

Miljøhensyn i verdenshandelen

**Annemarie Munk Hansen, Ph.D.-stipendiat,
Institut for International Økonomi og Virksomhedsledelse
Peter Lotz, lektor, Institut for Erhvervs-
og Samfundsforskning, Handelshøjskolen i København**

I aftaleteksten fra de seneste multilaterale handelsforhandlinger under GATT hedder det, at handelen skal øges på et miljømæssigt bæredygtigt grundlag. I Danmark blev koblingen mellem miljø og handel behandlet i Folketinget den 24. januar 1995, hvor man nåede til enighed om en officiel dansk holdning til såkaldte grønne klausuler. Arbejdet for frihandel skal således fremover sidestilles med hensynet til miljøet.¹

Emnet for denne artikel er sammenhængen mellem handel og miljø. Først ser vi på, hvorvidt en friere verdenshandel bidrager til voksende forurening. Spørgsmålet er, om der er grund til at ofre den internationale handel særlig opmærksomhed og eventuelt regulere den af hensyn til miljøet. Artiklen konkluderer, at fri handel og hensynet til miljøet ikke generelt er modsatrettede, og at handelen som udgangspunkt derfor ikke bør begrænses. Dernæst skifter vi perspektiv og diskuterer, hvorvidt afvigelser fra frihandelsdoktrinen i form af handelspolitiske sanktioner i internationale miljøaftaler eventuelt kan bidrage til at holde miljøproblemerne under kontrol. Kan indskrænkninger i den frie handel retfærdiggøres af miljøhensyn?

1. Skaber international handel forurening?

Komparative fordele og miljøet

Ifølge den traditionelle frihandelsteori er der ingen grund til at tro, at frihandel bidrager til den globale forurening. Ricardos teori om komparative fordele forudsiger, at varer bliver produceret der, hvor det bedst kan betale sig, hvorefter de handles. Produktionen placeres de steder, hvor det er mest effektivt, dvs. i lande hvor der produceres mest med de givne ressourcer. Handelsbarrierer forvrider derimod balancen i verdenshandelen, idet de forhindrer, at varerne produceres, der hvor ressourcerne er flest og billigst. Og det er til skade for miljøet.

Et eksempel på hvordan frihandel kan gavne miljøet er produktion af agurker. Norge er relativt dårligt udrustet til at dyrke agurker. Ifølge Ricardos teori om komparative fordele burde der derfor ikke dyrkes agurker i Norge. I sammenligning med de lave varmeudgifter hos konkurrenter under mildere himmelstrøg er det simpelthen for dyrt at varme drivhuse op i Norge. For eksempel er et land som Spanien relativt bedre udrustet med produktionsfaktorerne sol og varme end Norge. Det kræver med andre ord så megen energi at dyrke agurker i Norge, at hvis agurkeimporten ikke bliver begrænset ved høj told, vil det

bedre kunne betale sig at producere grøntsagen i Sydeuropa. (Her forudsættes, at energiforbruget ved produktion i Norge er større end summen af energiforbruget ved produktion i Spanien og transporten fra Spanien til Norge).

Når der alligevel dyrkes agurker i fjeldene, skyldes det, at de spanske holdes ude med told. Det sker på trods af, at det er klart, at de ressourcer, der anvendes i agurkedyrkningen i Norge, kunne anvendes meget bedre i f.eks. produktion af aluminium, hvor andre lande ikke er begunstigede med særlige naturmæssige fordele. Nordmændene kunne i det tilfælde bytte sig til agurker og derved for samme mængde elektricitet få langt flere agurker, end de selv kan dyrke.

Miljøet belastes altså totalt mere, hvis agurkerne dyrkes i Norge end i Spanien. Ud fra agurke-eksemplet er der derfor ingen tvivl om, at øget handel vil bidrage til at energiresourcer anvendes mere rationelt og dermed til at begrænse forureningen. Der skal af den grund helt særlige (typisk ikke-økonomiske) argumenter til for at retfærdiggøre en begrænsning af handelen. (I dette norske eksempel er det argumentet om selvforsynings-sikkerhed.)

Et mere lokalt eksempel på handelsbarrierers ugunstige effekt på det globale miljø er EU's landbrugspolitik. EU's handelshindringer på landbrugsområdet betyder, at det kan betale sig at dyrke korn og andre afgrøder på dårlige europæiske jorde, fordi det lukkede EU-marked forhindrer lande med bedre jorde og dermed komparative fordele i at erstatte europæiske afgrøder. Også på dette område er der således sammenfald mellem ønskerne om frihandel og miljøbeskyttelse.

De nævnte eksempler bygger dog på urealistiske forudsætninger om prisen på belastning af miljøet. Vi skal neden for se, at for-

skelle i prisen på miljøressourcer komplicere problemstillingen. Først skal vi imidlertid kort belyse sammenhængen mellem økonomisk vækst og forurening.

Øget handel, øget produktion, øget forurening?

Tilhængere af nul-vækst fremfører, at hvis øget handel fører til vækst i den samlede produktion, må handelen begrænses. Øget produktion vil øge ressourceforbruget og dermed miljøbelastningen. Selv om bidraget fra handelen til en mere effektiv udnyttelse af ressourcerne muligvis ikke kan ophæve effekten af det øgede ressourcetræk ved øget produktion, er argumentet suspect: International handel er ikke direkte årsagen til øget forurening. Det er produktionen, der tærer på miljøet. Handelen medfører direkte et mere effektivt forbrug af verdens miljøressourcer. Hvis den øgede efficiens dernæst øger væksten, giver det mere mening at begrænse forureningen ved direkte regulering af produktionsniveauet. Regulerer man derimod produktionen indirekte via handelsbarrierer forvrider man økonomien i unødvendigt omfang, idet for mange uvedkommende faktorer påvirkes. Og samtidig tabes effektivitetgevinsten ved samhandel.

Endelig kan der være et miljøvenligt element i øget vækst. Med stigende velfærd følger typisk også tilbøjelighed til at prioritere miljøet og dermed til at investere i miljøforanstaltninger. At forhindre velfærdsstigning i et u-land ved at afskære det fra at afsætte varer på verdensmarkedet kan ud fra det synspunkt ses som en begrænsning af u-landenes muligheder for bedre miljøforanstaltninger.

Forkerte priser på forurening

Vi vender os nu mod to forhold, som kan kompromittere frihandelsdoktrinen: *Forkerte* priser og *forskellige* priser. Forkerte priser opstår, hvis priserne på produktionsfaktorer ikke svarer til de samfundsmæssige omkost-

ninger. Med andre ord, hvis de priser, som producenterne betaler for varer, de anvender i produktionen, ikke dækker alle omkostningerne. Hvis vi ikke betaler for forureningen af miljøet, resulterer det i et for højt forbrug af miljøressourcer. Et eksempel herpå er, når vi gratis udleder CO₂ i atmosfæren, og dermed tærer på miljøet. At sådanne forkerte priser på f.eks. energi, udledning og forbrug af udtømmelige ressourcer virker som en tilskyndelse til ikke at producere miljørigtigt, er velkendt og skal ikke anfægtes her. I vores sammenhæng er spørgsmålet, om frihandel øger dette problem. Eller omvendt, om handelsbarrierer som told eller kvoter kan begrænse problemet.

Lad os vende tilbage til agurkerne. Hvis prisen på energi er for lav *overalt* i Europa, og vi stadig antager, at der går mindst energi til at producere i Spanien, så er det i denne sammenhæng ligegyldigt, om prisen er forkert i forhold til de samfundsmæssige omkostninger. Med mindre prisen er nul, vil produktionen under frihandel altid blive placeret, hvor det energimæssigt er mindst belastende. Alligevel hævdes det ofte, at frihandel øger miljøbelastningen under for lave energipriser. Det skyldes den energi, der anvendes til transport. Hvis energi (her: olie) er for billig, vil der ikke alene i produktionen, men også i transporten bruges for meget energi. Det betyder, at der vil blive transporteret mere, end hvis priserne svarede til de samfundsmæssige omkostninger.

Men de lave energipriser giver imidlertid for meget transport overalt – ikke kun i den internationale handel. Og uden at kende den eksakte fordeling af transporten vil vi formode, at langt den største del af transporten foregår internt i landene. En begrænsning af den internationale handel med det formål at reducere miljøbelastningen fra transport ville give absurde resultater i form af skævvredne han-

delsmønstre og sandsynligvis også øget transport.²

Ét er altså, at vi generelt i verden ikke betaler korrekte priser for forbrug af en ressource, og dermed ikke bruger miljøressourcer så effektivt som andre produktionsfaktorer, der har korrekte priser. Det er et problem, men ikke i sig selv et argument for at begrænse handelen for at mindske forureningen. Derimod er det et argument for, at man kunne få en mere effektiv udnyttelse af miljøressourcerne ved at sætte korrekte priser på forurening.³ Det vil sige, at producenterne (og dermed senere forbrugeren) må betale de reelle samfundsmæssige omkostninger, der er ved at fabrikkerne forurener. Dermed gives det rigtige incitament til at producere med større respekt for miljøet.

Forskellige priser på miljøet

Hvis det således ikke er et problem for frihandelstanken, at priserne på produktionsfaktorer (overalt) er forkerte, så kan vi nu vende os mod det næste problem: Den situation, at priserne på den samme produktionsfaktor er *forskellig* i lande, der handler med hinanden. I det tilfælde er det billigere at producere en vare i ét land end i ét andet. Forskelle i priserne på forurening betyder, at nogle lande kan producere »for billigt«, og dermed får en komparativ fordel på bekostning af miljøet.

Antag f.eks. at det er gratis at hælde affald ud i floderne i land A, mens der i land B lægges en markant afgift på forurenende udledning. Så er det sandsynligt, at land A overtager mere og mere af produktionen af de varer, hvor man skal af med affald. Hvis forbrugeren i land B ellers vil betale for transporten fra land A, så vil varerne derefter blive eksporteret til land B med høje priser på miljøbelastning. I den situation flyttes forureningen blot til en anden del af verden, mens forureningsniveauet globalt set vil være det sam-

me. Desuden forhindrer flytningen af produktionen en substitution væk fra de forurenende produkter til mere miljørigtige produkter. Varers fri bevægelighed binder således hele verden sammen i den forstand, at forureningen i høj grad vil blive placeret, hvor det bedst kan betale sig at forurene. Med mindre andre forhold begrænser varernes bevægelighed over grænserne (f.eks. transportomkostninger), så vil forureningsniveauet derfor være bestemt af »det svageste led i kæden«, dvs. niveauet af miljøhensyn i de dårligst beskyttede lande.

En vurdering af dette problem kræver, at det deles op i to årsager til forskellen i prisen på forurening: Hvis prisforskellene skyldes forskellige samfundsmæssige omkostninger, er flytningen af produktionen ønskelig ud fra et effektivitetshensyn. Hvis syrerregn falder over kalkfattige søer, er det et stort problem (dvs. samfundsmæssig dyr), mens syrerregn over kalkrige områder er et mindre problem.

Hvis prisforskellene derimod skyldes forskellige præferencer hos befolkningerne, er problemet lidt mere kompliceret. Antag, at land B bekymrer sig mere om skovdød end land A, og derfor regulerer svovludslippet hårdere end land A. Det ville sandsynligvis medføre en flytning af en del af produktionen til land A, og dermed en reduktion af forureningen i land B. (Vi antager her, at forureningen ikke er grænseoverskridende, vi vender tilbage til den situation nedenfor.) Befolkningen i land B kan nu reagere på to måder: Enten vil de være tilfredse, fordi forureningen er reduceret i deres land. Eller de kan beklage, at den samlede forurening ikke er faldet. Det fundamentale spørgsmål er her, hvorfor befolkningen i land B ikke skulle overlade det til befolkningen i land A selv at beslutte hvilken forureningsgrad, de vil acceptere i deres eget land. Hvis befolkningen i land B bekymrer sig om forureningen i andre lande, burde de i princippet indlede en dialog med befolk-

ningen i disse lande for at overbevise dem om at sætte en højere pris på miljøet.⁴

Denne løsning er den principielt rigtige, men den er besværlig og tager tid. En utilfredshed med andre landes miljøbeskyttelse kan derfor føre til at andre påvirkningsmuligheder tages i brug. Én mulighed er at rejse handelsbarrierer mellem landene. Det kunne i et defensivt perspektiv forhindre, at den forurenende produktion blot flyttede, og i et offensivt perspektiv kunne det måske få nabolandene til at indføre samme miljøstandarder. En konsekvent gennemførelse af princippet ville imidlertid have uoverskuelige konsekvenser for den internationale handel. (Hvordan skulle man f.eks. fastsætte toldsatser, der kompenserede for en dansk eller europæisk CO₂-afgift?) Som et redskab til at disciplinere til overholdelse af internationale miljøaftaler kunne handelspolitiske instrumenter dog måske forsvares. Det er netop emnet for denne artikel, hvor vi i næste del undersøger muligheden for internationale miljøaftaler og derefter ser på fordele og ulemper ved at koble handelspolitiske instrumenter på sådanne aftaler.

Som afslutning på ovenstående diskussion af sammenhængen mellem frihandel og miljø kan vi dog først konkludere, at de globale miljøproblemer ikke direkte er forårsaget af øget international handel. Den reelle årsag til miljøproblemerne er, at det er for billigt at belaste miljøet.

2. Internationale miljøstandarder

Miljøstandarder: Et alternativ til prisstyring

Prisfastsættelse af miljøet som produktionsfaktor kan altså mindske slid på miljøet. I praksis er en sådan internalisering af miljøomkostningerne imidlertid umådelig vanskelig at gennemføre. Det vanskeligste problem er sandsynligvis at blive enige om den kor-

rette pris, dvs. den pris, som svarer til de samfundsmæssige omkostninger. Problemet kan genkendes i den danske debat om grønne afgifter, hvor præmisserne for en CO₂-afgift til stadighed diskuteres. Når det markedskonforme prisinstrument derfor kun sjældent kan bringes i anvendelse, må virksomheders og forbrugeres adfærd påvirkes på anden måde. Løsningen er ofte direkte regulering i form af kvoter eller standarder. I stedet for at der sættes en pris på udledning af spildevand, tildeles virksomhederne en udledningskvote, og i stedet for en særlig afgift på pesticider eller svampesporer i fødevarer sættes grænseværdier.

Dette problem gælder *a fortiori* for international miljøregulering. Forskelle i den konkrete miljøbelastning og i befolkningernes præferencer vil komplicere fastsættelsen af samfundsmæssigt korrekte priser yderligere. Igen er CO₂-afgiften et godt eksempel. Det realistiske alternativ til korrekte priser er derfor at vedtage verdensomspændende standarder for konkrete, forurenende aktiviteter.

Standarder og de dertil knyttede sanktionsmuligheder

Miljøstandarder påvirker i sig selv handelsmønstret, men så længe de ikke har som formål at favorisere bestemte lande, er de ikke problematiske. Som alle andre regler må de imidlertid kobles sammen med sanktionsmuligheder. Hvis et land kan bryde aftalen uden på en eller anden måde at blive straffet, er standarden sjældent noget værd. Spørgsmålet der rejser sig her, er hvilke sanktionsmuligheder, der findes på internationalt plan. Hvor der på nationalt plan (og til en hvis grad i EU) findes et generelt sanktionssystem med politi og domstole, er mulighederne for at sanktionere adfærd på den internationale scene meget begrænsede. Uden overnationale myndigheder må ethvert forsøg på at få andre lande til at ændre adfærd ske gennem forhandling og overtalelse – og ultimativt gen-

nem krig. Mellem disse ekstremer findes dog muligheden for at sanktionere i form af afbrydelse af kulturelle og handelsmæssige relationer. Det interessante ved disse relationer er, at de eksisterer, fordi begge sider har interesse i dem, og at en afbrydelse af dem derfor principielt skader begge parter. Alligevel er mange internationale konventioner bundet sammen med handelspolitiske sanktionsmuligheder. Grunden er den simple, at i relationen mellem suveræne stater er de handelsmæssige bånd ikke blot de synligste, men hyppigt også stort set de eneste. Udover indgreb i handelsrelationerne er der reelt ikke andre muligheder for at tilkendegive sin utilfredshed.

Handelspolitiske indgreb er derfor et oplagt sanktionsredskab, også i miljøaftalen, men principielt behøver der ikke at være nogen som helst sammenhæng mellem et lands miljøbelastning og dets internationale handel. Tag for eksempel et land, hvorigennem der løber nogle floder. Hvis landet undlader at rense sit *husholdningsspildevand* og blot udleder det direkte i floderne, så kan det påføre de lande, som floderne senere passerer, store gener. I en sådan situation vil det være vanskeligt at identificere de varegrupper, der i givet fald skulle omfattes af handelspolitiske sanktioner, da forureningen i dette tilfælde ingen relation har til international handel; måske handler landene i forvejen slet ikke med hinanden.

Eksemplet viser, at der ikke altid er en logisk forbindelse mellem miljø og handel. Det er derfor vigtigt at understrege, at andre sanktionsmuligheder må vurderes. Ud over diplomatiske relationer, som naturligvis bør fredes længst muligt, er kulturelle og sportslige relationer også anvendelige i sanktionsøjemed, og i yderste konsekvens kan grænseoverskridende forurening true et lands eksistens og dermed berettigede til militær indgriben. En helt anden mulighed rummes af en

eventuel ny verdensorganisation, som på samme måde som GATT/WTO kunne udstyres med egne konfliktløsningsmekanismer. Endelig har i-landene en mulighed for at binde miljøpolitik sammen med u-landsbistand ved at opstille miljørelaterede betingelser for bistand.⁵

Handelspolitiske instrumenter er imidlertid (desværre) nok de mest anvendelige sanktionsredskaber. Før vi diskuterer fordele og ulemper ved deres brug skal vi dog kort beskrive hvilke miljøstandarder, der allerede er tilladt i det multilaterale handelssystem.

Større hensyn til miljøet efter Uruguay

I Verdenshandelsorganisationen, WTO, deles miljøstandarderne op i to kategorier. Den første kategori er *produktstandarder*. Produktstandarder er krav til at produktet i sig selv ikke skader miljøet, hvilket f.eks. måles på produktets kvalitet, sikkerhed, kemiske sammensætning og evne til at nedbrydes efter brug. Det er f.eks. en produktstandard at definere, hvor meget en lastbil må forurene og støje. Den anden kategori er *produktionsmetode-standarder* og *produktionsproces-standarder*, også kaldet PPM-standarder.⁶ PPM-standarder er et udtryk for, hvordan varen skal produceres. Altså f.eks. regler for, hvor meget en fiskekutter må forurene havet og regler for hvilke fangstmetoder, der er tilladt.

GATT-artikel XX tillader produktstandarder for at beskytte et lands miljøressourcer og befolkningens sundhed. Dog må produktstandarderne bl.a. ikke diskriminere importører i forhold til indenlandske producenter, standarderne skal udspringe af en gyldig videnskabelig begrundelse, og de må ikke fastsættes for at forvride den frie handel. Endvidere skal landene så vidt muligt benytte internationalt anerkendte standarder, for at verdenshandelen sammenlagt påvirkes af færrest muligt forskellige standarder.

Med Uruguay-rundens resultat er rammerne for brug af standarder i verdenshandelen blevet udvidet. Det er i GATT/WTO-sammenhæng nu også tilladt at sætte standarder, der knytter sig til produktionsmetoden og produktionsprocessen (altså den anden kategori af standarder). Det må dog kun ske i tilfælde, hvor metode eller proces direkte afspejler sig i varen. Udvidelsen betyder derfor *ikke*, at der nu er grønt lys for at opstille PPM-standarder i verdenshandelen. Men det betyder, at *visse* PPM'er er tilladt. Til illustration et eksempel: Danmark må nu udelukke medicin fra Thailand, hvis vi ellers WTO kan påvise, at medicinen er produceret under uansvarlige sanitære forhold, der direkte afspejler sig i medicinens kvalitet. Derimod må vi ikke udelukke stål produceret i Polen, selvom vi kan påvise, at produktionsprocessen i Polen er langt mere forurenende, end vi tillader der i DK. Stålet er nemlig, alt andet lige, kvalitetsmæssigt det samme som det danske.

Med andre ord er det i WTO ikke tilladt at udelukke varer, alene fordi de er produceret under stærk forurening. Desuden må vi ikke frit sætte barrierer for varer, der produceres efter metoder, vi ikke tillader i DK. Et land har således ikke ret til at sætte standarder for, hvor meget andre lande må tære på miljøet eller, hvordan de indretter deres produktionsmetoder.

Også præamblen i Uruguay-rundens »Final Act« vidner om, at der fremover skal lægges mere vægt på miljøforhold i Verdenshandelsorganisationen. WTO har i forvejen en mængde mål at forfølge: Handelen skal være fri, levestandarden i verden skal hæves, der skal sikres fuld beskæftigelse, og produktionen skal øges. Og som noget nyt skal medlemmerne af WTO altså nu også tage hensyn til miljøet når handelen liberaliseres yderligere.⁷ Hensynet til miljøet kom med i WTO-traktaten i tolvte time. Men nu er miljøhensyn-

net altså med, og en permanent komité skal undersøge forholdet mellem handel og miljø, hvilket må tolkes som de første skridt på vejen til en grønnere WTO.⁷

3. Handelspolitiske indgreb som løftestang for miljøet?

Hermed kan vi vende mod artiklens hovedtema, nemlig muligheden for – ved hjælp af miljøstandarder eller konventioner koblet med handelspolitiske sanktionsmuligheder – at reducere den globale miljøbelastning. Selv om international handel i sig selv ikke er årsag til forurening, kan det overvejes, om handelspolitiske instrumenter kan øge overholdelsen af internationale miljøkonventioner og dermed begrænse forureningen. Spørgsmålet er i sin enkelthed, om de effektivitetstab, der opstår ved at begrænse den frie handel, opvejes af miljømæssige gevinster ved at anvende miljøstandarder. Vi har altså at gøre med et klassisk »trade-off« mellem to hensyn.

Vi diskuterer først risikoen for protektionisme og ensidig udnyttelse af politisk og økonomisk magt. Derefter plæderer vi for multilaterale miljøaftaler og påpeger vigtigheden af samordning mellem de internationale miljø- og handelsregler. I den forbindelse overvejer vi hvilke miljøproblemer, der egner sig til internationale aftaler.

Protektionistiske instinkter

Et oplagt problem i kobling af miljøaftaler med handelspolitiske instrumenter (evt. under WTO) er risikoen for protektionisme. Bag argumenterne om at handelen med forurenende lande bør begrænses af hensyn til miljøet, skjuler sig hyppigt en helt anden dagsorden. Lande med høj miljøstandard finder det urimeligt at blive udkonkurreret på grund af andre landes lavere miljøbeskyttelse. Sådanne lande beskyldes for »miljødumping«, fordi de lave miljømæssige standarder i visse lande ses som implicitte subsidier til forurenende industrier og dermed som uretfærdig konkur-

rence. Problemstillingen omkring forskelle i prisen på forurening har verden over givet anledning til skarpe protester fra producenter i lande, hvor man betaler en høj pris for slid på miljøet. Ud fra hensynet til en lige konkurrencesituationen (og dermed hensynet til den lokale produktion og beskæftigelse), kræver sådanne brancher en udligning af priserne. Fair handel eller »konkurrence på lige vilkår« er deres slogan.

Specielt i USA sker en sammenblanding af motiverne for krav om miljøbeskyttelse i andre lande. Det er svært at gennemskue, om det er hensynet til miljøet eller hensynet til konkurrence på lige vilkår, der driver værket. Når miljøaktivister og »fair traders« mødes, kan de – omend på forskellig baggrund – derfor enes om at kræve større hensyn til miljøet i verdenshandelen. Firkantet sagt tænker miljøaktivisten på hullet i ozonlaget og på forureningen af verdenshavene, mens fabriksejeren og hans ansatte vil sikre deres virksomheds lokale fremtid. Faren for at miljøstandarderne på længere sigt udvikler sig til et skalkeskjul for protektionistiske instinkter er åbenbar, og et forhold, der ikke må overses, når det overvejes at udarbejde verdensomspændende miljøstandarder.

Kampen mod enegang

Et næste problem med internationale miljøstandarder er, under hvilke institutionelle rammer de skal indgås. Spørgsmålet er blandt andet, om enkelte nationer eller mindre grupper af lande frit skal kunne definere og anvende miljøklausuler, dvs. sætter unilaterale standarder for, hvordan andre lande skal forholde sig i brugen af miljøressourcer.

Unilaterale krav til andre landes produktionsmetoder er netop kernen i den sag, der i 1991 bragte store dele af den amerikanske befolkning og verdens delfinelskere på den anden ende. Kort fortalt introducerede USA – uden at konsultere GATT og uden internationale

konventioner i ryggen – en miljøklausul, der forbød import af tunfisk fra Mexiko, der var fanget med en type net, der hvert år dræber tusindvis af delfiner. Mexiko klagede til GATT-sekretariatet over USA's sanktioner mod mexikanske tun. Og man fik af et ekspertpanel medhold i, at den ensidige amerikanske delfinbeskyttelses-lov var en ulovlig handelsbarriere.⁹ Miljøforkæmpernes beskyldninger om, at GATT direkte modarbejder miljøbestemmelser regnede ned over frihandelsaftalen og var i høj grad medvirkende til, at der kom gang i debatten om de miljømæssige klausuler i GATT.

Eksemplet med USA's unilaterale angreb på mexikanske fangstmetoder viser vigtigheden af, at hvis der på et område skal udarbejdes miljøstandarder, bør de anerkendes af så mange lande som muligt. Hvis enkelte lande har ret til at opstille handelsbarrierer på baggrund af deres subjektive vurderinger af eksportørlandes miljøstandarder, ender man i en problematisk situation. Al erfaring siger nemlig, at hvor muligheden for at opstille handelsbarrierer eksisterer, bliver den misbrugt til at beskytte brancher, der klarer sig dårligt i konkurrencen. Og som nævnt tidligere kan det betyde en alvorlig underminering af det multilaterale frihandelsregime. Faren ved unilaterale handlinger på baggrund af påstået miljødumping er helt parallel til USA's ensidige benyttelse af den meget omdiskuterede »Super 301«-lov, der giver USA mulighed for til enhver tid at opstille unilaterale handelsbarrierer, hvis amerikanske producenter føler sig truet af unfair konkurrence.

Unilaterale miljøklausuler er desuden behæftet med den ulempe, at de kun sjældent fører til at eksportørlandet forbedrer sine miljøforhold; de er ganske simpelt ikke særlig effektive. USA's enegang for at forhindre Mexikos brug af delfindræbende fangstmetoder har f.eks. ikke haft nogen effekt på Mexikos adfærd. Amerikanerne slipper godt nok for

mexikansk tun på deres salater (og de amerikanske tunfiskere er sluppet for konkurrence fra Mexiko), men i Mexiko fisker man stadig tun på gammeldags manér. Det skal dog i samme åndedrag nævnes, at lige netop USA i andre tilfælde er så vigtigt et marked for mange producenter, at amerikanske miljøklausuler ofte kan have kraft til at tvinge miljøforbedringer igennem via handelsbarrierer.

Netop det forhold, at USA (og også EU) er store økonomier, er en tungtvejende grund til at gå imod unilateralisme: Vi ender nemlig let i en situation, hvor kun store økonomier kommer til at fastlægge miljøpolitikken. Det betyder dels, at disse lande kan påtvinge andre lande deres præferencer og dels, at deres virksomheder vil søge at udnytte muligheden for at få vedtaget protektionistiske handelshindringer til deres egen fordel. Hvis et lille land som Danmark opstiller miljøklausuler ville kun få lande, der sælger en signifikant del af deres varer her i landet, tage notits af det. Endelig vil unilaterale metoder være en rød klud mod u-landene. De vil ikke få en chance for at få indflydelse på hvilke standarder, der er rimelige.

Globalt og lokalt miljø

Som antydnet tidligere nærmer internationale miljøklausuler sig indblanding i andre landes indre anliggender. Det er her nødvendigt at skelne mellem lokale og grænseoverskridende miljøeffekter. Hvis miljøpåvirkningen er lokal, er det grundlæggende det enkelte lands befolkning, der er ansvarlig for forureningen, og andre lande har derfor ingen ret til at påtvinge det andre miljøhensyn end de, landet selv ønsker.¹⁰ Hvis landet ikke ønsker det, er det svært at argumentere for, at vi kan skride ind over for dets handlinger. Først når miljøproblemerne begynder at bevæge sig over grænserne, bliver de således et anliggende for andre end landet selv.

Grænseoverskridende miljøproblemer drejer sig om produkter og produktionsmetoder, der ikke alene skader nationalt, men som eksempelvis skader ozonlaget, forurener verdenshavene eller udrydder truede dyrearter. I disse situationer kan forurenende lande ikke påberåbe sig »indblanding i indre anliggender«. Når det ofte er vanskeligt at få sådanne lande til at gå med til begrænsninger af deres forurening, skyldes det ikke kun forskellige præferencer, men mere fundamentalt, at omkostningerne ved forurening ikke (alle) bæres af det forurenende land. Mens et land selv kan tilegne sig alle fordelene ved produktion af stål, så regner udledt svovl måske ikke kun ned i landet selv, men også i nabolande, på samme måde som et land kan overfiske et hav uden selv at bære alle omkostningerne ved de manglende fisk.

Der er således tale om et free-rider problem,¹¹ der som alle andre forhandlingssituationer mellem uafhængige lande som udgangspunkt må løses med gode ord og argumenter. Men hvis det – som det ofte er tilfældet med free-rider problemer – ikke er muligt at få alle lande frivilligt med, kan det ved alvorlige grænseoverskridende miljøproblemer overvejes at anvende sanktioner over for ikke-underskrivere.

Det må på denne baggrund fremhæves, at kun »ægte« grænseoverskridende miljøproblemer berettiger til international opmærksomhed, og specielt til anvendelsen af sanktioner. Der må derfor opstilles klare kriterier for, hvilke typer af miljøpåvirkninger, der skal reguleres internationalt og hvilke, der falder ind under »indre anliggender«.

Jo flere – jo bedre

Et internationalt regelsæt med fælles principper for beskyttelse af miljøet, er den mest holdbare og effektive løsning på grænseoverskridende miljøproblemer. Lidt i stil med EU's fælles miljøstandarder kan man aftale

sig frem til et verdensomspændende sæt af regler for miljøbeskyttelse i form af standarder og minimums- og maksimumsværdier. Vi må forlænge rækken af internationale miljøkonventioner som f.eks. Montreal-konventionen mod brug af CFC-gasser, Basel-konventionen om farligt affald og CITES-konventionen om handel med truede dyrearter. På længere sigt kunne det føre til opbygning af et helt nyt regime: Et multilateralt regime til fremme af miljøet i lighed med WTO/GATT's arbejde for fri handel. Man kan undre sig over, at der ikke allerede eksisterer en international miljøorganisation, der kan koordinere miljøpolitikken. Koordinationen sker i dag meget sporadisk og nærmest kaotisk, og miljøet er henvist til delprogrammer under FN, indgåelse af konventioner og NGO'ers kamp mod forurening og truede dyrearter.

Opretter man på længere sigt en international miljøorganisation, har det den fordel, at WTO holdes uden for at koordinere miljøstandarder. Der er ingen grund til at overdrage en så speciel og vigtig opgave som international miljøregulering til en organisation, der ikke har kompetence på området. Hvis fastsættelsen af miljøstandarder lægges over i en anden organisation, får man sandsynligvis tillige en mere åben diskussion af vægningen af de to hensyn: miljø og frihandel.

WTO's anerkendelse af miljøkonventioner

Helt uden om WTO kommer vi dog ikke. Hvad enten internationale miljøstandarder skal aftales inden for en ny verdensomspændende miljøorganisation eller som enkeltstående konventioner, står vi over for et problem med rangordning af forskellige internationale aftaler. Hvor der på det principielle plan er et trade-off mellem frihandelshensyn og miljøhensyn, er der på det konkrete plan en konflikt mellem frihandelsaftalen GATT og så de miljøkonventioner, der indeholder handelsbegrænsende elementer. Det er for tiden

uklart, hvordan sådanne aftaler rangerer i forhold til hinanden.

Hvis en miljøkonvention har bred international opbakning vil der sandsynligvis sjældent opstå problemer med eventuelle handelsrestriktioner tilknyttet aftalen. Mere problematisk er det, når der er tale om en miljøstandard, som ikke har global opbakning. Et eksempel kunne være, at en gruppe lande vedtager en miljøkonvention om f.eks. forbud mod bestemte miljøskadelige produktionsmetoder, og opsætter handelsbarrierer for handel med diverse varer fra lande, der ikke følger den pågældende miljøkonvention. Endnu mere suspect bliver det, hvis et land gengælder overtrædelsen af en miljøkonvention, der går imod f.eks. slagting af babysæler, med handelsbarrierer mod en helt anden vare – altså en såkaldt »cross-retaliation«. Disse problemer må reguleres i en afklaring af sanktionsmuligheder i miljøkonventioner.

4. Konklusion

Vi har argumenteret for, at der ikke er en direkte årsagssammenhæng mellem international handel til miljøproblemer. Det er efter vores mening ikke muligt at skyde skylden for de globale forureningsproblemer på den øgede frihandel. Af samme grund giver det umiddelbart ingen mening at begrænse handelen med det formål at reducere forureningen. For hvorfor skade handelen, når det ikke er her kilden til forurening ligger?

I det omfang at international miljøregulering kræver aftaler med indbyggede sanktionsmuligheder, kan det imidlertid volde så store problemer at finde velegnede straffemekanismer, at der kan argumenteres for at anvende handelspolitiske instrumenter, på trods af den manglende sammenhæng mellem handel og miljøproblemer. Selv om handelspolitiske sanktioner ikke er de eneste muligheder (og de heller ikke logisk har nogen fortrinsret), må det erkendes, at på den internationale

scene uden overnationale myndigheder er der ikke mange andre muligheder for at påvirke hinanden.

Det kan derfor være nødvendigt at sammenkoble internationale konventioner med handelspolitiske sanktionsmuligheder, men der må generelt udvises stor tilbageholdenhed med denne mulighed. For at undgå spredning må sanktionerne være velafrænsede og rette sig direkte mod miljøproblemet.¹² Det må altid konkret vurderes, dels om potentielle sanktionsmuligheder i internationale miljøaftaler er berettigede, dels om de er effektive. Og det må vurderes om forbedringen af miljøet er større end tabet ved begrænsning af handelen. Da gevinsterne ved handel er gensidige, vil der oftest være tab for begge parter, og disse tab må estimeres.¹³

Endelig bør det seriøst overvejes at lægge miljøspørgsmålene over i en ny verdensorganisation med dertil hørende konfliktløsningsmekanismer.

Hvis denne holdning accepteres i dansk politik har vi i Danmark en chance for hjælpe verdenssamfundet med at navigere gennem det Skylla og Charybdis, som for tiden repræsenteres af på den ene side de mest ekstreme »free traders«, der ikke accepterer noget over GATT/WTO, og på den anden side den uheldige alliance mellem miljøfanatikere og »fair traders«.

Noter

1. Sideløbende med debatten om grønne klausuler føres diskussionen om koblingen af sociale standarder på verdenshandelen. Denne problemstilling belyses ikke i denne artikel, blot skal det nævnes, at Folketingets prioriterede dagsorden af 24. januar også tager stilling til de såkaldte røde klausuler. Handel skal således ske under hensyntagen til fundamentale arbejdstagerrettigheder.
2. Hvis prisen på international transport bliver væsentlig højere end prisen på indenlandsk transport, vil der transporteres »for meget« ind for landegrænserne. En vare vil måske blive sendt tværs over Rusland eller USA i

- stedet for til et naboland, blot fordi indenlandsk transport er billigere.
3. Fastsættelse af rigtige priser på slid på miljøet benævnes som regel som enten internalisering af miljøomkostninger eller PPP: Polluters Pay Principle.
 4. Befolkningen i land B kan naturligvis også bare lade være med at købe varer uden en varedeklaration, der indeholder oplysningen om produktionsmetode. Problemet med at overlade beslutningen til forbrugeren er den velkendte »free-viden« situation, hvor den enkelte forbruger vil afstå fra at yde sit bidrag til reduktionen af miljøbelastningen, fordi det kun bidrager marginalt til forbrugers egen nytte.
 5. EU Kommissionen er desuden inde på et »belønnings-system« i de nyeste aftaler om handel med landene i Afrika, Vestindien og Stillehavet (de såkaldte GSP-aftaler). I aftalen fra 1994 indgår det således, at lande der efterlever visse miljøkrav i produktionen, får en toldnedsættelse på op mod 20 procent. Det skal dog bemærkes, at EU tilsyneladende kun har brugt disse GSP-aftaler på helt marginale områder. Denne gulerod har desuden begrænsede anvendelsesmuligheder: Den kræver, at der eksisterer en handelsbarriere, der kan reduceres. Hvis der ingen barrierer er, kan positive GSP-aftaler ikke bruges. Vi kunne f.eks. ikke anvende den gulerod i forhold til Storbritannien, hvis vi ville påvirke briterne til at udlede mindre i Vesterhavet.
 6. PPM=Process and production methods standards
 7. Ifølge præamblen skal underskriverne »gøre plads for en optimal udnyttelse af verdens ressourcer i overensstemmelse med målet bæredygtig udvikling, søge at beskytte og bevare miljøet og forbedre midlerne hertil på en måde, der er forenelig med deres respektive behov og ønsker på forskellige niveauer af økonomisk udvikling«.
 8. Det er værd at bide mærke i, at mens hensynet til miljøet (og dermed skridtet mod »grønne klausuler«) nåede med i slutdokumentet, er sociale forhold (de såkaldte »røde klausuler«) stadig ikke er med i WTO's arbejdsgrundlag.
 9. GATT-panelet begrundede fordømmelsen af USA's handelsbarrierer med, at intet land må kræve af et tredjeland, at det bruger bestemte produktionsmetoder (dvs. forbud mod extrajurisdiktion). Indgrebet kunne ikke retfærdiggøres under GATT-artikel XX om tilladte handelsbarrierer af hensyn til menneskers eller dyrs liv. GATT-panelet kritiserede desuden USA for at gå enegang, dvs. det forhold at USA ikke forsøgte at få multilateral opbakning omkring beskyttelse af delfiner. Endelig blev det kritiseret at USA's standard for, hvor mange delfiner det accepteres, at der dræbes ved tunfangst i Mexiko et givet år, er baseret på antallet af delfiner dræbt af amerikanske fiskere i samme år. De mexikanske fiskere ved altså ikke på forhånd hvilket tal, de skal forholde sig til. Derimod godkendte GATT-panelet, at USA ved mærkning af tundaaser kan gøre forbrugeren opmærksom på, hvordan tunen er fanget.
 10. Her forudsættes dels, at befolkningen i landet er klar over forureningsproblemet og dels, at befolkningens præferencer slår igennem i de politiske beslutninger. Hvis det første ikke er tilfældet, må de mere oplyste lande bidrage med information om problemets omfang, og hvis det andet ikke er tilfældet, må det internationale samfund arbejde for en demokratisering af landets beslutningsproces. Andre løsninger er formynderi.
 11. I spil-teoretiske termer er det et »fangens dilemma« problem.

12. At USA i delfinsagen blokerer for import af mexikansk fanget tun kan ud fra et rent delfinhensyn umiddelbart give mening. Men at USA i samme sag tillige forbyder import af mexikansk lystfiskegrej, synes irrelevant og ude af proportioner. Og det viser, hvor let protektionistiske elementer kan snige sig ind.
13. Umiddelbart synes det uden mening at anvende en sanktion, der skader en selv lige så meget som modparten. I en spil-teoretiske sammenhæng kan denne situation imidlertid godt give mening: Hvis spillet er et fangens dilemma, så vil handelspolitiske sanktioner reducere pay-offs ved asymmetrisk adfærd, dvs. i de situationer, hvor den ene spiller har en kooperativ adfærd og den anden springer fra og søger sin egen, kortsigtede fordel. En sådan ændring af spillet kan medføre, at spillet får to ligevægte, nemlig ikke blot den sædvanlige suboptimale, men også en kooperativ ligevægt.

Referencer

- Charnovitz, Steve (1992): »Environmental and Labour Standards in Trade«, *The World Economy*, Volume 15, p. 335-356.
- Charnovitz, Steve (1993): »Environmental Confronts GATT Rules – Recent Developments and New Opportunities«, *Journal of World Trade*, Volume 27, p. 37-54.
- Esty, Daniel C. (1994): »Greening the GATT«, Institute for International Economics, Washington, DC.
- Rege, Vinod (1994): »GATT Law and Environment-Related Issues Affecting the Trade of Developing Countries«, *Journal of World Trade*, Volume 28, p. 95-170.