

## Bærekraftig håndtering av plast

Et internasjonalt regime for å hindre plastforsøpling i havene



# Bærekraftig håndtering av plast

---

**Et internasjonalt regime for å hindre plastforsøpling i havene**

# 1 Sammendrag

Denne utredningen er gjennomført som en del av faget lovgivningslære ved Universitet i Oslo, på oppdrag fra World Wildlife Fund (WWF) Norge. Utredningen er skrevet av tre studenter ved det juridiske fakultetet, med bistand fra én student fra bachelorstudiet klart språk ved Institutt ved lingvistiske og nordiske studier ved navn Erika Kristine Ribu.

Det overordnede temaet for utredningen er bærekraftig håndtering av plast, og utvalgets mandat har vært å utrede om en global avtale kan være et hensiktsmessig virkemiddel for å stoppe plastforsøpling av havet<sup>1</sup>.

Utredningen bygger videre på tidligere utredninger innen temaet, som er gjennomført av sentrale internasjonale aktører som FNs Miljøprogram (UNEP). I disse har man blant annet systematisert tilgjengelig informasjon om plastproblematikken, gjennomgått relevant gjeldende internasjonal rett for å identifisere mangler ved lovverket, utviklet strategier for global avfallshåndtering med mer.

Hva gjelder internasjonal regulering av håndtering av plast, skiller UNEP-rapporten “Combating Marine Plastic Litter and Microplastics” (2018) mellom tre ulike alternativer det internasjonale samfunnet kan velge: (1) å gjøre ingenting, (2) videreutvikle eksisterende internasjonale avtaler, eller (3) utarbeide et nytt internasjonalt regime for å avhjelpe plastproblematikken. UNEP-rapporten beskriver også ulike tiltak knyttet til de tre alternativene.

Denne utredningen omfatter ikke alle UNEPs forslag, men tar for seg utvalgte tiltak som fremgår av alternativ 3 i UNEPs rapport: Forslaget om en nasjonal overvåkning- og dokumentasjonsplikt og forslaget om et vitenskapspanel. I tillegg har vi vurdert betydningen av regimets struktur.

Utvalget foreslår at det opprettes et vitenskapspanel og avtalefestes en nasjonal forpliktelse til overvåkning og informasjonsinnhenting. På bakgrunn av utredningen mener utvalget at dette kan bidra til å sikre kunnskap som kan benyttes ved utformingen av fremtidige tiltak, og øke sannsynligheten for etterlevelse av traktaten.

Oslo, 3. desember 2020

Solveig Løseth Lingaas

Martin Jacob Kristoffersen

Hennie Malene Larsen Lilleby

---

<sup>1</sup> Universitetet i Oslo, 2020

## **1.1 Innholdsfortegnelse**

<b>1</b>	<b>SAMMENDRAG</b>	<b>2</b>
1.1	Innholdsfortegnelse	3
<b>2</b>	<b>INNLEDENDE DEL</b>	<b>7</b>
2.1	Mandatet	7
2.2	Innledning	7
2.3	Mandatet, overordnede spørsmål og faglig formål	8
2.4	Utredningsinstruksen og problemstillinger	8
2.5	Metode og kildebruk	9
2.6	Disposisjon	10
<b>3</b>	<b>BEGREPSAVKLARING</b>	<b>11</b>
3.1	Plast	11
3.2	Traktater og konvensjoner	11
<b>4</b>	<b>PROBLEMANALYSE</b>	<b>12</b>
4.1	Plastproduksjon – Opphav, omfang og bruksområder	12
4.2	Plastforurensing – Omfang, utbredelse og opphav	13
4.3	Konsekvenser av plastforurensing	13
4.4	Årsaker til forurensningen	14
<b>5</b>	<b>MANGLER VED GJELDENDE RETT</b>	<b>15</b>
5.1	Begrenset mandat til å forplikte ikke-statlige aktører	15
5.2	Vage forpliktelser og fragmentert juridisk rammeverk	15
5.3	Begrenset geografisk virkeområde	16
5.4	Manglende rettslig vern mot helseskadelige tilsetningsstoffer i plast	17
5.5	Manglende regulering av avfallshåndtering, avløpsvann og avfallsdeponier	18
5.6	Manglende regulering av mikroplast	18
5.7	Manglende regulering av forurensning fra industrien	18

5.8	Utvalgets bemerkninger	18
<b>6</b>	<b>FORMÅLET MED ET GLOBALT PLASTREGIME</b>	<b>20</b>
6.1	Hvorfor et plastregime kan være hensiktsmessig	20
6.2	Betydningen av formålsbetraktninger ved tolkning av internasjonale avtaler	20
6.3	Traktatfesting av formålsbestemmelsen	21
<b>7</b>	<b>REGIMETS STRUKTUR</b>	<b>22</b>
7.1	Begrepsavklaring: Regime	22
7.2	Behovet for enighet, forutberegnelighet og fleksibilitet ved utforming av traktater	22
7.3	Erfaring fra tidligere konvensjoner som med tilsvarende oppbygging	23
7.3.1	Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)	23
7.3.2	Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer	24
7.3.3	UNFCCC	24
7.4	Utvalgets innstilling: Rammekonvensjon med protokoller og forenklet beslutningsprosedyre	25
7.4.1	Rammekonvensjon som et utgangspunkt for videreutvikling gjennom protokoller	25
7.4.2	Nærmere om forenklede endringsprosedyrer	26
7.4.3	Sikring av demokratisk kontroll	27
7.4.4	Reservasjonsrett (opt-out)	27
7.4.5	Oversikt over regimets institusjoner	28
<b>8</b>	<b>VURDERING AV UTVALGTE TILTAK</b>	<b>29</b>
8.1	Videre fremstilling	29
8.2	Nasjonal overvåkning- og dokumentasjonsplikt	30
8.2.1	Hva går det foreslåtte tiltaket ut på?	30
8.2.2	Forslag til traktatfesting	30
8.2.3	Positive og negative virkninger	31
8.2.3.1	Vurdering etter Output-kriteriet	31
8.2.3.2	Forpliktelsen gir grunnlag for vurdering av etterlevelse	31
8.2.3.3	Forpliktelsen åpner for demokratisk kontroll	32
8.2.3.4	Forpliktelsen gir bedre beslutningsgrunnlag	33

8.2.3.5	Forpliktelsen kan medføre uønskede administrasjonskostnader	34
8.2.3.6	Vurdering etter outcome-kriteriet	34
8.2.3.7	Vil forpliktelsen ha nødvendig opplutning?	34
8.2.3.8	Er åpenhet en tilstrekkelig forutsetning for demokratisk kontroll?	35
8.2.4	Har man andre relevante alternativer til tiltaket?	35
8.2.5	Utvalgets innstilling: Nasjonal overvåkning- og dokumentasjonsplikt	37
<b>8.3</b>	<b>Vitenskapspanel</b>	<b>38</b>
8.3.1	Hva går det foreslåtte tiltaket ut på?	38
8.3.2	Videre fremstilling	38
8.3.3	Forslaget til traktatfesting av vitenskapspanelet sammensetning	38
8.3.4	Nærmere om panelets sammensetning	39
8.3.4.1	Et vitenskapspanel bestående av uavhengige eksperter	39
8.3.4.2	Antallet medlemmer	39
8.3.4.3	Medlemmenes faglige bakgrunn	39
8.3.4.4	Valgperiode	40
8.3.5	Forslaget til traktatfesting av panelets oppgaver	41
8.3.6	Positive og negative virkninger av panelets arbeid	42
8.3.6.1	Vurdering etter Output-kriteriet	42
8.3.6.2	Panelet bidra til tilgjengeliggjøring av informasjon	42
8.3.6.3	Sammenstilling av informasjonen tilrettelegger for sammenligning og erfaringsutveksling	43
8.3.6.4	Åpenhet gir innsyn i nasjonale utfordringer og forutsetninger	43
8.3.6.5	Panelet kan tilrettelegge for kompetanseutvikling gjennom å sammenstille tilgjengelig forskning	44
8.3.6.6	Panelet kan tilrettelegge for kompetanseutvikling ved å identifisere kunnskapsmangler og anbefale ny forskning	45
8.3.6.7	Panelet kan bidra til kompetanseutvikling ved å forvalte forskningsmidler	46
8.3.6.8	Panelet skal gi statene råd som tar høyde for ulike nasjonale forhold	47
8.3.6.9	Panelet kan synliggjøre staters særlige behov for kapasitetsbygging	47
8.3.6.10	Panelet kan bidra til effektivisering av regimet gjennom sine anbefalinger	48
8.3.6.11	Panelets arbeid kan være kostnadskreven	49
8.3.6.12	Vurdering etter outcome-kriteriet	49
8.3.7	Utvalgets innstilling: Etablering av et vitenskapspanel	49

<b>9</b>	<b>OVERSIKT OVER UTVALGETS FORSLAG TIL TRAKTATBESTEMMELSER</b>	
	<b>51</b>	
9.1	Formålsbestemmelse	51
9.2	Nasjonal overvåkning- og dokumentasjonsplikt	51
9.3	Vitenskapspanelet	52
<b>10</b>	<b>LITTERATURLISTE</b>	<b>54</b>
10.1	Bøker	54
10.2	Rapporter	54
10.3	Artikler	54
10.4	Nettsider	55
10.5	Lovtekst- og internasjonale avtaler	57
<b>11</b>	<b>VEDLEGG</b>	<b>58</b>
11.1	Vedlegg 1: Traktatbestemmelser til inspirasjon	58
11.1.1	Traktatens formål	58
11.1.1	Statlig overvåkning- & dokumentasjonsplikt	58
11.1.2	Vitenskapspanel	58

## 2 Innledende del

### 2.1 Mandatet

Utvalgets mandat fra WWF er følgende:

Studentgruppen skal utrede hvordan internasjonale regler kan bidra til å stoppe plastforsøpling i havet. Studentgruppen skal utrede om en global avtale kan være et hensiktsmessig virkemiddel. Den globale avtalen kan blant annet inneholde regler om avfallshåndtering, standarder for og krav til plastprodukter og resirkulering, forbud mot enkelte produkter, et vitenskapspanel og et overvåknings- og håndhevingsregime for utslipp av plast til havet.

Studentgruppen skal undersøke og ta stilling til alle spørsmål i mandatet, og utarbeide en skriftlig utredning som fremlegges for UiO og WWF Verdens naturfond i form av en JOU (Jusstudentenes offentlige utredninger).

Studentgruppens arbeid skal utføres i henhold til Utredningsinstruksen og forvaltningsloven og andre relevante veiledninger. Utredningen skal også bygge på litteraturen og undervisningen i faget JUS5502 Lovgivningslære.

Studentgruppen står fritt til å innhente informasjon og kontakte relevante aktører for innspill.

Utredningen skal inneholde forslag til lov- og forskriftstekst der det fremmes forslag eller gis anbefalinger som vil kreve slike endringer. Eventuelle forslag til endringer skal utformes i tråd med reglene i Justisdepartementets veiledning Lovteknikk og lovforberedelse (2000).

### 2.2 Innledning

Skadevirkningene av verdens plastforbruk har fått økende oppmerksomhet, og ble nylig beskrevet av FN som en global miljøkatastrofe.<sup>2</sup> Kort sagt får vi kontinuerlig bedre kunnskap om hvilke konsekvenser plastforbruk har for helse og miljø, og at det er nødvendig med effektive tiltak dersom plast ikke skal skade mennesker, dyreliv og miljø.

Internasjonalt samarbeid og konflikthåndtering har siden andre verdenskrig i økende grad blitt organisert ved at det opprettes internasjonale institusjoner og inngås internasjonale avtaler<sup>3</sup>. Dette gjelder også internasjonale miljøsamarbeid. Stockholmskonferansen i 1972 er ansett som en milepæl, da FNs Miljøprogram (UNEP) ble etablert og flere multilaterale miljøavtaler ble inngått<sup>4</sup>. I UNEP-rapporten “Combating Marine Plastic Litter and Microplastics” fra 2018, anbefalte UNEP at man skulle utvikle et nytt internasjonalt regime<sup>5</sup> for å håndtere plast, fremfor å videreutvikle eksisterende konvensjoner<sup>6</sup>.

Likevel varierer det hvor effektive gjeldende miljøavtaler har vært. Også plast er allerede underlagt flere internasjonale bestemmelser som har hatt varierende effekt. At internasjonale avtaler ikke etterleves, eller ratifiseres, kan blant annet sees i sammenheng med avtalens egenskaper, problemenes kompleksitet og fravær av en overnasjonal styringsmakt. Blant de

---

<sup>2</sup> Forente Nasjoner (3), 2020

<sup>3</sup> Steinar Andersen, 2013

<sup>4</sup> Steinar Andersen, 2013

<sup>5</sup> Se begrepsavklaring i del 7.1

<sup>6</sup> UNEP, 2018, side 89



ulike teoriperspektivene på internasjonale relasjoner, er det bred enighet om at fraværet av en overnasjonal styringsmakt legger viktige føringer for internasjonalt samarbeid og konflikt.<sup>7</sup> Derimot har alle stater, ifølge det folkerettslige statssuverenitetsprinsippet, rett til indre selvstyre<sup>8</sup>. Prinsippet skaper en viktig forskjell mellom internasjonal rett og nasjonale rettssystemer, ved at stater kan velge om de vil underkaste seg bindende internasjonale rettslige ordninger.<sup>9</sup> Prinsippet er ikke absolutt, men i møte med plastproblematikken medfører det at man står overfor følgende overordnede spørsmål:

Hvilke bestemmelser i en global avtale bidrar effektivt til bærekraftig håndtering av plast?

Hvilken form for global avtale om plast vil bli ratifisert og etterlevd?

I sum kan man spørre: Hva er forutsetningene for oppslutning om en internasjonal avtale som sikrer bærekraftig bruk av plast? Og i forlengelse av dette: Hvordan kan man få kunnskap om forutsetningene for et effektivt regime, og hvordan vurderer man hvor effektivt et regime har vært?

### **2.3 Mandatet, overordnede spørsmål og faglig formål**

Som beskrevet innledningsvis, reiser utredningens tema vanskelige spørsmål. Disse overordnede spørsmålene kan ikke besvares fullt ut innenfor rammene av denne utredningen.

Vi har derfor valgt å ta utgangspunkt i UNEPs påstand om at det er nødvendig å utvikle et globalt regime for å sikre at plast ikke skader mennesker, dyr eller miljø.

For å avgrense undersøkelsen ytterligere, vil utredningen for det første ta for seg to av de tiltakene som UNEP mener at bør inngå i et nytt globalt plastregime: En avtalefestet nasjonal overvåknings- og dokumentasjonsplikt for statene, og opprettelsen av et vitenskapspanel. I tillegg har vi gjort en nærmere utredning av betydningen av plast-regimets oppbygning.

Det faglige formålet er å gi bedre grunnlag for vurderingen av om disse tiltakene er hensiktsmessige, og hvordan den internasjonale avtalen bør utformes slik at regimet får en funksjonell struktur.

### **2.4 Utredningsinstruksen og problemstillinger**

Etter ønske fra oppdragsgiver legger utredningsinstruksen visse føringer for hvilke problemstillinger vi har valgt. Minimumskravet i utredningsinstruksen § 2-1 er at følgende spørsmål besvares:

Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?

Hvilke tiltak er relevante?

Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?

Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?

Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

---

<sup>7</sup> Joseph S. Nye Jr. og David A Welch, 2011

<sup>8</sup> Morten Ruud og Geir Ulfstein, 2014

<sup>9</sup> Morten Ruud og Geir Ulfstein, 2014

Videre følger det av utredningsinstruksen §2-2 at “utredningen skal være så omfattende og grundig som nødvendig. Denne vurderingen baseres på om tiltaket reiser viktige prinsipielle spørsmål, hvor vesentlige tiltakets virkninger forventes å bli og den tiden som står til rådighet.” I tråd med mandatet forsøker vi å besvare problemstillingene formulert i utredningsinstruksen, men ettersom vi hadde begrenset med tid og ressurser var det ikke mulig å besvare alle spørsmålene fullt ut.

Videre har vi sett muligheten for å presisere enkelte av spørsmålene i utredningsinstruksen. Med sikte på å forstå problemet og hva vi vil oppnå, jf. utredningsinstruksen § 2-1 punkt 1, vurderer vi følgende arbeidsspørsmål:

Hva vet vi om opphavet til plastforurensning, og omfanget av forurensningen?

Hva vet vi om konsekvensene av plastforurensning?

Hva vet vi om årsaker til plastforurensning?

Hvilke internasjonale bestemmelser regulerer plast i dag?

På hvilke områder er reguleringene vurdert som ufullstendige?

For å undersøke hvilke tiltak som er relevante, jf. utredningsinstruksen § 2-1 punkt 2, vurderer vi følgende arbeidsspørsmål:

Hvilke praktiske tiltak er foreslått for å håndtere plast på en bærekraftig måte?

Hva har UNEP påstått at et globalt plastregime kan oppnå i møte med plastproblematikken?

Som nevnt er utredningen avgrenset til å ta for seg enkelte av tiltakene UNEP har foreslått. Ved vurderingen av tiltakene, har vi på bakgrunn av de øvrige spørsmålene i utredningsinstruksen formulert følgende problemstillinger:

Hva går det foreslåtte tiltaket ut på?

Hvordan kan forslaget traktatfestes?

Hvilke positive- eller negative virkninger kan tiltaket få?

Hvilke andre relevante alternativer har man til dette tiltaket?

Hvilke muligheter har man til å håndheve tiltaket?

Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Kan vi anbefale dette tiltaket?

## 2.5 Metode og kildebruk

Vi har tatt stilling til de ovenfor nevnte problemstillinger gjennom en litteraturstudie. Gitt vår fagbakgrunn er det en rekke vurderinger vi ikke har forutsetninger for å gå inn i. Vi har lagt til grunn at UNEP er en legitim premissleverandør, og UNEPs rapporter om temaet har derfor vært et viktig utgangspunkt.

Spørsmålene vi tar for oss ved vurderingen av tiltakene kan sammenfattes som en vurdering av hvor effektive tiltakene antas å bli. Hvor effektiv en miljøavtale har vært vurderes gjerne etter de tre kriteriene *output*, *outcome* og *impact*<sup>10</sup>. Her ønsker vi som kjent å vurdere foreslåtte tiltak, ikke tiltak som allerede er innført. Likevel har vi tatt utgangspunkt i de nevnte kriteriene for å strukturere drøftelsen. Hva som ligger i disse kriteriene er beskrevet i del 8.1.

---

<sup>10</sup> Steinar Andersen, 2013, side 309

## **2.6 Disposisjon**

Vi innleder utredningen med begrepsavklaring (del 3), før vi beskriver problemet (del 4) og mangler ved gjeldende internasjonal rett (del 5). Med utgangspunkt i UNEPs begrunnelse beskrives deretter kort formålet med et globalt plastregime (del 6). Videre drøfter vi hvilken struktur et globalt plastregime bør ha (del 7), før vi utreder enkelte tiltak som kan traktatfestes som del av regimet (del 8). Del 9 inneholder en samlet fremstilling av utvalgets foreslåtte traktatbestemmelser med merknader.

## 3 Begrepsavklaring

### 3.1 Plast

Plast er et syntetisk materiale, som består av én eller flere typer polymerer og varierende tilsetningsstoffer. Polymerer er kjemiske forbindelser bestående av kjedeformede molekyler. Slike polymerer kan fremstilles syntetisk, eller naturlig (biopolymerer).<sup>11</sup> Syntetisk fremstilling av plast kan benytte cellulose, men de fleste plasttypene er laget av utgangsstoffer fra petrokjemisk industri (olje).<sup>12,13</sup>

Det finnes altså ulike former for plast, med ulike egenskaper og opphav. Man kan skille mellom makro- og mikroplast, hvor mikroplast ofte blir definert som plastpartikler mindre enn 5 millimeter i diameter.<sup>14</sup> Mikroplast kan produseres med hensikt, eller oppstå når makroplast brytes ned.<sup>15</sup> I denne utredningen skiller vi ikke mellom ulike typer plast, med mindre det er spesifisert.

### 3.2 Traktater og konvensjoner

Med traktat menes en “folkerettslig bindende avtale inngått mellom folkerettssubjekter som har kompetanse til det, først og fremst stater og internasjonale organisasjoner”.<sup>16</sup>

Begrepet traktat er til dels overlappende med begrepet konvensjon. Konvensjon omfatter vanligvis hele prosessen hvor en større gruppe land møtes for å finne løsninger på felles problemer, og hvor denne prosessen ender i en avtale mellom dem.<sup>17</sup> Begrepet konvensjon brukes også ofte i stedet for traktat hvor det er flere enn to parter, eller når internasjonale organisasjoner, som FN, er involvert i prosessen.<sup>18</sup>

Traktat brukes ofte om selve dokumentet. Historisk sett har også begrepet vært brukt om internasjonale bilaterale avtaler av politisk art, for eksempel fredsavtaler, mens multilaterale avtaler av hovedsakelig økonomisk art ofte har blitt kalt traktater.<sup>19</sup>

---

<sup>11</sup> Sven Ore og Aage Stori, 2020

<sup>12</sup> Ulf Blindheim, 2020.

<sup>13</sup> Sven Ore og Aage Stori, 2020

<sup>14</sup> UNEP, 2016, side 29

<sup>15</sup> UNEP, 2016, side 29

<sup>16</sup> Ruud og Ulfstein, 2014, side 68

<sup>17</sup> Dette går blant annet fram av statutt 38 (1) a til Den internasjonale domstolen i Haag (ICJ).

<sup>18</sup> Gamble, 1980, side 5-6

<sup>19</sup> Gamble, 1980, side 14

## 4 Problemanalyse

I denne delen presenteres problemet som ligger til grunn for utredningen kort. Formålet er å trekke frem de aspektene vi mener er særlige relevante ved vurderingen av struktur og tiltak i del 8 og 9.

### 4.1 Plastproduksjon – Opphav, omfang og bruksområder

Produksjon av plast startet i stor skala på 1950-tallet, og forbruket har siden den gang økt nærmest eksponentielt.<sup>20</sup> UNEP karakteriserer plast som uunnværlig for vår økonomiske- og sosiale utvikling.<sup>21</sup>

Karakteristikken sees i sammenheng med at det anslagsvis på verdensbasis ble produsert rundt 311 millioner tonn plast bare i 2014.<sup>22</sup> De fire områdene som dominerer plastproduksjonen er Kina, Asia utenom Kina, Europa og Nord-Amerika.<sup>23</sup> Prognoser tilsier at den årlige globale plastproduksjonen vil øke til 2 000 millioner tonn årlig innen 2050.<sup>24</sup>

Den økende plastproduksjonen skyldes at plasten kan benyttes i de fleste sektorer. Plast inngår som hoved- eller delkomponent blant annet i produktemballasje, bygninger og anlegg, tekstiler, forbruksvarer, fremkomstmidler, og i elektrisk, elektronisk og industrielt maskineri.<sup>25</sup> Det er estimert at 40% av plasten som produseres, benyttes i emballasje, hvorav det meste er mat- og drikkeemballasje.<sup>26</sup>

Som en konsekvens av den økte plastproduksjonen, vil de fleste bli påvirket av et globalt plastregime, og derfor ha ulike interesser i en avtale som regulerer dette.

Noen av de største produsentene som lager råmaterialer til plast er Dow Chemical (amerikansk selskap, tilstedeværende i 35 land), LyondellBasell (nederlandsk/amerikansk/britisk selskap med 55 produksjonsanlegg i 17 land), Exxon Mobil (amerikansk selskap), SABIC (Saudi-arabisk selskap med tilstedeværelse i 40 land), Ineos (sveitsisk selskap med 171 anlegg i 24 land), BASF (tysk selskap tilstedeværende i 200 land), ENI (italiensk selskap tilstedeværende i 73 land), LG Chem (sørkoreansk selskap), Chevron Phillips (amerikansk selskap med 31 anlegg i Asia og Midtøsten), Lanxess (tysk selskap tilstedeværende i 54 land).<sup>27,28</sup> Disse står for en betydelig del av plastråvaremarkedet, men nøyaktig hvor stor del er vanskelig å anslå. Til sammen ansetter de nevnte selskapene rundt 370.000 personer. Plastråvaremarkedet er ventet å øke fra 570 milliarder dollar i 2019 til 885 milliarder i 2025.<sup>29,30</sup> I tillegg kommer industrien som lager selve produktene.

---

<sup>20</sup> UNEP, 2016, side xvii

<sup>21</sup> UNEP, side 19, 2016

<sup>22</sup> UNEP, 2016, side 26

<sup>23</sup> UNEP, 2016, side 26

<sup>24</sup> UNEP, 2016, side 26

<sup>25</sup> British Plastics Federation, 2020

<sup>26</sup> UNEP, 2016, side 38

<sup>27</sup> Polymer Properties Database, nettside, hentet 03.12.20

<sup>28</sup> "Plastic Resin Market Size Worth \$885.4 Billion by 2025", nettside, Cision PR Newswire, hentet 03.12.2020

<sup>29</sup> Polymer Properties Database, nettside, hentet 03.12.20

<sup>30</sup> "Plastic Resin Market Size Worth \$885.4 Billion by 2025", nettside, Cision PR Newswire, hentet 03.12.2020

## 4.2 Plastforurensning – Omfang, utbredelse og opphav

Fordi det skjer en grad av plastforurensning verden over, og plasten dessuten sprer seg globalt via elver og havet, er plastforurensning et globalt problem.<sup>31</sup>

Omfanget av plastforurensning er forsøkt kartlagt, men det knytter seg en del usikkerhet til tallene. I 2013 ble det estimert at minimum 270.000 tonn plast fløt på overflaten av verdenshavene<sup>32</sup>, i tillegg til at ca. 60 prosent av plasten er tyngre enn sjøvann og derfor vil synke under overflaten og ned mot havbunnen.<sup>33</sup> Plast under havoverflaten og på havbunnen er blant annet dokumentert i en studie fra 2018, hvor man fant plast fordelt over hele det kartlagte området av havbunnen.<sup>34</sup>

Jenna R. Jambeck mfl. har undersøkt kilder til plastforurensning, og anslo at den delen av verdens befolkning som bor under 50km fra havet, årlig bidro til 4800-12700 tonn plast i havet i (2015). Jambeck mfl. rangerte også 192 land etter hvilke lands kystpopulasjon som anslagsvis bidro til størst utslipp.<sup>35</sup> Samtidig er det kjent at også elver er et viktig utløp for plast til havet, men det er foreløpig usikkert hvor store mengder det er snakk om, hvilke kilder som har størst betydning, hvilke tiltak som vil være mest effektive og hvilke regionale forskjeller som eksisterer.<sup>36</sup>

## 4.3 Konsekvenser av plastforurensning

Det er kjent at plastforsøpling setter dyrs liv og helse i fare. Skade kan skje ved at plasten spises, at dyret setter seg fast i plasten, eller ved at det blir eksponert for giftige tilsetningsstoffer i plast.<sup>37</sup> Selv om dette er dokumentert, er det usikkert hvor mange dyr som skades av plast.<sup>38</sup> Tilgjengelig forskning tilsier like fullt at det er et betydelig problem, og da særlig for arter som allerede er truet.

Studier viser også at plastforsøpling kan skade økosystemer i havet, og at plastforsøpling potensielt kan være skadelig for mennesker.<sup>39</sup> Foreløpig er det likevel begrenset kunnskap om hvilke helseskadelige virkninger tilsetningsstoffer i plast har for mennesker<sup>40</sup>, men det er påvist kreftfremkallende stoffer samt stoffer som påvirker hormonproduksjonen i menneskekroppen (det endokrine systemet).<sup>41</sup>

---

<sup>31</sup> UNEP, 2016, side 49

<sup>32</sup> Eriksen et al, 2014

<sup>33</sup> Lebreton et al, 2018

<sup>34</sup> Chiba et al, 2018

<sup>35</sup> 1. Kina, 2. Indonesia, 3. Filippinene, 4. Vietnam, 5. Sri Lanka, 6. Thailand, 7. Egypt, 8. Malaysia, 9. Nigeria, 10. Bangladesh, 11. Sør-Afrika, 12. India, 13. Algerie, 14. Tyrkia, 15. Pakistan, 16. Brasil, 17. Myanmar, 18. Marokko, 19. Nord-Korea og 20. USA. Dersom man ser Europeiske kyststater (23 land) under ett, vil disse komme på 18.plass. (Jambeck mfl, 2015)

<sup>36</sup> UNEP, 2016, side 49

<sup>37</sup> Chiba, 2018

<sup>38</sup> UNEP, 2016, side 88-94

<sup>39</sup> Chiba, 2018

<sup>40</sup> UNEP, 2018, 59

<sup>41</sup> UNEP, 2018, 59

Det er gjort forsøk på å estimere de økonomiske konsekvensene av uforsvarlig søppelhåndtering, men det finnes ingen fullstendig nytte-kostnadsanalyse.<sup>42</sup> Det er nærliggende at plastforurensning påfører økonomiske tap, som følge av negative konsekvenser for folkehelsen, tapte inntekter til turistnæringen, og mer. UNEP anslo i 2015 at byer med et lavt- eller middels velferdsnivå, tapte 5-10 ganger så mye penger som det ville kostet dem å innføre systemer for avfallshåndtering.<sup>43</sup> Funnene tyder altså på at det er billigere å ta tak i problemet enn å ikke gjøre noe.

#### 4.4 Årsaker til forurensningen

Det er en sammenheng mellom omfanget av hver enkelt stats plastutslipp og befolkningstallet.<sup>44</sup> Videre ser man en sammenheng mellom graden av økonomisk og sosial utvikling i en stat, og mengden plast som slippes ut i havene. Av de 20 landene som ble anslått å stå for størst plastutslipp, ble 16 regnet som mellominntektsland med rask økonomisk vekst.<sup>45</sup> Ifølge UNEP er en plausibel forklaring at systemer for avfallshåndtering ikke har blitt utviklet raskt nok til at man har greid å håndtere avfallet produsert når kjøpekraften har økt.<sup>46</sup> Landene med det høyeste velferdsnivået har derimot typisk strengere restriksjoner og bedre utviklede systemer for avfallshåndtering, men det er samtidig et kjent problem at aktører i disse landene velger å selge søppel til utlandet uten garanti for at søppelet blir forsvarlig håndtert.<sup>47</sup>

UNEP har også, i overensstemmelse med økonomisk teori, pekt på at de negative konsekvensene av forsøpling kan forstås som eksterne virkninger.<sup>48</sup> Eksterne virkninger er konsekvenser av en handling, som handlingstakeren ikke selv påvirkes av og derfor ikke vektlegger i sin vurdering.<sup>49</sup> Selv om en handling har negative samfunnsøkonomiske konsekvenser, kan den derfor fremstå som gunstig for enkeltaktører. Reguleringer vil kunne gi disse aktørene insentiver til å ta høyde for slike eksterne virkninger i sine nyttevurderinger, for eksempel gjennom innføring av det miljørettslige prinsippet om at forurenseren skal betale.<sup>50</sup>

---

<sup>42</sup> UNEP, 2018, side 74

<sup>43</sup> UNEP, 2015, side 13

<sup>44</sup> Jambeck et al, 2015

<sup>45</sup> Jambeck et al, 2015

<sup>46</sup> UNEP, 2018, side 53

<sup>47</sup> UNEP, 2018, side 53-54

<sup>48</sup> UNEP, 2018, side 70

<sup>49</sup> Førstund og Strøm, 2007

<sup>50</sup> UNEP, 2018, side 70

## 5 Mangler ved gjeldende rett

Som nevnt innledningsvis, finnes det allerede internasjonale reguleringer av plast. Noen av disse reguleringene finner man i globale avtaler, mens andre reguleringer inngår i regionale avtaler. De siste hundre årene er det blitt ratifisert flere tusen traktater som gjelder havet, og bare mellom 1989 og 1999 ble det ratifisert 1019 slike internasjonale avtaler.<sup>51</sup> Det gjør det svært vanskelig å gi en altomfattende analyse av alle instrumentene som kan være relevante med tanke på forsøpling av havene. I denne delen beskrives derfor det UNEP har oppgitt som sentrale mangler ved gjeldende internasjonal rett i relasjon til marin plastforsøpling. Oversikten er også avgrenset mot nasjonale reguleringer av plast.

### 5.1 Begrenset mandat til å forplikte ikke-statlige aktører

En følge av statsuverenitetsprinsippet, som ble nevnt innledningsvis, er at internasjonale organisasjoner sjelden har rett til å pålegge ikke-statlige aktører juridiske forpliktelser. Det er gjerne forbeholdt lovgiver i den enkelte stat å pålegge private aktører innad i staten slike forpliktelser. En stat kan likevel forhåndssamtykke til at internasjonale organisasjoner kan utforme reguleringer som skal innføres som nasjonal rett. Ifølge UNEPs rapport fra 2018 er det for det første en mangel ved gjeldende rett at det i svært begrenset grad er gitt forhåndssamtykke til at internasjonale organisasjoner videreutvikler nasjonale reguleringer av plast. For det andre blir dagens internasjonale avtaleverk ansett kritisert for at det i for begrenset grad gir ikke-statlige aktører spesifikke plikter.<sup>52</sup>

### 5.2 Vage forpliktelser og fragmentert juridisk rammeverk

Havrettskonvensjonen (UNCLOS) er ratifisert av 150 stater, og utgjør en viktig rammekonvensjon.<sup>53</sup> Konvensjonen forplikter statene til å vedta lover og forskrifter for å forhindre, redusere og kontrollere forurensning av det marine miljøet fra landbaserte og ikke-landbaserte kilder, inkludert elver, elvemunninger, avløp, jfr. artikkel 207 og artikkel 194. Havrettskonvensjonen regulerer derimot ikke hvordan forurensningen skal forhindres, reduseres eller kontrolleres. Riktignok forplikter artikkel 207 (4) statene til å videreutvikle internasjonale reguleringer som tar hensyn til hvordan problemet arter seg lokalt, samt utviklingslandenes økonomiske kapasitet og deres behov for økonomisk utvikling. Likefullt er det et stort rom for tolkning med hensyn til hvilke nasjonale reguleringer statene er forpliktet til å vedta, og det finnes heller ingen bestemmelser om hvordan man skal vurdere måloppnåelse.

En annen utfordring er at artikkel 194 (3) i Havrettskonvensjonen gir eksempler på hva som menes med forurensning uten at plast blir nevnt. Det er antatt i juridisk teori at «skadelige substanser» som er «persistente» nevnt i artikkel 194 (3) bokstav a omfatter plast, fordi plast forårsaker skade og har svært lang nedbrytningstid.<sup>54</sup> Så lenge plast ikke fremgår eksplisitt er det likevel rom for tolkning, noe som taler for at en definisjon som inkluderer plast bør på plass.

---

<sup>51</sup> Gamble, 2009, side 96-97

<sup>52</sup> UNEP, 2018, side 55

<sup>53</sup> Chronological lists of ratifications, United Nations, Division for Ocean Affairs and Law of the Sea, nettside, hentet 03.12.2020

<sup>54</sup> UNEP, 2018, side 2



I tråd med havrettskonvensjonen har man fått på plass visse regionale avtaler som inneholder mer spesifikke reguleringer av plast. UNEP trekker frem FNs Regional Seas Programme, men finner likevel at det foreløpig snakk om et for fragmentert juridisk rammeverk.<sup>55</sup>

### 5.3 Begrenset geografisk virkeområde

En annen mangel er ifølge UNEP at dagens avtaleverk samlet sett har for begrenset geografisk virkeområde.<sup>56</sup>

The International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) forplikter statene som er parter i avtalen å forebygge at forsøpling fra skip forurensrer det maritime miljøet. MARPOL oppstiller et forbud mot å dumpe søppel, herunder plast, i havet fra sjøgående fartøy. Videre har traktatpartene konkrete forpliktelser, som at nasjonal lovgivning skal pålegge skip av en viss størrelse å utarbeide en oversikt over sin avfallshåndtering.<sup>57</sup> Det offentlige skal på sin side sørge for at havnene har nødvendige fasiliteter for håndtering av avfall fra skipene, jfr. Regulation 8 of MARPOL Annex V.<sup>58</sup> Det er kyststatenes ansvar å håndheve konvensjonen innenfor sine sjøterritorier. I internasjonalt farvann har derimot flaggstatene, altså staten hvor skipet er registrert, ansvaret for håndhevingen.<sup>59</sup> Det er problematisert hvorvidt flaggstatene har vist evne til å håndheve konvensjonen.<sup>60</sup>

MARPOL kompletteres av The Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 (London Convention) og London-protokollen (1996). Konvensjonen er signert av 87 stater, og ligner i sitt virkeområde på MARPOL.<sup>61</sup> I tillegg forplikter London-protokollen 53 stater til å fjerne marin plastforurensning som stammer fra skip og andre fartøy.<sup>62</sup> Virkeområdet omfatter derimot ikke dumping fra andre landbaserte kilder, og regulerer dermed ikke plastforsøpling fra kystområder eller via elver.

I alt har MARPOL og London-konvensjonen med protokoll for snevert virkeområde, gitt at de største kildene til marin plastsøppel finnes langs kysten, i tillegg til at elvene frakter søppel av betydelig omfang fra stater uten kystlinje, jfr. problemanalysen ovenfor.

The Convention on the Law of Non-Navigational Uses of International Watercourses (UN Watercourses Convention) forplikter traktatpartene til å verne vassdrag som krysser internasjonale grenser, og å gjennomføre alle egnede tiltak for å forhindre «betydelig skade på andre staters vassdrag», jfr. Artikkel 1, 7 og 21. Både overflate- og grunnvann omfattes, men virkeområdet er avgrenset mot havområder jf. Artikkel 2. Dersom plastavfall er egnet til å gjøre «betydelig skade» er statene forpliktet til å hindre at avfallet krysser landegrensene via innsjøer eller elver. Imidlertid innebærer ikke dette nødvendigvis et påbud om å forhindre

---

<sup>55</sup> UNEP, 2018, side 57

<sup>56</sup> UNEP, 2018, side 24

<sup>57</sup> UNEP, 2018, side 24

<sup>58</sup> UNEP, 2018, side 25

<sup>59</sup> UNEP, 2018, side 36

<sup>60</sup> Szepes, 2016, side 88

<sup>61</sup> Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, nettside, International Maritime Organization, hentet 03.12.20

<sup>62</sup> IMO og Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter

forsøpling av egne vassdrag. I tillegg er konvensjonens geografiske virkeområde begrenset som følge av at bare 36 land har tilsluttet seg konvensjonen.<sup>63</sup>

Noen stater har implementert bindende lokale og regionale konvensjoner. Til sammen forplikter de stater tilknyttet 10 av verdens totalt 18 havregioner. Fire av disse konvensjonene har enda ikke trådt i kraft. Konvensjonene regulerer forurensning og forsøpling fra land, men noen har et begrenset virkeområde ved at de bare regulerer forurensning fra kystnære fastlandsområder, og ved at de fleste gjelder kun innenfor kyststatenes sjøterritorier.

En annen mangel ved det geografiske virkeområdet til gjeldende rett, er at de arktiske områdene ikke er dekket av noen tvingende eller frivillige ordninger knyttet til marin forsøpling.<sup>64</sup>

## **5.4 Manglende rettslig vern mot helseskadelige tilsetningsstoffer i plast**

UNEP-rapporten fra 2018 peker på et begrenset rettslig vern mot helseskadelige tilsetningsstoffer i plast som en mangel ved gjeldende internasjonal rett.<sup>65</sup>

I noen utstrekning er det likevel etablert et vern mot helseskadelige stoffer i plast, blant annet i The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (Stockholm Convention). Konvensjonen inneholder reguleringer av produksjon, bruk og avhending av tilsetningsstoffer som brukes til å fremstille av plast. Konvensjonen har dermed også implikasjoner for resirkulering og gjenbruk av produkter som inneholder nærmere angitte kjemikalier. De stoffene konvensjonen omfatter, persistente organiske miljøgifter (POP), er spesifisert i konvensjonen.

I tillegg kan Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal trekkes frem. Basel-konvensjonen regulerer farlig avfall, herunder plast, som beveger seg over landegrensene, og er blant annet ment å redusere produksjon av farlig avfall, samt fremme miljømessig forsvarlig håndtering av farlig avfall. Fra 1.januar 2021 gjelder nye konvensjonsbestemmelser som spesifiserer hvilke plasttyper som omfattes.<sup>66</sup>

Det er flere grunner til at UNEP anser det rettslige vernet mot helseskadelige tilsetningsstoffer i plast for uforsvarlig. For eksempel er det behov for vern mot at helseskadelige stoffer spres med asken fra avfallsforbrenning.<sup>67</sup> I tillegg bør flere tilsetningsstoffer i plast forbys. Ifølge UNEP er det vanskelig å avklare hvilke, fordi hvilke stoffer som er brukt i produktene anses som forretningshemmeligheter og holdes konfidensielt. UNEP har derfor tatt til orde for at internasjonale reguleringer bør sikre innsyn for forbrukere.<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> “UN Watercourses Convention”, nettside, UNECE, Environmental Policy, hentet 03.12.20

<sup>64</sup> UNEP, 2018, side 54-56

<sup>65</sup> UNEP, 2018, side 59

<sup>66</sup> “Basel Convention Plastic Waste Amendments”, nettside, hentet 02.12.20

<sup>67</sup> UNEP, 2018, side 61

<sup>68</sup> UNEP, 2018, side 61

## 5.5 Manglende regulering av avfallshåndtering, avløpsvann og avfallsdeponier

En annen mangel UNEP har pekt på er utilstrekkelig regulering av avfallshåndtering, avløpsvann og avfallsdeponier.

Plast og mikroplast kan ledes ut i naturen av avløpsvann, og det er estimert at mer enn 80 % av avløpsvannet ikke renses tilstrekkelig.<sup>69</sup> Et annet forhold som UNEP finner uforsvarlig, er at minst 2 milliarder mennesker mangler tilbud om avfallsinnsamling, og minst 3 milliarder mennesker mangler tilgang til avfallsstasjoner.<sup>70</sup> I land hvor avfallshåndtering er tilgjengelig for befolkningen, er det likevel et gjennomgående problem at en betydelig andel av plastavfallet havner i avfallsdeponier fremfor å bli resirkulert. Selv i EU og EØS som ligger langt framme hva gjelder forsvarlig plasthåndtering, havnet rundt 30% av plastavfallet i avfallsdeponier.<sup>71</sup> Slike deponier er særlig problematiske dersom de legges til områder der man risikerer at avfallet kommer på avveie, for eksempel kystnære avfallsdeponier.

Dette skjer til tross for at Baselkonvensjonen forplikter de 186 avtalepartene til avfallsreduksjon og forsvarlig avfallshåndtering. I tillegg foreligger det regionale avtaler, men strategiene man har valgt for avfallshåndtering varierer mellom regionene og har varierende kvalitet.<sup>72</sup> Ifølge UNEP er det derfor behov for å sikre en mer effektiv implementering av internasjonale forpliktelser i nasjonal rett, samt bindende reguleringer som sikrer kvalitetssikring av nasjonal avfallshåndtering.<sup>73</sup>

## 5.6 Manglende regulering av mikroplast

UNEP peker på at vi mangler forsvarlig internasjonal regulering av mikroplast. Internasjonale avtaler regulerer knapt mikroplast, fordi skadepotensialet til mikroplast ikke var kjent da avtalene ble utformet.<sup>74</sup>

## 5.7 Manglende regulering av forurensning fra industrien

Manglende regulering av forurensning fra industrien kan også anses som en mangel.<sup>75</sup> Særlig fremheves det at det kunne vært aktuelt å innføre kvalitetskrav for å påse at plasten ikke ga fra seg mikroplast ved bruksslitasje.

## 5.8 Utvalgets bemerkninger

Det eksisterende avtaleverket sett under ett, avtalefester et nærmest globalt internasjonalt forbud mot plastforsøpling av havet. Dette innebærer at statene skal sørge for nasjonale forbud. Hvilke positive plikter som følger av dagens internasjonale avtaleverk, altså hva statene er pliktige å gjøre, er derimot i begrenset grad konkretisert. Dette kan sees i sammenheng med at det eksisterende avtaleverket ikke er utformet spesielt for å avhjelpe plastproblematikken. I avtalebestemmelsene nevnes plast enten som bare ett av de uønskede stoffene, eller må innfortolkes. Dette gjør at oppmerksomheten plastforsøpling får blir svak.

---

<sup>69</sup> UNEP, 2018, side 61

<sup>70</sup> UNEP, 2018, side 61

<sup>71</sup> UNEP, 2018, side 61

<sup>72</sup> UNEP, 2018, side 62

<sup>73</sup> UNEP, 2018, side 61

<sup>74</sup> UNEP, 2018, side 63-64

<sup>75</sup> UNEP, 2018, side 64-65

Slik UNEPs rapport viser, er utvalget derfor grunn til å avtalefeste flere positive plikter. I tillegg er det geografiske virkeområdet til internasjonale avtaler som hjemler eksisterende positive forpliktelser for begrenset. Særlig er det mangel på internasjonale bestemmelser som er spesielt myntet mot landbaserte kilder, selv om landbaserte kilder ifølge problemanalysen er helt sentrale kilder til plastforurensning av havet.

## 6 Formålet med et globalt plastregime

Utvalget mener at formålet med et globalt plastregime bør være å tilrettelegge for bærekraftig håndtering av plast, for å forhindre de negative konsekvenser mangelfull plasthåndtering har for havet. I dette legger utvalget at dagens håndtering av plast ikke skal ha negative virkninger for fremtidige generasjoner, og for dyr og miljø, herunder særlig økosystemer i havene.

På bakgrunn av resolusjoner og UNEPs rapporter om temaet, er det utvalgets forståelse at det nevnte formålet er i tråd UNEPs forslag om opprettelsen av et plastregime. Eksempelvis viser UNEP i Resolusjon 2/11, Marine Plastic Litter and Microplastic, flere ganger til prinsippet om bærekraftig utvikling, og nødvendigheten av regionale tilpasninger.

### 6.1 Hvorfor et plastregime kan være hensiktsmessig

UNEP begrunnet i 2018 behovet for et globalt regime med at global plastproduksjon vokser eksponentielt, og at utviklingen bør sees i sammenheng med at det ikke finnes et forsvarlig internasjonalt juridisk rammeverk.<sup>76</sup>

UNEP hevder at et globalt regime for håndtering av plast kan bidra til at de praktiske tiltakene som er nødvendig for å håndtere problemet gjennomføres. Mulige praktiske tiltak som kan bidra til å gjøre plastforbruket mer bærekraftig er å begrense produksjonen av plast eller visse typer plast, innsamling av plastsøppel i naturen, utbedring av systemer for avfallshåndtering og så videre.<sup>77</sup> UNEP har anført at det er behov for en helhetlig tilnærming hvor alle disse tiltakene kan være nødvendige, men har samtidig fremholdt at visse tiltak bør prioriteres. Det viktigste praktiske tiltaket per nå er ifølge UNEP å bedre systemene for avfallsinnsamling og avfallshåndtering, og da særlig i utviklingsland.<sup>78</sup>

Ifølge UNEP vil et globalt regime være særlig egnet til å bidra til forutsigbare nasjonale reguleringer, og til å påse at harmonisering av regelverket slik at næringslivsaktører får likere forutsetninger for sin virksomhet.<sup>79</sup> Videre fremstår ifølge UNEP et globalt plastregime som riktig, ut fra det normative standpunktet at skadevoldere bør holdes økonomisk ansvarlig.<sup>80</sup> UNEP ser også et behov for kapasitetsbygging, og at et globalt plastregime kan bidra til det.<sup>81</sup>

### 6.2 Betydningen av formålsbetraktninger ved tolkning av internasjonale avtaler

Ifølge Wien-konvensjonen om traktattolkning (VCLT) skal traktaten tolkes i god tro og etter en vanlig forståelse av bestemmelsene i den, sett i lys av deres kontekst og formål.<sup>82</sup>

Artikkel 31 (1) oppstiller generelle tolkningsregler:

«A treaty shall be interpreted in good faith in accordance with the ordinary meaning to be given to the terms of the treaty in their context and in the light of its object and purpose.»

---

<sup>76</sup> UNEP, 2018, side 89

<sup>77</sup> UNEP, 2018, side 89

<sup>78</sup> UNEP, 2016, side 22

<sup>79</sup> UNEP, 2018, side 89

<sup>80</sup> UNEP, 2018, side 89

<sup>81</sup> UNEP, 2018, side 89

<sup>82</sup> Høgberg, 2019, side 358

I Den internasjonale lovkommissjonen (ILC) sin kommentarutgave av utkastet til VCLT, er det skrevet følgende om betydningen av formålet under generelle prinsipper for traktattolkning:

«Jurists also differ to some extent in their basic approach to the interpretation of treaties according to the relative weight which they give to:

- (a) The text of the treaty as the authentic expression of the intentions of the parties;
- (b) The intentions of the parties as a subjective element distinct from the text; and
- (c) The declared or apparent objects and purposes of the treaty.»

Det betyr at formålsbestemmelser er et viktig moment i tolkningen av traktaters øvrige bestemmelser og forpliktelser. På bakgrunn av dette har utvalget foreslått å traktatfeste en formålsbestemmelse.

### 6.3 Traktatfesting av formålsbestemmelsen

*(Chapter X – Scope and Purpose of the Convention)*

#### **Article X.1 - The Purpose of The Convention**

The purpose of the Convention is to ensure sustainable management of plastic waste, in order to minimize the biological strain on maritime ecosystems and human health. The Convention will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances.

For this purpose the Convention shall;

- (a) encourage cooperation between States, promoting the sharing of relevant information and technologies;
- (b) create a flexible regime, enabling review and amendment in accordance with new science and technology.

## 7 Regimets struktur

### 7.1 Begrepsavklaring: Regime

Her tar vi utgangspunkt i Stephen Krasners definisjon av begrepet «Internasjonale regimer», fordi formuleringen er fremholdt som standarddefinisjonen av begrepet.<sup>83</sup> Krasner forstår internasjonale regimer som “sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors expectations converge in a given area of international relations”.<sup>84</sup>

Krasner skisserer videre det han mener er fire grunnleggende elementer i internasjonale regimer (vår oversettelse):

“Grunnleggende prinsipper, som er formulert på bakgrunn av en enhetlig teoretisk forståelse av hvordan verden fungerer.  
Normer som spesifiserer generelle krav eller standarder for adferd, og identifiserer staters rettigheter og forpliktelser.  
Reglene som er mindre generelle enn normene, og brukes gjerne for å harmonisere normene.  
Prosedyrer for beslutningstaking.”

Definisjonen er forholdsvis vid. Selv om det er fire grunnleggende elementer, vil innholdet i hvert element kunne variere, eksempelvis regimets grunnleggende prinsipper. Derimot vil regimene være tilpasset ulike problemer, og derfor ikke følge én modell. Traktater er gjerne det folkerettslige grunnlaget for regimer.

### 7.2 Behovet for enighet, forutberegnelighet og fleksibilitet ved utforming av traktater

På grunn av suverenitetsprinsippet må det være enighet mellom statene for at det skal kunne etableres folkerettslige forpliktelser. Statenes interesser er styrende for hvilke avtaler som inngås. Det er derfor en tendens til at stater ender på en minstestandard de kan bli enige om.<sup>85</sup> Et problem med avtaler som regulerer miljøtiltak, har hittil vært mangelen på ønsket effekt, og i tillegg mangel på måling av effekt.<sup>86</sup> Ifølge Shelley Lexmond mfl. ser ikke statene det nødvendigvis som sin interesse å ivareta miljøet, med den konsekvens at avtalene som fremforhandles ikke blir egnet til å beskytte miljøet.

I vårt tilfelle vil plastavtalen medføre en viss suverenitetsavståelse og måtte ratifiseres av statenes nasjonalforsamlinger. Det betyr at forsøk på å utforme en omfattende traktat med konkrete forpliktelser overfor partene kan ende med at forpliktelsene reduseres kraftig, for å oppnå enighet mellom forhandlingspartene. Den miljømessige effekten av disse vil da bli redusert. Faren for dette er reell også i vår sak, hvor målet er å oppnå bærekraftig håndtering av plast.

---

<sup>83</sup> Baylis et al, 2014, s. 292-293

<sup>84</sup> Krasner, 1983: 2

<sup>85</sup> Lexmond (2009), side 489

<sup>86</sup> Ibid

Som det fremgår av problemanalysen er plastproblematikken et sammensatt og dynamisk problem. Plastforsøpling gir følger som ennå ikke er kjente, og problemets omfang er heller ikke avklart. Videre er det nærliggende at det på sikt kan bli tilsatt nye tilsetningsstoffer i plastprodukter, slik at nye virkninger oppstår.

Utvalget ser behov for å lage en traktat, der partene er enige om overordnede mål, og traktaten kan videreutvikles og modifiseres over tid, i takt med at partene oppnår enighet på flere områder og beslutningsgrunnlaget forbedres. Da kan nye tiltak utformes, og eldre tiltak avvikles, slik at avtalen blir bedre egnet til å håndtere plastutslipp. Selv om avtalen er fleksibel, og kan endres etter hvert som partene kommer til enighet, er det likevel en risiko for at et mangelfullt kunnskapsgrunnlag fører til at partene ikke kommer til enighet.

Videre er det en risiko for at stater utsetter å fremforhandle og iverksette tiltak, fordi det blir kostnadskrevende å gjennomføre tiltak egnet til å håndtere plastforsøplingen. Det er utvalgets oppfatning at det å kartlegge virkningene av plastforurensning i naturen, og å oppnå enighet om hvordan plastforsøpling måles, kan bidra til å klargjøre at kostnadene ved å ikke handle er større enn de umiddelbare økonomiske kostnadene. Dette kan skape insentiv for partene til å ta tak i problemet. Utvalget vil senere i utredningen gå nærmere inn på om et vitenskapspanel bør bidra til å bedre beslutningsgrunnlaget. Forslaget er blant annet ment å sørge for at selve kartleggingen ikke politiseres.

Temaet i denne delen er hvordan avtalestrukturen kan bidra til å gjøre traktaten mest mulig fleksibel. Prosessen med å utforme internasjonale traktater er tidkrevende.<sup>87</sup> Utgangspunktet etter artiklene 39-41 i Wien-konvensjonen om traktatolkning, er at modifiseringer av traktater skal skje på samme måte som selve inngåelsen, altså gjennom ny avtale. Dette utgangspunktet kan modifiseres ved at statene gjør avtale om en forenklet beslutningsprosedyre, som gjør det lettere å endre rammeavtalen. Vi har i det følgende foreslått komponenter i en struktur som vil gjøre avtalen mer fleksibel.

## **7.3 Erfaring fra tidligere konvensjoner som med tilsvarende oppbygging**

### **7.3.1 Convention on Certain Conventional Weapons (CCW)**

CCW er bygget opp som en overordnet konvensjon med tilhørende protokoller. Selve konvensjonen inneholder kun generelle bestemmelser, mens påbud eller restriksjoner fremgår av protokollene under konvensjonen. Oppbyggingen er benyttet for å sikre størst mulig grad av fleksibilitet for fremtidige endringer.<sup>88</sup>

Selve konvensjonen inneholder kun prosessuelle regler, som angir traktatens virkeområde, forholdet til andre områder av internasjonal rett, tiltredelse (signatur, ratifikasjon med mer), ikrafttredelse, regler for endring av traktatteksten, og oppsigelse.

Den eneste artikkelen i rammekonvensjonens som oppstiller en materiell forpliktelse for partene, er artikkel 6, der partene påtar seg å formidle konvensjonen til ikke-parter.

---

<sup>87</sup> Tietje, 1999, side 36

<sup>88</sup> "The Convention on Certain Conventional Weapons", nettside, United Nations Geneva Office, hentet 02.12.2020



Konvensjonens protokoller oppstiller partenes rettigheter og plikter. For CCW er protokollene organisert ut ifra ulike kategorier våpen, som er delt inn etter visse fellesnevner. Dette gjør det mulig at reglene tilpasses de særskilte forhold på hvert enkelt område.

Utvalget anser at lignende oppsett kan være aktuelt for plastregimet. Ettersom plast varierer i opphav og utforming, vil hvilke tiltak som kan regnes som effektiv variere også. Utvalget ser derfor muligheten for at protokollene kan deles inn ut ifra plastens opphav eller utforming. Vi har imidlertid ikke gått nærmere inn på hvordan en slik inndeling bør gjøres. Strukturen utvalget beskrev ovenfor anses likevel hensiktsmessig dersom en slik inndeling er ønskelig blant partene.

### **7.3.2 Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer**

Montrealprotokollen er av mange anerkjent som verdens mest suksessfulle miljøavtale. Avtalen er en protokoll under Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer av 1988. I likhet med CWW oppstiller 1988-konvensjonen kun prosessuelle regler myntet på håndhevingen av traktaten. Den kan likevel sies å inneholde mer detaljerte regler enn CCW.<sup>89</sup>

Montrealprotokollen oppstiller frister for avvikling av bruken av diverse miljøskadelige gasser. Hver av artiklene i protokollen knytter seg til en bestemt kategori gasser. Protokollen navngir ikke de ulike gassene, men viser til bestemte annekser som lister opp de gasser som forby. Fristene for når gassene skal avvikles fremgår av protokollen.<sup>90</sup> Protokollen oppstiller dermed rammer for håndteringen av ulike typer gasser, men nøyaktig hvilke gasser som skal avvikles, fremgår av annekse.

Etter hvert som ny forskning tilsier det, har flere gasser blitt regulert. Dette skjer ved at det legges til flere bestemmelser i protokollene, med tilhørende annekser.

Oppsettet tilrettelegger på denne måten for en mer dynamisk regulering. Gasser tilføyes etter hvert som ny forskning kan dokumentere skadevirkninger, og dermed synliggjør behovet for forbud mot nye gasser.<sup>91</sup>

Utvalget ser for seg at en lignende modell kan være aktuell i vårt tilfelle. Dette kan blant annet være aktuelt dersom partene vedtar at bestemte former for plast skal forbys. I så fall kan forbud hjemles i protokoller etter en lignende modell som beskrevet over.

### **7.3.3 UNFCCC**

FNs rammekonvensjon for klimaendringer (UNFCCC) er etter sitt navn en rammekonvensjon, som setter føringer for tilhørende protokoller. I motsetning til CCW som i seg selv kun inneholder prosessuelle regler, inneholder UNFCCC også materielle regler for partene. Disse er imidlertid av en svært generell karakter. Partenes forpliktelser fra 2005-2020 ble spesifisert i Kyoto-protokollen. Dette kommer særlig til syne gjennom utslippskvotene partene påtar seg. Som erstatning for Kyoto-protokollen som opphørte i 2020, trådte Paris-avtalen i kraft fra

---

<sup>89</sup> "The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer", UN Environment, nettside, hentet 02.12.20.

<sup>90</sup> "The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer", UN Environment programme, nettside, hentet 02.12.20

<sup>91</sup> "About Montreal Protocol", UN Environment, nettside, hentet 02.12.20.

04.11.2016.<sup>92</sup> Mens Kyoto-protokollen var en protokoll under UNFCCC, er Paris-avtalen juridisk uavhengig av UNFCCC, men skal sees i sammenheng med denne.

Systemet er langt mer fragmentarisk enn under CCW og Wien-konvensjon, og har ikke et klart hierarkisk system. Utvalget ser det slik at dette kan vanskeliggjøre tolkningen av traktatbestemmelsene, særlig når forpliktelsesens innhold skal klarlegges.

Ifølge utvalget kan det være hensiktsmessig å utforme protokoller for visse tidsperioder. Dette vil gi partene mulighet til å utforme delmål, som vil kunne ta hensyn til staters forutsetning på det aktuelle tidspunktet. Ut ifra problemets sammensetning, ser likevel utvalget det hen til at en inndeling etter plastens opphav og utforming kan være mer hensiktsmessig. Det er i utredningen ikke foretatt en nærmere vurdering av dette.

## **7.4 Utvalgets innstilling: Rammekonvensjon med protokoller og forenklet beslutningsprosedyre**

Flere mekanismer i internasjonal rett kan brukes for å gjøre konvensjoner og traktater fleksible nok til å møte stadig endrede forhold og nye utfordringer.<sup>93</sup> Utvalget går inn for en traktat som implementerer flere slike mekanismer. På bakgrunn av utfordringene som ble skissert ovenfor foreslår utvalget en plasttraktat som utformes som en rammekonvensjon med protokoller og forenklete endringsprosedyrer.

### **7.4.1 Rammekonvensjon som et utgangspunkt for videreutvikling gjennom protokoller**

Rammekonvensjoner er vanlige instrumenter i internasjonal miljørett. De brukes gjerne som et grunnlag for å opprette nye regimer. De oppstiller da prinsipper og fastsetter overordnede mål, og brukes som grunnlag for å fremforhandle konkrete regler innen spesifikke områder.

Et eksempel er Klimakonvensjonen (UNFCCC) som ga utgangspunkt for Kyoto-avtalen og Parisavtalen. I en rammekonvensjon forplikter traktatpartene seg til å forfølge målene ved å utforme tiltak etter de vedtatte prosedyrene, for eksempel i form av protokoller eller annekser. Også Havrettskonvensjonen UNCLOS bærer preg av å være en rammekonvensjon, siden den legger opp til opprettelse av regionale avtaler, men konvensjonen har også spesifikke bestemmelser.

Utvalget ser for seg at plasttraktaten utformes som en rammekonvensjon som i utgangspunktet oppstiller generelle forpliktelser og rettigheter for partene. Sammen med de overordnede målene, traktatfestes også de forenklete endringsprosedyrene.

Endringsprosedyrene vil åpne for å utvide konvensjonen med protokoller eller annekser som inneholder konkrete tiltak mot plastforsøpling. Det kan for eksempel tenkes at det opprettes protokoller for enkelte former for plastavfall, for ulike sektorer, eller protokoller som spesifikt retter seg mot forskjellige former for plast. Bedre kunnskap og større grad av enighet vil åpne for at det vil oppnås enighet også på nye områder.

---

<sup>92</sup> "What is the Kyoto Protocol?", nettside, United Nations Climate Change, hentet 03.12.20

<sup>93</sup> Tietje, 1999, side 36-43

## 7.4.2 Nærmere om forenklede endringsprosedyrer

Spørsmålet er hvilke beslutningsprosedyrer det bør åpnes for. Forenklede endringsprosedyrer er mekanismer som gjør unntak fra de strenge kravene til endring og supplering av traktater i Wien-konvensjonens artikkel 39 og 40 om forhandlingsrunder og ratifisering. Forenklede endringsprosedyrer kan brukes for å utforme protokoller eller annekser som skal oppfylle målene i rammekonvensjonen eller i traktaten.

Det finnes ulike typer forenklede endringsprosedyrer. Eksempelvis flertallsavgjørelser i utvalg der traktatpartene er representert. Kravet kan være enten simpelt flertall eller former for kvalifisert flertall, med nærmere bestemmer for hva som ligger i «kvalifisert». Ved stemmegivningen kan statene enten ha en stemme hver, eller antallet stemmer hver stat får kan være basert på ulike kriterier, for eksempel statenes samlede økonomiske styrke eller folketall. Et eksempel på dette er Artikkel 2 (9) i Montreal-protokollen (1987).

Rammeavtalen kan også åpne for at en traktatendring skjer nærmest automatisk, det vil si uten avstemning eller ratifikasjon, så lenge endringene holder seg innenfor allerede vedtatte og ratifiserte rammer.

Dersom flertallsavgjørelser kan nyttes for å vedta nye protokoller med bindende virkninger for alle statene, vil det gjøre det lettere å forplikte statene til nye traktatbestemmelser. På den annen side er det ikke gitt at statene vil akseptere en rammeavtale som åpner for flertallsavgjørelser, fordi det gir statene mindre forutsigbarhet og kontroll. Utvalget kan derfor peke på at flertallsavgjørelser fremstår som mer effektiv i møte med de dynamiske og uavklarte problemene plast medfører, men hvorvidt flertallsavgjørelser kommer på plass er et forhandlingsspørsmål som må overlates til statene.

Uavhengig av om man går inn for forenklede endringsprosedyrer i form av flertallsavgjørelser, eller annet, er det en risiko for at statene ikke blir enige om hvilke protokoller som skal innføres. Dermed er det et spørsmål om hvordan man skal forholde seg til uenigheten.

Hvis tilfellet er at statene ikke har oppnådd enighet, eller nødvendig flertall, kan det være hensiktsmessig å åpne for protokoller som ikke binder alle statene, men bare de statene som samtykker. Slike protokoller kan foreslås av stater, eller traktatfestet organer som et vitenskapspanel.

Alt som ikke minker den enkelte stats handlingsrom vil senke terskelen for å ratifisere rammeavtalen, men dette vil igjen kunne gå ut over traktatens effektivitet. På en annen side medfører statssuverenitetsprinsippet at denne negative effekten ikke nødvendigvis er til å unngå, fordi statene ikke en pålegges å inngå en plastavtale.

Erfaring fra Montreal-avtalen kan tas til inntekt for at også protokoller som bare binder sentrale stater, på sikt kan skape insentiver som gir protokollen større oppslutning. Montrealprotokollen har allerede blitt rullet frem som en suksessfull miljøavtale, som oppstiller frister for avvikling av bruken av gasser av typen klor-fluor-karboner (KFK), ettersom gassene skadet ozonlaget.<sup>9495</sup> Ved at et nødvendig antall statene samtykket til avtalen, forsvant hovedparten av markedet for KFK-gassene man ønsket å forby. Dermed

---

<sup>94</sup> “The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer”, UN Environment programme, nettside, hentet 03.11.20

<sup>95</sup> “The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer”, nettside, UN Environment, hentet 03.11.20

hadde ikke lenger produsentene det samme økonomiske incentivet til å produsere KFK-gassene.<sup>96</sup>

Utvalget ser for seg at det er mulig å skape lignende mekanismer gjennom protokoller til en plastavtale, selv om ikke alle statene i utgangspunktet er bundet av protokollen. Det kan påstås at det burde gjelde et forbud mot omsetning av nye plastprodukter hvor det ikke inngår en viss andel resirkulert plast. Dersom et slikt forbud ikke har nødvendig oppslutning blant statene, kan det likevel være positivt dersom enkelte stater innfører et slikt forbud, fordi det vil skape incentiv til å resirkulere plast.<sup>97</sup>

### 7.4.3 Sikring av demokratisk kontroll

For å sikre demokratisk forankring under en forenklet endringsprosedyre, kan det opprettes en politisk komite der statene er representert, hvor statene gir sin tilslutning til nye forpliktelser, men innenfor hovedmålene i traktaten.<sup>98</sup>

Her kommer også spørsmålet om representasjon inn. Plastproduksjonen foregår globalt, men styres primært av store konsern forankret i Vesten, som eier industrianlegg over hele verden og gjerne i folkerike lavkostland. Samtidig er det gjerne de folkerike landene som er storforbrukere av plast. Flere av disse har store utfordringer med å håndtere avfallet. Det er derfor av stor betydning at både vestlige og folkerike stater blir med i avtalen dersom den skal virke effektivt. Det kan sies å tilsi at stemmetyngden bør være basert på partenes BNP, folketall, eller en kombinasjon. Eksempler på representasjonsgrunnlag er statuttene til Det internasjonale pengefondet (IMF), som sier i artikkel XXIX at alle resolusjoner i direktørstyret kan godkjennes eller avvises av Guvernørstyret, som representerer 85 prosent av stemmekraften i styret, som igjen er basert statenes bidrag til IMF.<sup>99</sup>

Utvalget åpner likevel at det kan være hensyn som trekker i motsatt retning, for eksempel ved at små øystater blir dårlig representert, men har ikke gått nærmere inn på dette.

### 7.4.4 Reservasjonsrett (opt-out)

I tilfeller der kvalifisert flertall binder alle parter i traktaten kommer spørsmålet om statene skal ha mulighet til reservasjon (opt-out). Det vil medføre at noen av traktatens forpliktelser ikke nødvendigvis gjelder for alle.

Det positive med en reservasjonsrett er at det kan senke terskelen for å ratifisere rammeavtalen. Det negative er at avtalen kan bli mindre effektiv, dersom statene reserverer seg mot anbefalte tiltak. På en annen side medfører statsuverenitetsprinsippet at denne negative effekten ikke nødvendigvis er til å unngå, fordi statene ikke en pålegges en plastavtale.

Sett i lys av dagens eksisterende fragmenterte plastregime, er det viktig at et nytt plastregime blir så helhetlig og uniformt som mulig. I motsatt fall vil et nytt plastregime utgjøre liten forskjell. Dette trekker bort fra en reservasjonsrett.

---

<sup>96</sup> Andresen, 2013, side 42

<sup>97</sup> Dette er ikke utvalget egen idé, men noe som kom opp i en samtale med WWF Oslo. Vi har dessverre ikke rukket å undersøke om noen i WWF hadde kommet på denne ideen selv, eller om noen andre burde krediteres.

<sup>98</sup> Tietje, 1999, side 39

<sup>99</sup> Tietje, 1999, side 39

På den andre siden vil potensiell manglende effektivitet som følge av en reservasjonsrett kunne motvirkes ved at stemmetyngden baseres på folketallet eller BNP. En slik prioritering av de største plastprodusentene og plastforbrukere kan sies å øke sannsynligheten for at disse aktørene blir en del av regimet. Bestemmelsene i protokollen vil da ramme en betydelig andel av verdens produsenter og forbrukere. Erfaring fra Montreal-protokollen viser at mindre land i slike tilfeller kan få et politisk og økonomisk insentiv til å følge de større landenes eksempel etter hvert.

En reservasjonsrett kunne avgrenses i et system der flertall binder mindretallet, for eksempel at den kun har utsettende virkning for traktatpartene.

#### **7.4.5 Oversikt over regimets institusjoner**

For å sørge for håndheving og etterlevelse av forpliktelsene i traktaten, protokollene og annekseene, anser utvalget det nødvendig at det opprettes ulike organer innenfor rammekonvensjonen som samlet sett sørger for at partene har de nødvendige forutsetninger for å oppfylle sine forpliktelser, at det kan opprettes nye protokoller, samt at det blir foretatt en kontroll av graden av etterlevelse av forpliktelsene.

Utvalget foreslår at det opprettes et vitenskapspanel som har det overordnede ansvar for kunnskapsbygging, og å bedre det vitenskapelige grunnlaget som ligger til grunn for øvrige tiltak og utforme forslag til nye tiltak som kan traktatfestes gjennom protokoller eller annekser. I tillegg foreslår utvalget at det opprettes en politisk komite, Conference of the Parties, (COP) som kan godkjenne og bidra til utforming av protokollene og gi sin tilslutning som vil være folkerettslig bindende for traktatpartene. Utvalget mener også det bør vurderes å opprette en finansieringsmekanisme som sørger for at samtlige stater har mulighet til å oppfylle sine forpliktelser under traktaten, og en komite for å sørge for etterlevelsen av traktaten, en Compliance Committee. Eventuelt kan dette oppdraget delegeres til Conference of the Parties.

I del 8 går vi nærmere inn på opprettelsen av et vitenskapspanel, og vurderer blant annet dette i sammenheng med en overvåknings- og dokumentasjonsplikt. Utvalget går i begrenset grad inn på den øvrige utformingen av regimet, og oppbyggingen av andre aktuelle organer.

## 8 Vurdering av utvalgte tiltak

### 8.1 Videre fremstilling

Utredningsinstruksen reiser blant annet spørsmålet om hvilke positive- og negative virkninger tiltak kan medføre, men gir begrenset veiledning om hvordan vurderingen skal gjøres. I hvilken utstrekning en miljøtraktat har hatt effekt vurderes gjerne etter de tre kriteriene *output, outcome og impact*.<sup>100,101</sup> Her ønsker vi som kjent å diskutere den potensielle effekten av foreslåtte tiltak, og utvalget skal ikke vurdere tiltak som allerede er innført. Likevel har vi tatt utgangspunkt i de nevnte kriteriene for å strukturere drøftelsen.

Traktatens “output” vurderes med utgangspunkt i de juridiske forpliktelsene traktaten oppstiller for statene.<sup>102,103</sup> Spørsmålet er om reguleringen er fornuftig utformet<sup>104</sup>, og momenter i vurderingen er blant annet om reguleringene etter sin ordlyd oppstiller klare forpliktelser, om forpliktelsene gir partene i avtalen ønsket fleksibilitet, om det er en logisk sammenheng mellom forpliktelsene reguleringene oppstiller og problemet man søker å løse, samt hvilke håndhevingsmekanismer traktaten etablerer. I dette ligger det ikke en vurdering av om statene følger sine juridiske forpliktelser, eller om det er påregnelig at forpliktelsene blir fulgt. Derimot er det snakk om en vurdering av traktatens potensielle effektivitet.

Etter “outcome”-kriteriet skal det derimot gjøres en vurdering av om de målsettingene traktaten oppstiller er nådd, eller i hvilken utstrekning det foreligger måloppnåelse. Videre søkes det å påvise en kausal sammenheng mellom traktatens forpliktelser og endringene i statenes adferd, altså at en positiv endring av statenes adferd skyldes traktatforpliktelsene.<sup>105</sup>

I hvilken grad “impact”-kriteriet er oppfylt er derimot et spørsmål om hvilken betydning traktaten har hatt for det overordnede problemet traktaten er ment å håndtere.<sup>106</sup>

Både outcome- og impact-kriteriet etterspør vanskelige vurderinger knyttet til ettervirkningene av miljøavtaler, og noen metode for å slå fast traktaters fremtidige effekt finnes ikke. En drøftelse av mulige virkninger er likevel et krav ifølge utredningsinstruksen. Formålet med å skille mellom disse kriteriene er å synliggjøre at selv om en regulering kan være effektiv i den forstand at den har velbegrunnet *output*, er det ingen garanti for at man oppnår ønsket *outcome* eller at det kan påvises en *impact*.

---

<sup>100</sup> Andresen, 2013, side 309

<sup>101</sup> “Miljøpolitikk og ressursforvaltning, Om emnet POL1003”, nettside, NTNU, hentet 29.11.20

<sup>102</sup> Andresen, 2013, side 309

<sup>103</sup> Her kan man skille mellom de internasjonale forpliktelsene til statene, og de juridiske forpliktelsene som statene pålegger nasjonale aktører etter at traktaten er ratifisert. Heretter refereres dette til som nivå 1 implementering og nivå 2 implementering (Underdal 2002: 7)

<sup>104</sup> Andresen, 2013, side 309

<sup>105</sup> Andresen, 2013, side 309

<sup>106</sup> Andresen, 2013, side 309

## 8.2 Nasjonal overvåkning- og dokumentasjonsplikt

### 8.2.1 Hva går det foreslåtte tiltaket ut på?

UNEP har foreslått at statene forplikter seg til nasjonal overvåkning og dokumentering av ulike forhold som antas å være relevant i møte med plastproblematikken.<sup>107</sup> Formålet med forslaget er ifølge UNEP å fremme etterlevelse av traktatforpliktelsene. I tillegg har UNEP anført at statene bør gis en viss fleksibilitet, slik at forpliktelsen tar hensyn til statenes ulike forutsetninger.

### 8.2.2 Forslag til traktatfesting

Liknende tiltak er allerede traktatfestet i ulike multilaterale avtaler, og den traktatfestingen vi foreslår er langt på vei inspirert av eksisterende bestemmelser. Disse er samlet i utredningens vedlegg 1 under “statlig overvåkning- og dokumentasjonsplikt”. Utvalget foreslår følgende traktatfesting basert på UNEPs forslag:

*(Chapter Y – Obligations of the State Parties)*

#### **Article Y.1 - National Monitoring and Reporting**

Each State Party shall monitor affairs and provide the information necessary to enable the evaluation of progress made in the fulfilment of the obligations of the State Party under the Convention.

As a minimum the state parties shall monitor and provide information on the following:

National legislation on plastic,

Y

Z

The data shall be prepared using good practice methodologies accepted by the Scientific Panel and agreed upon by the Conference of the Parties.

Within one year of becoming a Party, all requested data shall be published as reports to be made available for the public, to be renewed annually.

---

<sup>107</sup> UNEP, 2018, side 95

## 8.2.3 Positive og negative virkninger

### 8.2.3.1 Vurdering etter Output-kriteriet

Ved vurderingen av output-kriteriet er det overordnede spørsmålet om bestemmelsen vil bidra til å oppnå sitt formål, forutsatt at rettssubjektene følger bestemmelsen. I drøftelsen under er statene pliktsubjektet. UNEP har anført at det sentrale formålet med bestemmelsen er å bidra til etterlevelse av plastavtalen. Utvalget har derfor drøftet muligheten for at panelets oppgaver øker sannsynligheten for at partene effektivt etterlever sine traktatforpliktelser.

Utvalget vurderer for det første om bestemmelsen er klart formulert, gir ønsker fleksibilitet, og om det er mulig å håndheve bestemmelsen, jfr. del 8.1. I tillegg ser utvalget på om det er en logisk sammenheng mellom problemet man forsøker å løse, og rettigheter og plikter i avtalebestemmelsen.

### 8.2.3.2 Forpliktelsen gir grunnlag for vurdering av etterlevelse

Bestemmelsen forplikter i hovedsak stater. Etter første ledd skal statene “monitor affairs and provide information”. Det som avgjør hvilken informasjon statene skal skaffe til veie, er om informasjonen er nødvendig for “the evaluation of progress”. Evalueringen brukes til å vurdere etterlevelsen av “the obligations of the State Parties under the Convention”.

Det overordnede formålet med en global plastavtale er å hindre at plast skader mennesker, dyr og miljø. Dersom en global plastavtale skal være formålsmessig, må statenes forpliktelser etter avtalen bidra til å hindre slike skadevirkninger. Hvilke plikter som er egnet til å hindre skadevirkningene av plast er i begrenset grad behandlet i utredningen, selv om problemanalysen gir en pekepinn om hvilke plikter som er aktuelle. Det nærmere innholdet i “the obligations of the State Parties under the Convention” er med andre ord ikke spesifisert.

Dersom det ikke er konkretisert hvilken informasjon som er nødvendig for «the evaluation of progress», vil statene selv måtte vurdere hva overvåknings- og dokumentasjonsplikten innebærer for dem. Kravet om at informasjonen de skal samle inn skal være «necessary to enable evaluation» gir begrenset veiledning, og åpner for ulike tolkninger av hvilken informasjon statene er forpliktet til å oppgi.

Utvalget har derfor sett et behov for å konkretisere hvilken informasjon som er «necessary» gjennom å sette krav til hva statene «as a minimum» skal overvåke- og dokumentere, jfr. andre ledd. Samtidig innebærer formuleringen at det ikke er gitt en uttømmende oversikt over hvilken informasjon rapportene skal inneholde. Statene har dermed anledning til å supplere med det de mener at er relevant.

Før det blir klart hvilke plikter statene skal påta seg for å hindre skadevirkninger av plast, er det ikke mulig å konkretisere hvilken informasjon som er nødvendig. Av samme grunn har utvalget heller ikke gitt en oversikt over hvilken informasjon statene som et minimum skal oppgi.

Det fremgår av fjerde ledd at statene årlig skal fremlegge rapporter som inneholder informasjonen som samles inn etter første og annet ledd. Utvalget mener at det er nødvendig å spesifisere hvor ofte rapportene skal fornyes, og å vurdere om man bør gå bort fra utgangspunktet om årlig rapportering. Ved vurderingen av hvor ofte statene skal være forpliktet til å fornye rapportene, må hensynet til behov for informasjon veies mot hensynet til å begrense administrasjonskostnader. Utover å peke på dette som relevante hensyn, har utvalget ingen klar formening om hvor ofte rapportene bør fornyes.



Det fremgår av fjerde ledd at informasjonen skal legges frem i nasjonale rapporter. Ifølge UNEP bør det sentrale formålet med en slik forpliktelsen være å bidra til etterlevelse av plastavtalen. Spørsmålet er om statenes etterlevelse av overvåking- og dokumentasjonsplikten øker sannsynligheten for at statene etterlever sine forpliktelser etter plasttraktaten, fordi overvåknings- og dokumentasjonsplikten gir grunnlag for å vurdere statenes etterlevelse.

Ved at rapportene synliggjør hvilke stater som etterlever forpliktelsen, fremstår overvåking- og dokumentasjonsplikten fremstår som relativt enkel å håndheve.

Utvalget anerkjenner at etterlevelse av overvåking- og dokumentasjonsplikten i seg selv ikke vil sikre at statene etterlever de øvrige forpliktelsene i traktaten. Likevel mener utvalget at bestemmelsen vil lette vurdering av etterlevelse. Det at forpliktelsen synliggjør hvilke stater som ikke overholder forpliktelsene sine, kan også gi statene insentiv til å etterleve avtalen. Utvalget legger til grunn at statene ønsker å fremstå som pålitelige samarbeidspartnere, blant at fordi statene gjerne har økonomiske interesser av internasjonal handel. Manglende etterlevelse vil kunne påvirke statens troverdighet negativt.

Utvalgets syn har støtte i faglitteraturen. Ulike teoretikere har hevdet at stater ønsker å tilegne seg både hard makt og myk makt.<sup>108</sup> Med hard makt menes evne til å påvirke andre aktører gjennom trusler eller tilbud om goder.<sup>109</sup> For å oppnå hard makt kan stater for eksempel styrke sin økonomi eller militæret. Mykt makt referer derimot til evnen til å få andre til å gjøre som man vil, uten å bruke harde maktmidler, men for eksempel gjennom å dele ideer eller muligheten til å påvirke agendaen i internasjonale forumer. Dersom statene ikke følger opp sine avtaleforpliktelser, kan manglende troverdighet gjøre det vanskelig å inngå avtaler om er sikkerhetsmessig eller økonomisk sett gunstige. I tillegg anser utvalget det som nærliggende at brudd på internasjonale forpliktelser vil påvirke statenes status i det internasjonale samfunnet negativt, og dermed deres evne til å få gjennomslag for sine ideer, noe som svekker deres myke makt.

### **8.2.3.3 Forpliktelsen åpner for demokratisk kontroll**

Etter fjerde ledd skal statene sørge for at “all requested data” gjøres tilgjengelig for “the public”. Formuleringen “the public” er særlig ment å omfatte sivilsamfunnet i det enkelte land, men innebærer at alle gis tilgang til informasjonen.

Formuleringen “all requested data” er ment å vise til informasjonen som skal innhentes av statene etter overvåknings- og dokumentasjonsplikten som følger av første og andre ledd. Videre følger det av bestemmelsen av informasjonen skal sammenstilles i en rapport. Utvalget legger til grunn at en slik rapport er egnet til å åpne for demokratisk kontroll, fordi en sammenstilling vil bidra til tilgjengeliggjøring av informasjonen.

Utvalget legger til grunn at denne åpenheten om nasjonale tiltak legger til rette for demokratisk kontroll nasjonalt.

Spørsmålet er om den demokratiske kontrollen som følger av statenes etterlevelse av overvåking- og dokumentasjonsplikten øker sannsynligheten for at statene etterlever sine andre forpliktelser etter plasttraktaten.

Utvalgets syn er at tilrettelegging for demokratisk kontroll ikke i seg selv sikrer etterlevelse av en plasttraktat. Det er fordi de politiske prioriteringene til innbyggerne i hvert enkelt land

---

<sup>108</sup> Nye og Welch, 2011, side 41

<sup>109</sup> Nye og Welch, 2011, side 41

avgjør hvilke føringer innbyggerne legger for styresmaktene. Dersom innbyggerne ikke ser seg tjent med at staten etterlever sine internasjonale forpliktelser, vil de heller ikke utøve den demokratiske kontrollen bestemmelsen skal tilrettelegge for.

Dersom befolkningens har interesse av å hindre plastforsøpling, mener utvalget at en positiv virkning av rapportene vil være at rapportene tilrettelegger for demokratisk kontroll. Det er også mulig at rapportens innhold påvirker opinionene. Utvalget legger til grunn at offentlige rapporter vil øke sannsynligheten for etterlevelse av plasttraktaten.

Utvalget er åpne for at det kan finnes informasjon som ikke bør deles med offentligheten, men har ikke drøftet dette nærmere, ettersom det ikke har fremkommet konkrete eksempler på at det er et behov for konfidensialitet.

#### **8.2.3.4 Forpliktelsen gir bedre beslutningsgrunnlag**

Etter første ledd skal statene “monitor affairs and provide information”. Det som avgjør hvilken informasjon statene skal skaffe til veie, er om informasjonen er nødvendig for “the evaluation of progress”. Evalueringen skal være egnet til å vurdere etterlevelsen av “the obligations of the State Parties under the Convention”.

Samtidig som at artikkel y.1 gir grunnlag for å vurdere statenes etterlevelse, legger utvalget til grunn at den samme informasjonen er egnet til å følge viktige utviklingstrekk relatert til plast, og til å gi beslutningsgrunnlag for vurderingen av hvilke tiltak er effektive.

Per i dag stammer den informasjonen vi har om omfanget av plastforsøpling i stor utstrekning fra private initiativer, iverksatt av forskere eller interessegrupper. Selv om dette arbeidet har gitt verdifull informasjon, er utvalget av den oppfatning at en forpliktelse til nasjonal overvåking kan bidra til å kraftig styrke kunnskapen, spesielt om de nasjonale forholdene, både fra et juridisk og økonomisk ståsted. Dette vil være et verdifullt bidrag til utformingen av tiltak i fremtidige protokoller og ta hensyn til nasjonale forskjeller, slik traktatfestet i formålsbestemmelsen. Utredningens problemanalyse har vist at det fortsatt er stor usikkerhet om omfanget av forurensningen, konsekvenser av plast og årsakene til plastforurensningen. En forutsetning for å oppnå ønsket effekt av reguleringen er at avtalepartene overvåker og dokumenterer relevante forhold. Utvalget har i begrenset grad traktatfestet hvilke forhold som bør anses som relevante, og forslaget til artikkel er dermed ikke fullstendig på dette området.

Noen punkter er likevel spesifisert, som at traktatpartene skal gi informasjon om nasjonal lovgivning som regulerer plast, slik at det kan vurderes nærmere om den nasjonale lovgivningen bør videreutvikles. I tillegg har UNEP tatt til orde for at man bør dokumentere følgende forhold<sup>110</sup>:

- Marin plastsøppel og mikroplast
- Ubehandlet / feiladministrert plastavfall,
- Behandling av avfall (f.eks. resirkulering, forbrenning og deponi)
- Overvåking av avløpsvann og elver
- Stasjonære utslippskilder som fabrikker
- Nasjonale lovgivning
- Områder med stor oppsamling av plastavfall, samt risikoområder
- Andre økologiske, økonomiske og menneskelige virkninger

---

<sup>110</sup> UNEP, 2018, side 95, vår oversettelse

Spørsmålet er om statenes etterlevelse av overvåknings- og dokumentasjonsplikten øker sannsynligheten for at statene etterlever sine forpliktelser etter plasttraktaten, fordi statene får bedre beslutningsgrunnlag.

Utvalget regner med at etterlevelse av forpliktelsen øker sannsynligheten for etterlevelse av traktaten. Et bedre beslutningsgrunnlag er nødvendig for å identifisere problemer, hindringer og kostnadseffektive løsninger. Mer informasjon synes med andre ord nødvendig for i det hele tatt å kunne identifisere hvilke internasjonale forpliktelser som bør gjelde, selv om det allerede nå er grunn til å inngå internasjonale forpliktelser.

Tross bedre beslutningsgrunnlag er det ikke gitt at statene har kapasitet til å iverksette de tiltakene som fremstår som nødvendige.

#### **8.2.3.5 Forpliktelsen kan medføre uønskede administrasjonskostnader**

En påregnelig negativ effekt av tiltaket er økte administrasjonskostnader. Et relevant spørsmål er dermed hvordan administrasjonskostnadene kan holdes på et lavest mulig nivå, uten at det er til hinder for at positive effekter av forpliktelsen oppnås. Utvalget drøfter betydningen av dette i outcome-vurderingen.

#### **8.2.3.6 Vurdering etter outcome-kriteriet**

I denne delen går vi bort fra forutsetningen om at statene lojalt vil etterleve forpliktelsen. Normalt skal det etter outcome-kriteriet vurderes om det har skjedd endringer i staters adferd på grunn av traktaten. For utvalget blir spørsmålet hvilke konsekvenser det er nærliggende at traktatforpliktelsene kan få for staters adferd, og om dette bidrar til å oppnå traktatens målsettinger.

#### **8.2.3.7 Vil forpliktelsen ha nødvendig oppslutning?**

Et sentralt spørsmål er om man kan regne med at statene vil inngå en folkerettslig forpliktelse om å følge reguleringen, og hvilke forhold som eventuelt kan hindre oppslutning.

Utvalget kan ikke forutsi om et globalt plastregime blir tilsluttet av et betydelig antall stater. Dette er tilfelle selv om et betydelig antall stater har uttrykt ønske om et nytt internasjonalt juridisk rammeverk for plast.

Utvalget peker på administrasjonskostnadene forbundet med en overvåknings- og dokumentasjonsplikt som et potensielt hinder mot oppslutning. Det kan tenkes at administrasjonskostnadene vil medføre at potensielle avtaleparter ikke ser seg tjent med å forplikte seg til et plastregime.

Det er nærliggende å anta at administrasjonskostnadene vil være mindre akseptable for utviklingsland på grunn av dårligere forutsetninger for å bære økte kostnader. Ettersom problemanalysen tilsier at behovet for endring er størst i utviklingslandene, bør det vurderes nærmere hvilket ansvar det internasjonale samfunnet er villig til å ta for å bære administrasjonskostnadene, dersom potensielle avtaleparter ikke kan bære kostnaden selv.

Det kan tenkes at en stats motvilje til å selv å bære administrasjonskostnadene leder til diskusjoner om hva som er rimelig fordeling av økonomisk støtte. Utvalget mener at det kan være en fordel å utforme forslag til objektive kriterier på et tidlig tidspunkt i forhandlingene om traktaten, slik at kriteriene er formulert med omhu.

Ved vurderingen av hva som er rimelig når økonomisk støtte skal fordeles, synes det å være særlig to relevante hensyn, og at disse kan tilsi motstridende løsninger.

For det første mener utvalget at det bør sikres at kriteriene økonomisk sett er forsvarlige, ved at man vurderer hvilke kriterier som bidrar til kostnadseffektive løsninger. Mer konkret kan det tilsi at økonomisk bistand tilkjennes de landene hvor det er billigst å avhjelpe de negative konsekvensene knyttet til plast. Utvalget har ikke gjort en nærmere vurdering av hvilke løsninger som best ivaretar hensynet til kostnadseffektivitet.

For det andre er hensynet til å få størst mulig oppslutning om traktaten relevant, fordi problemets globale karakter klart tilsier at oppslutningen bør være størst mulig. Det kan tilsi at de objektive kriteriene som velges er det som oppfattes som rettferdige eller akseptable av så mange stater som mulig.

Utvalget har avstått fra en nærmere vurdering av hvilke kriterier for økonomisk støtte vi mener at bidrar til størst mulig oppslutning om traktaten. Imidlertid kan det tenkes å opprette en fondsordning som kompenserer en del av utgiftene til enkelte stater

Det kan også tenkes at statene kan enes om løsninger som lar private aktører bære kostnadene for regimet, eksempelvis ved at plastprodusenter pålegges en skatt som er øremerket til videreutvikling av bærekraftige løsninger.

#### ***8.2.3.8 Er åpenhet en tilstrekkelig forutsetning for demokratisk kontroll?***

Et annet relevant spørsmål er om det er påregnelig at traktaten får ønsket virkning i medlemsstatene, herunder om det er nærliggende at enkeltbestemmelser i traktaten virker etter hensikt. Fjerde ledd inneholder en forpliktelse til å gjøre informasjonen allment tilgjengelig. Formålet er å åpne for demokratisk kontroll, men utvalget ser grunnlag for å problematisere hvorvidt innsyn er en tilstrekkelig forutsetning for demokratisk kontroll.

Utvalget anerkjenner at selv om rapportene fra statene gjøres allment tilgjengelig, er det ikke gitt at det reelt sett åpner for demokratisk kontroll, ettersom det kan være vanskelig for enkeltpersoner å vurdere kvaliteten av statens praktiske tiltak. Utvalget er åpne for at ikke-statlige organisasjoner kan ha en rolle i opplysningsarbeid som kan bidra til økt demokratisk kontroll, og at det i tillegg kan tilrettelegges for økt demokratisk kontroll ved at ikke-statlige organisasjoner bidrar til at informasjonen fremstilles på en klarest mulig måte.

En annen hindring mot demokratisk kontroll er at det varierer hvor inkluderende de politiske institusjonene er i de ulike landene.

#### **8.2.4 Har man andre relevante alternativer til tiltaket?**

Spørsmålet i det følgende er om informasjonsbehovet kan dekkes på andre måter enn ved at statene blir gjort ansvarlige for å overvåke egne utslipp.

Et alternativ til en nasjonal overvåknings- og dokumentasjonsplikt, er at et internasjonalt organ får ansvaret for å innhente informasjon om staters utslipp. Statssuverenitetsprinsippet medfører at et slikt internasjonalt organ vil være avhengig av samtykke fra statene, eller private aktører, i alle tilfeller det er snakk om å innhente informasjon som ikke er offentlig tilgjengelig. Ved å overlate ansvaret til et internasjonalt organ, og ikke stater, kan det likevel argumenteres for at det er større sannsynlighet for at informasjonen blir hentet inn, fordi et organ kan opprettes med informasjonsinnhenting som eneste mandat.

Forutsatt at statene samtykker til at organet gis innsyn, og at noen finansierer organets virksomhet, fremstår dette for utvalget som et reelt alternativt. Det er like fullt diskutabelt om dette er et bedre alternativ enn en nasjonal informasjons- og dokumentasjonsplikt.

Utvalget legger til grunn at det blir mer kostnadskrevende at et organ utfører informasjonsinnhenting, enn at hver stat selv bærer kostnadene for dette.

For det første, vil en slik informasjonsinnhenting kreve mye tid og ressurser for organet som skal utføre arbeidet. Etter utvalgets syn er det nærliggende at organet vil ha dårligere forutsetninger for å orientere seg om nasjonale forhold, enn det nasjonale aktører vil ha. Både på grunn av språkbarrierer og begrenset forhåndskunnskap om de enkelte landene. Dette kan medføre at det er mer kostnadskrevende for et internasjonalt organ å samle nødvendig informasjon, enn det totalt sett vil være for nasjonale myndigheter.

For det andre, vil private- eller offentlige aktører innad i statene måtte legge frem informasjonen for organet med mindre organet innhenter all informasjon gjennom observasjon. Dersom statene videre forplikter seg til å gi organet enn innsynsrett, og påtar seg en veiledningsplikt, vil det offentlige få utgifter tilknyttet organets informasjonsinnhenting. Selv om det internasjonale organet står ansvarlig, bærer ikke organet de totale kostnadene forbundet med informasjonsinnhenting.

En tilnærming som kan begrense administrasjonskostnadene for informasjonsinnhenting gjennom et internasjonalt organ, er at organet bare samler detaljert informasjon om enkelte stater, "representasjons-stater". Disse statene kan velges ut ifra om de fremstår som representative for andre stater, i den forstand at de har tilsvarende eller lignende utslippsmønstre.

For utvalget tilsier problemanalysen at dette ikke er en ideell løsning, fordi utvalgets foreløpige inntrykk er at nasjonale forskjeller gjør det vanskelig å identifisere representative stater. Det er like fullt ikke utelukket at dette er en mulighet, som i så fall vil være kostnadsbesparende.

Utvalget mener også at et overnasjonalt organ som står for overvåkingen kan fjerne statene fra problemet på en måte som vil svekke motivasjonen til å ta tak i problemet. Selv om statene får tilgang på den samme informasjonen gjennom organet, er det ikke dermed sagt at statene i samme grad vil få oversikt over hvilket omfang og utforming problemet har i den aktuelle staten. Dersom statene selv står for informasjonsinnhenting og dokumentasjonen, må noen på nasjonalt nivå gjøre jobben. Dermed vil de som står ansvarlig nasjonalt utvikle kompetanse på området. Utvalget legger til grunn at det vil føre til en bedre forståelse enn det man kan forvente dersom samme personene leser en rapport fra et internasjonalt organ. Dårligere oversikt og kunnskap om problemet tilknytning kan minske motivasjonen fordi man ikke i samme grad vil bli innforstått med alvorlighetsgraden. For å sørge for etterlevelse av traktatforpliktelser nasjonalt er man avhengig av staters vilje til å yte etter beste evne. I tillegg til at korrekt kunnskap er dette en viktig forutsetning for at problemet skal kunne håndteres mest mulig effektivt.

Videre kan det at statene ikke selv overvåker og innhenter informasjonen svekke tilliten til informasjonen som blir publisert. Effektiv håndheving krever at statene har tillit til kunnskapen. I internasjonal miljørett har det lenge vært en utfordring at statene ikke er enige om vitenskapen som ligger til grunn og derfor ikke blir enige om hvilke tiltak som bør iverksettes.<sup>111</sup> Det samme utfordringen er aktuell når det kommer til plastproblematikken. Utvalget legger til grunn at statene ikke vil ha samme tilliten til informasjonen når det ikke er de som innhenter den. Det understrekes likevel avslutningsvis at selv om stater innhenter informasjon på eget initiativ og med full diskresjon over hva som skal samles inn, er det langt

---

<sup>111</sup> Sands mfl., side 7, 2018

fra sikkert at tiltroen til informasjonen blir større, hos publikum eller styresmaktene selv. Det er flere mulige årsaker til dette. Blant annet kan det følge av et innenrikspolitisk skifte.

#### **8.2.5 Utvalgets innstilling: Nasjonal overvåkning- og dokumentasjonsplikt**

Utvalget anbefaler at statene forplikter seg til en statlig overvåkning- og dokumentasjonsplikt.

## 8.3 Vitenskapspanel

### 8.3.1 Hva går det foreslåtte tiltaket ut på?

Etter Paris-avtalen artikkel 15 ble det opprettet en komite, som ifølge ordlyden skal fungere som “a mechanism to facilitate implementation of and promote compliance with the provisions of this Agreement”. Med den hensikt skal komiteen “be expert-based and facilitative in nature and function in a manner that is transparent, non-adversarial and non-punitive”.

UNEP har foreslått at det opprettes en lignende komite tilknyttet plastregimet, som har til hensikt å bidra til etterlevelse av en avtale som regulerer plast.

### 8.3.2 Videre fremstilling

Utvalget forstår det overfor nevnte forslaget fra UNEP som et forslag om at det opprettes en ekspertbasert etterlevelseskomite. Utvalget har i stedet valgt å rette fokus på den delen av forslaget som retter seg mot å “facilitate implementation of (...) compliance”. Vi har nedenfor drøftet hvordan opprettelsen av et vitenskapspanel kan legge til rette for at statene etterlever sine forpliktelser. Bakgrunnen for at utvalget har sett nærmere på et vitenskapspanel og ikke en etterlevelseskomite er de store mangler som eksisterer i dagens kunnskapsgrunnlag.

I denne delen gis det først forslag til traktatfesting av panelets sammensetning, etterfulgt av en vurdering av betydningen av panelets sammensetning. Deretter gis et forslag til traktatfesting av vitenskapspanelets oppgaver, og en vurdering av positive- og negative virkninger som kan følge av de arbeidsoppgavene panelet gis.

### 8.3.3 Forslaget til traktatfesting av vitenskapspanelet sammensetning

*(Chapter Z – Scientific Panel)*

#### **Article Z.2 - Composition of the Panel**

The Panel shall consist of X members who shall be experts in the field of economy, social science, marine biology, hydrology, organic chemistry, (...). In addition the members may be experts in other relevant fields. The members shall be elected by States Parties to this Convention, having due regard to the need to ensure equitable geographical representation, who shall serve in their personal capacities.

### **8.3.4 Nærmere om panelets sammensetning**

#### **8.3.4.1 Et vitenskapspanel bestående av uavhengige eksperter**

Etter siste punktum skal medlemmene “serve in their personal capacities”. Dette innebærer at fagpersonene i panelet opptrer i kraft av seg selv, og ikke representerer en bestemt stat, region eller organisasjon.

Utvalget ser for seg at panelet skal ha et overordnet ansvar for informasjonsinnhenting og kunnskapsutvikling. Panelets rapporter skal fungere som grunnlaget for utformingen av traktatens forpliktelser, og ligger også til grunn for evaluering av hvilken fremgang som gjøres. Det er derfor viktig at partene har tillit til informasjonen som fremgår av panelet sine rapporter, noe utredningen vil komme nærmere inn på. Kort sagt mener utvalget at den vitenskapelige og politiske vurderingen bør skilles. Dette foreslås gjort ved at identifiseringen av aktuelle tiltak gjøres av vitenskapspanelet, mens den politiske vurderingen overlates til partene under et eget organ, Conference of the Parties.

I tillegg mener utvalget at det vil ha betydning for tilliten til rådene fra vitenskapspanelet, at vitenskapspanelet består av medlemmer som statene har tillit til.

Utvalget legger til grunn at forslaget om at fagpersonene i panelet skal “serve in their personal capacities” er det mest tillitsvekkende alternativet, fordi statene da ikke kan instruere fagpersonene, slik at fagpersonene må opptre i henhold til statenes interesser og særinteresser. Fagpersonenes uavhengighet er likevel ikke til hinder for at fagpersonenes arbeid kan påvirkes av deres politiske syn og verdigrunnlag, men utvalget kan ikke se hvordan slik påvirkning fullstendig kan hindres gjennom regulering. Etter utvalgets syn har man ikke noe bedre alternativ enn å sørge for fagpersonenes uavhengighet, og kreve åpenhet om vitenskapspanelet sine beslutningsprosesser.

Selv om fagpersonene er uavhengige i sitt virke, vil det være en utfordring å hindre at utvelgesprosessen fører til politisering av panelet. Målet bør være en utvelgesprosess som sikrer uavhengighet og mangfold. Mangfold kan sikres ved at ekspertenes regionale opprinnelse gjøres til utgangspunkt for valget, og at antallet forskere fordeles noenlunde likt mellom regioner. Utvalget går imidlertid ikke nærmere inn på hva som bør vurderes når det velges inn medlemmer til panelet, eller hvordan utvelgesprosessen bør foregå.

#### **8.3.4.2 Antallet medlemmer**

Utvalget har ikke tatt stilling til hvor mange medlemmer Vitenskapspanelet bør ha. Imidlertid bemerker vi at det kan være aktuelt at antallet i panelet øker etter hvert som antallet medlemsstater øker, ettersom dette får arbeidsomfanget til å stige. Vi legger likevel til grunn det opprinnelige antallet ikke bør settes for lavt.

#### **8.3.4.3 Medlemmenes faglige bakgrunn**

Etter første punktum skal panelets medlemmer være “experts in the field of economy, social science, marine biology, hydrology, organic chemistry, (...)”



Opplistingen er gjort ut ifra utvalgets opprinnelige tanke om hvilke faglige bakgrunner som vil kunne bidra til å sikre at panelets rapporter har den brede faglige bakgrunnen utvalget anser som nødvendig for at panelet skal kunne utføre sine oppgaver på en forsvarlig måte.

Den er videre ment å være et midlertidig forslag. Dette er gjort for at også eksperter fra andre felt kan sikres en plass i panelet.

Opplistingen er ikke tenkt å være uttømmende. Utvalget anser at noen fagområdet bør være representert dersom panelet skal kunne yte den nødvendige kompetanse. Vi ser det derfor som hensiktsmessig at det legges vekt på å sikre at panelet er sammensatt av medlemmer fra en rekke faglige disipliner, herunder økonomer, samfunnsvitere, jurister, marinbiologer mm. Opplistingen er ment å sikre at panelet har eksperter fra de opplistede fagområdene. Eksperter fra øvrige områder vil imidlertid også kunne velges inn i panelet, forutsatt at de opplistede fagområdene også dekkes.

Utvalget understreker videre at komitemedlemmene bør oppfylle visse krav til faglig kompetanse for å sikre at informasjonen er korrekt og baserer seg på oppdatert kunnskap og teknologi. Utvalget foreslår at dette sikres ved å stille krav til utdanningsnivå eller retning, eller erfaring av en bestemt relevans eller bredde. Fokus på faglig egnethet anser utvalget som et viktig bidrag for å sikre komiteens uavhengighet. Utvalget legger imidlertid til grunn at dette bør gjøres i form av interne instruksjoner fra partene til panelet, eller gjennom en protokoll, og har derfor ikke gått nærmere inn på vurderingen her.

Utvalget foreslår at det ved utvelgelsen av medlemmene legges særlig vekt på kjønnsfordeling, faglig egnethet, samt at flere ulike fagdisipliner er representert. Om mulig skal man også legge vekt på staters økonomi, med det formål å sikre ulik bakgrunn blant medlemmene, og slik ulik forståelse for hvilke problemer ulike tiltak kan få.

#### **8.3.4.4 Valgperiode**

I tråd med annet ledd skal medlemmene i panelet velges for en periode på 5 år, med mulighet for gjenvalg. Utvalget anerkjenner det vil ta tid for medlemmene i panelet å bygge opp kompetanse og erfaring. Svært jevnlig utskiftninger vil derfor kunne virke mot panelets hensikt som et ekspertpanel. Utvalget vurderer det likevel slik at mulighet for utskiftning med rimelig mellomrom er gunstig, ved at det åpner for at komitemedlemmer som ikke lenger innehar tillit enkelt kan byttes ut.

### 8.3.5 Forslaget til traktatfesting av panelets oppgaver

Liknende bestemmelser er allerede traktatfestet i ulike multilaterale avtaler, og den traktatfestingen vi foreslår er langt på vei inspirert av eksisterende bestemmelser. Disse er samlet i utredningens vedlegg 1 under “vitenskapspanel”. Utvalget foreslår følgende traktatfesting basert på UNEPs forslag:

*(Chapter Z – Scientific Panel)*

#### **Article Z.3 – Tasks**

1. The Panel shall annually receive all data requested by the State Parties in accordance with article y, to be organized and published as reports by the Panel. The reports shall include:

An estimate of the current extent and geographic distribution of plastic pollution;

An evaluation of progress made by each state party in order to enhance the effectiveness of the measures taken by the State Parties.

(...)

2. The panel shall collect and analyze new research relevant to the convention and make research recommendations. Consideration shall be paid to negative impacts by plastic on marine life, human health and damage to ecosystems. In order to discharge its functions, the Panel may:

On its own initiative, arrange meetings of groups of experts;  
Fund research by external experts.

3. The Panel shall make recommendations to each State Party concerning measures to be taken for the purposes of this Convention. Recommendations shall take into consideration best practice adopted by State Parties. For those developing country Parties that need it in the light of their capacities, the Panel shall give assistance in identifying capacity-building needs.

4. The Panel may make recommendations to the Conference of the Parties concerning proposals for improving the effectiveness of this Convention.

### **8.3.6 Positive og negative virkninger av panelets arbeid**

#### *8.3.6.1 Vurdering etter Output-kriteriet*

I henhold til output-kriteriet er det overordnede spørsmålet om bestemmelsen vil bidra til å oppnå sitt formål, forutsatt at rettssubjektene følger bestemmelsen. I drøftelsen under er vitenskapspanelet pliktsubjektet. UNEP har anført at det sentrale formålet med bestemmelsen er å bidra til etterlevelse av plastavtalen. Utvalget har derfor drøftet muligheten for at panelets oppgaver øker sannsynligheten for at partene effektivt etterlever sine traktatforpliktelser.

Utvalget vurderer for det første om bestemmelsen er klart formulert, gir ønsker fleksibilitet, og om det er mulig å håndheve bestemmelsen, jfr. del 8.1. I tillegg ser utvalget på om det er en logisk sammenheng mellom problemet man forsøker å løse, og rettigheter og plikter i avtalebestemmelsen.

#### *8.3.6.2 Panelet bidra til tilgjengeliggjøring av informasjon*

Av første ledd fremgår det at vitenskapspanelet skal motta all informasjonen statene er forpliktet til å dokumentere i henhold til overvåknings- og dokumentasjonsplikten i artikkel y. Med andre ord baserer bestemmelsen om vitenskapspanelets arbeidsoppgaver seg på en forutsetning om at det gjelder en nasjonal overvåkning- og dokumentasjonsplikt, se del 8.1.

Første ledd pålegger panelet en plikt til å sammenstille informasjonen i rapporter. Rapportene er ment å imøtegå informasjonsbehovet som denne utredningens problemanalyse dokumenterer.

En rapport kan utformes slik at det blir lettere å holde oversikt nasjonalt og globalt, og dermed bidra til tilgjengeliggjøring av informasjon. I utgangspunktet skal panelet motta informasjonen årlig, men utvalget har ikke vurdert om dette utgangspunktet er hensiktsmessig.

Slik bestemmelsen nå er formulert, er panelet pålagt å publisere informasjon fra statene, en evaluering av statenes fremgang, og en vurdering av omfanget av plastforurensning. Utvalget ser grunn til at det bør spesifiseres ytterligere hva som skal inngå i rapporten. Det er ikke gjort en nærmere vurdering av hva rapportene bør inneholde, men formålet med å inkludere mer informasjon bør være å gi statene et godt beslutningsgrunnlag for sine tiltak mot skadevirkninger av plast.

Videre fremgår det av første ledd at panelet skal motta "all data requested by the State Parties", men det er ikke spesifisert hvorvidt de nasjonale rapportene i sin helhet bør inngå i panelets rapporter. Utvalget har ikke tatt stilling til dette, men vil bemerke at dersom nasjonale rapportene i sin helhet publiseres, vil statene lettere kunne sammenlikne de slutningene panelet trekker, med informasjon statene har lagt frem for panelet.

Spørsmålet er om panelets fremleggelse av nevnte rapporter øker sannsynligheten for at statene etterlever sine forpliktelser etter plasttraktaten, fordi rapportene gjør informasjon tilgjengelig.

Bestemmelsen forplikter verken offentlige- eller private aktører til å benytte informasjonen som fremgår av rapporten. Utvalgets forståelse er likevel at den sentrale rolle plasten har i dagens samfunn gjør at en rekke aktører vil ha interesse av å tilegne seg informasjonen som fremgår av rapportene. For de som ønsker informasjon om temaet, vil panelets arbeid gjøre informasjonen mer tilgjengelig.

Statene er ment å kunne benytte informasjonen i rapportene når de iverksetter tiltak nasjonalt. Ved at denne sammenstilles av et ekspertpanel, kan statene sies å ha gode forutsetninger for å starte arbeidet med nasjonale tiltak. Dersom aktører bruker mindre ressurser på å tilegne seg kunnskap, kan ressursene gå til å iverksette praktiske tiltak mot skadevirkninger av plast. Derfor mener utvalget at tilgjengeliggjøring av informasjon øker sannsynligheten for etterlevelse av plasttraktaten.

#### **8.3.6.3 Sammenstilling av informasjonen tilrettelegger for sammenligning og erfaringsutveksling**

UNEP har poengtert at sammenligning, og informasjonsdeling, vil kunne gi økt forståelse for hvilke tiltak som er mest effektive<sup>112</sup>. Ved at nasjonale rapporter sammenstilles kommer ulikhetene ved statenes praksis frem, og det vil være mulig å sammenligne utviklingen over tid i de ulike statene. Utvalget legger derfor til grunn at panelets arbeid med å sammenstille informasjon vil ha en positiv virkning ved at det tilrettelegger for erfaringsutveksling.

Spørsmålet er om panelets fremleggelse av nevnte rapporter øker sannsynligheten for at statene etterlever sine forpliktelser etter plasttraktaten, som følge av at rapportene tilrettelegger for sammenligning og erfaringsutveksling.

På samme måte som over, kan synliggjøring av informasjonen legge til rette for erfaringsutveksling, som er egnet til å gjøre det lettere for statene å iverksette tiltak, og dermed etterleve traktatens forpliktelser.

Selv om rapportene er ment å tilrettelegge for sammenligning og informasjonsutveksling, forplikter ikke bestemmelsen statene til å dele sine problemløsende tiltak. Det er nærliggende at ny teknologi kan bidra til å gjøre plast mer bærekraftig, men det er ikke dermed sagt at stater er villige til å dele denne teknologien, fordi teknologien er eksportvare. Cathrine Banet har trukket frem dette som et hinder for elektrifisering av samfunnet, som er nødvendig på grunn av klimaendringene.<sup>113</sup> Dette kan også være en hindring her, som tilsier at tilrettelegging ikke er nok for å sikre erfaringsutveksling.

#### **8.3.6.4 Åpenhet gir innsyn i nasjonale utfordringer og forutsetninger**

Fordi problematikken knyttet til plast arter seg nokså forskjellig i ulike stater, har utvalget et foreløpig inntrykk av at hvilke løsninger som er aktuelle kan variere i stor grad mellom stater. Imidlertid har utvalget, sett bort i fra den nasjonale overvåknings- og dokumentasjonsplikten, ikke gått inn på vurderingen av hvilke konkrete tiltak som vil være aktuelle, og har derfor ikke vurdert dette nærmere. Utvalget anerkjenner imidlertid at det kan være hensiktsmessig at hver stat selv har stor frihet til å velge hvilke tiltak de benytter seg av. Dette kan for eksempel gjøres ved at det utarbeides statlige tiltaksplaner etter inspirasjon fra Parisavtalen. I den videre drøftelsen legges til grunn ulike stater har ulike utfordringer, og at tiltakene som iverksettes bør variere i tråd med dette.

Det fremgår av første ledd bokstav b at vitenskapspanelets rapport skal inneholde “an evaluation of progress made by each state party in order to enhance the effectiveness of the measures taken by the State Parties.” Rapporten skal med andre ord inneholde en evaluering av hver stats fremgang, slik at det er mulig å vurdere, og dermed øke, effektiviteten på de tiltak staten har iverksatt.

Spørsmålet er om panelets fremleggelse av nevnte rapporter øker sannsynligheten for at

---

<sup>112</sup> UNEP, 2018, side 92

<sup>113</sup> Cathrine Banet, 2018

statene etterlever sine forpliktelser etter plastraktaten som følge av at rapportene gir innsyn i nasjonale utfordringer og forutsetninger.

I tillegg til at panelet gjennom informasjonen fra statene får innsikt i den enkelte stats praksis, ønsker utvalget at panelet skal bidra til innsikt i hvor omfattende tiltak som er nødvendige i den enkelte stat. Denne innsikten, i tillegg til hvilke økonomiske forutsetninger den enkelte stat har for å gjennomføre nødvendige tiltak, vil gi grunnlag for å vurdere om statene er i stand til å gjennomføre uten økonomisk støtte. Om dette ikke er tilfelle, kan statene vurdere om regimet bør inkludere en finansieringsmekanisme i sin struktur, som skal kunne gi finansiell bistand i slike tilfeller.

Utvalget er åpne for at det kan være forsvarlige grunner til at private- og offentlige nasjonale aktører ikke vil gi innsyn i alle tilfeller. For å kunne vurdere om dette vil være en negativ virkning av åpenheten, må det først vurderes hva som bør inngå i de nasjonale rapportene som fremlegges for panelet. Ettersom dette ikke er avklart, går utvalget ikke nærmere inn på hvilke konsekvenser rapportene kan få når det gjelder hemmeligstemplet informasjon. Vi ser det imidlertid som nærliggende at en fullstendig publisering av nasjonale rapporter kan komme i strid med kommersielle hensyn, og at det derfor bør foretas en nærmere vurdering av problematikken før det konkluderes.

#### ***8.3.6.5 Panelet kan tilrettelegge for kompetanseutvikling gjennom å sammenstille tilgjengelig forskning***

Etter andre ledd “shall” panelet samle inn og analysere “new” forskning som er “relevant” for konvensjonen. Hensikten med å sammenstille tilgjengelig forskning er å bidra til kompetanseutvikling blant statene, slik at statene har et forsvarlig beslutningsgrunnlag ved utformingen av protokoller og annekser.

Det kan stilles spørsmålsteget ved hvilken avgrensning som ligger i at forskningen må være “relevant”. Dette kan også utformes som et spørsmål om hvem som er kompetent til å vurdere hvilken forskning det er hensiktsmessig at rapportene inkluderer.

Ordlyden “shall” tilsier at panelet har en plikt til å sammenstille all relevant forskning. Det kan stilles spørsmålsteget ved om ordlyden “shall” pålegger panelet å samle inn og analysere all forskning som kan være relevant, eller om panelet i henhold til sitt faglige skjønn kan gjøre en avgrensning, etter en vurdering av hva som er mindre relevant forskning.

Dette er et spørsmål om panelet gis kompetanse til å vurdere hvilken forskning som er relevant, eller om dette bør bestemmes av Conference of the Parties.

Utvalget anser det slik at panelets faglige bakgrunn og bredde gjør at panelet selv bør gis kompetanse til å foreta en selvstendig vurdering av hvilken forskning som er relevant, og av hva som presenteres i rapportene.

Dette er ikke i veien for at statene kan gjøre panelet oppmerksom på forskning de mener bør inngå i rapporten. Panelet er foreløpig ikke forpliktet til å vurdere den forskningen statene legger frem. Utvalget ser likevel ingenting i veien for at det kan traktatfestes en plikt for panelet til å vurdere forskning som statene fremlegger, såfremt panelet står fritt i sin vurdering av forskningen.

Utvalget anbefaler likevel at i vurderingen av hvilken forskning som er relevant for konvensjonen, bør panelet legge vekt på å få frem en representativ andel av den forskningen som foreligger. Det bør blant annet ta hensyn til i hvilken region studien er gjort.

Spørsmålet er om panelets sammenstilling av forskning øker sannsynligheten for at statene etterlever sine traktatforpliktelser.

Utvalget viser til drøftelsen i 6.3.6.3, hvor det legges til grunn at kompetanseutvikling medfører økt sannsynligheten for at statene etterlever sine traktatforpliktelser.

Erfaringer fra lignende organer kan likevel tilsi at statene ikke nødvendigvis vil ha tillit til forskningsfunnene, og derfor ikke lar forskningsfunn inngå i sine beslutningsgrunnlag.

Dersom man ser til IPCC, fremgår det likevel noen utfordringer som vil kunne oppstå når vitenskapelige rapporter skal sammenstilles og inngå i beslutningsgrunnlaget for politiske valg (herunder inngåelse av juridiske forpliktelser). På samme måte som det vitenskapspanel utvalget foreslår, produserer IPCC ikke egen forskning, men vurderer den forskning som er tilgjengelig på det aktuelle tidspunktet. På bakgrunn av forskningen utformer panelet rapporter, som særlig skal trekke frem forskningsfunn det er bred enighet om i forskningsmiljøene, og på hvilke områder det er behov for videre forskning.<sup>114</sup>

Imidlertid blir rapportene utformet og revidert gjennom flere stadier for å fremme objektivitet<sup>115</sup>. Utfordringen er å bli enige om hva som er overbevisende forskningsfunn, ettersom det gjerne vil være en viss grad av usikkerhet selv om forskningsresultatene regnes som robuste. Statene kan ha politiske interesser i hvilke forskningsfunn som regnes som overbevisende og ikke, og en statlig overprøving kan etter utvalgets syn resultere i at det som er ment å være en vitenskapelig rapport politiseres. En vanskelig relasjon mellom vitenskap, internasjonal rett og internasjonal politikk kommer her på spissen.

Utvalget går ut ifra at bakgrunnen for den inngående overprøvingen av tilgjengelig forskning, er at partene skal sikres tillit til informasjonen. Imidlertid kan det settes spørsmålsteget ved om måten dette blir gjort på kan sees som noe uheldig ved at den fjerner grensen mellom politikk og vitenskap. Utvalget anerkjenner at dette er noe som kan måtte tas hensyn til når det vurderes hvilken fremgangsmåte panelet skal anlegge når de sammenstiller forskning. Vi har derimot ikke gått nærmere inn på denne vurderingen. Vi bemerker likevel at statenes tillit til rapportene i noen grad kan forsterkes ved at det er partenes egen informasjonsinnhenting som legges til grunn for rapportene. I tillegg er utvelgelsesprosessen ment å sikre stater tillit til panelets rapporter.

#### ***8.3.6.6 Panelet kan tilrettelegge for kompetanseutvikling ved å identifisere kunnskapsmangler og anbefale ny forskning***

Etter annet ledd skal panelet ha oversikt over tilgjengelig forskning, og sammenstille denne. Imidlertid vil det være områder der forskning er mangelfull eller uteblir helt. Som det fremgår av gjennomgangen av mangler med gjeldende rett, er det en mulig sammenheng mellom manglende regulering av mikroplast på den ene siden, og manglende kunnskap om skadevirkninger av mikroplast på den andre siden. Utvalget mener at det å identifisere de områdene der kunnskapsgrunnlaget er utilstrekkelig er viktig for å sikre at partene har et godt nok faglig grunnlag til å kunne komme frem til effektive tiltak. I tillegg legger utvalget til grunn at det vil være et behov for mer forskning om plast, herunder hvilke biologiske og

---

<sup>114</sup> <https://www.ipcc.ch> hentet 13.11.20

<sup>115</sup> <https://www.ipcc.ch>, hentet 13.11.20

økologiske virkninger som oppstår når plast kommer på avveie i havene. Etter andre ledd foreslår utvalget derfor at panelet “shall” “make research recommendations”. Etter ordlyden er dette en plikt til å komme med anbefalinger om at det bør utføres forskning eller innhentes kunnskap på bestemte områder. Det kan stilles spørsmålsteget ved når det er hensiktsmessig at denne plikten oppstår. Utvalget anbefaler at dette overlates til panelets skjønn.

Spørsmålet er om panelets ved å identifisere mangler ved kunnskapsgrunnlaget og anbefale ny forskning, øker sannsynligheten for at statene etterlever sine traktatforpliktelser.

Selv om panelet forpliktes til å identifisere mangler ved kunnskapsgrunnlaget, og anbefale ny forskning, er det ingen garanti for at anbefalingene tas til følge verken av Conference of the Parties eller andre. På den annen side, kan forskningen på denne måten bli mer målrettet, noe som gjør at nødvendig informasjon blir tilgjengelig for statene tidligere enn det som ellers kunne blitt tilfelle. Ved at stater har et bedre kunnskapsgrunnlag, øker sannsynligheten for at de tiltakene som iverksettes er effektive.

#### ***8.3.6.7 Panelet kan bidra til kompetanseutvikling ved å forvalte forskningsmidler***

I andre ledd bokstav b gis panelet kompetanse til å finansiere forskning panelet anser som nødvendig.

Utvalget legger til grunn at de nasjonale rapportene, og arbeidet med å sammenstille relevant forskning, vil gi panelet særlig gode forutsetninger for å identifisere områder der det er behov for ytterligere avklaringer. Ettersom det ikke er noen garanti for at den forskningen panelet anbefaler faktisk gjennomføres, har utvalget sett grunn til at panelet bør disponere forskningsmidler.

Andre ledd bokstav b lyder “In order to discharge its functions, the panel may fund (...) research by external experts”. Traktatteksten gir panelet nokså stor frihet hva gjelder å forvalte sine midler.

Forskningen må gjøre det mulig for panelet å “discharge its functions”. Dette innebærer at forskningen som gis økonomiske bidrag skal være egnet til å øke panelets kunnskap på områder av betydning for traktaten, men etter ordlyden er det ellers få klare begrensninger. Panelet står i utgangspunktet derfor nokså fritt til å vurdere hvilke prosjekter eller aktører de ønsker å tilkjenne økonomisk støtte. Panelet har altså rett til å tilkjenne forskningsmidler, men ingen plikt.

Et spørsmål for utvalget er om det bør vedtas regler for hvilke forskningsprosjekter som skal prioriteres, eller om panelet skal gjøre vurderingen på fritt grunnlag. Utvalget har ikke gjort en nærmere vurdering av dette, men slik bestemmelsen er utformet, overlates en slik vurdering til panelet. I utgangspunktet fremstår dette som hensiktsmessig, fordi utvalget legger til grunn at panelet i kraft av sin fagkompetanse vil ha de beste forutsetninger for å foreta en slik vurdering. Det kan likevel vurderes om det bør utformes interne retningslinjer for panelets bevilgning av midler.

Statene kan i fellesskap, gjennom Conference of the Parties (COP), påvirke panelet virksomhet ved å begrense pengebeløpet som gis panelet til rådighet. Her vil imidlertid statenes påvirkning være begrenset, dersom traktaten gir panelet mulighet til å motta støtte fra eksterne bidragsytere. Dersom deres midler er betydelige, vil statenes økonomiske kontroll med panelet minske.

Bokstav b, må videre sees i sammenheng med andre ledd bokstav a som gir panelet kompetanse til å kalle inn til møter med eksterne eksperter. Bokstav a er ment å gi panelet mulighet til å igangsette studier som kan øke kunnskapsnivået. Ved behov kan det også tilkjennes midler etter bokstav b.

Spørsmålet er om panelet ved å finansiere ny forskning, øker sannsynligheten for at statene etterlever sine traktatforpliktelser. Utvalget viser til drøftelsen i 8.3.6.6, hvor det legges til grunn at kunnskapsutvikling bedrer evnen til å iverksette effektive tiltak, og derfor øker sannsynligheten for etterlevelse. Kunnskapsutvikling skjer her ved at finansiering av forskning kan bidra til at det utføres forskning på områder der dette ellers ikke ville utført.

I tillegg vil finansiering av forskning åpne for at panelet leverer resultatet til partene. Dette kan hindre at man havner i den uheldige situasjon at en stat sitter på nyttig teknologi, men velger å ikke dele denne med de andre traktatpartene fordi dette innebærer et konkurransefortrinn for parten.

#### ***8.3.6.8 Panelet skal gi statene råd som tar høyde for ulike nasjonale forhold***

Etter tredje ledd skal panelet vurdere de statlige rapportene, og komme med ikke-bindende anbefalinger om hvilke tiltak hver enkelt stat bør iverksette for å håndtere plast på en forsvarlig måte. Organet vil dermed ha en rådgivende funksjon.

Utvalget legger til grunn at de nasjonale rapportene, og arbeidet med å sammenstille relevant forskning, vil gi panelet særlig gode forutsetninger for å kunne gi statene rådgivning. Ordlyden “shall” pålegger panelet en veiledningsplikt.

Det går ikke frem av ordlyden når panelet skal gi veiledning. Det kan være aktuelt at rådgivning skjer på forespørsel fra staten selv eller andre traktatparter. Det kan også være hensiktsmessig at panelet gis kompetanse til selv å ta initiativ til å gi statene anbefalinger. Utvalget har imidlertid ikke gått nærmere inn på en slik vurdering. Spørsmålet er om panelet ved å gi statene råd, øker sannsynligheten for at statene etterlever sine traktatforpliktelser.

Rådgivning kan sies både å ha en overvåkende og rådgivende funksjon. Ved at panelet forpliktes til å gi statene råd om hvilke tiltak de bør iverksette nasjonalt, ligger det en plikt for panelet til å følge med på utviklingen til statene. Dette kan gi statene insentiv til å overholde sine traktatforpliktelser, jfr. drøftelsen ovenfor under «Forpliktelsen gir grunnlag for vurdering av etterlevelse». Denne funksjonen begrenses imidlertid noe av at det ikke er klargjort når panelet er pålagt å gi rådgivning. Dette tilsier at en slik avklaring bør gjøres. Utvalget har imidlertid ikke gått nærmere inn på denne vurderingen. Videre vil anbefalingene i seg selv kunne gjøre det lettere for stater å velge ut effektive tiltak, ved at en legitim faginstans gir kvalifisert veiledning.

#### ***8.3.6.9 Panelet kan synliggjøre staters særlige behov for kapasitetsbygging***

Videre fremgår det av tredje ledd at panelet i møte med utviklingsland har en særlig plikt til å identifisere behov for kapasitetsbygging. Med kapasitetsbygging menes internasjonal støtte som gjør stater i bedre stand til å innføre tiltak. Utvalgets forslag er for det første basert på et inntrykk av at enkelte stater har et behov for støtte. I tillegg regner utvalget med at panelet vil få en spesielt god oversikt over problemet. Derfor legger utvalget til grunn at panelet vil få



gode forutsetninger for å identifisere behov for kapasitetsbygging, og til å vurdere statenes behov for bistand opp mot hverandre.

Spørsmålet er om panelet ved å identifisere behov for kapasitetsbygging, øker sannsynligheten for at statene etterlever sine traktatforpliktelser.

Utvalget har ikke foreslått å traktatfeste en plikt for statene til å bidra til kapasitetsbygging der panelet finner det nødvendig. Svaret beror derfor på hvordan statene velger å respondere på panelets påstand om at kapasitetsbygging er nødvendig.

Utvalgets inntrykk er at det har skjedd et skifte i internasjonal miljøpolitikk, som nok best kommer til uttrykk gjennom vedtakelsen av prinsippet om “Common but Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities” (CBDR–RC) i FNs rammekonvensjon om klimaendring (1992). Prinsippet uttrykker at statene har et felles miljøansvar, men ulike forutsetninger for å bidra til å løse problemene, og derfor ulike grad av ansvar. Det har vært omdiskutert hvilke konkrete forpliktelser prinsippet kan sies å påføre statene. Utvalget legger likevel til grunn at oppslutningen rundt prinsippet gir uttrykk en anerkjennelse av at kapasitetsbygging er nødvendig for å ivareta miljøet. Det kan derfor tenkes at panelets arbeid med å identifisere behov for kapasitetsbygging har vil øke graden av etterlevelse.

#### **8.3.6.10      *Panelet kan bidra til effektivisering av regimet gjennom sine anbefalinger***

Etter fjerde ledd kan panelet kan gi anbefalinger om hvorvidt regimet kan effektiviseres.

I utvalgets forslag ligger det ikke plikt til å komme med anbefalinger, og statene er ikke forpliktet til å følge rådene panelet gir. Utvalget anser det imidlertid som positivt at panelet gir de anbefalingene panelet finner grunn til, gitt den informasjon og kunnskap panelet sitter på.

Spørsmålet er om panelet ved å gi anbefalinger om hvorvidt regimet kan effektiviseres, øker sannsynligheten for at statene etterlever sine traktatforpliktelser.

Dersom panelet gjennom sine anbefalinger skal bidra til at statene gjennomfører effektive tiltak, er det en forutsetning at statene følger panelets råd. Det kan tenkes at enkelte forslag fra panelet ikke er godt begrunnet, og derfor ikke følges opp. Spørsmålet her er om det er nærliggende at statene velger å følge velbegrunnede råd fra panelet.

Fra utvalgets perspektiv er det minst tre mulige hindringer mot at “gode” råd følges. For det første er det en mulighet for at rådene ikke tas til følge, dersom mottakeren ikke har tillit til de anbefalingene som gis. Det kan være ulike årsaker til slik mistillit, men grovt sett kan man skille mellom tilfeller hvor man mangler tillit fordi rådene ikke anses som velbegrunnet, og tilfeller hvor man ikke har tillit til informasjonen fordi rådgiveren anses som partisk. Utvalget har i noen utstrekning drøftet hvordan det kan legges til rette for at statene har tillit til medlemmene i vitenskapspanelet, og har konkludert med at det ikke er en selvfølge at statene fester tillit til informasjonen som gis.

For det andre har utredningen tematisert muligheten for at statene ikke ser seg i stand til å følge rådene. Forhåpentligvis vil dette kun gjelde et mindretall, ettersom utvalget legger til grunn at det opprettes en finansieringsmekanisme for statene. Videre kan det trekkes frem at problemanalysen tilsier at det er kostnadseffektivt å innføre tiltak mot plastforurensning.

For det tredje kan det tenkes at en eller flere stater ikke ser tjent med å følge rådene. Utvalget har pekt på at skadevirkningene av plast kan oppleves som eksterne virkninger for enkelte aktører, som derfor vil mangle insentiv til å endre adferd. I tillegg har J Schumpeter pekt på et relatert fenomen omtalt som “kreativ destruksjon”<sup>116</sup>. Kreativ destruksjon referer til den tosidige virkningen av velferdsutvikling, hvor det nye oppstår på bekostning av det gamle<sup>117</sup>. Teorien fremhever at selv utvikling som oppfattes som positiv av det internasjonale samfunnet som helhet, vil det innebære et tap for enkelte aktører. Man kan derfor regne med at flere private- og offentlige aktører vil være negative til selv en kostnadseffektiv og bærekraftig omstilling, fordi de selv vil lide et tap. Dette tilsier at man ikke kan forvente at velmente råd fra Vitenskapspanelet følges av alle traktatstatene, selv om rådene er egnet til å hindre skadevirkninger av plast. Det kan også tilsi at holdningskampanjer alene ikke er egnet til å oppnå konsensus om en global plastavtale, men dette er diskutabelt.

En mulig taktikk for å påvirke stater som er uvillig til å gjøre ønskede endringer, ble skissert under drøftelsen av regimets struktur; dersom det ikke oppnås enighet om at alle statene skal forpliktes av en gitt protokoll, kan en kreativ bruk av ikke-bindende protokoller endre statenes insentiver.

Utvalget legger etter dette til grunn at panelets råd kan øke etterlevelsen av protokollen, og oppfordrer særlig til en videre undersøkelse av hvilken funksjon protokoller kan ha.

#### **8.3.6.11 *Panelets arbeid kan være kostnadskrevende***

Kort sagt innebærer panelets oppgaver kunnskapsinnhenting, kunnskapsutvikling og kunnskapsformidling. Samlet sett kan disse arbeidsoppgaver til panelet bli omfattende. En påregnelig negativ virkning av tiltaket er derfor høye administrasjonskostnader, som kan overstige det som er forsvarlig. Forslaget vil ikke gi en kostnadseffektiv løsning dersom disse kostnadene overstiger det man sparer ved å følge panelets råd.

Utvalget har ikke gjort en vurdering av hvor mye tid panelet vil bruke på å ivareta sine arbeidsoppgaver. En slik vurdering er vanskelig, blant annet fordi utvalget er ikke kjent med hvor mye forskning som årlig gjøres på plast, og hvor mye av denne forskningen som vil være relevant for konvensjonen. Derfor er det uklart hvor omfattende arbeidet vil være for panelet, og i forlengelse hvor kostnadskrevende arbeidet vil være. Effektiviseringen panelet bidrar til bør ikke stå i et uforholdsmessig forhold administrasjonskostnadene. Imidlertid vil de midlene panelet bruker være det som er bevilget av statene, slik at statene har mulighet til å styre panelets kapasitet.

#### **8.3.6.12 *Vurdering etter outcome-kriteriet***

Ved vurderingen av outcome-kriteriet går man bort fra forutsetningen om at pliktsubjektet etterlever sine plikter. Etersom vi her tar for oss panelets arbeidsoppgaver er panelet rettssubjektet. Da panelet består av fagpersoner som er engasjert nettopp for å følge bestemmelsen, legger utvalget til grunn at det ikke er en betydelig risiko for at bestemmelsen ikke blir fulgt. En vurdering etter outcome-kriteriet fremstår derfor som overflødig.

### **8.3.7 Utvalgets innstilling: Etablering av et vitenskapspanel**

Som det fremgår innledningsvis er plastproblematikken sammensatt, og hvilke løsninger som er aktuelle vil endres over tid, i takt med bedre beslutningsgrunnlag og teknologisk utvikling.

---

<sup>116</sup> J Schumpeter, 1942, side 83

<sup>117</sup> J Schumpeter, 1942, side 83

Som utvalget var inne på under drøftelsen av regimets struktur, er det derfor behov for et fleksibelt regime som åpner for nye reguleringer. I tillegg er utvalgets inntrykk at det foreligger et behov for kartlegging og et vedvarende behov for kunnskapsutvikling. På bakgrunn av dette foreslår utvalget at det opprettes et panel som har som sin sentrale rolle å bidra til kunnskapsinnhenting og kunnskapsformidling.

## 9 Oversikt over utvalgets forslag til traktatbestemmelser

### 9.1 Formålsbestemmelse

*(Chapter X – Scope and Purpose of the Treaty)*

#### **Article X.1 - The Purpose of The Convention**

The purpose of the Convention is to ensure sustainable management of plastic waste, in order to minimize the biological strain on maritime ecosystems and human health. The Convention will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances.

For this purpose the Convention shall;

- (a) encourage cooperation between States, promoting the sharing of relevant information and technologies;
- (b) create a flexible regime, enabling review and amendment in accordance with new science and technology

### 9.2 Nasjonal overvåking- og dokumentasjonsplikt

*(Chapter Y – Obligations of the State Parties)*

#### **Article Y.1 - National Monitoring and Reporting**

Each State Party shall monitor affairs and provide the information necessary to enable the evaluation of progress made in the fulfilment of the obligations of the State Party under the Convention.

As a minimum the state parties shall monitor and provide information on the following:

National legislation on plastic,

Y

Z

The data shall be prepared using good practice methodologies accepted by the Scientific Panel and agreed upon by the Conference of the Parties.

Within one year of becoming a Party, all requested data shall be published as reports to be made available for the public, to be renewed annually.

### 9.3 Vitenskapspanelet

*(Chapter Z – Scientific Panel)*

#### **Article Z.1 – The establishment of the Scientific Panel on Plastic Pollution**

The Scientific panel on Plastic Pollution shall be established, and function in conformity with the articles in this chapter.

*(Chapter Z – Scientific Panel)*

#### **Article Z.2 - Composition of the Panel**

The Panel shall consist of X members who shall be experts in the field of economy, social science, marine biology, hydrology, organic chemistry, (...). In addition the members may be experts in other relevant fields. The members shall be elected by States Parties to this Convention, having due regard to the need to ensure equitable geographical representation, who shall serve in their personal capacities.

*(Chapter Z – Scientific Panel)*

### **Article Z.3 – Tasks**

1. The Panel shall annually receive all data requested by the State Parties in accordance with article y, to be organized and published as reports by the Panel. The reports shall include:

An estimate of the current extent and geographic distribution of plastic pollution;

An evaluation of progress made by each state party in order to enhance the effectiveness of the measures taken by the State Parties.

(...)

2. The panel shall collect and analyse new research relevant to the convention, and make research recommendations. Consideration shall be paid to negative impacts by plastic on marine life, human health and damage to ecosystems. In order to discharge its functions, the Panel may:

On its own initiative, arrange meetings of groups of experts;

Fund research by external experts.

3. The Panel shall make recommendations to each State Party concerning measures to be taken for the purposes of this Convention. Recommendations shall take into consideration best practice adopted by State Parties. For those developing country Parties that need it in the light of their capacities, the Panel shall give assistance in identifying capacity-building needs.

4. The Panel may make recommendations to the Conference of the Parties concerning proposals for improving the effectiveness of this Convention.

## 10 Litteraturliste

### 10.1 Bøker

- Morten Ruud og Geir Ulfstein (2014). *Innføring i folkerett* (4.utgave). Oslo, Universitetsforlaget.
- Steinar Andresen, Elin Lerum Boasson og Geir Hønneland (2012). *International Environmental Agreements; An Introduction* (1.utgave). Routledge.
- Steinar Andersen (2013), “International Regime Effectiveness” i *The Handbook of Global Climate and Environment Policy, Chapter 18*, First Edition. Edited by Robert Falkner. John Wiley & Sons, Ltd.
- John Baylis, Steve Smith and Patricia Owens (2014). *The globalization of world politics* (6.utgave). Oxford University Press, United Kingdom.
- Finn R. Førsum og Steinar Strøm (2007). *Miljøøkonomi*. Gyldendal akademiske.
- Philippe Sands, Jacqueline Peel, Adriana Fabra og Ruth MacKenzie (2018). *Principles of International Environmental Law* (4. utgave), Cambridge University Press
- Alf Petter Høgberg (2019). Kapittel 12 “Introduksjon til folkeretten” i “Juridisk metode og tenkemåte”. Universitetsforlaget.
- Joseph S. Nye Jr. og David A Welch (2011). *Understanding Global Conflict and Cooperation, an introduction to theory and history* (8.utgave). Pearson Education Inc.
- Schumpeter J (1942) *Capitalism, socialism and democracy*. Harper, New York

### 10.2 Rapporter

- UNEP (2016). *Marine plastic debris and microplastics – Global lessons and research to inspire action and guide policy change*. United Nations Environment Programme, Nairobi.
- UNEP (2018). *Combating marine plastic litter and microplastics: an assessment of the effectiveness of relevant international, regional and subregional governance strategies and approaches*. United Nations Environment Programme, Nairobi.

### 10.3 Artikler

- S. D. Krasner (ed.) (1983). *International Regimes*. Ithaca, NY: Cornell University Press
- S. D. Krasner (1985). *The third world against global liberalism*. Berkeley, CA. University of California Press.
- Eriksen M, Lebreton LCM, Carson HS, Thiel M, Moore CJ, Borerro JC, et al. (2014) Plastic Pollution in the World's Oceans: More than 5 Trillion Plastic Pieces Weighing over 250,000 Tons Afloat at Sea. PLoS ONE 9(12): e111913. <https://doi.org/10.1371/journal.pone.0111913>

- Lebreton, L., Slat, B., Ferrari, F. *et al.* Evidence that the Great Pacific Garbage Patch is rapidly accumulating plastic. *Sci Rep* **8**, 4666 (2018).  
<https://doi.org/10.1038/s41598-018-22939-w>
- Jambeck, J. R., Geyer, R., Wilcox, C., Siegler, T. R., Perryman, M., Andrady, A., Law, K. L. (2015). Plastic waste inputs from land into the ocean. *Science* (American Association for the Advancement of Science), 347(6223), 768-771.
- Chiba, Sanae, Saito, Hideaki, Fletcher, Ruth, Yogi, Takayuki, Kayo, Makino, Miyagi, Shin, . . . Fujikura, Katsunori. (2018). Human footprint in the abyss: 30 year records of deep-sea plastic debris. *Marine Policy*, 96, 204-212.
- Underdal, Arild. 2002a. "One Question Two Answers." In *Environmental Regime Effectiveness: Confronting Theory with Evidence*, ed. Edward L. Miles, Arild Underdal, Steinar Andresen *et al.*, 3–46. Cambridge, MA: MIT Press.
- Gamble, John King, Jr. "Multilateral treaties: The Significance of the Name of the Instrument" *California Western international law journal*, Vol.10 (1) (1980)
- Voigt, C., & Ferreira, F. (2016). 'Dynamic Differentiation': The Principles of CBDR-RC, Progression and Highest Possible Ambition in the Paris Agreement. *Transnational Environmental Law*, 5(2), 285-303.
- Gamble, John, m.fl, "Ocean Regimes as Reflected in 500 Years of Multilateral Treaty-Making" i *The future of Ocean Regime Building*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009.
- Szepez, Mark, *MARPOL 73/78: The Challenges of Regulating Vessel-Source Oil Pollution*, University of Manchester (2016)
- Lexmond, Shelley, "Improving the Effectiveness of Environmental Regimes" i *The future of Ocean Regime Building*, Martinus Nijhoff Publishers, 2009
- Tietje, Christian , "The Changing Legal Structure of International Treaties as an Aspect of an Emerging Global Governance Architecture" i *German yearbook of international law nr.42*. Berlin: Duncker und Humblot (1999)
- Catherine Banet (2018). *Techno-nationalism in the Context of Energy Transition: Regulating Technology Innovation Transfer in Offshore Wind Technologies*. Published by Oxford University Press.

## 10.4 Nettsider

- United Nations (23.september 2020). *Plastics*. Hentet fra <https://www.un.org/pga/73/plastics/>
- British Plastics Federation (26.oktober, 2020). *Plastics Applications*. Hentet fra <https://www.bpf.co.uk/plastipedia/applications/default.aspx>
- Universitetet i Oslo (16.november, 2020). Mandat for JOU om internasjonale regler for å stoppe utslipp av plast i havet. Hentet fra [https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/h20/lovlaber/mandat-wwf\\_int\\_regl\\_H20.html](https://www.uio.no/studier/emner/jus/jus/JUS5502/h20/lovlaber/mandat-wwf_int_regl_H20.html)



- Forente Nasjoner (9.mars, 2020). Chronological lists of ratifications of, accessions and successions to the Convention and the related Agreements. Hentet fra [https://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)
- Forente Nasjoner (2) (15.november 2020). Basel Convention Plastic Waste Amendments. Hentet fra <http://www.basel.int/Implementation/Plasticwaste/PlasticWasteAmendments/Overview/tabid/8426/Default.aspx>
- Forente nasjoner (3) (23.september 2020). Plastics. Hentet fra <https://www.un.org/pga/73/plastics/>,
- Sven Ore og Aage Stori (15.oktober 2020) Polymerer. Hentet fra <https://snl.no/polymerer>.
- Ulf Blindheim (15.oktober 2020). Petrokjemisk industri. Hentet fra [https://snl.no/petrokjemisk\\_industri](https://snl.no/petrokjemisk_industri)
- NTNU (29.november 2020). POL1003 - Miljøpolitikk og ressursforvaltning, Om emnet. Hentet fra <https://www.ntnu.no/studier/emner/POL1003#tab=omEmnet>
- “The Convention on Certain Conventional Weapons”, United Nations Geneva Office, hentet 02.12.2020 fra [https://www.unog.ch/80256EE600585943/\(httpPages\)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument](https://www.unog.ch/80256EE600585943/(httpPages)/4F0DEF093B4860B4C1257180004B1B30?OpenDocument)
- “The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer”, UN Environment, hentet 02.12.20 fra <https://ozone.unep.org/treaties/vienna-convention>
- “The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer”, UN Environment programme, hentet 02.12.20 fra <https://ozone.unep.org/treaties/montreal-protocol-substances-deplete-ozone-layer/text>
- “About Montreal Protocol”, UN Environment, hentet 02.12.20 fra <https://www.unenvironment.org/ozonaction/who-we-are/about-montreal-protocol>
- Polymer Properties Database, hentet 03.12.20 fra <https://polymerdatabase.com/Polymer%20Brands/Plastic%20Manufacturers.html>
- “Plastic Resin Market Size Worth \$885.4 Billion by 2025”, Cision PR Newswire, hentet 03.12.2020 fra <https://www.prnewswire.com/news-releases/plastic-resin-market-size-worth-885-4-billion-by-2025--cagr-4-0-grand-view-research-inc-300947832.html>
- Chronological lists of ratifications, United Nations, Division for Ocean Affairs and Law of the Sea, hentet 03.12.2020 fra [https://www.un.org/Depts/los/reference\\_files/chronological\\_lists\\_of\\_ratifications.htm](https://www.un.org/Depts/los/reference_files/chronological_lists_of_ratifications.htm)
- Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter, International Maritime Organization, hentet 03.12.20 fra <https://www.imo.org/en/OurWork/Environment/Pages/London-Convention-Protocol.aspx>

- “UN Watercourses Convention”, UNECE, Environmental Policy, hentet 03.12.20 fra <https://www.unece.org/env/nyc.html>
- “The Intergovernmental Panel on Climate Change”, hovednettside, hentet 03.12.20 fra <https://www.ipcc.ch/>
- “What is the Kyoto Protocol?”, United Nations Climate Change hentet 03.12.20 fra [https://unfccc.int/kyoto\\_protocol?fbclid=IwAR2vI4z9UpJLkPWtdCXNfKlpy2QXYIbHDqyJCWriM1wNhtB2E96gL52weRA](https://unfccc.int/kyoto_protocol?fbclid=IwAR2vI4z9UpJLkPWtdCXNfKlpy2QXYIbHDqyJCWriM1wNhtB2E96gL52weRA)

## 10.5 Lovtekst- og internasjonale avtaler

- Vienna Convention on the Law of Treaties (VCLT) (1969)
- Convention on Certain Conventional Weapons (CCW) (1997)
- United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) (1982)
- International Convention for the Prevention of Pollution from Ships (MARPOL) (1973)
- The Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter (London Convention) (1972)
- The Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants (Stockholm Convention) (2001)
- Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal (1992)
- United Nations Framework Convention on Climate Change (1994)
- The Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer (the Montreal Protocol) (1989)
- The Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer (1972)
- Convention on the Law of the Non-navigational Uses of International Watercourses (UN Watercourses Convention) (1997)

# 11 Vedlegg

## 11.1 Vedlegg 1: Traktatbestemmelser til inspirasjon

### 11.1.1 Traktatens formål

Paris Agreement artikkel 2 nr. 2

**The Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in light of different national circumstances**

#### 1.1.1 Statlig overvåkning- & dokumentasjonsplikt

IPPC artikkel 13(7):

Each Party shall regularly provide the following information: (a) A national inventory report of anthropogenic emissions by sources and removals by sinks of greenhouse gases, **prepared using good practice methodologies accepted by the Intergovernmental Panel on Climate Change and agreed upon by the Conference of the Parties** serving as the meeting of the Parties to this Agreement; and

Montreal protocol art. 7:

- (1) **Each Party shall provide** to the Secretariat, within three months of becoming a Party, statistical data on its production, imports and exports of each of the controlled substances in Annex A for the year 1986, **or the best possible estimates of such data where actual data are not available.**

#### 11.1.2 Vitenskapspanel

IPCC article 13 (11):

Information submitted by each Party under paragraphs 7 and 9 of this Article shall undergo a technical expert review, in accordance with decision 1/CP.21. For those developing country Parties that need it in the light of their capacities, the review process shall include assistance in identifying capacity-building needs. In addition, each Party shall participate in a facilitative, multilateral consideration of progress with respect to efforts under Article 9, and its respective implementation and achievement of its nationally determined contribution.

Bern-konvensjonen av 1979 artikkel 14:

The Standing Committee shall be responsible for following the application of this Convention. It may in particular:

- keep under review the provisions of this Convention, including its appendices, and examine any modifications necessary;
- make recommendations to the Contracting Parties concerning measures to be taken for the purposes of this Convention;
- recommend the appropriate measures to keep the public informed about the activities undertaken within the framework of this Convention;
- make recommendations to the Committee of Ministers concerning non-member States of the Council of Europe to be invited to accede to this Convention;
- make any proposal for improving the effectiveness of this Convention, including proposals for the conclusion, with the States which are not Contracting Parties to the Convention, of agreements that would enhance the effective conservation of species or groups of species.

2In order to discharge its functions, the Standing Committee may, on its own initiative, arrange for meetings of groups of experts.

#### RULES OF PROCEDURE OF THE GROUP OF EXPERTS REFERRED TO IN ARTICLE 31 OF THE EURATOM TREATY

1.The group shall advise the Commission on basic safety standards for protection against the dangers arising from ionising radiation.

**2. The group shall provide opinions, recommendations and reports at the request of the Commission.**

3. The group shall consist of scientific experts, in particular public health experts, with expertise relating to the protection against dangers arising from ionising radiation.

#### Regulation (EU) 2017/745

##### Article 10 Secretariat

The Commission shall provide a secretariat (the ‘Secretariat’) for the expert panels and for the Committee.

The Secretariat shall be responsible for the support necessary for the efficient functioning of the expert panels.

The Secretariat shall, in particular: — identify and manage potential conflicts of interests; — supervise the consistent application of the criteria set out in point (c) of Sec

Monitor compliance with the common rules of procedure referred to in Article 9, the guidance and methodologies referred to in Article 7(2) third indent and the requests for opinions, views and positions; — publish their opinions, views and positions in accordance with the second subparagraph of Article 106(12) of Regulation (EU) 2017/745; — process requests

from expert panels for additional expertise.

## UNCLOS ANNEX II. COMMISSION ON THE LIMITS OF THE CONTINENTAL SHELF

### *Article 1*

In accordance with the provisions of article 76, a Commission on the Limits of the Continental Shelf beyond 200 nautical miles **shall be established in conformity with the following articles.**

### *Article 2*

**1. The Commission shall consist of 21 members who shall be experts in the field of geology, geophysics or hydrography, elected by States Parties to this Convention from among their nationals, having due regard to the need to ensure equitable geographical representation, who shall serve in their personal capacities.**

2. The initial election shall be held as soon as possible but in any case within 18 months after the date of entry into force of this Convention. At least three months before the date of each election, the Secretary-General of the United Nations shall address a letter to the States Parties, inviting the submission of nominations, after appropriate regional consultations, within three months. The Secretary-General shall prepare a list in alphabetical order of all persons thus nominated and shall submit it to all the States Parties.

3. Elections of the members of the Commission shall be held at a meeting of States Parties convened by the Secretary-General at United Nations Headquarters. At that meeting, for which two thirds of the States Parties shall constitute a quorum, the persons elected to the Commission shall be those nominees who obtain a two-thirds majority of the votes of the representatives of States Parties present and voting. Not less than three members shall be elected from each geographical region.

**4. The members of the Commission shall be elected for a term of five years. They shall be eligible for re-election.**

5. The State Party which submitted the nomination of a member of the Commission shall defray the expenses of that member while in performance of Commission duties. The coastal State concerned shall defray the expenses incurred in respect of the advice referred to in article 3, paragraph 1(b), of this Annex. The secretariat of the Commission shall be provided by the Secretary-General of the United Nations.

Link: [https://www.un.org/Depts/los/clcs\\_new/documents/annex2.htm](https://www.un.org/Depts/los/clcs_new/documents/annex2.htm)

## Outer Space Treaty

### Principle 5.

#### Notification of re-entry

Any State launching a space object with nuclear power sources on board shall in a timely fashion inform States concerned in the event this space object is malfunctioning with a risk of re-entry of radioactive material to the Earth. The information shall be in accordance with the following format:

(a) System parameters: (i) Name of launching State or States, including the address of the authority which may be contacted for additional information or assistance in case of

accident;(ii) International designation;(iii) Date and territory or location of launch;(iv) Information required for best prediction of orbit lifetime, trajectory and impact region;(v) General function of spacecraft;