

Göran Eklöf

Miljön på undantag

– de internationella miljöavtalen och WTO



Svenska Naturskyddsföreningen



Lutherhjälpen

Svenska kyrkan

Detta är nr 21 i skriftserien Globala studier. Skrifterna är underlag för enskilda organisationers idé- och opinionsarbete och tas fram i samverkan mellan deltagande organisationer. Tidigare Globala studier kan beställas eller laddas ner från Forum Syd. Denna skrift har publicerats med ekonomiskt stöd av Sida, som dock ej medverkat vid utformningen och ej heller tar ställning till skriftens innehåll.

Titel: Miljön på undantag – de internationella miljöavtalen och WTO

Författare: Göran Eklöf

Copyright: Forum Syd och författaren

Redaktör Globala Studier: Åsa Romson

Layout: Mats Eskilson

Tryck: Danagårds Grafiska, Ödeshög, 2004

Utgiven: Forum Syd förlag, box 15407, 104 65 Stockholm

Tel: 08-506 370 00, e-post: globalastudier@forumsyd.se

Hemsida: www.forumsyd.se

ISSN: 1404-7845

ISBN: 91-89542-17-7

Förord

I det internationella arbetet med att skydda den globala miljön och arbeta för hållbar utveckling har många viktiga steg tagits genom internationella miljöavtal de senaste decennierna. Samtidigt pågår utvecklingen av olika regler för världshandeln inom ramen för Världshandelsorganisationen WTO. Relationen mellan internationella miljöregler och handelsregler har varit föremål för en livlig debatt under många år, både inom WTO och bland institutioner och organisationer som engagerar sig för miljö och hållbar utveckling.

Även om någon formell konflikt mellan regelverken ännu inte uppstått finns problem med relationen vilka idag hämmar utvecklingen av miljöavtalen. I politiska deklARATIONER och dokument sägs att reglerna ska vara "ömsesidigt stödjande", men kan det fungera i praktiken? För Sverige har miljöfrågor varit högt prioriterat inom WTO länge, men vilken förändring av WTO gynnar egentligen miljön mest?

Vi har låtit ta fram denna rapport för att tydliggöra vilka problem och möjligheter som uppstår i mötet mellan världshandelsreglerna och de internationella miljöavtalen. För den angelägna diskussionen om hur det internationella samarbetet för hållbar utveckling kan ges bättre förutsättningar, tror vi denna rapport kan vara en god grund.

Trevlig läsning önskar Diakonia, Forum Syd, Lutherhjälpen och Svenska Naturskyddsföreningen

Innehåll

Förkortningar	5
Sammanfattning	7
Inledning	11
1. Regelverk mot skilda mål	13
Miljöregelverken	13
De multilaterala miljöavtalen	16
Varför används handelsåtgärder i miljökonventionerna?	19
Handelsregelverken	21
GATT-avtalet	21
WTO:s mål och principer	21
Miljödimensioner i WTO-avtalen	22
2. Konflikter på känslig mark	25
Konflikter mellan regler	25
Konflikter om jurisdiktion	26
Debatten i WTO	28
3. Fördel WTO	31
Miljökonventionernas relevans för tolkningen av WTO-regler	31
Produktionsmetoder och märkning	32
Lika produkter	32
Extraterritorialitet	33
Regleringar kontra frivilliga initiativ	34
Internationella standarder	34
Tolkningar i WTO	35
Försiktighetsprincipen och kraven på vetenskapliga belägg	36
TRIPS och konventionen om biologisk mångfald	38
Diskussioner i WTO	40
Biosäkerhet	41
USA:s utmaning av EU:s moratorium	42
4. Nya gränser	45
Förhandlingar om handel och miljö inom WTO	45
Doha-mandatet	45
Mandatets begränsningar	46
NGO-debatten	47
En ny världsmiljöorganisation?	48
Johannesburg	51
5. En annan väg	53
Reformer i WTO	53
Stärk miljökonventionerna	55
Tvistlösning	56
Slutord	57
Litteratur och webbresurser	59

Förkortningar

ASEAN	Sydostasiatiska nationers förbund; regional sammanslutning
CITES	Konventionen om internationell handel med hotade arter
CSD	FN:s Kommission för hållbar utveckling
CTE	WTO:s Kommitte för handel och miljö
ECOSOC	FN:s ekonomiska och sociala kommission
EU	Europeiska Unionen; används även som beteckning för EU:s gemensamma marknad
GATS	WTO:s avtal om tjänstehandel
GATT	Allmänna tull- och handelsavtalet
GMEF	Global Ministerial Environment Forum; arrangeras regelbundet av UNEP
GMO	Genmodifierade organismer
ICLOS	Internationella havsrättskonventionen
IMF	Internationella valutafonden
IUCN	Internationella naturvårdsunionen
KBM	Konventionen om biologisk mångfald
LMO	levande modifierade organismer; term använd i Cartagenaprotokollet
MEA	multilaterala miljöavtal
OECD	industriländernas samarbetsorganisation
PIC	Prior Informed Consent; Rotterdamkonventionens term för "förhandsgodkännande"
POP	långlivade (persistenta) organiska ämnen
SPS	WTO:s avtal om sanitära och fytosanitära åtgärder
TBT	WTO:s avtal om tekniska handelshinder
TED	anordningar för att begränsa bifångster av havssköldpaddor vid fiske
TRIPS	WTO:s avtal om handelsrelaterade immaterialrättsliga frågor
TWN	Third World Network
UNDP	FN:s utvecklingsprogram
UNEP	FN:s miljöprogram
WEO	föreslagen "världsmiljöorganisation"
WSSD	Världstoppmötet om hållbar utveckling; hölls i Johannesburg 2002
WTO	Världshandelsorganisationen
ÖO	Överprövningsorganet; del av WTO:s tvistlösningsmekanism

Sammanfattning

De senaste decennierna har sett framväxten av ett omfattande system av överenskommelser och institutioner som syftar till att hantera miljöproblemen på global nivå, och till att förena miljö- och naturskyddets intressen med strävan efter utveckling och rättvisa. Världssamfundet har slutit upp bakom ett antal viktiga ställningstaganden och principer som skall vägleda den i arbetet för en hållbar utveckling, däribland försiktighetsprincipen, principen att förorenaren skall betala för de skador de orsakar, och att stater till följd av sina olika förutsättningar har ett gemensamt men olika ansvar för att lösa miljöproblemen.

Bland instrumenten för att genomföra nödvändiga åtgärder finns idag över 200 multilaterala miljökonventioner och avtal. Ungefär 30 av dem innehåller föreskrifter om handelsåtgärder som kan användas för att uppnå de överenskomna målen.

Under fyra decennier var GATT främst bland de överenskommelser som reglerade den internationella handeln. Avtalet bygger främst på principerna om ”mest gynnad nation” och ”nationell behandling”, vilka båda syftar till att stater inte skall diskriminera mot utländska varor och producenter. GATT hade inget om miljöskydd bland sina mål, men medgav att undantag från handelsreglerna kunde tillåtas om de var ”nödvändiga” för att skydda liv och hälsa, eller syftade till bevarandet av uttömliga naturresurser

GATT-avtalet reviderades och integrerades, tillsammans med en rad nya avtal, i WTO när organisationen bildades 1994. Den hållbara utvecklingen finns med bland WTO:s mål, men i huvudsak är det fortfarande endast genom GATT:s undantagsregler som medlemsstaterna kan legitimera handelsrelaterade miljöåtgärder som inte till fullo överensstämmer med alla de övriga WTO-reglerna.

Konflikter

Potentiella och verkliga konflikter mellan WTO-regelverket och miljöavtalen finns på flera plan. Åtgärder som föreskrivs eller bejakas i ett avtal kan vara förbjudna i ett annat. Beskattning av de koldioxidutsläpp importerade varor har orsakat, eller förbud mot import av genmodifierade produkter är tydliga exempel på miljöregler som kan ifrågasättas i WTO. Eller så kan det ena regelverket tillåta verksamhet som inte överensstämmer med kraven i det andra. WTO:s TRIPS-avtal tillåter exempelvis patentering av levande organismer även om villkoren i Konventionen om biologisk mångfald inte är uppfyllda.

En annan typ av konflikt gäller även vem som har makten att fälla ett avgörande och genomdriva sin tolkning i händelse av tvist – idag är det i huvudsak WTO som har en stark tvistlösningsmekanism och möjlighet att tillgripa sanktioner mot en felande part. Kanske vanligast är dock att konflikter kommer till uttryck redan innan nationella miljöåtgärder införs eller då nya internationella miljöavtal förhandlas. WTO:s skugga faller tung över beslutsfattare och förhandlare, som tvekar att besluta om regler och program som kan komma att utmanas i WTO.

Även om ingen öppen konflikt ännu har blossat upp, där WTO-reglerna direkt har ställts mot miljökonventionerna, så har ett antal handelsrelaterade miljöåtgärder varit föremål för tvistlösning i WTO (och dessförinnan i GATT). Trenden i de senaste årens beslut i WTO:s tvistlösningsorgan går mot en ökad acceptans för att

internationella miljöavtal skall vägas in när åtgärdernas tillåtlighet enligt WTO-reglerna bedöms. Samtidigt som detta är positivt från miljösynpunkt, så är det problematiskt att frågan om förhållandet mellan de två regelverken inte löses på ett mer avgörande sätt, i en mellanstatlig förhandling, och utanför WTO:s ramar.

Debatten i WTO

Frågan om relationen mellan WTO-avtalen och MEA:s har stått i centrum för debatten om handel och miljö i över tio år. Frasen att de två regelverken ska vara ”ömständigt stödjande” upprepas ständigt likt en besvärjelse i politiska dokument och deklamationer. Men vare sig i WTO eller inom FN-systemet har man lyckats konkretisera vad det skulle innebära i praktiken. Det stora FN-toppmötet om hållbar utveckling, som hölls i Johannesburg 2002, nöjde sig med att bolla tillbaka frågan till de pågående förhandlingarna inom WTO:s Doha-runda.

Det finns emellertid inga utsikter att nå en acceptabel lösning i Doha-förhandlingarna. Redan förhandlingsmandatet är starkt begränsande, eftersom det bland annat slår fast att förhandlingen endast gäller ett begränsat antal miljöavtal och bara rör förhållandet mellan stater som är parter till ett och samma miljöavtal. Dessutom är frågan inbäddad i en förhandlingssituation som på inget sätt kan bidra till att knyta upp de låsningar som paralyserar diskussionen. Idag är merparten av utvecklingsländerna motståndare mot miljöregler i WTO, som de med rätta befäror att i-länderna kan vilja använda i protektionistiska syften

Sverige och EU har hela tiden lagt stor vikt vid frågan i diskussionerna om handel och miljö inom WTO. Denna EU-strategi kan ifrågasättas. Utsikterna att komma framåt borde vara betydligt större om diskussionen reses i exempelvis Kommissionen om hållbar utveckling och ECOSOC, och på UNEP:s globala miljöministermöten (GMEF). Men när förhandlingar nu förs i WTO kan det bli svårare, som erfarenheten från Johannesburg visade, att föra upp frågan i andra fora.

En annan väg

En strategi för att säkerställa de åtgärder som är nödvändiga för att kunna förverkliga miljökonventionernas mål och ambitioner måste arbeta utifrån tre parallella spår:

- **Reformera WTO**

För att skapa legitimitet och förtroende för organisationen, både hos det civila samhället och bland länder i Syd, måste flera centrala avtal revideras, överenskommelserna om särskild och differentierad behandling för utvecklingsländerna genomföras, och organisationens beslutsprocesser demokratiseras.

- **Vässa och samordna miljökonventionerna**

Initiativ behöver tas till en samlad översyn av konventionerna särskilt vad gäller principen om gemensamt men olika ansvar i de äldre konventionerna, och integritet i förhållande till WTO i de nya, samt stärkta mekanismer för efterlevnad, finansiering och tekniköverföring. Dessutom behövs en effektivare samordning mellan konventionerna, och kanske även nya eller utvidgade konventioner för att täppa till luckor i regelverket.

- Använd fristående tvistlösningsmekanismer

Alla tvister som rör förhållandet mellan miljökonventionerna och handelsregelverket måste lyftas ut från WTO. Som ett minimum måste miljökonventionerna ges ansvaret för att avgöra om en handelsåtgärd satts in för att uppnå ett legitimt miljömål. Internationella domstolen i Haag kan vara ett lämpligt forum för att lösa tvister som rör motsättningar i de två regelverken. Möjligheter att göra det finns redan idag, och bör utnyttjas så snart ett lämpligt pilotfall har identifierats.

Inledning

Det finns idag mer än 200 multilaterala internationella miljöavtal om centrala problem som växthuseffekten, ozonhålet, utarmningen av livet i världshaven, långlivade miljögifter och miljöfarligt avfall. Dessa avtal fokuserar på målen – att minimera eller undanröja miljöhoten – och är viktiga instrument i arbetet för att uppfylla världssamfundets åtaganden om att befrämja en hållbar utveckling. I några av avtalen specificeras ett antal handelspolitiska åtgärder som staterna kan välja att använda sig av för att uppnå de överenskomna målen, men i de flesta fall lämnas medlen för genomförande mer öppna.

Villkoren för den internationella handeln styrs sedan mitten av 1990-talet i allt högre grad av Världshandelsorganisationen, WTO. WTO:s mål fokuserar på ekonomiska parametrar som en ökad produktion och handel, full sysselsättning, en växande realinkomst och höjd levnadsstandard, men talar även om en hållbar utveckling. Organisationen styr dock främst genom strikta regler, och åtgärder som står i strid mot någon av reglerna kan inte accepteras även om de skulle bidra till att förverkliga organisationens mål. Handelsåtgärder som syftar till att skydda miljön riskerar därför att utmanas i WTO, även om de har stöd i någon av miljökonventionerna.

Formellt sett har miljöavtalen samma tyngd och ställning i den internationella rätten som WTO:s handelsavtal. I praktiken gäller dock, här som så ofta annars, den starkes rätt.

WTO:s effektiva tvistlösningsorgan är ensam domare om handelsreglerna kommer i konflikt med mer allmänna utvecklings- eller miljöintressen. Beväpnad med ett kännbart sanktionssystem har ett WTO även makten att se till att dess domslut efterlevs.

Ännu har ingen formell konflikt mellan regelverken uppstått. Likväl har den latent konflikten allvarliga effekter, inte minst vid förhandlingar om nya miljöavtal, där WTO-avtalen ofta fungerar som både rättesnöre och bromskloss. Och för enskilda länder kan blotta medvetenheten om att en miljöåtgärd riskerar att ifrågasättas i WTO verka avskräckande.

Frågan om relationen mellan WTO-avtalen och MEA:s har stått i centrum för debatten om handel och miljö i över tio år. Sverige och EU har hela tiden lagt stor vikt vid frågan i diskussionerna inom WTO. Frasen att de två regelverken ska vara ”ömsesidigt stödande” upprepas ständigt likt en besvärjelse i politiska dokument och deklARATIONER. Men något sådant förhållande råder inte idag, och vare sig i WTO eller inom FN-systemet har man lyckats konkretisera vad det skulle innebära i praktiken.

Denna skrift försöker reda ut var de olika regelverken överlappar, hur de hotar att komma i konflikt med varandra, och vad som kan göras åt saken.

Inledningsvis skissas utvecklingen av den globala miljödebatten och framväxten av de internationella miljöavtalen, liksom de särskilda handelsrelaterade bestämmelser som finns i några centrala konventioner och protokoll. På liknande sätt beskrivs GATT-avtalet och WTO, främst med fokus på de regler och undantag som är relevanta i förhållande till miljöavtalen.

Efter en kortare överblick av de potentiella konfliktytorna följer en noggrannare redogörelse för hur ett antal specifika frågor har hanterats, både i WTO (främst av dess tvistlösningsorgan) och i de internationella miljöförhandlingarna.

Förhållandet mellan WTO och miljöavtalen är en av förhandlingsfrågorna i WTO:s pågående Doha-runda. Utsikterna för hur frågan kommer att behandlas i den förhandlingen, liksom i den vidare debatten kring hållbar utveckling och global miljöförvaltning, är temat för det näst sista kapitlet.

Slutligen presenteras ett antal förslag till åtgärder som kan stärka miljöavtalens och den vidare globala miljöförvaltningens ställning i förhållande till handelsreglerna och WTO, i syfte att skapa större utrymme för en effektiv politik för hållbar utveckling.

1. Regelverk mot skilda mål

De första internationella miljöavtalen och dagens globala handelsregelverk kan båda spåras tillbaka till mitten av 1940-talet. I snart 60 år har de utvecklats parallellt, men utifrån radikalt annorlunda utgångspunkter och med kvalitativt olika mål.

Miljöregelverken

Många beskrivningar av det internationella miljöarbetet utgår från att det inleddes först efter 1960-talets miljöalarm, och inte minst i samband med FN-konferensen om den mänskliga miljön i Stockholm 1972. Internationella överenskommelser som syftar till naturskydd och en mer hållbar förvaltning av naturresurserna går dock längre tillbaka i tiden – 1946 års internationella konvention för reglering av valfångsten och 1950 års internationella konvention om fågelskydd kan tjäna som exempel. Det är också värt att notera att den än idag enda betydande miljöparagrafen i det internationella handelssystemet skrevs in i det ursprungliga GATT-avtalet om tullsänkningar 1947.

Även om Stockholmskonferensen inte var själva startskottet så sammanföll förberedelserna för den med ett kraftigt utökat internationellt miljösamarbete. Internationella konventioner om bevarande av betydelsefulla våtmarker, om handel med utrotningshotade djur och växter, om dumpning av giftigt avfall i havet och om skydd för världens kultur- och naturarv är några av de viktigaste avtalen som förhandlades klart åren före, under, eller straxt efter FN-konferensen. Konferensen i sig fattade även den en rad viktiga beslut, inte minst om inrättandet av UNEP, ett miljöprogram i FN-regi, och stimulerade till en rad ytterligare initiativ. Stockholmskonferensen innebar också ett genombrott för det civila samhällets aktiva deltagande inom FN-systemet. UNEP var under en tid pionjär på detta område, men halkade med tiden hopplöst efter och har bara inlett en återhämtning under de allra senaste åren.

Det brukar hävdas att medvetenheten om Nord/Syd-dimensionen i miljödebatten kring Stockholmskonferensen var låg eller obefintlig. Beslutet att lägga UNEP:s huvudkontor i ett utvecklingsland, närmare bestämt i Kenyas huvudstad Nairobi, var dock synnerligen medvetet. Det kan även vara värt att notera att exempelvis 40 av de 56 länder som anslutit sig till CITES-konventionen innan 70-talets slut var utvecklingsländer.

Vid mitten av 80-talet upplevdes ett starkt behov av att ta ett mer samlat grepp om de globala miljöfrågorna, och att integrera dem i ett vidare utvecklingsperspektiv. 1985 utnämndes Världskommissionen om miljö och utveckling av FN. Två år senare presenterade kommissionen sin rapport "Vår gemensamma framtid", mer allmänt känd som Brundtlandrapporten. Brundtlandrapporten låg därefter till grund för diskussionerna inför FN-konferensen om miljö och utveckling som hölls i Rio de Janeiro i juni 1992.

Den vanliga lockelsen i att vilja hänga upp viktiga koncept på årtal och milstolpar har gjort att Brundtlandrapporten och Riokonferensen ofta får äran av att ha myntat begreppet "hållbar utveckling". Begreppet hade dock lanserats redan i den World Conservation Strategy som Internationella Naturvårdsunionen IUCN, Världsnaturfonden och UNEP publicerade 1980. Liknande tankar hade också förts fram av

Kyrkornas Världsråd i mitten av 1970-talet.¹ Likväl var det inför Rio som hållbar utveckling blev ett levande begrepp i den globala politiska debatten. Brundtlandkommissionens formulering har också kommit att bli den vedertagna definitionen:

”... en utveckling som tillfredsställer dagens behov utan att äventyra förutsättningarna för kommande generationer att tillfredsställa sina behov. Det inrymmer två nyckelbegrepp: – begreppet ’behov’, särskilt de grundläggande behoven hos världens fattiga, som måste ges allra högsta prioritet; och – tanken att teknologinivå och samhällsorganisation utgör begränsningarna av miljöns möjligheter att tillfredsställa nuvarande och kommande behov.”²

Kommissionen betonade även det ömsesidiga beroendet mellan utvecklingens ekologiska, sociala och ekonomiska hållbarhet. Det är värt att notera att Brundtlandkommissionen definierar utveckling som tillfredsställelse av mänskliga behov, och inte i termer av ekonomisk aktivitet eller levnadsstandard.

De viktigaste konkreta besluten på Riokonferensen var Riodeklarationen, som slog fast 27 gemensamt överenskomna principer för det globala, nationella och lokala arbetet med miljö- och utvecklingsfrågor, och Agenda 21 – en ”handlingsplan för det tjugoförsta århundradet”. Konferensen antog även Klimatkonventionen och Konventionen om biologisk mångfald, samt en uppsättning icke bindande skogsprinciper.

De principer som sammanfattades i Riodeklarationen³, och som går igen och tillämpas i de övriga dokumenten, var inte heller alldeles nya. Men i och med att deklarationen antogs enhälligt av de samlade stats- och regeringscheferna och ministerrarna från så gott som alla världens stater så vann de ett globalt erkännande som nästan, men inte riktigt, är att betrakta som internationell lag. Några av de viktigaste principerna är:

Staters suveräna rätt och ansvar: Stater har suverän rätt att utnyttja sina naturtillgångar i enlighet med sin egen miljö- och utvecklingspolitik, och ansvar för att verksamheter de har kontroll över inte orsakar skada på andra länders miljö. (Princip 2)

Gemensamt men olika ansvar: Stater har ett gemensamt ansvar för att skydda, bevara och återställa jordens ekosystem, men de utvecklade ländernas ansvar för detta är större till följd av att de bidrar mer till miljöbelastningen och har större finansiella och tekniska resurser för att agera. (Princip 7)

Kompetensuppbyggnad och tekniköverföring: Stater skall samarbeta för att bygga inhemsk kompetens för hållbar utveckling genom utbyte av vetenskapligt och tekniskt kunnande, och genom att främja utveckling, anpassning, spridning och överföring av teknik. (Princip 9)

¹ På en av Kyrkornas Världsråd arrangerad konferens om vetenskap och teknik i Bukarest 1974, antogs en deklARATION, där det mål som formulerades var ”ett robust, hållbart samhälle där varje individ kan känna sig trygg att livskvaliteten kommer att bibehållas eller förbättras”. En jämlik fördelning, lika villkor för deltagande, livsmedelssäkerhet, begränsning av utsläpp och en minskad förbrukning av uttömbara resurser listades som nödvändiga förutsättningar för ett sådant samhälle.

² World Commission on Environment and Development (WCED). Our common future. Oxford: Oxford University Press, 1987, sid 43.

³ Riodeklarationen finns på miljo.regeringen.se/hut/pdf/riodeklarationen.pdf

Öppenhet och deltagande: Miljöfrågor hanteras bäst när alla medborgare deltar på lämplig nivå. Alla människor har rätt att ha tillgång till miljöinformation, ha möjlighet att delta i beslutsprocesser och ha tillgång till effektiva processer för att få upprättelse och gottgörelse om de lider skada. (Princip 10)

Samarbete: Åtgärder mot gränsöverskridande och globala miljöproblem bör, så långt som möjligt, grundas på internationella överenskommelser. (Princip 12)

Försiktighetsprincipen: Vid hot om allvarlig skada får avsaknaden av vetenskaplig bevisning inte användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring. (Princip 15)

Förorenaren betalar: Förorenaren skall i princip bära kostnaderna för sin miljöpåverkan. Nationella myndigheter bör sträva efter att miljökostnader internaliseras och ekonomiska styrmedel används. (Princip 16)

Utöver de principer som listas i Riodeklarationen formuleras ytterligare några förhållningssätt i Riobesluten. **Närhetsprincipen**, som innebär att miljöproblemen ska lösas vid källan, och att transport av råvaror, produkter och avfall skall begränsas, återspeglas exempelvis i Agenda 21 och i de vid Riokonferensens antagna skogsprinciperna.

Trots allvarliga invändningar kring en rad frågor som Riokonferensen *inte* lyckades lösa – framförallt frågan om finansiering av den antagna handlingsplanen – präglades uppföljningen på många håll och i det kortare perspektivet av en sprudlande entusiasm och aktivitet. De årliga mötena i den nya FN-kommissionen för hållbar utveckling, CSD, blev ett forum för fortsatt debatt och ett starkt engagemang från det civila samhället i Nord och Syd. Den kontroversiella finansieringsmekanismen för åtgärder mot globala miljöproblem, Global Environmental Facility, som hade bildats av Världsbanken, UNDP och UNEP straxt före Riokonferensen, reformerades efter ett starkt tryck från miljörörelsen och flera utvecklingsländer, med resultatet att den vann en större acceptans. Agenda 21-grupper bildades på nationell, regional och lokal nivå.

I backspegeln kan man dock konstatera att aktiva Agenda 21-processer till största delen var ett fenomen i industriländerna, medan de positiva exemplen från Syd var lätta att räkna. Och när världssamfundet 1997 skulle sammanfatta framstegen fem år efter Rio tvingades man konstatera att de områden där situationen fortfarande blev sämre var fler och viktigare än de där några påtagliga framsteg hade gjorts.

Vad gäller utvecklingen av de internationella miljöregelverken fortsatte arbetet med att fylla klimat- och biologisk mångfaldskonventionerna med innehåll. Utvecklingsländerna spelade en avgörande roll för att ett biosäkerhetsprotokoll till mångfaldskonventionen, som reglerar den internationella handeln med genmodifierade organismer, kunde antas 2001. Utvecklingsländerna hade i Rio även drivit fram ett principbeslut om en konvention om ökenspridning, som förhandlades vidare och antogs 1994.

Samtidigt gjorde en ny och mäktig aktör sin entré på scenen. Den så kallade Uruguayrundan av förhandlingar om det internationella handelssystemet hade pågått inom GATT sedan 1986. När rundan avslutades 1994 fattades beslutet att bilda Världshandelsorganisationen (WTO) som, förutom att inkorporera GATT som en

av sina grundstenar, innehöll en rad nya avtal om handelsregler och institutionella frågor. De viktigaste nyheterna var de nya avtalen om en kraftfull mekanism för att lösa handelstvister, om strikta krav på skydd för intellektuell egendom (patent, upphovsrätt och liknande), och om regler för handeln med jordbruksprodukter och tjänster.

Även om Uruguayrundan till största delen hade förts parallellt med Rioproessen, så förekom det väldigt lite av öppen debatt om kopplingarna mellan handelsregelverket och Riokonferensens beslut och principer. Med facit i hand är det lätt att se att embryot till WTO redan satte sina spår i exempelvis handelsavsnittet i Agenda 21 – i kapitlet betonas ett antal åtgärder som syftar till att miljöåtgärder inte skall vara handelsstörande, samtidigt som miljöeffekterna av en liberaliserad handel framställs som nästan automatiskt positiva. Men när utvecklingsländer, miljöorganisationer och bonderörelser idag påtalar att det finns motsättningar mellan överlappande bestämmelser i Konventionen om biologisk mångfald och WTO:s TRIPS-avtal om skydd för intellektuell egendom kan de konstatera att det senare antagna TRIPS-avtalet inte innehåller någon som helst referens till konventionen.

Trots att Riokonferensen, i inledningen till Riodeklarationen, stolt hade proklamerat att man ville ”skydda okränkbarheten i det globala utvecklings- och miljösystemet”, så blev WTO snabbt det svarta hål mot vilket stora delar av den globala utvecklingsdebatten kom att dras. I förhandlingarna om miljökonventioner och avtal tenderade WTO-reglerna att bli en orubblig referenspunkt som man måste anpassa sig till, och det talades snart om en ”chill effect”. Med det menas att länder inte vågar förstärka nationella miljöregler, eller driva vissa förslag i förhandlingarna kring miljökonventioner, på grund av osäkerhet om ifall de är förenliga med WTO-avtalen. Osäkerheten förstärks av att det inte finns någon accepterad mekanism för att fastställa om det föreligger någon konflikt mellan handelsavtalen och miljökonventionerna, och vilka regler som i så fall ska ha företräde.

De multilaterala miljöavtalen

Det finns idag mer än 200 multilaterala miljöavtal, om man med multilateral menar att de omfattar fler än två parter. (I WTO omfattar avtalen normalt alla medlemsstater. Två mindre avtal gäller bara mellan vissa medlemsstater, och betecknas som ”plurilaterala”.) Sverige har anslutit sig till ett 40-tal av dessa miljökonventioner. Därtill finns över 1000 bilaterala miljöavtal mellan stater.

Av de multilaterala avtalen är ett 30-tal uttryckligen handelsrelaterade⁴. Det betyder att de innehåller regler och procedurer som ger de anslutna staterna möjlighet att använda handelsåtgärder för att uppnå de mål som avtalet satt upp. Sådana bestämmelser kan gälla begränsningar av handeln med vissa varor mellan anslutna stater eller mellan anslutna och icke anslutna stater, krav på mottagarlandets godkännande för import av vissa varor, och krav på märkning eller annan identifiering.

I diskussionen om förhållandet mellan WTO-regelverket och de multilaterala miljöavtalen är det vanligen ett mindre antal miljökonventioner som stått i centrum. Dessa är:

- **CITES**, Konventionen för reglering av handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter

⁴ WTO:s Committee on Trade and Environment listar 28 konventioner (32 inklusive regionala avtal under Baselkonventionen) som innehåller bestämmelser om handelsåtgärder, eller där sådana sannolikt kommer att användas för genomförandet av konventionen. *Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs – Note by the Secretariat*. WT/CTE/W/160/Rev.1 14 June 2001.

- **Wienkonventionen** för skydd av ozonskiktet med **Montrealprotokollet** om ozonnedbrytande ämnen
- **Baselkonventionen** om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall
- **Konventionen om biologisk mångfald** med **Cartagenaprotokollet** om biologisk säkerhet
- **FN:s ramkonvention om klimatförändringar** med **Kyotoprotokollet**
- **Rotterdamkonventionen** om förfarandet för ett förhandsgodkännande av vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel (PIC-konventionen)
- **Stockholmskonventionen** om långlivade organiska föroreningar (POP:s-konventionen)

Dessa konventioner och deras handelsrelaterade bestämmelser presenteras kortfattat i faktarutan nedan.

Utöver dessa renodlade miljökonventioner är även 1982 års Havsrättskonvention av intresse. Konventionen har ett betydligt bredare fokus, men innehåller uttryckliga åtaganden om bevarande och nyttjande av havets levande resurser, åtgärder mot föroreningar och mot introduktion av främmande arter, med mera. Konflikter mellan parter till konventionen skall i sista hand lösas genom bindande beslut i den Internationella havsrättstribunalen (ICLOS), i den Internationella domstolen i Haag, eller genom skiljedom i en tribunal som upprättas under konventionen.

De viktigaste miljökonventionerna med handelsregler

CITES eller Konventionen för reglering av handel med vissa utrotningshotade vilda djur och växter. Konventionen antogs 1973 och trädde i kraft 1975. CITES är därmed den äldsta av de uttryckligen handelsrelaterade konventionerna. Den hade i augusti 2004 ratificerats av 166 parter. CITES hör till en mindre grupp av miljökonventioner som direkt syftar till att reglera handeln. Enligt de grundläggande reglerna i konventionen skall parterna vidta lämpliga åtgärder för att förbjuda handel med utrotningshotade arter. När en hotad eller sårbar art blivit upptagen i något av konventionens tre appendix innebär det att all import, export, återexport (att importerade exemplar säljs vidare till ett tredje land), samt införsel av arter som tagits på internationellt vatten, måste godkännas genom ett licenssystem. Handel med arter listade i Appendix 1 tillåts bara under mycket speciella förhållanden.

Montrealprotokollet om ozonnedbrytande ämnen antogs 1987 och trädde i kraft 1989, och är ett tillägg till 1985 års Wienkonvention för skydd av ozonskiktet. I maj 2004 hade 187 parter ratificerat protokollet. Liksom för CITES så är kontroll av handeln det främsta instrumentet för att nå protokollets miljömål. Montrealprotokollet förbjuder all handel med vissa substanser mellan parter och icke anslutna länder. Handeln kan också begränsas för parter som inte lever upp till sina åtaganden. Protokollet innehåller även en möjlighet att införa förbud för handel med varor som har producerats med hjälp av ozonnedbrytande ämnen, men detta har ännu inte gjorts. 1998 fastställdes procedurer för att hantera klagomål mot parter som inte uppfyller sina åtaganden under konventionen.

Konventionen om biologisk mångfald antogs på Riokonferensen 1992 och trädde i kraft året därpå. Idag är 188 länder parter till konventionen – USA är den enda bland de ursprungliga undertecknarna som inte ratificerat den. Den biologiska mångfalden handlar inte

bara om arter, utan även om gener och ekosystem. Den omfattar vidare förutom de vilda organismerna även domesticerade djur och växter, såsom husdjur och jordbruksgrödor. Konventionens tre övergripande mål är bevarande av mångfalden, ett hållbart nyttjande av mångfaldens beståndsdelar och en rättvis fördelning av den nytta som kan utvinnas ur genetiska resurser. Kopplingarna till handeln är mest relaterade till frågorna om villkor för tillträde till och nyttjande av mångfalden, som i konventionen betraktas som resurser under respektive nations kontroll. De risker som är förknippade med hanteringen av genmodifierade organismer hanteras i ett särskilt protokoll till konventionen (se nedan).

Cartagenaprotokollet om biologisk säkerhet, eller Biosäkerhetsprotokollet, ligger under mångfaldskonventionen. Det förhandlades färdig år 2000 och trädde i kraft i september 2003, sedan mer än 50 parter ratificerat det. I augusti 2004 hade antalet parter stigit till 107. Protokollet skall bidra till att levande genmodifierade organismer (LMO med protokollets terminologi, det vill säga levande genmodifierade djur och växter, och genmodifierade livskraftiga fröer) som kan ha negativa effekter för miljön eller människors hälsa ska hanteras och nyttjas på ett säkert sätt. Fokus ligger på den internationella handeln med LMO. Protokollet kräver att länder som avser att exportera LMO informerar mottagarlandet om att leveransen innehåller, eller kan innehålla, LMO. För LMO som är avsedda att sättas ut i naturen skall mottagarlandet ge sitt medgivande innan materialet kan levereras. Länder har rätt att säga nej, även i de fall då det råder osäkerhet om riskerna. För LMO som inte är avsedda att sättas ut i naturen, utan för att användas som mat, foder och i processer, ställs endast krav på att de identifieras som LMO.

FN:s ramkonvention om klimatförändringar, eller Klimatkonventionen i dagligt tal, var den andra miljökonventionen som antogs på Riokonferensen 1992. Konventionen trädde i kraft 1994 och hade i maj 2004 ratificerats av 189 parter. Konventionens huvudmål är att halterna av växthusgaser i atmosfären skall stabiliseras på en sådan nivå att en skadlig påverkan på klimatsystemet ska kunna undvikas. Industriländerna åtog sig genom konventionen att till år 2000 begränsa sina utsläpp så att de inte översteg 1990 års nivå, medan målen för vidare åtgärder regleras i 1997 års Kyotoprotokoll under konventionen (se nedan). Konventionen specificerar inga handelsåtgärder, men de åtgärder som särskilt industriländerna måste vidta för att uppnå konventionens mål och sina specifika åtaganden kan komma att få stor inverkan för handel och transporter.

Kyotoprotokollet under Klimatkonventionen specificerar de mål som skall uppnås under en första åtagandeperiod som spänner över åren 2008–2012. Industriländerna, som även inkluderar de forna öststaterna, åtar sig där att minska sina utsläpp av växthusgaser med i genomsnitt 5 procent jämfört med basåret 1990. EU:s gemensamma åtagande är 8 procent, och de enskilda medlemsstaterna har specificerade nationella åtaganden som skall säkerställa att målet uppnås. Genom protokollet lades även grunden för tre "flexibla mekanismer" som gör det möjligt för länder med egna minskningsåtaganden att tillgodoräkna sig utsläppsminskningar som görs i andra länder. Två av mekanismerna är projektbaserade, det vill säga bygger på effekterna av konkreta investeringar i projekt. Möjligheten till handel med utsläppsrätter utgör den tredje mekanismen. Liksom Klimatkonventionen innehåller Kyotoprotokollet inga explicita handelsregler (förutom regler för handeln med utsläppsrätter), men många länder lär behöva använda sig av en rad handelsåtgärder för att genomföra sina åtaganden. Kyotoprotokollet träder i kraft först då det ratificerats av minst 55 parter som tillsammans svarade för minst 55 procent av koldioxidutsläppen 1990. I slutet av juli 2004 hade 124 stater ratificerat protokollet, men de representerade endast 44,2 procent av utsläppen.

Baselkonventionen om kontroll av gränsöverskridande transporter och slutligt omhändertagande av farligt avfall. Konventionen trädde i kraft 1992, och hade i juli 2004 ratificerats av 162 länder. Konventionen är ett resultat av framförallt afrikanska länders oro över 80-

talets tilltagande handel med miljöfarligt avfall, som delvis uppstod till följd av striktare regler för omhändertagande i industriländerna. Baselkonventionen bygger på principen att avfallet skall tas om hand så nära källan som möjligt, och kräver att ett importerande land skall ge sitt uttryckliga godkännande av import. Parterna får inte exportera avfall till länder som inte är parter. De är även då handeln sker mellan parter skyldiga att stoppa exporten om det finns skäl att tro att mottagarlandet inte kommer att hantera avfallet på ett betryggande sätt. Ett tillägg om att förbjuda all export – även för återvinning – av farligt avfall från OECD-länder och EU till andra länder antogs 1995 men har ännu inte trätt i kraft.

Rotterdamkonventionen om förfarandet för ett förhandsgodkännande av vissa farliga kemikalier och bekämpningsmedel i internationell handel, i dagligt tal Rotterdam- eller PIC-konventionen (Prior Informed Consent, förhandsgodkännande). Konventionen undertecknades av 73 stater 1998. Den trädde i kraft i februari 2004, och hade i slutet av juni ratificerats av 73 länder. Konventionen ska främja gemensamt ansvar och samarbete mellan import- och exportländer vid handel med vissa farliga kemikalier i syfte att skydda människors hälsa och miljön och bidra till en miljöriktig användning. Konventionen omfattar idag 31 kemikalier, varav 21 är bekämpningsmedel. Enligt konventionen kan export av de berörda ämnena bara ske om det importerande landet i förväg lämnat sitt godkännande. Parterna bestämmer själva vilka substanser de vill importera, men länder får inte själva tillverka de substanser som de inte vill importera. De får heller inte importera de berörda kemikalierna från länder som inte är anslutna till PIC-konventionen. Konventionen erbjuder parterna att välja metod för att lösa tvister, antingen genom konventionens egen mekanism eller i den Internationella domstolen i Haag.

Stockholmskonventionen om långlivade organiska föroreningar, även kallad POP:s-konventionen (Persistent Organic Pollutants), antogs år 2001. När den trädde i kraft i maj 2004 hade 59 stater ratificerat konventionen, och två månader senare hade antalet stigit till 75. Stockholmskonventionen ska inledningsvis förbjuda eller begränsa produktion och användning av tio substanser: aldrin, dieldrin, endrin, DDT, heptaklor, hexaklorbensen, klordan, mirex, toxafen och PCB. Av dessa används de nio första som bekämpningsmedel, medan PCB och även hexaklorbensen används i industrin. Konventionen ska även minimera eller eliminera utsläpp av ofrivilligt producerade biprodukter i form av dioxiner och furaner. Vid ikraftträdandet förbjöds tillverkningen av några kemikalier omedelbart, medan tillverkningen av andra begränsas till vissa specifika syften. Import och export av kemikalierna tillåts endast för slutligt omhändertagande eller för användning som mottagarlandet har fått tillstånd för under konventionen.

Varför används handelsåtgärder i miljökonventionerna?

Som framgår av sammanställningen så varierar det sätt på vilket konventionerna reglerar eller medger reglering av handel. Detta hör delvis samman med de grundläggande syften som ligger bakom konventionerna.

I CITES-, Basel- och Rotterdamkonventionerna samt i Montreal- och Cartagena-protokollen är en reglering av handeln med vissa specificerade produktkategorier – utrotningshotade djur och växter, miljöfarliga ämnen och avfall, genmodifierade organismer – själva kärnan i avtalet. En reglering av den internationella handeln med dessa produkter är huvudstrategin för att stärka skyddet för utrotningshotade arter, eller för att minska spridningen av miljöskadliga ämnen och organismer. Andra aspekter av exempelvis skyddet för den biologiska mångfalden hanteras i Cartagena-protokollets ”moderavtal”, det vill säga i Konventionen om biologisk mångfald.

Krav på rapportering, märkning, och dokumentation, samt procedurer för information till och medgivande från mottagarlandet för produkterna är vanligt använda

handelsåtgärder i alla dessa avtal. De flesta förbjuder antingen export eller import av de varor som avtalet reglerar till eller från länder som inte är anslutna till konventionen eller protokollet (eller på annat sätt kan visa att de uppfyller avtalets specificerade krav). Ett ännu inte ratificerat tillägg till Baselkonventionen förbjuder även all export av miljöfarligt avfall från OECD-länder till andra länder, oavsett syftet med exporten.

Ett annat syfte med handelsreglerna kan vara att underlätta för genomförandet av andra åtgärder i konventionerna. Montrealprotokollet ålägger exempelvis parterna att reglera konsumtionen av ozonnedbrytande ämnen i sina länder. Eftersom konsumtionen definieras som ”produktionen plus importen minus exporten” så kan inte konsumtionen regleras om inte handeln övervakas. Handelsåtgärder inkluderar frivilliga branschöverenskommelser, importlicenser samt andra importrestriktioner eller förbud.

Om och när Kyotoprotokollet till klimatkonventionen skall genomföras kan det komma att leda till liknande åtgärder. Kyotoprotokollet specificerar inga handelsåtgärder (annat än handel med utsläppsätter). Däremot listas en mängd åtgärder som staterna kan vilja genomföra för att effektivisera energianvändningen, främja hållbara energikällor, reformera transportsektorn eller revidera sina beskattnings- och subventionssystem. Det är således rimligt att anta att parter kommer att vilja hänvisa till Kyotoprotokollet för att legitimera handelsåtgärder som de anser nödvändiga för att uppnå klimatmålen. Exempelvis kan länder som inför höga nationella koldioxid- och energiskatter vilja använda sig av så kallad gränsskattejusteringar (*border tax adjustment*, BTA) för att se till att koldioxid- eller energiinnehållet i importerade varor beläggs med en kostnad som motsvarar de skatter som inhemska producenter måste betala.

Ytterligare ett syfte med handelsåtgärder i konventionerna är att sätta press på länder som ännu inte har anslutit sig. En sådan strategi motiveras inte bara av att det är bättre ju fler som är med. Många av de åtaganden som konventionernas parter har gjort kan kosta ganska stora pengar att genomföra, eller innebär att man frivilligt utestänger sig från lönsamma marknader. Parterna har därför sett det som rimligt att se till att det inte ska löna sig att stå utanför konventionerna.⁵

Sådana åtgärder är å andra sidan kanske de mest provocerande ur ett WTO-perspektiv, eftersom de kan stå i strid mot WTO:s grundläggande princip att man inte skall behandla länder olika (diskriminera). Det gäller framförallt förbud mot handel med länder som inte är parter till konventionen i fråga, eller andra regler som gör det möjligt att begränsa handeln med sådana länder. Sådana förbud finns bland annat i CITES, Montrealprotokollet och Baselkonventionen, liksom i ett antal fiskerelaterade konventioner. De tre ”flexibla mekanismerna” i Kyotoprotokollet kan också skapa problem, eftersom de mer eller mindre definitionsmässigt måste begränsas till att användas mellan klimatkonventionens parter.⁶

Medan restriktioner i handeln mellan parterna till en konvention är någonting som alla parter har accepterat då de anslutit sig, så har länder som inte är parter inte gjort något åtagande, och har heller ingen formell möjlighet att påverka hur reglerna tillämpas inom konventionen. (Det torde dock vara uppenbart att exempelvis USA har haft ett inte oväsentligt inflytande över utformningen av vissa regler i konventioner och protokoll som de sedan inte har ratificerat.)

⁵ *Climate and Trade Rules – harmony or conflict?* (Kommerskollegium 2004) identifierar BAT, frågor kring produktionsmetoder och processer, samt skillnader mellan de två regelverkens tvistlösningssystem som potentiella konfliktytor mellan WTO och Kyotoprotokollet.

⁶ *Ibid.*

Handelsregelverken

Världshandelsorganisationen, WTO, var som tidigare nämnts resultatet av den åtta-åriga Uruguayrundan av förhandlingar inom Allmänna tull- och handelsavtalet, GATT. GATT hade då under närmare 50 år arbetat för att sänka och avskaffa tullar på varor, och i en ökande grad även med att minska andra typer av handelshinder.

GATT-avtalet

Målen för GATT, som de uttrycks i avtalstexten från 1947, var att ”höja levnadsstandarderna, säkerställa full sysselsättning samt en stor och växande volym av realinkomst och effektiv efterfrågan, att utveckla ett fullt utnyttjande av världens resurser och att öka produktion och handel med varor”.

Huvudtanken i GATT, utöver ambitionerna att sänka tullar och avveckla handelshinder, var icke-diskriminering. Den sammanfattades i två huvudprinciper som fortfarande utgör grundbultarna i WTO-systemet:

Mest gynnad nation som definieras i avtalets första artikel innebär att samma tullvillkor som gäller för import av produkter från ett land skall gälla för ”lika produkter” från alla andra länder. Undantag gjordes inledningsvis främst för handeln inom de gamla kolonialväldena (samt, lustigt nog sett med dagens ögon, bland annat mellan USA och Kuba). I senare tid gäller undantagen främst tullunioner – inte minst EU – och frihandelsavtal som det nordamerikanska NAFTA.

Nationell behandling definieras i artikel III och betyder att varor från andra länder som är anslutna till GATT inte får behandlas mindre fördelaktigt än inhemskt producerade varor när de väl har passerat gränsen. Exempelvis får de inte drabbas av högre skatter och avgifter än ”lika produkter” som produceras i landet, och andra lagar och regler får inte tillämpas på sådant vis att det direkt eller indirekt gynnar inhemska produkter. Vidare infördes begränsningar för användningen av ursprungsregler som säger att en bestämd andel av de produkter som omfattas av reglerna måste komma från inhemska leverantörer. Vissa undantag gjordes även här, exempelvis för skatter som bundits genom redande existerande internationella avtal, och för användningen av ursprungsregler i offentlig upphandling.

Begreppet ”lika produkter”, som förekommer i båda avsnitten, kan allmänt sett tolkas som jämförbara varor. Hur detta begrepp används och tolkas är av stor betydelse för möjligheterna att ställa miljökrav på handeln, och tolkningen såväl som tillämpningen har förändrats genom åren. Detta diskuteras mer ingående i kapitel 3.

Kvantitativa restriktioner i form av kvoter, export- och importlicenser och liknande begränsningar av handeln förbjuds generellt i GATT:s artikel XI. Vissa undantag görs dock för jordbruksprodukter och fisk.

WTO:s mål och principer

När beslutet om att bilda WTO fattades på ett möte i Marrakesh 1994 lyftes målformuleringarna från det ursprungliga GATT-avtalet in i inledningen av avtalet, med en smärre ändring och ett tillägg. Målet att ”utveckla ett fullt utnyttjande” av världens resurser ändrades till ”som medger ett optimalt nyttjande”, med tillägget ”i enlighet

med målsättningen om en hållbar utveckling, i syfte att både skydda och bevara miljön och ge ökade möjligheter för detta på sätt som är förenligt med medlemmarnas respektive behov och intressen på skilda nivåer av ekonomisk utveckling”.⁷

Vissa andra delar av GATT-avtalet reviderades också, men de grundläggande principerna om mest gynnad nation och nationell behandling kvarstår som tidigare. Genom en rad nya avtal utvidgades dessa regler dock till att gälla ett betydligt bredare fält av varor och tjänster än tidigare. Helt nya avtal slöts på områden som inte omfattades av de tidigare GATT-reglerna (och således inte heller av GATT:s tvistlösningssystem): handeln med jordbruksvaror och tjänster, samt vissa handelsrelaterade investeringar.

Ett avtal som dock har mycket lite gemensamt med GATT och de övriga WTO-avtalen är det nya TRIPS-avtalet (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) om handelsrelaterade immaterialrättsliga frågor. TRIPS är det enda WTO-avtalet som inte först och främst begränsar vilka åtgärder stater får vidta, utan som direkt föreskriver vad de *måste* göra. Genom avtalet införs en gemensam global miniminivå för lagar om immaterialrättsligt skydd i form av patenträtter, upphovsrätter, varumärkesskydd och liknande. Specifikt regleras även att stater är skyldiga att införa patentregler eller liknande skydd för mikroorganismer och mikrobiologiska processer. Växter och djur, samt ”huvudsakligen biologiska processer” för att framställa dem, får dock undantas. Om undantag görs för växtsorter ställs ändå krav på att de måste erbjudas skydd genom andra patentliknande system.

Ytterligare en nyhet i WTO-systemet jämfört med det tidigare GATT gäller procedurerna för tvistlösning. I WTO-systemet, liksom i GATT, är dessa procedurer obligatoriska och bindande för alla medlemmar. Om de tvistande parterna inte kan komma överens kan den förorättade parten göra en anmälan som behandlas av WTO:s tvistlösningsmekanism. Om konsultationer mellan parterna inte ger resultat tillsätts först en tvistlösningspanel, som lämnar ett första utslag. I gamla GATT måste medlemmarna ge sitt enhälliga stöd till panelens bedömning innan den blev bindande. I WTO-systemet antas dock panelernas utslag automatiskt, såvida inte medlemmarna är eniga om att inte göra det. Ny är också möjligheten att överklaga till ett Överprövningsorgan (ÖO), som kan pröva de regeltolkningar en panel har gjort. Även ÖO:s utslag antas såvida det inte finns konsensus om att inte göra det. Om någon av parterna därefter inte följer utslaget och inte kan komma överens om kompensation för de förluster som orsakas av regelstridiga åtgärder kan tvistlösningsorganet ge klartecken för sanktioner mot den felande parten – vanligtvis i form av strafftullar eller andra åtgärder som slår mot det felande landets export.

Miljödimensioner i WTO-avtalen

Även om målsättningsparagrafen för WTO säger att strävan efter en växande produktion och handel skall vara förenlig med en hållbar utveckling, så finns det mycket lite i WTO-regelverket som är ägnat att se till att utvecklingens miljöeffekter beaktas. Och snarare än att vara styrande så är de instrument som regelverket erbjuder vanligen formulerade som möjliga undantag från de generella reglerna.

⁷ *Agreement Establishing the World Trade Organisation*, eller Marrakesh-överenskommelsen, första paragrafen. Svensk översättning från regeringens proposition 1994/95:35.

De ur miljösynpunkt viktigaste undantagen finns i GATT-avtalets Artikel XX, den allmänna undantagsparagrafen. Denna artikel säger att länder får anta och tillämpa åtgärder som:

Artikel XX (a): är nödvändiga för att skydda den allmänna moralen

Artikel XX (b): är nödvändiga för att skydda människors, djurs eller växters liv och hälsa

Artikel XX (g): syftar till bevarandet av uttömliga naturresurser, om sådana åtgärder genomförs parallellt med begränsningar av inhemsk produktion och konsumtion.

Undantagen gäller dock bara under förutsättningen att åtgärderna inte utgör ”godtycklig och omotiverad diskriminering” eller ”dolda handelshinder”. Det är för den fortsatta diskussionen värt att notera att kravet på att en åtgärd måste vara ”nödvändig” endast ställs i Artikel XX (a) och XX (b), men inte i XX (g).

SPS-avtalet om sanitära och fytosanitära åtgärder⁸ syftar till att förhindra eller begränsa spridningen av sjukdomar och andra skadeorganismer, samt att kontrollera innehållet av bekämpningsmedel, kemikalier och mediciner i livsmedel och foder. I avtalet finns specifika regler som är knutna till de generella undantagen i GATT Artikel XX (b). Åtgärder skall företrädesvis grunda sig på internationella standarder, riktlinjer och rekommendationer. Högre krav på skydd får tillämpas, förutsatt att de uppfyller ett antal villkor. Åtgärder måste grunda sig på vetenskapliga belägg, och avtalet ställer ett antal krav på de riskbedömningar som skall göras. Om det vetenskapliga underlaget är otillräckligt får tillfälliga åtgärder vidtas under den tid som krävs för att inhämta ytterligare information.

TBT-avtalet om tekniska handelshinder⁹ omfattar användningen av sådana tekniska föreskrifter som inte täcks in av SPS-avtalet. Miljöskydd nämns uttryckligen som ett legitimt syfte för sådana regleringar. Även i TBT-avtalet utgör internationella standarder, riktlinjer och rekommendationer utgångspunkten i de fall de är tillämpliga – det kan bland annat gälla en rad standarder för energieffektivitet, för ett uthålligt skogsbruk, och olika former av miljömärkning. Men jämfört med SPS-avtalet är det lättare att upprätta egna standarder under TBT-avtalet. Bland annat är kraven på vetenskapliga belägg i riskbedömningar inte lika strikta. TBT-avtalet omfattar alla statliga standarder. Regler för icke-statliga och frivilliga standarder finns i en Code of Good Practice, och är mer flexibla.

I **TRIPS-avtalet** om skydd för intellektuell egendom¹⁰ återfinns den mest diskuterade bestämmelsen i paragraf 27.3 (b) som handlar om möjligheten att göra undantag från skyldigheten att bevilja patent för djur och växter, och för biologiska processer. När sådana undantag görs för växtsorter måste dock skydd erbjudas genom något patentliknande ”sui generis”-system. Artikel 27.2 tillåter även undantag från skyldigheten att bevilja patent om det är nödvändigt för att upprätthålla allmän ordning och moral, och

⁸ *Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures*. Se särskilt artiklarna 2, 3 och 5.

⁹ *Agreement on Technical Barriers to Trade*. Se särskilt artikel 2.

¹⁰ *Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights*.

specificerar att även åtgärder för att skydda liv och hälsa och för att undvika skador på miljön täcks under detta syfte. Skrivningen kan således användas till stöd för att begränsa patenträtten av mer etiskt betonade skäl.¹¹ Artikel 8 tillåter även åtgärder som är nödvändiga för att skydda ”allmän hälsa och nutrition” – men det görs med förbehållet att sådana åtgärder måste vara förenliga med vad som i övrigt regleras i avtalet, vilket gör det minst sagt oklart om paragrafen över huvud taget går att tillämpa.

TRIPS-avtalets målsättningsparagraf är i sammanhanget intressant mest för att det talar om att befrämja innovation och tekniköverföring för att uppnå social och ekonomisk välfärd, samtidigt som den är tyst om den hållbara utvecklingens tredje dimension – den ekologiska.

Även **GATS**, WTO:s avtal om tjänstehandel¹², innehåller undantagsparagrafer som är i stort sett likalydande med GATT XX (b) och TRIPS-avtalets skrivning om moral och allmän ordning. Till skillnad från GATT specificerar dock GATS att undantagen inte får utgöra godtycklig och omotiverad diskriminering mellan länder ”där likartade förhållanden råder”, och att hänvisningar till den allmänna moralen endast får göras ”när ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets fundamentala intressen föreligger”.

Varken GATS eller TRIPS specificerar några undantag som bygger på GATT Artikel XX (g) om bevarande av uttömliga naturresurser.

11 Denna skrivning stöder sig på GATT Artikel XX (a).

12 *General Agreement on Trade in Services*.

2. Konflikter på känslig mark

Som genomgången i det förra kapitlet redan antytt så finns det ett antal bestämmelser i miljökonventionerna och handelsreglerna som överlappar, men utan att för den skull vara helt förenliga med varandra. I de fall där de två regelverken ställer krav som är svåra eller omöjliga att förena uppstår omedelbart frågan om vilka regler som ska följas: de som föreskrivs av konventionerna, eller de som finns i WTO-avtalen?

Konflikter mellan regler

Den tydligaste, men inte den enda, typen av konflikt mellan regelverken gäller de miljökonventioner som uttryckligen föreskriver vilka handelsåtgärder de ålägger eller tillåter parterna att använda för att uppnå konventionernas mål. Sådana åtgärder trampar nästan automatiskt in på vad som kanske kan synas vara handelsreglernas territorium, och överskrider lätt gränserna för vad WTO-reglerna allmänt betraktar som tillåtet. De begränsningar av handeln med hotade arter och ozonnedbrytande ämnen som CITES respektive Montrealprotokollet antingen kräver eller legitimerar står exempelvis i uppenbar motsättning mot GATT:s förbud mot kvantitativa restriktioner. Montrealprotokollet förbjuder dessutom all export och import av ozonnedbrytande ämnen till och från stater som inte är parter till avtalet, i uppenbar strid mot den grundläggande WTO-principen om icke-diskriminering.

Det kanske enda exemplet på det omvända – att WTO-reglerna trampar in på miljökonventionernas område – gäller konflikter mellan TRIPS-avtalet och Konventionen om biologisk mångfald, KBM (denna konflikt beskrivs utförligt i kapitel 3). Att konflikter uppstår just i detta fall följer av att TRIPS, som redan nämnts, är det enda WTO-avtalet som föreskriver vad medlemsstaterna *måste* göra (andra WTO-avtal reglerar bara vad staterna *inte får* göra). För WTO är denna konflikt svårare att hantera än de som uppstår i förhållande till exempelvis CITES och Montreal. I det senare fallet kan konflikten i princip lösas genom att WTO beviljar undantag för vad som stadgas i miljökonventionerna, men i fallet TRIPS och KBM kan konflikten endast lösas genom ändringar i TRIPS-avtalet.

Ytterligare en konfliktyta handlar om vilka bestämmelser som *inte* kommit med i reglerna. Under det senaste årtiondet har diskussioner om ifall föreslagna miljöregler är förenliga med WTO-avtalen varit ständigt återkommande i förhandlingarna inom flera av miljökonventionerna. Och eftersom riktlinjer för hur WTO-regelverket skall tolkas och tillämpas i detalj huvudsakligen uppkommer genom att WTO:s tvistlösningsorgan ger sina utslag i enskilda tvister, så går det ofta inte att ge några klara och entydiga svar på förhand. Resultatet har blivit att länder har tvekat att driva fram, men även att tillämpa, regler inom miljökonventionerna som inte är uppenbart förenliga med alla WTO-avtal. När exempelvis Cartagena-protokollet förhandlades försökte ett antal länder som oroade sig för handelsaspekterna att istället ta initiativ till en bioteknikkommitté inom WTO. Potentiella konflikter med WTO-reglerna har till och med hotat att omintetgöra möjligheten att alls komma överens om nya miljöavtal: så var fallet både med Kyotoprotokollet, Cartagena-protokollet och Rotterdamskonventionen.¹³

Denna så kallade frynsningseffekt (eller ”chill effect” på engelska) är, enligt vissa bedömare, den vanligaste typen av konflikt mellan WTO och miljöavtalen.¹⁴

¹³ Environment and Trade – A Handbook, sid 62. UNEP och IISD, 2000.

¹⁴ Se exempelvis *Multilateral Environmental Agreements in the WTO: Negotiations Under Para 31(1) of the Doha Ministerial Declaration*, s 10. Foundation of International Environmental Law (FIELD). WWF, mars 2002.

Konflikter om jurisdiktionen

Problem uppstår även när konflikter mellan de olika regelverken ska lösas. Vem skall bestämma vad som är rätt och fel när ett land inför handelsåtgärd som är motiverad för att uppnå målen för en miljökonvention, men som är tvivelaktig eller direkt otillåten i ett WTO-perspektiv? Dessa konflikter handlar inte om reglerna i sig, utan om vem som kontrollerar de processer där sådana frågor kan avgöras. Med en mer teknisk term är frågan vem som har jurisdiktion över problemet.

Ur ett rättsligt perspektiv finns det en hel del regler att gå på. Kanske viktigast bland dessa är Wienkonventionen om traktaträtten, som antogs 1969 men trädde i kraft först 1980. Denna "konvention om konventioner" slår fast hur olika internationella avtal förhåller sig till varandra. De i detta sammanhang viktigaste principerna är:

- Om ett avtal anger att det gäller med förbehåll för, eller inte skall anses oförenligt med, ett annat avtal så skall det andra avtalets bestämmelser ha företräde.¹⁵
- Mellan stater som är parter både till ett tidigare och ett senare avtal som rör samma ämne så gäller det tidigare avtalets bestämmelser endast om de är förenliga med det senare avtalets. Om en av staterna bara är part till det ena avtalet, så är det detta avtal som gäller mellan dessa två parter.¹⁶

Enligt Wienkonventionens principer skulle således, om inget annat anges i avtalen, miljökonventioner som är antagna före Marrakesh-överenskommelserna den 15 april 1994 automatiskt vara underordnade WTO-reglerna, medan det motsatta skulle gälla för miljökonventioner som antagits senare än WTO-reglerna.

Stater som bara är parter till det ena avtalet är inte bundna av det andra, oavsett i vilken ordning avtalen tillkom. Denna, till synes självklara, princip riskerar när den tillämpas på WTO och miljökonventionerna att ställa till problem för konventionerna. WTO-avtalen reglerar, som vi sett, först och främst *rätten* att handla, medan miljökonventionerna fokuserar på staternas *skyldighet* att agera till skydd för miljön. Om stater kan åtnjuta de handelsfördelar som WTO-medlemskapet ger dem, men utan att vara bundna av några skyldigheter under miljökonventionerna, så kan det uppenbart innebära en konkurrensfördel gentemot andra medlemsstater i WTO. Det kan i sin tur uppmuntra stater att inte ansluta sig till miljökonventionerna. Om WTO inte förmår ålägga alla medlemmar samma skyldigheter (eller införa mekanismer som kompenserar de länder som bär medkostnader för att de tar miljöansvar) så undermineras en viktig drivkraft i det internationella miljösamarbetet.

Men det finns även en annan princip som inte ingår i Wienkonventionen, men som är etablerad i internationell rätt och erkänns av Internationella domstolen i Haag. Den kallas *lex specialis* och innebär att specifika regler har företräde framför mer allmänt hållna lagar, även om de allmännare bestämmelserna är nyare. Enligt *lex specialis* gäller exempelvis CITES särskilda regler för handel med hotade arter, även om de skulle visa sig stå i motsättning till senare WTO-regler om handel med varor i allmänhet.

Twister avgörs dock inte bara genom lagar och regler. En förutsättning för att fall över huvud taget tas upp till prövning är att något land anser att det är viktigt att driva en process. Huruvida en process inleds är beroende av landets bedömning av möjligheten till ett positivt utfall, och av den politiska eller ekonomiska nyttan av ett

¹⁵ Wienkonventionen (1969) paragraf 30.2.

¹⁶ Wienkonventionen (1969) paragraf 30.3 och 30.4.

sådant. Utfallet beror också på vem som har eller tar sig rätten att tolka lagarna, och vilka maktmedel som finns för att genomdriva ett beslut. I båda dessa avseenden är det WTO som sitter på de starkaste korten.

De flesta miljökonventioner har inga mekanismer alls för att lösa tvister mellan parterna. Konventionerna definierar vanligtvis de enskilda medlemsstaternas förpliktelser, och det centrala problemet är att försäkra sig om att de efterlevs. Det sker vanligen genom en kombination av morötter och piskor. Ekonomiskt och tekniskt bistånd är vanliga verktyg för att möjliggöra och stimulera efterlevnad. Sanktioner kan innebära att detta bistånd dras in – ett hot som uppenbarligen bara fungerar mot de fattigare länder som är berättigade till sådana medel.¹⁷ Under vissa konventioner kan även handelsåtgärder tillgripas mot det land som inte följer reglerna (exempelvis under Montrealprotokollet genom att landet drabbas av samma förbud mot handel med ozonnedbrytande ämnen som gäller för de länder som inte är anslutna till avtalet).

Endast ett fåtal konventioner (Havsrätts- och Rotterdamkonventionerna, Montrealprotokollet) har utvecklat mekanismer för att hantera tvister mellan parterna, men förutom i Havsrättskonventionen har dessa aldrig använts. Klimatkonventionen och Konventionen om biologisk mångfald hänvisar uttryckligen alla konflikter mellan parterna till Internationella domstolen i Haag. Denna domstols särskilda miljökamraren har emellertid aldrig behandlat något mål.

Ett betydande antal miljörelaterade tvister har däremot hanterats i WTO:s tvistlösningssystem, som dels är obligatorisk och bindande för alla medlemmar och dels åtföljs av ett sanktionssystem som får användas om den förlorande parten inte rättar sig efter det utslag som en tvist resulterar i. Även om ingen av parterna i dessa tvister direkt har hänvisat till några miljökonventioner för att försvara sina åtgärder, så har flera av tvisterna berört frågor som är av stor betydelse för genomförandet av en rad konventioner. I flera tvister har även själva frågan om miljökonventionernas relevans för uttolkningen av WTO-avtalen varit uppe till diskussion. Några av dessa frågor diskuteras utförligt i kapitel 3.

Konflikten mellan WTO:s och miljökonventionernas olika jurisdiktion har hittills aldrig ställts på sin spets. Det var dock nära att ske när EU i november 2000 vände sig till WTO för att ifrågasätta Chiles fiskerilag. Med stöd i fiskerilagen, som med vissa undantag för det traditionella och småskaliga fisket förbjuder fiske av svärdfisk inom landets ekonomiska zon, nekade Chile tillträde till sina hamnar för fartyg från EU som fiskade eller fraktade svärdfisk och som inte följde minimikraven för skydd av fiskbestånden. EU menade att Chiles agerande stod i strid med WTO:s regler om transit av gods och kvantitativa restriktioner, och begärde att en tvistlösningspanel skulle tillsättas i WTO. Chile försvarade begränsningar genom att hänvisa till Havsrättskonventionens artikel 64 om internationellt samarbete för bevarande av migrerande arter och artiklarna 116–119 om skydd av havets levande resurser. Chile bad Havsrättskonventionens tvistlösningsorgan att avgöra tvisten. EU vägrade dock att acceptera konventionen som forum. Konflikten löstes med tiden genom bilaterala förhandlingar, men först efter att EU utsatts för stark kritik mot sitt agerande.¹⁸

¹⁷ Montrealprotokollet är ett av de avtal som ger sådana möjligheter – samtidigt som det inte erbjuder någon möjlighet att bestraffa rika länder som inte lever upp till sina åtaganden att bidra med finansiering för genomförande av protokollet. *Poles Apart – Global Environmental Negotiations* 2, s 48–49. Centre for Science and Environment, New Delhi 2001.

¹⁸ *Chile – Measures affecting the transit and importation of swordfish. Arrangement between the European Communities and Chile*. 6 April 2001. WT/DS193/3.

Fallet illustrerar hur som helst både att problemet om vilket organ som ska hantera en konflikt är reellt, och risken för att en part som anser sig missgynnad söker sig till den instans där man kan vänta sig få starkast stöd för sin uppfattning.

Debatten i WTO

Frågan om handelsreglernas relation till miljöavtalen har funnits på dagordningen för WTO:s Kommitté om handel och miljö, CTE, ända sedan WTO bildades.¹⁹

I CTE:s rapport till WTO:s ministermöte i Singapore 1996 diskuterades hur WTO skulle hantera handelsåtgärder i miljöavtalen.²⁰ CTE medgav att handelsåtgärder kan spela en viktig roll i arbetet för att verkställa konventionerna, och ansåg att WTO borde kunna förhålla sig till sådana åtgärder utan att ändra något i sitt regelverk. Potentiella konflikter skulle lösas på så sätt att utfallet blir ”ömsesidigt stödjande” för båda regelverken, det vill säga att båda regelverken respekteras och bådas mål befrämjas. Konflikter mellan parter till ett miljöavtal skulle i första hand lösas inom konventionens ramar. CTE-rapporten uppmanade även de som förhandlar miljökonventionerna att bygga in effektiva tvistlösningsmekanismer för att på så sätt minska behovet av att WTO engagerar sig i tvister, men slog samtidigt fast att WTO:s medlemsstater hade rätt att få en tvist prövad i WTO om en konflikt uppstår mellan WTO-reglerna och någon handelsåtgärd under en miljökonvention. CTE-rapporten antogs av Singapore-mötet.

Efter Dohauppgörelsen 2001 har arbetet i CTE fokuserats på att gå igenom de individuella miljöavtalen och de specifika handelsåtgärder som finns i dem, samt att identifiera vilka WTO-regler som är relevanta i sammanhanget. I diskussionerna i CTE har fyra typer av handelsåtgärder listats:

- Åtgärder som konventionerna anger och som är obligatoriska för parterna att genomföra (exempelvis begränsningar i CITES för handel med länder som inte är parter till en konvention, och Baselkonventionens import- och exportförbud)
- Åtgärder som inte är obligatoriska, men som följer av skyldigheten att nå resultat och finns listade som möjligheter (exempelvis Artikel 8.1 i CITES som ålägger parterna att ”vidta lämpliga åtgärder för att förverkliga konventionens bestämmelser” inklusive ”att bestraffa handel med eller innehav av” de reglerade produkterna, ”eller bådadera”).
- Åtgärder som inte identifieras i konventioner som bara innehåller mål, men som parter kan välja att genomföra för att uppfylla målen (exempelvis Montrealprotokollets specificerade minskningar av konsumtionen av de ozonnedbrytande ämnen som definieras i artiklarna 2A till 2H).
- Åtgärder som inte är obligatoriska, men där konventionen säger att parterna kan vidta mer långtgående åtgärder så länge de är förenliga med internationell lag (sådana skrivningar finns bland annat i en rad fiskerelaterade konventioner).²¹

¹⁹ GATT inrättade redan 1971 en Arbetsgrupp om miljöåtgärder och handel, men den samman kallades först 20 år senare som ett led i förberedelserna inför Riokonferensen.

²⁰ *Summary of Activities of the Committee on Trade and Environment (1995) Presented by the Chairman, WT/CTE/W/17*

²¹ Uppställningen hämtad från Japans inlägga till förhandlingskommittén den 3 oktober 2002, dokument TN/TE/W/10.

Positionerna i CTE har i huvudsak fördelat sig på tre linjer:

- En ”miljöfönsterlinje” som vill skapa utrymme för handelsåtgärder i miljökonventionerna genom att definiera in dem bland de undantag som är tillåtna enligt GATT:s artikel XX. Detta skulle kunna göras antingen genom faktiska ändringar i GATT-avtalets text (förslag om detta har lagts fram av EU), genom ett särskilt tolkningsbeslut om att handelsåtgärder som görs i enlighet med miljökonventioner skall betraktas som ”nödvändiga” i GATT-artikel XX (b):s mening (förslag från Schweiz), eller genom en uppsättning kriterier och riktlinjer för vilka handelsåtgärder som ska anses acceptabla (föreslaget av Kanada).
- Andra länder, däribland USA och ASEAN-länderna, argumenterar för minsta möjliga inskränkningar i WTO:s allmänna regler och vill bara se enskilda undantag i WTO efter att de har prövats fall för fall.
- En tredje riktning, representerad av många utvecklingsländer, kan bara acceptera att det sätts upp kriterier och riktlinjer för hur handelsåtgärder under MEA:s ska hanteras om det görs i utbyte mot en bredare uppgörelse om ökat marknadstillträde för utvecklingsländer.

CTE har dock inget mandat att fastställa någon linje, men frågan ska förhandlas (om än i ett mycket snävt perspektiv) inom den beslutade Doha-rundan. Utsikterna för dessa förhandlingar diskuteras i kapitel 4.

De som däremot har mandat att fatta auktoritativa beslut om hur WTO-reglerna skall tolkas är tvistlösningsorganet – i praktiken tvistlösningspanelerna och Överprövningsorganet. Här har onekligen en hel del framsteg gjorts under det senaste decenniet, främst genom att Överprövningsorganet har lyft blicken ut ovanför WTO-reglerna och slagit fast att hänsyn även måste tas till andra delar av den internationella rätten. Som en följd av detta har flera möjligheter öppnats för att försvara handelsrelaterade miljöåtgärder i WTO.

I nästa kapitel redovisas först hur WTO:s Överprövningsorgan har sett på frågan om miljökonventionernas betydelse för hur WTO-reglerna skall tolkas. Därefter följer en genomgång av hur diskussionerna kring ett antal specifika frågor har utvecklats, både inom WTO och i andra internationella fora, sedan WTO:s tillkomst. Genomgången inleds med några frågor av mer allmän betydelse för den internationella miljöpolitiken varefter ett par specifika konflikter mellan miljökonventioner och WTO-regler presenteras.

3. Fördel WTO

Miljökonventionernas relevans för tolkningen av WTO-regler

Är WTO:s regler ”sig själva nog”, eller är det rimligt att också beakta andra lagar och avtal för att avgöra om en miljöåtgärd ska anses tillätlig? Frågan har diskuterats i flera tvister både i gamla GATT och i WTO.

Innan WTO bildades hade en tvistlösningspanel inom GATT, som bedömde tvisten ”*Kanada – lax och sill*” år 1989,²² refererat direkt till skrivningar om förvaltning och bevarande av fiskbestånd i Havsrättskonventionen för att bedöma vilka möjliga handlingsvägar som stått till buds för Kanada. Panelen använde sig således av ett regelverk utanför GATT för att uttolka staternas åtaganden under handelsreglerna. Två senare paneler i *Tonfisktvisterna* 1991 och 1994²³ kom däremot till slutsatsen att de inte behövde ta hänsyn till några andra lagar och regelverk än de som inrymdes i själva GATT-avtalet.

Utfallen av tvister inom WTO där samma fråga har behandlats har huvudsakligen gått i linje med utslaget i lax- och silltvisten. I det första fallet – känt som *Reformulated Gas* – skrev Överprövningsorganet (ÖO) att WTO:s nya tvistlösningsavtal ”i viss mån erkänner att GATT inte kan bedömas helt isolerat från internationell lag”.²⁴

Den första av två domar i den så kallade *Räkttvisten*²⁵ 1998, där Indien, Malaysia, Pakistan och Thailand framförde klagomål mot åtgärder tagna av USA, innebar ett fullständigt omullkastande av GATT-panelernas utslag i tonfisktvisterna (andra aspekter av tonfisk- och räktvisterna diskuteras på sidorna 33–36). USA försvarade sina ensidigt införda restriktioner för importen av räkor med att de syftade till att skydda ”uttömliga naturresurser”, vilket är ett giltigt skäl för undantag enligt GATT:s artikel XX (g). ÖO slog fast att denna artikel var tillämplig.²⁶ I sitt utslag skriver ÖO vidare att begreppet ”uttömliga naturresurser” inte kan tolkas statiskt, och refererar sedan till inte mindre än fem olika miljökonventioner och handlingsplaner för att definiera begreppet.²⁷ Detta görs i uttalad medvetenhet om att alla parter i tvisten inte är parter till alla dessa konventioner – USA har exempelvis inte ratificerat mångfaldskonventionen.

ÖO hänvisar vidare till Riodeklarationen om miljö och utveckling som ett led i den utveckling inom policy och juridik som ledde till att WTO ”anammade principen om hållbar utveckling”. Riodeklarationens Princip 12 och de ovan nämnda miljökonventionerna stödjer uppfattningen att miljöproblem skall åtgärdas multilateralt snarare än unilateralt. När stater på detta sätt uppmuntras att söka förhandla fram multilaterala miljöavtal bör det även vara rimligt att anta att staterna också får hänvisa till de regler man där kommit överens om den dag en tvist eventuellt uppstår inom WTO.

22 *Canada's Landing Requirement for Pacific Coast Salmon and Herring.*

23 *United States – Restrictions on Imports of Tuna.*

24 *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline*, Appellate Body Report 1996.

25 *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products.*

26 Genom att godta att sköldpaddor kan betraktas som en ”uttömlig naturresurs”, och bara inte hänvisa USA:s krav till skrivningarna om ”djurs och växters liv och hälsa” i Artikel XX (b), så medgav ÖO även att den senare artikelns krav på ”nödvändighet” inte måste gälla.

27 Havsrättskonventionen, Konventionen om biologisk mångfald, Agenda 21, CITES samt Konventionen om skydd av flyttande vilda djur.

ÖO använde sig även av en interamerikansk miljökonvention mellan sex stater för att bedöma om USA:s unilaterala agerande hade varit befogat – trots att avtalet i fråga ännu inte hade trätt i kraft och att flera av parterna i konflikten inte hade undertecknat det. Detta ifrågasattes starkt av Malaysia, och efter en granskning 2001 av hur det tidigare utslaget hade efterlevts utvecklade både en ny panel och Överprövningsorganet sina resonemang.

Den nya panelen menade att konventionens regler kan vara till hjälp för att avgöra hur långt USA kunde tänkas ha kommit om man hade försökt förhandla om regler istället för att vidta ensidiga åtgärder, och fann att USA:s åtgärder låg väl i linje med konventionen.

Också Överprövningsorganet ansåg att det var befogat att använda det regionala avtalet som ett ”exempel”, men betonade samtidigt att detta inte betyder att avtalet utgör en ”rättslig standard”. Denna distinktion är väsentlig eftersom utgångspunkten i flera WTO-avtal är att åtgärder som baseras på internationella standarder skall vara att de är förenliga med WTO-regler (se även nästa avsnitt). ÖO menade att detta inte automatiskt gäller till följd av att en åtgärd är förenlig med vad som regleras i en miljökonvention.

Den för tillfället gällande tolkningen inom WTO är alltså den att miljökonventionerna är legitima referenser för WTO:s paneler och Överprövningsorganet att beakta. Samtidigt har WTO ingen skyldighet att respektera konventionerna. Det finns heller inga tydliga regler för när en miljökonvention ska kunna användas som ett ”exempel” för att bedöma en handelsåtgärds legitimitet, eller bestämmelser som säkerställer att den nödvändiga miljöexpertisen konsulteras när framtida tvister som har anknytning till miljökonventionerna avgörs.

Produktionsmetoder och märkning

Frågan om i vilken utsträckning det sätt varor har tillverkats på får påverka hur de behandlas i den internationella handeln är en kärnfråga i mötet mellan handel och miljö. Frågan har varit föremål för en stor och infekterad debatt.

Hur varor och tjänster produceras är en mycket grundläggande problemställning i miljöpolitiken. Den innefattar allt ifrån graden av effektivitet i bruket av energi och råvaror, användningen av giftiga och andra skadliga ämnen, utsläpp till luft och vatten, hanteringen av avfall, arbetsmiljön i produktionsanläggningarna med mera. I ett ytterligare led ställs även frågan om vilka råvaror och energikällor som används i produktionen, och hur de i sin tur producerats (Kommer elen från kol och kärnkraft, eller från biobränslen och vindkraft? Kommer pappersfibrerna från ett uthålligt skogsbruk?).

Lika produkter

En av hörnstenarna i WTO-regelverket, principen om ”nationell behandling” i GATT-avtalets Artikel III, säger att importerade varor inte får behandlas mindre fördelaktigt än inhemska ”lika produkter”. Men vad är då det? Är ett ekologiskt odlat äpple och ett som besprutats med bekämpningsmedel ”lika produkter”? Eller ett bord där träråvaran kommer från ett varsamt byskogsbruk, och ett med trä från en skövad regnskog eller fjällnära urskog?

WTO-reglernas principiella svar är: Ja, de är ”lika”, såvida det inte finns betydande skillnader i själva produkten. Om ett äpple från en konventionell odling visar sig

innehålla rester av farliga jordbrukskemikalier så kan detta vara skäl för att behandla dem olika, men om det inte finns några spår av kemikalierna i äpplet så ska det inte spela någon roll. Och valet av trä till ett bord har bara betydelse om det på något sätt påverkar bordets användbarhet eller någon annan fysisk egenskap. Sådana *produktrelaterade* skillnader i produktionen har alltid varit godtagbara skäl för särbehandling i WTO, förutsatt att behandlingen i övrigt följer de grundläggande reglerna mot diskriminering med mera.

Kontroverserna i WTO handlar om särbehandling som bygger på *processrelaterade* skillnader, där produktionen har utnyttjat råvaror av olika slag och ursprung, givit upphov till olika lokal miljöpåverkan, eller skett under olika sociala och arbetsrättsliga villkor – utan att det direkt har påverkat produktens fysiska eller kemiska egenskaper.

Men i slutändan borde det ändå vara konsumenterna som avgör vad som är ”lika produkter”. Bara det faktum att det finns en efterfrågan – och en marknad – för ekologiskt odlade livsmedel, rättvisemärkt kaffe och ”ekoturism”-arrangemang visar att dessa produkter i konsumentens öga inte är ”lika” de konventionella varor och tjänster som saluförs.

Hur, och i vilken takt, konsumenternas värderingar om vad som är ”olika” varor återspeglas i den politiska debatten och på ett rimligt sätt uttrycks i juridiska termer i WTO-reglerna är avgörande för om handelsregelverken ska kunna stödja miljöarbetet i olika länder.

Extraterritorialitet

Anledningen till att frågan om produktionsprocesser och metoder är så kontroversiell och känslig i WTO är att den utmanar länders suveränitet. Den är nämligen kopplad till hur miljölagar eller efterfrågan från medvetna konsumenter i ett land kan användas för att påverka produktionen i ett annat.

Att stater och konsumenter tar ansvar för miljön även utanför det egna landets gränser kan tyckas självklart bra och ganska okomplicerat. För länder som infört strängare miljölagar – kanske som ett led i att förverkliga målen för en miljökonvention – är det dessutom angeläget att de högre miljökraven inte gör att produktionen flyttar någonstans där smutsigare eller farligare produktionsmetoder fortfarande är tillåtna eller accepteras, och att de egna producenterna inte konkurreras ut av import från länder som inte har ”internaliserat miljökostnaderna” av sin produktionen.

Men frågan är förstås mer komplicerad än så. Dilemmat fångas rätt väl av Rio-deklarationens motsägelsefulla Princip 2: stater har suverän rätt att utnyttja sina naturtillgångar i enlighet med sin egen miljö- och utvecklingspolitik, men också ansvar för att verksamheter de har kontroll över inte orsakar skada på andra länders miljö. I folkrätten har det traditionellt varit den första delen – den nationella suveräniteten – som stått i centrum. Men efter hand håller frågor kring mänskliga rättigheter och globalt ansvar på att få allt större betydelse.

Det finns i många fall goda skäl för att olika länder har olika prioriteringar, och har olika nivåer på sina miljökrav. Exempelvis kan miljösituationen i olika länder skilja sig åt på väsentliga punkter. I ett konkret fall, som blev föremål för en tvist i GATT, ville USA införa en minimistorlek för all hummer som såldes i landet. Syftet skulle vara att säkra hummerbeståndens återväxt. Men storlekskravet var irrelevant för hummer som importerades från Kanada, eftersom djuren i de kallare kanadensiska vattnen uppnår reproduktiv ålder innan de växer sig så stora.

Krav som ställs från Sverige, utifrån våra förutsättningar och erfarenheter, kan också missa problem som kan vara nog så viktiga i ett annat land. Vår oro för den omfattande användningen av jordbrukskemikalier är ofta minst lika befogad när produktionen sker i utvecklingsländer, men vi bortser lätt från andra miljöfaktorer som kanske är lika viktiga för en fattig producent i Syd – exempelvis problem kring vattentillgång och jorderosion.

Andra anledningar till att det är problematiskt att som importland avgöra vad som är ”rätt” miljökrav i exportlandet är att det finns stora skillnader i produktionsvillkoren i olika länder – hur utvecklade industrin och jordbruket är, vilka tekniska lösningar som finns tillgängliga, eller vilken tillgång olika grupper av producenter har till infrastruktur, information och kanaler för att nå exportmarknaderna. Strikta krav och procedurer kan kanske bara efterföljas av någon enstaka centralt placerad producent i ett utvecklingsland, om ens det. Det är allmänt sett lättast för producenter i andra industriländer att ta sig in på marknader med höga krav, och svårast för små företag i Syd. I värsta fall kan krav på specifika produktionsprocesser och metoder medvetet användas på ett sådant sätt att det direkt gynnar det egna landets producenter.

Regleringar kontra frivilliga initiativ

WTO är en mellanstatlig organisation, och dess avtal reglerar formellt endast staters rättigheter och skyldigheter. Enskilda företag kan inte direkt föra talan mot en stat eller mot varandra om de anser sig diskriminerade, utan det är företagets hemland som i så fall får ta upp klagomålet i WTO, och då mot den eller de stater där ”brottet” anses begånget.

WTO kan inte heller reglera vad ett enskilt företag, en ickestatlig organisation eller en grupp av konsumenter får göra. Konsumentbojkotter eller kampanjer för att köpa mer ekologiska och miljömärkta produkter är exempel på aktiviteter som uppenbart ligger helt utanför WTO:s jurisdiktion. På samma sätt kan organisationen inte styra enskilda butikkedjors beslut om vilka varor de vill saluföra eller ”kampanja” för, eller vilka krav en uppköpare ställer på sina leverantörer. Det senare är en kanal som ”förmedlar” en stor del av miljökraven från konsumenter i Nord till producenter i Syd.

Vad WTO helt klart kan reglera är vilka lagar och regler medlemsstaterna får (eller, i undantagsfall, måste) anta och tillämpa. Stater kan i princip besluta om förbud eller villkor för import av en viss kemikalie eller produkter som innehåller denna kemikalie, men inte utan att samtidigt reglera produktionen och användningen i det egna landet (flera handelstvister har dock handlat om att själva valet av vilka produkter man infört begränsningar för också kan gynna den egna industrin). Stater får däremot inte på eget bevåg begränsa importen av tvättmedel som innehåller onödiga och skadliga – men tillåtna – ämnen, eller av papper som kommer från skövlad skog.

Mellan de tillåtna åtgärderna – statliga och icke-statliga – och allt det som stater i princip inte är tillåtna att göra finns ett brett och omtvistat gränsland.

Internationella standarder

Internationella standarder är beteckningen på en uppsjö av krav och specifikationer på olika produkter som har etablerats genom något internationellt organ, exempelvis ISO. Standarder kan gälla allt ifrån energieffektiviteten hos hushållsapparater och renheten hos kemikalier till regler för märkning av nickelfria örhängen.

WTO medger – exempelvis under TBT-avtalets paragraf 2.4 och SPS-avtalets paragraf 3.1 – att stater använder sig av internationella standarder för att reglera handeln. Handelsåtgärder som baseras på internationella standarder skall antas vara förenliga med WTO:s regler. Innebörden av detta är att bevisbördan skiftas, så att det land som ifrågasätter en sådan åtgärd måste bevisa att den bryter mot reglerna. Som tidigare nämnts så betraktar WTO dock inte de internationella miljöavtalen som standarder.

Tolkningar i WTO

GATT:s och WTO:s tvistlösningsmekanismer har haft många tillfällen att uttolka reglerna vad gäller produktionsprocesser och tillämpningen av miljöhänsyn på produktion i andra länder.

Många av konflikterna kring produktionsprocesser har handlat om fiske. Flera konflikter mellan Kanada och USA på 80-talet ledde till slutsatsen att Kanada hade rätt att införa olika regler för *exporten* av fisk från sina egna vatten beroende på hur fisken hade fångats. Men då handlade det alltså om produktionsmetoder i det egna landet.

Tonfiskkonflikterna mellan USA och Mexiko 1991 och 1994 (då även EG slutit upp på Mexikos sida) handlade om att USA infört restriktioner mot import av tonfisk som fångats med metoder som inte minimerar antalet dödade eller skadade delfiner. USA försvarade sitt agerande med hänvisning till undantagen i GATT:s Artikel XX, men Mexiko menade att USA inte hade rätt att tillämpa dessa utanför det egna landets gränser.

GATT:s tvistlösningspaneler framhöll att metoden för att fånga tonfisk på intet sätt påverkade fiskens kvalitet eller andra egenskaper. Enligt GATT var de därför ”lika produkter”, och enligt panelen fanns därför ingen grund för några undantag enligt GATT:s artikel XX. Panelen ansåg vidare att undantagen i GATT:s artikel XX bara var tillämpliga när miljöhot riktas mot det egna landet. USA hade ingen rätt att lägga sig i på vilket sätt man fångar tonfisk i mexikanska vatten.

WTO:s Överprövningsorgan, ÖO, upphävde båda dessa synsätt i sina domar i den snarlika räktvisten 1998 och 2001. I detta fall handlade det om räkfiskets skadeverkningar på bestånden av havssköldpaddor, där USA krävde att specifika anordningar (turtle exclusion devices, TED:s) måste användas för att räkorna skulle få säljas till USA.

ÖO hänvisade till skrivningarna om hållbar utveckling i förordet till *Avtalet om WTO:s bildande*, och menade att hänsyn till miljöeffekter utanför det egna landets territorium åtminstone måste kunna prövas under GATT XX. ÖO ställde sedan upp ett antal kriterier för att sådana undantag skulle kunna accepteras.

Ett av dessa villkor var att det måste finnas en ”tillräcklig koppling” till den egna miljön, till exempel gränsöverskridande luft- och vattenföroreningar eller hot mot flyttande djurarter (i det aktuella fallet mellan USA och de vandrande havssköldpaddorna). Panelen fann att USA hade betydande miljökopplingar till de områden där räkfisket pågick.

Genom att alls diskutera under vilka förutsättningar miljöeffekter av produktionen kan vara relevanta för bedömningen av handelsåtgärder så underkände ÖO indirekt tonfiskpanelernas tidigare hållning att undantag enligt GATT XX inte kan tillåtas på grundval av produktionsprocesser och metoder. Detta ställningstagande öppnar för diskussioner om definitionen av ”lika produkter”, men ÖO gick självt inte in på

den frågan i sin dom. Till dags dato har frågan heller inte behandlats i några ytterligare tvister. Det finns därför inget tydligt utslag i frågan om hur produktionsmetoderna skall vägas in vid bedömningen av i övrigt ”lika produkter”.

Utslaget i råktvisten gör det i alla fall möjligt att, på vissa villkor, hävda undantag enligt GATT XX med hänvisning till produktionsprocesser och -metoder. Flera problem kvarstår dock. Det är exempelvis ytterst oklart hur frågan om ”tillräckliga kopplingar” skall tillämpas i andra fall. Påverkan på globala miljön, som exempelvis på klimatet eller ozonskiktet, borde rimligen kunna inrymmas i den nya tolkningen, medan mer lokalt begränsad påverkan som jorderosion eller miljöeffekter från användningen av bekämpningsmedel i det exporterande landet knappast kan komma i fråga.

Produktionsprocesser och -metoder ingår inte direkt i förhandlingsmandatet från Doha, men de kommer med säkerhet att dyka upp i flera sammanhang när förhandlingarna sätter fart. Tänkbara områden är förhandlingarna om fiskesubventioner, och om icke-tariffära handelshinder (där det även finns ett särskilt beslut om att diskutera hinder för handel med miljövaror och -tjänster).²⁸ Bland de frågor som enligt Dohamötets beslut bara skall behandlas i Kommittén för handel och miljö, CTE, finns ett uppdrag att särskilt diskutera miljömärkning. Frågan om produktionsmetoder står därmed direkt på dagordningen för dessa diskussioner.²⁹

Försiktighetsprincipen och kraven på vetenskapliga belägg

Hur säker måste man vara på att en viss produkt eller produktionsmetod orsakar miljöskador innan man agerar för att försöka begränsa dem? Och finns det någon gräns för hur stora skadorna måste vara för att motivera en åtgärd? Det är några av de frågor som reses när försiktighetsprincipen från bland annat Riodeklarationens ställs mot WTO:s krav på ”sund vetenskap”.

Försiktighetsprincipen etablerades som en princip i internationell rätt först i början av 1990-talet, främst genom Riodeklarationen, Klimatkonventionen och Konventionen om biologisk mångfald. I Riodeklarationen formuleras den så här:

Princip 15: I syfte att skydda miljön skall försiktighetsprincipen tillämpas så långt möjligt med hänsyn tagen till staternas möjligheter härtill. Om det föreligger hot om allvarlig eller oåterkallelig skada, får inte avsaknaden av vetenskaplig bevisning användas som ursäkt för att skjuta upp kostnadseffektiva åtgärder för att förhindra miljöförstöring.

Den första WTO-tvisten där försiktighetsprincipen behandlades utförligt var ÖO:s utslag i hormonbifftvisten 1998. EU förbjöd redan i början av 1980-talet importen av nötkött från djur som hade behandlats med tillväxthormoner. USA och Kanada anmälde förbudet till WTO eftersom de ansåg att det stred mot WTO:s regler, i första hand SPS-avtalet. En central fråga var på vilka grunder och med vilka metoder EU hade bedömt riskerna med hormonbehandlingen.

SPS-avtalet föreskriver:

Artikel 2.2: Medlemmarna skall säkerställa att varje sanitär eller fytosanitär åtgärd (...) grundas på vetenskapliga principer och att den inte upprätthålls utan tillräckliga vetenskapliga belägg, med undantag för vad som föreskrivs i artikel 5.7.

²⁸ Paragraferna 28 och 31, respektive paragraf 16 och 31 (iii) i ministerdeklarationen från Doha.

²⁹ Paragraf 32 (iii) i ministerdeklarationen.

Artikel 5.7: I de fall där relevanta vetenskapliga belägg är otillräckliga, får en medlem provisoriskt vidta sanitära eller fytosanitära åtgärder på grundval av tillgänglig information (...) Under sådana omständigheter skall medlemmarna införskaffa den ytterligare information som är nödvändig för en mer saklig riskbedömning och i enlighet därmed se över (...) åtgärden inom en rimlig tidsperiod.

EU hävdade att försiktighetsprincipen är en del av internationell rätt, och står över SPS-avtalet. SPS bestämmelser om riskbedömning skulle således inte behöva följas. USA menade däremot att försiktighetsprincipen inte är accepterad som en princip i internationell rätt, och att den snarare skall ses som en *approach* än en princip.³⁰

En första tvistlösningspanel menade att försiktighetsprincipen endast var relevant i förhållande till möjligheten under SPS-avtalet att vidta tillfälliga åtgärder om de vetenskapliga beläggen för en bestämd bedömning är otillräckliga. ÖO ansåg däremot att principens status var oklar. Likväl avvisades EU:s argument om att försiktighetsprincipen skulle stå över SPS-reglerna, och det på flera grunder. En orsak var att försiktighetsprincipen inte nämns i SPS-avtalet som skäl för undantag. Samtidigt menade ÖO att principen återspeglas i SPS, eftersom det förutom möjligheten till tillfälliga åtgärder enligt artikel 5.7 även finns bestämmelser som medger att länder får ställa striktare krav än vad som föreskrivs i internationella standarder och riktlinjer. Dessutom menade ÖO att de normala principerna för att bedöma förhållandet mellan olika regelverk måste användas, och då kunde försiktighetsprincipen inte utan vidare sägas stå över SPS-reglerna.

Å andra sidan vidgade ÖO tolkningen av vad en riskbedömning enligt SPS innebär. ÖO medgav att själva det faktum att forskare ibland gör olika bedömningar av en risk i sig kan vara ett uttryck för osäkerhet, och slog som en följd av detta fast att en vetenskaplig riksbedömning inte alltid måste leda till att man går på majoritetens linje. Genom att ÖO inte begränsar detta resonemang till att bara gälla tillfälliga åtgärder, så får det även antas gälla för permanenta bestämmelser. Det kan således vara förenligt med SPS att sätta upp varaktiga skyddsåtgärder som är strängare än vad internationella standarder föreskriver, även om dessa grundar sig på bedömningar gjorda av en minoritet inom forskarsamfundet.

ÖO har i en senare dom (om importen av lax från Kanada till Australien³¹) förtydligt att även om sannolikheten för skada måste uppskattas i kvantitativa och kvalitativa termer, och jämföras med den risk som kvarstår om en föreslagen åtgärd genomförs, så finns det ingen miniminivå för hur stor en risk måste vara för att motivera en åtgärd.

Både i hormonbiff- och laxtvisterna kom dock ÖO till slutsatsen att de riskbedömningar som EU respektive Australien inledningsvis hade grundat sina åtgärder på var otillräckliga. Så även om ÖO erkänner försiktighetsprincipen på ett teoretiskt plan, och gör tolkningen att den är förenlig med SPS-avtalet, ställer det samtidigt mycket höga krav på hur en riskbedömning måste genomföras för att vara förenlig med SPS. Sådana riskbedömningar kan vara mycket kostsamma att göra. Därför kan bristen på resurser eller kapacitet för att göra riksbedömningarna komma att bli ett hinder för att införa skyddsåtgärder som skulle behövas (det är ett av skälen till att Biosäkerhetsprotokollet gör det möjligt för länder att använda sig av andras riskbedömningar – se även sid 41–42). Särskilt för fattigare länder kan det betyda att de tvingas nöja sig med att följa internationellt accepterade standarder – standarder som de dessutom sällan har kapacitet för att delta i att utveckla och påverka.

³⁰ Kanada gick EU något mer tillmötes genom att erkänna försiktighetsprincipen som en "emerging principle of law".

³¹ *Australia – Measures Affecting Importation of Salmon*, 1998.

TRIPS och Konventionen om biologisk mångfald

De potentiella konflikterna mellan Konventionen om biologisk mångfald (KBM) och TRIPS är flera, men alla är relaterade till villkoren för tillträde till och nyttjande av den biologiska mångfalden. Skillnaderna mellan de två regelverkens grundläggande synsätt återspeglas på flera nivåer.

De tre övergripande målen för KBM är att bevara mångfalden, att hållbart nyttja dess beståndsdelar och att rättvist fördela de vinster som kan uppstå genom utnyttjandet av genetiska resurser.

WTO:s TRIPS-avtal värnar å andra sidan om den privata äganderätten till olika typer av kunskap. Målsättning är, som tidigare nämnts, att befärma innovation och tekniköverföring för att uppnå social och ekonomisk välfärd. Målen omfattar inte att gynna den hållbara utvecklingens ekologiska dimensioner.

Genom TRIPS-avtalet infördes för första gången en skyldighet för medlemsstaterna att bevilja patent på mikrobiologiska processer och mikroorganismer. Växter och djur, samt "huvudsakligen biologiska processer" för framställning av växter och djur får däremot undantas från patenterbarhet. Om undantagen gäller växtsorter måste skydd ändå erbjudas genom ett patentliknande "*sui generis*"-system. På grund av flera oklara definitioner är gränserna för vad stater är skyldiga att tillåta patent på ganska oklara.

Utgångspunkten i patenträtten är att naturligt förekommande livsformer inte är patenterbara, eftersom det skulle innebära att man tar patent på upptäckter i stället för uppfinningar. Många industriländer beviljar emellertid patent på substanser som bara har koncentrerats och renats utanför organismen ifråga, vilket innebär att skillnaden mellan upptäckt och uppfinning är suddig. Själva principen att livsformer kan patenteras ifrågasätts också av ett stort antal länder. Konkreta förslag om att stryka den möjligheten ut TRIPS-avtalet har länge förts fram av den afrikanska gruppen i WTO med stöd av andra länder, som betraktar patent på liv som oetiskt.

KBM slår fast att stater har den suveräna rätten att utnyttja sina biologiska resurser i enlighet med sin egen miljöpolitik. Konventionen ställer även upp en rad villkor för nyttjandet. De kunskaper, innovationer och bruk som finns hos ursprungsbefolkningar och lokala samhällen med traditionella levnadssätt och som är relevanta för bevarandet och det hållbara nyttjandet av mångfalden ska respekteras, bevaras och vidmakthållas. En bredare användning av dessa tillgångar ska främjas, men de som besitter kunskaperna och innovationerna skall ge sitt tillstånd till, kunna delta i och erhålla en rättvis del av vinsterna av ett sådant nyttjande. Samtidigt ska det sedvanliga nyttjandet av biologiska resurser skyddas och uppmuntras. Vidare ska parterna vidta åtgärder för att särskilt utvecklingsländer ska få tillgång till den teknik som använder de genetiska resurserna, "inklusive teknik som är skyddad av patent och annan immaterialrätt". Tillträde till och överföring av teknik till utvecklingsländer som tillhandahåller genetiska resurser skall underlättas "under välvilliga och gynnsammaste villkor".

Den mest grundläggande motsättningen mellan mångfaldskonventionen och TRIPS-avtalet gäller således inte själva möjligheten att rättsligt skydda äganderätten till genetiska och biologiska resurser, eller kunskapen om dem. Den ligger mera omedelbart i att TRIPS-avtalet tillåter att patent beviljas utan att en rad av de villkor som konventionen stipulerar är uppfyllda:

- TRIPS kräver inte att den som söker patent på biologiskt material eller relaterad kunskap uppger var materialet eller kunskapen kommer ifrån.
- TRIPS ställer inga villkor som garanterar att traditionell och kollektiv kunskap, som inte är publicerad i vetenskapliga tidskrifter eller redan är skyddad inom de formella systemen, inte kan patenteras av vem som helst.
- TRIPS kräver ingen dokumentation som bevis på medgivande från de kulturer och grupper som utvecklat och bevarat sådan kunskap eller resurser,
- TRIPS ställer inga krav på att dessa egentliga upphovsmän och förvaltare skall få del av de vinster som ett kommersiellt nyttjande kan ge upphov till. Det finns heller inga mekanismer för att säkerställa att de får tillgång till den teknik som deras kunskaper eller resurser bidragit till att utveckla.

Därmed följer TRIPS-avtalet inte KBM:s åtagande att parterna skall samarbeta ”enligt nationell lagstiftning och internationell rätt” för att säkerställa att patent och andra immaterialrätter ”understödjer och inte strider mot” konventionens mål.³²

På ett annat plan finns även en fundamental motsättning mellan KBM:s syn på rätten till de biologiska resurserna och WTO:s princip om nationell behandling. Det gäller särskilt i förhållande till urbefolkningar och lokalsamhällen. Det är uppenbart att erkännandet av vissa inhemska gruppers särskilda rätt att nyttja biologiska resurser inom de områden som de av tradition har förvaltat inte går att förena med krav på likabehandling av utländska företag. Men även mer allmänt slår KBM fast att befogenheten att besluta om tillträde till genetiska resurser ligger hos de nationella regeringarna och är underkastad nationell lagstiftning.

Under det senaste decenniet har ett antal överenskommelser slutits om ersättning för rättigheter till prospektering och nyttjande av biologiska resurser. Parter till avtalen är ofta läkemedels- eller genteknikföretag från Nord och stater (eller statliga institutioner) i Syd. Ersättningar kan ges i form av engångsavgifter, andelar av forskningsanslag eller royalties, utbildning och utrustning till lokala forskningsorganisationer, bidrag till lokala utvecklingsprogram – och ofta genom en blandning av flera sådana kanaler. Villkoren i många sådana avtal avspeglar dock en djupt ojämlig relation. De ersättningar som kommit ursprungslandet till del kan vara mikroskopiska – ibland rör det sig bara om bråkdelar av en procent – och hålls inte sällan hemliga.³³ Det är inte heller säkert att de lokalsamhällen som förvaltat resursen eller kunskapen omfattas av avtalen – så var exempelvis inte fallet i ett av de först uppmärksammade avtalen, som offentliggjordes 1991 av amerikanska läkemedelsföretaget Merck och forskningsinstitutet INBio i Costa Rica, där INBio och den statliga nationalparksförvaltningen var de enda mottagarna av ersättningar från Merck.

Men även avtal där ”leverantören” är ett industriland har väckt starka reaktioner. Det mest uppmärksammade fallet torde vara USA:s inrikesdepartement och företaget Diversa, som 1997 ingick ett avtal om prospektering och kommersialisering av mikroorganismer i Yellowstones nationalpark. Kritiken gäller där inte bara storleken på den ersättning som kommer Förenta Staterna tillgodo, utan även det faktum att staten har privatiserat levande resurser på mark som satts av som nationens gemensamma arv.

³² Konventionen om biologisk mångfald, paragraf 16.5.

³³ Kerry ten Kate och Susanna Laird anger spannet 0,5–2% för avtal där endast råvaran tillhandahålls från ursprungslandet. *The Commercial Use of Biodiversity. Access to Genetic Resources and Benefit-Sharing* (1999), citerad i *Fair and Equitable – Sharing the benefits from use of genetic resources and traditional knowledge*, Byström, Einarsson och Axelsson-Nycander, 1999.

Inom mångfaldskonventionen har arbetet med att upprätta riktlinjer för sådana överenskommelser sakta börjat ta fart. Vid konventionens sjätte partsmöte i Haag 2002 antogs de så kallade Bonnriktlinjerna om tillträde och rättvis fördelning av vinsterna från nyttjandet av genetiska resurser.³⁴ Riktlinjerna fastställer olika parter ansvar, processen för hur överenskommelser bör förhandlas fram, och principer för överenskomna villkor. Tillämpningen av riktlinjerna är dock frivillig. I själva beslutet om att anta riktlinjerna framhölls även att dessa bara utgjorde ett första steg mot genomförandet av konventionens avsikter, och att de kan behöva revideras bland annat i ljuset av konventionens bestämmelser om urbefolkningars och lokalsamhällets rättigheter.

Många betraktade ändå riktlinjerna som otillräckliga, inte minst en koalition av utvecklingsländer som besitter en stor biologisk mångfald, och drev frågan om ett bindande avtal vidare till toppmötet om hållbar utveckling i Johannesburg. Efter långa förhandlingar (där för övrigt Sverige motsatte sig förslaget) accepterades till slut en punkt i handlingsplanen med innebörden att det ska förhandlas fram en ”internationell ordning för att främja och säkerställa en rättvis och skälig fördelning av de nyttigheter som uppstår vid utnyttjande av genetiska resurser”.³⁵ Detta skall ske inom ramen för mångfaldskonventionen och med hänsyn taget till Bonnriktlinjerna.

Vid det sjunde partsmötet i KBM, i Malaysia i februari 2004, drev de mångfaldsrika länderna frågan vidare och begärde att förhandlingar skulle inledas. Flera industriländer, inklusive EU, krävde där att förhandlingarna inte bara skulle handla om en rättvis fördelning av vinsterna, men att även frågan om tillträde till genetiska resurser måste ingå i mandatet. Mötet uppdrog åt två existerande arbetsgrupper under konventionen att bereda frågan till det åttonde partsmötet, som ska hållas i Brasilien först i maj 2006. Om en ny mekanism skall vara bindande eller inte lämnades som en öppen fråga.

Diskussioner i WTO

Eftersom TRIPS bestämmelser om patent på livsformer var kontroversiella redan då avtalet undertecknades lades det in en överenskommelse om att en översyn av artikeln skulle inledas 1999. I denna översyn (som senare har förts in under Doha-agen dan) har emellertid ingen enighet kunnat nås om vad översynen ska leda till. I-länderna har mest sett den som en kontroll av att alla länder genomfört artikelns bestämmelser, medan utvecklingsländerna velat ha en översyn av artikelns effekter med möjlighet att ändra i avtalstexten. Bland annat föreslog den afrikanska gruppen tidigt, i augusti 1999, att översynen ska leda till ett klagörande av att växter och djur, eller delar därav, samt mikroorganismer och naturliga processer inte ska vara patenterbara.

I mandatet från Doha finns dock inget uttryckligt beslut om några förhandlingar om en revidering av TRIPS.³⁶ TRIPS-rådet uppmanas att som en del av TRIPS-översynen studera förhållandet mellan TRIPS och KBM samt skyddet för traditio-

³⁴ *Bonn Guidelines on Access to Genetic Resources and Fair and Equitable Sharing of the Benefits Arising out of their Utilization*. Konventionen om biologisk mångfald, beslut VI/24.

³⁵ Genomförandeplan antagen av världstoppmötet för hållbar utveckling, paragraf 44 (o). Svensk översättning publicerad i regeringens skrivelse 2002/03:29, ”Johannesburg – FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling”, Bilaga 2.

³⁶ Det finns dock ett beslut med innebörden att TRIPS-rådet skall behandla ett antal förslag, inklusive det afrikanska förslaget om ett förbud för patent på alla levande organismer, och rapportera tillbaka till WTO:s förhandlingskommitté före ingången av 2003. Denna skulle därefter ”vidta lämpliga åtgärder”. Inget av detta har gjorts.

nell kunskap. WTO:s Kommitte om handel och miljö, CTE, uppmanas också att särskilt diskutera frågan kring TRIPS och miljö. Samtidigt slås det dock fast att resultatet av dessa diskussioner, även om man skulle identifiera behov av att förtydliga vissa WTO-regler, inte får leda till några förändringar i medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter under gällande WTO-avtal.

Formerna för diskussionerna om förhållandet mellan KBM och WTO har i sig blivit en del av dispyten. Frågan gäller vilken roll exempelvis KBM ska kunna spela i förhandlingarna. Fram till WTO:s ministermöte i Cancún hade KBM-sekretariatet bara inbjudits till att delta i ett enda möte, och då som tillfälligt adjungerade observatör. På formella grunder kan de heller inte få någon större roll, eftersom själva mandatet från Doha inbegriper förhandlingar om kriterierna för att konventionernas sekretariat skall beviljas observatörsstatus i WTO.

Till TRIPS-rådets senaste diskussion om förhållandet till KBM, som hölls i mars 2004, förde en grupp asiatiska och latinamerikanska länder fram en lista på de viktigaste frågorna som måste lösas. Frågorna är grupperade under tre krav som TRIPS skulle behöva ställa för beviljande av patent relaterade till den biologiska mångfalden, nämligen

- dokumentation av det biologiska materialets ursprung och av vilken traditionell kunskap som använts
- bevis på att ursprungslandet har lämnat sitt medgivande till att materialet och kunskapen används
- bevis på att det finns en ömsesidigt accepterad överenskommelse om fördelning av de vinster som kan göras under patentet.

Medan EU, trots tydliga reservationer på frågan om ursprungsangivelser, var berett att acceptera listan som underlag för de vidare diskussionerna så avvisades den helt av USA. USA, som ju inte har ratificerat KBM, hävdade dels att det inte finns någon motsättning mellan KBM och TRIPS (vilket för övrigt också är EU:s uppfattning), dels att konventionen inte ska genomdrivas med hjälp av patentlagar.

Biosäkerhet

Cartagenaprotokollet, ett tilläggsprotokoll till Konventionen om biologisk mångfald, förhandlades fram på initiativ av utvecklingsländerna, och trädde i kraft den 11 september 2003. Protokollet reglerar i stort sett enbart den internationella handeln med levande genmodifierade organismer (LMO-protokollet befattar sig endast med organismer som kan föröka sig, det vill säga levande växter, djur och mikroorganismer samt livskraftiga fröer). Därmed berör det även många frågor som regleras av WTO.

Till skillnad från exempelvis Baselkonventionen och Montrealprotokollet syftar Cartagenaprotokollet inte till att begränsa eller avskaffa handeln med de reglerade produkterna. Det är istället inriktat på riskhantering och reglering av beslutfattandet kring export och import av LMO. Det reglerar heller inte i detalj hur detta ska gå till, utan överläter åt parterna att upprätta sina egna procedurer. En central princip är dock att all export av LMO skall föregås av att det importerande landet först skall ha informerats om att produkterna innehåller LMO. Om materialet är avsatt att sättas ut i naturen måste mottagarlandet ge sitt tillstånd till importen. Protokollet innehåller även en mekanism för utbyte av information om LMO, vilket är av stor

betydelse för fattigare länder med begränsad egen kapacitet att hålla sig uppdaterade och göra riskbedömningar.

Åtgärder som vidtas med hänvisning till Cartagena-protokollet kan, beroende på deras syften, överlappa med regler som återfinns i åtminstone tre WTO-avtal: om de syftar till skydd av växter, djur eller människors hälsa faller de troligast under SPS-avtalet; om de främst rör konsumenternas rätt till information faller det under TBT-avtalet; om inget av dessa två är tillämpligt kan åtgärden möjligen rymmas bland undantagen i GATT:s Artikel XX.

Inget av dessa avtal innehåller några direkta förbud mot åtgärder av den typ som Cartagena-protokollet förutser. WTO-avtalen ställer däremot en del ytterligare krav på åtgärderna, främst i form av de generella reglerna om icke-diskriminering och att åtgärderna skall vara så lite handelsstörande som möjligt. Vidare är det möjligt att regleringar av LMO kan utmanas på frågan om konventionella och genmodifierade varor är "lika produkter". Skillnader finns även i tillämpningen av försiktighetsprincipen: Cartagena-protokollet sätter inga gränser för hur länge den får tillämpas, och ställer inga tydliga krav på omprövning av det vetenskapliga underlaget för en restriktion. I SPS-avtalet behandlas däremot tillämpningen av försiktighet helt tydligt som tillfälliga åtgärder som måste baseras på "sund vetenskap".

Vilket av de två regelverken som väger tyngst i händelse av en tvist är osäkert. Generellt sett borde det vara Cartagena-protokollet, både därför att det är ett mer specifikt regelverk och för att det antogs senare än WTO-avtalen. USA och andra GMO-exporterande stater insisterade dock redan då protokollet förhandlades fram på att det inte fick leda till att staternas skyldigheter enligt WTO-avtalen urvattnades. EU och utvecklingsländerna ville å sin sida ha med text som skyddade protokollet mot ifrågasättande i WTO. I slutändan antogs en tvetydig kompromisstext som lämnar fortsatt utrymme för tolkningar: samtidigt som det slås fast att protokollet inte skall påverka parternas rättigheter och skyldigheter under andra internationella avtal, så står det att detta inte skall tolkas som att protokollet är underordnat några andra avtal. Här finns även en skrivning om att handels- och miljöretten skall vara ömsesidigt stödjande.

USA:s utmaning av EU:s moratorium

I maj 2003 lade USA, Kanada och Argentina in en anmälan till WTO angående EU:s moratorium för genmodifierade grödor. Länderna klagade även på att flera av EU:s medlemsstater upprätthåller nationella förbud mot import och försäljning av GMO-sorter som redan har godkänts av EU för användning inom unionen. Ytterligare ett dussintal länder har därefter anmält sig som intressenter i konflikten.

USA och dess allierade anser att EU genom sitt agerande bryter mot såväl GATT som mot WTO:s TBT-, SPS- och jordbruksavtal (av dessa är det utan tvekan SPS-avtalet som är mest relevant). Sedan konsultationer misslyckats med att överbrygga klyftan begärde USA i augusti att det skulle tillsättas en tvistlösningspanel. På grund av oenigheter kring panelens sammansättning, men också till följd av EU-kommissionens uttalade strävan att häva moratoriet, fördröjdes tillsättandet. En panel utsågs först i början av mars 2004, sedan EU:s medlemsstater hade varit fortsatt oeniga och inte givit sitt bifall till ansökningar om två nya genmodifierade majssorter.

EU upphörde våren 1998 med att bevilja nya tillstånd för genmodifierade grödor. I juni 1999 infördes mer officiellt ett moratorium – ett tillfälligt stopp – för nya tillstånd till dess strängare regler för spårbarhet och märkning av GMO-produkter hade

införts. Moratoriet tillkom på initiativ av fem medlemsstater, men har sedan dess fått uttryckligt stöd av ytterligare tre.

Moratoriet motiverades av svagheterna i EU-direktivet från 1990 om avsiktlig utsättning av genmodifierade organismer. Direktivet reviderades i oktober 2002, då det bland annat infördes striktare krav på riskbedömningen och allmänna regler för spårbarhet och märkning i hela produktionskedjan. Kraven på spårbarhet och märkning kompletterades året därpå i ett särskilt direktiv, som trädde i kraft den 18 april 2004. Samtidigt trädde även ett nytt direktiv om genmodifierade livsmedel och foder i kraft. Genom de nya reglerna omfattas även genmodifierat djurfoder, som tidigare var oreglerat i EU, och livsmedel som inte innehåller DNA (som exempelvis är fallet i vegetabiliska oljor eller stärkelse) av kraven. Direktiven omfattar dock inte kött, mjölk eller ägg från djur som ätit genmodifierat foder.

Inom EU pågår fortfarande arbetet med att förbereda nya regler som syftar till att skydda konventionella grödor från att förorenas av genetiskt material från GMO-grödor, och med att reglera frågor kring ansvaret för miljöskador som kan uppstå i samband med användningen av GMO.

USA hävdar i sin WTO-anmälan mot moratoriet att de inte ifrågasätter EU:s regler för prövning av genmodifierade organismer, utan bara hur de har tillämpats. De anser att beslut om godkännande förhalas utan att det finns någon vetenskaplig grund för detta. De hävdar vidare att de restriktioner som sex medlemsstater i EU (Frankrike, Grekland, Italien, Luxemburg, Tyskland och Österrike) upprätthåller mot import och försäljning av redan godkända produkter saknar vetenskaplig grund, och därför strider mot WTO:s regler.

EU argumenterade i sin tur för att det är konsumenternas skepsis och bristen på efterfrågan som hållit GMO-produkterna borta från den europeiska marknaden. De hävdade vidare att EU:s nya procedurer är tydliga, transparenta och icke-diskriminerande, och EU-kommissionen deklarerade tydligt sin avsikt att EU nu skulle börja godkänna nya genmodifierade produkter.

Ett första försök i december 2003 stötte dock på patrull när en kommitté med nationella experter inte gav sitt stöd till ett beslut om att godkänna majssorten Bt-11 från utsädes- och kemiföretaget Syngenta. I januari 2004 gav EU-kommissionen ändå grönt ljus för förslaget och lämnade det vidare för beslut i ministerrådet. Vid rådets möte i april 2004 gick det inte att få den kvalificerade majoritet som skulle ha krävts för att stoppa förslaget. EU-kommissionen utnyttjade då sin lagliga möjlighet att driva igenom beslutet på egen hand.

Kort därefter, i juni 2004, avvisades dock ytterligare en ansökan av en majoritet av EU-ländernas experter. Den gällde Monsanto's majssort GT73, som har gjorts motståndskraftigt mot företagets egna bekämpningsmedel RoundUp. Detta var den första ansökan som behandlats av det utvidgade EU, och sex av de nya medlemsstaterna röstade mot godkännande. I juni och juli 2004 avvisade även EU:s jordbruks- och miljöministrar, vid två separata möten, kommissionens förslag om att godkänna Monsanto's majssort NK603. EU-kommissionen valde även här att utnyttja sin rätt att ändå driva igenom beslutet.

USA:s klagomål rör inte direkt Cartagena-protokollet, som USA heller inte har undertecknat. Om både USA, EU och dess medlemsstater hade varit parter till Cartagena-protokollet, så hade argumentet för att protokollets regler skulle ges företräde ha varit mycket starkt. När så inte är fallet är det rättsliga läget oklarare.

Ändå kan USA:s ifrågasättande av EU:s agerande för första gången komma att

ställa frågan om motsättningar mellan WTO-rättigheter och rättigheter som regleras i ett miljöavtal på sin spets. Cartagenaprotokollet erkänner försiktighetsprincipen, som ligger till grund för EU:s regelverk, på ett betydligt mer uttryckligt sätt än SPS-avtalet. Kommissionens agerande efter USA:s anmälan innebär dock helt tydligt att man bortser från den vetenskapliga osäkerheten, som kommit till uttryck i EU:s egen expertkommitté, och därmed frångår försiktighetsprincipen. Hotet om en fällande dom i WTO kan således redan sägas ha bidragit till att undergräva miljöhänsynen.

Twisten lär pågå minst något år, åtminstone om det fortsätter gå trögt med EU:s godkännande av nya grödor. Om panelens utslag överklagas kommer ett slutligt beslut tidigast 2005.

Om moratoriet däremot lyfts kommer tvisten troligen att flyttas över till frågan om EU:s nya regler för spårbarhet och märkning, vilka trädde i kraft i april 2004. Regeringen i USA står under stark press från sina bioteknikföretagen att även anmäla dessa till WTO, eftersom de anses utgöra ett hinder för handeln. Om en sådan anmälan görs kommer motsättningarna mellan WTO-reglerna och Cartagenaprotokollets bestämmelser på ett tydligare sätt i centrum för konflikten.

4. Nya gränser

Det förra kapitlet fokuserade på hur tillämpningen av delvis motstridiga regler utvecklas inom ramarna för WTO-avtalen och miljökonventionerna. Men de ramarna är ju inte en gång för alla givna. Förhandlingar på de politiska arenorna kan ändra i avtalen, flytta gränserna för de olika regelverkens makt och inflytande, och till och med skapa nya avtal och institutioner. I detta kapitel diskuteras först hur frågorna kring miljökonventionerna hanteras i den pågående förhandlingsrundan i WTO. Därefter följer en presentation av diskussionerna om behovet av att stärka de globala institutionerna för miljö och hållbar utveckling. Slutligen görs en bedömning av läget efter FN-konferensen i Johannesburg om hållbar utveckling i september 2002.

Förhandlingar om handel och miljö inom WTO

EU var en av de krafter som inför WTO:s ministermöte i Seattle 1999 drev på hårdast för att miljöfrågor skulle finnas med på dagordningen för en ny förhandlingsrunda i WTO. Den dagordning som man förespråkade i övrigt, och särskilt kraven på att inleda förhandlingar om fyra nya avtal, präglades av en djup okänslighet för utvecklingsländernas intressen och krav. Detta bidrog säkert till att utvecklingsländerna uppfattade EU:s hållning i miljöfrågorna som ytterligare ett uttryck för de rika ländernas egenintresse. Maktbalansen i WTO i stort underbläste även en berättigad rädsla bland utvecklingsländerna för att EU och andra skall utnyttja miljöargument och -regler i protektionistiska syften.

Industriländernas arrogans inför utvecklingsländernas motstånd mot en ny runda ledde till det välbekanta sammanbrottet för ministermötet i Seattle. Många hoppades då på att det påföljande mötet i FN:s Kommission för hållbar utveckling, CSD, i april-maj 2000 skulle bli ett alternativt forum där frågor kring handel, utveckling och miljö kunde dryftas. Handel och investeringar stod redan uppsatt som en av huvudfrågorna på dagordningen. Men mötet resulterade inte i mycket mer än pliktskyldiga upprepningar av mantrat att handels- och miljöpolitiken skall vara ömsesidigt stödjande. Utvecklingsländerna fruktade att skrivningar om hållbarhetsbedömningar av handelsavtal senare skulle kunna användas för att ställa nya villkor för handeln.

Doha-mandatet

På WTO:s fjärde ministermöte, som hölls i Doha i Qatar i november 2001, lyckades industriländerna driva frågan om en ny runda fram till beslut. Ministerdeklarationen från Doha innehåller ett mandat att förhandla ett fåtal miljörelaterade frågor:

- om förhållandet mellan WTO och miljöavtalen
- ett ökat informationsutbyte och observatörsstatus för MEA-sekretariaten i WTO
- om minskade handelshinder för miljövaror och -tjänster.

I samma avsnitt refereras även till förhandlingar om fiskesubventioner.

Dohamötet uppdrog även åt CTE att inom ramen för sitt mandat (vilket inte innefattar förhandlingar) särskilt uppmärksamma frågorna om miljöåtgärders inverkan på utvecklingsländers marknadstillträde, miljömärkning samt ”relevanta bestämmel-

ser i TRIPS-avtalet”. TRIPS-rådet fick också i uppdrag att ”undersöka” förhållandet mellan TRIPS och mångfaldskonventionen – men detta är alltså inte föremål för några förhandlingar. (Behandlingen av frågan hittills i CTE och TRIPS-rådet har diskuterats på sidorna 40–41).

Beslutet att inleda förhandlingar om ett antal miljöfrågor innehåller en brasklapp om att det togs ”utan att föregripa resultatet” av förhandlingarna, vilket antyder att staterna inte var överens om vad de ville att förhandlingarna skulle leda fram till. Beslutet var också resultatet av en hård maktstrid. EU var pådrivande för att frågan om miljöavtalen skulle förhandlas, medan USA motarbetade förslaget. Majoriteten av medlemsstaterna, särskilt bland utvecklingsländerna, skulle helst ha sett att alltihopa hade strukits. Nu blev det en kompromiss som inte har några större utsikter att leda någon vart – i alla fall inte framåt.

Mandatets begränsningar

Mandatet för förhandlingarna om förhållandet mellan WTO och de multilaterala miljöavtalen omfattar endast specifika handelsåtgärder, och begränsas till relationen mellan stater som är parter till en och samma MEA. Redan detta innebär stark begränsning av förhandlingarna.

Det har hittills inte hänt att någon konflikt kring specifika handelsåtgärder mellan parter i nu gällande miljökonventioner har tagits upp i WTO, och det är svårt att se vad WTO i så fall skulle ha med saken att göra. Det är just den sortens tvister som, enligt den CTE-rapport ministermötet i Singapore godkände, först och främst ska lösas inom ramen för respektive konvention. Det är därför svårt att förstå varför just denna frågeställning nu ska förhandlas i WTO. Men om förhandlingarna ändå leder fram till definitioner av tillåtna handelsåtgärder, och villkor och regler för hur de får tillämpas, så kan det inbjuda till att miljökonventionernas parter istället tar sina tvister till WTO. Resultatet av förtydligandena riskerar då att bli det motsatta mot den linje som Singaporemötet lade fast.

Den risken kan undanröjas om man kommer överens om att specificerade handelsåtgärder mellan parter till en miljökonvention ska skyddas från att utmanas i WTO. Ett sådant beslut kan ses som en tillämpning av *lex specialis*, med innebörden att parterna genom att ansluta sig till miljökonventionerna redan har av sagt sig vissa WTO-rättigheter. Enligt denna tolkning skulle ett beslut om att ”freda” miljöåtgärder under konventionerna alltså inte påverka några WTO-rättigheter, och det skulle då kunna rymmas inom Doha-mandatet. Men det är osannolikt att ett sådant beslut skulle accepteras i WTO, med mindre än att medlemmarna kan övertygas om att de handelsåtgärder som omfattas överensstämmer med både miljökonventionens och WTO:s principer och kriterier, och att de är så precist utformade att de lämnar lite utrymme för tolkningar.

De större och svårare problemen gäller tvister kring handelsåtgärder som inte uttryckligen nämns i konventionerna, och tvister mellan å ena sidan parter till en miljökonvention och å andra sidan länder som inte är parter till konventionen. Dessa frågor ligger nu helt utanför mandatet, och förhandlingarna kan inte bidra till att lösa dem. Följden av om en uppgörelse nås kring specificerade åtgärder mellan parter skulle dock kunna bli att stödet för åtgärder som inte täcks in av uppgörelsen försvagas, eller att de med automatik betraktas som otillåtna.

Det kan vara värt att här erinra om Överprövningsorganets utslag i räkstvisten. Det innebar ett stöd för handelsåtgärder som inte specificeras i en konvention och mot

stater som inte är parter till konventionen, och tillät diskriminering som grundas på produktionsmetoderna för annars lika produkter. Ser man till de politiska realiteterna och det rådande förhandlingsklimatet i WTO är det väl närmast troligt att förhandlingarna – om de alls kommer överens – skulle göra tolkningar som är betydligt mer restriktiva. Förhandlingarna kan således leda till ett resultat som är sämre än den praxis som redan har utvecklats inom tvistlösningssystemet.

Men förhandlingsmandatet innehåller ytterligare en begränsning. Dohadeklara- tionen slår i paragraf 32 fast att utfallet av förhandlingarna ”inte skall öka eller minska medlemsstaternas rättigheter och skyldigheter under de existerande WTO-avta- len” – här nämns särskilt SPS-avtalet – och inte heller ”rubba balansen mellan dessa rättigheter och skyldigheter”. Innebörden är att inga ändringar får göras i de existerande avtalen – uppdraget är endast att uttolka dem.

Förhandlingarna kommer således inte att kunna leda till några nya skrivningar i exempelvis TRIPS-, TBT- och SPS-avtalen, eller i GATT:s artikel XX. Det enda tänkbara utfallet är därför en mer politiskt förankrad uttolkning av samma karaktär som (men möjligen med ett annat innehåll än) Överprövningsorganets ”domar”, och eventuellt nya procedurregler. De konflikter mellan WTO-reglerna och MEA:s som inte kan lösas på detta sätt kommer antingen att förbli olösta, eller måste lösas genom ändringar av miljöavtalen.

Två miljöjurister från FIELD drar slutsatsen att mandatet verkar vara utformat så att förhandlingarna om förhållandet mellan MEA:s och WTO inte skall leda till några påtagliga resultat.³⁷

Att döma av EU-kommissionens inläga till CTE i mars 2004, angående förhand- lingarna kring miljökonventionerna och WTO, tycks det till och med finnas anled- ning att befara att förhandlingarna riskerar att backa från tidigare antagna positio- ner.³⁸ Kommissionen argumenterar där för några grundläggande ställningstaganden, som att miljökonventionerna är viktiga och nödvändiga instrument i den globala miljöförvaltningen, att det är konventionerna (och inte WTO) som skall formulera miljöpolitiken, och att konventionerna ska ha huvudansvaret för de frågor där de besitter expertisen. Till stöd för dessa positioner hänvisar EU upprepade gånger till den CTE-rapport som godkändes av ministerkonferensen i Singapore 1996. Åtta år senare tycks dessa ställningstaganden – även om de av kommissionen beskrivs som allmänt accepterade – ändå vara ifrågasatta vid förhandlingsbordet.

NGO-debatten

Medan det inför Seattle fanns en viss uppslutning från de tongivande internationella miljöorganisationernas sida kring förslag om att upprätta miljöstandarder eller liknande styrmedel i WTO, så har positionerna senare förskjutits. WWF slog inför mi- nistermötet i Cancun fast att ”WTO inte är rätt forum för att fatta beslut ... om miljöaspekter på handeln, såsom att specificera krav på miljömärkningssystem, utar- beta definitioner på miljövaror och -tjänster, eller förhållandet mellan WTO och mil- jökonventionerna”. Och Friends of the Earth International (FoEI) gjorde inför Can- cunmötet bedömningen att förhandlingar i WTO aldrig kommer att leda till beslut som går längre än formeln att miljö- och handelsregelverken skall ”vara ’ömsesidigt stödjande’, vilket i praktiken innebär ett status quo”, och att WTO ”definitivt inte

³⁷ *Multilateral Environmental Agreements in the WTO: Negotiations Under Para 31(1) of the Doha Mi- nisterial Declaration*, sid 3. Foundation of International Environmental Law. WWF, mars 2002.

³⁸ *The relationship between WTO rules and MEAs in the context of the global governance system*. Submission by the European Communities, TN/TE/W/39, 24 March 2004.

kommer att sätta miljökonventionerna över handelsreglerna”. FoEI begärde därför, med stöd från många andra organisationer, att ”förhandlingarna flyttas till ett mer neutralt forum, exempelvis till FN”.

Denna linje utgår från uppfattningen att de institutioner som skall definiera normer och fastsätta regler för miljöskydd måste ha ett mandat som på ett mycket tydligare sätt tar sin utgångspunkt i gemensamt fastställda mål för mänsklig utveckling och långsiktig förvaltning av naturresurserna. I praktiken finns dessa mål huvudsakligen formulerade i FN-stadgan, i FN:s deklarationer och konventioner, och i handlingsplanerna från 90-talens stora konferenser om bland annat miljö och utveckling, kvinnors och barns rättigheter, social utveckling och boende. De finns nu även till viss del sammanfattade i de åtta ”Millenniemaleten” som FN:s generalförsamling fastställde vid sitt särskilda möte i september 2000.³⁹

Det framhålls också att själva förhandlingsprocessen i WTO gör organisationen olämplig för att hantera miljöfrågorna. En förhandlingsrunda i WTO är enkelt uttryckt mycket mer av en byteshandel än vad som är försvarligt när man skall hantera de globala miljöfrågorna. Alla frågor kommer i den pågående rundan att ingå i en ”single undertaking” – ett samlat åtagande där utfallet inom ett område beror på vilka kompromisser som kan nås inom alla andra områden. Att en grupp länder genom en sådan överenskommelse får ökat tillträde till andra länders stålmarknader i utbyte mot att andra får bättre möjlighet att sälja sina textilvaror kan, om förhandlingen sker på jämlika villkor, tyckas förnuftigt och rättvist. Men att ett fattigt land skulle pressas att montera ner det sista skyddet för sina regnskogar i utbyte mot att kunna få exportera mera bomull vore inte försvarligt.

Men det vore heller inte bra om samma land i utbyte mot ökat tillträde till bomullsmarknaderna skulle tvingas acceptera miljöregler som gör det svårare för dem att exportera sina skogsprodukter. Förutsättningarna för att detta skulle leda till ett förbättrat skogsskydd är minimala – för att sådant skall fungera krävs helt andra instrument som säkerligen skulle innefatta folkligt deltagande, institutions- och kapacitetsuppbyggnad, och finansiering. Sådana program måste utvecklas inom och i samklang med den globala miljöförvaltningens och utvecklingssamarbetets institutioner.

En ny världsmiljöorganisation?

Trots de uppenbara svårigheterna att få till stånd nya förhandlingar om att vidareutveckla WTO-regelverken kan politiker, diplomater och förhandlare som är engagerade i den globala miljöpolitiken knappast ha undgått att notera hur den nya handelsorganisationen snabbt har etablerat sig som en central maktfaktor med tentakler in i en mängd politikområden som tills helt nyligen aldrig har betecknats som handelsfrågor. Det har säkert stimulerat förslagsställarna bakom ett antal idéer som har lanserats under det senaste decenniet, och som syftar till att skapa någon form av överordnad global miljöorganisation.

Förslagen har även en bakgrund i uppfattningen att staterna hittills har misslyckats med att skapa en fungerande institutionell ordning för att hantera det ömsesidiga internationella ekologiska beroendet. Den internationella miljöförvaltningen ses som svag, fragmenterad, underfinansierad och begränsad av snäva mandat. Det finns inget etablerat och effektivt forum där parterna kan föra en långsiktig och fokuserad dialog, fastställa prioriteringar och utarbeta handlingsplaner för att hantera miljöproblem med globala effekter.

³⁹ Se www.millenniemaleten.se

Inom FN-systemet hanteras miljöfrågorna – utöver i miljöprogrammet UNEP – av ett tiotal FN-organisationer, däribland fackorganen för jordbruk och livsmedel, sociala och kulturella frågor, hälsa, havsfrågor, och meteorologi; samt även av Kommissionen för hållbar utveckling (CSD) och Globala miljöfonden (GEF, vars sekretariat dock ligger hos Världsbanken). UNEP har endast status av ett program, med en samordnande och katalyserande roll och en budget på bara 100 miljoner dollar – vilket är mindre än omsättningen hos en ideell miljöorganisation som den amerikanska National Wildlife Federation. Utifrån de förutsättningarna kan UNEP kanske ändå sägas ha lyckats ganska bra. Den ekonomiska och sociala kommissionen ECOSOC, som har den överväldigande uppgiften att svara för övergripande samordning, har däremot inte förmått att leva upp till sitt ansvar.

Konventionerna är de starkaste miljöinstitutionerna i den meningen att de förvaltar bindande regler. Men det finns idag mycket svaga band mellan de olika konventionerna, vilket försvagar dem. De flesta miljökonventionerna innehåller därtill mycket svaga skrivningar om hur överenskommelserna skall kunna genomdrivas, och länder som inte lever upp till sina internationella miljöåtaganden kan räkna med inga eller mycket milda sanktioner.

Också kanalerna för att finansiera miljöinsatser är splittrade, och pengarna begränsade. På det nationella planet är tekniköverföring – ett centralt inslag i bland annat Klimatkonventionen, Baselkonventionen, KBM och Montrealprotokollet – ofta knuten till biståndsprogram och exportfinansiering, vilket färgar prioriteringarna.

Splittringen har, förutom att leda till allmän ineffektivitet, även gjort det svårare särskilt för utvecklingsländerna att delta aktivt i arbetet. Detsamma gäller för det civila samhället. Även för rika industriländer är mängden av olika fora, vart och ett med sina egna regelverk, förhandlingsmöten och rapporteringsrutiner, en betydande belastning på ansvariga departement och myndigheter.

För att komma till rätta med dessa svagheter har en vildvuxen flora av förslag om nya organisationer och initiativ börjat sippra fram. De främsta gemensamma argumenten för förslagen är:

- Förbättrad koordinering, effektivare administration, tydligare prioriteringar och minskad belastning på regeringsrepresentanter
- Stärkt auktoritet och förmåga att genomföra miljökonventionerna
- En snabbare överföring av teknik och finansiering
- Att skapa en samlad motvikt och motpart till WTO och dess starka tvistlösningsystem, stärka de fristående konventionerna och undvika att WTO får avgöra miljöfrågor där deras expertis är begränsad.⁴⁰

Inför femårsöversynen 1997 av arbetet efter Riokonferensen, som även den hölls i Rio, lade Brasilien, Singapore, Sydafrika och Tyskland fram ett gemensamt förslag om en "global paraplyorganisation för miljön" inom FN-systemet, med UNEP som en central del.⁴¹

På försommaren 2000, då Frankrike stod redo att överta ordförandeskapet i EU, förklarade premiärminister Jospin att Frankrike skulle verka för att det upprättas en

⁴⁰ *The Debate Over a World/Global Environment Organisation: A First Step Toward Improved International Institutional Arrangements for Environment and Development?* Lee A. Kimball, i Brack and Hyvarinen (eds): *Global Environmental Institutions – Perspectives on Reform*. RIIA, augusti 2002.

⁴¹ Brev till FN:s generalsekreterare 23 juni 1997 från Brasilien, Singapore, Sydafrika och Tyskland.

världsmiljöorganisation, WEO, som skulle säkra att staterna lever upp till sina internationella miljöåtaganden. Jospin menade att en WEO skulle ha ett mandat liknande WTO:s, och arbeta nära existerande organisationer som UNEP. Uppmaningen till att bilda en WEO upprepades senast av Frankrikes president Chirac och Tysklands förbundskansler Schröder efter ett gemensamt möte med de tyska och franska parlamenten i Versailles i januari 2003.

Likartade förslag, med namn som GEO, GEM eller WEDO, har kommit från en rad olika institutioner och debattörer.⁴² Dessa spänner från ett "super-UNEP" till lösli- gare nätverk som binder samman funktioner inom existerande strukturer och kompletterar dem med nya; från organisationer som enbart hanterar global miljöpolitik till sådana som även engagerar sig lokalt; från en samlad global mekanism för finansiering av miljö och utveckling, till en plattform för att medla fram bilaterala överenskommelser om miljöåtgärder i utbyte mot bistånd eller handelslättnader.

Inflytelserika kritiker menar dock att debatten om en världsmiljöorganisation, oavsett namnet, har fel utgångspunkter:

Kenyanen **Calestous Juma**, tidigare chef för mångfaldskonventionens sekretariat, erinrade i en direkt replik på det franska utspelet om Riokonferensens beslut att miljöarbetet ska bedrivas som en integrerad del av utvecklingen, och säger att ett nytt renodlat miljöorgan i detta perspektiv vore ett steg tillbaka. Han menade att inget av de vanligaste argumenten för en WEO – de globala miljöinstitutionernas fragmentering, bristen på verktyg för genomdrivande och för effektivare tekniköverföring, eller behovet av en motvikt till WTO – är giltigt. Decentralisering är ett mer skriande behov än centralisering, och miljökonventionernas styrka ligger i att de ger mer makt till stater och medborgare, inte till centraliserade FN-organ.

Att många utvecklingsländer inte kan leva upp till sina åtaganden i miljökonventionerna beror, enligt Juma, delvis på att de rikare länderna inte levt upp till *sina* åtaganden om att bistå med teknik och finansiering. Utvecklingsländernas erfarenheter av IMF och Världsbanken bidrar till deras oro för att en WEO skulle bli ytterligare ett verktyg för att ställa villkor och införa sanktioner mot länder i Syd.⁴³

Pakistaniern **Anil Najam**, professor i internationella relationer i Boston, menar också att analysen bakom ropen på en WEO felaktigt utgår från att det är de strukturella svagheter som är orsak till problemen i den globala miljöförvaltningen, och efterlyser en bättre åtskillnad i diskussionen mellan orsak och verkan. Det konsensus som skymtades i Rio – "hoppets seger över erfarenheten" – har sedan länge övergivits. Tio år av svikna löften har resulterat i en skriande brist på förtroende som omöjliggör en effektiv global miljöstyrning.

De internationella organisationerna och överenskommelserna var aldrig avsedda att ta itu med några av de viktigaste aktörer som orsakar miljöproblemen, menar Najam, eftersom industriländerna inte vill gå till botten med problemens orsaker. De vill inte heller ge mer makt till de globala miljöinstitutionerna. Bristen på samordning "har mödosamt byggts in i systemets utformning". Istället har de byggt upp en allt mäktigare Världshandelsorganisation. Det finns idag ingen vettig anledning att tro att en ny organisation skulle kunna ändra på det.⁴⁴

42 Global Environmental Organisation; Global Environmental Mechanism; World Environment and Development Organisation. Se litteraturlistan för referenser till några av förslagen.

43 *Stunning Green Progress*, Calestous Juma. Financial Times July 6, 2000.

44 *The Case Against GEO, WEO, or Whatever-else-EO*, Adil Najam. I *Global Environmental Institutions: Perspectives on Reform*, Brack and Hyvarinen (eds), RIIA August 2002.

Det sydbaserade NGO-nätverket **Third World Network**, TWN, sällar sig till skeptikerna. De menar att varje nytt institutionellt ramverk måste ha ett tydligt syfte och en bra maktbalans i beslutsfattandet, annars riskerar svagheterna i systemet att förvärras. TWN påpekar att en WEO skulle kunna vara ett steg bakåt i strävan att sätta hållbar utveckling snarare än miljö i centrum för debatten, och befarar att även en ny global institution skulle komma att präglas av en Nord-agenda.⁴⁵

Inget av förslagen om en WEO eller motsvarande har hittills vunnit något starkt gehör kring de internationella förhandlingsborden. De förhandlingar som fördes om de institutionella frågorna inför och på Johannesburgmötet begränsade sig till perspektivet att stärka UNEP, förnya CSD och förtydliga ECOSOC:s övergripande ansvar inom FN-systemet för frågorna om hållbar utveckling. Detta var i huvudsak också den svenska linjen inför mötet, där Sveriges representant ansvarade för arbetet med de institutionella frågorna. Sverige lade även fram underlaget till EU:s förhandlingspositioner i frågan.⁴⁶

Johannesburg

Även utan en diskussion om en ny organisation som skulle kunna matcha WTO i fråga om makt och inflytande, så borde frågorna kring vem som ska sätta agendan för debatten om handel, miljö och utveckling kunna ha förts framåt på FN:s konferens om hållbar utveckling, WSSD, som hölls i Johannesburg i augusti-september 2002. Konferensen lanserades som en uppföljning tio år efter Rio, med målen att ta ytterligare steg för att genomföra Riobesluten, men även behandla ”nya utmaningar och möjligheter”.⁴⁷ Frågan om hur målen, principerna och besluten från Rio skulle kunna säkras i ljuset av det stärkta handelsregelverket var en uppenbar sådan utmaning.

Utfallet var däremot nära att bli det motsatta. Redan tidigt stod det klart att WSSD inte skulle ha modet eller viljan att ta initiativ i de fortsatta diskussionerna om FN:s utvecklings- och miljödagordning kontra WTO:s handelsregelverk. Mötet skulle nöja sig med att upprepa den vanliga frasen om att miljö och handel skall vara ”ömsesidigt stödjande”, och hänvisa de vidare diskussionerna till den förhandlingsrundan i WTO.

Men mot slutet av WSSD höll det på att gå mycket värre än så. Under flera dagar innehöll förhandlingstexten skrivningar om att det ”ömsesidiga stödjandet” måste stå i överensstämmelse med WTO-reglerna. Implikationen om detta hade accepterats hade blivit att ett toppmöte arrangerat av FN givit WTO-reglerna ett formellt erkännande som överordnade i förhållande till utvecklingsmålen och miljökonventionerna. Eventuella konflikter dem emellan skulle då bara ha kunnat lösas genom att de senare hade fått anpassas till handelsreglerna.

Situationen räddades i sista stund och nästan egenhändigt av den etiopiske delegaten Tewolde Egziabher, som i ett passionerat tal förklarade att hans fattiga land inte kunde acceptera att de rättigheter de kunnat säkra genom exempelvis Konventionen om biologisk mångfald skulle kunna ifrågasättas av WTO. Först efter detta inlägg accepterade EU och flera andra grupper att frasen skulle strykas.⁴⁸

⁴⁵ *International Environmental Governance – Some issues from a Developing Country Perspective*, Third World Network Working Paper September 2001.

⁴⁶ *Johannesburg – FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling*. Regeringens skrivelse 2002/03:29, s. 15 ff.

⁴⁷ Generalförsamlingens resolution A/RES/55/199, 20 december 2000.

⁴⁸ Texten gick egentligen emot EU:s position, men hade av något skäl fått passera i ett tidigare skede av förhandlingarna och EU ville därför själv inte ta initiativ till att stryka den.

Likväl kvarstår en formulering i handlingsplanen som säger att det ömsesidiga stödet mellan handelsregelverket och de multilaterala miljöavtalen skall främjas ”till stöd för det arbetsprogram som har antagits av WTO”.⁴⁹ WTO:s Kommitté för handel och miljö, CTE, och dess Kommitté för handel och utveckling anmodas fungera som fora för att diskutera hur utvecklings- och miljöaspekter i handelsförhandlingarna ska kunna bidra till en hållbar utveckling ”i enlighet med de åtaganden som har gjorts inom ramen för ministerdeklarationen från Doha”.⁵⁰

I Johannesburg missades således möjligheten att ta initiativ till att diskutera förhållandet mellan handel och miljö i mer utvecklingsinriktade fora som står fria från WTO. Mötet blev också ett missat tillfälle att operationalisera vad ett ”ömsesidigt stödjande” innebär (men möjligen var det redan innan orealistiskt att hoppas på det). WTO:s medlemsstater hade i Doha givit WTO mandatet att förhandla frågorna om förhållandet mellan handelsreglerna och miljöavtalen. När regeringscheferna, miljöministrarna och de mer utvecklingsinriktade ministrarna som samlades i Johannesburg inte tog några ytterligare initiativ i denna fråga så lämnades ansvaret tillbaka till WTO-förhandlarna att avgöra i vilken utsträckning WTO-medlemmar behöver leva upp till sina åtaganden i konventionerna.

⁴⁹ *Genomförandeplan antagen av världstoppmötet om hållbar utveckling*, paragraf 98. Svensk översättning publicerad i regeringens skrivelse 2002/03:29, ”*Johannesburg – FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling*”, Bilaga 2.

⁵⁰ *Ibid*, paragraf 97 (a).

5. En annan väg

Hur ser då vägen framåt ut? Hur ska den globala miljöförvaltningen kunna stärkas och miljöfrågorna integreras ytterligare med arbetet för en hållbar utveckling? Och hur ska handelsreglerna kunna bli verktyg att använda för att befrämja en rättvis och hållbar utveckling?

Inget tyder på att det finns några politiska förutsättningar för att ens drömma om en ny global miljöorganisation som kan matcha WTO, och kanske vore en sådan svaret på fel fråga. Troligen måste en mer pragmatisk väg framåt istället sökas i en rad olika fora, och med en uppsättning samlade men olika strategier för att lösa mer specifika problem.

Men för att dessa strategier skall kunna leda till något betydande resultat krävs det ett nytt politisk åtagande, som i grunden handlar om att vidareutveckla besluten och lärdomarna från Rio. Det handlar om att konkret tillämpa begreppet hållbar utveckling i alla dess delar, och om att verkställa principen om gemensamt men olika ansvar över hela fältet. Av det följer ett tungt ansvar för de rika länderna att både gå före och genomföra de nödvändiga förändringarna i sina egna produktions- och konsumtionsmönster, och att utan egenintresse och baktankar göra pengar och teknik tillgängliga för att möta behoven i utvecklingsländer och övergångsekonomier.

Sedan världssamfundet misslyckats med att utnyttja Johannesburgkonferensen för att göra detta, så är det svårt att på kortare sikt se hur det ska kunna gå till. Särskilt som den politiska viljan att åstadkomma något sådant inte är påtaglig hos någon av de inflytelserikare maktgrupperingarna.

De handlingsvägar som beskrivs i det följande försöker se till helheten av vad som skulle behöva göras, men utan att presentera ett sammanhållet paket som måste antas på en och samma gång (vilket alltså vore högst osannolikt). Snarare kan små steg var för sig leda till vissa förbättringar, samtidigt som ”goda krafter” får sträva mot att förverkliga helheten. Och redan idag finns det några initiativ som kan leda en bit i rätt riktning...

Reformer i WTO

För WTO:s del är den omedelbara utmaningen utifrån de perspektiv som diskuteras i denna skrift ungefär desamma som för organisationen i stort: genomgripande reformer behövs för att skapa legitimitet och förtroende för organisationen. Fördelen med detta är att den kraft som krävs för att driva en förändringsprocess inte behöver komma ur ett förnyat engagemang för hållbar utveckling och en bättre global miljöförvaltning.

Dessa reformer måste beröra alla de centrala delarna i systemet:

- En revidering av de avtal som snedvrider handelsreglerna till utvecklingsländernas nackdel, begränsar deras utrymme att bedriva en nationell utvecklingspolitik och påtvingar dem regelverk som är anpassade till ekonomier på helt andra utvecklingsnivåer.
- Ett effektivt genomförande av de positiva rättigheter som utvecklingsländerna ändå har enligt avtalen, såsom reglerna för särskild och differentierad behandling.

- En demokratisering av WTO:s beslutsprocesser, som efter sammanbrottet i Cancún alltmer framstår som en ödesfråga för organisationen.

Twistlösningspaneler och Överprövningsorganet har förvisso, som tidigare konstaterats, under de senaste åren uttalat sig allt tydligare för att skrivningarna om hållbar utveckling i WTO-avtalen skall betraktas som operativa, och man erkänner att andra regelverk – inklusive miljökonventionerna – är legitima att ta hänsyn till när handelsvister skall bedömas. Utveckling inom uttolkningen av WTO-regelverken i förhållande till miljön har på så sätt till största delen gått framåt.

Även dessa framsteg är dock problematiska ur ett maktperspektiv. Förutom att frågorna fortfarande avgörs ensidigt inom WTO, så har de mer positiva tolkningarna utvecklats av twistlösningsmekanismerna, det vill säga av jurister och inte politiker. Vid förhandlingsborden riskerar positionerna däremot ständigt att flyttas bakåt. Det kan förstås delvis förklaras av ett genuint ointresse från vissa regeringars sida för miljöfrågorna. Men många av de utvecklingsländer som idag agerar bromsklossar i förhandlingarna skulle säkerligen kunna vinnas över till mer proaktiva positioner om WTO som institution och handelsreglerna i sin helhet inte konsekvent missgynnade dem.

Framstegen rör sig dessutom uteslutande inom en begränsad sfär, nämligen kring frågan om vad ett land ska tillåtas göra för att skydda den egna (och i viss mån den globala) miljön. Vad WTO-reglerna inte alls förmått, eller ens försökt, hantera är följande: om ett land inte rättar sig efter en miljökonvention (vare sig det ratificerat konventionen eller står utanför), eller inte respekterar andra internationella beslut, så kan det fungera som en dold subvention av den egna produktionen. Producenter i industriländer som inte gjort något åtagande att minska sina koldioxidutsläpp kan uppenbarligen få en konkurrensfördel framför producenter i ett land där staten infört en hög energi- eller koldioxidskatt i syfte att minska sina koldioxidutsläpp.

Vi kan troligen vänta oss (i alla fall om Kyoto-processen inte havererar helt) att WTO snart måste ta ställning till om länder med höga energi- eller koldioxidskatter får införa importskatter som utjämnar kostnaden för de inhemska och utländska producenterna på hemmamarknaden. Men vägen är lång innan WTO kommer att överväga att besluta att produkter från ett land som inte försöker minska sina koldioxidutsläpp därmed erhåller en otillåten subvention. Just ett sådant synsätt är däremot något av det som krävs för att WTO-reglerna och (i detta fall) Klimatkonventionen/Kyotoprotokollet ska kunna bli ”ömsesidigt stödjande”. Tillämpat på exempelvis TRIPS-avtalet skulle detta synsätt betyda att WTO inte skulle erkänna patent eller andra former av skydd för biologiska produkter om mångfaldskonventionens krav på medgivande och en rättvis fördelning av vinsterna av nyttjandet inte hade tillgodosetts.

Som ett första steg i arbetet för att bedöma hur handelsreglerna påverkar det internationella och nationella miljöarbetet behöver konsekvensanalyser genomföras. I de senaste fem-sex årens internationella debatt om handelsregelverket har frågan om en konsekvensanalys av hela regelverket varit ett starkt och återkommande krav från folkrörelser av alla schatteringar. De flesta tongivande staterna har dock varit ointresserade av att göra analyser av det existerande regelverket. I handlingsplanen från Johannesburg finns således bara skrivningar om att ”uppmuntra en frivillig användning av miljökonsekvensbedömningar som ett viktigt verktyg på nationell nivå” och att

”tillhandahålla tekniskt bistånd till utvecklingsländer för detta ändamål”, men inget om behovet av att analysera vad handelssystemet i sig har för effekter.⁵¹

EU satsade betydande resurser på en ”hållbarhetsanalys” av delar av den tänkta Doha-rundan, men resultaten har sammantaget varit alltför fläckvisa och ospecifika, och kom alldeles för sent för att påverka något i processen fram till Cancún. Det närmaste en övergripande konsekvensanalys som går att hitta torde vara en studie som gjordes på uppdrag av UNDP, och som resulterade i rapporten ”Making Global Trade Work for People”.⁵² Rapportens anslag är dock alltför brett för att kunna erbjuda en tillräcklig analys av miljökonsekvenserna, så det arbetet återstår att göra.

Baserat på en konsekvensanalys kan en rad korrigeringar och revideringar behöva göras i WTO-regelverket. Vilka miljöåtgärder som stater bör och får vidta dock är inte en fråga som skall avgöras av WTO. Därtill har WTO varken något relevant mandat, eller den kompetens som är nödvändig för att göra de riktiga bedömningarna.

I motsats till linjen om att ”stärka WTO:s miljöarbete” bör inriktningen därför snarare vara att tydligare definiera vilka olika miljörelaterade problem som organisationen stöter på, och ange de olika kompetenta institutioner och organ frågorna skall hänvisas till – exempelvis miljökonventionernas sekretariat eller expertpaneler, UNEP eller andra relevanta fackorgan.

Stärk miljökonventionerna

I den kritiska diskussionen om miljöfrågornas hantering inom WTO-systemet målas en ibland lite väl smickrande bild av de multilaterala miljöavtalen och konventionerna. Men konventionerna är resultaten av förhandlingar mellan till största delen samma stater, och i vissa fall samma regeringar, som även fattat beslut om de gällande WTO-reglerna. Även i förhandlingarna om miljökonventionerna har motstridiga intressen lett till ofta dåliga kompromisser. Dessutom har (som redan konstaterats i kapitel 2) WTO:s tillskyndare i flera fall redan lyckats skriva in formuleringar som i vissa avseenden gör konventionerna underordnade WTO-reglerna.

Flera andra problem har också berörts, såsom bristen på möjligheter till sanktioner eller andra mekanismer för efterlevnad, avsaknaden av effektiva organ för att hantera tvister inom konventionerna, och avsaknaden i konventionstexterna av specificerade handelsåtgärder som får användas för att främja konventionernas mål och syften. Därutöver är flera av konventionerna skrivna i en tid långt innan hållbar utveckling blev ett etablerat förhållningssätt i den globala miljöpolitiken. Särskilt några av de äldre avtalen saknar en helhetssyn på miljö och utveckling, och erkänner inte principen om gemensamt och olika ansvar.

För att hävda konventionernas oberoende och ställning gentemot WTO-systemet måste alltså konventionerna själva stärkas. Det skulle behövas en systematisk genomgång och revidering av samtliga multilaterala miljöavtal (åtminstone av de 41 kärnkonventionerna) i syfte att ”uppdatera” dem med avseende på utvecklingsperspektiv och fördelningen av ansvar och bördor mellan Nord och Syd, liksom för att stryka bort de mer undergivna skrivningarna om förhållandet mellan miljöavtalen och WTO i några av de senare konventionerna. Processen skulle på sikt behöva leda till:

- Stärkta kopplingar i konventionerna till hållbar utveckling och till gemensamt men olika ansvar

⁵¹ Genomförandeplan antagen av världstoppmötet om hållbar utveckling, paragraf 97 (d).

⁵² *Making Global Trade Work for People*. UNDP, Heinrich Böll Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Rockefeller Foundation och Wallace Global Fund, 2003.

- Stärkta mekanismer för efterlevnad och sanktioner
- Effektivare mekanismer för finansiering och tekniköverföring
- Tydliga skrivningar om konventionernas företräde framför handelsreglerna
- Luckor mellan konventionerna behöver täppas igen. Systemet med de miljöavtal som finns idag är inte tillkommet efter någon medveten plan, och definitivt inte uppbyggt med syfte att säkra möjligheterna att genomföra en effektiv miljöpolitik som utmanas av WTO:s handelsregler.
- Samordning mellan åtminstone grupper av konventioner för att utveckla synergier, till exempel genom att bygga upp gemensam juridisk kapacitet, samordnade förhandlingsmöten, samordning av finansiering med mera.⁵³

Tvistlösning

Som vi sett är det bland miljökonventionerna bara Rotterdamkonventionen, Montrealprotokollet och Havsrättskonventionen som har egna tvistlösningsmekanismer, men bara den sistnämnda har någonsin använts för att avgöra någon tvist. Den enda riktigt fungerande plattformen för att hantera handelsrelaterade miljötvister är idag WTO:s tvistlösningssystem. Systemet lider dock av den avgörande begränsningen att det fortfarande enbart bedömer vissa miljöskyddsåtgärders tillåtlighet under WTO-reglerna – om än med vad som verkar vara en tilltagande grad av utblickar mot ett bredare miljörettsligt landskap. Ett tvistlösningssystem måste dock även kunna bedöma om WTO-regler bryter mot vad som stadgas i miljöavtalen.

Dessutom, även om det skulle fattas ett politiskt beslut om att miljökonventionerna skall vara överordnade WTO-reglerna, så skulle principen undermineras om det är WTO som har procedurerna och jurisdiktionen för att avgöra tvister.

För att komma ifrån den privilegierade ställning som WTO-reglerna har när tvister mellan regelverk avgörs i WTO:s egen domstol måste handelsrelaterade miljöfrågor hanteras av miljöexpertis utanför WTO:s ramar. Som ett minimum måste miljökonventionernas partsmöten, kanske i samarbete med UNEP, ges ansvaret för att avgöra om en handelsåtgärd satts in för att uppnå ett legitimt miljösmål.

Men det vore naivt att utgå från att alla tänkbara handelsåtgärder som vidtas med hänvisning till en konvention automatiskt är acceptabla, ens ur miljösynpunkt. Konventionerna skapar inte enbart effektiv och legitim policy som alltid tillämpas på ett konsekvent och försvarbart sätt. Något system av principer för att avgöra miljörelaterade handelsåtgärders legitimitet både ur ett handels- och ett miljöperspektiv måste därför utarbetas.

Egentligen är varken WTO:s eller konventionernas egna mekanismer särskilt väl lämpade för att lösa tvister mellan de olika regelverken. Lämpligare plattformar måste antingen identifieras eller skapas.

Internationella domstolen i Haag har just den uttryckliga uppgiften. Domstolen kom till för att behandla tvister som uppstår när internationell lag inte respekteras, men också för att på begäran av internationella organisationer och organ yttra sig över juridiska frågor. För att en tvist ska kunna tas upp för ett bindande avgörande i Internationella domstolen krävs det dock att de inblandade staterna ger sitt samtycke.

Domstolen har sedan 1993 en miljökammar – men inte heller den har någonsin använts. Domstolen har dock behandlat ett fåtal fall som har kopplingar till miljöfrågor.

⁵³ *International Environmental Governance – Some Issues from a Developing Country Perspective*, Third World Working Paper September 2001.

Konventionen om biologisk mångfald och Klimatkonventionen hänvisar explicit till Internationella domstolen för att lösa tvister. En uppenbar handlingsväg vore således att verka för att flera av de multilaterala miljökonventionerna fattar beslut om att använda sig av Internationella domstolen som tvistlösningsmekanism. Men för att Internationella domstolen ska kunna hantera tvister mellan konventionerna och WTO krävs nog att WTO samtidigt beslutar att åtminstone tvister som anknyter till andra internationella regelverk skall lyftas ur den egna tvistlösningsmekanismen. Inför toppmötet i Johannesburg presenterade 16 internationella miljödebattörer just ett sådant förslag.⁵⁴

Det förefaller dock inte sannolikt att de tongivande medlemsstaterna i WTO utan vidare skulle släppa ifrån sig den makt som kontrollen över tvistlösningsystemet ger. För att driva fram en debatt om hur WTO-systemet i praktiken gör andra internationella regelverk maktlösa skulle det säkert hjälpa om något land – helst en större grupp av länder – så fort en god anledning uppstår anmäler en konflikt mellan miljöregelverken och WTO till Internationella domstolen (alternativt begär ett utlåtande kring en potentiell konfliktfråga där både handelsavtal och miljöavtal är inblandade).

En tvistlösningsmekanism som står fri från WTO behöver även ha mandat att behandla legitimiteten hos handelsåtgärder som inte specifikt regleras av miljökonventionerna, eller som inte ens täcks in av dem, men som följer av de åtaganden det internationella samfundet har gjort i andra fora. Det kan gälla exempelvis millenniemålen, Agenda 21 och Rio-deklarationen, handlingsplanen från Johannesburg eller deklarationerna från UNEP:s Globala miljöministerfora.

Slutord

Sedan WTO-mötet i Geneve i början av augusti 2004 av allt att döma lyckats återuppliva Doharundan så förefaller det, åtminstone för tillfället, mera troligt att frågan om WTO:s förhållande till miljökonventionerna faktiskt kommer att förhandlas som en del av en ny överenskommelse.

Men det betyder inte att utsikterna för att finna miljömässigt acceptabla lösningar har ökat. Kanske är det till och med tvärt om. Diskussionerna om handelsåtgärder som motiveras av staternas åtaganden under miljökonventionerna har paketerats i en allt-eller-ingenet-förhandling där det är helt andra intressen som står i förgrunden, och där förhandlingsdynamiken lär sporra inte minst utvecklingsländerna att spjärna emot varje beslut som de misstänker kan tjäna industriländernas protektionistiska syften. Det återstår ännu för EU att bevisa att det inte är egna handelspolitiska intressen som gör att EU-kommissionen driver frågan om miljökonventionernas integritet i dessa förhandlingar.

Det återstår även för kommissionen att övertyga omvärlden om att EU inte bara presenterar förslag och positioner som man på förhand vet inte kommer att antas. De goda principer som EU förespråkade i sin inlaga till förhandlingskommittén i mars 2004 har, trots att de till största delen bygger på tidigare tagna beslut, liten möjlighet att vinna allmän acceptans i en WTO-förhandling. Om EU verkligen vill komma framåt i frågan så skulle det onekligen vara taktiskt smartare att koppla loss den från kattrakandet om marknadstillträde, Singaporefrågor och värnandet av EU:s jordbrukssubventioner. EU borde därför ta initiativ till att resa diskussionen i exem-

⁵⁴ "The Jo'burg Memo – Fairness in a Fragile World". Memorandum for the World Summit on Sustainable Development. Wolfgang Sachs et al (eds). Heinrich Böll Foundation, april 2002.

pelvis Kommissionen om hållbar utveckling och ECOSOC, och på UNEP:s globala miljöministermöten (GMEF). Men medan förhandlingar nu förs i WTO kan det bli svårare, som erfarenheten från Johannesburg visade, att resa frågan i andra fora.

En strategi för att säkerställa de åtgärder som är nödvändiga för att förverkliga miljökonventionernas mål och ambitioner måste i övrigt arbeta utifrån de tre parallella spår som diskuterats ovan:

- **Reformera WTO**

För att skapa legitimitet och förtroende för organisationen, både hos det civila samhället och bland länder i Syd, måste flera centrala avtal revideras, överenskommelserna om särskild och differentierad behandling för utvecklingsländernas genomföras, och organisationens beslutsprocesser demokratiseras.

- **Vässa och samordna miljökonventionerna**

Initiativ behöver tas till en samlad översyn av konventionerna särskilt vad gäller principen om gemensamt men olika ansvar i de äldre konventionerna, och integritet i förhållande till WTO i de nya, samt stärkta mekanismer för efterlevnad, finansiering och tekniköverföring. Dessutom behövs en effektivare samordning mellan konventionerna, och kanske även nya eller utvidgade konventioner för att täppa till luckor i regelverket.

- **Använd fristående tvistlösningsmekanismer**

Alla tvister som rör förhållandet mellan miljökonventionerna och handelsregelverket måste lyftas ut från WTO. Som ett minimum måste miljökonventionerna ges ansvaret för att avgöra om en handelsåtgärd satts in för att uppnå ett legitimt miljömål. Internationella domstolen i Haag kan vara ett lämpligt forum för att lösa tvister som rör motsättningar mellan de två regelverken. Möjligheter att göra det finns redan idag, och bör utnyttjas så snart ett lämpligt pilotfall har identifierats.

Litteratur och webbresurser

Allmänt om handel och miljö

Discussion Paper on the World Trade Organisation and Multilateral Environmental Agreements. Vincente Paulo B. Yu III, 2002. (Friends of the Earth)

Environment and Trade – A Handbook. UNEP och IISD, 2000.
www.unep.ch/etu/etp/acts/aware/handbook.pdf

Green Politics. Global Environmental Negotiations 1. Anil Agarwal et al (red.). Centre for Science and Environment, New Delhi 1999. S 249–298 behandlar specifikt förhandlingarna kring handel och miljö.

Making Global Trade Work for People. UNDP, Heinrich Böll Foundation, Rockefeller Brothers Fund, Rockefeller Foundation och Wallace Global Fund, 2003. Kapitel 18 behandlar Trade and Environmental Policy.

Multilateral Environmental Agreements and the WTO. Duncan Brack and Kevin Gray. IISD och RIIA, september 2003. www.riia.org/pdf/research/sdp/MEAs and WTO.pdf

Multilateral Environmental Agreements in the WTO: Negotiations Under Para 31(1) of the Doha Ministerial Declaration. Foundation of International Environmental Law (FIELD). WWF, mars 2002. www.panda.org/downloads/policy/measwto.pdf

Poles Apart. Global Environmental Negotiations 2. Anil Agarwal et al (red.). Centre for Science and Environment, New Delhi 2001. S 337–364 behandlar specifikt förhandlingarna kring handel och miljö.

Strategy Briefing Paper on Paragraph 31 (i) of the Doha Ministerial Declaration: The MEA-WTO Relationship Negotiations. Vincente Paulo B. Yu III, 2002. (Friends of the Earth)

The State of Trade and Environmental Law 2003 – Implications for Doha and Beyond. Howard Mann och David Porter. IISD och CIEL, september 2003.
www.iisd.org/pdf/2003/trade_enviro_law_2003.pdf

Trade and Environment in the WTO: after Cancún. Duncan Brack & Thomas Branczik. Briefing Paper No. 9, RIIA, februari 2004. www.riia.org/research/sdp/T&EFeb04.pdf

Handel och miljö – speciella frågor

Biodiversity for Sale – Dismantling the hype about benefit sharing. GRAIN och Gaia Foundation, april 2000. www.grain.org/briefings_files/benefitsharing.pdf

Climate and Trade Rules – harmony or conflict? Kommerskollegium 2004.
www.kommers.se/binaries/attachments/2500_Climate and Trade Rules.pdf

Fair and Equitable – Sharing the benefits from use of genetic resources and traditional knowledge, Byström, Einarsson och Axelsson-Nycander, Vetenskapliga rådet för biologisk mångfald 1999. www.internat.environ.se/documents/nature/biodiver/final.pdf

The Next Trade War? GM Products, the Cartagena Protocol and the WTO. Duncan Brack, Robert Falkner och Judith Groll. RIIA september 2003.
www.riia.org/pdf/research/sdp/Next trade war GM CP & WTO Brack et al Sept 03.pdf

WTO-regler i praktiken – handelskonflikter om råkor och hormonkött. Gunnel Axelsson Nycander. I *”Inga givna vinster – om WTO, Världshandeln och utvecklingen i världen”*, Maud Johansson (red.), Forum Syd 1999.

Global miljöförvaltning, Rio och Johannesburg

Agenda 21 <http://www.mls.miljo.gu.se/agenda21/innehall.htm>

Riodeklarationen <http://miljo.regeringen.se/hut/pdf/riodeklarationen.pdf>

FN:s Millenniemål www.millenniemaalen.se

En sammanfattning av diskussionerna om handel och miljö på CSD-8 finns i Earth Negotiations Bulletin Vol. 5 No. 157 på <http://www.iisd.ca/vol05/#csd8>

Genomförandeplan antagen av världstoppmötet för hållbar utveckling. Svensk översättning publicerad i Regeringens skrivelse 2002/03:29, *”Johannesburg – FN:s världstoppmöte om hållbar utveckling”*, Bilaga 2.

Global Environmental Institutions – Perspectives on Reform. Daniel K. Esty och Maria H. Ivanova (red.). RIIA augusti 2002. <http://www.riia.org/pdf/research/sdp/Global Environmental Institutions 2002.pdf>

International Environmental Disputes. International forums for non-compliance and dispute settlement in environment-related cases. Duncan Brack. RIIA mars 2001.
<http://www.riia.org/pdf/research/sdp/envdisputes.pdf>

International Environmental Governance: Multilateral Environmental Agreements (MEAs) Meeting of the Open-ended Intergovernmental Group of Ministers or their Representatives on International Environmental Governance, New York, 18 April 2001.
http://www.unep.org/IEG/docs/working%20documents/MEA_full/INF3_MEA_Add.doc
En sammanfattning av rapporten finns på
http://www.unep.org/IEG/docs/working%20documents/MEA_summary/IGM-1-INF-1.doc

International Environmental Governance – Some issues from a Developing Country Perspective. TWN Working Paper, September 2001. <http://www.twinside.org.sg/title/ieg.htm>

The Jo'burg Memo – Fairness in a Fragile World. Memorandum for the World Summit on Sustainable Development. Wolfgang Sachs et al (eds). Heinrich Böll Foundation April 2002. www.joburgmemo.org/

Whither MEAs? The Role of International Environmental Management in the Trade and Environment Agenda. Konrad von Moltke, IISD 2001.
http://www.iisd.org/pdf/trade_whither_meas.pdf

Världsmiljöorganisation mm

Brev om en global paraplyorganisation för miljön, till FN:s generalsekreterare 23 juni 1997 från Brasilien, Singapore, Sydafrika och Tyskland.
<http://www.un.org/documents/ga/docs/S-19/plenary/as19-23.htm>

A World Environment and Development Organisation: Functions, Opportunities, Issues. Biermann, Simonis et al. Policy Paper 9, Stiftung Entwicklung und Frieden, June 1998.

Stunting Green Progress. Calestous Juma. Financial Times 6 juli 2000.
http://www.biotech-info.net/stunting_green.html

The Case Against GEO, WEO, or Whatever-else-EO. Adil Najam. I *Global Environmental Institutions: Perspectives on Reform*, Brack and Hyvarinen (eds), RIIA August 2002.

The Case for a Global Environmental Organisation. Daniel C. Esty. I *Managing the World Economy: Fifty Years After Bretton Woods*, Peter Keenen (ed.). Institute for International Economics 1994.

The Case for a World Environmental Organisation. Frank Biermann. *Environment*, 42(9): 22-31. 2000.

WTO-dokument

List of MEAs containing potential trade measures. WT/CTE/W/16/Rev.1

Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs – Note by the Secretariat. Committee on Trade and Environment. WT/CTE/W/160/Rev.1 14 June 2001

Summary of Activities of the Committee on Trade and Environment (1995) Presented by the Chairman. WT/CTE/W/17

WTO:s hemsida – <http://www.wto.org>

Miljökonventioner

Baselkonventionen – <http://www.basel.int/about.html>

Cartagenaprotokollet – <http://www.biodiv.org/biosafety>

CITES – <http://www.cites.org/>

Klimatkonventionen och Kyotoprotokollet – <http://unfccc.int/>

Konventionen om biologisk mångfald – <http://www.biodiv.org>

Montrealprotokollet – <http://www.unep.org/ozone/index-en.shtml>

Rotterdamkonventionen – <http://www.pic.int/>

Stockholmskonventionen – <http://www.pops.int/>

Wienkonventionen Law of Treaties – <http://www.un.org/law/ilc/texts/treaties.htm>

Globala Studier

Nr 4: Trade and hunger – an overview of case studies on the impact of trade liberalisation on food security. John Madeley. Oktober 2000

Nr 5: Jordbruket och WTO – kan avreglering förenas med trygg livsmedelsförsörjning och ekologisk uthållighet? Peter Einarsson. Maj 2001

Nr 6: Svensk export och skuldfrågan – möjligheter och utmaningar för exportkreditgarantier. Dennis Pamlin. Januari 2001

Nr 7: Löftenas årtionde – en sammanfattning av 1990-talets FN-konferenser. Johan Romare. Februari 2001

Nr 8: Det globala kasinot och dess kritiker från Keynes till Tobin. Kenneth Hermele. Mars 2001

Nr 9: Globala företag – globalt ansvar? En studie om Volvo och Ericsson. Kristina Bjurling och Helena Bergh de Medeiros. Oktober 2001

Nr 10: TRIPS – vad betyder WTO:s patentavtal för de fattiga ländernas människor och miljö? Marie Byström och Peter Einarsson. April 2002

Nr 11: Skuldskrisen – en liten bok om Syds stora låns. Kenneth Hermele. November 2001

Nr 12: Fattigdomsbekämpning på de fattigas villkor? En studie om Poverty Reduction Strategies – Världsbankens och IMF:s nya initiativ för fattigdomsbekämpning. Sofia Walan. April 2002

Nr 13: Ekologisk skuld – ett hinder för utveckling. Klas Rönnbäck. Juni 2002

Nr 14: Hur den fattiges fisk hamnar på den rikes bord. EU:s gemensamma fiskeripolitik och dess effekter för länder i Syd. Staffan Danielsson. Oktober 2002

Nr 15: Har världen blivit bättre? Fakta om välfärd och miljö. Mats Wingborg och Markus Larsson. Januari 2003

Nr 16: Att handla för jämställdhet – ett genderperspektiv på global handel och WTO. Klas Rönnbäck. Mars 2003

Nr 17: Vägar ut ur skuldfällan. Kenneth Hermele. Mars 2003

Nr 18: Ställ företag till svars! Förslag till globalt bindande regelverk. Tove Zetterström. Juni 2003

Nr 19: Investera för utveckling – fakta och myter om utländska investeringar och investeringsavtal. Mattias Söderberg och Maud Johansson. September 2003

Nr 20: Världens ordning, 60 år med Världsbanken och IMF. Kenneth Hermele. September 2004

••• Beställ

Rapporterna kan beställas från Forum Syd (från 50 kr/styck) eller laddas ner från www.forumsyd.se. Om du vill prenumerera på Globala Studier eller få information om nya nummer per e-post, meddela Forum Syd på globalastudier@forumsyd.se eller 08-506 370 00.

Det har pågått en livlig debatt om relationen mellan internationella miljöregler och handelsregler de senaste åren. Vad händer när ansträngningar för att skydda miljön kommer i konflikt med strävan efter en friare handel? Idag får ofta miljön stå tillbaka, men det skulle inte behöva vara så.

Rapporten pekar på flera åtgärder för att ge det internationella samarbetet för en hållbar utveckling bättre möjligheter. Det handlar om att förändra handelsreglerna, skärpa miljöavtalen och etablera tvistlösningsmekanismer fristående från WTO.

Göran Eklöf har arbetat flera år som chef på Svenska Naturskyddsföreningens internationella avdelning och är nu fristående skribent.