

«Hva vil regjeringen oppnå med miljøavtalene»

Av Carola Bjørklund.

Carola Bjørklund er rådgiver i Miljøverndepartementet.

*Innlegg på møte i Norsk Vannforening
24. mars 1992*

I. Innledning

Realiteter rundt internasjonal miljøvernpolitikk

Mange mennesker føler sterk uro for miljøet og forskernes varsko rop har gjort at den alminnelige opinionen er klar over at *det står om livet for vår jord*.

På bakgrunn av denne alarmerende situasjonen opplever vi det paradoksale at verdens regjeringer er mest opp-tatt av en opprivende krangel om hvem som skal betale regningen. Denne situasjonen er faretruende nær å ødelegge FN's konferanse om miljø og utvikling i Rio de Janeiro i juni i år.

Fattige land truer med å gi blaffen i miljøvern, dersom de rike land ikke er villige til å overføre finansielle midler og moderne, effektiv og miljøvennlig teknologi fra nord, som skal hjelpe dem å nå en menneskeverdig levestandard. En slik teknologi overføring samt opprettelser av fondsmidler vil også være en forutsetning for u-landens mulighet til å overholde internasjonale forpliktelser nedfelt i miljøavtaler.

Rio konferansen er en *oppfølging av Stockholm-konferansen i 1972*. Den gang var det viktig å knesette prinsippet om at stater har ansvar for grenseoverskrid-

ende miljøforurensning. Det hadde vært et lønlig håp at Rio konferansen, nå 20 år etter, ville videreutvikle staters ansvar for forurensning som rammer nabostater og områder utenfor nasjonale jurisdiksjonsområder og spesielt hvordan dette ansvaret skal omsettes i praktisk politikk.

Selv om Stockholm-konferansen nedfelte regelen om at det er forbudt for stater å forurense andre staters områder, gjenstår det fortsatt å utforme en klar folkerettslig kodifisering av et slikt ansvar. Spørsmålet er skal vedkommende stat pliktes til å betale erstatning, og i så tilfelle på hvilket beregningsgrunnlag, eller skal det kunne kreves, hvis mulig, at den økologiske balansen i miljøet skal gjenopprettes. I alle disse tyve årene etter Stockholm-konferansen har ikke folkerettsjuristene klart å komme til enighet om hvilke konsekvenser brudd på hovedregelen i Stockholm deklarasjonens Prinsipp 21 skal lede til.

De spesifikt folkerettslige spørsmål har kommet noe i bakgrunnen under de forberedende møter til Rio-konferansen. Det er helt andre ting som nå står på spill, når Rio konferansen skal utforme sitt prinsipp program «Dagsorden 21».

Det er spørsmålet om hvem som skal betale for at alle land og folk skal ha et

levedyktig miljø og en rett til utvikling. Det er dette statsminister Gro Harlem Brundtland omtale som «sustainable development», bærekraftig utvikling. Det er en kjennsgjerning at de globale miljøproblemer er skapt av de rike lands industrialisering. Derfor mener u-landene at det er denne gruppen land som skal betale for den globale miljøoppryddingen.

Det er anslått at en slik opprydding vil koste ca 125 milliarder dollar, eller 810 milliarder kroner, årlig. Til sammenligning kan nevnes at USA bruker årlig mer enn 6500 milliarder kroner i militære utgifter.

Hvordan kan denne regningen gjøres opp på en rettferdig og effektiv måte. U-landene krever at i-landene innen 1995 skal nå opp i 0,7 prosent av BNP, og innen år 2000 i 1 prosent av sitt bruttonasjonalprodukt til miljø og utvikling.

Når det gjelder 0,7 prosent av BNP er det en målsetting fastsatt av FN. På tross av dette er det et faktum at bl.a. USA bare gir 0,2 prosent, mens gjennomsnittet for i-land forøvrig ligger på 0,35 prosent av BNP. Bare de nordiske land gir over 1 prosent av BNP.

Det knytter seg stor interesse til hva industrikjempen Japan vil komme opp med under Rio-konferansen. Det ryktes at Japan kan være villig til å forplikte seg til å betale 1 prosent av BNP. Det vil bety 78 milliarder kroner eller ca 10 prosent av ønskebudsjettet til «Dagsorden 21».

Det norske standpunktet er at all hjelp til miljø og utvikling skal gå hånd i hånd, og at dette ikke kan skilles som separate hovedmålsettinger i norsk utenrikspolitikk.

Derfor foreslår Norge at alle i-landene

skal bidra med 0,7 prosent av BNP innen år 2000. Dersom alle industri-land kom opp på norsk nivå med 1 prosent av BNP, hadde det vært nok til å finansiere hele handlingsplanen under «Dagsorden 21» frem til år 2000.

Hva kan så gjøres i en situasjon som synes nokså fastlåst på det internasjonale miljøpolitiske plan, som er preget av pessimisme som truer Rio-konferansen.

1. Norge og de nordiske land kan ikke alene betale gjøre opp for og betale for i-landenes miljøsynder. Det dreier seg dog om en regning på kr 810 milliarder per år.

Hvis den norske oppfordringen om at i-landene bør nå en målsetting på 1 prosent av BNP ikke blir fulgt opp, vil andre virkemidler være nødvendige å sette inn.

Det er en viktig kjennsgjerning de økonomiske og rettslige virkemidlene må gå hånd i hånd i hånd i internasjonalt miljøvern.

Hvis de økonomiske virkemidlene ikke blir fulgt opp, vil det bli stillet desto større krav til hvordan juristene utformer miljørettslige avtaler.

Hovedmålsettingen må være at det internasjonale samfunn må utvikle *forpliktende avtaler på miljørettens område.*

2. Folkerettens begrensninger:

Det kan ikke legges skjul på at folkeretten inneholder visse begrensninger, som en ikke har i et nasjonalt rettssystem.

— *Lovgivende organer*

Mens stater har en nasjonal forsamling som sørger for den nasjonale lovgivning er det mer diffust hvordan og hvem som utvikler de folkerettslige normene. Populært uttrykt mangler det internasjonale samfunn et internasjonalt Storting. Med unntak for overnasjonale organer vil derfor folkerettslige normer måtte utvikles og aksepteres på bakgrunn av konsensus. Det betyr også at normene i realiteten vil representere minste felles multiplum.

— *Utøvende myndighet*

Mens nasjonale stater som regel har et velutviklet administrativt apparat, savner det internasjonale samfunn et tilsvarende administrativt organ med myndighet til å kontrollere at internasjonale avtaler blir gjennomført og respektert. I realiteten vil en innen folkerettens område være henvist til staters selvkontroll. Manglende nasjonal gjennomføring er et stort problem. Tilsvarende er det vanskelig å få internasjonal aksept for overgripende verifikasjon og kontroll med staters gjennomføring av folkerettsnormene. Dette er et av hovedtemaene under UNCED-konferansen. En rekke stater inklusiv Norge ønsker å oppgradere betydningen av det internasjonale miljøvern i den forstand at disse spørsmål skal rapporteres direkte til et av hovedorganene i FN. Det kan være aktuelt å opprette en komite direkte under Generalforsamlingen eller ECOSOC.

— *Dømmende/kontrollerende myndighet*

Et annet stort problem er det faktum at et stort antall stater vegrer seg for å akseptere tvungen juridisk kompetanse fra et internasjonalt rettssystem. Dette

gjelder også Den internasjonale domstol i Haag. Det er fortsatt bare et fåtall stater som har akseptert tvungen jurisdiksjon av denne domstolen i tilfelle internasjonale rettsvister. Mange stater har hevdet at en slik forhåndsaksept av Den internasjonale domstolens jurisdiksjonskompetanse i realiteten vil være i konflikt med staters suverenitet. I den senere tid har det internasjonale samfunn etterlyst utenomrettslige tvisteløsnings mekanismer. Dette kan organiseres slik at partene fører kontroll med hverandres overholdelse av konvensjonsforpliktelser. Dette er blant annet innført i forbindelse med Montreal protokollen om stoffer som reduseres ozonlaget.

4. Hva må til for at folkeretten skal vinne frem på miljørettens område

En rekke forutsetninger må være tilstede før det internasjonale samfunn kan enes om en nyutvikling av den internasjonale miljøretten.

Det forutsetter bl.a.:

- en sak må være politisk moden
- ha bred oppslutning
- være tilnærmet alminnelig godtatt av et flertall stater

Internasjonalt miljøvern må preges av en viss realisme. Det er en kjennsgjerning at det er bedre med små skritt av gangen og garanti for at stater vil overholde forpliktelsene enn å prøve å skape en folkerettslig utopi, med idealkrav som en vet ikke vil bli fulgt opp og respektert. Dette vil i lengden skade internasjonalt miljøvern mer, enn om en nøyer seg med det minste felles multiplum.

5. Hvorfor er miljøretten så vanskelig å regulere

Nasjonale og internasjonale miljøtiltak vil stort sett alltid medføre relativt store økonomiske uttelling. Det sier seg selv at i økonomiske nedgangstider, hvor den vestlige verden preges av skyhøy arbeidsledighet, vil det være vanskelig å få tilslutning til miljøtiltak som krever store økonomiske overføringer. Det er på det rene at i vanskelige økonomiske tider vil det være vanskelig for regjeringene å få tilslutning til miljøkrav som kan true arbeidsplasser. Det er en kjennsgjering at hvis den rike delen av verden virkelig ønsker å ta miljøtruslene alvorlig vil det i realiteten tilsi et redusert ressursforbruk i den industrialiserte verden.

Vi kan ikke holde frem å øke vår levestandard og samtidig forvente at u-landene skal forholde seg nøkterne til forventet utslipp fra disse land. Nord-sør problematikken står meget sentralt i internasjonalt miljøvern.

Dette påpekes stadig fra u-landens side, som hevder at den industrialiserte delen av verden bruker deres kontinenter som avfallsplasser for søppel produsert i den rike delen av verden. Hva kan forventes av u-landene, som har så store utviklingsproblemer som det gjenstår å løse. Er det naturlig at den industrialiserte verden krever at u-landene skal ivareta forurensningsteknologiske krav på dette stadium hvor de er i sin spede begynnelse med å industrialisere sine land, mens i-landene har bygget opp sin industri i årtiender uten å ha blitt møtt med tilsvarende krav. Dette er et av de mest sentrale spørsmål under Rio-konferansen.

Utfordringene ligger også på det

rettslige plan. Når det gjelder å utvikle forpliktende rettsregler på miljørettens område er det visse særtrekk som er fremtredende ved miljøreguleringer

1. hvordan verdsette miljø
2. hvordan utvikle naturlige erstatningsberegningens grunnlag på et slikt område
3. hvem skal kunne reise sak for forurenning av miljø og områder utenfor nasjonal jurisdiksjon.

Alle disse spørsmålene er det vanskelig å gi eksakte svar på og vil alltid reise en omfattende debatt under utvikling av nye miljørettslige avtaler.

6. Hvem kan best ivareta utvikling av internasjonale forpliktende miljørettsavtaler

Både nasjonalt og internasjonalt diskuteres det idag hvorvidt miljøretten best kan ivaretas ved internasjonale, regionale, eller bilaterale avtaler. Det hører også med i denne diskusjonen at spørsmålet om det vil påkreve en eller annen form for overnasjonalitet for at forpliktende miljørettslige regler skal kunne utvikles. Også dette er et viktig spørsmål under UNCED-konferansen. Det synes dog som om de fleste stater ønsker å videreutvikle FN's miljøorgan UNEP. Dette betyr ikke at de andre formene for miljørettssamarbeide blir utelukket. Bilateralt og regionalt miljø-samarbeide vil alltid måtte være et supplement til de internasjonale miljørettskonvensjonene.

7. På bakgrunn av alle disse spørsmål hva kan Norge bidra med, hvordan skal våre forhandlingsdelegasjoner forholde seg, hvilke elementer skal fremheves i miljøavtalene?

Fra norsk side har en lagt vekt på å prøve å gjenspeile i miljøavtalene at miljø og utvikling må gå hånd i hånd. Det betyr at i tillegg til at konvensjonene må gis en form som er forpliktende, vil det også være nødvendig å ivareta visse elementer som viser seg å være en forutsetning for at u-landene skal kunne delta. Dette gjelder bl.a.:

- teknologioverføring
- administrativ know-how
- fondsopprettelser

Fra norsk side har en også vært meget opptatt av at miljøavtaler må vektlegge betydningen av preventive tiltak. Dette gjelder bl.a.:

- tvungen varsling og notifikeringsplikt ved igangsettelse av miljøtiltak eller ved ulykker

- konsekvensanalyser
- informasjonsutveksling

8. Hva bør miljømyndighetens rolle være nasjonalt i Norge

Miljøretten er under stadig utvikling noe som forutsetter en aktiv deltakelse. Denne aktivitet understreker betydningen av at det prioriteres å bygge opp kompetanse på et bredt spekter innenfor miljørettens område. For å nyttiggjøre seg den totale kompetanse som finnes i vårt land vil det være nødvendig med et nært samarbeide mellom myndighetene og forskerne. Tilsvarende bør ikke kompetansen som de enkelte ikke-statlige organisasjonene sitter inne med ikke oversees.

For å få tilslutning til nye viktige miljømålsettinger må myndighetene vektlegge behovet for en grundig informasjon om de faktiske forhold innbefattet hvilke konsekvenser iverksettelse av nye miljømål vil få på det økonomiske og rettslige plan.