

NILF-rapport 2003–1

**Forbudet mot kvantitative restriksjoner i
GATT/WTO**
– muligheter og begrensninger relatert til handel med sjømat

*GATT/WTO and the prohibition of quantitative restrictions
– constraints and possibilities relating to trade in seafood*

Frode Veggeland
Mari Vengnes
Christel Elvestad
Svein Ole Borgen

Tittel	Forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT/WTO – muligheter og begrensninger relatert til handel med sjømat
Forfattere	Frode Veggeland, Mari Vengnes, Christel Elvestad, Svein Ole Borgen
Prosjekt	GATT artikkel XI (G002)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2003
Antall sider	89
ISBN	82-7077-512-6
ISSN	0805-7028
Emneord	WTO, kvantitative restriksjoner, ikke-tariffære handelshindringer, sjømat, handel

Litt om NILF

- Forskning og utredning angående landbrukspolitikk, matvaresektor og -marked, foretaksøkonomi, nærings- og bygdeutvikling.
- Utarbeider nærings- og foretaksøkonomisk dokumentasjon innen landbruket; dette omfatter bl.a. sekretariatsarbeidet for Budsjettnemnda for jordbruket og de årlige driftsgranskningene i jord- og skogbruk.
- Gir ut rapporter fra forskning og utredning. Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres over Landbruksdepartementets budsjett, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Rapporten er utarbeidet på oppdrag for Fiskeridepartementet og handler om WTOs regelverk som berører kvantitative restriksjoner på import og eksport, og betydningen av dette for internasjonal handel. Fokus er på det generelle forbudet mot slike restriksjoner i GATT artikkel XI:1 og mulige unntak i andre bestemmelser. I rapporten presenteres og vurderes aktuelle WTO-bestemmelser og tvister, i tillegg til at det trekkes fram konkrete eksempler fra aktuelle land. Problemstillingene relateres spesielt til internasjonal handel med sjømat.

Frode Veggeland har vært prosjektleder og hatt ansvar for kapittel 1, 2, 3.2, 4 (utenom 4.3.1–4.3.3), 5.5 og konklusjonene og oppsummeringen i kapittel 6. Mari Vengnes har hatt ansvar for kapittel 3.1, 4.3.1 og 5.1–5.2. Christel Elvestad har hatt ansvar for kapittel 5.3 og 5.4 og har lest og kommentert rapporten i sin helhet. Svein Ole Borgen har hatt ansvar for kapittel 4.3.2 og 4.3.3, bidratt på kapittel 4.5.2 og har også lest og kommentert rapporten.

Takk til Fiskeridepartementet for nyttige innspill og godt samarbeid. Takk også til Gerd Bråten for tilrettelegging av manuskriptet for trykking.

Oslo, mars 2003

Leif Forsell

Innhold

SAMMENDRAG.....	1
SUMMARY.....	5
1 INNLEDNING	7
1.1 Tema og problemstillinger.....	7
1.2 Kilder og framgangsmåte.....	8
1.3 Rapportens struktur.....	8
2 GATT ARTIKKEL XI OG FORBUDET MOT KVANTITATIVE RESTRIKSJONER I WTO	9
2.1 Hva er «kvantitative restriksjoner»?.....	9
2.2 Kvantitative restriksjoner og GATT/WTO	10
2.3 GATT artikkel XI om fjerning av kvantitative restriksjoner og bestemmelser som åpner for unntak.....	11
2.3.1 Formålet med og innholdet i artikkel XI.....	11
2.3.2 GATT artikkel XI og unntak i artikkel XX	13
2.3.3 Forholdet mellom GATT artikkel XI og andre avtaler og bestemmelser under WTO	14
2.4 Forbudet mot kvantitative restriksjoner og unntak fra dette: oppsummert.....	18
3 NOTIFIKASJONER OG DISKUSJONER RELATERT TIL KVANTITATIVE RESTRIKSJONER I WTO	21
3.1 Notifikasjoner om kvantitative restriksjoner til WTO	21
3.1.1 Notifiseringsprosedyrer.....	21
3.1.2 Oversikt over mottatte notifiseringer under GATT artikkel XI	22
3.1.3 Diskusjoner om kvantitative restriksjoner i komiteen for markedsadgang	26
3.2 Oppsummering: Handel med sjømat og notifikasjoner og diskusjoner om kvantitative restriksjoner i WTO	26
4 KVANTITATIVE RESTRIKSJONER SOM TEMA I TVISTELØSNING UNDER GATT/WTO	29
4.1 GATT artikkel XI og tvisteløsning i GATT og WTO.....	29
4.2 Kvantitative restriksjoner og importkvoter/-forbud, GATT-47.....	30
4.2.1 Tvist mellom USA og Canada om importkvoter for egg, 1976.....	30
4.2.2 Tvist mellom Chile og EF om importrestriksjoner på epler, 1980	31
4.2.3 Tvist mellom Storbritannia/Hong Kong og Frankrike/EF om kvantitative restriksjoner for import av diverse produkter, 1983.....	33
4.2.4 Tvist mellom USA og Japan om importrestriksjoner for enkelte landbruksprodukter, 1988.....	34

4.2.5	Tvist mellom USA og Norge om importrestriksjoner for epler og pærer, 1989.....	36
4.3	Kvantitative restriksjoner og importkvoter/-forbud, WTO.....	38
4.3.1	Tvist mellom Tyrkia og India om importrestriksjoner for tekstiler og klær, 1999.....	38
4.3.2	Tvist mellom USA og India om importrestriksjoner for landbruksprodukter, tekstiler og industrivarer, 1999.....	40
4.3.3	Tvist mellom USA og India om tiltak som påvirker bilindustrien, 2001.....	41
4.4	Kvantitative restriksjoner og hensynet til miljø og helse, GATT-47.....	42
4.4.1	Tvist mellom Canada og USA om importforbud for tunfisk og tunfiskprodukter, 1982.....	42
4.4.2	Tvist mellom USA og Thailand om importrestriksjoner for og intern skatt på sigaretter, 1990.....	44
4.4.3	Tvist mellom Mexico og USA («tunfisk/delfin I», 1991) og mellom EU og USA («tunfisk/delfin II», 1994) om importrestriksjoner for tunfisk.....	46
4.5	Kvantitative restriksjoner og hensynet til miljø og helse, WTO.....	48
4.5.1	Tvist mellom India/Malaysia/Pakistan/Thailand og USA om importrestriksjoner på reker og rekeprodukter, 1998 og 2001.....	48
4.5.2	Tvister under SPS- og TBT-avtalen relatert til kvantitative restriksjoner.....	51
4.6	Oppsummert: GATT artikkel XI i tvister under GATT/WTO og sentrale problemstillinger knyttet til innføring av kvantitative restriksjoner.....	55
4.6.1	I hvilken grad klarer statene å «omgå» forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI:1?.....	55
4.6.2	Tvister om kvantitative restriksjoner: betydning for internasjonal handel med sjømat.....	56
5	WTOS HANDELSPOLITISKE GJENNOMGANGER OG KVANTITATIVE RESTRIKSJONER PÅ SJØMAT I JAPAN OG KINA....	59
5.1	Innledning.....	59
5.2	Kvantitative restriksjoner i WTOs handelspolitiske gjennomganger av utvalgte land.....	59
5.3	Japan og kvantitative restriksjoner på import av sjømat.....	62
5.3.1	Importkvoter på fisk og fiskeprodukter.....	62
5.3.2	Administrering av importkvotene.....	63
5.3.3	Begrunnelse for importkvotene.....	63
5.4	Kina og kvantitative restriksjoner på import av sjømat.....	65
5.5	Oppsummering.....	66
6	KONKLUSJONER OG OPPSUMMERING.....	67
6.1	Innledning.....	67
6.2	Kvantitative restriksjoner: vurdering av forbud og unntak basert på gjennomgang av regelverk og praksis.....	68
6.2.1	Begrensninger knyttet til vurderingene.....	68

6.2.2 Unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner med utgangspunkt i GATT artikkel XI.....	69
6.2.3 Unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner med utgangspunkt i andre avtaler og bestemmelser enn GATT artikkel XI.....	69
6.3 Implikasjoner for markedsadgang og eksport av sjømat	70
6.4 Implikasjoner for videre studier: Hvor går veien videre?	72
Kilder.....	75
Vedlegg 1.....	79

Sammendrag

Temaet for denne rapporten er forbudet mot kvantitative restriksjoner og unntak fra dette i GATT/WTO. Vi ser nærmere både på hvordan forbudet blir håndtert i WTO og på hvilken måte det er mulig å «omgå» forbudet. Dette blir igjen relatert til internasjonal handel med sjømat.

I kapittel 2 presenterer vi regelverket i WTO på området kvantitative restriksjoner. Forbudet mot kvantitative restriksjoner er ett av de grunnleggende prinsippene/virkemidlene i GATT/WTO. Helt siden opprettelsen av GATT i 1947 har det pågått et arbeid med å gjøre om kvantitative restriksjoner til tollsats, redusere og fjerne disse tollsatsene, og å utarbeide regler som kan disiplinere statenes bruk av ikke-tariffære tiltak. Målsettingen har vært å liberalisere internasjonal handel gjennom å fjerne handelshindringer og å utvikle forutsigbare spilleregler for handelen. Det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner er nedfelt i GATT artikkel XI:1. Eksplisitte kriterier for mulige unntak er nedfelt i GATT artikkel XI:2 og i GATT artikkel XX. I tillegg finnes det muligheter for å «omgå» forbudet (direkte eller indirekte) i flere andre avtaler og bestemmelser under WTO, som avtalen om «safeguards», landbruksavtalen, SPS-avtalen, TBT-avtalen og betalingsbalansebestemmelsene. I kapittel 2 presenterer vi dermed både GATT artikkel XI og mulighetene for unntak i andre avtaler og bestemmelser i WTO.

I kapittel 3 foretar vi et søk i WTOs dokumenter for å se nærmere på kvantitative restriksjoner som er rapportert (notifisert) til WTO og på diskusjonene om slike restriksjoner i WTOs komité for markedsadgang. Vi finner at det er få notifikasjoner på dette området og at det dessuten kun er Japan og Malta som har notifisert kvantitative restriksjoner på sjømatområdet. Dette utelukker imidlertid ikke at også andre land har slike restriksjoner. Poenget er at kvantitative restriksjoner også notifiseres til de ulike «spesialkomiteene» under WTO (som komiteen for «safeguards», SPS-komiteen etc.) og at det derfor er nødvendig å gå «bredere» ut for å få en bedre oversikt. I komiteen for markedsadgang har det vært svært lite substansielle diskusjoner om dette temaet. Diskusjonene har i hovedsak dreid seg om prosedyrer. Forklaringen på dette er sannsynligvis at substansielle diskusjoner heller foregår i «spesialkomiteene».

I kapittel 4 foretar vi en omfattende gjennomgang av tvister under GATT/WTO der GATT artikkel XI og kvantitative restriksjoner har vært tema. Vi finner for det første at statene har brukt en rekke ulike begrunnelser for innføring av kvantitative restriksjoner, og for det andre at terskelen for å få gjennomslag for disse begrunnelsene i tvistene er relativt høy. De fleste tvistene ender med at landet som har innført en kvantitativ restriksjon blir oppfordret til å endre eller fjerne restriksjonen. To generelle begrunnelser går ofte igjen. Den ene er knyttet til interne problemer i det nasjonale markedet, som alvorlige markedsforstyrrelser, betalingsbalanseproblemer m.m. I slike tilfeller kan det argumenteres med at det er nødvendig med importrestriksjoner for å sikre at de nasjonale tiltakene som er innført for å bøte på

disse problemene, vil fungere. Det hjelper for eksempel lite å begrense nasjonal produksjon med sikte på å redusere konsumpsjonen av et produkt, hvis det samme produktet fortsatt kan importeres fritt. Importrestriksjoner kan også begrunnes med at de er nødvendige for å sikre at hensynet til miljø- og ressursforvaltning/helse blir ivaretatt. Dette kan i likhet med interne problemer i markedet begrunnes med at importrestriksjoner er nødvendige for å sikre at nasjonal miljø/helselovgivning kan håndheves (for eksempel forbud mot import av produkter som det er forbudt å produsere/markedsføre nasjonalt). Miljø- og helsehensyn kan imidlertid også ivaretas gjennom bestemte krav som må oppfylles for at produktet skal komme inn på markedet.

I kapittel 4 viser vi ellers til at kvantitative restriksjoner har reell betydning for internasjonal handel med sjømat. Med utgangspunkt i gjennomgangen av tvistene trekker vi fram fire sentrale temaer som kan relateres til innføring av kvantitative restriksjoner på sjømat: krav til fangstmetoder og problemer med bifangst, hensynet til bærekraftighet og bevaring av knappe fiskeressurser, lisensiering av fiskeimport, og forholdet mellom multilaterale miljøavtaler og WTO

I kapittel 5 ser vi nærmere på kvantitative restriksjoner i noen utvalgte land. Vi vurderer for det første WTOs handelspolitiske gjennomganger. Inntrykket av disse er langt på vei det samme som av notifikasjonene. Vi finner få restriksjoner som kan relateres til GATT artikkel XI, og det er kun Japan som har innført kvantitative restriksjoner på sjømat. Videre studerer vi to land mer inngående, nemlig Japan og Kina. Japan har et komplisert og lite oversiktlig system for lisenser og kvoter på sjømatområdet. Eksportører til dette landet vil derfor være avhengig av sine importører når det gjelder å unngå at systemet skal skape problemer for markedsadgangen. Det er ellers verdt å merke seg at mange av Japans restriksjoner begrunnes med miljøhensyn (bevaring av knappe ressurser) og at forholdet til internasjonale miljøavtaler framstår som viktig. Kina har også hatt en rekke importrestriksjoner, men WTO-medlemskapet synes å ha redusert dette problemet betraktelig.

I kapittel 6 foretar vi noen oppsummerende konklusjoner. En viktig konklusjon er at det er behov for å studere nærmere kvantitative restriksjoner som ikke er direkte koplet opp mot GATT artikkel XI og som dessuten ikke er notifisert til komiteen for markedsadgang. I den forbindelse peker vi på avtaler/bestemmelser knyttet til for eksempel «safeguards» og på avtaler/bestemmelser som kan knyttes til andre ikke-tariffære handelshindringer, som handelsfasilitering etc. Et annet interessant tema er forholdet mellom tollunioner/frihandelsavtaler og WTO-regelverket. I en tvist i WTO har ankeorganet slått fast at det ikke kan utelukkes at det i en tollunion/frihandelsavtale kan være muligheter for unntak med hensyn til å opprettholde kvantitative restriksjoner som ellers er i strid med WTO-forpliktelsene. Dette er en relevant problemstilling for norsk sjømateksport etter hvert som EU utvides til stadig flere medlemmer. Problemstillingen kan også relateres til den stadig tettere integreringen innenfor regionale frihandelsområder som MERCOSUR og NAFTA. På bakgrunn av våre funn vil vi også trekke fram forholdet mellom WTO og multilaterale miljøavtaler (MEAs) som et viktig område å studere nærmere. Dette har som vi har sett betydning for innføring av kvantitative restriks-

sjoner og står dessuten sentralt på dagsorden både på FNs miljøkonferanser og i WTO-forhandlingene.

Vi påpeker til slutt behovet for å studere disse problemene fra et «bottom-up» perspektiv, det vil si å ta utgangspunkt i konkrete problemer med kvantitative restriksjoner/ikke-tariffære handelshindringer som sjømateksportørene selv opplever og hvordan disse problemene konkret arter seg. En slik tilnærming kan også gi viktige bidrag til forståelsen av hvordan regelverket i WTO på disse områdene bør *videreutvikles*.

Summary

In this report we discuss the prohibition of quantitative restrictions on imports and exports under GATT Article XI:1 and possible exceptions from this prohibition under other provisions and agreements of the WTO. We focus specifically on international trade in seafood.

In Chapter 2 we present the WTO rules on quantitative restrictions. The prohibition of quantitative restrictions is one of the basic principles of GATT/WTO. Ever since the establishment of GATT in 1947, continuous work has been going on with the aim of transforming quantitative restrictions into tariffs, reducing and removing these tariffs and developing rules that discipline states' use of non-tariff barriers to trade. The objective is to liberalise international trade by removing trade barriers and to secure transparent, stable and predictable conditions for international trade. The general prohibition of quantitative restrictions is found in GATT Article XI:1. Explicit exceptions from this prohibition are found in GATT Article XI:2 and in GATT Article XX. In addition, there are ways to «evade» the prohibition (directly or indirectly) in several of the agreements and provisions under the WTO, e.g., «Agreement on Safeguards», «Agriculture Agreement», «SPS Agreement», «TBT Agreement» and «Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994».

In Chapter 3 we summarize the notifications on quantitative restrictions made to the «Committee for Market Access» until 2003. Further, we analyse the discussions on this topic in the committee. We do not find many notifications on the topic. Moreover, not much substantial discussion has taken place in the committee concerning this issue. Japan and Malta are the only countries that have notified quantitative restrictions on seafood to the committee. Still, it is difficult to draw conclusions from this since quantitative restrictions are also notified to other WTO committees (e.g., «Committee on Safeguards», «SPS Committee» etc.).

In Chapter 4 we present and evaluate disputes under the GATT/WTO, where GATT Article XI and quantitative restrictions have been a main concern. Firstly, we find that states have tried to justify quantitative restrictions under several of the provisions of the WTO, and secondly, that the threshold for success seems to be quite high. Most disputes end up in favour of the complainant. Thus, the country that has maintained a quantitative restriction is normally requested to change or remove the measure it is based on. We have recognised two main groups of arguments used to justify such restrictions. One is related to internal problems in national markets, e.g., market failures, balance of payment problems etc. In such cases, the country in question may argue that import restrictions are essential for the national measures that address these problems to be effective; e.g., measures that are introduced with the intention of limiting national production and/or consumption would be undermined if the product in question could be freely imported. Another group of arguments is related to health, environment and resource

management. States may introduce import restrictions on the grounds that these are necessary in order to enforce national environmental and health regulations (e.g., import restrictions on products that are not permitted to be produced/marketed nationally). Environmental and health objectives may also be promoted through requirements that products and production processes have to fulfil in order to be allowed into the market.

In Chapter 4 we thus show that some states *do* maintain quantitative import restrictions on seafood. Four main points should be mentioned: requirements on fishing methods and the issues of bycatch, sustainable development and the preservation of endangered aquatic animals, the relationship between multilateral environmental agreements (MEAs) and the WTO, and the administration of quantitative restrictions through licensing schemes.

In Chapter 5 we take a closer look at a selection of countries and the quantitative restrictions they maintain. Firstly, we explore the WTO «Trade Policy Reviews». The impression from these is very much the same as for the discussions and notifications of the «Committee for Market Access». Few restrictions are related to GATT Article XI, and Japan is the only country where restrictions on seafood are reported. Secondly, we take a closer look at China and Japan. We find that Japan has a complicated and seemingly non-transparent system of quotas for seafood administered through licensing schemes. Many of the restrictions introduced by Japan are related to environmental and resource management («preservation of exhaustible resources»). China also has extensive systems of quotas and licenses, but the problems caused by these seem to be reduced after China became member of the WTO.

In Chapter 6 we summarize and make some preliminary conclusions. We find that there is a need to study more thoroughly those quantitative restrictions that are not directly related to GATT Article XI and the effects of these restrictions on market access. Areas of interest are agreements/provisions related to safeguards and (to a lesser extent) balance of payments restrictions and agreements/provisions related to other non-tariff measures, such as trade facilitation. Another area of interest is the relationship between custom unions/free trade areas and WTO law. For example, in a dispute between India and Turkey the Appellate Body concluded that it could not exclude the possibility that a WTO member entering a custom union or free trade area could maintain/introduce a measure (like a quantitative restriction) that is otherwise in breach of its obligations under the WTO. This is relevant in connection with the EU enlargement and regional trade arrangements like NAFTA and Mercosur. It is also important to study the relationship between MEAs and the WTO. This is relevant for the justifications of the maintenance of quantitative restrictions and is on the agenda of both the United Nations' environmental conferences and WTO negotiations.

Finally, we would like to point out the need to study these issues from a bottom-up perspective, i.e. to study the problems of quantitative restrictions from the perspective of the exporters themselves. Such studies may give useful contributions to the further elaboration of WTO rules.

1 Innledning

1.1 Tema og problemstillinger

Temaet for denne rapporten er relatert til et av de grunnleggende prinsippene i GATT/WTO, nemlig forbudet mot kvantitative restriksjoner. Fokus er på handelen med varer generelt og handelen med sjømat spesielt. Helt fra inngåelsen av den første GATT-avtalen i 1947 har landene arbeidet for å redusere handelsbarrierer og å unngå handelsdiskriminering. Et av de sentrale virkemidlene har i den forbindelse vært å fjerne kvantitative restriksjoner og å sørge for at landenes importvern blir basert på toll og avgifter. Samtidig har man arbeidet for en gradvis reduksjon i tollsatsene og avgiftene. Tanken bak kravet om tollbaserte importvern har vært at toll og avgifter er mer «gjennomsiktige» og bidrar til både større åpenhet omkring handelsbarrierene og mindre handelsdiskriminering enn hva som er tilfelle med kvantitative restriksjoner. Tollbaserte importvern er dermed oppfattet som å være bedre tilpasset arbeidet med å utvikle et forutsigbart rammeverk for internasjonal handel.

Forbudet mot kvantitative restriksjoner er nedfelt i GATT artikkel XI:1. Det er imidlertid unntak fra dette forbudet i artikkel XI:2 og i andre GATT-bestemmelser og avtaler under WTO. Hensikten med denne rapporten er å se nærmere på hva GATT artikkel XI generelt går ut på, se nærmere på unntakene fra denne bestemmelsen i WTO-regelverket, og å analysere hvordan slike unntakstiltak håndteres i praksis.

1.2 Kilder og framgangsmate

Rapporten er i hovedsak basert på offentlige dokumenter – først og fremst WTO-dokumenter, men også andre offentlige dokumenter – søk på Internett, sekundærlitteratur og forskningsrapporter og funn fra tidligere undersøkelser. Når det gjelder WTO, har vi foretatt systematiske søk i dokumenter tilknyttet *The Committee on Market Access* (komiteen for markedsadgang) – både notifikasjoner, møtereferater og generelle dokumenter. I tillegg har vi gjennomført generelle søk på kvantitative restriksjoner og GATT artikkel XI i databasene i WTO. Formålet med disse søkene har vært å få en oversikt over nasjonale tiltak som hører inn under GATT artikkel XI og hvordan slike tiltak diskuteres innenfor rammen av WTO. I tillegg har søkene bidratt til å identifisere land hvis tiltak og markeder vi så har studert mer inngående.

En viktig kilde til å øke forståelsen av bestemmelsene om kvantitative restriksjoner i WTO har vært tvister. Det har pågått en rekke tvister relatert til kvantitative restriksjoner generelt og GATT artikkel XI spesielt, både under det «gamle» GATT (GATT-47) og under WTO siden 1995. Panel og ankeorgan har gjennom disse tvistene vurdert det aktuelle regelverket i forhold til et bredt spekter av nasjonale tiltak som har fått betydning for internasjonal handel. Vurderingene som er gjort i tvistene bidrar til innsikt i og forståelse av forholdet mellom det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner og de ulike mulighetene for «unntak». Samtidig fungerer tvistene som illustrasjoner på hvordan denne type problemer håndteres i WTO.

Vi må imidlertid understreke at vi på grunnlag av denne gjennomgangen ikke har som ambisjon å komme med de endelige svarene på hvordan bestemmelsene om kvantitative restriksjoner skal tolkes, men heller å vise hvordan disse spørsmålene håndteres i WTO og hvilken mulig betydning bestemmelsene kan ha for markedsadgangen til eksportrettet virksomhet. I den grad det har vært mulig har vi hentet eksempler fra handelen med sjømat.

1.3 Rapportens struktur

Rapporten har seks hoveddeler. Etter dette innledningskapittelet redegjør vi i kapittel to for hvordan man kan forstå uttrykket «kvantitative restriksjoner». Vi presenterer forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI:1 og muligheten for unntak fra nedfelt både i denne bestemmelsen og i andre avtaler og bestemmelser i WTO. I kapittel tre presenterer vi en gjennomgang av notifiseringer om kvantitative restriksjoner som er gjort til *The Committee on Market Access*, og vi viser dessuten til den (manglende) debatten om temaet i denne komiteen. I kapittel fire presenterer og vurderer vi et utvalg tvister der GATT artikkel XI har stått sentralt. I kapittel fem har vi foretatt studier av kvantitative restriksjoner i noen utvalgte land. For det første ser vi nærmere på kvantitative restriksjoner som er nevnt i WTOs såkalte handelspolitiske gjennomganger («Trade Policy Review»). For det andre har vi studert mer inngående to land, nemlig Japan og Kina. Kapittel seks består av oppsummering og konklusjon.

2 GATT artikkel XI og forbudet mot kvantitative restriksjoner i WTO

2.1 Hva er «kvantitative restriksjoner»?

Kvantitative restriksjoner innebærer kort og godt at det innføres mengdebestemte begrensninger på handelen med andre land. Import- eller eksportforbud vil i den sammenheng være de mest ekstreme tiltakene.¹ Som oftest er imidlertid restriksjonene mindre omfattende og blir heller innført i form av kvoter og/eller med utgangspunkt i betingelser som må oppfylles for at produktet/produktene skal slippe inn på markedet. Kvantitative restriksjoner kan dermed omfatte en rekke forskjellige tiltak utenom tollbarrierer som har betydning for internasjonal handel. En mulig definisjon er:

Explicit limits, or quotas, on the physical amounts of particular commodities that can be imported or exported during a specified time period, usually measured by volume but sometimes by value. The quota may be applied on a «selective» basis, with varying limits set according to the country of origin, or on a global basis that only specifies the total limit and thus tends to benefit more efficient suppliers. Quotas are frequently administered through a system of licensing.²

¹ Det kan diskuteres om et forbud egentlig kan sies å være en restriksjon. Tidligere GATT-paneler har f.eks. slått fast at mulighetene for unntak under GATT-artikkel XI:2(c) *kun* omfatter restriksjoner og ikke forbud (vi kommer tilbake til dette). Vi velger likevel for enkelthets skyld å gi alle tiltak som hører inn artikkel XI (*General Elimination of Quantitative Restrictions*) betegnelsen kvantitative restriksjoner.

² Definisjonen er å finne i «Encyclopedia of International Trade»; elektronisk utgave på hjemmesidene til *WorldTradePress*: <http://www.worldtradeexpress.com/eit/dictionary1.html> Se også

Som vi ser av denne definisjonen står kvoter og lisenser sentralt i en diskusjon om kvantitative restriksjoner, noe vi kommer tilbake til. På generelt grunnlag kan vi dermed si at kvantitative restriksjoner dreier seg om ikke-tariffære tiltak som innføres for å forby eller begrense mengden av import eller eksport.

2.2 Kvantitative restriksjoner og GATT/WTO

En grunnleggende filosofi til grunn for etableringen av GATT-47 var at handelen skulle reguleres gjennom toll og *ikke* gjennom kvantitative restriksjoner. GATT forbyr gjennom GATT artikkel XI:1 i utgangspunktet bruken av kvantitative restriksjoner utenom i helt spesielle tilfeller. Over tid har det skjedd en innstramning i regelverket på dette området. Gjennom GATT-forhandlingene i Tokyo-runden (1973–79) ble det forhandlet fram en rekke avtaler som etablerte et sett av spilleregler for bruken av ikke-tariffære handelshindringer (Grieco 1990). Gjennom Uruguay-runden (1986–93) ble regelverket av betydning for kvantitative restriksjoner dramatisk innskjerpet. Tokyo-rundens avtaler ble videreutviklet og gjort forpliktende for *alle* medlemmer i WTO. Det ble for første gang forhandlet fram egne avtaler som omhandlet landbruk og tekstiler og klær. Det ble bestemt at kvoter for tekstiler skulle fases ut innen 2005. På landbruksområdet skjedde det en overgang fra ikke-tollmessige handelshindre (inkludert kvantitative restriksjoner som kvoter m.v.) til tollsatser (jf. tariffisering), samtidig som det ble innført et system for tollkvoter for å sikre at markedene til en viss grad ble åpnet for import. Det ble i tillegg forhandlet fram bestemmelser som konkretiserte og videreutviklet regelverk på områdene «safeguards» og betalingsbalanseproblemer (se under). Fortsatt eksisterte det likevel flere muligheter for unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner, noe vi kommer tilbake til.

Spørsmålet er så hva som ut i fra *regelverket i GATT/WTO* kan betegnes som kvantitative restriksjoner. I utgangspunktet vil en kvantitativ restriksjon være et tiltak som er i tråd med definisjonen i GATT artikkel XI:1. I tråd med denne definisjonen vil ulike systemer basert på toll og avgifter *ikke* høre med i gruppen kvantitative restriksjoner – selv om disse systemene i praksis begrenser handelen (se mer om artikkel XI under). Dermed vil heller ikke såkalte tollkvoter (*Tariff-rate Quotas*) kunne betegnes som kvantitative restriksjoner, selv om disse inneholder elementer av mengdemessige begrensninger.³ Tollkvoter kan for eksempel gå ut på at det i en periode innføres lavere tollsatser for en bestemt kvote av varer enn hva som ellers er normalt. Import utover denne kvoten vil dermed få en høyere («normal») tollsats. Både høye tollsatser, og ikke minst kvotebaserte begrensninger på hvor mye som kan importeres til en lav tollsats, vil i praksis også *fungere* som en restriksjon som begrenser mengden import. Dette er blant annet tydelig når det gjelder mulig-

«Customs Glossary» på hjemmesidene til *Automated System for Customs Data (ASYCUDA)*: <http://www.asycuda.org/> og «Deardorff's Glossary of International Economics»: <http://rfe.org/dict/index.html>.

³ Se for eksempel Skully (2001).

heten i WTO for å innføre straffetoll overfor land som ikke oppfyller sine WTO-forpliktelser, der hensikten nettopp er midlertidig å begrense markedsadgangen for dette landet. WTOs anti-dumping bestemmelser kan ses i sammenheng med dette. I tilfeller der en eksportindustri truer konkurrerende industri ved at produktet selges til en pris som er lavere enn den som normalt gjelder for hjemmemarkedet, åpner WTO for at importlandet kan innføre en midlertidig anti-dumping avgift («straffetoll») på produktet (WTO 1999:80). Dette vil også i praksis begrense importmengden. Poenget er likevel at når det gjelder både tollkvoter og denne type «straffetiltak», så er det toll som er virkemiddelet og ikke kvantitative restriksjoner slik disse er definert i WTO. Vi kommer derfor ikke i denne rapporten til å se nærmere på verken slike tiltak eller på WTOs regelverk på området.

Vi er da over på et viktig skille mellom tiltak som *eksplisitt* innfører kvantitative restriksjoner, for eksempel lisensbaserte kvoteordninger, og tiltak der en av *effektene* kan være begrensninger på mengden import, for eksempel ved at produktene må oppfylle bestemte miljøkrav for å bli importert. Eksempel på det første vil være tiltak som er i strid med GATT artikkel XI:1. Et slik tiltak vil være en direkte kvantitativ restriksjon som da eventuelt må rettferdiggjøres under unntaksbestemmelser i andre deler av regelverket. Eksempel på det andre kan være et tiltak som defineres som en teknisk regulering under TBT-avtalen. Selv om denne tekniske reguleringen i praksis kan innebære kvantitative restriksjoner (f.eks. ved at det kun åpnes for import av en fiskesort hvis denne er merket på en bestemt måte), så vil hovedspørsmålet være om tiltaket kan rettferdiggjøres under TBT-avtalen og ikke om det er en kvantitativ restriksjon eller ikke. I WTO forutsettes det at det ikke er motstrid mellom ulike avtaler/bestemmelser. Hvis et tiltak kan forsvares under TBT-avtalen, kan man dermed forvente at det også kan forsvares under GATT og derfor ikke er i strid med forbudet mot kvantitative restriksjoner. Dette illustrerer at noe (for eksempel et produktkrav) som i utgangspunktet kan fungere som en kvantitativ restriksjon, ikke nødvendigvis vil bli rettslig vurdert under GATT artikkel XI:1 i WTO-tvister.

Vi skal dermed se nærmere på forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI:1 og unntakene fra dette i GATT/WTO.

2.3 GATT artikkel XI om fjerning av kvantitative restriksjoner og bestemmelser som åpner for unntak⁴

2.3.1 Formalet med og innholdet i artikkel XI

Hensikten med artikkel XI er å legge til rette for at handelen i minst mulig grad skal «forstyrres» gjennom handelsrestriksjoner. Dette følger blant annet av fortalen til GATT-avtalen om at landene skal arbeide for avtaler som er rettet mot «...the

⁴ Originaltekster av GATT artikkel XI og av GATT-bestemmelser som i WTO trekkes fram som de sentrale unntaksbestemmelsene, er gjengitt i vedlegg 1 i denne rapporten. Se også WTO 1998c.

substantial reduction of tariffs and other barriers to trade and to the elimination of discriminatory treatment in international commerce». Artikkel XI kan ses på som en oppfølging av denne målsettingen, men da spesifikt relatert til ikke-tariffære tiltak, jf. artikkelens paragraf 1:

1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

Vi ser her at kvoter og import- og eksportlisenser er nevnt spesielt. I den forbindelse kan det nevnes at artikkel XI på dette punkt *kan* komme i konflikt med andre internasjonale avtaler – som CITES⁵ – som pålegger signaturstatene å utstede importlisenser eller som stiller andre betingelser for handelen med de produkter som reguleres av avtalene (UNEP/IISD 2000: 29).

I artikkel XI:2, er det vist til flere situasjoner som kan rettferdiggjøre unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner. Bestemmelsen skal ikke omfatte forbud eller restriksjoner som er innført for å hindre eller bedre en situasjon, der det er alvorlige problemer med tilgang til mat eller andre grunnleggende produkter (punkt 2a). Problemet er her å fastslå når en slik situasjon er «alvorlig nok» og eventuelt hvor omfattende handelsrestriksjoner som kan aksepteres i den aktuelle situasjonen.

Paragraf 2b viser til at det skal være tillatt å innføre import- og eksportrestriksjoner hvis dette er nødvendig for å håndheve standarder eller reguleringer relatert til klassifisering, sortering eller markedsføring av produkter i internasjonal handel. Problemet er å fastslå når handelsrestriksjonene strengt tatt er «nødvendige» for denne håndhevingen.

Paragraf 2c åpner for at landene kan innføre importrestriksjoner for landbruks- og fiskeprodukter når dette er nødvendig for å iverksette offentlige tiltak som skal

(i) begrense mengdene av samme type nasjonale produkter («like products») – eventuelt av direkte sammenlignbare substituttprodukter – som markedsføres eller produseres

(ii) fjerne midlertidige overskudd av samme type nasjonale produkter/substitutter ved å la bestemte grupper i samfunnet få dette overskuddet gratis eller til under markedspris

(iii) begrense mengden av produserte animalske produkter som helt eller delvis er direkte avhengig av et bestemt importert produkt i produksjonen, når den nasjonale produksjonen av dette produktet er relativt ubetydelig.

I de tre unntakstilfellene under 2c ser vi igjen at det kan oppstå problemer med hensyn til å fastslå når det er absolutt «nødvendig» med importrestriksjoner.

GATT artikkel XI åpner på denne måten for unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner i bestemte tilfeller. For å kunne si noe om hvordan disse unntaks-

⁵ CITES: the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora

bestemmelsene faktisk fungerer, må vi imidlertid se nærmere på tvisteløsninger der dette har vært til vurdering. I den forbindelse er det også nødvendig å se nærmere på unntak i *andre* bestemmelser under WTO som kan relateres til artikkel XI.

2.3.2 GATT artikkel XI og unntak i artikkel XX⁶

GATT artikkel XX er en generell unntaksbestemmelse som lister opp tilfeller der landene kan gjennomføre tiltak som ellers bryter med andre bestemmelser i WTO. Flere av punktene (a-i) under denne artikkelen kan ha betydning for det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner. Vi skal fokusere spesielt på to punkter som har relevans for handelen med mat generelt og miljøbeskyttelse spesielt.

Punkt (b) åpner for importrestriksjoner når disse er «...necessary to protect human, animal or plant life or health».⁷ Punkt (g) åpner for restriksjoner som kan relateres til «...the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption». Disse to bestemmelsene kan ses i sammenheng med hvordan miljøhensyn i enkelte tilfeller under GATT/WTO *kan* begrunne handelsrestriksjoner (Charnovitz 1991; Veggeland et al. 2002).

For å kunne forsvare handelsrestriksjoner under unntaksbestemmelsene i artikkel XX, må landene over to viktige hindre. Først må de forsvare at restriksjonene kan inngå som ett eller flere av unntakene som er nevnt i punkt (a) - (i). Deretter må den endelige vurderingen skje i forhold til fortalen i artikkel XX og i forhold til overordnede prinsipper i WTO. Punkt (b) og (g) står som nevnt stått sentralt i forbindelse med miljøhensyn, noe som også har kommet til uttrykk i flere tvister.⁸

Erfaringene fra tidligere tvister viser at statene med utgangspunkt i punkt (b) må gi en tilstrekkelig begrunnelse for både nødvendigheten av å beskytte miljøet og for å bruke handelsrestriktive virkemidler til dette formålet. Hvis det viser seg å være nødvendig med slike virkemidler, kreves det at det er det *minst* handelsrestriktive tiltaket som blir brukt for å fremme den aktuelle målsettingen.

Når det gjelder punkt (g), kreves det at landene først må bevise at det aktuelle tiltaket faktisk kan relateres til målsettingen om å bevare knappe naturressurser («exhaustible natural resources»). Tiltaket må dessuten følges opp av *innenlandske* restriksjoner med sikte på håndtering, produksjon eller konsumpsjon av de ressurser som skal bevares. I tillegg må tiltaket være rettet mot *hovedsakelig* bevaringshensyn – det skal med andre ord være en tett kopling mellom mål og virkemidler.

⁶ Se også Veggeland et al. 2002: 13-15.

⁷ Denne type unntak kan for øvrig også bli omfattet av WTOs SPS-avtale, men da under forutsetning av at tiltakene faller inn under definisjonen av SPS-tiltak i avtalens Anneks A, eller av TBT-avtalen hvis tiltaket faller inn under definisjonen av tekniske reguleringer eller standarder i avtalens anneks 1. Se også Borgen og Veggeland (2001) og Veggeland et al. (2002).

⁸ For eksempel i «tunfisk-saken» mellom Mexico og USA om USAs importforbud for tunfisk som var fanget med redskap som hadde som bi-effekt at delfiner ble skadet eller drept, og i «skilpadde-saken» som handlet om USAs forbud mot import av reker fra land som gjennom rekefangsten skadet eller drepte utrydningstruede sjøskilpadder. I begge disse to tvistene var artikkel XI og unntakene i artikkel XX sentrale temaer. Se GATT (1991, 1994) og WTO (1998a, 1998b). Se også beskrivelser av tvistene i Rao (2001) og Veggeland et al. (2002).

Et viktig poeng er at siden artikkel XX er en *unntaksbestemmelse*, så er det opp til det land som innfører et tiltak å bevise at det kan rettfærdiggjøres i henhold til bestemmelsen. For at handelsrestriksjonene skal kunne tillates under WTO, må de dessuten som tidligere nevnt, vurderes opp imot fortalen til artikkel XX og sentrale prinsipper i WTO.

Artikkel XX legger på denne måten til rette for at GATT-avtalen ikke skal hindre statene i å fremme målsettinger knyttet til miljøbeskyttelse, mattrygghet m.m., så lenge disse målsettingene ikke bryter med grunnleggende prinsipper i WTO som ikke-diskriminering etc.

2.3.3 Forholdet mellom GATT artikkel XI og andre avtaler og bestemmelser under WTO

Det finnes unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner i en rekke GATT-bestemmelser og avtaler under WTO. WTO-sekretariatet har i den forbindelse trukket spesielt fram⁹:

- GATT artikkel XI:2
- «Agreement on Agriculture» (Landbruksavtalen) og «Agreement on Textiles and Clothing» (Avtalen om tekstiler og klær)
- GATT artikkel XII og XVIII og «Understanding on the Balance-of-Payments Provisions Of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994»
- GATT artikkel XVIII:C, «Tokyo Round Decision on Safeguard Action for Development»
- GATT artikkel XIX, «Agreement on Safeguards»
- GATT artikkel XX
- GATT artikkel XXI

Det er i tillegg verdt å nevne at også andre bestemmelser og avtaler under WTO i praksis kan ha betydning for det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner, for eksempel GATT artikkel XIII (om ikke-diskriminering administrering av kvantitative restriksjoner), GATT artikkel XXIII (om prosedyrer ved tvisteløsning), GATT artikkel artikkel XXIV (om tollunioner og frihandelsområder m.m), «Agreement Establishing the World Trade Organization» (WTO-avtalen), «Understanding in Respect of Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994», «Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary

⁹ Framstillingen av unntak bygger på WTO (1998c). Se for øvrig også også WTO Sekretariat (1999: 41). Det kan ellers være verdt å nevne avtalen om opprinnelsesregler («Agreement on Rules of Origin»), avtalen om inspeksjon før forsendelse («Agreement on Preshipment Inspection») og avtalen om tollverdi («Agreement on Implementation of Article VII of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994»). Disse regulerer forhold knyttet til toll- og handelsadministrering som *kan* få virkning som «kvantitative restriksjoner» i den forstand at de fungerer som hindringer som begrenser handel. Vi ser likevel ikke nærmere på disse her, siden vi ikke har funnet diskusjoner i WTO som berører forholdet mellom disse og GATT artikkel XI.

Measures» (SPS-avtalen), «Agreement on Technical Barriers to Trade» (TBT-avtalen) og «Agreement on Import Licensing Procedures» («lisensavtalen»).

Vi har allerede redegjort for unntak i GATT artikkel XI:2 og artikkel XX, og skal derfor gå over til å se nærmere på de *andre* unntakene i bestemmelser og avtaler under WTO.

- **Unntak for landbruks- og tekstilvarer**

For begge disse sektorene har det i lang tid vært praktisert kvoteordninger. Gjennom Uruguay-runden ble det så forhandlet fram to avtaler (landbruksavtalen og avtalen om tekstiler og klær) som tok sikte på å redusere og til slutt fjerne bruken av disse. Avtalene har bestemmelser som *i praksis* medfører (midlertidige) unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner. På landbruksområdet ble eksisterende kvantitative restriksjoner på enkeltprodukter gjort om til rene tollsats («tariffisering») som så over tid er blitt redusert. Nivået på mange av tollsatsene ble for en rekke produkter likevel satt såpass høyt at de i praksis ikke åpner for økt import. Landbruksavtalen tillater samtidig tollkvoter, dvs. kvoter for innførsel av varer til en tollsats som er lavere enn den generelt fastsatte satsen. Landbruksavtalen inneholder også *særskilte* bestemmelser knyttet til blant annet subsidier og «safeguards». Spesielt det siste området kan ha betydning for praktiseringen av kvantitative restriksjoner. I tråd med avtalen om tekstiler og klær skal kvantitative restriksjoner som ellers ikke er tillatt under GATT-reglene, fases ut i en periode fram til 1. januar 2005. Også denne avtalen inneholder spesielle «safeguard» bestemmelser.

- **Unntak for tiltak som skal sikre betalingsbalansen**

I GATT artikkel XII (*Restrictions to Safeguard the Balance of Payments*) paragraf 1 står det at landene, for å beskytte sin finansielle posisjon og betalingsbalanse, kan «... restrict the quantity or value of merchandise permitted to be imported». Tilsvarende tillater artikkel XVIII (*Governmental Assistance to Economic Development*) at utviklingsland kan innføre «...quantitative restrictions for balance of payments purposes in a manner which takes full account of the continued high level of demand for imports likely to be generated by their programmes of economic development» (jf. paragraf 2b). «Understanding On The Balance-Of-Payments Provisions Of The General Agreement On Tariffs And Trade 1994» gir nærmere retningslinjer for hvordan handelsrestriksjoner under GATT artikkel XII og XVIII skal håndteres i praksis. Kvantitative restriksjoner er i denne avtalen spesielt nevnt i artikkel 3 og 4.

- **Unntak med utgangspunkt i «safeguards»/sikkerhetsgarantier**

GATT artikkel XIX (*Emergency Action on Imports of Particular Products*) paragraf 1a åpner for kvantitative restriksjoner i tilfeller der «...any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products». Tilsvarende formulering finnes i artikkel 2 i «Agreement On Safeguards» – en avtale som ble forhandlet fram under Uruguay-runden og som kan sies å være både en videreføring, utdyping og nærmere spesifisering av artikkel XIX.

- **Helse, miljø, sikkerhet og andre legitime hensyn**

Vi har allerede redegjort for GATT artikkel XX som en viktig bestemmelse når det gjelder unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner med helse, miljø eller sikkerhet som begrunnelse. Ellers viser artikkel XXI (*Security Exceptions*) til at avtalen ikke skal være til hinder for at landene skal kunne innføre hvilket som helst tiltak hvis nødvendig for å beskytte grunnleggende sikkerhets hensyn. Bestemmelsen viser her til tiltak som kan relateres til atommateriale, våpen og annet krigsutstyr, og til tiltak som innføres i en internasjonal krigs- eller krisesituasjon. Artikkel 5.7 i SPS-avtalen åpner for midlertidige handelsrestriktive tiltak begrunnet med hensynet til mattrygghet, dyrehelse eller plantehelse, i tilfeller der relevant vitenskapelig kunnskap er utilstrekkelig. Artikkel 2.2 i TBT-avtalen viser til at medlemsstatenes tekniske reguleringer ikke skal være mer handelsrestriktive enn nødvendig for å «... fulfil a legitimate objective, taking account of the risks non-fulfilment would create». Bestemmelsen åpner dermed for at legitime hensyn i enkelte tilfeller kan forsvare handelsrestriksjoner. TBT-avtalen har ingen uttømmende liste over legitime hensyn, men artikkel 2.2 viser til «...national security requirements; the prevention of deceptive practices; protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment».

- **Administrering av kvantitative restriksjoner**

I GATT artikkel XIII (*Non-discriminatory Administration of Quantitative Restrictions*) paragraf 1 står det at det kan gjøres unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner hvis «..the importation of the like product of all third countries or the exportation of the like product to all third countries is similarly prohibited or restricted». Bestemmelsen bygger med andre ord på prinsippet om ikke-diskriminering og viser dermed til at landene kan innføre kvantitative restriksjoner på et produkt hvis alle andre land gjør det samme på et sammenliknbart produkt. Det kan for øvrig nevnes at «disensavtalen» har spesiell betydning i denne sammenheng, siden den inneholder detaljerte bestemmelser relatert til administrering av kvantitative restriksjoner (WTO Sekretariat 1999: 121).

- **Hensynet til U-landenes behov**

GATT artikkel XVIII:C åpner for at U-landenes bestemmelser kan avvike bestemmelsene i GATT-94 i tilfeller der det er behov for offentlig støtte i arbeidet med å etablere en bestemt industrivirksomhet. Ut i fra dette vil med andre ord også kvantitative restriksjoner kunne være tillatt. Slike tiltak skal imidlertid notifiseres og opphøre innen den fastsatte tidsfristen i tillegg til at berørte parter skal konsulteres. I presserende tilfeller åpner «Tokyo Round Decision on Safeguard Action for Development Purposes» for unntak når det gjelder tidsfrister og konsultasjoner. I avtalen som etablerer WTO («WTO-avtalen») vises det ellers generelt til at man skal ta spesielle hensyn til U-landenes behov for å sikre at disse kan ta del i den økonomiske utviklingen. I fortalen til avtalen understrekes det at «...there is need for positive efforts designed to ensure that developing countries, and especially the least devel-

oped among them, secure a share in the growth in international trade commensurate with the needs of their economic development...» (WTO 1999a: 4). Hensynet er ellers tatt med i en rekke avtaler og bestemmelser under WTO, og det åpner da for at U-landene kan få unntak fra enkelte krav og behandles forskjellig fra andre medlemsland («special and differential treatment») (se f.eks. den tidligere nevnte GATT artikkel XVIII, lisensavtalens artikkel 3.1(j), SPS-avtalens artikkel 10 og landbruksavtalens artikkel 15). Dette innebærer at det for enkelte U-land kan være *tillatt* under WTO-regulerket å opprettholde enkelte kvantitative restriksjoner, selv om andre land ville bryte sine forpliktelser ved innføring av et tilsvarende tiltak.

- **Unntak knyttet opp mot inngåelse av tollunioner og frihandelsområder**

GATT artikkel XXIV (*Territorial Application - Frontier Traffic - Customs Unions and Free-trade Areas*) åpner for at medlemsstater som inngår i en tollunion eller et frihandelsområde kan få unntak for forpliktelser under WTO, da først og fremst forpliktelser som følger av bestevilkårsprinsippet. Hvordan denne avtalen skal tolkes er for øvrig konkretisert i en egen avtale under WTO («Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994»). GATT/WTO åpner med andre ord for innføring av preferanseordninger innenfor en tollunion eller et frihandelsområde, noe som innebærer at land innenfor disse behandles forskjellig fra land utenfor. Eksempel på dette er EU, der tollsatsene mellom medlemslandene er fjernet eller sterkt redusert, mens tollsats på import av de samme produktene fra tredjeland er opprettholdt. Ankeorganet har i en tvist mellom Tyrkia og India om kvantitative restriksjoner som ble innført da Tyrkia inngikk en «tollunion» med EU, slått fast at det *ikke kan utelukkes* at unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI:1 kan rettfærdiggjøres under GATT artikkel XXIV (se beskrivelse av denne tvisten i kapittel 4).

- **Aksept på ministerkonferansene for unntak fra avtaleforpliktelsene («Waivers»)**

I GATT-avtalens artikkel XXV (*Joint Action by the Contracting Parties*), paragraf 5, åpnes det for at medlemslandene (i praksis på Ministerkonferansene) sammen kan gi aksept for at et medlemsland ikke behøver å oppfylle bestemte avtaleforpliktelser. USA fikk for eksempel en slik «waiver» i 1955 når det gjaldt å opprettholde importrestriksjoner på visse landbruksprodukter. Dette bidro for øvrig i praksis til at landbruksprodukter i hovedsak ble holdt utenfor GATT-forhandlingene fram til Uruguay-runden. I Uruguay-runden ble det forhandlet fram en ny avtale om hvordan bestemmelsene for «waivers» skulle forstås og brukes («Understanding in Respect of Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994») (Croome 1999). Hensikten var å klargjøre og stramme inn regelverket. Poenget er likevel at det i WTO er en åpning for at kvantitative restriksjoner kan aksepteres gjennom bruk av «waivers».

- **Aksept for sanksjonerte mottiltak i tvisteløsninger**

WTOs tvisteløsningsorgan kan gjennom sine beslutninger åpne for midlertidig bruk av kvantitative restriksjoner. Dette er aktuelt i tilfeller der en av partene i en tvist har brutt sine WTO-forpliktelser og dessuten har unnlatt å rette seg etter domsavgjørelsen innen fastsatt frist. I tråd med artikkel 22 i anneks 2 til Uruguay-rundens avtaler («Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes»), kan tvisteløsningsorganet i slike tilfeller sanksjonere mottiltak fra den «fornærmede» parts side, f.eks. i form av straffetoll eller kvantitative restriksjoner avhengig av hva konflikten dreier seg om.

2.4 Forbudet mot kvantitative restriksjoner og unntak fra dette: oppsummert

- **Sentrale prinsipper i WTO**

- *Generelt forbud mot kvantitative restriksjoner:*
 - GATT artikkel XI om fjerning av kvantitative restriksjoner
 - Importvern i form av tollsatser.
 - Landene bundet til tollreduksjoner gjennom såkalte bindingslister
- *Prinsippet om ikke-diskriminering:*
 - GATT artikkel I: bestevilkårsprinsippet; vilkår (f.eks. tollsatser) som stilles overfor ett medlemsland skal også gis de andre medlemslandene
 - GATT artikkel III: prinsippet om nasjonal behandling; importerte produkter skal behandles likt som sammenliknbare nasjonalt produserte produkter
- *Prinsippet om proporsjonalitet og bruk av de «minst handelsvridende» virkemidlene:* Implisitt med som prinsipp for hele WTO-regelverket og slått fast som prinsipp gjennom tvister og praksis

- **Unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner**

- **Sentrale unntak som er framhevet av WTO-sekretariatet**
 - *Unntak i GATT artikkel XI:2*
 - *Landbruksvarer og tekstilvarer:* «Agreement on Agriculture», «Agreement on Textiles and Clothing»

- *Hensynet til betalingsbalansen*: «Understanding on the Balance-of-Payments Provisions of the GATT-94», GATT artikkel XII og artikkel XVIII
 - *Hensyn knyttet opp mot «safeguards»/sikkerhetsgarantier*: «Agreement on Safeguards», GATT artikkel XIX
 - *Hensynet til U-landenes spesielle behov*: GATT artikkel XVIII, hensynet går ellers igjen i en rekke av WTOs avtaler og bestemmelser
 - *Generelle hensyn*: GATT artikkel XX
 - *Sikkerhets hensyn*: GATT artikkel XXI
- **Andre muligheter for «unntak»**
- *Hensynet til miljø, helse og andre «legitime forhold»*: SPS-avtalen (se særlig artikkel 5.7) og TBT-avtalen (se særlig artikkel 2.4)
 - *Hensyn knyttet opp mot administrering av kvantitative restriksjoner*: GATT artikkel XII, «Agreement on Import Licensing Procedures».
 - *Hensyn knyttet opp mot inngåelsen av tollunioner/frihandelsområder*: GATT artikkel XXIV, «Understanding on the Interpretation of Article XXIV of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994»
 - *Aksept på ministerkonferansene for andre lands unntak fra avtaleforpliktelsene («Waivers»)*: «Understanding in Respect of Waivers of Obligations under the General Agreement on Tariffs and Trade 1994» og WTO-avtalens artikkel IX, paragraf 3 og 4
 - *Unntak som er sanksjonert av tvisteløsningsorganet som svar på et annet medlems manglende oppfølging av sine WTO-forpliktelser*: Artikkel 22 i Anneks 2 til Uruguay-rundens avtaler («Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes»).

3 Notifikasjoner og diskusjoner relatert til kvantitative restriksjoner i WTO

3.1 Notifikasjoner om kvantitative restriksjoner til WTO

Medlemsstatene i WTO innfører en rekke tiltak som fungerer som kvantitative restriksjoner. Vi skal ikke gjøre noe forsøk på å kartlegge alle disse, siden slike tiltak kan høre inn under en rekke forskjellige bestemmelser og avtaler i WTO. I stedet skal vi identifisere notifikasjoner over tiltak som direkte har vært relatert til artikkel XI.

3.1.1 Notifiseringsprosedyrer

Varerådet vedtok i desember 1995 en bestemmelse for hvordan man skulle notifi- sere kvantitative restriksjoner («Decision on Notification Procedures for Quantita- tive Restrictions»: G/L/59). Denne bestemmelsen krever at medlemslandene noti- fiserer de kvantitative restriksjoner som de opprettholder pr. 31 januar 1996 og hvert andre år deretter. Eventuelle endringer i denne typen restriksjoner skal notifi- seres i det endringene skjer.

Notifikasjonen skal skje til komiteen for markedsadgang og skal inneholde en beskrivelse av produktet det gjelder (inkludert tollvarenummer), hvilke type restriks- sjon det er snakk om, en indikasjon på hvilke grunnlag, inkludert hvilke bestemmel- ser i WTO-regelverket som kan forsvare tiltaket, og en redegjørelse for handels- virkninger. Notifikasjonen skal også inneholde en beskrivelse av den administrative prosedyren, *så sant prosedyren ikke er notifisert under en annen WTO avtale*.

All informasjon om kvantitative restriksjoner skal inn i en og samme database. Med hensyn til notifiseringer av kvantitative restriksjoner som er notifisert under andre

WTO bestemmelser, så skal også vedkommende medlemsland opplyse sekretariatets «Market Access Division» om dette. Informasjonen legges inn i den samme databasen som notifikasjoner som skjer direkte under GATT artikkel XI.

Sekretariatet skal regelmessig publisere et dokument som viser hvilke land som har notifisert. Medlemslandene kan til en hver tid spørre om og få tilgang til detaljerte utdrag fra databasen. Komiteen for markedsadgang vil annet hvert år gå igjennom notifikasjonene på bakgrunn av sammendrag som sekretariatet har forberedt.

Medlemsland har også anledning til å notifisere andre lands tiltak om de finner det nødvendig. Dette kalles på engelsk for «reverse notification». Ved «reverse notifications» må landet som blir «anklaget» forsvare sin restriksjon og eventuelt bevise at den ikke eksisterer. I følge sekretariatets rapporter om innkomne notifiseringer er ikke dette mye brukt. Det eneste eksempelet er Hong Kong som har innrapportert visse ikke-tariffære hindringer brukt av Den Dominikanske Republik, Egypt og Kuwait.

Landene er ikke pliktig til å opplyse sekretariatet eller komiteen for markedsadgang om hvorvidt man har fjernet en kvantitativ hindring. Imidlertid oppfordres man til å rapportere tiltak, noe 9 land har gjort fram til 2003.¹⁰

3.1.2 Oversikt over mottatte notifiseringer under GATT artikkel XI

Sekretariatet hadde pr. høsten 2002 utarbeidet 9 notater av typen nevnt i avsnitt 3.1.1. De har kommet med noe ujevne mellomrom etter hvert som et «tilstrekkelig antall» notifikasjoner er mottatt. Dette er notifiseringer av tiltak som forsvares av GATT artikkel XI, men også av andre artikler, blant annet av artikkel XX. Kvantitative tiltak som ikke er notifisert under andre avtaler i WTO, skal notifiseres under denne bestemmelsen. Oversikten nedenfor viser fra hvilke land komiteen for markedsadgang har mottatt notifikasjoner.

¹⁰ Burundi, Dominica, Estland, Gabon, Madagaskar, Mongolia, Myanmar, Uganda og Zimbabwe.

Tabell 3.1 Oversikt over notifikasjoner av kvantitative restriksjoner

	G/MA/NT M/QR/1	G/MA/NT M/QR/1/A dd. 1	G/MA/NT M/QR/1/A dd. 2	G/MA/NT M/QR/1/A dd. 3	G/MA/NT M/QR/1/A dd. 4	G/MA/NT M/QR/1/A dd. 5	G/MA/NT M/QR/1/A dd. 6	G/MA/NTM/ QR/1 /Add. 7	G/MA/NTM/ QR/1/Add. 8
Dato:	01.03. 1996	06.06. 1996	09.10. 1996	21.01. 1997	18.09. 1997	19.11. 1998	20.09. 1999	16.06. 2000	01.03. 2002
Land:	Domini- kanske republikk EEC	Australia Hong Kong	Chile Kypros	Brunei Ungarn	Argentina Bahrain	Costa Rica Gambia	Haiti Latvia	Estland Guatemala	Tysk- land/EEC Hong Kong/Kina Oman
	Malta New Zea- land Filipinene	Macau	Island Arabiske Emirater	Bolivia	Honduras	Mongolia	Haiti		
	Peru Tyrkia	Norge Venezuela	India Sør-Afrika	Fiji Liechten- stein	Jamaica Japan	Namibia Qatar	Japan Ungarn Island		Sveits
	Zambia		Singapore Uganda Uruguay	Marokko Sør-Korea Sveits	Pakistan Paraguay Trinidad og Tobago Arabiske Emirater	USA Uruguay	Kirgistan Macau Mongolia Tunisia		
Notifiserte endringer				India Peru Singapore		Marokko Venezuela	EEC Maldivene Malta Norge Tyrkia		Bahrain Macao/Kina Marokko Tunisia
Notifisert at man ikke lenger har kvantitative restriksjoner				Zambia					Burundi Dominica Estland Gabon Madagaskar Mongolia Myanmar Uganda Zimbabwe

Artikkel XI ses i sammenheng med andre artikler i GATT og andre avtaler som landbruksavtalen, avtalen om «safeguards» osv. Dette viser seg særlig viktig når en går nærmere inn i notifiseringene. Få av disse landene har nemlig notifiserte tiltak som har vært rettferdiggjort med unntakene under GATT artikkel XI. Tabellen nedenfor viser hvilke tiltak som er notifisert med utgangspunkt i hvilken bokstav under art XI og hvilket land som har notifisert dem.

Tabell 3.2a Notifiseringer av GATT artikkel XI tiltak

Hvem	Bestemmelse brukt som begrunnelse	Hvilke tollposisjoner (HS nr.)	Varegruppe	Hva	Notifisert
Marokko	Art XI.2 (a)	ex 41	Skinnavarer	Ikke automatisk eksport lisensiering	2001
Tyrkia	Art XI.2 (a)	52.01.00	Bomull	Global kvote – eksportrestriksjon	1996
Hong Kong	Art XI.2 (b)	ex10.06	Ris	Global kvote	1996
Macau	Art XI.2 (b)	Ex 85	Telefoner, radioer, kassettpillere osv.	Ikke automatisk lisensiering	1996
EU	Art XI	ex64.02 ex64.03 ex64.04 ex69.1	Fottøy Servise og kjøkkentøy	Bilaterale kvoter for Kina	2002
Hong Kong	Art XI	ex10.06	Ris	Bilaterale kvoter for Kina Globale kvoter og ikke automatisk lisensiering	1998 og 2002
Malta	Art XI	ex03.02 ex03.03 ex 16.04.14 ex 16.05	Hel fisk, utvalgte arter, i frossen eller fersk tilstand. Tunfisk Div. virvelløse dyr	Ikke automatisk lisensiering	

Tabell 3.2b Notifiseringer av GATT artikkel XI tiltak - JAPAN

Hvem	Bestemmelse brukt som begrun- nelse	Hvilke tollposi- sjoner (HS nr.)	Varegruppe	Hva	Notifisert
Japan	GATT art XI.2 (c) Art XX (g)	03.01.99 03.02.40 03.02.50 03.02.61 03.02.64 03.02.69 03.02.70 03.03.50 03.03.60 03.03.71 03.03.74 03.03.79 03.03.80 ex03.04.10 03.04.20 03.04.90 ex03.05.10 ex03.05.20 03.05.30 03.05.42 03.05.49 03.05.59 03.05.69 03.07.21 03.07.29 03.07.41 03.07.49 03.07.91 03.07.99 ex12.12 ex21.06	Levende fisk Fersk sild Fersk torsk Ferske sardiner Fersk makrell "Fersk fisk ellers" Fersk lever, rogn, melke Frossen sild Frossen torsk Frosne sardiner Frossen makrell Frossen fisk ellers Frossen lever, rogn og melke Ferske fileter av torsk, sild, sardiner og makrell Frosne fileter av torsk, sild, sardiner og makrell Fileter av torsk, sild, sardiner og makrell – ikke fryst eller frossen Mel og pelleter av torsk, sild, sardiner og makrell Rogn og lever av torsk, sei og sild - tørket, røyket, saltet eller i lake Fileter av torsk, sild, sardiner og makrell – tørket, saltet eller i lake Røyket sild Røyket torsk, sardiner, makrell, taggmakrell, yellow tail, sei Sild, taggmakrell, sardiner og makrell, tørket men ikke røykt Taggmakrell, sardiner, hestemakrell og makrell – saltet og evt i lake men ikke tørket eller røkt Scallops, ferske Scallops, andre Akkar, levende og fersk Akkar, tørket, frossen, saltet eller i lake Lukkemuskel av skjell Mel og pellets av akkar, scallops og lukkemuskler Tørket sjøsalat, konbu og tang og tare. Kokt og saltet konbu Tørket sjøsalat, konbu og tang og tare. Kokt og saltet konbu	Global kvote for alle produkter	1998 og 2000

*) Notifiseringene skal inneholde HS nummer. Man er imidlertid ikke pliktig til å oppgi størrelsen på kvoten. Kvotene kan gjelde for flere HS nummer (jf. også tabell 5.1 i denne rapporten).

***) Flere av tiltakene til Japan er begrunnet med både artikkel XI.2(c) og artikkel XX (g).

Det går fram av tabellen over at det er Japan, i tillegg til Malta, som har brukt GATT artikkel XI som begrunnelse for innføring av kvantitative restriksjoner på sjømat. Dette har de forsvart ut fra bokstav (c) som inneholder spesielle unntaksbestemmelser for landbruks- og fiskeprodukter. Vi har en mer utførlig presentasjon av Japans kvantitative restriksjoner i kapittel 5.

3.1.3 Diskusjoner om kvantitative restriksjoner i komiteen for markedsadgang

Vi har foretatt søk etter artikkel XI og kvantitative restriksjoner i dokumentene (møtereferater m.m.) under komiteen for markedsadgang, men har fått svært få treff. Det som er av diskusjoner om kvantitative restriksjoner handler i hovedsak om *prosedyrene* for notifikering. For hvert dokument som utarbeides av sekretariatet (jf. avsnitt 3.1.2), settes det opp en sak på listen i komitémøtet. Likevel finner vi ikke i møtereferatene at det har vært substansielle diskusjoner omkring temaet kvantitative restriksjoner. Komiteen *har* diskutert tolkningen av andre GATT-bestemmelser, for eksempel av artikkel XIII (om ikke-diskriminerende administrering av kvantitative restriksjoner), men ikke tolkningen av artikkel XI. Artikkel XI er likevel nevnt noen ganger i forbindelse med tvister som de enkelte land har vært involvert i siden forrige gjennomgang.

GATT artikkel XI og kvantitative restriksjoner synes på denne måten å være svært perifert i møtene til komiteen for markedsadgang, noe som for øvrig også bekreftes av komiteens sekretær.¹¹ Poenget er at kvantitative restriksjoner ofte er relatert til andre avtaler og bestemmelser og derfor heller blir diskutert i de ulike «spesialkomiteene». For å kartlegge mer substansielle diskusjoner omkring kvantitative restriksjoner, er det derfor nødvendig å se nærmere på diskusjonene i disse komiteene og dessuten vurderingene som er gjort gjennom tvisteløsninger. Vi skal i neste kapittel se nettopp på tvister der kvantitative restriksjoner har vært tema.

3.2 Oppsummering: Handel med sjømat og notifikasjoner og diskusjoner om kvantitative restriksjoner i WTO

Gjennomgangen av notifikasjoner og diskusjoner i komiteen for markedsadgang viser at GATT artikkel XI og kvantitative restriksjoner ikke gis mye oppmerksomhet. Noen funn har vi likevel gjort. Japan og Malta står for *alle* kvantitative restriksjoner relatert til sjømat som er gjort til denne komiteen. Av disse er det Japan som har klart flest notifikasjoner. Alle Japans notifikasjoner er igjen begrunnet under GATT artikkel XI:2(c) og artikkel XX(g). Dette innebærer at Japans importrestriksjoner blant annet er knyttet opp mot hensynet til miljø- og ressursforvaltning (bevare knappe naturressurser) og behovet for å sikre effektivitet av nasjonale tiltak/regler (jf. formuleringene i GATT artikkel XI:2(c) og artikkel XX(g)).

¹¹ Opplyst av komiteens sekretær, Ms. Suja Rishikesh Mavroidis, i en e-mail datert 30. januar 2003.

Vi bør også nevne at selv om ingen andre land enn Japan og Malta har notifisert kvantitative restriksjoner på sjømat til komiteen for markedsadgang, så kan vi *ikke utelukke* at det ikke finnes slike restriksjoner i andre land. For det første kan det hende at mange land unnlater å rapportere om restriksjoner som faktisk eksisterer. For det andre kan det hende at andre lands restriksjoner er begrunnet ut i fra andre avtaler/bestemmelser og derfor er rapportert til andre komiteer. For å få en mer utfyllende oversikt over dette vil det derfor være nødvendig å kartlegge notifikasjoner og diskusjoner også i andre komiteer under WTO.

4 Kvantitative restriksjoner som tema i tvisteløsning under GATT/WTO

4.1 GATT artikkel XI og tvisteløsning i GATT og WTO

Det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner har fungert som et grunnleggende prinsipp/virkemiddel i GATT/WTO. Samtidig har det helt siden GATT ble opprettet i 1947 vært en klar aksept for at det finnes situasjoner der det er *legitime* grunner til å innføre og/eller opprettholde slike restriksjoner. Vi har tidligere i denne rapporten pekt på en rekke av disse «unntakssituasjonene» slik de er nedfelt både i GATT artikkel XI:2, og i andre avtaler og bestemmelser i WTO. Et viktig spørsmål er likevel hvilke vurderinger som *i praksis* gjøres av disse unntaksmulighetene når tvister omkring kvantitative restriksjoner oppstår. Hva skal konkret til for at medlemslandene på en legitim måte kan få unntak for forbudet mot kvantitative restriksjoner under GATT/WTO?

Dette har vært tema for en rekke tvister. Vi skal se nærmere på en del av disse og da spesielt på tvister som kan gi økt forståelse av det generelle forbudet i GATT artikkel XI og unntakene fra dette. Fokus rettes dermed mot tvister der partene og/eller domsorganene har foretatt nærmere vurderinger av denne bestemmelsen.

Vi har i denne gjennomgangen også valgt å ta med en rekke av tvistene som pågikk under GATT-47, det vil si før WTO ble etablert i 1995. Formelt sett har disse tvistene ingen rettslig status under WTO, men de *kan* likevel ha betydning som rettskildefaktorer, det vil si som en av flere relevante kilder som kan brukes i vurderinger som gjøres under WTO-regelverket. Vi ser for eksempel at WTOs domsorganer ofte refererer til vurderinger som er gjort i tidligere tvister under GATT-47. Den opprinnelige GATT-avtalen (GATT-47) er dessuten tatt inn i avtalesamlingen

under WTO og gjelder fortsatt som forpliktende avtaleverk med de tillegg, konkretiseringer og tolkningsforklaringer som senere er kommet til.¹² GATT artikkel XI er ikke endret på og gjelder fortsatt, og det kan derfor være interessant å se på vurderinger som er gjort av denne bestemmelsen opp gjennom årene. En viktig grunn til å ofre såpass mye plass på tvister før 1995 er dessuten at disse gir mer informasjon om og utdypende vurderinger av GATT artikkel XI enn tvister etter 1995.¹³

Det sentrale kriteriet som vi har brukt med hensyn til valg av tvister, har vært om enten domsorganene i GATT/WTO eller noen av partene i tvisten har hevdet at det aktuelle tiltaket er en kvantitativ restriksjon i strid med GATT artikkel XI:1.

4.2 Kvantitative restriksjoner og importkvoter/-forbud, GATT-47

4.2.1 Twist mellom USA og Canada om importkvoter for egg, 1976¹⁴

På forespørsel fra USA ble det i 1975 nedsatt en arbeidsgruppe i GATT som skulle vurdere om Canadas importkvoter for egg var i overensstemmelse med GATT artikkel XI. Rapporten fra arbeidsgruppen ble vedtatt i februar 1976, men flere elementer i tvisten forble likevel uavklarte.

USA hadde ønsket at følgende tre spørsmål skulle belyses:

- (a) Does the Canadian supply management system on eggs conform to the requirements of GATT Article XI?
- (b) Is the basis for determining the import quotas in accord with the requirements of the last paragraph of Article XI?
- (c) Irrespective of findings under (a) and (b) above, does the imposition of the Canadian quotas under Article XI constitute nullification and impairment of a prior binding?

Medlemmene av arbeidsgruppen, med unntak for USA, var enige med Canada i at deres kvotesystem for egg («supply management programme») var i samsvar med muligheten for unntak som følger av GATT artikkel XI:2(c)(i):

- (c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form, necessary to the enforcement of governmental measures which operate:
 - (i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; (..)

¹² Avtalen kalles nå GATT-94.

¹³ Dette kan blant annet skyldes at det gjennom Uruguay-runden ble forhandlet fram en rekke nye bestemmelser og avtaler, og at vurderinger av ulike former for kvantitative restriksjoner ofte vil vurderes opp imot disse. Et eksempel på dette er Uruguay-rundens landbruksavtale som innebar at alle landene måtte legge om til tollbaserte importvern for landbruksvarer og at avtalen samtidig spesifiserte særskilte unntak fra det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner (som egne «safeguard» bestemmelser).

¹⁴ Se GATT (1976).

Flertallet mente med andre ord at Canadas importrestriksjoner tilfredsstilte kravet om restriksjoner på innenlandsk produksjon av sammenliknbare produkter («like products»).

I siste avsnitt av artikkel XI vises det til at importrestriksjonene som eventuelt kan være tillatt under punkt (c)(i), *ikke* skal redusere den relative andelen av total import målt i forhold til den totale innenlandske produksjonen. Utgangspunkt for denne vurderingen er hvordan man kan forvente at det relative forholdet mellom disse ville vært hvis restriksjonene *ikke* var innført. I artikkel XI vises det i den forbindelse til at:

In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned.

Ett av problemene er her å finne fram til hvilken referanseperiode som skal ligge til grunn for vurderingene. På dette punkt klarte ikke arbeidsgruppen å komme fram til noen konklusjon, verken når det gjaldt hva som skulle være den korrekte perioden eller om Canadas valgte periode var i tråd med artikkel XI. USA og Canada ble derfor oppfordret av de andre medlemmene i arbeidsgruppen til å løse dette problemet på en pragmatisk måte bilateralt. Arbeidsgruppen klarte heller ikke å komme til noen konklusjon på USAs spørsmål c) om Canadas kvotesystem innebar en svekkelse eller opphevelse av de bindinger Canada tidligere var pålagt under GATT.

Twisten ga på denne måten ikke mange svar. Likevel illustrerer den flere av de sentrale problemene som kan oppstå i forbindelse med kvantitative restriksjoner som blir forsøkt legitimert under GATT artikkel XI. Dette gjelder særlig spørsmålet om det relative forholdet mellom importrestriksjoner og restriksjoner på innenlandsk produksjon av sammenliknbare («like») produkter og spørsmålet om hvilken referanseperiode som skal ligge til grunn for vurderingen av det relative forholdet.

4.2.2 Twist mellom Chile og EF om importrestriksjoner på epler, 1980¹⁵

I 1979 rapporterte EF-kommisjonen til de andre GATT-medlemmene¹⁶ om beskyttelsestiltak som var innført for å begrense import av epler til EF. I tråd med EF-retten har Kommisjonen myndighet til å innføre importrestriksjoner i situasjoner der import enten har skapt eller synes å kunne skape, alvorlige forstyrrelser i markedet. Chile reagerte på rapporten fra EF-kommisjonen ved å gi beskjed til GATT om at de mente tiltaket var i strid med EFs forpliktelser under GATT. Etter at bilaterale konsultasjoner ikke hadde ført fram, ble det i januar 1980 opprettet et

¹⁵ Se GATT (1980).

¹⁶ GATT var *formelt* sett ikke en organisasjon (i motsetning til WTO), og man brukte derfor ikke betegnelsen *medlem/medlemsstat* («member/member state»), men heller betegnelsen «kontraherende parter» («contracting parties»). I *praksis* fungerte likevel GATT som en organisasjon med blant annet et eget tilknyttet sekretariat. For enkelthets skyld velger vi uansett i denne rapporten å bruke betegnelsen medlemmer om partene i både GATT og WTO.

GATT-panel til å se på saken. Rapporten fra panelet ble lagt fram i oktober samme år og vedtatt av GATT-medlemmene måneden etter.

Et av problemene for Chile var at kvotene EF innførte var lavere enn størrelsen på den eksporten Chile allerede hadde avtalefestede kontrakter for. Følgelig risikerte Chile å «brenne inne» med deler av sin eksportrettede epleproduksjon. Chile mente at EFs restriksjoner åpenbart var i strid med GATT artikkel XI:1, og at de ikke oppfylte kriteriene for unntak i paragraf 2 i samme artikkel. Ifølge Chile var EFs tiltak verken nødvendige eller godt tilpasset arbeidet med å løse problemene på EF-markedet. Ett av Chiles argumenter var at de aktuelle eplene fra henholdsvis Chile og EF ikke var sammenliknbare produkter («like products») og derfor heller ikke stod i et direkte konkurranseforhold til hverandre. De chilenske eplene var nemlig av en annen type enn de eplene det var overproduksjon av i EF. Chile påpekte i tillegg at EFs importrestriksjoner ble innført på et tidspunkt i sesongen da det ikke fantes noen epleproduksjon i EF og at EFs prosentvise kutt i importen dessuten var høyere enn det prosentvise kuttet i den innenlandske produksjonen. EF skulle heller ikke ha basert restriksjonene på noen referanseperiode og hadde ikke tatt hensyn til såkalte «spesielle forhold» (jf. formuleringen om «special factors» i fotnoten til artikkel XI), da særlig Chiles økte eksport og kontrakter som var inngått for 1979. Følgelig mente Chile at restriksjonene ikke kunne rettferdiggjøres under siste del av paragraf 2 i artikkel XI.

EF mente på sin side at restriksjonene *var* i tråd med GATT artikkel XI, blant annet under henvisning til at epler er et landbruksprodukt (jf. GATT artikkel XI:2(c)) og at EF samtidig med innføring av importrestriksjoner på tilsvarende produkt, hadde innført begrensninger for å begrense markedsføring og produksjon av innenlandske produkter. Et viktig argument var her at hvis det ikke hadde blitt innført restriksjoner på import, så hadde mengden epler i markedet kommet på et utålelig nivå («unbearable level»). Dette ville igjen ha ført til at de produksjonsbegrensende tiltakene ikke hadde fått noen virkning.

Panelet konkluderte med at EFs tiltak måtte ses på som forbud eller restriksjoner i tråd med paragraf 1 i GATT artikkel XI. Videre fikk EF medhold i at eplene i Chile og EF kunne betraktes som sammenliknbare produkter («like products») og at import *kunne* påvirke mulighetene for å bli kvitt overskuddet av epler, selv om det ikke samtidig skulle foregå innenlandsk produksjon. Samtidig påpekte panelet at EFs tiltak på det innenlandske markedet *ikke* hadde ført til noen betydelig reduksjon i produksjonen, selv om tiltakene førte til begrensninger på mengden epler som ble tillatt markedsført. Panelet mente dessuten at EF *ikke* hadde oppfylt kriteriet i paragraf 2 i artikkel XI om at det *relative* forholdet mellom innenlandsk produksjon og import skulle beholdes til tross for importrestriksjoner. Panelet stilte spørsmålsteget ved om EFs overskudd kunne betraktes som midlertidig («temporary surplus») i tråd med artikkel XI:(c) (ii), siden EF kontinuerlig over flere år hadde hatt problemer med overskudd. Med utgangspunkt i at overproduksjonen i 1979 likevel var atskillig høyere enn den *normale overproduksjonen*, viste panelet til at det ikke var mulig å konkludere med at EF ikke oppfylte kriteriene i artikkel XI:2 (c) (ii).

Panelet gikk dermed over til å vurdere EFs tiltak i forhold til andre GATT-bestemmelser. Den endelige konklusjonen på grunnlag av dette var at tiltakene var i strid med GATT artikkel XIII om ikke-diskriminerende administrering av kvantitative restriksjoner. Chile og EF ble dermed oppfordret til å inngå i bilaterale konsultasjoner med sikte på å oppnå en gjensidig akseptabel løsning.

Twisten er på denne måten et eksempel på en situasjon der det er problemer med å fastslå entydig om et tiltak er eller eventuelt ikke er i tråd med GATT artikkel XI.

4.2.3 Twist mellom Storbritannia/Hong Kong og Frankrike/EF om kvantitative restriksjoner for import av diverse produkter, 1983¹⁷

I 1982 ba Storbritannia på vegne av Hong Kong om at det skulle nedsettes et GATT-panel for å vurdere om Frankrikes kvantitative restriksjoner på enkelte produkter (paraplyer, radioer, leketøy, visse klær m.m.) var i strid med GATT-regelverket. Panelet hadde en rekke møter utover i 1983 og konsulterte fortløpende partene som var representert med delegasjoner fra henholdsvis Storbritannia og EF. Rapporten ble lagt fram og vedtatt av GATT-medlemmene i juli 1983.

Frankrike hadde hatt restriksjoner på de aktuelle produktene helt siden 1944. Siden da var det foretatt enkelte justeringer som innebar at det innimellom ble åpnet for et «importregime» uten kvantitative begrensninger («SLQ»-regimet).¹⁸ Disse mulighetene hadde imidlertid ikke blitt utnyttet i alle tilfeller. Dessuten var systemet slik at hvis importregimet i enkelte perioder ble gjort mer fleksibelt, så var det likevel krav om lisenser for å gjennomføre importen. Produktene var i utgangspunktet underlagt kvantitative restriksjoner, men uten at det var fastsatt noen bestemte kvoter, verken i kvantitet eller verdi. Regimet kunne derfor lenge beskrives som et system for «midlertidig suspensjon» av strenge kvotebegrensninger. I 1981 ble ett av produktene (elektroniske klokker) tatt ut av dette systemet og underlagt konkrete kvotebegrensninger. EF informerte ellers panelet om at det for Hong Kongs vedkommende var innført bilaterale kvoter for flere av produktene, mens «SLQ-regimet» i noen tilfeller var opprettholdt.

Hong Kong hevdet at Frankrikes kvantitative restriksjoner *ikke* kunne rettfærdiggjøres under GATT artikkel XI:2 og derfor var i strid med artikkel XI:1 som eksplisitt forbyr kvantitative restriksjoner. I tillegg ble det vist til at tiltaket var i strid med bestevilkårsprinsippet i GATT artikkel I og forbudet mot diskriminerende administrering av kvantitative restriksjoner i artikkel XIII. EF viste på sin side til at vurderingene i denne saken ikke kunne begrenses til kun rettslige forhold, men at det også måtte tas hensyn til historiske og generelle forhold, så vel som den særskilte økonomiske og sosiale situasjonen i hver enkelt sektor (f.eks. skader som økt import kunne påføre en i utgangspunktet svak nasjonal industri, konsekvenser for arbeidsledigheten etc.). Hong Kong mente dette argumentet var uten betydning, siden artikkel XI, utover unntakene som er beskrevet i paragraf 2, entydig forbyr kvantitative restriksjoner, og siden EF ikke forsøkte å rettfærdiggjøre tiltakene med

¹⁷ Se GATT (1983).

¹⁸ SLQ-regime: «Régime sans limitation de quantité».

henvisning til de nevnte unntakene. Videre viste Hong Kong til at bestemmelsen ikke åpner for unntak på økonomisk og sosialt grunnlag.

EF hevdet at GATT artikkel XI ikke kunne oppfattes som et absolutt forbud på alle de gjenværende restriksjoner som det ikke eksplisitt var gjort unntak for i GATT. I enkelte situasjoner var det relevant og nødvendig å ta hensyn til andre forhold. EF mente videre at panelet burde ta hensyn til prinsippet fra internasjonal rett om «the law-creating force derived from circumstances», selv om dette prinsippet ikke var nedfelt i noen GATT-bestemmelse. På denne måten aksepterte EF at de franske tiltakene faktisk var kvantitative restriksjoner og gjorde heller ikke forsøk på å rettferdiggjøre disse med utgangspunkt i mulighetene for unntak i GATT-regelverket. Hong Kong påpekte at siden EF ikke benektet at tiltakene var i strid med GATT artikkel XI, så var det eneste naturlige å konkludere med at det var nettopp det tiltakene var. EFs svar på dette var nok en gang at saken ikke kunne vurderes i en «isolated legal context» uten hensyn til de andre faktorene som nevnt over.

Panelet understreket at det fantes situasjoner der kvantitative restriksjoner kunne rettferdiggjøres under bestemmelser i GATT, men viste samtidig til at EF ikke hadde henvist til noen av disse bestemmelsene. Samtidig ble det vist til at prinsippet om «the law-creating force derived from circumstances» kunne være relevant i en situasjon der det ikke fantes klare regler. Det var imidlertid ikke tilfelle i denne saken, og panelet understreket derfor at det kun ville vurdere saken med utgangspunkt i GATT. Panelet konkluderte med at alle de omdiskuterte franske restriksjonene utgjorde kvantitative restriksjoner som ikke var tillatt under artikkel XI og anbefalte derfor at restriksjonene ble opphevet.

Vi ser her at panelet ikke aksepterer at unntak fra artikkel XI kan rettferdiggjøres ut i fra noe annet enn det som er nedfelt i GATT-regelverket. Det er samtidig nærliggende å hevde at større grad av vilkårlighet og uforutsigbarhet ville vært resultatet hvis EF hadde fått gjennomslag for sine argumenter. For det første var Frankrikes importrestriksjoner klare brudd på artikkel XI. For det andre er det uklart hvilken rolle «the law-creating force derived from circumstances» eventuelt kan spille i GATT-sammenheng. For det tredje vil det være vanskelig for statene å innrette seg etter et GATT-regelverk som eventuelt kan «overkjøres» av et slik prinsipp.

4.2.4 Twist mellom USA og Japan om importrestriksjoner for enkelte landbruksprodukter, 1988¹⁹

I 1983 innledet USA og Japan konsultasjoner innenfor rammen av GATT om de japanske importrestriksjonene på enkelte landbruksprodukter. Partene kom ikke til enighet, og tre år senere ble det bestemt at det skulle opprettes et GATT-panel til å se på saken. Rapporten fra panelet ble lagt fram i november 1988 og vedtatt i februar året etter.

Grunnlaget for de japanske restriksjonene var en lov fra 1949 som krever at importører må skaffe seg importlisenser i tilfeller der regjeringen krever det. Loven gir med andre ord regjeringen myndighet til en hver tid å kunne vurdere om det skal

¹⁹ Se GATT (1988).

kreves lisenser for importerte produkter. Det er ministeren for internasjonal handel og industri som står ansvarlig for å peke ut og offentliggjøre hvilke produkter (og opprinnelsesland), som er lisenspliktige. Ministeren må imidlertid først få godkjenning fra det departement som har det formelle ansvar for det aktuelle produktet. Importørene må på sin side søke departementet for handel og industri for å få importkvoter.

USA hevdet at Japans kvantitative restriksjoner på de tolv gruppene av landbruksprodukter det her var snakk om, var i strid med GATT, inkludert artikkel XI. Restriksjonene kunne heller ikke rettferdiggjøres under artikkel XI:2. Administreringen av restriksjonene var dessuten i strid med artikkel X om publisering og administrering av handelsreguleringer og artikkel XIII om ikke-diskriminerende administrering av kvantitative restriksjoner. USA viste videre til at restriksjonene tidligere hadde vært rettferdiggjort under GATTs bestemmelser om betalingsbalanse, men at de etter 1963 manglet berettigelse i forhold til disse bestemmelsene.

Japan benektet ikke at kvantitative restriksjoner eksisterte for de aktuelle landbruksproduktene, men mente at restriksjonene kunne begrunnes med henvisning til unntaksbestemmelsene i artikkel XI:2(c)(i), unntatt bearbeidet kjøtt som kunne begrunnes med unntakene i artikkel XX(d).²⁰ Også de andre påstandene fra USA om brudd på GATT-reglene ble avvist. USA understreket på sin side at hensikten med GATT artikkel XI:2(c)(i) ikke var at den skulle brukes til å beskytte nasjonal bearbeidelse av landbruksprodukter, men «...rather to serve the particular problems of multitude of Small and unorganized farmers and fishermen». Unntaksbestemmelsene var kun ment for importerte landbruks- og fiskeriprodukter og kun når importrestriksjonen var knyttet opp mot det ferske produktet.

Panelet så på hvilke hensyn og hvilke begrunnelser som hadde ligget til grunn for artikkel XI:2(c)(i) og vurderte med dette som utgangspunkt de ulike kriteriene i bestemmelsen som Japans restriksjoner måtte oppfylle. En viktig påpekning fra panelets side var at bestemmelsen var ment å skulle gjelde bedervelige produkter og ikke produkter som uten problem kunne lagres over lang tid (f.eks. hermetiske sardiner).

Panelet viste ellers til at artikkel XI:2(c)(i) kun åpner for importrestriksjoner og ikke importforbud, og at Japans importforbud for fire av produktgruppene derfor var i strid med artikkel XI. Importrestriksjoner for to andre produktgrupper ble vurdert til ikke å oppfylle unntakskriteriene i paragraf 2(c)(i) fordi Japan ikke fulgte opp disse restriksjonene med restriksjoner på den nasjonale produksjonen av disse produktene. Panelet viste også til at punkt 2(c)(i) ikke bare åpner for restriksjoner på ferskvarer, men også på landbruks- og fiskeriprodukter:

- som er i en tidlig bearbeidingsfase og fortsatt kan bederves
- som konkurrerer med det ferske produktet

²⁰ I punkt (d) i artikkel XX står det at unntak kan gjøres når: «necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;»

- og som, hvis fritt importert, reduserer betydningen av restriksjonene på det ferske produktet.

Konklusjonen var at de japanske restriksjonene for åtte av produktgruppene ikke oppfylte alle kriteriene og derfor ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XI:2 (c)(i).

Panelet viste videre til at importrestriksjoner som er tillatt under artikkel XI ikke skal være strengere enn det som er nødvendig for å håndheve de aktuelle nasjonale tiltakene. To momenter inngår i dette. Normalt skal ikke importrestriksjonene opprettholdes i perioder da det ikke er tilgang til sammenliknbare nasjonale produkter. Dessuten forutsettes det at importrestriksjoner på bearbeide produkter ikke er nødvendige hvis det samtidig ikke eksisterer restriksjoner på mindre bearbeidede former av sammenliknbart produkt. Tre produktgrupper ble vurdert til ikke å oppfylle disse kriteriene. Panelet konkluderte i tillegg med at kriteriet i artikkel XI:2(c) om å offentliggjøre total mengde og verdi for hvert produkt som tillates å bli importert (sju produktgrupper) ikke var oppfylt og at Japan heller ikke hadde tilstrekkelig bevis for at importrestriksjonene for to produktgrupper ikke hadde endret på andelen import i forhold til nasjonal produksjon. Panelet konkluderte dermed med at Japan burde fjerne kvantitative restriksjoner for alle produkter som var tema i tvisten.

4.2.5 Tvist mellom USA og Norge om importrestriksjoner for epler og pærer, 1989²¹

I mars 1988 ba USA om at det skulle opprettes et GATT-panel for å vurdere tvisten mellom USA og Norge om norske restriksjoner på import av epler og pærer. Panelets rapport ble lagt fram i april 1989 og vedtatt i juni samme år.

Tema for tvisten var det norske systemet for sesongmessige importrestriksjoner som ble håndtert gjennom utstedelse av lisenser. Systemet hadde fungert på følgende måte. I den perioden av året da den innenlandske produksjonen av epler og pærer ble lagt ut på markedet, ble det utstedt importlisenser kun når innenlandsk produksjon ikke dekket innenlandsk etterspørsel. Det var imidlertid åpning for lettelser i de kvantitative importrestriksjonene også utenfor de oppsatte periodene hvis markedssituasjonen skulle tilsi det. Det kunne videre åpnes for økt import hvis prisene på nasjonalt produserte epler og pærer oversteg de avtalefestede målprisene med en viss prosent.

Det sentrale lovgrunnlaget for de norske restriksjonene var lov om midlertidige innførselsforbud m.v. av 22. juni 1934. Sentralt stod §1 og §2 i denne loven:

§ 1. Kongen kan bestemme at det inntil videre skal være forbudt å innføre fra utlandet en eller flere av ham angitte sorter av gjenstander og varer, derunder levende dyr og planter, medmindre der ved innførselen forelegges tollvesenet skriftlig erklæring fra den myndighet eller institusjon som Kongen bestemmer, om at denne samtykker i innførselen.(...)

²¹ Se GATT (1989).

§ 2.Kongen kan bestemme som gjeldende inntil videre at innførselen fra utlandet av en eller flere av ham angitte sorter av gjenstander og varer som nevnt i § 1 ikke må overskride et av ham fastsatt kvantum i sådant tidsrum som han bestemmer.

Loven var gjeldende norsk rett før GATT ble opprettet i 1947. I en egen protokoll²² til GATT-avtalen stod det at bestemmelser i del II i avtalen kun skulle gjelde i den grad de var i overensstemmelse med eksisterende nasjonal lovgivning på det tidspunkt da statene ble med i GATT.²³ Den norske regjeringen hevdet at importrestriksjonene på epler og pærer direkte fulgte av lov om midlertidige innførselsforbud m.v. fra 1934 og at den norske regjeringen var nødt til å følge opp en lov vedtatt av Stortinget. Det ble videre vist til at den nevnte protokollen til GATT-avtalen nettopp åpner for at lovgivning som gjelder ved tiltrædelsestidspunktet («existing legislation») kan opprettholdes. Norge viste i tillegg at både senere administrative tilpasninger og avtaler mellom staten og bondeorganisasjonene ikke hadde ført det norske «importregimet» i en mer liberal retning, men tvert imot heller bidratt til å konsolidere det.

USA hevdet at de norske importrestriksjonene utvetydig var i strid med GATT artikkel XI:1 og at de heller ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XI:2, siden Norge ikke hadde produksjonsbegrensende programmer nasjonalt. Dessuten ville ikke den type importforbud det her var snakk om være relevant for unntaksbestemmelsen i artikkel XI:2(c). USA viste også til at norske myndigheters administrative tilpasninger og avtaler med bondeorganisasjoner ikke kunne knyttes til «existing legislation» og derfor ikke kunne brukes som argument for å modifisere Norges internasjonale forpliktelser. Loven fra 1934 ble akseptert som «existing legislation», men ifølge USA fulgte det *ikke* av denne loven at regjeringen var *forpliktet* til å innføre importrestriksjoner (jf. formuleringene i § 1 og §2 om «.kan bestemme...»). Videre mente USA at Norges forsøk på å bruke senere tilpasninger og praksis som grunnlag for å tolke elementer i loven fra 1934 som forpliktende, ikke var akseptabel framgangsmåte.

USA og Norge var enige om at de norske kvantitative restriksjonene var i strid med artikkel XI:1, og panelet fokuserte derfor utelukkende på spørsmålet om restriksjonene kunne godtas med utgangspunkt i den tidligere omtalte protokollen til GATT-avtalen («bestefarsklausulen»). Panelet begynte med å understreke at «bestefarsklausulen» først og fremst var tatt med i avtalen for at partene i 1947 raskt kunne godta forpliktelsene i GATT-avtalens del II uten å måtte foreta justeringer i nasjonale lovverk. Poenget var at det den gang var viktig å få en GATT-avtale raskt på plass for på den måten å legge forholdene til rette for etableringen av ITO (som imidlertid aldri ble noe av).²⁴ Panelet understreket samtidig at det førti år etter at

²² «The Protocol of Provisional Application, and in Protocols of Accession».

²³ Dette går også under betegnelsen «bestefarsklausulen» («Grandfather clause»).

²⁴ ITO (International Trade Organization) var opprinnelig tiltenkt rollen som en av pilarene i Bretton Woods systemet sammen med Verdensbanken (IBRD) og Det internasjonale pengefondet (IMF), men statene klarte ikke å komme til enighet om hvordan ITO skulle se ut. Vi kan si at etableringen av WTO i 1995 langt på vei gjennomførte planene som ble lagt for ITO og som GATT i mellomtiden har fungert som en erstatning for.

«bestefarsklausulen» ble utformet, ikke ville være riktig å tolke den i en retning som i praksis innebar en utvidet betydning i forhold til de funksjoner klausulen opprinnelig var ment for. Klausulen var med andre ord ment som en måte å få til en rask og smidig iverksettelse av GATT-avtalen og ikke som en permanent unnskyldning for å unngå GATT-forpliktelsene.

Panelet viste videre til at det ikke var noe i den norske loven fra 1934 som skulle tilsi at den norske regjeringen var forpliktet til å innføre importrestriksjoner, og at lover, forskrifter etc. som var vedtatt etter 1947 ikke var relevante for anvendelsen av «bestefarsklausulen». Derfor kunne den heller ikke brukes til å rettferdiggjøre restriksjonene.

Konklusjonen var at de norske importrestriksjonene for epler og pærer ikke var dekket av «bestefarsklausulen» og at Norge derfor burde endre sitt system i tråd med GATT-forpliktelsene.

En av pilarene i det norske importvernet for landbruksvarer – de sesongmessige importforbudene/restriksjonene – ble dermed vurdert til å være i strid med GATT. Norge la om til et tollbasert importvernet i 1995 da WTO ble etablert og Uruguay-rundens avtaler, herunder en egen landbruksavtale, trådte i kraft. Det er ellers verdt å merke seg at protokollen til GATT fra 1947, inkludert «bestefarsklausulen», eksplisitt ble tatt ut av GATT-47 da denne avtalen endret navn til GATT-94. I dag er dermed GATT et fullt ut forpliktende rammeverk, der alle bestemmelsene har lik gyldighet.

4.3 Kvantitative restriksjoner og importkvoter/-forbud, WTO

4.3.1 Twist mellom Tyrkia og India om importrestriksjoner for tekstiler og klær, 1999²⁵

India ba i mars 1996 om konsultasjoner med Tyrkia innenfor rammen av WTO om Tyrkias ensidige innføring av kvantitative restriksjoner på import av en rekke tekstiler og klesprodukter. Konsultasjonene brøt sammen, og et panel ble opprettet i mars 1998. India mente at Tyrkias kvantitative restriksjoner på import av tekstiler fra India var i strid med GATT artikkel XI og artikkel XIII, og artikkel 2.4 i WTOs avtale om tekstiler og klær («tekstilavtalen»). Restriksjonene kunne dessuten ikke rettferdiggjøres under GATT artikkel XXIV, det vil si den generelle bestemmelsen om tollunioner og frihandelsområder. Tyrkia mente at tiltakene ikke var i strid med verken GATT eller tekstilavtalen. Dette ble blant annet begrunnet med at tiltakene kunne forsvares under artikkel XXIV,²⁶ siden Tyrkia og EU var i ferd med å danne noe som i praksis var en tollunion. Det sentrale spørsmålet ble dermed hvilke for-

²⁵ Se WTO (1999d, 1999e).

²⁶ Tyrkia argumenterer først at tiltakene var berettiget under tekstilavtalen artikkel 2.4 og derfor at debatten om inkonsistens med artikkel XI og XIII under GATT var overflødig, siden tekstilavtalen skaper et unntak fra reglene i disse artiklene. Senere bekrefter Tyrkia at det er artikkel XXIV som er grunnlaget for innførselen av unntaket

hold som eventuelt kan begrunne avvik fra det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner: *Kan man forsvare innførselen av en kvantitativ restriksjon ut i fra at man inngår en tollunion/frihandelsavtale hvor man søker å harmonisere sin atferd overfor handelspartnere, det være seg toll eller andre prosedyrer og handelshindre?*

«Problemet» stammet fra en bilateral avtale mellom EU og Tyrkia sluttført rett i etterkant av at GATT 1994 var ratifisert. Tyrkia påstod at denne bilaterale avtalen stilte krav om at Tyrkia skulle implementere visse EF-bestemmelser av relevans for tekstiler og klær²⁷ Dette inkluderte kvantitative reguleringer og et system for importovervåking på 19 ulike tekstilprodukter. Med dette som utgangspunkt hevdet India at Tyrkia hadde innført *nye* kvantitative hindringer på import av tekstiler og klær fra India.

Et spørsmål som da reiste seg var hvorvidt de kvantitative restriksjonene kunne anses som innført av Tyrkia eller av EU. Panelet resonnererte seg fram til at tiltakene var unilateralt innført. Man forutsatte samtidig at man hadde med en tollunion å gjøre og at det ikke var nødvendig å ta stilling til denne unionens kompatibilitet med GATT per se. Omfanget til tvisten ble kokt ned til forholdet mellom artikkel XXIV på den ene siden og XI/XIII samt artikkel 2.4 i tekstilavtalen på den andre.

Tyrkia argumenterte med at artikkel XXIV:5 gir en generell rett til å fravike andre GATT-bestemmelser ved dannelsen av en tollunion og at GATT *ikke* forbyr alle nye restriksjoner som måtte bli innført som følge av opprettelsen av en tollunion. India svarte med at GATT artikkel XXIV paragraf 5(a) krever at handelen med tredje land ikke blir vanskeligere eller forhindret. India mente videre at artikkel XXIV:8(a)(ii) ikke kunne rettferdiggjøre avvik fra forpliktelsene under GATT artikkel XI, XIII og tekstilavtalen, siden avtalen mellom EU og Tyrkia ikke var en fullstendig tollunion; Tyrkia ble *ikke* medlem av EU som følge av avtalen.

Panelet vurderte det slik at tiltakene var «nye tiltak» i tråd med tekstilavtalens artikkel 2.4, men siden tiltakene innført mot tekstiler fra India var i strid med GATT artikkel XI og XIII (såfremt de ikke kunne forsvares under andre GATT-bestemmelser), så var de også i strid med tekstilavtalens artikkel 2.4. Siden ordlyden i artikkel XI og XIII og tekstilavtalens artikkel 2.4 utvetydig forbyr kvantitative restriksjoner, studerte panelet artikkel XXIV inngående for å bestemme hvorvidt Tyrkia kunne være unntatt for bruk av de førstnevnte bestemmelsene. Panelet kom så fram til at bestemmelsene i artikkel XXIVs paragraf 5 og 8 ikke autoriserer noen form for brudd på WTO forpliktelsene utover bestevilkårsprinsippet. Ifølge panelet ga med andre ord artikkel XXIV mulighet til å *behandle statene innenfor* tollunionen/frihandelsavtalen *forskjellig fra de utenfor*, men åpnet ikke i seg selv for innføring av kvantitative restriksjoner i strid med artikkel XI. Videre påpekte panelet at Tyrkia i tråd med definisjonen av en tollunion i GATT ((jf. artikkel XXIV:8(a)(ii)) kun måtte innføre «substantially» de samme handelsreguleringer som EU, og at Tyrkia derfor hadde en viss handlefrihet ved utforming av restriktive tiltak. Konklusjonen var at Tyrkia hadde alternative metoder å bruke dersom de ønsket å slutføre en union med EU og at Tyrkia derfor hadde brutt sine WTO-forpliktelser.

²⁷ I dette tilfeller Rådets forordning 3030/93.

Tyrkia anket paneldommen med påstand om at panelet hadde foretatt feil tolking av underparagrafene til artikkel XXIV i GATT 1994. Følgelig hadde panelet også kommet fram til feil konklusjon. Tyrkia mente med andre ord at man likevel kunne forsvare innførselen av de kvantitative restriksjonene ut i fra denne artikkelen.

Ankeorganet sa seg enig i at panelet hadde foretatt feilaktig resonnering i forbindelse med tolkingen av artikkel XXIV ved å fokusere på paragraf 8(a) og 5(a) uten å ta hensyn til den avgjørende betydningen til den innledende teksten til paragraf 5. Ankeinstansen kom i motsetning til panelet fram til at artikkel XXIV *kunne* forsvare tiltak som er i strid med andre GATT bestemmelser. Dette var imidlertid avhengig av at to forhold var tilstede:

1. Parten som forsvare seg med at de fraviker andre GATT bestemmelser, må vise at reguleringen som er innført som følge av opprettelsen av en tollunion, innfrir betingelsene i artikkel XXIV paragraf 8(a) og 5(a)
2. Parten må vise at dannelsen av tollunionen ikke ville la seg gjennomføre dersom reguleringen ikke ble innført.

Ankeorganet var uenig i panelets lovtolking, men opprettholdt likevel konklusjonen om at Tyrkia i *dette tilfellet* ikke kunne forsvare innførselen av restriksjoner som var i strid med artikkel XI og XIII samt artikkel 2.4 i tekstilavtalen. Dette utelukket imidlertid ikke at kvantitative restriksjoner i andre saker kunne forsvares ut fra artikkel XXIV.

4.3.2 Twist mellom USA og India om importrestriksjoner for landbruksprodukter, tekstiler og industrivarer, 1999²⁸

India har de siste 50 år benyttet kvantitative restriksjoner som et virkemiddel for å sikre landets betalingsbalanse overfor utlandet. Etter en alvorlig krise i 1990–91 da landets valutareserver ble kraftig redusert, har imidlertid betalingsbalansen forbedret seg betydelig de siste årene.

WTOs komité for betalingsbalanserestriksjoner ble notifisert om Indias importrestriksjoner i mai 1997. India hadde vært i løpende dialog med denne komiteen om betalingsbalansen helt siden 1957. I 1997 ble India innklaget av USA til WTOs tvis-teorgan. USA ønsket å få avklart hvorvidt Indias kvantitative restriksjoner var ufor-enlige med Indias forpliktelser under GATT artikkel XI:1 og artikkel XVIII:11. I tillegg ønsket USA å få avklart hvorvidt Indias prosedyrer og praksis knyttet til im-portlisensiering var i strid med Indias grunnleggende forpliktelser under artikkel XIII i GATT 1994, artikkel 3 i avtalen om importlisenser og artikkel 4.2 i land-bruksavtalen.

USA hevdet at India praktiserte fire ulike tiltak som etter USAs syn var i strid med GATT artikkel XI:1.

- Det første tiltaket dreier seg om at India opererer med en «negativ liste» med produkter som ikke automatisk får tildelt importlisens. Etter USAs mening blir importen av disse

²⁸ Se WTO (1999b, 1999c).

produktene gjenstand for en tilfeldig og uoversiktlig saksbehandling av indiske myndigheter. Importlisens blir her tildelt kun «on merit» («etter fortjeneste») og kun til allerede etablerte handelspartnere («actual users»).

- Det andre tiltaket – kanalisering av import gjennom myndighetsorganer – dreier seg om at import av visse varer til India kun kan foregå via nærmere spesifiserte offentlige kontorer. De varene som omfattes av denne ordningen er blant annet petroleumsprodukter, kunstgjødsel, en del oljeprodukter og visse kornprodukter.
- Det tredje tiltaket – Special Import Licensing-systemet (SIL) – dreier seg om at import av visse varer forutsetter en spesiell importlisens utstedt av indiske myndigheter. Såkalt SIL-lisens blir utstedt ut fra søkerlandets eksportvolum og/eller netto inntjening av fremmed valuta. Etter USAs mening er dette systemet i strid med GATT artikkel XI:1.
- Det fjerde tiltaket – «faktisk bruker-betingelsen» for importlisensiering går ut på at importøren må utnytte det importerte produktet til eget bruk (kommersielt og/eller vitenskapelig) for å få adgang til å importere.

USAs påstand var altså at disse importtiltakene utgjorde kvantitative restriksjoner i den betydning som ligger til grunn for artikkel XI:1. India hevdet på sin side at hensikten med å iverksette disse kvantitative restriksjonene var å sikre betalingsbalansen og at de derfor kunne forsvares. En umiddelbar fjerning av kvantitative restriksjoner som erstatning for toll manglet etter Indias syn nødvendig juridisk grunnlag. Videre framholdt India at dette ville skape problemer med betalingsbalansen.

Panelet konkluderte med at Indias kvantitative restriksjoner var i strid med artikkel XI:1 og artikkel 4.2 i landbruksavtalen. India fikk ikke gjennomslag for sitt argument om at hensynet til betalingsbalansen kunne rettferdiggjøre de omtalte importrestriksjonene. Ankeorganet sa seg enig i disse synspunktene og påla India å rette seg etter dommen med en rimelig overgangsordning.

4.3.3 **Twist mellom USA og India om tiltak som påvirker bilindustrien, 2001**²⁹

India har praktisert ulike former for importrestriksjoner begrunnet med hensynet til landets betalingsbalanse overfor utlandet. Når det gjelder produksjon og omsetning av personbiler samt chassis, karosseri og andre bildeler, praktiserte India i flere år en detaljert form for importregulering. For å få importlisens måtte alle bilprodusenter i India undertegne på en spesiell avtale («Memorandum of Understanding»). Gjennom denne avtalen måtte de forplikte seg til å etablere produksjonsfasiliteter i India, foreta en viss minimumsinvestering i landet, kjøpe inn en viss andel komponenter fra indiske underleverandører (den såkalte «indigenization»-betingelsen), samt balansere import av deler etc. med eksport av tilsvarende verdi («handelsbalanse»-betingelsen).

I 1997 tok både EU og USA initiativ overfor WTO for å igangsette konsultasjoner vedrørende Indias praktisering av slike importrestriksjoner. I utgangspunktet hevdet både EU og USA at disse ordningene representerte et brudd både på GATT artikkel III:4 og XI:1. GATT artikkel III fastslår prinsippet om likebehandling. Be-

²⁹ Se WTO (2001b).

stemmelsen sier at når avgifter er betalt på importerte varer, skal disse gis samme behandling som sammenliknbare innenlandsk produserte varer med hensyn til avgifter, skatter samt administrative og andre typer reguleringer. USA hevdet at de indiske ordningene måtte betraktes som restriksjoner i tråd med betydningen under artikkel XI:1, og derfor anses som i strid med GATT. USA påpekte at artikkel XI har et stort anvendelsesområde og ikke bare retter seg mot eksplisitte og betingelsesløse forbud. Også forbud som er skjønnsmessige og/eller kun iverksettes under bestemte vilkår vil rammes av forbudet i artikkel XI:1.

Når det gjaldt Indias krav om at produsentene skulle bruke en viss andel av lokalt produserte deler og komponenter (den såkalte «indigenization»-betingelsen), konkluderte panelet med at dette representerte et brudd på GATT artikkel III:4. Siden panelet kom fram til denne konklusjonen, var det ikke nødvendig å vurdere om tiltaket var i strid med GATT artikkel XI. Ifølge WTOs tvisteløsningsregler er det ikke nødvendig å vurdere om et tiltak bryter med flere «parallele» GATT-regler. Derfor foretok ikke panelet noen juridisk vurdering av om den såkalte «indigenization»-betingelsen var i strid med GATT artikkel XI:1. Når det gjelder Indias «handelsbalanse»-betingelse, det vil si pålegget om at bilprodusentene var forpliktet til å balansere import av verktøy og deler med eksport av tilsvarende verdi, konkluderte panelet med at denne ordningen var i strid med GATT artikkel XI:1.

India anket dommen inn for ankeorganet, men trakk så anken tilbake. I stedet inngikk India forlik med USA og EU som gikk ut på at India skulle avvikle sine importrestriksjonene på personbiler og bildeler innen en avtalt tidsfrist.

4.4 Kvantitative restriksjoner og hensynet til miljø og helse, GATT-47

4.4.1 Twist mellom Canada og USA om importforbud for tunfisk og tunfiskprodukter, 1982³⁰

I januar 1980 meldte canadiske myndigheter fra til GATT om at det amerikanske forbudet mot import av tunfisk og tunfiskprodukter fra Canada, som var blitt innført året før, etter deres mening var i strid med USAs forpliktelser under GATT. De ga samtidig beskjed om at de ville be om å få opprettet et GATT-panel til å se på saken hvis ikke de bilaterale diskusjonene førte fram. USA hevdet på sin side at tiltaket var gjennomført i tråd med «United States Fisheries Conservation and Management Act» fra 1976 og at det ikke var nødvendig å opprette et panel, siden partene fortsatt arbeidet med å finne en gjensidig tilfredsstillende løsning. USA ville likevel ikke aktivt hindre at et eventuelt panel ble opprettet. På initiativ fra Canada ble det så opprettet et panel.

Canada og USA kom etter hvert fram til en bilateral løsning som innebar at importforbudet ble opphevet fra og med 4. september 1980. Canada ville likevel at

³⁰ Se GATT (1982).

panelet skulle fortsette vurderingene av om importforbudet var i strid med GATT, siden opprettholdelsen av «United States Fisheries Conservation and Management Act» innebar en konstant fare for nye importforbud. Panelrapporten ble lagt fram i desember 1981 og godkjent av GATT-medlemmene i februar 1982.

USAs importforbud for tunfisk og tunfiskprodukter ble iverksatt 31. august 1979 og skjedde etter at canadiske myndigheter hadde tatt 19 amerikanske fiskefartøy i arrest. Canada begrunnet aksjonen med at fiskerne hadde drevet fiske på tunfisk av typen «albacore tuna» innenfor 200 milssonen på Canadas vestkyst uten tillatelse. Canada mente disse farvannene lå under canadisk fiskerijurisdiksjon, mens USA på sin side hevdet at ingen stat hadde fiskerijurisdiksjon over tunfisk i de aktuelle områdene. I tilfeller der amerikanske fiskefartøy tas i arrest mens de fisker i farvann som etter USAs mening er utenfor noen stats territorialfarvann, skal Finansministeren («Secretary of the Treasury») i tråd med «United States Fisheries Conservation and Management Act» umiddelbart iverksette tiltak som er «necessary and appropriate» for å kunne forby import av fisk og fiskeprodukter fra den involverte fremmede staten. Det var denne bestemmelsen som utløste det amerikanske importforbudet mot Canada.

Canada hevdet at USAs importforbud var i strid med det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI:1. I tillegg brøt tiltaket med ikke-diskrimineringsprinsippet i artikkel I og XIII, siden et tilsvarende forbud på sammenliknbare produkter ikke var blitt innført for andre land eller territorier. USA hevdet at importforbudet uansett var legalt under GATT, siden det kunne rettferdiggjøres under artikkel XX(g) som er relatert til tiltak som skal bidra til å bevare knappe naturressurser. Samtidig mente USA at importforbudet ikke brøt med ikke-diskrimineringsprinsippet, siden lignende tiltak var iverksatt overfor Costa Rica og Peru. USA viste videre til at tunfisk mange steder kan betraktes som en truet og dermed knapp naturressurs, og at USA i tråd med dette hadde innført tiltak for å begrense innenlandsk produksjon eller konsumpsjon av tunfisk. Tiltakene var imidlertid ikke direkte rettet mot «albacore tuna». Ifølge USA skulle likevel kriteriene for unntaket i artikkel XX(g) være oppfylt. For USA var det samtidig viktig å understreke at motivet og begrunnelsen for importforbudet ikke var relatert til handel, men til bevaring av tunfisk – et hensyn både Canada og USA var opptatt av, blant annet gjennom samarbeid under multilaterale miljøavtaler. I den forbindelse ble det vist til at Canada, gjennom arrestasjonen av de amerikanske fiskefartøyene, hadde brutt med «forvaltningsregimet» under ICCAT («International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas») og på den måten lagt opp til en unilateral tilnærming til forvaltning av ressursene.

Canadas representant var enig i at tunfisk var en knapp naturressurs («exhaustable natural resource») og tvilte heller ikke på at USA hadde en genuin interesse av å bevare denne ressursen. Han avviste derimot at importforbudet direkte var innført på grunn av bevaringshensyn. Forbudet skyldtes Canadas arrestasjon av fiskefartøyene og *ikke* en bekymring for den canadiske forvaltningen av tunfiskressursene. USA hadde aldri vist til bevaringshensyn i de bilaterale konsultasjonene mellom partene. Canada mente videre at bevaringshensyn ikke hatt stått sentralt under utformingen av «United States Fisheries Conservation and Management Act» som

var det rettslige grunnlaget for importforbudet. Etter Canadas mening var lovgivningen heller ment å skulle beskytte kommersielle interesser i amerikansk tunfiskindustri mot andre staters håndheving av nasjonal lovgivning.

Panelet konkluderte med at det amerikanske importforbudet var i strid med GATT artikkel XI:1 og at det ikke var mulig å rettferdiggjøre det under artikkel XI:2. Selv om det i prinsippet kan argumenteres for at importrestriksjoner kan være nødvendig for å sikre at fiske etter *bestemte* tunfiskarter begrenses i tilstrekkelig grad, så var USAs forbud mot import av *all* tunfisk fra Canada ikke i tråd med kriteriene i artikkel XI:2. For det første hadde ikke USA gjennomført nasjonale begrensninger på fangst av enkelte av de tunfiskarter som var berørt av importforbudet. For det andre ble importforbudet opprettholdt for en av artene, selv etter at nasjonale restriksjoner for denne arten var fjernet. For det tredje viser artikkel XI:2(c) kun til restriksjoner og ikke til forbud, og USAs importforbud kunne derfor ikke rettferdiggjøres under denne bestemmelsen. Med utgangspunkt i at USA ikke hadde innført nasjonale restriksjoner på en rekke tunfiskarter (inkludert «albacore tuna») og heller ikke hadde framført bevis for at det hadde skjedd begrensninger på den innenlandske konsumpsjonen av tunfisk og tunfiskprodukter, avviste panelet at importforbudet kunne rettferdiggjøres under artikkel XX(g). Panelet viste dessuten til at forbudet var en reaksjon på Canadas arrestasjon av amerikanske fiskefartøy som fisket etter «albacore tuna» og at denne type handling vanskelig kunne betraktes som et av de tiltakene som var listet opp i artikkel XX.

Panelet konkluderte dermed med at USAs importforbud var i strid med artikkel XI og ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XX.

4.4.2 Twist mellom USA og Thailand om importrestriksjoner for og intern skatt på sigaretter, 1990³¹

USA ba i desember 1989 om at det i tråd med tvisteløsningsprosedyrene i GATT skulle innledes konsultasjoner med Thailand om landets importrestriksjoner og interne skatter på sigaretter. Konsultasjonene førte ikke fram, og det ble dermed i april 1990 opprettet et panel til å se på saken. Panelrapporten ble lagt fram i oktober 1990 og godkjent måneden etter. Vi skal her kun se på den delen av tvisten som handler om importrestriksjonene.

Ifølge Thailands lovgivning fra 1966 var import av tobakk, herunder sigaretter, forbudt hvis det da ikke var gitt lisenser for slik import. I praksis ble lisenser kun gitt til Thailands tobakkmonopol («Thai Tobacco Monopoly») som fram til 1990 importerte sigaretter ved tre anledninger.

Thailand mente at restriksjonene kunne rettferdiggjøres under artikkel XI:2(c), siden sigaretter etter deres mening var et landbruksprodukt og siden den thailandske regjeringen hadde lagt begrensninger på de områder der tobakk kunne plantes og på sigarettproduksjonen. Importrestriksjonene var etter Thailands mening også tillatt under artikkel XX(b). Begrunnelsen var at regjeringens tiltak for å kontrollere røyking kun ville være effektive hvis det samtidig eksisterte importrestriksjoner, og at innholdet i de importerte sigarettene var mer helseskadelig enn innholdet i de

³¹ Se GATT (1990).

thailandske sigarettene. Produksjon av tobakk hadde imidlertid ikke blitt totalt i forbudt i Thailand, siden dette kunne medføre at folk i stedet gikk over til narkotiske stoffer.

USA hevdet at importrestriksjonene var i strid med GATT artikkel XI og at de ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XI:2(c) av følgende grunner:

- Sigaretter kunne ikke betraktes som landbruks- eller fiskeprodukter i den betydning som gjelder under artikkel XI.
- Det var ikke mulig å rettferdiggjøre *forbud* (kun restriksjoner) under artikkel XI:2(c)(i).³²
- Thailands importrestriksjoner kunne ikke betraktes som nødvendige for å sikre at tiltak for å begrense mengden sigaretter markedsført eller produsert innenlands fungerte, siden Thailand i praksis ikke hadde iverksatt denne typen begrensende tiltak på innenlandsk sigarettproduksjon.³³
- Thailand forsøkte å dekke innenlandsk etterspørsel med egenproduserte sigaretter. Importrestriksjonene ble på den måten brukt til å beskytte nasjonal industri.³⁴
- Et de facto importforbud på sigaretter som hadde eksistert siden 1966, kunne ikke være ment for å løse problemer med *uventet* overskuddsforsyning av landbruksprodukter i tråd med artikkel XI:2.
- Restriksjonene førte til at andelen import i forhold til nasjonal produksjon ble redusert; dette vurdert ut i fra hvordan man kunne forvente at det relative forholdet mellom disse ville vært *uten* importrestriksjoner.

USA viste videre til at importrestriksjonene heller ikke kunne rettferdiggjøres under GATT artikkel XX(b), siden de ikke var nødvendige for å beskytte folkehelsen. Her ble det blant annet vist til at Thailand ikke hadde innført begrensende tiltak med tilsvarende virkning for den nasjonale sigarettindustrien og at nasjonal produksjon, salg og eksport av sigaretter og tobakk forble på et høyt nivå uavhengig av importrestriksjonene. Heller ikke «bestefarsklausulen» i GATT var relevant, siden restriksjonene *ikke var påkrevd* under Thailands lovgivning.

Panelet kom fram til at Thailands importrestriksjoner var i strid med det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI. Panelet viste til at det eneste som var relevant for vurderingen av unntak under artikkel XI:2(c)(i), var Thailands tiltak rettet mot begrensninger av produksjon av tobakksblad. Sigaretter kunne ikke beskrives som tobakksblader «..in an early stage of processing and still perishable..» (jf. fotnote til artikkel XI), siden de har gjennomgått en omfattende bearbeidingsprosess. Derfor kunne de heller ikke betegnes som tilsvarende («like») produkter som tobakksblad. Tidligere paneler hadde kommet fram til at produkter som normalt ikke skulle bearbeides videre, ikke kunne være underlagt berettigede

³² USA støttet seg her også på konklusjonene fra to tidligere tvister: Canada vs. USA om importforbud for tunfisk og tunfiskprodukter og USA vs. Japan om importrestriksjoner for enkelte landbruksprodukter.

³³ Et resonnement var her at importrestriksjonene omfattet sigaretter, mens de nasjonale begrensningene som fantes var på tobakksblader, og at disse ikke kan sies å være «like products» i tråd med artikkel XI:2(c)(i).

³⁴ USA viste her blant annet til at panelet fra tvisten mellom USA og Japan om importrestriksjoner på enkelte landbruksprodukter, avviste beskyttelse av nasjonal industri som legitim begrunnelse for innføring av kvantitative restriksjoner.

importrestriksjoner under artikkel XI:2(c)(i). Panelet konkluderte derfor med at Thailands restriksjoner ikke oppfylte kriteriene for unntak i artikkel XI:2(c)(i).

Panelet understreket at tiltak som skulle redusere røyking i utgangspunktet var relevant for hensynet til folkehelsen nedfelt i artikkel XX(b) og at denne bestemmelsen dessuten la opp til at folkehelse skulle ha prioritet foran handelsliberalisering. Problemet var likevel at Thailands importrestriksjoner ikke kunne betraktes som nødvendige («necessary») i tråd med artikkel XX(b), siden det fantes andre måter å redusere helseproblemer med røyk på. Det at Thailand hadde importrestriksjoner for sigaretter samtidig som innenlandsk produksjon og markedsføring av sigaretter var tillatt, måtte med andre ord betraktes som en lite effektiv måte å løse helseproblemene på. Importrestriksjonen oppfylte derfor ikke kriteriene for unntak i artikkel XX(b). Panelet støttet også USA i at importrestriksjonene ikke var påkrevd under Thailands lovgivning og at «bestefarsklausulen» derfor ikke kunne modifisere Thailands forpliktelser på dette området.

Panelets konklusjon var at Thailands kvantitative restriksjoner var i strid med GATT artikkel XI:1 og ikke kunne rettferdiggjøres under verken artikkel XI:2(c)(i), artikkel XX(b) eller «bestefarsklausulen». Thailand ble derfor bedt om å foreta de nødvendige endringer med sikte på oppfylle GATT-forpliktelsene.

4.4.3 Twist mellom Mexico og USA («tunfisk/delfin I», 1991) og mellom EU og USA («tunfisk/delfin II», 1994) om importrestriksjoner for tunfisk³⁵

Disse to tvistene dreide seg om det samme temaet, nemlig importrestriksjoner på tunfisk innført av USA for å påvirke hvilke fangstmetoder andre land skulle bruke i sine fiskerier. USA hadde lenge hatt miljøbestemmelser med krav om at fiske etter tunfisk skulle gjennomføres på måter som unngikk såkalt bifangst av delfiner. Dette var knyttet til problemet med at delfiner som svømmer sammen med tunfisk, ofte er blitt skadet og/eller drept som følge av de metoder/redskap fiskerne har brukt for å fange tunfisken. Den amerikanske regjeringen har hatt anledning til å innføre importrestriksjoner overfor land som ikke bruker fangstmetoder/redskap som er egnet for å skåne sjøpattedyr, herunder delfiner.

Blant annet etter krav fra miljøorganisasjoner om at miljøkravene nevnt over burde bli fulgt opp av konkrete tiltak, innførte den amerikanske regjeringen i 1990 importforbud for tunfisk fra en rekke land, deriblant Mexico. I november 1990 ba Mexico om konsultasjoner med USA angående importrestriksjonene. Konsultasjonene førte ikke fram, og et GATT-panel ble opprettet i mars 1991.

Mexicos mente importrestriksjonene var i strid med det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI og heller ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XI:2. Mexico pekte også på at importrestriksjoner overfor tredjeland, det vil si land som mottok tunfisk med sikte på å selge den videre («intermediary nation»), var i strid med denne bestemmelsen. Tilsvarende gjaldt for en eventuell

³⁵ En fylldig gjennomgang og vurdering av disse sakene er gjort i Veggeland et al. (2002).

utvidelse av forbudet til å gjelde alle fiskeprodukter fra Mexico, noe det var åpning for i amerikansk lovgivning (jf. tvisten mellom Canada og USA fra 1982).

USA hevdet at restriksjonene i utgangspunkt var *interne* regler i tråd med GATT artikkel III:4, men la til at hvis de skulle vise seg å være i strid med artikkel III, så oppfylte de uansett kriteriene for unntak i artikkel XX(b) og (g). Argumentene for unntak i henhold til artikkel XX var kort oppsummert som følger:

- ad. artikkel XX(b): importforbudet for tunfisk var nødvendig for å beskytte liv og helse til delfinene.
- ad. artikkel XX(g): tiltakene var relatert til bevarelsen av delfiner som en knapp ressurs og var dessuten knyttet opp mot nasjonale tiltak for å sikre at produksjonsmetoder (jf. brukt i fiske etter tunfisk) skulle beskytte delfinene

Mexico avviste at USA oppfylte unntakskravene, blant annet under henvisning til

- at GATT artikkel XX ikke omfattet importrestriksjoner som var rettet mot bevaring av ressurser underlagt andre staters jurisdiksjon (jf. ønsket om å bevare delfiner i Mexicos farvann som begrunnelse for USAs importforbud),³⁶
- at delfiner ikke er utrydningstruede
- at «exhaustable natural resources» under artikkel XX(g) kun omfattet ikke-fornybare ressurser i egentlig forstand (som f.eks. sjeldne metaller) og ikke levende vesener som fisk og dyr
- at forbudet var rettet mot et annet produkt (tunfisk) enn det man ønsket å beskytte (delfiner)
- at USA brukte bevaring av delfiner som begrunnelse for sine tiltak, samtidig som Mexico *ikke* tillot bevisst jakt på delfiner – bifangst av delfiner var et *ikke-intendert* resultat av fiske etter tunfisk

Panelet kom fram til at artikkel III kun dekker tiltak som gjelder det aktuelle *produktet*. Det amerikanske importforbudet gjaldt produksjonsmetoden og ikke produktet i seg selv og rammet dessuten et annet produkt (tunfisk) enn det saken direkte dreide seg om (delfiner). Panelet kom derfor fram til at de amerikanske tiltakene ikke kunne betraktes som interne regler under artikkel III og at de var i strid med forbudet mot kvantitative restriksjoner under artikkel XI.

Panelt avviste at importforbudet kunne rettferdiggjøres under artikkel X(b). Her ble det vist til at USA ikke kunne innføre krav som i praksis ville legge begrensninger på andre staters *interne* regulering av liv og helse (jf. «ekstraterritorialitet»). Dette ville i så fall kunne undergrave GATTs funksjon som en multilateral avtale. Panelet mente videre at USA kunne ha prøvd alternative måter å fremme hensynet til delfiner på, for eksempel gjennom internasjonale samarbeidsavtaler. I tillegg ble importrestriksjonene håndtert på en uforutsigbar måte, siden øvre tillatte grense for bifangst fra Mexicos side ble knyttet opp mot størrelsen på bifangsten til amerikanske fiskere i samme periode. Dermed ville det være umulig for mexicanske myndigheter på et gitt tidspunkt å vite om deres politikk var i tråd med USAs reg-

³⁶ Dette er argumentet om «ekstraterritorialitet» som ble mye diskutert i kjølvannet av tvisten, også i senere tvister som «reke/skilpadde»-saken (se under).

ler. Panelet avviste at importforbudet kunne rettferdiggjøres under artikkel X(g) med lignende argumenter som for (b), nemlig at USA ikke kunne regulere andre staters interne miljøtiltak (jf. «ekstraterritorialitet») og at importrestriksjonene var basert på uforutsigbare forhold.

Konklusjonen var dermed at USAs importrestriksjoner som var innført med utgangspunkt i ulike nasjonale miljøkrav, var i strid med forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI og ikke kunne rettferdiggjøres som unntak under artikkel XX(b) og (g). Konklusjonen var den samme for importrestriksjoner innført mot «tredjeland», men her ble det påpekt at forbudet heller ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XX(d).

USA nektet å godkjenne panelrapporten, og den ble derfor ikke vedtatt i GATT. Dette bidro til at EF etter hvert bad om å få opprettet et nytt panel til å vurdere USAs forbud mot import av tunfisk fra «tredjeland» (jf. «intermediary nation»). Panelet la fram sin rapport i juni 1994, og konklusjonene i denne var helt i tråd med konklusjonene fra tvisten mellom USA og Mexico. Også denne gangen nektet USA å godkjenne rapporten.

Siden ingen av rapportene fra «tunfisk/delfin» I og II dermed er godkjent i GATT, har de heller ingen formell rettslig status. Likevel var dette viktige tvister, siden en rekke kontroversielle og prinsipielle spørsmål ble vurdert og diskutert, ikke minst forholdet mellom handel og miljø. Tvistene belyser aktuelle spørsmål som dukker opp når kvantitative restriksjoner begrunnes med utgangspunkt i hensynet til miljø og helse innenfor rammen av GATT og senere også i WTO.

4.5 Kvantitative restriksjoner og hensynet til miljø og helse, WTO

4.5.1 Tvist mellom India/Malaysia/Pakistan/Thailand og USA om importrestriksjoner på reker og rekeprodukter, 1998 og 2001³⁷

India, Malaysia, Pakistan og Thailand ba i oktober 1996 om konsultasjoner i WTO om USAs forbud mot import av reker og rekeprodukter fra de respektive landene. Etter at konsultasjonene hadde brutt sammen, ble det i april 1997 oppnevnt et panel til å se på saken. Rapporten fra panelet ble lagt fram i mai 1998.

Reke/skilpadde-saken har en rekke fellestrekk med tunfisk/delfin-sakene. Utgangspunktet her var problemet med at sjøskilpadder ble skadet eller drept under rekefisket. USA hadde iverksatt en rekke tiltak for å bevare sjøskilpaddene, blant annet gjennom utvikling av et bestemt type fangstredskap.³⁸ I 1989 vedtok USA en bestemmelse som åpnet for importforbud mot land som bruker fangstmetoder i fiske som kan skade og/eller drepe skilpaddene. I tråd med dette ble det stilt krav om sertifisering av land som USA kan importere reker og rekeprodukter fra. Ikke-

³⁷ Gjennomgangen av bygger både på WTO (1998a, 1998b, 2001c) og på Veggeland et al. (2002), der det finnes en utførlig gjennomgang og vurdering av tvisten.

³⁸ TEDs: Turtle Excluder Devices.

sertifiserte land risikerte dermed å bli nektet adgang til det amerikanske markedet for disse produktene. I 1998 stod verken India, Malaysia, Pakistan eller Thailand på listen over sertifiserte land. De opplevde følgelig et importforbud for sine produkter og valgte derfor å bringe saken inn for WTO.

Landene hevdet at importforbudet var i strid med forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI:1 og at det ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XX(b) og (g). Videre viste de til at forbudet ble håndtert på en måte som var i strid med GATT artikkel XIII om ikke-diskriminerende administrering av kvantitative restriksjoner. Argumentet var her at fangstmetoden ikke endret produktet – reker – og at forskjellsbehandlingen mellom lisensierte og ikke-lisensierte rekeeksporterende land ut i fra hvilke fangstmetoder de brukte, innebar en diskriminering av sammenliknbare produkter («like products»). Tre av landene mente på tilsvarende grunnlag at importforbudet brøt med bestevilkårsprinsippet nedfelt i GATT artikkel I:1.

USA var enig i at importrestriksjonene var kvantitative restriksjoner i tråd med betydningen under artikkel XI, men var ikke enig i at tiltaket var i strid med artikkel I og VIII. Tiltaket kunne ifølge USA uansett rettferdiggjøres under artikkel XX(b) og (g), og det var derfor ikke nødvendig å vurdere andre GATT-bestemmelser.

Panelet kom fram til at USAs importforbud var i strid med artikkel XI, og at det derfor ikke var nødvendig å vurdere eventuelle brudd på artikkel I og XIII. Fokus måtte heller være på unntaksbestemmelsene i artikkel XX. Panelet viste for øvrig til at det var anklagerne som hadde byrden med å bevise at USAs importforbud var i strid med GATT artikkel I, XI og XIII. Siden artikkel XX er en unntaksbestemmelse, var det imidlertid USA som hadde byrden med å bevise at forbudet oppfylte kriteriene for unntak under denne.

Panelet valgte å ta utgangspunktet i formålet og hensikten («object and purpose») med GATT/WTO-avtalen og i fortalen («chapeau») til artikkel XX og påpekte at det amerikanske tiltaket var diskriminerende fordi det behandlet asiatiske land forskjellig fra land omkring det karibiske hav, og at tiltaket ikke var en akseptabel handelshindring. I motsetning til hva som ble gjort i tunfisk/delfin-saken, avviste ikke panelet at USA kunne ha regler som i praksis stilte krav til andre lands anvendelse av fangstmetoder i farvann *utenfor* USAs jurisdiksjon. Poenget var heller at det amerikanske tiltaket ikke oppfylte kriteriene i artikkel XX fordi det påvirket andre lands politikk på en måte som brøt med grunnleggende prinsipper for det multilaterale handelssystemet. USAs tiltak ville kunne sette dette systemet i fare.

Panelet påpekte også at importforbudet ikke var omfattet av bestemmelser i internasjonale miljøavtaler, siden ingen av disse sa noe som helst om muligheten for å innføre importforbud på reker med sikte på å beskytte sjøskilpadder. Panelet viste til at den aktuelle miljøkonvensjonen CITES («Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora») listet opp sjøskilpadder som truede dyrearter, men understreket samtidig at denne avtalen nettopp dreier seg om *handel* med truede dyrearter og omfatter dermed ikke reker som importforbudet var rettet mot. USA viste til at sjøskilpaddene var en global fellesressurs som måtte beskyttes. Panelet mente at dette i så fall skulle tilsi at USA gjorde en innsats for å forhandle fram internasjonale avtaler på området i stedet for på unilateral basis for-

søke å «tvinge» sine miljøreguleringer over på andre land. Dermed konkluderte panelet med at USAs tiltak var i strid med fortalen til artikkel XX og med formålet og hensikten til GATT/WTO. Det var derfor ikke nødvendig å vurdere nærmere om tiltaket kunne rettferdiggjøres under punkt (b) og (g). Konklusjonen var at USAs tiltak brøt med artikkel XI og ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XX.

USA anket panelets konklusjoner, og ankeorganet la fram sin rapport i oktober 1998. Når det gjaldt spørsmål knyttet til om USAs tiltak var en kvantitativ restriksjon i strid med GATT artikkel XI, ble hovedkonklusjonene til panelet opprettholdt. Ankeorganet understreket imidlertid i enda klarere ordelag at hver enkelt stat har rett til å fremme miljøhensyn gjennom nasjonale miljøreguleringer og miljøprogrammer. Samtidig påpekte ankeorganet at panelet hadde valgt feil framgangsmåte for å komme fram til sine (riktige) konklusjoner.

Ankeorganet viste til at panelet først skulle ha vurdert USAs tiltak i forhold til de konkrete vilkårene satt opp i artikkel XX (a) til (j) og deretter vurdert det i forhold til innledningen. Følgelig valgte ankeorganet å fullføre tolkningen av artikkel XX ved å vurdere USAs tiltak i forhold til kriteriene i punkt (b) og (g). Hovedfokus var på (g), siden USA hadde uttalt at den primært mente tiltaket hørte inn under denne og sekundært under (b). Tre poenger stod sentralt i ankeorganets vurderinger:

- Klagerlandene hadde hevdet at «exhaustible natural resources» i artikkel (g) ikke omfattet biologiske og fornybare ressurser – med andre ord skulle ikke beskyttelse av dyr høre inn under dette punktet. Dette ble avvist av ankeorganet som hevdet at sjøskilpadder kunne betraktes som «exhaustible» fordi de var truede dyrearter. USAs tiltak oppfylte derfor kriteriene under (g).
- Det ble på denne måten slått fast at miljøhensyn knyttet til bevaring av levende ressurser var relevant for punkt (g). Et viktig poeng for ankeorganet var dessuten at USAs tiltak var, som påkrevd, *relatert* til bevaring av sjøskilpadder.
- Ankeorganet gikk dermed over til å vurdere fortalen til artikkel XX. Konklusjonen var med utgangspunkt i denne at USAs tiltak ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XX, siden det fungerte vilkårlig, behandlet land ulikt og virket diskriminerende.

Ankeorganets konklusjoner åpner for at tiltak som *i praksis* regulerer både forhold utenfor en stats jurisdiksjon (f.eks. tiltak som er rettet mot beskyttelse av dyrearter i internasjonale/andre staters farvann) og andre staters fangstmetoder, kan være legitime under GATT, at internasjonale miljøavtaler *kan* være relevante i WTO-sammenheng, og at miljøhensyn inkludert beskyttelse av liv og helse, er legitime hensyn innenfor et multilateralt handelssystem som WTO. Det avgjørende spørsmål i WTO-sammenheng er likevel om et tiltak er i tråd med de grunnleggende prinsippene knyttet til ikke-diskriminering, «least trade restrictive» etc. Ankeorganets rapport og panelrapporten (m/ankeorganets modifikasjoner og rettelser) ble vedtatt av tvisteløsningsorganet 6. november 1998, og USA ble dermed bedt om å tilpasse sine tiltak til konklusjonene i disse.

Som følge av «dommen» i WTO endret USA sine regler. Importforbudet, og dermed den kvantitative restriksjonen, ble opprettholdt, men retningslinjene for de

land som vil eksportere reker og rekeprodukter til USA ble endret.³⁹ Endringene bestod blant annet av følgende tre deler (WTO 2001b):

- Spesifisering av elementene i de amerikanske beskyttelsesprogrammene for sjøskilpadder som sertifisering av andre lands import skulle baseres på.
- Konkretisering av de situasjoner importforbudet *ikke* skulle gjelde for.
- En ny bestemmelse som gikk ut på at det amerikanske utenriksdepartementet skulle vurdere informasjon om miljøforholdene rekefiske foregår under og andre relevante forhold i andre land.

Poenget var at et hvert land som driver rekefiske skulle kunne be om en slik vurdering som ledd i å oppfylle de amerikanske kravene. Det ble også slått fast at andre land kan bli sertifisert, selv om de ikke bruker «turtle excluder devices» i trålfiske etter reker, så lenge de kan vise at de har reguleringsprogrammer som gir tilsvarende beskyttelse av sjøskilpaddene.

Et av klagerlandene – Malaysia – var ikke fornøyd med disse endringene og brakte saken inn for ny tvisteløsning i WTO i oktober 2000. Malaysia mente USA ikke hadde oppfylt sine forpliktelser i henhold til tvisteløsningsorganets konklusjoner i 1998. Den viktigste innsigelsen til Malaysia var at USA hadde opprettholdt sitt importforbud. Det nye panelet la fram sin rapport i juni 2001. Konklusjonen var at USAs regulering var et brudd på artikkel GATT artikkel XI, men at den nå kunne rettferdiggjøres som et unntak under GATT artikkel XX. Panelet la i sin konklusjon stor vekt på at USA hadde gjort en god innsats for å forhandle fram multilaterale avtaler på dette området. Malaysia anket dommen til ankeorganet som la fram sin rapport i oktober 2001 (WTO 2001c). Panelets hovedkonklusjoner ble her opprettholdt.

USA fikk dermed støtte fra ankeorganet i WTO om at det i henhold til GATT artikkel XX kan innføres kvantitative restriksjoner med utgangspunkt i hensynet til å bevare en truet ressurs – også i tilfeller der produktet som utsettes for importrestriksjoner ikke er det samme som den truede ressursen. Restriksjonen måtte imidlertid være *relatert* til miljøhensynet. Igjen ble det fra WTOs side understreket at det på slike områder er ønskelig og nødvendig med internasjonale miljøavtaler. Poenget er at slike avtaler kan løse problemene uten at WTO nødvendigvis trekkes inn.

4.5.2 Twister under SPS- og TBT-avtalen relatert til kvantitative restriksjoner⁴⁰

Med utgangspunkt i miljø/helsehensyn har det fram til 2003 pågått tre twister under SPS-avtalen og én tvist under TBT-avtalen som har vært «kjørt» gjennom hele tvisteløsningsprosessen i WTO. Alle disse tvistene dreide seg om produktkrav som i

³⁹ Jf. «Guidelines for the Implementation of Section 609 of Public Law 101-162 Relating to the Protection of Sea Turtles in Shrimp Trawl Fishing Operations»

⁴⁰ Se også beskrivelse og vurdering av tvistene i Borgen og Veggeland (2001) og Veggeland et al. (2001).

praksis innebar at det ble innført kvantitative restriksjoner/importforbud. De tre SPS-tvistene endte med at WTOs domsorganer støttet anklagernes påstander om at tiltakene var i strid med WTO-regelverket, mens TBT-tvisten gikk i den anklagede parts favør. Tiltakene ble rettslig vurdert under henholdsvis SPS-regelverket og TBT-regelverket og ikke under GATT artikkel XI. Likevel ble denne bestemmelsen nevnt, og vi skal derfor kort oppsummere på hvilken måte forbudet mot kvantitative restriksjoner ble relatert til tvistene.

*Twisten mellom Canada og Australia om tiltak som påvirker import av laks*⁴¹ handlet om Australias forbud mot import av fersk laks fra Canada begrunnet med hensynet til fiskehelsen (fare for spredning av smitte til australsk kystmiljø). Canada mente at tiltaket, i tillegg til å være i strid med en rekke av SPS-avtalens bestemmelser, var et importforbud i tråd med GATT artikkel XI:1 og at det ikke kunne rettferdiggjøres under artikkel XI:2 eller artikkel XX. Australia mente at tiltaket var i overensstemmelse med SPS-avtalen og at det dessuten ikke utgjorde et importforbud, siden det var mulig å *søke om tillatelse* for import av det aktuelle produktet. Tiltaket kunne dessuten rettferdiggjøres som unntak fra andre GATT-regler under henvisning til plantehelse under GATT artikkel XX(b). Australia hevdet samtidig at hvis tiltaket skulle vise seg å være i overensstemmelse med SPS-avtalen, så kunne det også forutsettes at det var i overensstemmelse med forpliktelsene under GATT relatert til sanitære tiltak (folkehelse/dyrehelse/plantehelse). Canada hevdet på sin side at importforbudet var i strid med GATT artikkel XI:1 og at siden tiltaket ikke var i overensstemmelse med SPS-avtalen, så kunne ikke SPS-avtalens bestemmelser brukes til å rettferdiggjøre at tiltaket var i strid med forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI. Panelet konkluderte med at Australias tiltak var i strid med SPS-avtalen og fant det derfor ikke nødvendig å gå videre med en vurdering av om tiltaket også var i strid med GATT artikkel XI. Dermed ble artikkel XI heller ikke vurdert av ankeorganet.

*Twisten mellom USA/Canada og EF om tiltak av betydning for kjøtt og kjøttprodukter (hormoner)*⁴² dreide seg om EFs forbud mot både produksjon og import av hormonbehandlet kjøtt – et forbud som rammet kjøtteksporten fra Canada og USA til Europa. EF viste til at importforbudet var resultat av interne EF-bestemmelser som var innført av hensynet til mattrygghet/folkehelse og at tiltaket derfor kunne rettferdiggjøres under SPS-avtalen. Heller ikke i denne tvisten ble det gjort noen rettslige vurderinger av artikkel XI, men Canada understreket likevel at EFs importforbud var i strid med denne bestemmelsen. EF hevdet på sin side at det omstridte tiltaket var *interne* bestemmelser i tråd med GATT artikkel III og at artikkel XI derfor ikke kom til anvendelse. Canada hevdet videre at SPS-avtalen var *lex specialis*⁴³ når det gjaldt veterinære/sanitære/plantesanitære tiltak og derfor burde vurderes først.

⁴¹ Se WTO (1998e, 1998f).

⁴² Se WTO (1997, 1998d) og Veggeland (2001)

⁴³ Lex specialis-prinsippet går ut på at det er en formodning for at spesielle rettsregler (jf. i dette tilfellet SPS-bestemmelser) går foran generelle regler (jf. i dette tilfellet GATT-bestemmelser) fordi man anser den spesielle regelen som unntak fra den generelle. Dette gjel-

Både SPS-avtalen og GATT var på denne måten relevant for konflikten. I tråd med Canadas anmodning valgte panelet å vurdere SPS-avtalen først. Konklusjonen var at EFs tiltak var i strid med SPS-avtalen og at det derfor ikke var nødvendig å vurdere forholdet til GATT artikkel III og XI.

*Twisten mellom USA og Japan om tiltak av betydning for landbruksprodukter*⁴⁴ oppsto fordi Japan nektet import av en rekke typer frukt og nøtter fra USA basert på at de ikke oppfylte kravene som fulgte av japanske testingsmetoder. Japans begrunnet dermed importforbudet med miljøhensyn/plantehelse – nærmere bestemt beskyttelse mot forekomst av eplemøll (codling moth). USA hevdet at Japans metode for å teste forekomsten av skadedyr representerte en handelsbarriere i strid med Japans WTO-forpliktelser. USA mente at Japans testprosedyre ble gjennomført uten at det forelå tilstrekkelig vitenskapelig bevis for at tiltakene var nødvendig av hensyn til folkehelse, dyrehelse og/eller plantehelse. USA hevdet at tiltaket representerte et brudd på SPS-avtalens artikler 2, 4, 5 og 6. Videre viste USA til at siden tiltaket ikke kunne rettferdiggjøres som et «lovlig» SPS-tiltak, så var det samtidig i strid med forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI og med landbruksavtalens artikkel 4. USA konkretiserte imidlertid ikke påstandene på de to siste punktene.

Det sentrale tvistepunktet i panelets analyse ble hvorvidt Japans praksis representerte et brudd på SPS-avtalens artikkel 5.7. Denne artikkelen gjelder situasjoner der det ikke foreligger relevante og anerkjente internasjonale standarder og/eller vitenskapelig anerkjent dokumentasjon. I slike situasjoner har det importhindrende landet en forpliktelse til å framskaffe nødvendig tilleggsinformasjon i rimelig tid. Japan hevdet at deres importhindrende tiltak nettopp måtte betraktes som et nødvendig midlertidig tiltak av den typen som SPS-avtalens artikkel 5.7 viser til. WTO-panelet fant det ikke bevist at Japan virkelig hadde søkt å framskaffe nødvendig informasjon for å kunne gjennomføre en mer objektiv risikovurdering. Panelet konkluderte derfor med at Japans tiltak var i strid med SPS-avtalen og at kontrollpraksisen på dette området måtte endres. GATT artikkel XI ble dermed kun nevnt av USA i de innledende rundene i saken, men verken panelet eller ankeorganet gjorde substansielle vurderinger av bestemmelsen, noe som i tråd med de to andre sakene som er nevnt over, ikke var nødvendig, siden det ble fastslått brudd med SPS-avtalen.

Bakgrunnen for *tvisten mellom Canada og EU om importrestriksjoner for asbestprodukter* var at Frankrike i 1996, med utgangspunkt i nasjonale regler for produksjon og salg av asbest, nedla forbud mot import av alle typer asbestprodukter.⁴⁵ Canada, som er en av verdens største produsenter og eksportører av asbest, ble sterkt berørt av dette importforbudet, og valgte derfor å reise saken i WTO. Canada mente at det franske tiltaket var i strid med SPS-avtalens artikkel 2 og 5,

der særlig når det er motstrid mellom ulike bestemmelser. *Lex specialis* kan imidlertid også fungere som en metode i den forstand at man først vurderer den spesielle regelen og deretter den generelle. Dette er mer i tråd med måten *lex specialis* kom til uttrykk i hormon-saken.

⁴⁴ Se WTO (1998g, 1999f).

⁴⁵ Se WTO (2000a, 2001a).

TBT-avtalens artikkel 2 og GATT artikkel III og artikkel XI. Et viktig spørsmål for panelet ble dermed å fastslå hva slags tiltak dette dreide seg om (jf. SPS-tiltak, TBT-tiltak, intern regulering eller kvantitativ restriksjon). Panelet endte opp med å definere tiltaket som en intern regulering, noe som fikk konsekvenser for hvilke bestemmelser det ble vurdert opp mot (GATT artikkel III).

Når det gjaldt GATT artikkel XI:1, argumenterte Canada med at Frankrikes importforbud ikke framsto som en avgift («duty, tax or other charge»), men var et forbud eller en restriksjon som Frankrike hadde innført og opprettholdt på import av asbestholdige produkter. Canada framholdt at Frankrikes tiltak i realiteten var det mest restriktive av alle kvantitative restriksjoner fordi det innebar en «kvote» for import på null. Derfor måtte den delen av Frankrikes importforbud som representerte et importforbud etter Canadas syn være i strid med artikkel XI:1. Panelet foretok imidlertid ingen separat vurdering av artikkel XI. Begrunnelsen var at siden importforbudet ble vurdert som et brudd på GATT artikkel III:4 (og dermed ble definert som en intern regulering), så var det ikke nødvendig også å vurdere importforbudet i lys av GATT artikkel XI. Dermed ble heller ikke TBT-avtalen vurdert (et kjernesporsmål for panelet var om Frankrikes tiltak kunne betraktes som en teknisk regulering i tråd med denne avtalen). Panelet konkluderte dermed med at tiltaket var i strid med GATT artikkel III, men slo samtidig fast at det kunne rettferdiggjøres som unntak fra denne i tråd med punkt (b) i GATT artikkel XX i tillegg til fortalen til denne bestemmelsen.

Twistesaken ble videresendt til ankeorganet som vurderte tvistesporsmålet noe annerledes enn panelet. Ankeorganet mente at Frankrikes tiltak faktisk var en teknisk regulering i tråd med definisjonen i TBT-avtalen. Ankeorganet endte imidlertid med samme hovedkonklusjon som panelet, nemlig at Frankrikes tiltak måtte regnes som akseptabelt i henhold til GATT artikkel XX(b), fordi det var nødvendig for å beskytte liv/folkehelse. I utgangspunktet var det forventet at asbestsaken ville bidra til å avklare forholdet mellom tilgrensende bestemmelser i TBT-avtalen og GATT-avtalen. I ettertid kan vi imidlertid slå fast at tvisten ikke bidro til så mange avklaringer som forventet, siden panelet og ankeorganet hadde ulike tolkninger av tiltaket, og siden TBT-bestemmelser derfor i praksis ikke ble anvendt. Tvisten er likevel interessant fordi det her er et land som har innført et importforbud som får støtte fra WTOs domsorganer. Dette illustrerer at hensynet til miljø/helse kan rettferdiggjøre noe som i praksis fungerer som den mest vidtrekkende kvantitative restriksjonen, nemlig importforbud.

4.6 Oppsummert: GATT artikkel XI i tvister under GATT/WTO og sentrale problemstillinger knyttet til innføring av kvantitative restriksjoner

4.6.1 I hvilken grad klarer statene å «omgå» forbudet mot kvantitative restriksjoner i GATT artikkel XI:1?

Tvistene i GATT/WTO illustrerer at det for det første er flere muligheter i GATT/WTO med hensyn til å begrunne avvik fra det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner, og for det andre at terskelen for å få gjennomslag i domstorgane for disse begrunnelsene synes å være relativt høy. De aller fleste tvistene ender med at landet som har innført den kvantitative restriksjonen oppfordres til å endre eller fjerne den. Vi kan ellers skille mellom to begrunnelser som ofte brukes ved innføring av kvantitative restriksjoner:

- Importrestriksjonen kan begrunnes med *interne problemer i det nasjonale markedet*, for eksempel alvorlige forstyrrelser i markedet og behov for å begrense produksjon og konsumpsjon av et bestemt produkt, betalingsbalanseproblemer etc. I slike tilfeller kan det argumenteres med at det er nødvendig med importrestriksjoner for å sikre at de nasjonale tiltakene som er innført for å bøte på disse problemene, vil fungere. Det hjelper for eksempel lite å begrense nasjonal produksjon med sikte på å redusere konsumpsjonen av et produkt, hvis det samme produktet fortsatt kan importeres fritt. Det er for øvrig i den forbindelse verdt å merke seg at GATT artikkel XI:2(c) har unntakskriterier som gjelder spesielt for nettopp landbruks- og fiskeprodukter. Flere av tvistene under GATT-47 er relatert til problemstillinger av den typen som er nevnt her.
- Importrestriksjoner kan begrunnes med at disse er nødvendige for å sikre at *hensynet til miljø- og ressursforvaltning/helse* blir ivaretatt. Dette kan i likhet med interne problemer i markedet begrunnes med at importrestriksjoner er nødvendige for å sikre at nasjonal miljø-/helselovgivning kan håndheves. Hvis for eksempel et land ønsker å beskytte en utrydningstruet fiske- eller dyreart gjennom tiltak som begrenser nasjonal produksjon/konsumpsjon, så er det også nødvendig med restriksjoner på import av samme produkt for å få effektivt tiltakene. Import kan med andre ord i enkelte tilfeller undergrave legitime nasjonale tiltak. Forutsetningen er naturligvis at importrestriksjonene er *nødvendige* for å oppfylle målsettingen for de nasjonale tiltakene. Både «tunfisk/delfin»-tvisten og «reke/skilpadde»-tvisten kan relateres til denne problemstillingen. Miljø- og helsehensyn kan imidlertid også ivaretas gjennom bestemte krav som må oppfylles for at produktet skal få adgang til markedet. Tvistene under SPS- og TBT-avtalen er eksempler på dette.

Som sagt synes det å være en relativt høy terskel i WTO for å rettferdiggjøre omfattende kvantitative restriksjoner og importforbud. Vi ser likevel at WTOs domsorganer på miljøområdet (og delvis helseområdet) har «beveget» seg i retning av å legge sterkere vekt på at statene må ha mulighet til å innføre restriksjoner for å fremme nasjonale (miljø/helse-)målsettinger. Dette ser vi blant annet i «reke/skilpadde»-saken. USA fikk da *til slutt* godkjent tiltak som omfatter et importforbud for reker og en ordning med sertifisering av eksportørland. Forbudet gjaldt land som ikke var sertifisert. Kravene for å bli sertifisert var blant annet at de skulle bruke bestemte fangstmetoder i sitt rekefiske eller eventuelt at de hadde reguleringsprogrammer som ga tilsvarende beskyttelse av sjøskilpadder. «Asbest»-saken er et annet eksempel. EU fikk da støtte fra domsorganene for sitt importforbud mot asbest – et forbud som var begrunnet med helsehensyn.

4.6.2 Twister om kvantitative restriksjoner: betydning for internasjonal handel med sjømat

Spørsmålet er dermed hva vi ut i fra denne gjennomgangen av twister kan si om betydningen av kvantitative restriksjoner for handelen med sjømat. Vi ser at alle tvistene der sjømat er tema kan relateres til miljø- og helsehensyn. Fire temaer fra disse tvistene, som samtidig må ses i sammenheng, står sentralt.

- ***Fangstmetoder og problemer med bifangst***

«Tunfisk/delfin»- og «reke/skilpadde»-sakene er eksempler på at importrestriksjoner kan bli innført med utgangspunkt i hensyn som *ikke er direkte relatert til det produktet som utsettes for restriksjoner*. Dette reiser blant annet spørsmålet om nasjonale produksjonsmetoder og målsettinger knyttet til miljø- og ressursforvaltning kan «tvinges» over på andre land på grunnlag av krav som ikke er direkte relatert til produktet. En beslektet problemstilling vil her være om det er legitimt å nekte import av et produkt med utgangspunkt i et annet lands dyrevelferdslovgivning, selv om produktet fra dette landet ikke er forskjellig fra samme type produkter importert fra andre land. På sjømatområdet åpner dette for en diskusjon om *måten* det nasjonale fisket og fiskeproduksjonen foregår på, og om denne kan få konsekvenser for markedsadgangen i andre markeder.

- ***Bærekraftighet og bevaring av knappe fiskeressurser***

Når det gjelder hensynet til å bevare knappe ressurser, kan importrestriksjonene både være direkte knyttet til det produktet man ønsker å bevare og mot andre produkter. Et eksempel på det siste er truslene fra USA om mulige importforbud på en rekke produkter hvis ikke Norge stopper hvalfangsten. Også tvisten mellom Canada og USA om tunfisk som vi har presentert tidligere, er eksempel på dette, siden det omstridte amerikanske importforbudet i denne tvisten omfattet tunfiskarter som i utgangspunktet *ikke* var tema for konflikten. Japan har for øvrig brukt bevaring av knappe ressurser som begrunnelse for mange av sine importkvoter, noe vi kommer tilbake til.

- ***Lisensiering av fiskeimport***

Lisenser står sentralt i forbindelse med administrering av både kvantitative restriksjoner og av produktkrav relatert til miljø/helse. Vi har ikke i tvistene funnet eksempler på påstander om at lisensene i seg selv fungerer som kvantitative restriksjoner. Spørsmålet som ofte dukker opp er heller om lisensene virker diskriminerende. Samtidig *kan* lisensieringssystemer være såpass kompliserte og lite «transparente» at de virker som hindre på handelen. Japans lisensieringssystemer kan være et eksempel på dette, noe vi kommer tilbake til. Vi ser ellers at lisenser også brukes i forbindelse med miljøkrav, noe som var tilfelle i «reke/skilpadde»-saken. Lisenser kan i den forbindelse også brukes til å administrere forpliktelser som følger av internasjonale miljøavtaler.

- ***Multilaterale miljøavtaler (MEAs) og WTO***

Et spørsmål som ofte dukker i miljøtvister på sjøatområdet er om statenes forpliktelser under multilaterale miljøavtaler kan komme i konflikt med forpliktelsene under WTO. Problemstillingene har også dukket opp i flere av tvistene vi har sett på her. Vi har ikke funnet eksempler på at domsorganene i GATT/WTO har fastslått at det foreligger motstrid. Her ligger det likevel et potensial for konflikter, noe som har bidratt til at temaet er blitt plassert på dagsorden i den pågående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden) (WTO 2001d). Forholdet mellom MEAs og WTO kan relateres til alle tre temaer som er nevnt over: fangstmetoder/bifangst, bærekraftighet/ressursforvaltning og lisenser. Poenget er at man *ikke* ønsker at WTO skal bli en organisasjon som skal håndheve miljøforpliktelser og/eller løse miljøpolitiske konflikter. Dette er noe av bakgrunnen til at WTOs domsorganer har understreket behovet for å løse miljørelaterte problemstillinger innenfor etablerte miljøavtaler og/eller gjennom nye bilaterale eller multilaterale forhandlinger.

5 WTOs handelspolitiske gjennomganger og kvantitative restriksjoner på sjømat i Japan og Kina

5.1 Innledning

Det har i praksis vist seg vanskelig å få dokumentert hvilke kvantitative restriksjoner på sjømat ulike land har og hvordan disse restriksjonene konkret kommer til uttrykk. Vi har derfor valgt først å ta utgangspunkt i WTOs såkalte handelspolitiske gjennomganger (Trade Policy Reviews) og redegjøre for kvantitative restriksjoner som er nevnt i disse. Deretter ser vi nærmere på to land som har hatt kvantitative restriksjoner på sjømat, nemlig Japan og Kina. Presentasjonene er relativt korte og ikke ment som helhetlige analyser av hvordan landene håndterer kvantitative restriksjoner på sjømatområdet. De er heller ment som illustrasjoner på hvordan slike restriksjoner fungerer og som et første «dykk» ned i aktuelle problemstillinger på området.

5.2 Kvantitative restriksjoner i WTOs handelspolitiske gjennomganger av utvalgte land

Alle WTO medlemsland må med jevne mellomrom gjennom «Trade Policy Review» (TPR), hvor man gjennomgår medlemmets oppfylling av forpliktelser de er ilagt som følge av regelverket under WTO. De fire medlemmene med størst andel

av verdenshandelen (EU, USA, Japan og Canada) gjennomgås hvert andre år, de neste seksten hvert fjerde og resten hvert sjette år.⁴⁶

Det enkelte medlemmet utarbeider et dokument og likeså gjør sekretariatet. I denne sammenheng er sekretariatets dokument det mest interessante, og vi fokuserer i denne sammenheng på kvantitative restriksjoner. Vi har gått gjennom siste tilgjengelig rapport for et utvalg aktuelle og potensielle markeder/land for å kartlegge om det finnes kvantitative restriksjoner som ikke er blitt notifisert.

Siste TPR for Polen var i 2000 (WTO 2000b). Landet hadde da enkelte importforbud og noen restriksjoner. Rettsgrunnlaget for disse var GATT artikkel XX(b) og XXI(b). Lisens kreves for enkelte tilberedte næringsmidler, alkoholholdige drikkevarer, tobakkvarer og noe andre nærings- og nytelsesmidler. Fisk var ikke inkludert i noen av disse reguleringene.

Siste tilgjengelige TPR for Ungarn er fra 1998 (WTO 1998h). Den gang var det globale kvoter på 5,7 prosent av tarifflinjene og importlisenser for ca 2,1 prosent av tarifflinjene. De globale kvotene ble faset ut i løpet av 2001. Hermetisert fisk var et av produktene der det var en øvre grense på hvor mye man kunne importere.

Australia hadde ifølge rapporten fra 2002 importforbud på enkelte fiskeslag («tannfisk») rettfærdiggjort ved miljøhensyn (WTO 2002d). Dette er ikke fiskeslag som Norge eksporterer.

Brasil hadde ved gjennomgang i 2000 importforbud for enkelte produkter under tolltariffens kap 10.08 (diverse kornarter), 12.09 (frø og frukter og andre såvarer) og under 23.01 (mel og pelleter av kjøtt, fleisk og slakteavfall) (WTO 2000c). De aller fleste importforbud var uavhengig av opprinnelsesland. All import var i utgangspunktet avhengig av lisens, men det aller meste var automatisk importlisenser. Det var i 2000 ingen kvoter inn til Brasil, men Brasil har en «Law of similarities» som kan ramme all import; dvs. tiltak kan iverksettes mot import som likner innenlands produserte varer og «truer» dem.

Egypt hadde ifølge rapporten fra 1999 ingen tollkvoter eller variable importavgifter (WTO 1999g). Av helse og sikkerhetsmessige hensyn var det importforbud for noen kjemikalier og lignende samt en del landbruksprodukter.

Rapporten fra 2001 viser at USA hadde kvantitative restriksjoner som i de fleste tilfeller ble forsvart med nasjonal sikkerhet, forbrukerhelse, beskytte offentlig helse og moral og miljøhensyn (WTO 2001g). Forbudet mot import av tunfisk fra enkelte land ble forsvart ut fra miljøhensyn (jf. gjennomgang av tunfisk/delfin tvisten i denne rapporten).

India hadde per april 2001 importforbud mot en del ulike fettstoffer av animalsk opprinnelse (WTO 2002a). Dette inkluderte bl.a. fett og oljer av fisk eller annen marin opprinnelse, men med unntak for tran. Det var også forbud mot å importere løype og varer av ville dyr.

Sør-Korea hadde ifølge rapporten fra 2002 en rekke tariffkvoter, både bundne i forhold til WTO og autonome kvoter (WTO 2002b). «Tilpassingsavgifter» («adjustment duties») er blant annet blitt anvendt for å midlertidig beskytte mindre konkurransedyktig innenlands produsert vare, eller for å motvirke effekten av økt

⁴⁶ Lengre periode kan bestemmes for de minst utviklede landene (MUL landene).

import av varer som konkurrerer med sårbare innenlandske varer (for eksempel landbruksvarer, skog, buskap og marine produkter); man ilegger en avgift tilsvarende prisforskjellen mellom innenlands produsert og importert vare. Størrelsen på disse avgiftene annonseres kun noen få uker i forveien, og dette så ut til å skape usikkerhet for importører og utenlandske leverandører. Slik tilpassingsavgift har betydning for enkelte fiskeprodukter: Levende brasme, havabbor, smerling og ål (kap 03.01), fryst alaska sei, taggmakrell, «croakers» og storskate (kap 03.03), frosne fileter av alaska sei, reker som er frosne, saltede eller i lake (kap 03.06) og akkar (kap 03.07 og 16.05).

Den dominikanske republikk hadde ifølge rapporten fra 2002 opprettholdt importforbud på noen varer for å beskytte helse, dyre- og planteliv, miljø og for sikkerhets- og militære grunner (WTO 2002c). Det var ikke påkrevd med lisenser, men det fantes en del administrative formaliteter som gjaldt for enkelte produkter – særlig jordbruksprodukter, men også fisk og kreps. Det var behov for en tillatelse fra landbruksdepartementet for å importere disse produktene. Fra myndighetenes side ble det påpekt at det ellers ikke er noen kvantitative restriksjoner ved import til republikken.

Malaysia hadde ifølge rapporten fra 2001 enkelte importforbud hovedsakelig av «moral og nasjonale sikkerhetsgrunner» (WTO 2001h). Man hadde også et importlisenssystem som hadde ulike begrunnelser: datainnsamling, SPS-relaterte hensyn, offentlig moral, standarder osv. For å beskytte spesifikke industrier i en oppbyggingsfase og strategisk viktige industrier (hovedsakelig med sosioøkonomiske mål), hadde man et skjønnsmessig basert lisenssystem, dvs. et ikke-automatisk lisenssystem for disse varegruppene. Fisk og fiskeprodukter var inkludert i gruppen av produkter som krever importlisens.

For EU var det i rapporten fra 2002 ikke registrert kvantitative restriksjoner med hjemmel i GATT artikkel XI utover de som hadde vært notifisert (WTO 2002e). Importlisenser krevdes for import av jordbruksprodukter som var omfattet av markedsordninger. Importlisenser ble brukt for enkelte fiskeprodukter, men da med utgangspunkt i CITES. Et generelt sikkerhetskrav gjaldt for all import, særlig matvarer. Dette var blitt implementert gjennom både nasjonal lovgiving og fellesskapslovgiving.

I rapporten fra 2002 kom det fram at Venezuela forbød import av en del produkter for å beskytte liv og helse til mennesker og dyr, bevaring av planteliv, beskytte offentlig moral og av sikkerhetsinteresser (WTO 2002f). Importlisenser var påkrevd for alle produkter med importrestriksjoner. Det gjaldt blant annet reker og krepsdyr.

Rapporten fra 2000 viser at Japan opprettholdt både noen importforbud og importlisenser på en del produkter og enkelte importkvoter (WTO 2000d). En del produkter, som fisk og silke, var underlagt kvoter gjennom bilaterale handelsavtaler og arrangementer med for eksempel Kina og Sør-Korea.

Vi hadde i utgangspunktet også tenkt å presentere Kina, men det var for kort tid siden landet ble WTO medlem til at det var utarbeidet noen TPR ennå. Produktspekteret i denne gjennomgangen stemmer bra overens med opplysningene fra notifiseringene. Det er samtidig generelt få ting som kan knyttes til GATT ar-

tikkel XI. Unntaket er muligens Japan, som er omtalt i kapittelet der vi presenterer notifiseringene, og som dessuten står fram som det mest aktive landet når det gjelder kvantitative restriksjoner på sjømatområdet.

5.3 Japan og kvantitative restriksjoner på import av sjømat

5.3.1 Importkvoter på fisk og fiskeprodukter

Under Uruguay-runden i GATT ble Japan oppfordret til å fjerne alle importkvoter på fisk. Denne oppfordringen ble ikke etterkommet, og Japan opprettholdt dermed kvotesystemet. Det har imidlertid skjedd en viss liberalisering i form av at man har gjort de fleste kvotene om fra «samlekvoter» oppgitt i dollar til angivelse av kvoten for hvert fiskeslag i tonn. Det ser videre ut til at kvotene har økt noe over tid (EU 1997, 2000). De viktigste kvotene er Alaska Pollock (utgjør ca. 1/3 av fangsten på verdensbasis), de to makrellkvotene og sildekvoten. I 2001 hadde Japan følgende importkvoter (OECD 2002.):

Tabell 5.1: Importkvoter for sjømat i Japan 2001

Type sjømat	Mengde/verdi
Alaska Pollock	(tonn) 1 027 000
Makrell	(tonn) 216 000
Taggmakrell	(tonn) 117 000
Sild	(tonn) 131 000
Sardiner	(tonn) 25 000
Kamskjell	(tonn) 5 300
Torsk	(tonn) 69 000
Akkar og blekksprut	(tonn) 58 450
Tørket akkar	(tonn) 4 500
Egg fra torsk og pollock	(tonn) 78 000
Sjøsalat (Green laver)	(tonn) 130
«Konbu» (tangtype)	(tonn) 2 260
«Konbu» produkter	(tonn) 500
«Nori»(tangtype/sjøgress)	(millioner flak) 150
Yellow tail (en type tunfisk), Taggmakrell fra Stillehavet og	
Tørkede muslinger	(USD) 25 millioner
Marine produkter fra Korea	(USD) 40 millioner

5.3.2 Administrering av importkvotene

I forbindelse med selve administrering av importkvotene på fisk har Japan innført følgende krav til dokumentasjon og prosedyre⁴⁷:

- Importøren sende en søknad til «The Ministry of Economy, Trade and Industry» om å få tildelt en importkvote.
- Man må legge ved original (returneres) og en kopi av importkontrakt for å sannsynliggjøre at man faktisk har til hensikt å importere.
- Man må legge ved en erklæring om at importøren skal klareres under eget navn og for egen risiko for å sannsynliggjøre at man ønsker og er i stand til å importere og at man ikke søker dobbelt. I tillegg kreves det følgende dokumentasjon:
 - For firmaer: godkjent kopi av utskrift fra foretaksregister og eienomsregister/eventuelt kopi av leiekontrakt for å sannsynliggjøre at firmaet eksisterer. Børsnoterte firmaer må legge ved siste årsrapport.
 - For privatpersoner: Kopi av legitimasjon som for eksempel førerkort.
- I tillegg skal det for firmaer legges ved en godkjent kopi av dokument fra skattemyndighetene som viser skattbar inntekt for å sannsynliggjøre at den som skal importere varen er i stand til å betale for den. Privatpersoner kan legge ved kopi av skattekort.

Tildeling av kvoter skjer ved at alle søkerne må være fysisk tilstede under en loddrekning i departementet. Vinnerne av lotteriet har dermed tillatelse til importere et bestemt kvantum, såfremt man har alle papirene er i orden (ref. ovenfor). Når man har fått tildelt en kvote, må man søke om importlisens. Søknaden må leveres personlig ved departementet i Tokyo. I søknaden skal importvolumet oppgis. Videre må man rapportere månedlig om hvilket volum man faktisk har tollklart.

Administrering av kvotene synes på denne bakgrunn å være svært omstendelig og krevende. Den som skal eksportere må i alle tilfeller ha en pålitelig og dyktig importør å lene seg til, dersom man skal være sikker på at man ikke snubler i prosedyre- og dokumentasjonskravene. Illustrerende nok har vi ikke lyktes med å finne lett tilgjengelig og god offentlig informasjon fra japanske myndigheter om hvilke importkvoter som gjelder for de ulike fiskeslagene pr. i dag og hvordan man skal gå frem om man ønsker å benytte seg av dem. Det kan således synes som om systemet heller ikke er særlig åpent eller «transparent» for utenforstående.

5.3.3 Begrunnelse for importkvotene

Vi har funnet noen interessante kilder som dokumenter hvilke begrunnelser og argumenter som benyttes for å legitimere de japanske importkvotene på fisk. På mø-

⁴⁷ Framstillingen er basert på egen oversettelse av MAOC (2002).

tet i det japanske ombudsmannsrådet for markedsadgang ble en representant for det japanske departementet for økonomi, handel og industri utfordret til å svare på kritiske spørsmål om importkvotene på fisk fra en representant for handelskammeret i Tokyo. Representanten for departementet begrunnet kvoteordningen på følgende måte:

The IQ system plays an important role of supplementing resource management setups such as the TAC system and the license system, which are enforced on Japanese fishermen. Since these functions remains necessary for the future, we cannot abolish the import restrictions on the above kinds of fish (MAOC 2002).

Det er kanskje ikke enkelt å tolke hva som menes her, men det kan se ut til at man referer til hensynet til bærekraftighet og kontroll i fiskeriene som viktige begrunnelser. I OECD-sammenheng begrunnes importkvotene på fisk slik:

With a view to avoiding adverse effects of disorderly trade on the domestic supply and demand as well as stock status of the principal fish species that are targeted by Japanese coastal and offshore fishermen, certain fish are subject to the Import Quota System (OECD 2002:12).

Her ser vi at man begrunner importkvotene med ønsket om å styre tilførselen til markedet i tillegg til forvaltningshensyn/bærekraftighet. En tredje kilde er det japanske departementet for landbruk, skogbruk og fiskeri som begrunner kvotene på følgende måte:

Abolition of the IQ system may lead to over-fishing of resources surrounding Japan and export of the catches may be concentrated to the Japanese market, causing a collapse of the regional society. Japan implements an appropriate operation of the system by giving consideration to the balance of demand and supply, consumer's benefit, securing of raw materials for the processors, and requests from export countries. (MAFF 2002).

Denne begrunnelsen er mer omfattende enn de to førstnevnte. Her finner vi referanse til samfunnshensyn og hensyn til forbrukere, videreforedlingsindustrien og eksportland (!) i tillegg til ressurs- og markedshensyn. I forhold til å begrunne importkvoter ut i fra samfunnshensyn, kan det nevnes at Japan som kjent er en del av gruppen land i WTO som kaller seg «friends of multifunctionality». Når det gjelder fiskerisektoren, har Japan argumentert for at fiskerispørsmål også må ses i et bredere sosioøkonomisk perspektiv, uten at vi kjenner til om begrepet multifunksjonalitet blir brukt direkte i den sammenhengen (Bridges 2002).

I forhold til handel med sjømat kan det for øvrig nevnes at Japan har iverksatt en rekke andre importrestriksjoner (importforbud og lisenskrav) begrunnet i internasjonale avtaler på miljø- og ressursområdet. Vi skal kort se litt nærmere på disse. CITES («Convention of International Trade on Endangered Species of Wild Fauna and Flora») har som formål å beskytte truede arter, herunder fiskearter, gjennom regulering av internasjonal handel med dyr og planter gjennom samarbeid mellom eksport- og importland. Japan har som medlemsland i CITES innført reguleringer i forhold til artene som er listet på CITES vedleggene (appendix I og II) i form av

krav om lisens for visse arter. Japan er også medlem av ICCAT («International Convention for the Conservation of Atlantic Tunas»). Japan har innført flere forbud mot import på bakgrunn av ICCAT-anbefalinger, herunder for «Atlantic bluefin tuna» og «Atlantic swordfish» fra Belize og Honduras og «Atlantic bluefin tuna» og «Bigeye tuna» fra Guinea. På bakgrunn av en resolusjon i IWC («International Whaling Commission») har Japan innført importforbud mot hvalkjøtt fra land som ikke er medlemmer i IWC. For å importere hvalkjøtt må det foreligge en importgodkjenning fra et IWC-land. I tillegg har Japan innført importrestriksjoner basert på «Convention for the Conservation of Anadromous Stocks in the North Pacific Ocean». Det er forbud mot å innføre laks og ørret fra Taiwan, samt fra Kina og Nord-Korea, så fremt fisken ikke har sin opprinnelse fra nasjonale elver i disse to landene (OECD 2002).

Det kan nevnes at forholdet mellom handelsregulerende tiltak under multilaterale miljøavtaler (Multilateral Environmental Agreements – MEAs) og WTO-regelverket er uavklart og at spørsmålet er satt opp på dagsorden i WTO gjennom i Doha-erklæringen (WTO 2001d: 31).

5.4 Kina og kvantitative restriksjoner på import av sjømat

Kina har tidligere hatt et svært stor omfang av importkvoter og lisenser. Kina har imidlertid forpliktet seg til å fjerne ikke-tariffære handelshindringer, herunder importkvoter og lisenser, for over 400 varer/produkter innen 1. januar 2005. Det vil ikke være importkvoter på fisk og fiskeprodukter fra tiltredelsestidspunktet 1. januar 2002 (CBA 2001). Vi har imidlertid ikke lyktes med å finne ut hvilke importkvoter på fisk som eventuelt har eksistert tidligere. Det er heller ikke ført opp noen utfasing av kvoter og lisenser på fisk eller fiskeprodukter i tiltredelsesdokumentet (WTO 2001f).

Kinesisk Taipei har imidlertid forpliktet seg til å fjerne alle sine kvantitative restriksjoner inklusive importkvoter på makrell, taggmakrell og sardiner i forbindelse med medlemskapet i WTO fra 1. januar 2002 (WTO 2001e). Importkvotene på makrell, taggmakrell og sardiner blir isteden omgjort til tarifferte kvoter praktisert i henhold til prosedyrene i GATT 1994 og WTOs lisensavtale. Vi har imidlertid funnet en annen kilde som viser til at «*Taiwan Province of China maintains import bans on squid, herring and mackerels*» (Josupeit 2002:11). Det kan kanskje tyde på at Taiwan/kinesisk Taipei i alle fall har hatt importkvoter også på sild og akkar?

Kinesisk Macao har imidlertid nylig notifisert at de stiller krav om importlisens for fisk, krepsdyr og bløtdyr (WTO 2003). Ifølge notifiseringen til WTO er ikke kravet om importlisens: «...*intended to restrict the quantity or value of imports, but to protect public health, animal health, animal welfare and prevent introduction and spread within territory of destructive plant diseases and pests*» (WTO 2003: 4). Her ser vi at helse legges frem som begrunnelse for lisenskravet, samtidig som man avviser at det er snakk om en kvantitativ restriksjon. Det ser imidlertid ikke ut til at det her er tale om en automatisk lisens, siden det ikke er statistiske formål med lisensen men helsehensyn som ligger bak og at man åpner for at det kan gis avslag på søknaden (WTO 2003:8).

5.5 Oppsummering

Landgjennomgangen bekrefter langt på vei inntrykket fra gjennomgangen av notifikasjoner i kapittel 3 når det gjelder hvilke produkter som er underlagt kvantitative restriksjoner. Få tiltak kan knyttes direkte til GATT artikkel XI, og det er i hovedsak Japan som gjør seg bemerket med slike restriksjoner (kvoter) på fisk. Den mer inngående studien av Japan viser videre at det japanske systemet for å håndtere kvantitative restriksjoner (kvoter/lisenser) er komplisert og vanskelig å ha oversikt over for eksportørene. Eksportørene er derfor avhengig av at importørene ved hjelp av sin kompetanse og innsats sørger for at prosedyrekravene følges og at eksporten innenfor de oppgitte kvotene løper uten problemer. Det er i tillegg verdt å merke seg to andre momenter. Det ene er at Japan har en rekke begrunnelser for opprettholdelse av importkvoter, men at ressursforvaltning/«bærekraftighet» og miljøhensyn framstår som spesielt sentrale. I den forbindelse kan flere av de japanske restriksjonene ses i sammenheng med anbefalinger som følger av internasjonale miljøavtaler. Det andre momentet er at Japan har et omfattende lisensieringssystem som i stor grad er knyttet til miljø- og ressursforvaltning, og at det kan være verdt å se nærmere på hvordan dette fungerer.

Kina har hatt en rekke importrestriksjoner, blant annet basert på kvoteordninger administrert gjennom lisenser. Medlemskapet i WTO førte til at fokus ble rettet mot restriksjonene, samtidig som det ble satt i gang en omfattende prosess med sikte på å redusere og fjerne restriksjoner.

6 Konklusjoner og oppsummering

6.1 Innledning

Forbudet mot kvantitative restriksjoner er et av de grunnleggende prinsippene/virkemidlene i GATT/WTO. Helt siden opprettelsen av GATT i 1947 har det pågått et arbeid med å gjøre om kvantitative restriksjoner til tollsatser, redusere og fjerne disse tollsatsene, og å utarbeide regler som kan disiplinere statenes bruk av ikke-tariffære tiltak. Målsettingen har vært å liberalisere internasjonal handel gjennom å fjerne handelshindringer og å utvikle forutsigbare spilleregler for handelen. Sjømat behandles i WTO som industrivare og har derfor lenge vært underlagt et tollregime, mens landbruksvarer lenge ble holdt utenfor GATT-forhandlingene og først gjennom Uruguay-runden ble tatt inn i et eget regime basert på bundne tollsatser og reduksjonsforpliktelser.

Fortsatt er det likevel mulig å rettferdiggjøre kvantitative restriksjoner under WTO. For det første kan tiltak som det eksplisitt blir slått fast er i strid med forbudet mot kvantitative restriksjoner i artikkel XI:1, likevel forsvares gjennom muligheten for unntak i andre bestemmelser. For det andre regulerer WTO tiltak som *i praksis* kan fungere som kvantitative restriksjoner, for eksempel miljø- og helsekrav som stilles til produkter og produksjonsmetoder.

Vi skal her peke på noen aktuelle problemstillinger på dette området og dessuten komme med noe foreløpige konklusjoner basert vår gjennomgang av regelverk og praksis.

6.2 Kvantitative restriksjoner: vurdering av forbud og unntak basert på gjennomgang av regelverk og praksis

6.2.1 Begrensninger knyttet til vurderingene

Vi vil først peke på noen problemer og begrensninger knyttet til det å studere kvantitative restriksjoner i WTO-sammenheng. Ett problem er at forbudet mot kvantitative restriksjoner, som et grunnleggende prinsipp i WTO, er relevant for en rekke ulike tiltak og dermed vil være relevant for store deler av WTO-regelverket. Det er derfor vanskelig å få en systematisk og helhetlig oversikt over rapporterte/notifiserte kvantitative restriksjoner til WTO. For eksempel; ved å fokusere kun på komiteen for markedsadgang, som i utgangspunktet er rette fora for GATT artikkel XI tiltak, så får man kun et begrenset bilde av situasjonen. Poenget er at kvantitative restriksjoner notifiseres til en rekke komiteer avhengig av tiltakets art (for eksempel SPS-komiteen, komiteen for betalingsbalanserestriksjoner, komiteen for «safeguards» etc.). I tillegg kan en rekke tvister i realiteten handle om kvantitative restriksjoner, men uten at GATT artikkel XI blir rettslig vurdert og/eller uttrykket «kvantitative restriksjoner» nevnt. Det kan følgelig være vanskelig både å si noe om omfanget av kvantitative restriksjoner og hvilke som er de viktigste.⁴⁸ Våre vurderinger må derfor forstås på bakgrunn av at vi hovedsakelig har valgt å fokusere på saker der GATT artikkel XI/kvantitative restriksjoner eksplisitt nevnes/vurderes.

En viktig oppgave når man studerer betydningen av kvantitative restriksjoner i WTO er dermed å få avgrenset hvilke tiltak som kan sies å utgjøre slike restriksjoner under WTO-regelverket. Vi vil normalt betrakte importforbud og tiltak (utover toll) som begrenser *mengden* import som kvantitative restriksjoner. Dette gjelder imidlertid ikke uten videre i WTO. GATT artikkel XI:1 inneholder et klart forbud mot kvantitative restriksjoner, og i utgangspunktet er det først når et tiltak er i strid med dette, at man har en kvantitativ restriksjon i WTOs betydning. En ting er samtidig klart; i GATT/WTO er forbudet mot kvantitative restriksjoner *ikke* absolutt. Vi har identifisert en rekke «åpninger» i regelverket med hensyn til å innføre slike restriksjoner. Det er imidlertid *ikke* dermed sagt at det i praksis er *lett* å forsvare slike tiltak i WTO. Vi kan samtidig skille mellom to måter å avvike fra forbudet på: avvik som vurderes med utgangspunkt i GATT artikkel XI og avvik som vurderes med utgangspunkt i andre avtaler/bestemmelser.

⁴⁸ Eksempel på dette er forholdet mellom «safeguards» og GATT artikkel XI. Fra 1995 til 2000 ble det notifisert 61 «safeguard» tiltak til WTO (Rogowsky 2001). I samme periode har det pågått flere tvister om slike tiltak. I praksis innebærer «safeguards» gjerne midlertidige beskyttelsestiltak i form av restriksjoner på eller forbud mot import. Samtidig blir ikke nødvendigvis verken GATT artikkel XI eller «kvantitative restriksjoner» vurdert i notifikasjonene/tvistene. Tiltakene kan derfor ja stor betydning som begrensninger for markedsadgangen til enkelte eksportører, men uten at tiltak blir registrert som en kvantitativ restriksjon i WTOs betydning.

6.2.2 Unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner med utgangspunkt i GATT artikkel XI

I slike tilfeller vil en stat kunne innrømme at det aktuelle tiltaket er i strid med GATT artikkel XI:1, men samtidig hevde at tiltaket kan rettferdiggjøres i tråd med muligheten for unntak under andre bestemmelser. Spesielt viktige er her GATT artikkel XI:2 og artikkel XX som er eksplisitte unntaksbestemmelser. I en tvist blir dermed oppgaven først å kunne fastslå at tiltaket er en kvantitativ restriksjon under GATT artikkel XI:1, og deretter å vurdere om tiltaket oppfyller kriteriene i de aktuelle unntaksbestemmelsene. Vår gjennomgang av de eldre tvistene viser at slike problemstillinger ofte var tema under GATT-47, ikke minst for landbruks- og fiskeprodukter som er spesielt nevnt i forbindelse med unntak i GATT artikkel XI:2(c), og som dessuten er spesielt aktuelle under «miljøhensyn» i artikkel XX (beskytte liv og helse og bevare knappe naturressurser). Eksempler er tvisten om importrestriksjoner for enkelte landbruksprodukter mellom USA og Japan fra 1988 og «tunfisk/delfin»-saken mellom Mexico/EU og USA fra 1991 og 1994.

Vi har også presentert noen eksempler på denne type problemstillinger etter at WTO ble etablert. «Reke/skilpadde»-saken mellom asiatiske land og USA ble ført med utgangspunkt i spørsmålet om USAs tiltak, som var i strid med GATT-artikkel XI:1, kunne rettferdiggjøres under artikkel XX. Etter at WTO ble etablert er det færre eksempler på denne type problemstillinger *i tvistene*. Et viktig poeng er her at Uruguay-rundens landbruksavtale medførte at landbruksprodukter ble underlagt tollbaserte importvern i alle medlemsland og at en rekke kvantitative restriksjoner dermed ble fjernet.⁴⁹ Tiltak som *kan* relateres til kvantitative restriksjoner synes dessuten etter 1995 i større grad å bli definert som tiltak som vurderes under de ulike «spesialavtalene» (se under). Dermed er vi over på avvik med utgangspunkt i andre avtaler og bestemmelser.

6.2.3 Unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner med utgangspunkt i andre avtaler og bestemmelser enn GATT artikkel XI

En rekke andre nye avtaler og tolkningsdokumenter («Understanding») ble forhandlet fram i Uruguay-runden og trådte i kraft i 1995. Dette innebar at tiltak som tidligere ble vurdert i forhold til mulige unntak fra artikkel XI:1 under GATT, nå kunne defineres som tiltak under andre avtaler. Et eksempel er nasjonale krav til innholdet i et sjømatprodukt⁵⁰ som innføres under henvisning til hensynet til folkehelsen. Et slik krav kan i praksis føre til at importerte produkter som ikke oppfyller kravet, nektes importert. Tidligere kunne dette betraktes som en kvantitativ restriks-

49 Dette gjaldt blant annet for Norge som dessuten allerede i en tvist med USA i 1988-89 hadde fått beskjed om at det sesongmessige importforbudet for epler og pærer ikke kunne rettferdiggjøres under GATT. Poenget er at alle land måtte beregne tollsatser for sine landbruksprodukter som så ble listet opp og omfattet av reduksjonsforpliktelser (jf. «bindingslister»).

50 For eksempel maksimumsgrenser for tilstedeværelsen av rester av veterinære preparater.

sjon som eventuelt kunne rettferdiggjøres som unntak under GATT artikkel XX(b). Etter 1995 kan tiltaket betraktes som et SPS-tiltak, og spørsmålet er da om det oppfyller SPS-avtalens forpliktelser eller ikke. Hvis disse forpliktelsene er oppfylt, kan man samtidig anta at det også vil være i tråd med GATT-avtalen, siden det i utgangspunktet forutsettes at det ikke skal være motstrid mellom ulike avtaler i WTO (selv om dette ikke utelukkes). Spørsmålet blir derfor *om tiltaket oppfyller* avtaleforpliktelser og *ikke om det er et unntak* fra avtaleforpliktelser. Tilsvarende vil gjelde for TBT-tiltak under TBT-avtalen, «Safeguards» under avtalen om «Safeguards», betalingsbalansetiltak under betalingsbalansebestemmelsene etc. Vi har presentert flere tvister der dette har vært problemstillingen, og der GATT artikkel XI ikke har vært rettslig vurdert, for eksempel «hormonsaken» mellom USA/Canada og EU og «asbestsaken» mellom Canada og EU. Et annet illustrerende eksempel er tvisten mellom USA og India i 1999 om sistnevntes importrestriksjoner. USA mente da at de omstridte tiltakene var kvantitative restriksjoner under GATT artikkel XI:1, mens India hevdet at tiltakene var innført av hensynet til betalingsbalansen og derfor kunne vurderes og rettferdiggjøres under disse bestemmelsene. Konklusjonen var den gang at tiltakene var kvantitative restriksjoner i strid med GATT artikkel XI og ikke betalingsbalanserestriksjoner. Betalingsbalansebestemmelsene ble derfor ikke vurdert. *Hva et tiltak defineres som er derfor avgjørende for hvilke regler det vurderes opp imot.*

Det er samtidig viktig å påpeke at det for enkelte avtaler/bestemmelser, særlig for «Safeguards» og betalingsbalanseproblemer, ofte implisitt forutsettes at det omstridte tiltaket er en kvantitativ restriksjon, men *uten at* artikkel XI:1 vurderes.⁵¹ Poenget er at på disse områdene viser avtaletekstene konkret til at slike restriksjoner kan innføres i spesielle tilfeller. Spørsmålet er derfor for det første om man snakker om et tiltak som hører inn under de aktuelle bestemmelsene (for eksempel et betalingsbalansetiltak), og for det andre om den aktuelle saken opppe til vurdering nettopp er et slik spesielt tilfelle.

6.3 Implikasjoner for markedsadgang og eksport av sjømat

Vi har i denne rapporten identifisert både hvilke muligheter som eksisterer med hensyn til å avvike fra det generelle forbudet mot kvantitative restriksjoner i WTO, og hvordan ulike land begrunner og innfører tiltak som inkluderer kvantitative restriksjoner. Det er liten tvil om at kvantitative restriksjoner fortsatt har stor betydning for internasjonal handel til tross for det generelle forbudet i WTO. Samtidig er det skjedd en innstramning i WTOs regelverk (ikke minst i tvisteløsningsordningen) som gjør at det er en relativt høy terskel for å kunne rettferdiggjøre slike restriksjoner. Vi ser da også en tendens til at landene som har innført restriksjoner ofte taper i WTO-tvistene. Et problem på dette området er at det eksisterer mange ulike relevante bestemmelser og at det derfor er vanskelig å få et oversiktlig bilde av både hva som skal defineres som kvantitative restriksjoner, og hva som er gjeldende regelverk. Dette kan bidra til at enkelte stater klarer å «skjule» tiltak som nettopp fungerer som kvantitative restriksjoner.

⁵¹ Se for eksempel WTO (1999h, 2000e).

Når det gjelder implikasjoner for eksport av sjømat, vil vi peke på tre momenter:

- ***Japan står sentralt når det gjelder kvantitative restriksjoner for sjømat***

Japan står fram som et sentralt land når det gjelder kvantitative restriksjoner (relatert til GATT artikkel XI) på import av sjømat. Japan har klart flest notifikasjoner på dette området og har fortsatt en rekke importkvoter for sjømat som er administrert gjennom et komplisert lisensieringssystem. Mange av restriksjonene er for øvrig begrunnet med GATT artikkel XI:2(c) og hensyn knyttet til miljø- og ressursforvaltning (bevare knappe ressurser) under GATT artikkel XX(g). Importrestriksjoner som begrunnes på denne måten kan kun rettferdiggjøres hvis de «.. are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption» (artikkel XX(g)). Tilsvarende kriterier er stilt opp i artikkel XI:2(c) og var et sentralt tema i flere av tvistene under GATT-47 som vi har presentert tidligere. Japan har for øvrig vist til at disse restriksjonene først og fremst er rettet mot nabolandenes eksport av fisk som er fanget i de samme farvann der Japan har innført tiltak for å beskytte fiskeressursene.⁵² Poenget er at det i WTO stilles krav om at importrestriksjoner basert på denne type hensyn må følges opp av nasjonale tiltak.

- ***Kvantitative restriksjoner basert på hensyn relatert til miljø- og ressursforvaltning har betydning for markedsadgangen til eksport av sjømat***

Som vi blant annet ser av eksempelet Japan, brukes hensyn relatert til miljø- og ressursforvaltning som begrunnelse for å innføre og/eller opprettholde importrestriksjoner på sjømatområdet. Vi ser det samme i en rekke GATT- og WTO-tvister relatert til sjømat; «tunfisk»-saken mellom Canada og USA, «tunfisk/delfin»-saken mellom Mexico og USA, «reke/skilpadde»-saken mellom asiatiske land og USA og lakse-saken mellom Canada og Australia. I lakse-saken ble ikke tiltakene vurdert som kvantitative restriksjoner under GATT artikkel XI, men tiltakene hadde likevel som konsekvens at det ble innført restriksjoner på mengden importert sjømat. Poenget er at det også vil være behov for å gå ut over GATT artikkel XI og artikkel XX for å vurdere betydningen av kvantitative restriksjoner basert på miljøhensyn. Siden miljøbegrunnelser (og til dels helsebegrunnelser) står såpass sentralt ved innføringen av slike restriksjoner, kan det også være behov for å se nærmere på forholdet mellom de multilaterale miljøavtalene (MEAs) (og internasjonale standardiseringsorganer som Codex (mattrygghet) og OIE (dyrehelse)), WTO-regelverket og nasjonale importrestriksjoner.

⁵² Opplyst i intervju med Mr. Hiromichi Matsushima ved Japans faste delegasjon til WTO, Geneve 21. februar 2003.

- *U-land kan lettere rettferdiggjøre kvantitative restriksjoner*

Listen over notifiserte kvantitative restriksjoner i kapittel 3 inneholder mange U-land, og det er i den forbindelse verdt å nevne at U-land står i en særstilling i WTO-regelverket og at de derfor lettere kan rettferdiggjøre kvantitative restriksjoner. Dette har blant annet vært tilfelle når det gjelder betalingsbalanseproblemer som i all hovedsak har vært et U-landsfenomen. Det er samtidig verdt å merke seg at betalingsbalanserestriksjoner er blitt stadig sjeldnere etter hvert som U-landenes handelsøkonomi er blitt styrket. WTOs betalingsbalansebestemmelser har dermed også fått redusert betydning. Vi kan uansett ikke på grunnlag av våre funn si noe om hvor viktig U-landenes mulighet for unntak og særbehandling er for markedsadgangen til sjømat - vi kan kun påpeke at det her ligger et potensial som kan utnyttes av U-landene og som potensielt *kan* begrense markedsadgangen.

- *Potensial for innføring av kvantitative restriksjoner i ulike avtaler/regler*

Vi ser at det også ligger et potensial for innføring av kvantitative restriksjoner i avtaler og bestemmelser i WTO som vi i liten grad har fokusert på i denne rapporten. Dette gjelder særlig «safeguards», men også betalingsbalansebestemmelsene, selv om disse er blitt mindre aktuelle i senere år. I tillegg kan tiltak som hører inn under regelverk som dekker andre typer ikke-tariffære handelshindringer – som opprinnelsesregler, inspeksjon før forsendelse, tollbehandling og handelsfasilitering – også i praksis få betydning for mengden sjømat som eksporteres og dermed for markedsadgangen.

6.4 Implikasjoner for videre studier: Hvor går veien videre?

Vi har i denne rapporten kartlagt bestemmelsene om kvantitative restriksjoner i WTO – både det generelle forbudet og mulige unntak fra dette. Hensikten har vært å gi et generelt oversiktsbilde over feltet og å peke på noen aktuelle problemstillinger. En viktig konklusjon er at det er behov for å studere nærmere kvantitative restriksjoner som ikke er direkte koplet opp mot GATT artikkel XI og som dessuten ikke er notifisert til komiteen for markedsadgang. Vi har allerede nevnt noen avtaler/bestemmelser det kan være nyttig å fokusere på, nemlig de som er knyttet til «safeguards», TBT-tiltak, SPS-tiltak og til en viss grad betalingsbalanserestriksjoner, og de som kan knyttes til andre ikke-tariffære handelshindringer, som handelsfasilitering etc. Et annet interessant tema er forholdet mellom tollunioner/frihandelsavtaler og regelverket i WTO. Som vi så i tvisten mellom India og Tyrkia, så utelukker ikke WTO at det i tollunioner/frihandelsavtaler kan være muligheter for å opprettholde kvantitative restriksjoner som ellers er i strid med forpliktelser under WTO. Dette kan være en relevant problemstilling for norsk sjøma-

teksport etter hvert som EU utvides til stadig flere medlemmer. Problemstillingen kan også relateres til den stadig tettere integreringen innenfor regionale frihandelsområder som MERCOSUR og NAFTA. På bakgrunn av våre funn vil vi også trekke fram forholdet mellom WTO og multilaterale miljøavtaler (MEAs) som et viktig område å studere nærmere. Dette har som vi har sett betydning for innføring av kvantitative restriksjoner og står dessuten sentralt på dagsorden både på FNs miljøkonferanser og i WTO-forhandlingene.

Til slutt vil vi påpeke behovet for å studere disse problemene fra et «bottom-up» perspektiv, det vil si å ta utgangspunkt i problemer med kvantitative restriksjoner/ikke-tariffære handelshindringer som sjømateksportørene selv opplever og hvordan problemene konkret arter seg. En slik tilnærming kan samtidig gi bidrag til forståelsen av hvordan regelverket i WTO på disse områdene bør *videreutvikles*.

Kilder

- Borgen, Svein Ole og Frode Veggeland. 2001. *Fisk, mattrygghet og tekniske handelsbindre*. NILF-rapport 2001–11. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Bridges. 2002. *Bridges Trade BioRes - Trade and Biological Resources News Digest*, Vol. 2, No.9, 16 May 2002. Se: <http://www.bridges.org/>
- CBA. 2001. *China Business Associates, Inc. Copyright 2001*. Se: <http://www.america-china.com/chinamarkets/agricultural/a-seafood.com>
- Charnovitz, Steve. 1991. «Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX», *Journal of World Trade*, October 1991.
- Croome, John. 1999. *Reshaping the World Trading System. A History of the Uruguay Round*. Kluwer Law International/World Trade Organization.
- EU. 1997. *Japan's import restrictions on fish to be relaxed*". News from DGFish (European Commission) 11 July 1997.
- EU. 2000. *EU and Japan agree on new fish import quotas*. EU News 31 January 2000, Delegation of the European Commission in Japan. <http://www5.cao.go.jp/otodb/english/mondai/subject/200210707.html>
- GATT. 1976. *Canadian Import Quotas on Eggs*. Report of the Working Party adopted on 17 February 1976 (L/4279 - 23S/91).
- GATT. 1980. *EEC Restrictions on Imports of Apples from Chile*. Report of the Panel adopted on 10 November 1980 (L/5047 - 27S/98)
- GATT. 1982. *United States – Prohibition of Imports of Tuna and Tuna Products from Canada (Conciliation)*. Report of the Panel adopted on 22 February 1982 (L/5198 - 29S/91).
- GATT. 1983. *Panel on Quantitative Restrictions Against Imports of Certain Products from Hong Kong*. Report of the Panel adopted on 12 July 1983 (L/5511 - 30S/129).
- GATT. 1988. *Japan – Restrictions on Imports of Certain Agricultural Products*. Report of the Panel adopted on 2 February 1988 (L/6253 - 35S/163).
- GATT. 1989. *Norway – Restrictions on Imports of Apples and Pears*. Report of the Panel adopted on 22 June 1989 (L/6474 - 36S/306).
- GATT. 1990. *Thailand – Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes*. Report of the Panel adopted on 7 November 1990 (DS10/R - 37S/200).
- GATT. 1991. *United States - Restrictions on Imports of Tuna*. Report of the Panel (un-adopted) (DS21/R - 39S/155).
- GATT. 1994. *United States - Restrictions on Imports of Tuna*. Report of the Panel (un-adopted) (DS29/R).
- Grieco, Joseph M. 1990. *Cooperation Among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*. Ithaca: Cornell University Press.
- Josupeit, H. 2002 *Basic principles of GATT*. Regional Programme of the Uruguay Round and Future Negotiations of Interest to the Fishing Industry, Malé, 5-6 November 2002.

- MAFF. 2002. Report on Agricultural, Forestry and Fishery Trades in 2002. March 2002, Ministry of Agriculture, Forestry and Fisheries, Japan.
- MAOC. 2002. 7th Report of Market Access Ombudsman Council, March 18, 2002, Japan.
- OECD. 2002. *Fisheries Market Liberalisations Study*. AGR/FI(2002)8/PART1 and PART2, For Official Use, 12 September 2002.
- Rao, P.K. 2001. *Environmental Trade Disputes and the WTO*. Pinnintipublishers.
- Rogowsky, Robert A. 2001. «WTO Disputes: Building International Law on Safeguards», *Virginia Lawyer*, International Law Section, June/July 2001, s.1- 7.
- Skully, David. 2001. *Economics of Tariff-Rate Quota Administration*. ERS Technical Bulletin No.1893. The Economic Research Service, U.S. Department of Agriculture.
- UNEP/IISD 2000. *Environment and Trade: A Handbook*. The United Nations Environment Programme and the International Institute for Sustainable Development.
- Veggeland, Frode. 2001. «Effekter av internasjonale regimer: WTO og «hormonsaken» mellom EU og USA», *Internasjonal Politikk*, Vol. 59, Nr.3: 333-366.
- Veggeland, Frode; Svein Ole Borgen; Stig Gezelius og Christel Elvestad. 2002. *TBT-avtalen i WTO – tekniske handelshindringer og internasjonal handel med sjømat*. NILF-rapport 2002-3. Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- WTO. 1996. *Decision on Notification Procedures for Quantitative Restrictions*. Adopted by the Council for Trade in Goods on 1 December 1995 (G/L/59).
- WTO 1997. *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. Complaint by Canada. Report of the panel, 18 August 1997 (WT/DS48/R/CAN).
- WTO. 1998a. *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. Report of the Panel, 15 May 1998 (WT/DS58/R).
- WTO. 1998b. *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. AB-1998-4. Report of the Appellate Body, 12 October 1998 (WT/DS58/AB/R).
- WTO. 1998c. «Module 2. Goods: Market Access», i WTO: *World Trade Organization. A Training Package*, 15 December 1998.
- WTO 1998d. *EC Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*. AB-1997-4. Report of the Appellate Body, 16 January 1998 (WT/DS26/AB/R & WT/DS48/AB/R).
- WTO 1998e. *Australia - Measures Affecting Importation of Salmon*. Report of the Panel, 12 June 1998 (WT/DS18/R).
- WTO 1998f. *Australia - Measures Affecting Importation of Salmon*. AB-1998-5. Report of the Appellate Body, 22 October 1998 (WT/DS18/AB/R).
- WTO 1998g. *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*. Report of the Panel, 27 October 1998 (WT/DS76/R).
- WTO. 1998h. *Trade Policy Review – Hungary*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/40).
- WTO 1999a. *The Legal Texts. The Results of the Uruguay Round of the Multilateral Trade Negotiations*. Cambridge University Press.
- WTO. 1999b. *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*. Report of the Panel, 6 April 1999 (WT/DS90/R).

- WTO. 1999c. *India – Quantitative Restrictions on Imports of Agricultural, Textile and Industrial Products*. AB-1999-3. Report of the Appellate Body, 23 August 1999 (WT/DS90/AB/R).
- WTO. 1999d. *Turkey – Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products*. Report of the Panel, 31 May 1999 (WT/DS34/R).
- WTO. 1999e. *Turkey - Restrictions on Imports of Textile and Clothing Products - AB-1999-5*. Report of the Appellate Body, 22 October 1999 (WT/DS34/AB/R).
- WTO 1999f. *Japan – Measures Affecting Agricultural Products*. AB-1998-8. Report of the Appellate Body, 22 February 1999 (WT/DS76/AB/R).
- WTO. 1999g. *Trade Policy Review – Egypt*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/55).
- WTO. 1999h. *Korea - Definitive Safeguard Measure on Imports of Certain Dairy Products*. Report of the Panel, 21 June 1999 (WT/DS98/R).
- WTO. 2000a. *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*. Report of the Panel, 18 September 2000 (WT/DS135/R).
- WTO. 2000b. *Trade Policy Review – Poland*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/71).
- WTO. 2000c. *Trade Policy Review – Brazil*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/75).
- WTO. 2000d. *Trade Policy Review – Japan*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/76).
- WTO. 2000e. *United States - Definitive Safeguard Measures on Imports of Wheat Gluten from the European Communities*. Report of the Panel, 31 July 2000 (WT/DS166/R).
- WTO. 2001a. *European Communities – Measures Affecting Asbestos and Asbestos-Containing Products*. AB-2000-11. Report of the Appellate Body, 12 March 2001 (WT/DS135/AB/R).
- WTO. 2001b. *India – Measures Affecting the Automotive Sector*. Report of the Panel, 21 December 2001 (WT/DS146/R & WT/DS175/R).
- WTO. 2001c. *United States - Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products - Recourse to Article 21.5 of the DSU by Malaysia*. AB-2001-4. Report of the Appellate Body, 22 October 2001 (WT/DS58/AB/RW).
- WTO. 2001d. *Doha Ministerial 2001: Ministerial Declaration, adopted 14 November 2001* (WT/MIN(01)/DEC/1).
- WTO, 2001e: Report of the Working Party on the Accession of the Separate Custom Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu (Chinese Taipei). WTO, 5 October 2001 (WT/ACC/TPKM/18).
- WTO. 2001f. *Accession of the Peoples Republic of China, Decision of 10 November 2001*. WTO, 23 November 2001 (WT/L/432, Annex 3).
- WTO. 2001g. *Trade Policy Review – USA*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/88).
- WTO. 2001h. *Trade Policy Reviews – Malaysia*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/92).
- WTO. 2002a. *Trade Policy Review – India*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/100).

- WTO. 2002b. *Trade Policy Review – South Korea*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/73).
- WTO. 2002c. *Trade Policy Review – The Dominican Republic*: Report by the Secretariat (WT/TPR/S/105).
- WTO. 2002d. *Trade Policy Review – Australia*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/104).
- WTO. 2002e. *Trade Policy Reviews – European Union*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/102).
- WTO. 2002f. *Trade Policy Reviews – Venezuela*. Report by the Secretariat (WT/TPR/S/108).
- WTO. 2003. *Replies to Questionnaire on Import Licensing Procedures*. Notification under Article 7.3 of the Agreement on Import Licensing Procedures Macao, China. Committee on Import Licensing, 7 January 2003 (G/LIC/N/3/MAC/5).
- WTO Secretariat. 1999. *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Kluwer Law International/World Trade Organization.

Vedlegg 1: GATT artikkel XI og unntak fra forbudet mot kvantitative restriksjoner i andre GATT-bestemmelser⁵³

GENERAL AGREEMENT ON TARIFFS AND TRADE

Article XI: General Elimination of Quantitative Restrictions

1. No prohibitions or restrictions other than duties, taxes or other charges, whether made effective through quotas, import or export licences or other measures, shall be instituted or maintained by any contracting party on the importation of any product of the territory of any other contracting party or on the exportation or sale for export of any product destined for the territory of any other contracting party.

2. The provisions of paragraph I of this Article shall not extend to the following:

(a) Export prohibitions or restrictions temporarily applied to prevent or relieve critical shortages of foodstuffs or other products essential to the exporting contracting party;

(b) Import and export prohibitions or restrictions necessary to the application of standards or regulations for the classification, grading or marketing of commodities in international trade;

(c) Import restrictions on any agricultural or fisheries product, imported in any form,* necessary to the enforcement of governmental measures which operate:

(i) to restrict the quantities of the like domestic product permitted to be marketed or produced, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted; or

(ii) to remove a temporary surplus of the like domestic product, or, if there is no substantial domestic production of the like product, of a domestic product for which the imported product can be directly substituted, by making the surplus available to certain groups of domestic consumers free of charge or at prices below the current market level; or

(iii) to restrict the quantities permitted to be produced of any animal product the production of which is directly dependent, wholly or mainly, on the imported commodity, if the domestic production of that commodity is relatively negligible.

Any contracting party applying restrictions on the importation of any product pursuant to subparagraph (c) of this paragraph shall give public notice of the total quantity or value of the product permitted to be imported during a specified future period and of any change in such quantity or value. Moreover, any restrictions applied under (i) above shall not be such as will reduce the total of imports relative to the total of domestic production, as compared with the proportion which might reasonably be expected to rule between the two in the absence of restrictions. In determining this proportion, the contracting party shall pay due regard to the proportion prevailing during a previous representative period and to any special factors** which may have affected or may be affecting the trade in the product concerned.

⁵³ Her er kun de unntak som er listet opp i WTO (1998c) tatt med.

** The term "in any form" in this paragraph covers the same products when in an early stage of processing and still perishable, which compete directly with the fresh product and if freely imported would tend to make the restriction on the fresh product ineffective.*

*** The term "special factors" includes changes in relative productive efficiency as between domestic and foreign producers, or as between different foreign producers, but not changes artificially brought about by means not permitted under the Agreement.*

Article XII: Restrictions to Safeguard the Balance of Payments

1. Notwithstanding the provisions of paragraph 1 of Article XI, any contracting party, in order to safeguard its external financial position and its balance of payments, may restrict the quantity or value of merchandise permitted to be imported, subject to the provisions of the following paragraphs of this Article.

2.(a) Import restrictions instituted, maintained or intensified by a contracting party under this Article shall not exceed those necessary:

(i) to forestall the imminent threat of, or to stop, a serious decline in its monetary reserves; or

(ii) in the case of a contracting party with very low monetary reserves, to achieve a reasonable rate of increase in its reserves.

Due regard shall be paid in either case to any special factors which may be affecting the reserves of such contracting party or its need for reserves, including, where special external credits or other resources are available to it, the need to provide for the appropriate use of such credits or resources.

(b) Contracting parties applying restrictions under sub- paragraph (a) of this paragraph shall progressively relax them as such conditions improve, maintaining them only to the extent that the conditions specified in that sub-paragraph still justify their application. They shall eliminate the restrictions when conditions would no longer justify their institution or maintenance under that subparagraph.

3. (a) Contracting parties undertake, in carrying out their domestic policies, to pay due regard to the need for maintaining or restoring equilibrium in their balance of payments on a sound and lasting basis and to the desirability of avoiding an uneconomic employment of productive resources. They recognize that, in order to achieve these ends, it is desirable so far as possible to adopt measures which expand rather than contract international trade.

(b) Contracting parties applying restrictions under this Article may determine the incidence of the restrictions on imports of different products or classes of products in such a way as to give priority to the importation of those products which are more essential.

(c) Contracting parties applying restrictions under this Article undertake:

(i) to avoid unnecessary damage to the commercial or economic interests of any other contracting party;*

(ii) not to apply restrictions so as to prevent unreasonably the importation of any description of goods in minimum commercial quantities the exclusion of which would impair regular channels of trade; and (iii) not to apply restrictions which would prevent the importations of commercial samples or prevent compliance with patent, trade mark, copyright, or similar procedures.

(d) The contracting parties recognize that, as a result of domestic policies directed towards the achievement and maintenance of full and productive employment or towards the development of economic resources, a contracting party may experience a high level of demand for imports involving a threat to its monetary reserves of the sort referred to in paragraph 2 (a) of this Article. Accordingly, a contracting party otherwise complying with the provisions of this Article shall not be required to withdraw or modify restrictions on the ground that a change in those policies would render unnecessary restrictions which it is applying under this Article.

4. (a) Any contracting party applying new restrictions or raising the general level of its existing restrictions by a substantial intensification of the measures applied under this Article shall immediately after instituting or intensifying such restrictions (or, in circumstances in which prior consultation is practicable, before doing so) consult with the CONTRACTING PARTIES as to the nature of its balance of payments difficulties, alternative corrective measures which may be available, and the possible effect of the restrictions on the economies of other contracting parties.

(b) On a date to be determined by them,* the CONTRACTING PARTIES shall review all restrictions still applied under this Article on that date. Beginning one year after that date, contracting parties applying import restrictions under this Article shall enter into consultations of the type provided for in subparagraph (a) of this paragraph with the CONTRACTING PARTIES annually.

(c) (i) If, in the course of consultations with a contracting party under subparagraph (a) or (b) above, the CONTRACTING PARTIES find that the restrictions are not consistent with provisions of this Article or with those of Article XIII (subject to the provisions of Article XIV), they shall indicate the nature of the inconsistency and may advise that the restrictions be suitably modified.

(ii) If, however, as a result of the consultations, the CONTRACTING PARTIES determine that the restrictions are being applied in a manner involving an inconsistency of a serious nature with the provisions of this Article or with those of Article XIII (subject to the provisions of Article XIV) and that damage to the trade of any contracting party is caused or threatened thereby, they shall so inform the contracting party applying the restrictions and shall make appropriate recommendations for securing conformity with such provisions within the specified period of time. If such contracting party does not comply with these recommendations within the specified period, the CONTRACTING PARTIES may release any contracting party the trade of which is adversely affected by the restrictions from such obligations under this Agreement towards the contracting party applying the restrictions as they determine to be appropriate in the circumstances.

(d) The CONTRACTING PARTIES shall invite any contracting party which is applying restrictions under this Article to enter into consultations with them at the request of any contracting party which can establish a prima facie case that the restrictions are inconsistent with the provisions of this Article or with those of Article XIII (subject to the provisions of Article XIV) and that its trade is adversely affected thereby. However, no such invitation shall be

issued unless the CONTRACTING PARTIES have ascertained that direct discussions between the contracting parties concerned have not been successful. If, as a result of the consultations with the CONTRACTING PARTIES, no agreement is reached and they determine that the restrictions are being applied inconsistently with such provisions, and that damage to the trade of the contracting party initiating the procedure is caused or threatened thereby, they shall recommend the withdrawal or modification of the restrictions. If the restrictions are not withdrawn or modified within such time as the CONTRACTING PARTIES may prescribe, they may release the contracting party initiating the procedure from such obligations under this Agreement towards the contracting party applying the restrictions as they determine to be appropriate in the circumstances.

(e) In proceeding under this paragraph, the CONTRACTING PARTIES shall have due regard to any special external factors adversely affecting the export trade of the contracting party applying the restrictions.*

(f) Determinations under this paragraph shall be rendered expeditiously and, if possible, within sixty days of the initiation of the consultations.

5. If there is a persistent and widespread application of import restrictions under this Article, indicating the existence of a general disequilibrium which is restricting international trade, the CONTRACTING PARTIES shall initiate discussions to consider whether other measures might be taken, either by those contracting parties the balance of payments of which are under pressure or by those the balance of payments of which are tending to be exceptionally favourable, or by any appropriate intergovernmental organization, to remove the underlying causes of the disequilibrium. On the invitation of the CONTRACTING PARTIES, contracting parties shall participate in such discussions.

Article XVIII: Governmental Assistance to Economic Development

1. The contracting parties recognize that the attainment of the objectives of this Agreement will be facilitated by the progressive development of their economies, particularly of those contracting parties the economies of which can only support low standards of living* and are in the early stages of development.*

2. The contracting parties recognize further that it may be necessary for those contracting parties, in order to implement programmes and policies of economic development designed to raise the general standard of living of their people, to take protective or other measures affecting imports, and that such measures are justified in so far as they facilitate the attainment of the objectives of this Agreement. They agree, therefore, that those contracting parties should enjoy additional facilities to enable them (a) to maintain sufficient flexibility in their tariff structure to be able to grant the tariff protection required for the establishment of a particular industry* and (b) to apply quantitative restrictions for balance of payments purposes in a manner which takes full account of the continued high level of demand for imports likely to be generated by their programmes of economic development.

3. The contracting parties recognize finally that, with those additional facilities which are provided for in Sections A and B of this Article, the provisions of this Agreement would normally be sufficient to enable contracting parties to meet the requirements of their economic development. They agree, however, that there may be circumstances where no measure consistent with those provisions is practicable to permit a contracting party in the process of economic development to grant the governmental assistance required to promote the establish-

ment of particular industries* with a view to raising the general standard of living of its people. Special procedures are laid down in Sections C and D of this Article to deal with those cases.

4. (a) Consequently, a contracting party, the economy of which can only support low standards of living* and is in the early stages of development,* shall be free to deviate temporarily from the provisions of the other Articles of this Agreement, as provided in Sections A, B and C of this Article.

(b) A contracting party, the economy of which is in the process of development, but which does not come within the scope of subparagraph (a) above, may submit applications to the CONTRACTING PARTIES under Section D of this Article.

5. The contracting parties recognize that the export earnings of contracting parties, the economies of which are of the type described in paragraph 4 (a) and (b) above and which depend on exports of a small number of primary commodities, may be seriously reduced by a decline in the sale of such commodities. Accordingly, when the exports of primary commodities by such a contracting party are seriously affected by measures taken by another contracting party, it may have resort to the consultation provisions of Article XXII of this Agreement.

6. The CONTRACTING PARTIES shall review annually all measures applied pursuant to the provisions of Sections C and D of this Article.

Section A

7. (a) If a contracting party coming within the scope of paragraph 4 (a) of this Article considers it desirable, in order to promote the establishment of a particular industry* with a view to raising the general standard of living of its people, to modify or withdraw a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, it shall notify the CONTRACTING PARTIES to this effect and enter into negotiations with any contracting party with which such concession was initially negotiated, and with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest therein. If agreement is reached between such contracting parties concerned, they shall be free to modify or withdraw concessions under the appropriate Schedules to this Agreement in order to give effect to such agreement, including any compensatory adjustments involved.

(b) If agreement is not reached within sixty days after the notification provided for in subparagraph (a) above, the contracting party which proposes to modify or withdraw the concession may refer the matter to the CONTRACTING PARTIES which shall promptly examine it. If they find that the contracting party which proposes to modify or withdraw the concession has made every effort to reach an agreement and that the compensatory adjustment offered by it is adequate, that contracting party shall be free to modify or withdraw the concession if, at the same time, it gives effect to the compensatory adjustment. If the CONTRACTING PARTIES do not find that the compensation offered by a contracting party proposing to modify or withdraw the concession is adequate, but find that it has made every reasonable effort to offer adequate compensation, that contracting party shall be free to proceed with such modification or withdrawal. If such action is taken, any other contracting party referred to in subparagraph (a) above shall be free to modify or withdraw substantially equivalent concessions initially negotiated with the contracting party which has taken the action.*

Section B

8. The contracting parties recognize that contracting parties coming within the scope of paragraph 4 (a) of this Article tend, when they are in rapid process of development, to experience balance of payments difficulties arising mainly from efforts to expand their internal markets as well as from the instability in their terms of trade.

9. In order to safeguard its external financial position and to ensure a level of reserves adequate for the implementation of its programme of economic development, a contracting party coming within the scope of paragraph 4 (a) of this Article may, subject to the provisions of paragraphs 10 to 12, control the general level of its imports by restricting the quantity or value of merchandise permitted to be imported; Provided that the import restrictions instituted, maintained or intensified shall not exceed those necessary: (a) to forestall the threat of, or to stop, a serious decline in its monetary reserves, or (b) in the case of a contracting party with inadequate monetary reserves, to achieve a reasonable rate of increase in its reserves.

Due regard shall be paid in either case to any special factors which may be affecting the reserves of the contracting party or its need for reserves, including, where special external credits or other resources are available to it, the need to provide for the appropriate use of such credits or resources.

10. In applying these restrictions, the contracting party may determine their incidence on imports of different products or classes of products in such a way as to give priority to the importation of those products which are more essential in the light of its policy of economic development; Provided that the restrictions are so applied as to avoid unnecessary damage to the commercial or economic interests of any other contracting party and not to prevent unreasonably the importation of any description of goods in minimum commercial quantities the exclusion of which would impair regular channels of trade; and Provided further that the restrictions are not so applied as to prevent the importation of commercial samples or to prevent compliance with patent, trade mark, copyright or similar procedures.

11. In carrying out its domestic policies, the contracting party concerned shall pay due regard to the need for restoring equilibrium in its balance of payments on a sound and lasting basis and to the desirability of assuring an economic employment of productive resources. It shall progressively relax any restrictions applied under this Section as conditions improve, maintaining them only to the extent necessary under the terms of paragraph 9 of this Article and shall eliminate them when conditions no longer justify such maintenance; Provided that no contracting party shall be required to withdraw or modify restrictions on the ground that a change in its development policy would render unnecessary the restrictions which it is applying under this Section.*

12. (a) Any contracting party applying new restrictions or raising the general level of its existing restrictions by a substantial intensification of the measures applied under this Section, shall immediately after instituting or intensifying such restrictions (or, in circumstances in which prior consultation is practicable, before doing so) consult with the CONTRACTING PARTIES as to the nature of its balance of payments difficulties, alternative corrective measures which may be available, and the possible effect of the restrictions on the economies of other contracting parties.

(b) On a date to be determined by them* the CONTRACTING PARTIES shall review all restrictions still applied under this Section on that date. Beginning two years after that date, contracting parties applying restrictions under this Section shall enter into consultations of the

type provided for in subparagraph (a) above with the CONTRACTING PARTIES at intervals of approximately, but not less than, two years according to a programme to be drawn up each year by the CONTRACTING PARTIES; Provided that no consultation under this subparagraph shall take place within two years after the conclusion of a consultation of a general nature under any other provision of this paragraph.

(c) (i) If, in the course of consultations with a contracting party under subparagraph (a) or (b) of this paragraph, the CONTRACTING PARTIES find that the restrictions are not consistent with the provisions of this Section or with those of Article XIII (subject to the provisions of Article XIV), they shall indicate the nature of the inconsistency and may advise that the restrictions be suitably modified.

(ii) If, however, as a result of the consultations, the CONTRACTING PARTIES determine that the restrictions are being applied in a manner involving an inconsistency of a serious nature with the provisions of this Section or with those of Article XIII (subject to the provisions of Article XIV) and that damage to the trade of any contracting party is caused or threatened thereby, they shall so inform the contracting party applying the restrictions and shall make appropriate recommendations for securing conformity with such provisions within a specified period. If such contracting party does not comply with these recommendations within the specified period, the CONTRACTING PARTIES may release any contracting party the trade of which is adversely affected by the restrictions from such obligations under this Agreement towards the contracting party applying the restrictions as they determine to be appropriate in the circumstances.

(d) The CONTRACTING PARTIES shall invite any contracting party which is applying restrictions under this Section to enter into consultations with them at the request of any contracting party which can establish a prima facie case that the restrictions are inconsistent with the provisions of this Section or with those of Article XIII (subject to the provisions of Article XIV) and that its trade is adversely affected thereby. However, no such invitation shall be issued unless the CONTRACTING PARTIES have ascertained that direct discussions between the contracting parties concerned have not been successful. If, as a result of the consultations with the CONTRACTING PARTIES no agreement is reached and they determine that the restrictions are being applied inconsistently with such provisions, and that damage to the trade of the contracting party initiating the procedure is caused or threatened thereby, they shall recommend the withdrawal or modification of the restrictions. If the restrictions are not withdrawn or modified within such time as the CONTRACTING PARTIES may prescribe, they may release the contracting party initiating the procedure from such obligations under this Agreement towards the contracting party applying the restrictions as they determine to be appropriate in the circumstances.

(e) If a contracting party against which action has been taken in accordance with the last sentence of subparagraph (c) (ii) or (d) of this paragraph, finds that the release of obligations authorized by the CONTRACTING PARTIES adversely affects the operation of its programme and policy of economic development, it shall be free, not later than sixty days after such action is taken, to give written notice to the Executive Secretary(2) to the Contracting Parties of its intention to withdraw from this Agreement and such withdrawal shall take effect on the sixtieth day following the day on which the notice is received by him.

(f) In proceeding under this paragraph, the CONTRACTING PARTIES shall have due regard to the factors referred to in paragraph 2 of this Article. Determinations under this paragraph shall be rendered expeditiously and, if possible, within sixty days of the initiation of the consultations.

Section C

13. If a contracting party coming within the scope of paragraph 4 (a) of this Article finds that governmental assistance is required to promote the establishment of a particular industry* with a view to raising the general standard of living of its people, but that no measure consistent with the other provisions of this Agreement is practicable to achieve that objective, it may have recourse to the provisions and procedures set out in this Section.*

14. The contracting party concerned shall notify the CONTRACTING PARTIES of the special difficulties which it meets in the achievement of the objective outlined in paragraph 13 of this Article and shall indicate the specific measure affecting imports which it proposes to introduce in order to remedy these difficulties. It shall not introduce that measure before the expiration of the time-limit laid down in paragraph 15 or 17, as the case may be, or if the measure affects imports of a product which is the subject of a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, unless it has secured the concurrence of the CONTRACTING PARTIES in accordance with provisions of paragraph 18; Provided that, if the industry receiving assistance has already started production, the contracting party may, after informing the CONTRACTING PARTIES, take such measures as may be necessary to prevent, during that period, imports of the product or products concerned from increasing substantially above a normal level.*

15. If, within thirty days of the notification of the measure, the CONTRACTING PARTIES do not request the contracting party concerned to consult with them,* that contracting party shall be free to deviate from the relevant provisions of the other Articles of this Agreement to the extent necessary to apply the proposed measure.

16. If it is requested by the CONTRACTING PARTIES to do so, *the contracting party concerned shall consult with them as to the purpose of the proposed measure, as to alternative measures which may be available under this Agreement, and as to the possible effect of the measure proposed on the commercial and economic interests of other contracting parties. If, as a result of such consultation, the CONTRACTING PARTIES agree that there is no measure consistent with the other provisions of this Agreement which is practicable in order to achieve the objective outlined in paragraph 13 of this Article, and concur* in the proposed measure, the contracting party concerned shall be released from its obligations under the relevant provisions of the other Articles of this Agreement to the extent necessary to apply that measure.

17. If, within ninety days after the date of the notification of the proposed measure under paragraph 14 of this Article, the CONTRACTING PARTIES have not concurred in such measure, the contracting party concerned may introduce the measure proposed after informing the CONTRACTING PARTIES.

18. If the proposed measure affects a product which is the subject of a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, the contracting party concerned shall enter into consultations with any other contracting party with which the concession was initially negotiated, and with any other contracting party determined by the CONTRACTING PARTIES to have a substantial interest therein. The CONTRACTING PARTIES shall concur* in the measure if they agree that there is no measure consistent with the other provisions of this Agreement which is practicable in order to achieve the objective set forth in paragraph 13 of this Article, and if they are satisfied:

- (a) that agreement has been reached with such other contracting parties as a result of the consultations referred to above, or
- (b) if no such agreement has been reached within sixty days after the notification provided for in paragraph 14 has been received by the CONTRACTING PARTIES, that the contracting party having recourse to this Section has made all reasonable efforts to reach an agreement and that the interests of other contracting parties are adequately safeguarded.*

The contracting party having recourse to this Section shall thereupon be released from its obligations under the relevant provisions of the other Articles of this Agreement to the extent necessary to permit it to apply the measure.

19. If a proposed measure of the type described in paragraph 13 of this Article concerns an industry the establishment of which has in the initial period been facilitated by incidental protection afforded by restrictions imposed by the contracting party concerned for balance of payments purposes under the relevant provisions of this Agreement, that contracting party may resort to the provisions and procedures of this Section; Provided that it shall not apply the proposed measure without the concurrence* of the CONTRACTING PARTIES.*

20. Nothing in the preceding paragraphs of this Section shall authorize any deviation from the provisions of Articles I, II and XIII of this Agreement. The provisos to paragraph 10 of this Article shall also be applicable to any restriction under this Section.

21. At any time while a measure is being applied under paragraph 17 of this Article any contracting party substantially affected by it may suspend the application to the trade of the contracting party having recourse to this Section of such substantially equivalent concessions or other obligations under this Agreement the suspension of which the CONTRACTING PARTIES do not disapprove;* Provided that sixty days' notice of such suspension is given to the CONTRACTING PARTIES not later than six months after the measure has been introduced or changed substantially to the detriment of the contracting party affected. Any such contracting party shall afford adequate opportunity for consultation in accordance with the provisions of Article XXII of this Agreement.

Section D

22. A contracting party coming within the scope of subparagraph 4 (b) of this Article desiring, in the interest of the development of its economy, to introduce a measure of the type described in paragraph 13 of this Article in respect of the establishment of a particular industry* may apply to the CONTRACTING PARTIES for approval of such measure. The CONTRACTING PARTIES shall promptly consult with such contracting party and shall, in making their decision, be guided by the considerations set out in paragraph 16. If the CONTRACTING PARTIES concur* in the proposed measure the contracting party concerned shall be released from its obligations under the relevant provisions of the other Articles of this Agreement to the extent necessary to permit it to apply the measure. If the proposed measure affects a product which is the subject of a concession included in the appropriate Schedule annexed to this Agreement, the provisions of paragraph 18 shall apply.*

23. Any measure applied under this Section shall comply with the provisions of paragraph 20 of this Article.

Article XIX: Emergency Action on Imports of Particular Products

1. (a) If, as a result of unforeseen developments and of the effect of the obligations incurred by a contracting party under this Agreement, including tariff concessions, any product is being imported into the territory of that contracting party in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers in that territory of like or directly competitive products, the contracting party shall be free, in respect of such product, and to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury, to suspend the obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession.

(b) If any product, which is the subject of a concession with respect to a preference, is being imported into the territory of a contracting party in the circumstances set forth in subparagraph (a) of this paragraph, so as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or directly competitive products in the territory of a contracting party which receives or received such preference, the importing contracting party shall be free, if that other contracting party so requests, to suspend the relevant obligation in whole or in part or to withdraw or modify the concession in respect of the product, to the extent and for such time as may be necessary to prevent or remedy such injury.

2. Before any contracting party shall take action pursuant to the provisions of paragraph 1 of this Article, it shall give notice in writing to the CONTRACTING PARTIES as far in advance as may be practicable and shall afford the CONTRACTING PARTIES and those contracting parties having a substantial interest as exporters of the product concerned an opportunity to consult with it in respect of the proposed action. When such notice is given in relation to a concession with respect to a preference, the notice shall name the contracting party which has requested the action. In critical circumstances, where delay would cause damage which it would be difficult to repair, action under paragraph 1 of this Article may be taken provisionally without prior consultation, on the condition that consultation shall be effected immediately after taking such action.

3. (a) If agreement among the interested contracting parties with respect to the action is not reached, the contracting party which proposes to take or continue the action shall, nevertheless, be free to do so, and if such action is taken or continued, the affected contracting parties shall then be free, not later than ninety days after such action is taken, to suspend, upon the expiration of thirty days from the day on which written notice of such suspension is received by the CONTRACTING PARTIES, the application to the trade of the contracting party taking such action, or, in the case envisaged in paragraph 1 (b) of this Article, to the trade of the contracting party requesting such action, of such substantially equivalent concessions or other obligations under this Agreement the suspension of which the CONTRACTING PARTIES do not disapprove.

(b) Notwithstanding the provisions of subparagraph (a) of this paragraph, where action is taken under paragraph 2 of this Article without prior consultation and causes or threatens serious injury in the territory of a contracting party to the domestic producers of products affected by the action, that contracting party shall, where delay would cause damage difficult to repair, be free to suspend, upon the taking of the action and throughout the period of consultation, such concessions or other obligations as may be necessary to prevent or remedy the injury.

Article XX: General Exceptions

Subject to the requirement that such measures are not applied in a manner which would constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade, nothing in this Agreement shall be construed to prevent the adoption or enforcement by any contracting party of measures:

- (a) necessary to protect public morals;
- (b) necessary to protect human, animal or plant life or health;
- (c) relating to the importations or exportations of gold or silver;
- (d) necessary to secure compliance with laws or regulations which are not inconsistent with the provisions of this Agreement, including those relating to customs enforcement, the enforcement of monopolies operated under paragraph 4 of Article II and Article XVII, the protection of patents, trade marks and copyrights, and the prevention of deceptive practices;
- (e) relating to the products of prison labour;
- (f) imposed for the protection of national treasures of artistic, historic or archaeological value;
- (g) relating to the conservation of exhaustible natural resources if such measures are made effective in conjunction with restrictions on domestic production or consumption;
- (h) undertaken in pursuance of obligations under any intergovernmental commodity agreement which conforms to criteria submitted to the CONTRACTING PARTIES and not disapproved by them or which is itself so submitted and not so disapproved;*
- (i) involving restrictions on exports of domestic materials necessary to ensure essential quantities of such materials to a domestic processing industry during periods when the domestic price of such materials is held below the world price as part of a governmental stabilization plan; Provided that such restrictions shall not operate to increase the exports of or the protection afforded to such domestic industry, and shall not depart from the provisions of this Agreement relating to non-discrimination;
- (j) essential to the acquisition or distribution of products in general or local short supply; Provided that any such measures shall be consistent with the principle that all contracting parties are entitled to an equitable share of the international supply of such products, and that any such measures, which are inconsistent with the other provisions of the Agreement shall be discontinued as soon as the conditions giving rise to them have ceased to exist. The CONTRACTING PARTIES shall review the need for this sub-paragraph not later than 30 June 1960.

Article XXI: Security Exceptions

Nothing in this Agreement shall be construed

- (a) to require any contracting party to furnish any information the disclosure of which it considers contrary to its essential security interests; or
- (b) to prevent any contracting party from taking any action which it considers necessary for the protection of its essential security interests
 - (i) relating to fissionable materials or the materials from which they are derived;
 - (ii) relating to the traffic in arms, ammunition and implements of war and to such traffic in other goods and materials as is carried on directly or indirectly for the purpose of supplying a military establishment;
 - (iii) taken in time of war or other emergency in international relations; or
- (c) to prevent any contracting party from taking any action in pursuance of its obligations under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security.