

ANDERS LEISSNER

Effektivitet av mineralutvinning på djuphavsbotten: En rättsekonomisk kommentar

I november 1994 trädde FNs havsrättskonvention i kraft. Det tog 150 länder 27 år att förhandla fram den. Genom att reglera medlemsstaternas förfoganderätt över världshaven utgör den det mest omfattande regelverk som någonsin utarbetats. Konventionen är därmed mycket intressant ur ett juridiskt perspektiv. Den är emellertid även intressant ur ett ekonomiskt perspektiv då den bland annat fastslår ett system för utvinning av mineraler belägna på djuphavsbotten¹, ett område vars resurser det rått tvistiga, eller inga, äganderättsanspråk över.

Möjligheten att exploatera djuphavsbotten och dess mineraler har aktualiserat flera frågor av ekonomiskt intresse. Avsaknad av territoriella gränser i de öppna haven gör nämligen både den privata och samhällliga lönsamheten av en exploatering ovisst; den enskilde producenten kan inte lita på att omvärlden tillerkänner honom full residualrätt samtidigt som omvärlden kan få betala för vissa genom exploateringen uppkomna negativa externa effekter. Ett system med enskilda äganderätter anses däremot maximera djuphavsbottens jordräntor genom att minimera transaktionskostnaderna samt internalisera eventuella externa effekter². Exklusiva utvinningsrättigheter i form av äganderätter eller möjligen nyttjanderätter skulle följaktligen skapa förutsättningar för den mest effektiva utvinningen. Detta anses även gälla de faktiska utvinningskostnaderna då en systematisk

”dammsugning” av ett avgränsat område beräknas vara mer effektiv än en slumpmässig utvinning inom ett område dit alla har tillträde³.

Flera politiska invändningar restes dock mot att delar av djuphavsbotten, som av FN hade blivit klassad som ”mänsklighetens gemensamma arvegods”, skulle bli uppdelad i nationella inhägnader. I de utdragna havsrättsliga förhandlingarna stod därför världssamfundet oenigt. Vissa I-länder ansåg att det skulle stå alla länder fritt att annektera delar av havsbotten i syfte att utvinna dess mineraler som inte skulle tillhöra någon, men väl tillfalla den förste besittaren (*res nullis*). U-länderna samt länder utan naturlig tillgång till någon kustremsa ansåg å andra sidan att avkastningen ifrån mineralerna skulle till-

¹ Djuphavsbotten utgör området utanför kontinentalsockeln brant. På djup 3 000–5 000 meter finns stora mängder nickel, koppar, kobolt och mangan utspridda i s k mangannoduler. Enbart på Stilla havsbotten beräknas det finnas 1,5 trillioner ton noduler. Räknat på ett för dagen gällande marknadspris måste ett kommersiellt exploaterbart område vara minst 40 000 kvadratkilometer stort.

² Väldefinierade äganderätter är enligt äganderättsteorin en förutsättning för en samhällsekonomiskt effektiv resursanvändning. Se Demsetz, Harold, [1967], ”Towards a Theory of Property Rights”, *American Economic Review*, vol VII, no 2, s 347–359, samt Pejovich, Svetovar, [1972], ”Towards an Economic Theory of the Creation and Specification of Property Rights”, *The Review of Social Economy*, vol XXX, no 3, s 309–323.

³ Detta beror på att mineralerna är jämnt fördelade över avgränsade områden. Se Wijkman, [1982], fotnot 30.

Jur kand ANDERS LEISSNER har bl a varit verksam vid Förenta Nationernas havsrättsliga avdelning i New York.

falla samtliga jordens länder, och att FN skulle vara den enda auktoriserade djuphavsexploatören (*res communes*).

När konventionen antogs 1982 hade man fortfarande inte enat sig om hur djuphavsbotten skulle förvaltas. Det tog därför ytterligare 12 år innan de förhandlande länderna kunde enas om en kompromiss⁴. Kuststaterna har härigenom givits en exklusiv ekonomisk rättighet till samtliga naturresurser inom 200 nautiska mil från kustlinjen (1 nautisk mil är ca 1,6 km). Området utanför denna exklusiva ekonomiska zon ska förvaltas av en nyinstiftad FN-organisation kallad Myndigheten. Ett företag eller land som vill utvinna mineraler ansöker om ett kontrakt med Myndigheten, och ska då uppvisa en exploateringsplan för ett av sökanden prospekterat område stort nog att innefatta två gruvoperationer. Om vissa formella krav är uppfylla delas området i två kommersiellt likvärdiga delar, där sökanden obegränsat kan ta upp mineraler inom den ena halvan. Den andra halvan tillfaller Myndighetens eget produktionsföretag, Företaget. Avkastningen från de mineraler Företaget utvinnet ska dels finansiera Myndighetens administration, och dels fördelas till behövande medlemsländer. Även sökanden ska bidra till Myndighetens kassa genom att betala en inträdesavgift, en eventuell årlig avgift, samt royalties på mineraler man tar upp.

Beträffande utvinningssystemets effektivitet tycks det sakna betydelse om producenten har en nyttjanderätt eller en äganderätt till området. Incitamenten är desamma beroende dels på de speciella förhållanden som präglar djuphavsbotten och dess mineraler, dels på de intressen en producent kan tänkas ha. En producent har inte för avsikt att förädla marken, och han får full äganderätt till de mineraler han tar upp. Beträffande externa effekter föreligger inom överskådlig framtid ingen knapphet av mineralerna, och utvinningen väntas inte medföra någon skada på miljön. Eventuella transaktionskostnader

bör FN kunna minimera med stor förhandlingsvana och väl inkörda förhandlingsrutiner.

Den delade prospekteringsplanen syftar till att bespara FN prospekteringskostnader. Då producenten endast får tillträde till halva det område han har prospekterat sjunker emellertid dennes förväntade intäkter, och följaktligen kan alltför lite prospektering komma att ske. Det ska dessutom etableras en ersättningsfond som man ur samhällsekonomisk synpunkt kan vara något betänksam till. Fonden ska ersätta landproducerande U-länder om deras ekonomier lider allvarlig skada genom djuphavsproduktionen. För en presumtiv sökande är det möjligt att dessa förhållanden kommer att påverka både investeringsgrad och investeringsvilja.

Förutsättningar för en "rättvis" inkomstfördelning tycks dock finnas då jordröntorna avses bli fördelade även till de länder som inte har möjlighet att själva exploatera havsbotten. Företaget utgör i realiteten dessa länders förlängda arm.

Ett tänkbart utvinningssystem för mineralerna skulle kunna ha baserats på äganderätter (eller nyttjanderätter) vilka FN i sin tur kunde auktionera bort till högstbjudande. Detta skulle skapa optimala incitament att prospektera och ut-

⁴Det ursprungliga förslag som konventionen innefattade grundades i huvudsak på villkor framförda av U-länderna. Förslaget innehöll bl a ett produktionstak för mineralerna och ett tvång för den enskilde exploatören att bistå FN eller ett U-land med djuphavsteknologi. Ett flertal I-länder vägrade godkänna förslaget, och hela konventionen kom att äventyras. De havsrättsliga förhandlingarna fortsatte och kom nu enbart att koncentreras till hur djuphavsbotten skulle förvaltas. Förhandlingarna resulterade i att det avsnitt i konventionen som reglerade djuphavsbotten ersattes med ett separat avtal. Avtalet, som trädde i kraft 1996, innehåller betydligt mer marknadsorienterade villkor än det ursprungliga förslaget. För en utförligare redogörelse angående dessa ändringar, se Nelson, [1995].

vinna mineraler, och skulle kunna förenas med vilken inkomstfördelning som helst. Ett praktiskt problem med den här lösningen är att man först måste prospektera ett område för att kunna få en uppfattning av vad det kan vara värt. Lösningen förefaller även ogenomförbar då det var nödvänligt för FN att delta i utvinningen. Det överenskomna systemet tycks härmed vara den bästa uppnåeliga lösningen, prospekteringsineffektivitet till trots.

Det som gör utvinningssystemet speciellt intressant är en förlängning av resonemanget beträffande äganderättsproblem för andra gemensamma naturresurser. Inte bara politiska skäl utan även fysiska förutsättningar kan göra en traditionell uppdelning olämplig. En oljekälla kan exempelvis sträcka sig under flera länders gränser, och fiskar kan röra sig mellan flera fiske-zoner. I dessa fall kan en regim⁵ liknande den för djuphavsbotten "skraddarsy" egenskaper av ett resursuttag utifrån resursens karaktär och de berörda parternas intressen. Vid en konstruktion av en regim som fördelar nyttjanderätter på marknadstorget och jordräntor vid konferensbordet torde härmed utvinningssystemet vara en lämplig referens.

Referenser

- Bromley, Daniel W, [1992], "The Commons, Common Property and Environmental Policy", *Environmental and Resource Economics*, no 2, s 1–17.
- Demsetz, Harold, [1967], "Towards a Theory of Property Rights", *American Economic Review*, vol LVII, no 2, s 347–359.
- Leissner, Anders, [1996], *The New Deep Sea-Bed Management*, examensuppsats, Juridiska fakulteten, Lunds universitet.
- Mahmoudi, Said, [1987], *The Law of Deep Sea-Bed Mining*, doktorsavhandling, Juridiska fakulteten, Stockholms universitet.
- Nelson, L.D.M, [1995], "The New Deep Sea-Bed Mining régime", *The International Journal of Maritime and Coastal Law*, vol 10, s 189–203.
- Pejovich, Svetovar, [1972], "Towards an Economic Theory of the Creation and Specification of Property Rights", *The Review of Social Economy*, vol XXX, no 3, s 309–323.
- Wijkman, Per Magnus, [1982], "Managing the global commons", *International Organization*, vol 36, no 3, s 511–536.

⁵ En regim kan definieras som ett system av regler och administrativa arrangemang som tillsammans med en formell eller informell institution verkar för implementeringen och genomförandet av reglerna och arrangemanget. Ur ett äganderättsperspektiv indikerar en regim typ av ägande på det sätt som naturresursen förvaltas. Om regimer för naturresurser, se Bromley [1992].