Vilket framgår av till exempel *Vienna Convention on the Law of Treaties*, art. 26.

⁴⁹ Kiss, A & Shelton, D, *International environmental law*, 2 uppl., 2000, s 35.

4.3 Varför bryter stater mot avtal?

Anledningen till icke-efterlevnad kan i allmänhet sorteras in i något av följande två kategorier: bristande vilja eller bristande kapacitet. En regim kan inte uppnå mer efterlevnad än de deltagande staterna vill eller kan prestera.⁵⁰

Bristande vilja kan till exempel uppkomma till följd av att staten i fråga bytt regering sedan undertecknandet av avtalet. Det är tänkbart att en ny regering inte längre vill följa en MEA av politiska skäl eller nya ekonomiska prioriteringar. Ekonomiska skäl förefaller som den mest påtagliga anledningen till icke-efterlevnad till följd av bristande vilja. Det gäller särskilt avtal som kan förväntas ta stora resurser i anspråk för att genomföra. I tider av ökade andra resurskrävande och angelägna uppgifter för en stat kan det tänkas att efterlevnad av internationella miljörättsliga avtal prioriteras ned.

Otillräcklig kapacitet kan delas in i politiska, administrativa och ekonomiska skäl.

Politisk kapacitet kan saknas när statens regering inte har tillräcklig kraft för att driva igenom den nödvändiga implementeringen av avtalet eller att överhuvudtaget ratificera avtalet. Det kan vara fallet för en minoritetsregering som skrivit under ett i landet politiskt impopulärt avtal. Det kan också tänkas att det i underutvecklade länder finns en politisk instabilitet som omöjliggör genomförande av nödvändiga inhemska reformer för att uppnå efterlevnad.

Brister i landets ”efterlevnadskultur” är ett särfall av bristande politisk kapacitet. Faktorer som påverkar den kan vara i vilken grad värdet av att hålla ingångna avtal betonas inom statens förvaltning, hur det inhemska rättssystemet fungerar, förekomsten av korruption med mera. Det kan tänkas att det finns skillnader mellan stater rörande om avtal skall ses som absolut bindande eller endast som målsättningar.

Administrativ kapacitet saknas när landets förvaltning inte har den tekniska kunskapen eller tillräckliga resurser i form av till exempel personal. Vissa länder, särskilt utvecklingsländer, har heller inte alltid byggt upp en tillräckligt fungerande förvaltningsorganisation för att hantera en komplicerad implementering av en MEA.

Ekonomisk kapacitet kan saknas helt, vilket särskilt gäller för utvecklingsländer. Detta kan vara svårt att skilja från fall av bristande vilja till efterlevnad som beror på att en stat gör andra ekonomiska prioriteringar än att efterleva en MEA.

⁵⁰ Luterbach, Urs & Sprinz, Detlef (ed.), *International relations and global climate change* (Mitchell, Ronald, *Institutional aspects of implementation, compliance and effectiveness*), 2001, s 223.

Problemet som uppstår när stater skriver under avtal som de sedan inte följer kan kallas för *fripassagerarproblemet*. Detta problem kan vara besvärande i varierande grad beroende på den aktuella konventionens karaktär. För en konvention där parterna förväntas följa långtgående åtaganden är det mer problematiskt om vissa parter väljer att inte följa avtalet. En stat kan då dra fördel av andra staters ansträngningar. För andra konventioner där åtaganden mest består av målsättningar kan detta vara mindre problematiskt.⁵¹

Vad som är en acceptabel efterlevnadsnivå kan sägas bero på hur mycket icke-efterlevnad av en konvention som kan förekomma innan dess genomförande i sin helhet hotas.⁵²

En ytterligare kategori anledningar till icke-efterlevnad har att göra med hur konventionen ifråga materiellt är utformad. En konvention kan till exempel vara felkonstruerad i betydelsen att den till följd sin utformning från början var dömd att drabbas av en hög grad av icke-efterlevnad.⁵³ Dess åtaganden kan till exempel ha varit för långtgående, för otydliga eller ekonomiskt ogenomförbara.

Ytterligare faktorer som påverkar efterlevnad kommer från den kontroll och övervakning som kan sägas ske genom så kallade *non-governmental organizations* (NGO:s) och av marknadskrafter. I en värld där fler aktörer än de deltagande avtalsparterna och regimens institutioner övervakar efterlevnaden av MEA:s är det åtminstone svårare för stater att komma undan med att inte följa avtalen.

4.4 Non-compliance procedures

4.4.1 Grundläggande uppbyggnad

Metoder för att öka efterlevnad måste vara balanserade på ett sådant sätt att de dels erbjuder en viss stabilitet och samtidigt är så pass flexibla att parterna kan acceptera dem. Här skall jag först ge en överblick av grunderna för hur en *non-compliance procedure* kan se ut. Därefter skall jag närmare studera olika typiska inslag i sådana processer.

⁵¹ I fall av för långt drivet sökande efter konsensus och minsta gemensamma nämnare så har det kallats att i stället för individuellt friåkande så handlar det om kollektivt friåkande där samtliga parter tycker sig ha hittat en lösning som kostar dem så lite så möjligt. Se Wagner, Ulrich, *The design of stable international environmental agreements*, 2001, s 377-411.

⁵² Se Chayes & Handler/Chayes, *On compliance*, 1993 s 176 ff.

⁵³ Luterbach, Urs & Sprinz, Detlef (ed.), *International relations and global climate change* (Mitchell, Ronald, *Institutional aspects of implementation, compliance and effectiveness*), 2001, s 222..

En grundläggande förutsättning för en *non-compliance procedure* är att det finns institutioner där de kan föras.

I allmänhet skapar konventionerna någon form av *partsmöte*⁵⁴, vilket är en samling av de deltagande länderna som samlas i plenum med någon viss frekvens. Partsmötet fungerar som högsta beslutande organ och här kan i varierande utsträckning majoritetsbeslut fattas i olika frågor som rör konventionen.

Vanligen skapas även någon form av underorgan till partsmötet för att ansvara för efterlevnadsfrågor. Dessa kallas ofta *implementeringskommittén* eller liknande och har till uppgift att undersöka fall av icke-efterlevnad och finna lösningar som kan accepteras av parterna. Det är dock i allmänhet upp till partsmötet att fatta de bindande besluten i ärendena.

En *non-compliance procedure* kan grovt delas in i tre delar.⁵⁵

- Rapportering från staterna
- Granskning av rapporterna
- Bemötande i fall av icke-efterlevnad.

Det första steget är så gott som alltid självrapportering från staterna.⁵⁶ Hur dessa rapporter skall se ut och vad de skall innehålla brukar vara detaljreglerat i konventionerna eller tillhörande protokoll och partsmötesbeslut.

Processens nästa steg är att kommittén granskar de nationella rapporter som finns att tillgå. Det handlar inledningsvis om att granska rapporternas tekniska utformning, om de inkommit i rätt tid, om de inkommit alls och liknande frågor. Denna granskning är inte oerhört komplicerad givet att staterna följer den aktuella konventionens olika krav och standarder för rapporteringsskyldighetens närmare utformning. I vissa fall har kommittén möjligheter att bedriva faktainsamling på plats i staterna.

När bristande efterlevnad framgår av rapporteringen sker inledningsvis någon form av kommunikation mellan kommitté och staten i fråga. Kommittén har då konstaterat att ett åtagande inte uppfyllts och försöker ofta att finna lösningar genom att identifiera vilka bakomliggande problem som gett upphov till bristerna. Det kan till exempel ske genom konsultativa möten med representanter för den aktuella staten där kommittén försöker få

⁵⁴ Ofta kallad *conference of the parties* (COP) eller *meeting of the parties* (MOP).

⁵⁵ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 183.

⁵⁶ En alternativ terminologi är att beskriva rapporteringssystemen som fristående från det jag kallar *non-compliance procedure*, som i sådant fall är den process som inleds för att bemöta misstänkta fall av icke-efterlevnad som upptäckts i exempelvis en stats rapportering. Rapportering kan förvisso ske utan att vara kopplad till någon efterföljande efterlevnadsprocess, men är i allmänhet så starkt förknippad med en sådan att jag valt att inkludera rapportering som dess första steg.

information om vilka planer staten har för att förbättra situationen, liksom om det finns finansiella eller tekniska brister som kan avhjälpas.

På så sätt samlar kommittén in fakta om problemets bakgrund. Därefter kan den föreslå åtgärder som syftar till att förbättra statens efterlevnad. Sådana åtgärder kan vara i form av stöd till staten genom ekonomiska medel eller teknologiskt bistånd. Därefter följer en period inom vilken staten har möjlighet att rätta till felen.

Det är först därefter som det i allmänhet blir tal om hårdare åtgärder snarare än stöd. Staten kan vara oförmögen att genomföra kommitténs förslag till åtgärder eller helt enkelt inte villig att samarbeta.

Vilka åtgärder som kan bli aktuella beror på den aktuella konventionen. Allmänt gäller att metoderna som finns tillgängliga i en konvention bör stå i en rimlig proportion till konventionens materiella innehåll. Ju mer detaljerade åtaganden, desto striktare metoder kan behöva användas.

MEA:s innehåller ofta regler om vilka aktörer som har rätt att initiera en *non-compliance procedure*. Det kan röra sig om att kommittén själv, men även om andra parter eller sekretariatet som ofta är inrättat för att förvalta och koordinera den här typen av avtal.

Initiativrätt för sekretariatet kan leda till att dess roll växer från att opartiskt behandla administrativa ärenden till att bli en självständig aktör med en egen agenda. Därigenom kan det få ett slags kvasi-autonom status vilket en del stater kan uppleva inkräktar på deras suveränitet.⁵⁷ Å andra sidan kan det öka regimens effektivitet, då stater ofta är obenägna att initiera processer mot varandra av politiska skäl.⁵⁸

I *North American Agreement on Environmental Cooperation*, ett sidoavtal till det nordamerikanska frihandelsavtalet NAFTA (*North American Free Trade Agreement*), kan även NGO:s eller privatpersoner anhålla om att en process skall inledas. Detta är emellertid ett mycket sparsamt förekommande inslag i andra MEA:s.

Internationella miljörettsliga avtal innehåller också ofta olika tvistlösningsinstrument för att lösa konflikter, men de används sällan. Stater är generellt ovilliga att ta den typen av konflikter med andra stater, utan väljer om möjligt hellre diplomatiska lösningar. Tvistlösningsinstrument är typiskt utformade så att det vid en rättslig tvist mellan två parter skapas en form av skiljedomstolsliknande organ med rätt att fatta ett avgörande bindande beslut i frågan. En förutsättning för processen är att parterna lämnat samtycke till organet i fråga, antingen i det specifika fallet eller vid undertecknandet av den aktuella konventionen.

⁵⁷ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., 2002, s180.

⁵⁸ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 21.

Den här typen av tvistlösningsinstrument är inte formellt en del av det som jag i den här uppsatsen kallar *non-compliance procedure*, även om efterlevnadsfrågor skulle kunna komma upp till behandling även här. Tvistlösningsinstrumentens funktion kan dock till viss del fyllas genom *non-compliance procedures* om dessa kan initieras av andra parter och om de är utrustade med ett organ som har rätt att avgöra frågor med bindande verkan och eventuellt utdöma sanktioner. Det handlar i en sådan process inte om en tvist mellan två parter utan om en parts icke-efterlevnad av ett multilateralt avtal, men i ett enskilt fall kan de bakomliggande omständigheterna vara desamma.

Reservationer är ett annat vanligt förekommande instrument i MEA:s och andra folkrättsliga avtal. Det påverkar efterlevnad av avtalet genom att parterna redan innan undertecknandet av konventionen undandragit sig vissa åtaganden som de kanske annars hade haft svårt att efterleva. Det möjliggör också ett utformande av avtalet som inte måste nå konsensus hos alla deltagande parter och därmed sannolikt kan bli mer precist och tydligt utformat. Det kan också finnas möjlighet att reservera sig mot nya beslut som tas av den till exempel partsmötet.

I vilken grad reservationer tillåts varierar mellan olika konventioner. *Vienna Convention on the Law of Treaties* art. 19 sätter vissa gränser för vilka reservationer som kan tillåtas. Reservationer är tillåtna så länge de inte står i motsättning till konventionens syfte och inte strider mot något förbud eller begränsning av reservationer i den aktuella konventionen.

4.4.2 Metoder för att skapa efterlevnad

Efterlevnadssystem följer idag andra teorier än traditionella metoder – till exempel att stater söker ersättning för miljöskador i någon slags internationell domstol eller att stater frånträder avtal till följd av andra staters bristande efterlevnad.⁵⁹ Sådana metoder är tids- och resurskrävande och till sin natur konfronterande och riskerar internationella relationer som stater gärna vårdar. Samma sak gäller de tvistlösningsmekanismer som de flesta MEA:s innehåller. Dessa instrument används därför i stort sett aldrig.

Syftet med MEA:s är idag oftast att skydda någon form av kollektiv nyttighet. En parts bristande efterlevnad skadar därför alla parter och saken blir inte bättre av att andra parter frånträder avtalet som bestraffning.

Teorierna som vuxit fram när det gäller utformningen av *non-compliance procedures* handlar både om att motverka icke-efterlevnad och att underlätta efterlevnad. Den sistnämnda typen av metoder kan samlas under begreppet *management doctrine*. Det handlar alltså om metoder som skall uppmuntra

⁵⁹ Det är en grundläggande princip inom internationell rätt att en part har rätt att frånträda ett avtal om en annan part inte fullföljer sin del av avtalet – *inadimplementi non est adimplementum*. Se även *Vienna Convention on the Law of Treaties* art. 60 (2 a).

efterlevnad. Det har länge ansetts att det är dessa instrument som är de mest effektiva.⁶⁰

Det måste dock tilläggas att framgången hos dessa metoder delvis kan bero på att dessa instrument har varit de som varit möjliga att få stater att acceptera i konventioner och därför blivit de mest flitigt använda. Många av de MEA:s som skapats har också varit av sådan materiell natur att hårdare sanktionssystem inte hade varit anpassat till deras vaga och allmänt formulerade åtaganden.⁶¹

Som nämndes tidigare efterlever stater i allmänhet åtaganden de ingår. Tillskyndare av *management doctrine* tenderar att anse att icke-efterlevnad beror på bristande kapacitet snarare än bristande vilja – vore det sistnämnda fallet hade staten inte ingått avtalet. En logisk följd av det resonemanget är att fokus bör ligga på kapacitetsbyggande, uppmuntran och dialog mellan parter och institutioner.

En annan samling metoder kan samlas under begreppet *enforcement doctrine*. Det handlar här om metoder som ska hantera och bestraffa stater som inte efterlever ett avtal. Sådana metoder har varit sällsynta i moderna internationella miljörättsliga avtal. Det skall dock inte uteslutas att de kommer att användas mer i framtiden när det handlar om att få icke-fungerande konventioner att fungera – inte minst om MEA:s kommer att inkludera allt mer långtgående och precisa åtaganden.

Det kan te sig som att *management doctrine* är mest i linje med försiktighetsprincipen genom dess inriktning på att bemöta problem innan de uppstår och inte genom bestraffning efteråt. Den avskräckande effekten hos hårdare sanktioner skall dock inte underskattas som medel för att undvika att miljöproblem uppkommer.

Dessa typer av metoder kan även kombineras, genom att exempelvis hota en stat med tvingande sanktioner om den inte frivilligt accepterar ett förslag till någon form av stödprogram.⁶² Effektiviteten hos de mjukare metoderna kan tänkas öka när det dessutom finns hårdare sanktioner att använda.⁶³ Den blotta existensen av hårdare sanktioner kan vara tillräckligt – en perfekt sanktion är måhända den som aldrig behöver användas.

Efterlevnadsåtgärder kan delas in i kategorierna transparent informationssystem, positiva stimulansåtgärder och tvingande åtgärder.⁶⁴ I det följande kommer jag att utifrån denna uppdelning närmare behandla de vanligast förekommande metoderna som används i MEA:s.

⁶⁰Downs, George & Rocke, David & Barsoom, Peter, *Is the good news about compliance good news about cooperation?*, 1996, s 379.

⁶¹Downs, George & Rocke, David & Barsoom, Peter, *Is the good news about compliance good news about cooperation?*, 1996, s 379 ff.

⁶²Wiser, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 27.

⁶³Eaton, Jonathan & Engers, Maxim, *Sanctions*, 1992, s 919.

⁶⁴Brown/Weiss & Jacobsson, *Engaging countries, Strengthening compliance with the international environmental accords*, 1998, s 42.

4.4.2.1 Transparent informationssystem

Det är svårt att ha ett system för efterlevnad utan att ha verktyg för att mäta och verifiera nivån på parternas efterlevnad. Med ett transparent system för rapportering från parterna skapas ett incitament för efterlevnad genom att staters eventuellt bristande beteende blir offentligt och kan bli utsatt för kritik. Kunskap om parternas beteende förbättrar också regimen förutsättningar att samordna ansträngningar att så effektivt som möjligt uppnå konventionens syfte.⁶⁵

För att upprätthålla ett system för rapportering och övervakning inrättas som nämnts tidigare olika institutioner – framför allt ett partsmöte och ett sekretariat. Med dessa institutioner skapas vad man kan kalla för institutionellt stöd för parterna. Det är till exempel vanligt att det finns någon form av teknisk implementeringskommitté som arbetar med att ta fram tekniska standards och teknologiskt bistånd till avtalets parter.

Självrapportering är den mest grundläggande och vanliga formen av övervakning och återfinns i stort sett i varje MEA. Parterna rapporterar typiskt om vilka åtgärder som vidtagits för implementering och diverse statistiska uppgifter om till exempel utsläpp, produktion, import, export etc. av ett visst ämne inom landet. Närbesläktat till rapportering är krav på upprättande av olika nationella register.⁶⁶

Krav på rapportering innebär ett incitament till efterlevnad då stater åtminstone tvingas binda upp sig till att lägga tid och resurser på rapporternas färdigställande. Ett transparent informationssystem innebär också att parter som värderar efterlevnad högt på olika sätt kan utöva politiska påtryckningar på parter av vars rapportering det framgår att de inte efterlever avtalet.⁶⁷ Det kan också tänkas att en stat själv genom produktion av rapporter kommer till insikt om sina egna problem med efterlevnad.

Rapportering i sig innebär inte att avtalets syfte är uppfyllt, eller att en stat varit fullständigt uppriktig i rapporteringen. I fall där en part riskerar att drabbas av sanktioner kan det finnas en ovillighet hos parten att vara fullständigt uppriktig i sin rapportering eller en vilja att hellre avstå från rapportering om detta kan tänkas leda till en mildare sanktion.⁶⁸

Rapportering i sig bör inte överskattas som metod för att uppnå efterlevnad. Det finns en risk att denna metod används slentrianmässigt och att regimen inte har resurser att kontrollera de rapporter som kommer in. Det är också avgörande att rapporteringen sker med metoder som möjliggör jämförelse

⁶⁵ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 3.

⁶⁶ Se till exempel CITES (*Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, 1973) art. 8 som innehåller krav på register om handel med vissa hotade arter.

⁶⁷ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 3.

⁶⁸ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 3.

och harmonisering av rapporterna, vilket för vissa regimer har varit ett problem.⁶⁹

I några fall kan viljan att rapportera öka om det innebär praktiska fördelar för en part. Enligt *Memorandum of Understanding on Port Control* skall ett antal europeiska länder inspektera 25 procent av fartygen som anlägger deras hamnar och avge dagliga rapporter av resultaten. Genom ett gemensamt informationssystem kan ländernas hamnar få tillgång till resultatet av de andra ländernas inspektioner och får på så sätt tänkbart viktig information om fartyg som anlägger deras hamnar. Ett sådant system kan öka incitamenten att följa rapporteringsskyldigheten.

En viktig funktion av rapporteringen är att information om implementering och efterlevnad samlas in i en omfattning som annars knappast vore möjlig. Men den allra viktigaste frågan är vad regimens institutioner kan göra med informationen och vilka metoder som dessa har att kontrollera och samla in ytterligare information.

Möjligheten för en regim att själv aktivt bedriva faktainsamling genom inspektion finns i en del internationella miljörättsliga avtal. *Våtmarkskonventionen*⁷⁰ använder sig till exempel av en delegation som genom fältbesök och diskussioner med statliga företrädare framställer egna rapporter om efterlevnaden i en stat.

Även *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, Montrealprotokollet, erbjuder sådana möjligheter. Där kan *implementation committee* få lov att besöka en stat som utreds. Kommittén har rätt att söka vilken information den önskar för att uppfylla sitt syfte. En förutsättning är att staten i fråga bjudit in kommittén till ett besök.

Vissa regimer har även mer långtgående möjligheter att inspektera verksamheten hos parterna. Ett exempel är *Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora*, (CITES), som genom ett antal underorgan och med hjälp av NGO:s samlar in och jämför uppgifter om import och export av vissa arter mellan länder och övervakar eventuella avvikelser och rapporterar till CITES sekretariat.⁷¹

Ett mer extremt exempel är *Convention on the Regulation of Antarctic Mineral Resource Activities* vars art. 12 innehåller möjligheter till inspektion hos alla parter, av alla parter, vid alla tidpunkter utan förvarning av anläggningar av visst slag inom det område av Antarktis som konventionen omfattar.

Organ som utför dylika inspektioner kallas ibland *expert review teams* (ERT:s). Dessa kan inom vissa regimer själva rikta kritik mot staters icke-

⁶⁹ Se Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 6 ff om sådana problem för *Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution*.

⁷⁰ *Convention on Wetlands of International Importance*, 1971.

⁷¹ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 8.

efterlevnad utan att först behöva vända sig till något annat organ. Det kan påskynda processen men riskerar också att ge ERT:s en roll där den kan anklagas för att vara partisk. I de flesta regimer rapporterar ERT:s till en implementeringskommitté eller ett partsmöte som har till uppgift att gå vidare med ärendet.⁷²

En till informationssystemet nära förknippad åtgärd är publicering av fall av icke-efterlevnad, med förhoppningen att detta skall förmå staten i fråga att upphöra med sin icke-efterlevnad. Offentlig ”skam” kan sägas vara målet med en sådan sanktion.⁷³

Utfärdande av varningar är likaså förknippat med informationssystemet. En part som brister i sin rapporteringsskyldighet kan varnas av regimen, vilket i allmänhet torde vara att betrakta som ett hot om andra åtgärder om parten inte åter börja efterleva sina åtaganden.

4.4.2.2 Positiva stimulansåtgärder

En anledning till att stater inte efterlever sina åtaganden är att de saknar kapacitet, trots att de har vilja att följa avtalet. Ett sätt att bemöta det efter eller innan icke-efterlevnad uppstår är genom olika former av stimulansåtgärder; utbildning, tekniskt och vetenskapligt stöd, administrativ hjälp, finansiellt bistånd med mer.

De två grundläggande angreppsmetoderna för att bistå länder som ”vill men inte kan” är att bygga upp kapacitet för efterlevnad och att minska kostnaderna för efterlevnad. Ett sätt att minska kostnaderna för genomförande är utforma mekanismer som gör det möjligt att efterleva avtalet till en lägre kostnad. Kyotoprotokollets flexibla mekanismer är ett exempel på sådana.

Kapacitetsbyggande genom ekonomiskt bistånd sker till exempel genom den av Världsbanken organiserade *Global Environmental Facility* (GEF) som bistår utvecklingsländer för att hjälpa dem efterleva åtaganden när det gäller exempelvis klimatfrågan och skydd av biologisk mångfald.

I en del konventioner är krav på utvecklingsländer att efterleva åtaganden uttryckligen avhängigt av det stöd de skall få av industriländer. Det här är ett utslag av idén om differentierat ansvar hos olika länder beroende på deras utvecklingsnivå.

Vissa avtal har också skapat egna fonder för finansiellt och teknologiskt stöd. Montrealprotokollet är ett sådant med sin *Multilateral Fund*. Tillgång till stödet kräver ratificering av avtalet vilket alltså innebär ett incitament för

⁷² Se Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 14, där *International Labour Organization* nämns som ett exempel där en form av ERT:s kan vända sig direkt till en felande part.

⁷³ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 29.

utvecklingsländer att tillträda avtalet. För valbarhet till fondens styrelse krävs också av industriländer att de efterlever avtalet.

Förekomsten av positiva stimulansåtgärder i en konvention kan antas skapa incitament för vissa stater att tillträda konventionen. När man bedömer effektiviteten av åtgärderna är det dock viktigt att även bedöma i vilken utsträckning ett förändrat beteende hos en part i önskad riktning är beständigt. Om det positiva beteendet upphör med indraget stöd i framtiden kan det hävdas att det enda som uppnås är att regimen ”köper” tillfällig efterlevnad från en stat.

Ett uppenbart problem med positiva stimulansåtgärder är att det krävs tillräckliga ekonomiska medel för att genomdriva dem. Positiva stimulansåtgärder som enda inslag i en *non-compliance procedure* kan därför vara en riskabel konstruktion.

4.4.2.3 Tvingande åtgärder

En tvingande åtgärd är en sådan som tvingar en stat att göra något den annars inte skulle behöva göra, eller hindra den från att göra något den annars hade gjort. En grupp av sådana åtgärder är olika slags ekonomiska styrmedel. Dessa bör utformas på ett sådant sätt att det inte skall löna sig ekonomiskt att inte efterleva avtalet. Den ekonomiska sanktionen skall förväntas vara större än den ekonomiska nyttan av icke-efterlevnad.

Bruk av ekonomisk bestraffning har nackdelen att sanktioner ofta kan förväntas rikta sig mot stater vars icke-efterlevnad beror på bristande ekonomisk kapacitet. I vissa fall kan en ekonomisk bestraffning således förvärra läget ytterligare i stället för att föra staten närmare efterlevnad.

Att utestänga en part från möjligheten att ta del av någon fördel som följer av konventionen kan ses som en tvingande åtgärd om konvention erbjuder parterna vissa fördelar och ett utestängande innebär att parten inte längre har tillgång till den fördelen.

Inom *International Monetary Fund* (IMF) kan en part förlora sin rätt att rösta och delta i olika beslut. Funktionärer inom IMF som nominerats av en stat kan också bli avsatta om en stat inte efterlever sina åtaganden. Montrealprotokollet innehåller också en sådan sanktion. I vissa fall av icke-efterlevnad kan en part stängas ute från till exempel teknologiskt bistånd och rätt att handla med vissa kontrollerade ozonnedbrytande ämnen.

Montrealprotokollet har haft framgång med denna sanktion. 1996 var Ryssland det enda land som fortfarande producerade och exporterade vissa ozonnedbrytande ämnen. Efter hot från *implementation committee* om indraget finansiellt bistånd föll Ryssland in i ledet och införde bland annat kontroll av sin import och export av de aktuella ämnena.⁷⁴

⁷⁴ *Report of the Implementation Committee under the Non-Compliance Procedure for the Montreal Protocol*, 19th session, Agenda Item 3, UNEP/OzL.Pro/ImpCom/19/3, 1997.

En nackdel med den här typen av åtgärder kan vara att de endast kan riktas mot en grupp av parter – nämligen den som är mottagare av någon form av bistånd eller assistans. För andra parter kan den här sanktionen te sig mindre avskräckande.

Handelsrelaterade åtgärder kan också vara att se som tvingande. Handelsåtgärder består ofta av den typen av sanktioner som nämndes ovan – nämligen att utestänga en part från handel med den produkt eller substans som den aktuella konventionen handlar om. När det gäller handelsrelaterade åtgärder i MEA:s är det viktigt att komma ihåg att dessa måste stå i överrensstämmelse med WTO:s frihandelsinriktade regler som innehåller förbud mot vissa typer av åtgärder. Vissa former av handelsrelaterade åtgärder kan ses som gynnande av den inhemska produktionen i ett land framför importen av andra länders varor. Dessa regler faller dock utanför ramen för denna uppsats.

Enligt WTO finns åtminstone 12 MEA:s som använder sig av handelsrelaterade åtgärder.⁷⁵ Som nämndes ovan innehåller Montrealprotokollet en sådan sanktion. CITES är ett annat exempel där parterna på uppmaning av regimen kan förvägra en felande part att handla med dem när det gäller vissa produkter.

En förutsättning för att handelsrelaterade åtgärder skall vara effektiva är att tillräckligt många ledande marknadsaktörer är parter till den aktuella konventionen. Om en part utestängs från en viss typ handel är det viktigt att de faktiska möjligheterna att bedriva lönsam handel med andra länder åtminstone är begränsad.

Ekonomisk bestraffning i form av böter är kanske det mest uppenbara exemplet på en tvingande åtgärd. Sådana sanktioner förefaller dock vara mycket sällsynt förekommande i MEA:s.⁷⁶ Ett exempel är dock *North American Agreement on Environmental Cooperation*. Enligt detta avtal kan en skiljedomstol döma ut en form av böter mot en part som inte upprätthållit sin inhemska miljörätt, vilket är ett åtagande i det aktuella avtalet.

Skall den typen av ekonomisk bestraffning fungera gäller det att regimen också har goda förutsättningar att kräva in utdömda böter. En fördel med böter som metod är emellertid att risken för konflikt med WTO:s handelsregler är minimal.

4.4.3 Exempel på non-compliance procedures

Jag kommer nu att behandla två exempel på *non-compliance procedures* som skiljer sig en del åt i utformning och syfte.

⁷⁵ WT/CTE/W/160/Rev.1: *Matrix of trade measures pursuant to selected MEA:s - Note by Secretariat*, 2001.

⁷⁶ Böter övervägdes i förhandlingarna om Kyotoprotokollets sanktionssystem, men blev till sist inte inkluderat i sanktionssystemet.

Montrealprotokollet var en av de första MEA:s att innehålla en institutionaliserad *non-compliance procedure*. Montrealprotokollet lyfts ofta fram som ett framgångsrikt exempel och dess uppbyggnad har blivit modell för flera andra MEA:s.⁷⁷

Montrealprotokollets art. 8 gav partsmötet, *Meeting of the Parties* (MOP), i uppdrag att ta fram regler rörande efterlevnad. Dessa antogs 1992. Kärnan i regelsystemet är ett organ vid namn *Implementation Committee*. Kommittén består av 10 medlemmar som väljs av MOP i enlighet med ett regionalt rotationssystem. Kommittén möts två gånger per år och har följande uppgifter:

- Undersöka information om möjliga fall av icke-efterlevnad
- Begära in, genom sekretariatet, ytterligare relevant information
- Samla in information från det aktuella landet
- Bistå MOP och andra organ med den insamlade informationen

Processen kan initieras genom klagomål från andra parter, av parten själv eller av sekretariatet. Noterbart är att *implementation committee* inte har initiativrätt. Om parter vill initiera en process mot en annan part sker det skriftligen och med bekräftande underlag till påståenden om icke-efterlevnad. Den anklagade parten har då tre månader på sig att inkomma med svar, varefter frågan går vidare till *implementation committee*.

Det vanligast förekommande när det gäller Montrealprotokollet har dock varit att parter initierat en process mot sig själva i hopp om att få del av stimulansåtgärder som resultat av processen.⁷⁸

Implementation committee har till uppgift att ta fram en lösning som är godtagbar för alla parter och rapporterar sedan till MOP med rekommendationer på åtgärder som kan behöva vidtas. En part har rätt att delta i kommitténs undersökningar av dess situation, men inte vid antagandet av den rekommendation till MOP som kommittén producerar.

Det är därefter MOP som har till uppgift att fatta beslut i ärendet, vilket kräver 2/3 majoritet. MOP har till sitt förfogande en uttömmande lista med åtgärder som kan bli aktuella i fall av icke-efterlevnad. I grunden handlar det om att erbjuda parter hjälp med att uppnå efterlevnad, utfärda varningar eller stänga parten ute från någon av de rättigheter och fördelar som följer av protokollet.

⁷⁷ Wang & Wisner, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 183.

⁷⁸ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 17. Det var fallet 1995 då fem östeuropeiska stater anmälde sig själva till Montrealprotokollets sekretariat för att de inte kunde följa sina åtaganden. Se *The Montreal Protocol Handbook*, 5 uppl., 1995, s 173 ff.

Under 1990-talet förekom främst två huvudtyper av fall. För det första handlade det om brister i rapporteringsskyldighet. För det andra handlade det om att parter inte följde sitt schema för minskade utsläpp av vissa ämnen. Den vanligaste lösningen har varit att erbjuda teknologisk och ekonomisk hjälp mot löften från parten om att till exempel öka takten på sina utsläppsminskningar.

Montrealprotokollet är sålunda ett exempel på ett sanktionssystem som framför allt har drag av *management doctrine*,⁷⁹ och har varit effektiv när det gäller att få parter att efterleva avtalet.⁸⁰

Ett exempel på en annan typ av process finns i tvistlösningsinstrumentet i *World Trade Organization*, (WTO). Detta instrument kan initieras av en part när den upplever att den lider skada av en annan parts handelsåtgärder och syftar till att lösa tvister mellan två stater. Det skiljer sig i det avseendet från den multilaterala formen i en typisk *non-compliance procedure*, men stora delar av WTO-processen skulle lika gärna kunna återfinnas inom en sådan.

General council inom WTO består av samtliga medlemmar av organisationen och fungerar som *dispute settlement body*, vilket alltså motsvarar MOP som beslutande organ i Montrealprotokollet.

Under detta organ skapas vid konflikter paneler bestående av experter som nomineras av medlemsstaterna. Panelmedlemmarna förväntas representera sig själva och inte de länder som nominerat dem. Panelen skapas efter förslag från sekretariatet, vilket under vissa förutsättningar kan bli utsatt för veto från någon av de tvistande parterna.

Panelens processuella arbete regleras i *Dispute Settlement Understanding*, och påminner något om en domstolsprocess. Panelen tar del av muntliga och skriftliga framställningar och parterna har möjlighet att svara på varandras framställningar. Panelen kan även begära in ytterligare information från olika enskilda personer eller organ.

Panelen försöker i första hand få parterna att förlika sig till en gemensam lösning, men om det inte är möjligt produceras rekommendationer till *Dispute Settlement Body*. Den antar rekommendationerna automatiskt om inte samtliga medlemmar röstar mot rekommendationen – så kallat negativt konsensus.

Parterna kan innan beslutet fattas överklaga rekommendationen till en ständigt sittande *appellate body*. Detta organ producerar i sin tur en ny rekommendation med eller utan modifikationer till *Dispute Settlement Body*.

⁷⁹ Montrealprotokollet är ett protokoll till *Vienna Convention on the protection of the ozone layer* och kan sägas innebära en utveckling från konventionens ännu mjukare regler. I någon mening är därför Montrealprotokollet en del av en utveckling mot hårdare sanktioner inom internationell miljö rätt.

⁸⁰ Wisner, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 26.

Även den här gången tas beslutet automatiskt om det inte finns konsensus för att inte göra det.

Twistlösningssystemet hos WTO kan med fördel kopplas till åtgärder som ryms inom *enforcement doctrine*. Den domstolsliknande processen med sina inslag av rättssäkerhetstänkande – genom till exempel möjligheten att överklaga beslut – kan sägas vara väl lämpad för en process där stater kan åläggas sanktioner.

4.5 Avslutande kommentarer

De metoder som väljs för att ingå i en MEA:s *non-compliance procedure* bör utformas med hänsyn till vilka faktorer som i det aktuella fallet är mest troliga som grund för eventuell icke-efterlevnad.⁸¹

Det bör sägas att de flesta av dessa metoder inte står i något motsatsförhållande till varandra. Det är fullt möjligt att skapa system som både innehåller tvingande sanktioner och positiva stimulansåtgärder. Så är också fallet i flera MEA:s. Hittills har främst mjukare metoder använts. *Management doctrine* har flest anhängare inom internationell miljö rätt både hos stater och inom forskningen. Dessa metoder hävdas allmänt ha varit framgångsrika – höga nivåer av efterlevnad har uppnåtts utan att några sanktioner har behövt tillgripas.⁸²

Framgången för *management doctrine* är åtminstone till någon del beroende av att stater varit obenäga att ge upp makt till internationella organisationer. Därtill bör staters ovilja att hamna i konflikter med andra länder ha gynnat en process som bygger på dialog och bistånd framför en som bygger på konfrontation.

Frågan är om vi nu ser en utveckling mot hårdare metoder inom sanktionssystemen. Det har blivit vanligare att röster höjs för att sanktionerna måste skärpas för att ge MEA:s högre trovärdighet. Inte minst har det blivit fallet sedan MEA:s kommit att inkludera allt mer långtgående åtaganden. Ett exempel är Nya Zeelands f d premiärminister Geoffrey Palmer som uttalade följande 1992:

First, there must be a legislative process which is capable of making binding rules which states must follow, even when they do not agree. Second, there must be some means of having compulsory adjudication of disputes, if not to the International Court of Justice, then perhaps to a special tribunal. [...] Finally there needs to be an institutional authority capable of monitoring what nation states are doing, blowing the whistle on

⁸¹ Luterbach, Urs & Sprinz, Detlef (ed.), *International relations and global climate change*, (Mitchell, Ronald, *Institutional aspects of implementation*), 2001, s 228.

⁸² Se till exempel Oberthür, Sebastian & Ott, Hermann, *The Kyoto Protocol – international climate policy for the 21st century*, 1999, s 219 ff.

*them when necessary, and acting, as an effective coordinator of what action needs to be taken.*⁸³

Det är sannolikt väldigt få stater som skrivit under Kyotoprotokollet utan avsikt att följa det. Däremot kan det tänkas att under implementeringen uppkommer problem med både kapacitet och viljan att genomföra kostsamma åtgärder som kan möta inhemskt politiskt motstånd. Risken för fripassagerare kan då bli stor.

Jag kommer att återkomma till den här diskussionen i det avslutande analyserande kapitlet.

⁸³ Citeras i Luterbach, Urs & Sprinz, Detlef (ed.), *International relations and global climate change*, (Bodansky, Daniel, *International law and the design of a climate change regime*), 2001, s 202-203.

5 Efterlevnad av klimatregimen

5.1 Inledning

Att förhandla fram en internationell överenskommelse om klimatfrågan har visat sig vara mycket komplicerat. Det är svårt att veta exakt hur klimatet fungerar och hur det reagerar på olika slag av mänsklig verksamhet, inklusive sådan mänsklig planverksamhet som är ägnat att förbättra klimatet. Klimatfrågans globala karaktär och ekonomiska återverkningar gör den också närmast unikt omfattande. Att förhandla fram Kyotoprotokollet har mot denna bakgrund kallats *the most complex public policy issue ever to face governments*.⁸⁴

Förhandlingarna som ledde fram till Klimatkonventionen inleddes 1990 av FN:s generalförsamling genom resolution 45/212 och slutfördes under Riokonferensen 1992. Förhandlingarna avslöjade stora åsiktsskillnader mellan de olika staterna. Den tydligaste uppdelningen fanns mellan industriländer och utvecklingsländer, men även inom dessa grupperingar fanns stora skillnader.

Små ö-stater som riskerar att helt försvinna i havet vid en höjd havsnivå orsakad av klimatförändringar hade lite gemensamt med OPEC-länder vars ekonomi är nästan helt baserad på oljeintäkter. Andra utvecklingsländer hade inte något problem med att minska konsumtionen av fossila bränslen, men ansåg att industriländerna borde ta det inledande ansvaret snarare än att de själva skulle riskera sin ekonomiska utveckling. Industriländerna stod inte heller för en gemensam inställning. Här hade framför allt USA en mer skeptisk inställning till att förbinda sig till några specifika tidtabeller eller restriktioner än många europeiska länder.⁸⁵

Dessa skillnader återspeglas i Klimatkonventionens innehåll, där tydliga åtaganden saknas. Resultatet blev en ramkonvention där former och principer för framtida mer detaljerade överenskommelser angavs. Tanken var att det i framtiden skulle tas fram detaljerade och långtgående protokoll.⁸⁶

Konventionen skrevs under av 154 länder och började gälla den 21 mars 1994, tre månader efter att 50 länder ratificerat den. Idag har 189 länder ratificerat Klimatkonventionen.⁸⁷

Redan 1995 hade parterna inlett förhandlingar om ett protokoll med hårdare krav på minskning av utsläpp av växthusgaser. 1997 antogs

⁸⁴ Elliot, Lorraine, *The global politics of the environment*, 2004, 2 uppl., s 79.

⁸⁵ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl., 2002, s 523 – 524.

⁸⁶ Ebbesson, Jonas, *Internationell miljö rätt*, 2 uppl., 2000 s 141.

⁸⁷ http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php

Kyotoprotokollet och den 16 februari 2005 trädde det i kraft efter att den tillräckliga mängden ratificeringar inkommit genom Rysslands ratificering i slutet av 2004.

Förhandlingarna inför Kyotoprotokollet innehöll tre centrala delar.⁸⁸

- Hur mycket skall industriländerna minska sina utsläpp av växthusgaser?
- Hur skall detta genomföras och beräknas?
- Vilka åtaganden skall krävas av utvecklingsländerna i samma riktning?

Inte minst frågan om differentierade åtaganden har varit en stöttesten. Utvecklingsländerna anförde att det är industriländerna som stått för merparten av utsläppen och därför primärt borde omfattas av utsläppsminskningarna. Vissa industriländer med USA i spetsen har motsatt sig detta, och det är en av anledningarna till att USA ännu inte har ratificerat Kyotoprotokollet.

I det här kapitlet skall jag inledningsvis beskriva de viktigaste delarna av Klimatkonventionen och de institutioner som är kopplade till den. Därefter skall jag behandla Kyotoprotokollet på samma sätt och slutligen de så kallade Marrakechreglerna som innehåller klimatregimens efterlevnadsreglering.

5.2 Klimatkonventionen

5.2.1 Klimatkonventionens materiella innehåll

Konventionens mål är att stabilisera koncentrationen i atmosfären av växthusgaser på en nivå som förhindrar skadlig antropogen klimatpåverkan. Klimatkonventionen går visserligen längre än andra ramkonventioner i den internationella miljörätten, men den innehåller inga klart definierade begränsningar – så kallade kvantifierade åtaganden – när det gäller avtalsparternas utsläpp av växthusgaser.

Istället innehåller den målet att stabilisera antropogena utsläpp till tidigare nivåer.⁸⁹ Målet är enligt art. 2:

[...] *stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system.*⁹⁰

⁸⁸ Ebbesson, Jonas, *Internationell miljö rätt*, 2 uppl., 2000, s 142.

⁸⁹ Malanczuk, Peter, *Akehursts modern introduction to international law*, 7 uppl., s 248.

⁹⁰ Den svenska översättningen av klimatkonventionen finns som bilaga till prop. 1992:93/179.

Så skall ske genom minskade utsläpp och främjande av till exempel kolsänkor. Den stabila koncentrationen skall enligt art. 2 uppnås:

[...] *within a time-frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.*

Som synes handlar det om en allmän inriktning mot minskade utsläpp, men utan tidsramar och utan att olika viktiga intressen drabbas alltför hårt. Art. 2 innebär att parterna anser att viss global uppvärmning kommer att ske, men att det kan accepteras så länge den sker i en takt som gör det möjligt för staterna att anpassa sig till de nya förhållandena.⁹¹

Möjligheterna till flexibla tolkningar av Klimatkonventionen är stora, vilket gör att den inte räcker långt i form av juridiskt åtagande. Snarare handlar konventionen om att sätta upp riktlinjer och grundläggande principer för det fortsatta arbetet på området, samt en infrastruktur av institutioner för klimatregimen.

Konventionen pekar ut 1990 års utsläppsvärden som basåret för länderna att återgå till när det gäller utsläpp, vilket är det närmaste Klimatkonventionen kommer till ett konkret åtagande i den riktningen.⁹² Art. 4 (2) hänvisar dock endast till "tidigare nivåer" och 1990 års värden är endast ett slags frivilligt mål för industriländer. I art. 4 (2) anges i vaga termer även en målsättning att lyckas återgå till dessa värden till år 2000, vilket de allra flesta parter misslyckades med.⁹³

Art. 3 innehåller generella principer för internationell miljö rätt som även finns uttryckta i Stockholmsdeklarationen och Riodeklarationen. Klimatförändringar är en gemensam angelägenhet för mänskligheten, både för nuvarande och framtida generationer, enligt art. 3(1). Det intergenerationella perspektivet återkommer i skrivelsen i art. 3(4) om att parterna bör sträva mot att uppnå hållbar utveckling.

Art. 3(3) innehåller både försiktighetsprincipen och principen om kostnadseffektivitet. Försiktighetsprincipen i denna tappning uttrycks som att avsaknad av full vetenskaplig kunskap inte skall få vara ett hinder för att vidta åtgärder. Åtgärderna skall dock enligt principen om kostnadseffektivitet vara sådana att de säkerställer globala fördelar till lägsta möjliga kostnad.

Genomgående i konventionen betonas att länder har ett differentierat ansvar för att uppnå konventionens mål. Detta framgår till exempel i art. 3(1). Det innebär att vissa länder har ett större ansvar än andra för att se till att så blir

⁹¹ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl, s 524.

⁹² Ebbesson, Jonas, *Internationell miljö rätt*, 2 upplagan, 2000, s 142.

⁹³ Luterbach, Urs & Sprinz, Detlef (ed.), *International relations and global climate change*, (Bodansky, Daniel, *International law and the design of a climate change regime*), 2001, s 208.

fallet. Grundtanken är att utvecklade industriländer har ett större ansvar än utvecklingsländer för att leda utvecklingen. Utvecklingsländernas ansvar är dessutom beroende av det stöd de enligt konventionen, art. 4(7) och 11, skall få av industriländerna.

Art. 4(1) innebär vissa åtaganden för utvecklingsländer kring rapportering och att i den mån det är möjligt ta hänsyn till klimatfrågan. Åtagandena för industriländer enligt art. 4(2) är mer långtgående.

Enligt art. 4(1) måste parterna även ta fram och genomföra nationella program som syftar till att minska antropogen störning av klimatet. Vi ser här återigen staternas eget ansvar att vidta åtgärder. Klimatkonventionen innehåller väldigt lite av möjligheter att överpröva staters egna nationella politiska program för att uppfylla kraven i art. 4.

De industrialiserade länderna räknas upp i bilaga 1 och brukar därför kallas *Annex 1-länder*. Som redan nämnts ligger fokus på de industrialiserade ländernas ansvar för att bekämpa global uppvärmning. Bakgrunden till det är dels att det är från dessa länder som det mesta av utsläppen sker, dels att utvecklingsländernas möjlighet att vidta kostsamma åtgärder på området är begränsad och att det skulle kunna upplevas som orättvist och kontraproduktivt att inte istället fokusera på att få utvecklingsländernas ekonomi att först avsevärt förbättras.⁹⁴

Det verkar alltså accepteras att utsläppen från dessa länder kommer att öka under en period med förhoppningen att det ekonomiska och tekniska biståndet från de industrialiserade länderna på sikt skall öka utvecklingsländernas möjligheter att minska sina utsläpp.

Det högsta beslutande organet är enligt art. 7(2) *Conference of the Parties* (COP) och består av alla undertecknande stater.

COP skall mötas en gång per år och ordförandeskapet roterar mellan FN:s fem regioner.⁹⁵ Till COP skall enligt art. 8 vara knutet ett sekretariat. Detta är beläget i Bonn och har ansvar för de löpande och administrativa uppgifterna inom klimatkonventionens del av klimatregimen.

5.2.2 Efterlevnad av Klimatkonventionen

Uttrycket *compliance* förekommer inte på något ställe i Klimatkonventionen. Det beror troligen på att konventionens oprecisa karaktär gör det svårt att tala om efterlevnad och icke-efterlevnad. Istället talas det om implementering.

⁹⁴ Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl, s 523, 527.

⁹⁵ Afrika, Asien, Latinamerika och Karibiska öarna, Central- och Östeuropa samt Västeuropa och övriga

Klimatkonventionen är framför allt inriktad på kapacitetsbyggande.⁹⁶ Det sker genom ekonomiskt bistånd enligt art. 4 (3) från industriländer till utvecklingsländer. Art. 11 innehåller en mekanism för ekonomiska bidrag som administreras av *Global Environmental Fund*. Även tekniskt bistånd förekommer under Klimatkonventionen. Assistans med att uppfylla rapporteringsskyldigheterna har skett genom en särskild expertgrupp.⁹⁷

Övervakningen av implementering sker dels allmänt för hela konventionen, dels för enskilda industriländer. COP har enligt art. 7 ansvaret att övervaka implementeringen. Dess uppgift är följande:

[...] *periodically examine the obligations of the parties and to assess [...] the implementation of the UNFCCC by the parties, and the overall effects of the measures taken pursuant to the Convention.*

Konventionen innehåller också enligt art. 9 två *subsidiary bodies* ("underorgan") – något som inte hade skapats under några tidigare miljörättsliga ramkonventioner vid Klimatkonventionens tillkomst.

Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice (SBSTA), "underorgan för vetenskaplig och teknisk rådgivning", har enligt art. 9 till uppgift att bistå COP med teknisk, vetenskaplig och metodologisk rådgivning. Tanken är att detta organ skall arbeta med de tekniska riktlinjerna för ländernas rapportering och fungera som en mellanhand mellan COP med sitt politiska ansvar och till exempel IPCC med sin mer renodlade vetenskapliga verksamhet. Utveckling och överföring av kunskap kring miljövänlig teknik inom klimatkonventionens intresseområde är också en uppgift för SBSTA.

Subsidiary Body for Implementation (SBI), "underorgan för genomförande", har enligt art. 10 till uppgift att bistå COP med rådgivning när det gäller parternas implementering av konventionen. SBI granskar ländernas rapporter och utvärderar konventionens effektivitet. Den biståndsverksamhet som parterna skall bedriva enligt konventionen granskas också av SBI.

Därtill finns ett antal olika expertgrupper knutna till konventionen som jag inte kommer att beskriva närmare här.

När det gäller de enskilda ländernas implementering gäller enligt art. 12 vissa rapporteringsskyldigheter. Rapporterna granskas först av sekretariatet, som sammanställer rapporter vilka därefter granskas av expertgrupper med medlemmar som nominerats av parterna. Deras arbete består av en noggrann

⁹⁶ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 184.

⁹⁷ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 185.

granskning som ofta kompletteras av besök i det aktuella landet.⁹⁸ Expertgrupperna sammanställer egna rapporter som sedan tillställs SBI och SBSTA.

Det fanns tidigare planer på att skapa ett nytt organ – *Multilateral Consultative Committee*. Konventionens art. 13 uppmanar t o m parterna att vid COP:s första möte överväga skapandet av ett sådant organ.

Inför denna kommitté skulle parter kunna väcka frågor om sin egen eller andra parters implementering, varefter kommittén skulle utfärda rekommendationer. Även COP skulle kunna väcka frågor på detta sätt. Genom kommittén skulle stater kunna få assistans och tvister mellan stater skulle undvikas. Dessa planer kom aldrig att genomföras på grund av svårigheter att komma överens om kommitténs utformning.⁹⁹ Allmänt kan sägas att detta organ skulle ha varit inriktat på det jag tidigare kallat *management doctrine*, och haft vissa likheter med Montrealprotokollets *non-compliance procedure*.

Klimatkonventionen innehåller ett tvistlösningsinstrument i art. 14. Vid tvist mellan två parter om tolkning eller tillämpning av konventionen skall en särskild förlikningskommission tillsättas. Som behandlats tidigare i den här uppsatsen används den här typen av tvistlösningsinstrument i MEA:s sällan i praktiken, vilket kan antas bli fallet även för den här konventionen.¹⁰⁰

5.3 Kyotoprotokollet

5.3.1 Kyotoprotokollets materiella innehåll

Klimatkonventionen innehåller riktlinjer och det legala ramverket för hur arbetet med att stabilisera koncentrationen av växthusgaser i atmosfären skall bedrivas. Kyotoprotokollet innehåller i stället specificerade och bindande kvantifierade utsläppskvoter och åtaganden att minska utsläppen för industriländer. Det innehåller även vissa nyheter i form av metoder som kan användas av länder för att hålla sig inom dessa kvoter.

Kyotoprotokollet innehåller 28 artiklar och två bilagor. Det är på många sätt mycket långtgående, men mycket av det som behandlas i protokollet kommer att kräva fortsatta förhandlingar för att precisera innehållet.

⁹⁸ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 185.

⁹⁹ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 186.

¹⁰⁰ Se till exempel Luterbach, Urs & Sprinz, Detlef (ed.), *International relations and global climate change*, (Bodansky, Daniel, *International law and the design of a climate change regime*), 2001, s 216.

Kyotoprotokollet har som högsta beslutande organ klimatkonventionens partsmöte, *Conference of the Parties (COP)*. COP fungerar som *Meeting of the Parties (MOP)* för Kyotoprotokollet – varför partsmötet ofta benämns COP/MOP. Senare i kapitlet kommer jag att behandla de institutioner och organ som skapats inom Kyotoprotokollets *non-compliance procedure*.

Kyotoprotokollets parter är uppdelade i de kategorier som även finns i klimatkonventionen. De industriländer för vilka Kyotoprotokollet är förknippat med kvantifierade åtaganden kallas Annex 1-länder, och är alltså de länder som tillträtt Kyotoprotokollet och återfinns i klimatkonventionens bilaga 1.

Art. 2 innehåller åtta nationella åtgärdsområden som parterna skall använda för att uppfylla de åtaganden som följer senare i protokollet:

- förbättring av energieffektiviteten
- skydd för och ökning av kolsänkor och reservoarer för de berörda växthusgaserna
- främja långsiktigt hållbara former av jordbruk
- stödja forskning och utveckling av alternativa energiformer
- gradvis avveckling av subventioner i de sektorer som släpper ut växthusgaser
- generellt främjande av utsläpps begränsningar i relevanta sektorer
- begränsning av utsläpp från transportsektorn
- begränsning av metanutsläpp inom produktion, transport och distribution av energi.

Kyotoprotokollets kärna är art. 3, som anger parternas gemensamma åtagande att minska sina utsläpp av växthusgaser till minst 5 procent under 1990 års nivåer under avtalsperioden 2008-2012. Innan 2005 skulle parterna ha uppvisat påvisbara framsteg mot ett uppfyllande av sina åtaganden.

I protokollets bilaga B anges sedan ländernas specifika åtaganden, som alltså är olika för varje land och ett resultat av förhandlingarna inför Kyotoprotokollet. EU har till exempel förhandlat sig till en gemensam kvot på en minskning med 8 procent jämfört med nivåerna 1990, medan Islands kvot är att inte öka utsläppen med mer än 10 procent jämfört med 1990 års utsläpp.

EU har senare fördelat ansvaret när det gäller utsläpp av koldioxid inom unionen. I denna fördelning har Sverige fått kvoten 104 procent av 1990 års utsläpp. Sverige har dock beslutat att gå längre än denna kvot och istället sikta mot 96 procent av 1990 års värden.¹⁰¹

Utsläppskvoterna gäller för avtalsperioden 2008-2012, liksom Kyotoprotokollet i sin helhet. Därefter kommer parterna att behöva förhandla fram nya kvoter i ett eventuellt nytt avtal.

¹⁰¹ Prop. 2001/02:55 s 36.

Kyotoprotokollet omfattar sex växthusgaser som räknas upp i bilaga A. Parternas åtaganden att minska utsläpp gäller alltså denna grupp av ämnen – det är möjligt att välja olika kombinationer av utsläppsminskningar bland de olika ämnena.¹⁰²

- CO₂ koldioxid
- CH₄ metan
- N₂O kvävedioxid
- HFC:s hydrofluorkarboner
- PFC:s perfluorkarboner
- SF₆ svavelhexafluorid

För de tre förstnämnda är basåret 1990. För de tre sistnämnda kan parterna i stället välja 1995 som basår.

Kyotoprotokollet är liksom Klimatkonventionen åtminstone delvis inriktad på kapacitetsbyggande hos parterna. Ett annat sätt öka kapaciteten hos stater att efterleva avtalet är att minska kostnaderna för efterlevnad genom att utforma åtagandena på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

Vid sidan av de kvantifierade åtagandena är det skapandet av de så kallade *flexibla mekanismerna* som är den viktigaste nyheten i Kyotoprotokollet. Dessa mekanismer erbjuder parterna samarbetsmöjligheter vid sidan om sina inhemska insatser för att minska koldioxidutsläppen. Mekanismerna involverar delvis privata aktörer och marknadsmekanismer och syftar främst till kostnadseffektivitet. De flexibla mekanismerna lättar något upp de hårda utsläppskvoterna genom att erbjuda metoder för minskning av utsläppen på kostnadseffektiva sätt. Kyotoprotokollets kostnad beräknas bli avsevärt högre utan de flexibla mekanismerna.¹⁰³

Det skall dock tilläggas att de flexibla mekanismerna skall vara ett tillägg till övriga inhemska åtgärder som staterna är ålagda att genomföra enligt art. 2. Detta kallas *supplementaritetsprincipen* och innebär att inhemska åtgärder skall utgöra en betydande andel av varje parts ansträngning. För att få tillgång till mekanismerna krävs att staten uppfyller kraven i art. 5 och 7 angående rapportering, registrering, inventering med mer.

I art. 4 redogörs för *utsläppsbubblor*, d v s möjligheten för industristater att avtala om att gemensamt fullgöra sina åtaganden. Denna modell är i praktiken skapad för Europeiska Unionen som alltså som gemenskap är

¹⁰² Klimatpåverkan från en växthusgas anges med ett så kallat GWP-värde (*Global Warming Potential*). Förmågan att absorbera värmestrålning, hur länge gasen finns kvar i atmosfären samt i hur stora mängder gasen tillförs atmosfären avgör växthuseffekten hos en gas. GWP-värdet utgår från koldioxidens värde, som satts till 1 under en period av 100 år. Det totala utsläppet av en gas multipliceras med GWP-värdet för den aktuella gasen vilket ger ett mått som kallas koldioxidekvivalenter.

¹⁰³ Prognoser kring den ekonomiska betydelsen av framför allt utsläppsrättshandel finns i Lomborg, Björn, *The skeptical environmentalist*, 2001, s 302-305.

ansvarig för medlemsländernas minskning (med totalt 8 procent). Skulle EU-bubblan misslyckas med att uppnå sitt mål får dock varje enskilt land ansvara för sin egen utsläppsminskning.¹⁰⁴

Handel med utsläppsrätter är den mest centrala av mekanismerna och regleras i art. 17. Utsläppsrätten innebär ett steg bort från ”tragedy of the commons” genom att sätta ett pris på att använda jordens gemensamma atmosfär för att släppa ut växthusgaser. Den som släpper ut får betala för rätten att släppa ut, inom ramen för ländernas kvantifierade åtaganden. Länderna tilldelas utifrån sina kvantifierade åtaganden i Kyotoprotokollet ett visst antal utsläppsrätter vilka verksamhetsutövare skall kunna handla med på en framtida global utsläppsrättsmarknad. På så sätt är tanken att utsläppsminskningar skall uppnås på ett så kostnadseffektivt sätt som möjligt.

EU har skapat ett eget handelssystem för utsläppsrätter i väntan på skapandet av en global marknad.¹⁰⁵ Dess närmare utformning faller dock utanför ramen för denna uppsats.

Joint implementation (”gemensamt utförande”) i art. 6 är en mekanism som tillåter industrialiserade länder att uppnå sina minskningar i utsläpp av växthusgaser genom att ansvara för projekt som minskar utsläppen i andra industrialiserade länder.¹⁰⁶ Den finansierande staten erhåller då utsläppsreduktionsenheter för minskningen av utsläpp som projektet innebär. Det är ofta billigast att minska utsläppen i dessa länder och det blir därför mest kostnadseffektivt att bedriva den här typen av projekt där.

Att bedriva sådana projekt är förknippat med strikta krav på verifiering, kontroll och rapportering. Ett institutionellt ramverk har upprättats för detta, bland annat genom beslutet på det sjunde partsmötet i Marrakech 2001.¹⁰⁷

Clean development mechanism (”mekanismen för ren utveckling”) påminner om *joint implementation* men med skillnaden att det här handlar om att bedriva utsläppsminskande projekt i länder utan åtaganden i Kyotoprotokollet, dvs utvecklingsländer. Sådana projekt får tillgodoräknas från 2000 till skillnad från projekt inom *joint implementation* där utsläppsreduktioner får räknas från 2008.¹⁰⁸

För både *joint implementation* och *clean development mechanism* gäller att den privata sektorn skall vara involverad, eftersom det oftast är företag som bedriver industriprojekt i andra delar av världen. Detta komplicerar rättsläget och väcker frågor kring bland annat hur en stat skall kunna

¹⁰⁴ Ebbesson, Jonas, *Internationell miljö rätt*, 2 uppl., 2000, s 143.

¹⁰⁵ Se SOU 2005:10 s 41 -52.

¹⁰⁶ Typexemplet på ett sådant torde vara ett projekt i Östeuropa finansierat från västeuropeiskt eller amerikanskt håll.

¹⁰⁷ FCCP/CP/2001/13/Add.3 *Report of the conference of the parties on its seventh session.*

¹⁰⁸ Prop.2001/02:55 s 21.

tillgodogöra sig utsläppsminskningarna som privata aktörer ligger bakom. Formerna för detta är ännu inte helt klara.

Kyotoprotokollet tilldelar länder initialt ett visst antal utsläppsrätter. Dessa kallas *Assigned Amount Units* (AAU:s). Genom *joint implementation* och *clean development mechanism* erhålls utsläppsrätter som kallas *Emission Reduction Units*, (ERU:s) och *Certified Emission Reductions* (CER:s). För kolsänkor¹⁰⁹ erhålls en fjärde sorts utsläppsrätt som kallas *Removal Units* (RMU:s).

Alla dessa olika utsläppsrätter skall det gå att handla fritt med, men AAU:s är den enda av dessa som får behållas till en eventuell nästa åtagandeperiod efter 2012. För de andra sorterna av utsläppsrätter gäller särskilda regler för överföring till nästa period.¹¹⁰

Reservationer är inte tillåtna i Kyotoprotokollet. Som nämntes i kapitel 4 kan sådana fungera som en säkerhetsventil som ger en konvention en viss flexibilitet och möjlighet att få många parter att ansluta sig, om än med olika förändringstakt. I Kyotoprotokollet skulle dock sådana reservationer riskera att skapa ett fripassagerarproblem som knappast kan accepteras av stater som fullt ut genomför de mycket kostsamma åtgärder som Kyotoprotokollet kräver.

5.3.2 Efterlevnad av Kyotoprotokollet

Kyotoprotokollet ställer krav på regler om efterlevnad som inte var aktuella för klimatkonventionen. Trots det innehåller Kyotoprotokollet inga egentliga efterlevnadsregler.

Ett dokument från Klimatkonventionens sekretariat från 1996 är första gången ett förslag till *non-compliance procedure* sätts på pränt från officiellt håll.¹¹¹ I förhandlingarna inför Kyotoprotokollet framfördes fler förslag, där EU:s förslag var det mest utvecklade och som hade Montrealprotokollets lösningar som modell.¹¹² 1997 förde USA fram ett nytt förslag som påminde mer om tvistlösningsinstrumentet i WTO. Förslaget innehåller bland annat *expert review teams* och sanktioner när ett land släpper ut mer växthusgaser än tillåtet.¹¹³ Konsensus kunde dock inte uppnås och resultatet av förhandlingarna blev art. 18 i protokollet som uppmanar COP till följande:

[...] *approve appropriate and effective procedures and mechanisms to determine and to address cases of non-compliance with the provisions of*

¹⁰⁹ Frågan om kolsänkor behandlas inte närmare i det här arbetet och är omgärdad av komplicerade frågor om beräkning som ännu inte är fullständigt klarlagda.

¹¹⁰ Prop.2001/02:55 s 22.

¹¹¹ FCCC/ABGM/1996/4 *Possible elements of a Protocol or Another Legal Instrument*.

¹¹² FCCC/ABGM/1997/Misc.2/Add.2 *Elaboration of the EU Draft Protocol Structure*.

¹¹³ FCCC/ABGM/1997/Misc.1. p 78, *US Draft Protocol Framework*, article 4.

this Protocol, including through the development of and indicative list of consequences.

Och fortsätter:

[...] Any procedures and mechanisms under this Article entailing binding consequences shall be adopted by means of an amendment to this Protocol.

Art. 18 delegerar alltså frågan till COP, men säger också att nya bindande regler måste antas genom ett tillägg till protokollet. Med andra ord misslyckades man med att i förhandlingarna nå konsensus om regler för efterlevnad och sköt upp frågan till någon tidpunkt i framtiden.¹¹⁴

Art. 18 gav stor frihet inför de fortsatta förhandlingarna kring utformningen av efterlevnadsreglerna, men sätter ändå vissa ramar. Det framgår att reglerna skall innehålla en uttömmande lista av konsekvenser vid icke-efterlevnad. Det framgår också att om sanktionssystemet skall innehålla bindande konsekvenser – d v s tvingande åtgärder – måste det göras genom ett tillägg till protokollet.

Förhandlingarna fortsatte och på COP:s fjärde möte antogs den så kallade *Buenos Aires-planen*. I denna fastställdes ett schema för hur och när man skulle komma överens om bland annat reglerna om efterlevnad. En arbetsgrupp tillsattes (*Joint Working Group on Compliance*) som hämtade in information och förslag från stater, organisationer och experter. På COP:s femte möte förlöpte förhandlingarna utan framgång. Under den andra delen av COP:s sjätte möte gjordes framsteg i förhandlingarna i form av de så kallade "*Bonn agreements*". Något formellt beslut togs dock inte, utan det dröjde till COP:s sjunde möte i Marrakech. Det beslutet kommer att behandlas i nästa avsnitt i det här kapitlet.

Vissa hörnstenar för en *non-compliance procedure* finns emellertid i Kyotoprotokollet. Grunden är rapporteringsskyldigheten i art. 7 och granskningen av *expert review teams* enligt art. 8. Det är materialet från denna verksamhet som skall ligga till grund för bedömningen av efterlevnad och utvärderingar av hur effektivt protokollet fungerar.¹¹⁵

Rapporteringen skall följa detaljerade metodologiska krav (se art. 5) som inte närmare kommer att behandlas här. Rapporterna skall granskas av *expert review teams* med uppgiften enligt art. 8 (3) att:

[...] provide a thorough and comprehensive technical assessment of all aspects of the implementation by a Party to this Protocol.

¹¹⁴ För mer om förhandlingarna se till exempel Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 188ff.

¹¹⁵ Se Oberthür, Sebastian & Ott, Hermann, *The Kyoto Protocol – international climate policy for the 21st century*, 1999, s 207 ff.

Deras rapport skall tillställas COP, men sekretariatet har också en roll i processen genom att det, enligt art. 8 (3), utifrån rapporterna skall ta fram en lista med:

[...] *questions of implementation indicated in such reports for further consideration.*

Denna roll kan sägas ha stärkt sekretariatets oberoende ställning i efterlevnadsprocessen inför den fortsatta utvecklingen av en *non-compliance procedure*.¹¹⁶

COP är dock högsta beslutande organ. Enligt art. 8 (6) gäller att COP skall:

[...] *take decisions on any matter required for implementation.*

Kyotoavtalet innehåller ytterligare ett antal instrument som kan sägas röra frågan om efterlevnad. Art. 16 innehåller en uppmaning till COP att ta fram former för en multilateral konsultativ process av samma slag som Klimatkonventionens art. 13. Inkluderandet av art. 16 kan sägas ha varit ett sätt att gardera sig för situationen att en *non-compliance procedure* aldrig skulle komma till.¹¹⁷

Art. 19 hänvisar till Klimatkonventionens art. 14 som handlar om tvistlösning mellan parter. Klimatkonventionens regler om tvistlösning skall gälla *mutatis mutandis* för Kyotoprotokollet.

5.4 Marrakechreglerna

Under COP:s sjätte möte i Bonn 2001 kom parterna efter intensiva nattliga diskussioner överens om utformningen av Kyotoprotokollets *non-compliance procedure*. Reglerna kunde därefter antas vid COP:s sjunde möte i Marrakech, Marocko – därav namnet Marrakechreglerna.¹¹⁸

Marrakechreglerna brukar beskrivas som några av de mest innovativa och långtgående inom internationell rätt i allmänhet och internationell miljö rätt i synnerhet.¹¹⁹ Reglernas ryggrad är inrättandet av ett antal institutioner.¹²⁰ För det första inrättas en *compliance committee* som består av två delar:

¹¹⁶ Oberthür, Sebastian & Ott, Hermann, *The Kyoto Protocol – international climate policy for the 21st century*, 1999, s 211.

¹¹⁷ Oberthür, Sebastian & Ott, Hermann, *The Kyoto Protocol – international climate policy for the 21st century*, 1999, s 215.

¹¹⁸ Wang & Wisser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 189, samt mer om förhandlingarna s 191 ff.

¹¹⁹ Se till exempel Wang & Wisser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 184 där reglerna kallas: “[...] *the most advanced and complicated compliance procedures and mechanisms in any MEA to date*”.

¹²⁰ Reglerna finns i FCCP/CP/2001/13/Add.3 *Report of the conference of the parties on its seventh session* Decision 24 (<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a03.pdf#page=64>).

- *Facilitative branch*
- *Enforcement branch*

Tillsammans bildar de två delarna kommitténs plenum, genom vilket de flesta av besluten fattas. De bägge delarnas ordförande och vice ordförande bildar tillsammans ett ytterligare organ, *bureau*, (kansliet) som har till uppgift att fördela ärenden till rätt del av kommittén. I övrigt fungerar Klimatkonventionens sekretariat som sekretariat även för *compliance committee*.

Kommittén skall bestå av 20 medlemmar – 10 i vardera delen av kommittén. Medlemmarna i kommittén tillsätts i huvudsak efter geografiska kriterier. De tio medlemmarna i varje del av kommittén skall vara kvoterade enligt följande.

- En representant från varje av FN:s fem regionala områden
- En representant från gruppen av små ö- och utvecklingsländer
- Två representanter från gruppen av länder i Annex 1
- Två representanter från länderna som inte finns med i Annex 1

Denna komposition innebär en liten övervikt av representanter för utvecklingsländer, men medlemmarna i kommittén sitter åtminstone i teorin på individuellt mandat och inte som representant för någon part.

Röstreglerna i kommittén är sådana att det krävs $\frac{3}{4}$ majoritet för beslut. För beslut av *enforcement branch* krävs dock även en majoritet av Annex 1-länderna och en majoritet av icke annex 1-länderna. Här finns alltså möjligheten för länder att gemensamt blockera beslut.

Alla avtalsparter får föra fram en fråga om efterlevnad till kommittén när det gäller den egna efterlevnaden eller efterlevnaden hos en annan avtalspart om det stöds av bekräftande information. Förutsatt att det finns stater som upplever att de har ett särskilt starkt intresse av Kyotoprotokollets efterlevnad kan det tänkas att det hos dessa kommer att finnas en vakthundsfunktion genom att de för fram fall av överträdelser som ingen annan för fram.

Sekretariatet skickar automatiskt vidare rapporter från de *expert review teams* som skapats med stöd av Kyotoprotokollets art. 8, om dessa rapporter innehåller någon fråga om bristande efterlevnad. Detta har kritiserats för att innebära en politisering av dessa i grunden oberoende vetenskapliga organ, som i praktiken alltså kan välja att väcka frågor i kommittén och därmed kan komma att anklagas för att driva en egen agenda.¹²¹

¹²¹ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 194.

Motsvarande risk har undvikits när det gäller sekretariatet. Det kan inte väcka frågor på egen hand i kommittén, vilket exempelvis Montrealprotokollets sekretariat kan göra.

När en fråga angående implementering av Kyotoprotokollet har väckts inför *compliance committee* inleds en så kallad *screening process*.

Kansliets uppgift är förutom att fördela ärendet till rätt del av kommittén även att genomföra en preliminär undersökning för att klargöra att frågan stödjer sig på tillräcklig mängd information och att den rör Kyotoprotokollets åtaganden.

Därefter skickas frågan antingen till *facilitative branch* eller till *enforcement branch*. Dessa kommer därefter att avgöra om de önskar att gå vidare med ärendet. På det här stadiet kan till exempel mindre ärenden sorteras bort för att undvika överbelastning eller missbruk av systemet. *Enforcement branch* kan under processen välja att lämna över ett ärende till *facilitative branch*, som däremot inte kan överlämna ärenden till *enforcement branch* under processen. Det hindrar dock inte att ett ärende kan behandlas inom bägge delarna av kommittén samtidigt – dock med olika syften.¹²²

Syftet med *facilitative branch* är att stödja efterlevnad av Kyotoprotokollet och att upptäcka risker för överträdelse av åtagandena på ett tidigt stadium. Det rör sig här om den mjukare delen av efterlevnadsregleringen – *management doctrine*. Uppgiften och ansvaret för *facilitative branch* är att ge teknisk assistans och råd, underlätta finansiell och teknisk hjälp och att formulera rekommendationer till den berörda avtalsparten. Verksamheten i denna del påminner om till exempel den inom Montrealprotokollets *compliance committee*.

Enforcement branch är den sanktionsinriktade delen av kommittén – den med ”tänder”. Det är också framför allt verksamheten i denna del av kommittén som utgör Marrakechreglernas nya bidrag till utvecklingen av internationell miljö rätt. Den primära uppgiften för *enforcement branch* är att avgöra om en Annex 1-stat efterlever följande tre punkter

- Kvantifierade åtaganden enligt Kyotoprotokollets art. 3 (1) och bilaga B.
- Krav på rapportering och övervakning enligt Kyotoprotokollets art. 5 (1), 5(2) och 7 (1)
- Kraven för att få använda de flexibla mekanismerna

Om slutsatsen är att en stat inte efterlevt något av detta har *enforcement branch* möjlighet att tillgripa någon av följande sanktioner:

¹²² Wang & Wisser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 194.

- Avdrag för partens tillåtna utsläppsmängd för den andra åtagandeperioden (efter 2012) med 1,3 gånger antalet utsläppta ton växthusgas som överträdelsen bestått av.
- Utveckling av en *compliance action plan*
- Suspenderad rätt att delta i handeln med utsläppsrätter

En part som inte lyckas uppnå sina kvantifierade åtaganden drabbas av samtliga tre sanktioner.

Parten måste ta fram en detaljerad plan för hur den skall kunna klara sitt åtagande under nästa avtalsperiod. *Enforcement branch* har till uppgift att bedöma och utvärdera om partens plan har förutsättningar att fungera.

Dessutom sker avdrag för den tillåtna utsläppsmängden i nästa avtalsperiod och partens rätt att delta i utsläppsrättshandel dras in till dess att parten visar att den kan efterleva sitt nuvarande åtagande. En stat kan återfå rätten att handla med utsläppsrätter genom en särskild process där *enforcement branch* har att bedöma om staten kan visa att den åter är redo att efterleva sina åtaganden.¹²³

Om en part inte efterlever rapporterings- och övervakningskraven skall den ta fram en *compliance action plan*. Den skall innehålla en analys av anledningen till partens icke-efterlevnad och en lista på de åtgärder som parten kommer att vidta för att rätta till sina brister med en tidsplan för åtgärdernas genomförande.

Vid brister när det gäller att uppfylla kraven för att få tillträde till de flexibla mekanismerna utestängs parten från att delta i dessa till dess att den åter efterlever kraven. För ärenden som rör de flexibla mekanismerna skall en särskild process följas som i alla delar påminner om den vanliga processen, men med skillnaden att den skall gå betydligt snabbare. När det gäller dessa marknadsmekanismer är behovet av att snabbt avgöra ärenden större än annars.¹²⁴

NGO:s och andra internationella organisationer har rätt att skicka in information till kommitténs bägge delar under behandlingen av ett ärende. Det är tänkbart att denna möjlighet framför allt kommer att utnyttjas av olika miljöorganisationer. I någon utsträckning kommer också behandlingen i *enforcement branch* att vara öppen för allmänheten och materialet som behandlas kommer att göras tillgängligt av sekretariatet.

Om *enforcement branch* fattar beslut om att en part inte efterlever ovan nämnda punkter inträder konsekvenserna av detta automatiskt, d v s beslutet behöver inte föras upp till någon annan nivå – till skillnad från vad som

¹²³ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 197.

¹²⁴ Wang & Wiser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 195.

gäller för Montrealprotokollet där beslut i efterlevnadsärenden fattas av COP.

Det här har varit mycket omdiskuterat och en nyordning när det gäller internationella miljöavtal. Montrealprotokollet har som jämförelse en mekanism där beslut av *implementation committee* rapporteras till MOP, som fattar det formella beslutet. En sådan ordning öppnar för politiskt inflytande på beslutsfattandet, vilket minskas med Marrakechreglernas lösning, där *enforcement branch* kan liknas med en från lagstiftaren självständig domstol.

Beslut av *enforcement branch* kan överklagas till COP. Den tillåtna grunden för överklagande är dock endast om parten förnekats *due process* – det vill säga om det skett något formellt fel i processen. Det handlar här om ett slags rättssäkerhetstänkande.

Beslut om överklagande fattas med tre fjärdedels majoritet, och resultatet blir att ärendet återförvisas till *enforcement branch*. Konstruktionen innebär att den materiella bedömningen av den görs i *enforcement branch*, medan COP endast gör en formell bedömning av processen.

I art. 18 i Kyotoprotokollet stadgas att tvingande regler angående efterlevnad måste fastställas genom ett tillägg till protokollet. Så har inte skett med Marrakechreglerna och frågan om reglerna är formellt bindande är fortfarande en öppen fråga, trots att de antogs enhälligt vid COP:s sjunde möte i Marrakech.¹²⁵

Verksamheten i *facilitative branch* faller möjligen under den multilaterala konsultativa process som Kyotoprotokollets art. 16 ger COP i uppdrag att skapa.¹²⁶ Verksamheten i *enforcement branch* kan dock inte sorteras in under en sådan process.

Kyotoprotokollets art. 20 (3) innehåller regeln att alla försök att uppnå konsensus skall vara uttömda innan det är tillåtet att gå vidare med ett tillägg till protokollet. Om konsensus inte är möjligt att uppnå kan COP som en sista utväg anta ett tillägg med tre fjärdedels majoritet av de närvarande avtalsparterna, som därefter också måste ratificera tillägget. Även då blir reglerna endast bindande för de parter som därefter ratificerar tillägget.

Idén har förts fram om möjligheten för COP att skapa ett parallellt legalt instrument som träder i kraft samtidigt som Kyotoprotokollet. Så har skett tidigare när det gäller FN:s *Convention on the law of the sea*. Fördelen med den här lösningen är att allt för utdragna diplomatiska försök att uppnå konsensus kan undvikas.¹²⁷

¹²⁵ Wang & Wisser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 197.

¹²⁶ Wisser, Glenn, *Compliance systems under multilateral agreements*, 1999, s 27-28.

¹²⁷ Wang & Wisser, *The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol*, s 198.

Även här krävs att alla parter som vill vara bundna måste ratificera instrumentet. En stat kan inte i internationell rätt automatiskt bli föremål för regler som den inte har samtyckt till.

Vid COP/MOP:s första möte efter Kyotoprotokollets ikraftträdande i Montreal antogs återigen Marrakechreglerna. Följande stycke ur preambeln understryker att frågan om reglernas rättsliga status ännu inte är avgjord, men att det uttalade målet är att i framtiden inkludera dem i ett tillägg till Kyotoprotokollet:

The Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol [...] decides to commence consideration of the issue of an amendment to the Kyoto Protocol in respect of procedures and mechanisms relating to compliance in terms of Article 18, with a view to making a decision by the third session of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Kyoto Protocol.

Det är möjligt att betydelsen av den rättsliga statusen inte skall överdrivas. Ett enhälligt beslut i COP med starkt politiskt stöd kan måhända i praktiken komma att uppfattas som lika bindande som ett tillägg till protokollet – givet att stater värnar hårt om sitt rykte i det internationella samfundet.

5.5 Avslutande kommentarer

*There is nothing in any of the language which constitutes a commitment to any specific level of emissions at any time.*¹²⁸

Så löd USA:s inställning till Klimatkonventionen när den antogs 1992. Beskrivningen av konventionen var sannolikt korrekt, men sedan 1992 har mycket hänt. Kyotoprotokollet har tillkommit och därmed ett behov av tydliga efterlevnadsregler.

Kyotoprotokollet har varit föremål för hård kritik från många håll.¹²⁹ En del miljöorganisationer har fört fram att åtgärderna inte är tillräckligt långtgående för att göra någon skillnad för den globala uppvärmningen, medan andra menar att Kyotoprotokollets åtgärder är för kostsamma. USA har valt att inte ratificera protokollet vilket ytterligare spärrar på skepsisen kring klimatregimens framtid.

Kyotoprotokollet är nyskapande genom inkludandet av marknadsmekanismer och kvantifierade åtaganden för industriländer att minska sina utsläpp av växthusgaser. Dess sanktionssystem i form av

¹²⁸ Citeras i Birnie, Patricia & Boyle, Alan, *International law and the environment*, 2 uppl, s 531.

¹²⁹ Se Elliot, Lorraine, *The global politics of the environment*, 2 uppl., 2004, s 89.

Marrakechreglerna är likaså nyskapande genom att vara en del av en utveckling inom internationell miljö rätt mot att alltmer omfamna tvingande åtgärder som metod för att öka efterlevnaden – tillämpning av *enforcement doctrine*.

Efter åtagandeperiodens slut 2012 kommer det sannolikt att skapas nya protokoll med klimatkonvention som bas som bygger vidare på instrumenten och erfarenheterna från Kyotoprotokollet. Protokollet kan således knappast dömas ut som betydelselöst, även om det kanske inte är den definitiva lösning på klimatfrågan som många velat upphöja det till.

Marrakechreglernas utformning är därför intressant oavsett deras rättsliga status. Det är sannolikt på Marrakechreglernas grund som det framtida sanktionssystemet kommer att byggas. När det gäller Marrakechreglerna finns emellertid en del ytterligare frågor.

- Kan utestängning av en stat från de flexibla mekanismerna i sig vara ett hinder för möjligheterna att återgå till efterlevnad av Kyotoprotokollet?
- Hur avskräckande är reduktioner i framtida kvoter med tanke på att några sådana kvoter ännu inte existerar?
- Kan en part kompensera reduktioner av sin kvot genom förhandlingar inför nästa protokoll, eller genom att ständigt ”låna” utsläppsrätter från nästa avtalsperiod?
- Kan verksamheten i *enforcement branch* genom t ex utvärderingen av staters *compliance action plan* innebära att kommittén kan styra länder mot att tillämpa en viss miljöpolitik och på så sätt inskränka deras suveränitet?
- Kan det behövas ännu hårdare sanktioner i form av böter eller handelsrelaterade åtgärder för att utöva tillräcklig press på stater som överväger att frångå sina åtaganden?

I nästa kapitel kommer jag att fortsätta diskussionen kring bland annat de här frågorna och analysera Marrakechreglernas möjligheter att fungera på ett effektivt sätt.

6 Analys

6.1 Inledning

Syftet med den här uppsatsen är att analysera förutsättningarna för Kyotoprotokollets efterlevnadsregler att fungera effektivt. I inledningen angavs tre huvudsakliga problemställningar.

- Hur ser ett sanktionssystem som effektivt uppnår efterlevnad inom internationell miljörätt ut?
- Hur effektivt kan Kyotoprotokollets sanktionssystem bedömas vara?
- På vilket sätt skulle Kyotoprotokollets sanktionssystem behöva kompletteras för att bli mer effektivt?

Att utvärdera regler som ännu inte använts i praktiken och vars tillämpning inte kommer att bli aktuell förrän om flera år innebär vissa svårigheter. Det handlar om att göra så kvalificerade spekulationer som möjligt utifrån uppfattningar om staters beteende och de specifika förutsättningarna för Kyotoprotokollet. Den mycket detaljerade utformningen av Marrakechreglernas institutioner som redan existerar möjliggör att sådana spekulationer trots allt är meningsfulla.

För att lyckas med den uppgiften måste ett antal frågor ställas och besvaras:

- Vilka faktorer är avgörande för staters icke-efterlevnad av MEA:s?
- Vilka är de specifika faktorerna som avgöra efterlevnad av Kyotoprotokollet?
- Vilka eventuella brister finns det i Marrakechreglerna?

När dessa frågor är besvarade går det att svara på frågan om Marrakechreglernas förväntade effektivitet och på vilket sätt den skulle kunna förbättras.

Innan analysen av Marrakechreglernas förutsättningar vidtar kan det vara intressant att diskutera vilka andra efterlevnadsregler som stater måste följa när det gäller klimatfrågan. I den här uppsatsen har jag behandlat två system som kan bli aktuella i det här sammanhanget:

- En allmän internationell rätt bestående av en sedvanerättslig princip om *due diligence* rörande staters påverkan på andra staters miljö
- Klimatkonventionens regler om efterlevnad

USA är ett illustrativt exempel. USA har inte ratificerat Kyotoprotokollet och är således inte föremål för Marrakechreglerna. Däremot omfattas USA av internationell rätt i allmänhet och har ratificerat Klimatkonventionen.

Internationell sedvanerätt innehåller en princip om gott grannskap i betydelsen att stater inte fritt får förstöra varandras miljö. Att utifrån denna princip dra några slutsatser om rättsliga krav på en stat när det gäller att minska utsläpp av växthusgaser är dock inte möjligt i teorin och framför allt meningslöst ur ett praktiskt perspektiv. Det är dock denna princip som stater iakttagit genom att skapa en specifik konvention på området – Klimatkonventionen.

Klimatkonventionen innehåller ett frivilligt åtagande för industriländer att minska sina utsläpp till 1990 års nivåer. Detta åtagande är dock av så vag natur att det inte från detta är möjligt att härleda någon närmare rättslig plikt för stater att vidta några specifika åtgärder. Därmed är det i praktiken omöjligt att säga att en stat inte efterlever Klimatkonventionen i denna del.

Däremot kan stater misslyckas med att efterleva andra delar av konventionen, som till exempel rapporteringsskyldigheten eller kravet att upprätta en nationell plan för att minska sin antropogena störning av klimatet. Konsekvensen av icke-efterlevnad i dessa fall kan dock inte bli mer kännbar än kritik i rapporter från COP eller något av dess underorgan.

Internationell sedvanerätt och Klimatkonventionens främsta funktion i sammanhanget blir att ställa ett moraliskt krav på USA och andra att anpassa sin miljöpolitik efter vissa kriterier. Hur en stat väljer att förhålla sig till sådana krav är däremot osäkert och bland annat beroende av vilken uppfattning i klimatfrågan som har störst stöd i landet och vilken bedömning av klimatfrågans påverkan på landets internationella rykte som staten gör.

Kyotoprotokollet ställer hårda krav på konstruktionen av en *non-compliance procedure* framför allt av dessa anledningar:

- Det beräknas kosta synnerligen stora summor att implementera
- Det riktar sig till stor del mot en verksamhet som varit central för den ekonomiska utvecklingen – förbränning av fossila bränslen
- Dess åtaganden är mycket specifika
- En stat som inte efterlever avtalet kan ändå uppleva potentiella fördelar i form av klimatförbättringar om andra stater efterlever avtalet
- De flexibla mekanismerna innebär krav på Kyotoprotokollets trovärdighet även från privata marknadsaktörer

Det innebär bland annat följande:

- Risken för fripassagerare är hög
- Graden av acceptabel icke-efterlevnad är låg

De hårda krav som ställs för att uppfylla Kyotoprotokollet kan leda till att många stater misslyckas med att uppfylla sina åtaganden – något som kommer att vara svårt att acceptera för de stater som faktiskt genomför sina

åtaganden. Skall en marknad för handel med utsläppsrätter fungera krävs också att staterna följer reglerna.

Det är också viktigt för de stater som efterlever avtalet att se att stater som inte gör det får utstå någon form av ”bestraffning”. Om så inte blir fallet kan trovärdigheten för klimatregimen undergrävas på ett sätt som gör att viljan hos stater, som annars hade efterlevt avtalet, att genomföra påfrestande ekonomiska åtgärder minskar.

6.2 Management eller enforcement

Bristande vilja och bristande kapacitet är de två huvudsakliga anledningarna till icke-efterlevnad.

Den förhärskande uppfattningen i doktrinen är att *management doctrine* har varit framgångsrik och att det är med fokus på denna teori som den internationella miljörätten bör fortsätta att utvecklas. Till stöd för den uppfattningen kan empirisk forskning anföras som visar att stater efterlever nästan alla sina åtaganden nästan hela tiden. En anledning till det är att stater värnar om sitt internationell rykte som en stat som håller ingångna avtal.

De mjukare metoderna har fungerat mycket väl i en mängd MEA:s där de använts med stor framgång. Det finns ingen anledning att betvivla riktigheten i den empiri som visar att bristande kapacitet är den främsta orsaken till att stater inte efterlever MEA:s. Utifrån den synpunkten kan man emellertid inte automatiskt dra slutsatsen att det i alla lägen är *management doctrine* som ger bäst resultat.

Stater har traditionellt varit väldigt skeptiska till att, som de upplever det, ge upp sin nationella suveränitet till internationella organ, och processen att ta fram konventioner har därför präglats av sökande efter konsensus. Det har lett till att åtaganden i många MEA:s varit ottydliga och inte särskilt långtgående. Att mot en stats nekande hävda att den inte efterlever ett sådant avtal och utdöma hårda sanktioner kan vara både praktiskt och teoretiskt omöjligt.

Andra MEA:s har varit mer långtgående och samtidigt haft framgång med *management doctrine*. Ett bra exempel är Montrealprotokollet. Dess framgång kan dock delvis förklaras med att de ozonnedbrytande ämnena tekniskt relativt enkelt kunde bytas ut mot andra ämnen. Användningen av dessa substanser hade därtill inte samma centrala roll för samhället och den ekonomiska utvecklingen som fossila bränslen. Att byta ut dem var inte förknippat med oerhört höga samhällskostnader.

Det finns all anledning att inkorporera inslag av *management doctrine* i Kyotoprotokollets *non-compliance procedure*. Framför allt kan positiva stimulansåtgärder användas mot utvecklingsländer för att förbättra deras chanser att följa rapporteringsskyldigheter och andra åtaganden.

Management doctrine bidrar också med viktig förståelse kring varför de flesta av Kyotoprotokollets parter sannolikt kommer att följa sina åtaganden.

Management doctrine lämpar sig emellertid bäst för situationer där stater vill men inte kan efterleva avtal. Bristande ekonomisk kapacitet kan vara en viktig anledning till framtida icke-efterlevnad av Kyotoprotokollet men det är inte den enda. Och för Kyotoprotokollet duger det knappast att nästan alla stater följer sina åtaganden nästan hela tiden.

Kyotoprotokollets åtaganden riktar sig framför allt mot industriländer – det vill säga relativt ekonomiskt välmående länder. Att implementera Kyotoprotokollet är förvisso väldigt resurskrävande och kräver troligen att andra uppgifter prioriteras ned, men inget av de underskrivande industriländerna kan sägas sakna ekonomiskt utrymme för att göra detta. Det är inte heller sannolikt att dessa länder saknar den administrativa kapaciteten för att genomföra Kyotoprotokollet. Ekonomiska anledningar till eventuell framtida icke-efterlevnad av Kyotoprotokollet för dessa stater kommer därför sannolikt bäst att kategoriseras som fall av bristande vilja snarare än bristande kapacitet.

Bristande vilja kan uppstå av olika anledningar. Det finns anledning att anta att Kyotoprotokollets parter valt att ingå detta avtal med en uppriktig vilja att genomföra det. Det framstår som osannolikt att de annars skulle ha genomfört de mycket långdragna och uppslitande förhandlingarna som krävdes för att skapa Kyotoprotokollet om de helt cyniskt planerat att välja att vara fripassagerare. Ett rimligt antagande är att en stats internationella rykte skulle skadas allvarligt av ett sådant beteende, men en initialt god vilja att följa avtalet kan ändå komma att förändras när Kyotoprotokollets konsekvenser blir verklighet.¹³⁰

Risken för bristande vilja är beroende av hur stora kostnader som kommer att vara förknippade med att implementera Kyotoprotokollet. Särskilt intressant i sammanhanget är hur väl de flexibla mekanismerna kommer att fungera. Handeln med utsläppsrätter kan komma att avsevärt minska kostnaderna för genomförande av Kyotoprotokollet. En djupare analys av de ekonomiska förutsättningarna för Kyotoprotokollet ligger dock utanför ramen för den här uppsatsen. Likaså hur stater hanterar sådana politiska problem som skulle kunna uppstå när ekonomiska prioriteringar skall göras vid implementeringen.

Det är ett välkänt faktum att värdet av att följa ingångna avtal är högt för de flesta stater. Det är också möjligt att klimatregimen är av så stort intresse

¹³⁰ Vissa stater börjar redan visa tecken på bristande vilja till uppoffringar. Se till exempel Storbritanniens premiärminister Tony Blair som 2005 uttalade följande: *My thinking has changed in the past three or four years.[...] No country is going to cut its growth. [...] That is, no country is going to allow the Kyoto treaty, or any other such global-warming treaty, to crimp -- some say cripple -- its economy.*
<http://www.techcentralstation.com/091605JP.html>

hos många stater, internationella organisationer och NGO:s, att värdet av att följa just Kyotoprotokollet är högre än när det gäller många andra avtal. Att närmare avgöra värdet av detta ”politiska kapital” ligger dock även det utanför ramen för den här uppsatsen.

En *non-compliance procedure* bör utformas med hänsyn till de mest sannolika faktorerna till eventuell icke-efterlevnad. Jag menar att när det gäller industriländernas icke-efterlevnad är det mest sannolikt att icke-efterlevnaden kommer att bero på bristande vilja att ta de fulla ekonomiska konsekvenserna av Kyotoprotokollet.

En följd av den bedömningen är att det för att minska risken att alltför omfattande icke-efterlevnad gör att protokollets syften inte uppnås, förutom stimulansåtgärder även behövs tvingande sanktioner för att minska lönsamheten av icke-efterlevnad. Det gäller alltså att skapa ett sanktionssystem som kombinerar stimulansåtgärder med sanktioner som verkar tillräckligt avskräckande för att stater inte skall lockas att inte följa Kyotoprotokollet.

6.3 Marrakechreglernas utformning

Att både *enforcement* och *management* behövs för att uppnå tillräcklig efterlevnad av Kyotoprotokollet är inte en kontroversiell uppfattning med tanke på att det är just genom en blandning av de bägge angreppssätten som Marrakechreglerna redan utformats.

Marrakechreglerna har möjlighet att fungera effektivt om stater uppfattar dem som avskräckande. När icke-efterlevnad väl konstaterats är det mycket osäkert om de kan bidra till att stater väljer att åter efterleva avtalet. För icke-efterlevnad som beror på bristande vilja till följd av ekonomiska orsaker kan det förmodas att stater har övervägt sina alternativ och kommit till slutsatsen att det är ekonomisk lönsamt att utsätta sig för sanktionerna.

Marrakechreglernas sanktioner utdöms automatiskt vid icke-efterlevnad, d v s det finns inget utrymme för *enforcement branch* att anpassa sanktionerna efter det aktuella fallet. Konsekvenserna är således kända på förhand och deras omfattning kan beräknas. För att sanktioner skall få stater att åter börja efterleva sina åtaganden krävs att de antingen underskattat sanktionens storlek eller att dess storlek är okänd för staten innan den utdöms.

Om en stat inte hade tillräcklig information för att initialt göra en korrekt beräkning av sanktionernas ekonomiska innebörd kan icke-efterlevnad väljas trots att detta inte är ekonomiskt fördelaktigt. En sanktion kan då innebära att en stat som tidigare trodde att den tjänade på icke-efterlevnad har incitament att åter efterleva avtalet. De industriländer som är föremål för sanktionerna kan dock antas ha möjlighet att utföra beräkningar som i de flesta fall är korrekta.

Är då Marrakechreglerna utformade på ett sätt som avskräcker från icke-efterlevnad?

Sanktioner bör för det första vara utformade så att det uppfattas som helt säkert att de kommer att bli verklighet. För det andra bör de vara tillräckligt kostsamma för att stater skall välja att inte utsätta sig för dem.

Befintliga sanktioner i form av minskade kvoter i nästa avtalsperiod innebär en osäker bestraffning under ett framtida avtal som ännu inte existerar. Det är teoretiskt möjligt för en stat att kompensera för denna sanktion i de diplomatiska förhandlingarna inför nästa eventuella avtal. Det finns heller inget som hindrar en stat från att även i nästa avtalsperiod ”låna” från sin framtida kvot. Den här sanktionen kan därför uppfattas som ett tomt hot.

Att bli utestängd från utsläppsrättshandeln är en mer kännbar sanktion om och när denna handel blir verklighet i framtiden. Om så inte blir fallet är sanktionen ett uppenbart tomt hot. Hur väl denna handel kommer att fungera och hur ekonomiskt betydelsefull den kommer att bli är avgörande för hur relevant denna sanktion uppfattas.

Värt att notera i sammanhanget är att vissa stater kommer att vara mer betydelsefulla för handeln än andra. Att utestänga stater som Ryssland eller Frankrike kan ha konsekvenser på handeln som gör att även andra stater påverkas starkt. Om sådana faktorer kommer att ha någon inverkan på arbetet i *enforcement branch* är dock osäkert.

Även om utestängning från utsläppsrättshandeln är en kännbar sanktion som kommer att brukas av *enforcement branch* tillkommer problemet att Marrakechreglerna i dag inte är juridiskt bindande. Det innebär tills vidare att en part kan välja att inte genomföra de sanktioner den åläggs. Risker är stor att en stat som valt att inte respektera sina åtaganden också är en sådan stat som väljer att inte frivilligt respektera ett sanktionssystem som inte är bindande.

Ett slags kostnad är skadat internationellt rykte till följd av icke-efterlevnad. Denna svårberäknade kostnad kan sägas komplettera Marrakechreglerna när det gäller både att avskräcka från icke-efterlevnad och att få felande parter att återigen börja efterleva avtalet. Även här gäller dock sannolikt att en stat som valt att inte respektera sina åtaganden är ganska väl medveten vad det kommer att innebära i termer av förlorat internationellt anseende, och har gjort kalkylen att icke-efterlevnad är det bästa alternativet.

6.4 Marrakechreglernas framtid

De nämnda bristerna menar jag innebär en risk att Marrakechreglerna inte kommer att uppfattas som trovärdiga. Även fast de allra flesta annex 1-länder ville ha ett regelsystem med ”tänder” i förhandlingarna inför

Kyotoprotokollet, verkar det som att de ändå varit ovilliga att utsätta sig för risken av tillräckligt långtgående sanktioner.

Hur klimatregimen ska komma till rätta med efterlevnadsreglernas brister är en mycket komplicerad fråga. Här följer några tankar om hur så skulle kunna ske.

För det första är det avgörande att planerna att göra Marrakechreglerna till ett tillägg till protokollet blir verklighet.

För det andra är det avgörande att utsläppsrättshandeln genomförs med framgång. Utan den försvinner den klart mest avskräckande sanktionen i Marrakechreglerna. Ett väl fungerande system för handel skulle även innebära lägre kostnader för implementeringen av Kyotoprotokollet vilket skulle innebära färre fall av icke-efterlevnad.

För det tredje behöver någon form av fungerande restriktion mot att "låna" från framtida kvoter skapas.

För det fjärde behöver *enforcement branch* få en friare roll när det gäller att utdöma sanktionernas storlek. En sådan utveckling kan dock hävdas innebära en risk för att *enforcement branch* inkräktar för mycket på staters nationella suveränitet genom att den ges för stor möjlighet att styra länders miljöpolitik.

För det femte behövs ytterligare sanktioner att välja mellan. Direkta finansiella bestraffningar finns inte i Marrakechreglerna. Sådana är också ytterst sällsynta i MEA:s i allmänhet. Kyotoprotokollet är dock unikt i sin omfattning och kan behöva innehålla unika sanktioner för att fungera. Det finns dock ingen garanti för att utdömda böter också betalas. Rena handelsåtgärder är ett annat alternativ, men riskerar att komma i konflikt med de internationella handelsreglerna.

Problemen med att få gehör för vissa av de här förslagen är uppenbara. Förekomsten av tvingande åtgärder som uppfattas som alltför hårda kan innebära att färre stater ansluter sig till avtalet. Inte minst gäller det Kyotoprotokollet som kommer att behöva omförhandlas och ersättas med ett nytt avtal som gäller efter avtalsperiodens slut 2012.

Att skärpa efterlevnadsreglerna skulle därför vara en balansgång mellan de krav som Kyotoprotokollet ställer på sanktionssystemet och staternas värnande om sin nationella suveränitet.

Om utvecklingen av Marrakechreglerna kommer att uppfattas som ett hot mot staters suveränitet är svårt att bedöma. Måhända är staters oro för att ge viss makt till internationella organisationer berättigad – måhända är det redan en föråldrad ståndpunkt i en globaliserad värld där staters maktmonopol redan är kringskuret av FN, EU och andra mellanstatliga organisationer och rättsliga regimer.

6.5 Avslutande kommentarer

Jag har kommit till slutsatsen att Kyotoprotokollet för att dess syfte skall kunna uppnås måste utrustas med ett sanktionssystem som innehåller både positiva stimulansåtgärder och tvingande åtgärder. Jag har vidare kommit till slutsatsen att de regler som finns idag i form av Marrakechreglerna är en utveckling i den riktningen, men att de för närvarande innehåller så allvarliga brister att förutsättningarna för att de skall fungera effektivt kan ifrågasättas.

Klimatregimen behöver utrustas med sanktioner som är bättre utformade för att verka avskräckande för stater. Finansiella straff är ett förslag på en sådan sanktion. Staters nationella suveränitet kan dock komma att sätta gränser för hur långt en sådan utveckling av sanktionssystemet kan gå.

Det kan efter ett sådant resonemang förefalla som att Kyotoprotokollet skulle vara närmast ogenomförbart – som att Kyotoprotokollet är ett för ambitiöst avtal för att kunna genomföras i dagens internationella rätt och därmed i grunden felkonstruerat.

Om stater inte kan acceptera hårdare sanktioner är risken visserligen stor att Kyotoprotokollet inte kommer att fungera, men det är inte säkert att så blir fallet. Avgörande är i första hand hur väl de flexibla mekanismerna fungerar när det gäller att minska kostnaderna för implementering och i andra hand hur starkt stater kommer att värna sin nationella suveränitet.

Betydelsen av staters internationella rykte är en annan viktig faktor vars betydelse är svår att säkert avgöra, inte minst eftersom den kan variera påtagligt över tid beroende på skiftande inställningar hos regeringar samt relationer mellan stater inom andra frågor. Helt klart är att risken för skadat internationellt anseende kommer att avskräcka vissa stater från icke-efterlevnad, men det är inte säkert att det alltid avskräcker samtliga stater.

Kyotoprotokollet är det första protokollet under klimatkonventionen, och kommer förmodligen att följas av flera liknande avtal. Om det stämmer att Kyotoprotokollet inte kan bringas att fungera finns möjligheten för klimatregimen att i framtiden minska omfattningen av de kvantifierade åtagandena eller att skärpa sanktionsmetoderna. Det valet är i grunden en fråga om en prioritering i samarbetet mellan världens länder. Är klimatfrågan viktigare än den nationella suveräniteten? En viktig faktor för det beslutet kommer sannolikt att bli klimatregimens inverkan på staters inställning till klimatfrågan.

Marrakechreglerna kommer inte att innebära klimatregimens undergång, men risken är stor att de inte är tillräckligt effektiva för att de skall kunna hindra Kyotoprotokollet att bli ett misslyckat första protokoll.

Käll- och litteraturförteckning

Samtliga hänvisningar till Internet kontrollerades senast 2006-01-15.

Böcker

Birnie, Patricia & Boyle, Alan
International law and the environment
2 upplagan, 2002, Oxford University press, Oxford

Bring, Ove & och Mahmoudi, Said
Sverige och folkrätten
1998, Norstedts juridik, Stockholm

Brown/Weiss & Jacobsson,
Engaging countries, Strengthening Compliance with the International
Environmental Accords
1998, The MIT Press, London

Ebbesson, Jonas
Internationell miljö rätt
2 upplagan, 2000, Iustus förlag, Uppsala

Ebbesson, Jonas,
Compatibility of International and national environmental law
1996, Iustus förlag, Uppsala

Elliot, Lorraine,
The global politics of the environment
2 upplagan, 2004, New York University Press, New York

Hardin, Garrett
The tragedy of the Commons
1968.

Henkin, Louis,
How nations behave
2 upplagan, 1979, Columbia University Press, New York

Hohmann, Harald
Precautionary Legal Duties and Principles of Modern Environmental Law
1994

Kiss, A & Shelton, D,
International environmental law
2 upplagan, 2000, Ed. National Publishers Inc., New York

Lomborg, Björn
The skeptical environmentalist
2001, Cambridge University Press, Cambridge

Ljungman, Steve
Om skada och olägenhet från grannfastighet
1943, Almqvist & Wiksell, Uppsala

Luterbach, Urs & Sprinz, Detlef (ed.)
International relations and global climate change
2001, MIT Press, Cambridge

Lysén, Göran
State Responsibility and International Liability of States for Lawful Acts: A
discussion of principles
Iustus Förlag, 1997, Uppsala

Malanczuk, Peter
Akehursts modern introduction to international law
7 upplagan, 1997, Routledge, New York

Michanek, Gabriel & Zetterberg, Charlotta
Den svenska miljörätten
2004, Iustus förlag, Uppsala

Oberthür, Sebastian & Ott, Hermann
The Kyoto Protocol – international climate policy for the 21st century
1999, Springer-Verlag, Berlin

Schram Stockke, Olav & Hovi, Jon & Ulfstein, Geir (ed.)
Implementing the Climate regime
2005, Earthscan, London

Westerlund, Staffan
Miljörättsliga grundfrågor 2.0
2003, Åmyra Förlag, Uppsala

Artiklar

Chayes A & Handler/Chayes A
On compliance
International organization, volume 47, 1993

Downs, George & Rocke, David & Barsoom, Peter,
Is the good news about compliance good news about cooperation?
International Organization, volume 50, 1996

Eaton, Jonathan & Engers, Maxim

Sanctions

The Journal of Political Economy, volume 100, 1992

Wagner, Ulrich

The design of stable international environmental agreements – Economic Theory and Political Economy,
Journal of Economic Surveys, volume 15, 2001

Wang, Xueman & Wiser, Glenn,

The implementation and Compliance regimes under the Climate Change Convention and its Kyoto Protocol,
RECIEL 11, 2002

http://www.ciel.org/Publications/Wang_Wiser.pdf

Wiser, Glenn

Compliance systems under multilateral agreements,
The Center for International Environmental Law, 1999

<http://www.ciel.org/Publications/SurveyPaper1.pdf>

Offentligt tryck

Sverige

Proposition 1992:93/179

Proposition 2001/02:55

SOU 2000:45

SOU 2005:10

Internationellt

Resolution 45/212, 1990

The Montreal Protocol Handbook, 5 upplagan, 1995

World Commission in Environment and Development,
Our Common Future, Oxford University Press, 1987

FCCC/ABGM/1996/4, Possible elements of a Protocol or Another Legal Instrument

FCCC/ABGM/1997/Misc.2/Add.2, Elaboration of the EU Draft Protocol Structure, <http://unfccc.int/cop4/misc01a2-1.pdf>

FCCC/ABGM/1997, US Draft Protocol Framework

Report of the Implementation Committee under the Non-Compliance Procedure for the Montreal Protocol, 19th session, Agenda Item 3, UNEP/OzL.Pro/ImpCom/19/3, 1997

Third Assessment Report, IPCC, 2001
http://unfccc.int/methods_and_science/other_methodological_issues/items/3021.php

ILC's Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, 2001

FCCP/CP/2001/13/Add.3 Report of the conference of the parties on its seventh session, Decision 24,
<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a03.pdf#page=64>

WT/CTE/W/160/Rev.1: Matrix of trade measures pursuant to selected MEA:s - Note by Secretariat, 2001

Konventioner

Convention for the protection of birds useful to agriculture
Paris, 1902

Convention on the law of treaties
Vienna, 1969

Convention on wetlands of international importance
Ramsar, 1971

Declaration of the UN Conference on the human environment,
Stockholm, 1972

Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora
Washington, 1973

Convention on long-range transboundary air pollution
Geneva, 1979

Memorandum of understanding on port control
Paris, 1982

Convention for the protection of the ozone layer
Vienna, 1985

Protocol on substances that deplete the ozone Layer
Montreal, 1987

Convention on the regulation of Antarctic mineral resource activities
Wellington, 1988

Declaration of the UN Conference on environment and development
Rio de Janeiro, 1992

The United Nations framework convention on climate change
Rio de Janeiro, 1992

North American free trade agreement
1994

North American agreement on environmental cooperation
1994

Protocol to the framework convention on climate change
Kyoto, 1997

Internet

http://unfccc.int/essential_background/convention/status_of_ratification/items/2631.php

www.naturvardsverket.se

www.unfccc.int.

<http://www.climate2003.com/pdfs/2004GL012750.pdf>

www.climate2003.com/library/2004/science-abraham30jul2004.pdf

www.iccfglobal.org.

www.copenhagenconsensus.com

http://www.unep.org/DEPI/programmes/law_implementation.html

http://www.ciel.org/Publications/Wang_Wiser.pdf

<http://www.ciel.org/Publications/SurveyPaper1.pdf>

<http://unfccc.int/cop4/misc01a2-1.pdf>

http://unfccc.int/methods_and_science/other_methodological_issues/items/3021.php

<http://unfccc.int/resource/docs/cop7/13a03.pdf#page=64>

<http://www.techcentralstation.com/091605JP.html>

Rättsfallsförteckning

Case concerning the factory of Chorzow, PCIJ, Series A, 1927

Trail Smelter Case, United States vs Canada, Arbitral Tribunal, Montreal,
16 April 1938 och 11 mars 1941

The Corfu Channel Case, ICJ Rep., 1949

Nuclear test case, ICJ Rep., 1995