

## Multilateralisme og selektivt miljølederskap

Olav Schram Stokke

Mange frykter at det multilaterale avtaleverket er truet. De store landene – ikke minst USA – ser ut til å gi en god dag i internasjonale regler og søker heller sine egne løsninger. USAs oppsigelse av ABM-avtalen, invasjonen av Irak, kravet om særbehandling av egne borgere under Den internasjonale straffedomstolen og ensidige økninger av jordbrukssubsidier gir inntrykk av at tidens melodi er stormakters alene-gang og ikke brede, omforente løsninger.

- Hva skjer på miljøsidan av det internasjonale avtaleverket?
- Hvordan virker internasjonale miljøavtaler?

Dette dystre bildet stemmer ikke fullt så godt utenfor det sikkerhetspolitiske feltet. USA er tilbake i UNESCO (FNs organisasjon for undervisning, vitenskap og kultur) og har til manges overraskelse undertegnet den nye Tobakk-konvensjonen. På miljøområdet, som er tema for denne artikkelen, er det heller ikke mange tegn til voksende stormaktsarroganse. Tvert imot ser vi en jevn styrking av internasjonale regler, med bedre prosedyrer (framgangsmåter) for rapportering og evaluering og mer påtrengende inspeksjonsrutiner. Dessuten: USA fortsetter stort sett å arbeide innenfor disse institusjonene, selv om landet sjeldnere enn før er den fremste pådriveren for strengere regler.

### Multilateralisme på frammarsj

Stadig flere saksområder underkastes internasjonale regler. Fiskerisiden var tidlig ute – allerede på 1930-tallet ble fisket i Nordøst-Atlanteren underlagt omfattende regulering. Noen tiår senere, særlig etter FN's første store miljøkonferanse i Stockholm i 1972, ble blikket rettet mot forurensning av hav, ferskvann og luft. Siden Brundtland-kommisjonens rapport i 1987 er stadig nye typer av utslipp blitt regulert og nye miljøpolitiske felter er oppstått rundt spørsmål som klima, biologisk mangfold og kjemikalier.

Dessuten skjerpes de internasjonale reglene over tid, og de blir mer avanserte. De skjærer ikke lenger alle stater over én kam, slik hovedmønsteret har vært til nå, med like prosentvise kutt i utslipp, fangster, osv. I stedet har landene på flere områder lykkes i å etablere regler som forskjellsbehandler stater – etter variasjoner i betalingssevne, hvor kritiske de lokale utslagene av problemet er eller hvor lett det er å gripe inn i den aktiviteten som skaper miljøproblemet.

Multilateralisme er en generell utenrikspolitisk tilnærming som argumenterer for at stater kan nå sine utenrikspolitiske mål gjennom internasjonal samhandling, samråd, klare kjøregler og forpliktende internasjonale avtaler mellom mange land.

Hva menes med at multilateralisme er på frammarsj på miljøområdet? Hvordan er det med multilateralisme på andre områder i internasjonal politikk?

**Oljekatastrofe i Mexicogolfen.** Hvordan er Norge påvirket av problemer med transport av olje? Hva kan gjøres for å redusere eller unngå slike problemer?

Foto: Still Pictures



# Multilateralisme og selektivt miljølederskap



Hva betyr differensiering i miljøsammenheng?

Hva betyr kostnadseffektivitet i miljøsammenheng?

**Kilimanjaro:**  
Afrikas høyeste fjell (ca. 5900 m.), ligger i Tanzania ved grensen til Kenya.

**Regime** vil i internasjonal politikk si helheten av normer, internasjonale mellomstatlige organisasjoner og internasjonale avtaler innenfor et bestemt felt.

dige av flere grunner:

- Forskjeller i forpliktelser kan være én måte å løse det som gjerne kalles sakteste-båt-problemet – at ambisjonsnivået i internasjonalt miljø samarbeid settes av den parten som er minst ivrig.
- Differensiering kan være en forutsetning for å få utviklingsland til å påta seg miljøforpliktelser.
- Differensiering kan utlikne det forhold at noen stater allerede har foretatt kostbare tiltak på området.
- Kostnadseffektivitet. Regimet for langtransportert luftforurensning (LRTAP) legger nå de største utslippskuttene på de landene der miljøgevinsten per krone er høyest. Den samme tanken ligger bak klimaregimets såkalte **fleksible** mekanismer for kvotehandel og godskriving av miljøinvesteringer i andre land.

## Innsyn, kontroll og oppfølging

Vi ser en stadig **større åpenhet** omkring internasjonale miljøforhandlinger.

Dokumenter og møterapporter er mye mer tilgjengelige enn før – i mange tilfeller kan slike hentes ned fra Internett så snart møter er over. Terskelen for å slippe til ikke-statlige organisasjoner som ønsker å være vaktbikkje på selve møtene, er også blitt lavere. Dette er en utvikling som har spredt seg fra miljøfora til tradisjonelt ganske lukkede politikkområder som fiskeriforvaltning, handelspolitikk og internasjonal finansiering.

Også systemene for å sikre at internasjonale miljøregler blir **overholdt**, er styrket i senere år, selv om dette fortsatt er et svakt punkt i mange regimer (se marg). Tidligere besto kontroll med overholdelse stort sett av egenrapportering, overflatisk evaluering fra forvaltningsorganets side og få eller ingen reaksjoner ved overtredelser. I dag suppleres egenrapportering stadig oftere av uavhengig innhenting av data og mer kompetent og kritisk vurdering på in-

Slike differensierende regler er ofte vanskeligere å enes om fordi de bryter med vanlige rimelighetsbetraktninger. Likevel er de nødven-

ternasjonalt nivå. Gapestokken tas oftere i bruk. Der man tidligere uttalte seg i dunkle vendinger og understreket betydningen av «stille diplomati», henger man i dag oftere bjellen på katta, også i offisielle møterapporter, når overtredelse av avtaleforpliktelser er påvist. Dette siste er særlig tydelig innenfor modne miljøregimer, som dem knyttet til utslipp av ozonnedbrytende stoffer (Montreal-protokollen) og langtransportert luftforurensning – men også klimaregimet har bygget inn prosedyrer for dette.

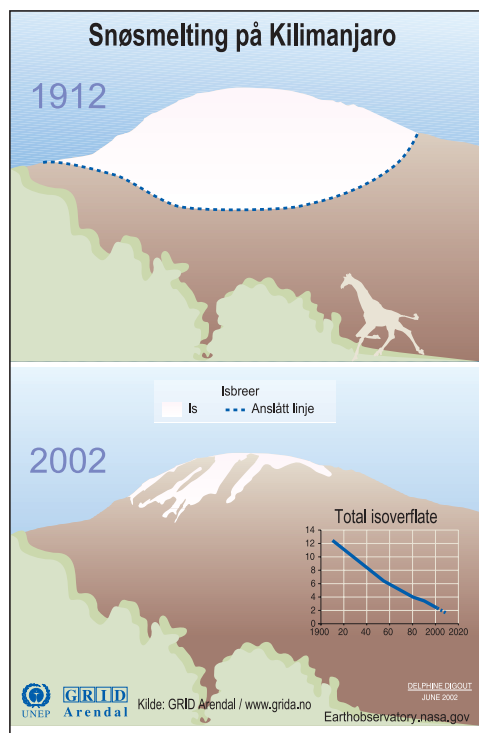
Innenfor enkelte sektorer blir **grunnlaget utvidet for håndheving** av internasjonale regler. Mest tydelig er dette på fiskeriområdet. Flaggstaten (se marg) monopol på regelhåndheving har her stått i veien for god forvaltning av bestander som vandrer mellom nasjonale soner og åpent hav. Smutthullet i Barentshavet, havområdene rundt Antarktis og deler av Grand Banks utenfor Canada er gode eksempler. FN-avtalen fra 1995 om forvaltning av slike bestander satte dette monopolet under press. Er flaggstaten tilsluttet avtalen, må myndighetene der enten ta forvaltningsansvaret på alvor eller akseptere at andre stater inspiserer og endog arresterer deres fartøyer på åpent hav i tilfeller av alvorlig regelbrudd.

Noen miljøregimer åpner også for formelle **straffereaksjoner** mot stater som bryter reglene eller unndrar seg internasjonalt samarbeid. Både CITES-regimet for bevaring av truede arter og Montreal-protokollen om ozon har bestemmelser om handelstiltak i slike tilfeller. Marrakesh-avtalene under det globale klimaregimet vil pålegge stater som overskrider sine utslippstillatelser, å ta igjen overskridelsen i neste forpliktelsesperiode med «grønn ågerrente» – 30 prosent.

## Selektivt miljølederskap

Bildet over er gjort med bred penn, og det finnes også **eksempler på klare tilbakeslag** – USAs uttreden av det forpliktende klimasamarbeidet er det mest åpenbare. Men se litt nærmere på klimatilfellet: For det første er de mest særpregede og institusjonelt krevende sidene ved Kyoto-avtalen – de fleksible mekanismene og det strenge overholdelsessystemet – i stor grad USAs verk. Amerikanerne formet protokollen (klimaavtalen) før de forlot den. For det andre demonstrerer denne saken også hvor robust klimaregimet er: Muligens klimaavtalen selv – og i hvert fall dens grunnidé

# Multilateralisme og selektivt miljølederskap



om nasjonale forpliktelser kombinert med internasjonal kvotehandling – ser ut til å overleve at den største utslipperen trakk seg ut. USAs uttreden ga ellers EU en kjærkommen anledning til å demonstrere globalt miljølederskap – først ved sin aktive rolle i sluttforhandlingene av Kyoto-systemet (Marrakesh-avtalene). Dertil har EU opprettet et eget kvotehandlingssystem som skal i drift fra 2005. EU har inntatt denne rollen også i spørsmålene om genmodifiserte organismer (Cartagena-protokollen), føre-var-prinsippets plass i internasjonal miljøforvaltning og om forholdet mellom miljø og handel

i den nye forhandlingsrunden under Verdens handelsorganisasjon (WTO).

Dette er ganske nye toner. Tradisjonelt har EU hatt for sammensatte interesser i de store miljøspørsmålene til å innta noen lederrolle. Uklar kompetansefordeling (hvem har hatt beslutningsmyndigheten?) mellom medlemslandene og EU-institusjonene har også bidratt til dette. I dag har EU et bedre grunnlag for en mer kraftfull miljø-utenrikspolitikk:

Flertallsbeslutninger er innført på mange viktige områder innenfor miljø- og ressursforvaltning. Europaparlamentet er mer aktivt og innflytelsesrikt enn før, og europeiske miljøregler er i mange tilfeller mer ambisiøse enn de tilsvarende internasjonale reglene. På den annen side: Den pågående utvidelsen østover omfatter, i motsetning til den forrige da bl. a. Sverige og Finland kom inn, miljøpolitisk tilbakeholdne land.

Om EU blir tydeligere og miljøpolitisk mer progressiv på enkelte saksområder, er USA fortsatt viktig og iblant fremst i multilaterale miljøregimer. Særlig ser vi dette på de mange områdene der amerikanske økonomiske interesser **ikke** har vunnet over landets aktive og innflytelsesrike miljøbevegelse. Vi kan skjelve mellom flere former for slikt selektivt lederskap:

■ **Strukturelt lederskap** henviser til kjøttvekten. I kraft av sitt enorme marked er USA i stand til å påvirke industristandarder ved simpelthen å gå foran. Ta for eksempel regulering av havforurensning fra skip: USAs krav om doble

skrog innen 2010 for alle større tankskip som ønsker å anløpe amerikanske havner, slo rett inn i rederes investeringsbeslutninger verden over. Reglene kom på plass etter at **Exxon Valdez** grunnstøtte utenfor Alaska i 1989 – (oljesøl og miljøkatastrofe). Den internasjonale maritime organisasjonen IMO kom diltende etter og med mer fleksible regler. EU innførte liknende bestemmelser først i 2003, etter **Prestige**-katastrofen (oljetanker som forliste utenfor Spania, miljøkatastrofe). Det ligger i det strukturelle lederskapets natur at det iblant er omstridt: I spillet om den **karismatiske megafauna**, som hval, delfiner og elefanter, gir amerikanernes lovhjemlede trusler om handelssanksjoner overfor stater som USA mener opptrer i strid med internasjonale bevaringsregler, sterke tilskyndelser til etterlevelse (jf. norsk hvalfangst). I delfintilfellet er slike sanksjoner to ganger brakt inn for tvisteløsning i WTO.

■ Ofte kombineres den amerikanske kjøttvekten med **intellektuelt lederskap** – det å utvikle og underbygge bestemte løsninger med en vitenskapelig tyngde som gjør det vanskelig å stå imot. Forbudet i Montreal-protokollen mot utslipp av bestemte ozonnedbrytende stoffer kom til som følge av denne typen amerikansk lederskap. En viktig betingelse for å spille en slik rolle er konkret nok: Rundt 18 000 personer er ansatt i den føderale miljømyndigheten EPA i USA.

■ På mange miljøområder har USA også utvist noe de for tiden later til å ta lettere på innenfor sikkerhetspolitikken, nemlig **entreprenørisk lederskap** – det å snekre sammen tilstrekkelig bred enighet om kompromissforslag i spørsmål der partene stanger mot hverandre. I framforhandlingen av Miljøprotokollen i Antarktis, som la de meget omstridte reglene for mineralutvinning på is, spilte USA denne rollen. Det samme gjorde USA i arbeidet for å styrke reglene for forvaltning av fiske på åpent hav – der EU for øvrig var blant dem som strittet lengst imot.

■ USA er også vanligvis pådriver for at internasjonale miljøregimer med rettslig bindende regler må ha sterke prosedyrer for innsyn, overvåking og kontroll. Dette henger sammen med det **rettsliggjorte** amerikanske politiske systemet: Myndighetene der er sårbare for juridisk skarpskodde hjemlige miljøorganisasjoner som gjerne trekker dem for

Drøft påstanden: «Det er blitt vanskeligere for ikke-statlige organisasjoner å være vaktbikkjer på vegne av naturmiljøet.»

Hva forbinder du med navnene Exxon Valdez og Prestige?

Hvordan kan USA ha fordeler av sitt strukturelle lederskap?

**Flaggstat** – den staten der et skip er registrert. «Utgangspunktet i folkeretten er at flaggstaten har jurisdiksjon (myndighet) over sine skip. Kyststaten og havnestaten har imidlertid også behov for å verne om blant annet sitt kystmiljø mot forurensning fra fremmede skip.»

Mer:  
[www.dep.no/fd/norsk/publ/otprp/010005-050001/index-hov003-n-f-a.html](http://www.dep.no/fd/norsk/publ/otprp/010005-050001/index-hov003-n-f-a.html)

# Multilateralisme og selektivt miljølederskap



domstolene om regelhåndhevingen er for slapp – og er opptatt av at andre land skal holdes like hardt i ørene.

## Miljøregimers effektivitet

Miljøsituasjonen ville i mange tilfeller ha vært **betydelig verre uten disse regime- ne**. Samtidig skal vi ha nøkterne forventninger til internasjonal miljøpolitikk. Internasjonale institusjoner er bare unnaksvis sentrale for de miljø- og industri- politiske debattene som avgjør verdens miljøtilstand. Hjemlig interessekamp og prislappen på renere produksjonsteknologi er som regel mye viktigere.

Dette betyr ikke at de multilaterale institusjonene er betydningsløse – men at deres viktigste funksjon er å **understøtte og styrke** de miljøpolitiske motiverte deltakerne i den interessekampen som spilles ut nasjonalt. Denne funksjonen kan de internasjonale regimene fylle på flere måter. De kan skape og spre omforent, legitim kunnskap om miljøproblemenes art og omfang. De kan bidra til å gjøre kjent de mest ambisiøse standardene og dermed legge et press, hjemme og ute, på de regjeringer som unnlater å innføre dem.

Internasjonale regimer kan også hjelpe til med å bygge administrativ og teknisk **kompetanse** der mangel på dette er til hinder for miljøframskritt. Her har løftene vært mange, men leveransene magre. De utviklingslandene som trodde at Rio-konferansen (1992) og Agenda 21 skulle fungere som brekkstang for omfattende miljørettet bistand fra rike til fattige land, er gått fra voksende frustrasjon til total desillusjon. Når nå fokuset i internasjonal miljøforvaltning dreies fra regelbygging til iverksetting, slår nord-sør-dimensjonen inn med enda større tyngde. Men å trekke utviklingsland aktivt inn i internasjonal miljøpolitikk krever altså differensierende forpliktelser og sterke mekanismer for teknologi- og annen ressuroverføring. Dette er politisk kontroversielt, kostbart og dermed svært vanskelig å få til. I en tid med nedtonet amerikansk miljølederskap er det derfor interessant at EUs allmenne ønske om å framstå som USAs likeverdige på internasjonale arenaer, i dag gir seg utslag i en tydeligere og mer aktiv utenriks miljøpolitikk.

Alle arbeidsoppgaver og nettsadresser: **se under.**

## Men hjelper det?

Gjør greie for miljøsitua- sjonen i verden.

Hvorfor er det naturlig i en artikkel om miljøsitua- sjonen i verden å fokusere mye på hva EU og USA gjør?

Droft hva som kan gjøres for at miljøsituasjonen skal bli bedre.

Internasjonale miljøregler blir **altså flere og strengere, gjennomsliktigheten øker og reaksjonene ved regelbrudd skjerpes**. Det blir eksperimentert med bruk av markedet for å sikre at statene etterlever sine miljøforpliktelser bedre. Blant annet finner vi dette som private og halvoffentlige sertifiseringsordninger (jf. skogsertifisering) og samordnede handelstiltak. Miljøaspektet er også brakt høyere opp på sakskartet i multilaterale institusjoner innen handel og finans.

Slike framskritt til tross: Verdens miljøvernministere fastslo ved årtusenskiftet at **miljøtilstanden og ressursgrunlaget alt i alt forverres** og det i en **skremmende takt**. Sur nedbør over Europas innsjøer er nok et mindre problem enn før, men luftforurensning i byene skaper ennå betydelige helseproblemer, ikke minst i utviklingsland. Utslippene av klimagasser øker – i Norge så vel som i de fleste andre land med forpliktelser under Kyoto-avtalen. Kampen mot havforurensning blir gjerne trukket fram som ganske vellykket. Men bare en liten brøkdel av de titusener av kjemiske forbindelser som årlig slippes ut i verdenshavene, er overvåket eller beskranket av internasjonale regler. Tapet av biologisk mangfold varer ved – og etter hvert som mange bærende fiskebestander blir nedfisket, tvinges verdens fiskerier nedover i næringskjeden mot mindre verdifull fisk. Et internasjonalt virkemiddelapparat er i ferd med å komme på plass, og politikken legges om i viktige land, men tiltakene er på mange områder ennå for spede til virkelig å monne. Det er kort sagt langt mellom de miljøpolitiske solskinnshistoriene – tilfeller der alvorlige miljøproblemer er løst som følge av internasjonale avtaleverk.

**Olav Schram Stokke** er forsker ved Fridtjof Nansens Institutt og medredaktør for Yearbook of International Co-operation on Environment and Development.