
NOTAT 2010–15

WTO og subsidier

Regelverk og tvisteløsning på landbruksområdet

Frode Veggeland



NILF

Norsk institutt for
landbruksøkonomisk forskning

Serie	Notat
Redaktør	Agnar Hegrenes
Tittel	WTO og subsidier. Regelverk og tvisteløsning på landbruksområdet
Forfattere	Frode Veggeland
Prosjekt	Praktisering av WTO-regelverket – fredsklausulen, tvisteløsning og safeguardbestemmelser (L071)
Utgiver	Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning (NILF)
Utgiversted	Oslo
Utgivelsesår	2010
Antall sider	41
ISBN	978-82-7077-782-2
ISSN	0805-9691
Emneord	WTO, landbruk, subsidier, tvisteløsning

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 driftsgranskingene i jord- og skogbruk.
- Utvikler hjelpemidler for driftsplanlegging og regnskapsføring.
- Finansieres av Landbruks- og matdepartementet, Norges forskningsråd og gjennom oppdrag for offentlig og privat sektor.
- Hovedkontor i Oslo og distriktskontor i Bergen, Trondheim og Bodø.

Forord

Notatet beskriver WTOs subsidieregulering med særlig fokus på tvisteløsning knyttet til regulering av støtteordninger på landbruksområdet. I tillegg til en presentasjon av WTOs subsidieregler, inneholder notatet analyser av noen prinsipielt viktige tvister som er blitt ført i WTO knyttet til landbrukssubsidier. Notatet er skrevet av Frode Veggeland. Klaus Mittenzwei har bidratt på den delen av notatet som handler om relevans for Norge og har også gitt kommentarer til notatet som helhet. Agnar Hegrenes har også lest og kommentert notatet. Notatet inngår som del av prosjektet «Praktisering av WTO-regelverket – fredsklausulen, tvisteløsning og safeguardbestemmelser», finansiert av Avtalestyret for forskningsmidler over jordbruksavtalen. Det er tidligere publisert et annet notat på prosjektet som handler om betydningen av WTO og praktisering av safeguards på landbruksområdet (NILF-notat nr. 2008-19). Takk til Siw Stadheim for korrekturlesing og til Anne Bente Ellevold for å ha tilrettelagt manuskriptet for trykking.

Oslo, september 2010
Ivar Pettersen

Innhold

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Formål med notatet.....	1
1.2	WTO-regelverket og subsidier: bakgrunn.....	1
1.3	Notatets struktur.....	2
2	LANDBRUK OG WTOS SUBSIDIEREGLER.....	3
2.1	Innledning.....	3
2.2	Subsidier – regelverk og prosedyrer i WTO.....	3
2.2.1	WTOs generelle subsidieregler: GATT artikkel VI og artikkel XVI og avtalen om subsidier og utjevningstiltak.....	3
2.2.2	Kort om WTOs beslutningssystem knyttet opp mot subsidieavtalen.....	5
2.2.3	WTOs regulering av landbrukssubsidier.....	6
2.2.4	Landbruksavtalens artikkel 13: «fredsklausulen».....	7
2.2.5	Kort om WTOs beslutningssystem knyttet opp mot landbruksavtalen.....	8
2.2.6	Kort om WTOs tvisteløsningssystem.....	9
2.3	Landbrukssubsidier som tema i Doha-runden.....	10
3	WTOS SUBSIDIEREGLER OG TVISTELØSNING PÅ LANDBRUKSOMRÅDET.....	13
3.1	Innledning.....	13
3.2	Subsidier, fredsklausul og tvisteløsning på landbruksområdet.....	13
3.2.1	Tvist 1: Brasil vs. Filippinene angående utjevningstiltak på tørket kokosnøtt (DS22).....	13
3.2.2	Tvist 2: Brasil vs. USA angående ulike offentlige tiltak i bomullsproduksjonen (DS267).....	14
3.2.3	Tvist 3 og 4: Canada vs. USA (DS357) og Brasil vs. USA (DS365) vedrørende eksportstøtte og notifisering av AMS.....	17
3.3	Tvisteløsning og landbrukssubsidier: relevans for Norge.....	18
4	KONKLUSJONER OG AVSLUTTENDE KOMMENTARER.....	27
4.1	WTO, subsidier og landbruk.....	27
4.2	Betydning av tvisteløsning for bruken av landbrukssubsidier.....	27
	REFERANSER.....	31
	VEDLEGG.....	33

1 Innledning

1.1 Formål med notatet

I dette notat skal vi se nærmere på WTOs samlede regelverk for bruk av subsidier, dvs. både relevante GATT-regler, subsidieavtalen og landbruksavtalen, og betydningen av dette regelverket for landbruket.¹ Vi skal videre studere hvordan WTOs regelverk er blitt tolket og praktisert på dette området gjennom tvisteløsningssystemet. Formålet er todelt: 1) Gi en oversikt over hvilke regler som gjelder og relevansen for landbruket og 2) Gi en bedre forståelse av hvilke konkrete virkninger dette regelverket kan ha for bruken av ulike typer støtteordninger i landbruket.

1.2 WTO-regelverket og subsidier: bakgrunn

Forhandlingsrundene som fulgte etter at GATT-avtalen ble etablert i 1947, var lenge fokusert primært på reduksjon av tollsatser (Van den Bossche 2008). Etter hvert ble oppmerksomheten i økende grad også rettet mot betydningen av såkalte ikke-tollmessige handelshindre. Subsidier kan betraktes som en type ikke-tollmessige handelshindre. Det hjelper ikke å ha oppnådd en tollsats på null til et viktig marked hvis konkurrentene kan selge til langt lavere priser som følge av at de mottar subsidier fra nasjonale myndigheter. Subsidier innebærer at offentlige myndigheter gir støtte, i form av direkte økonomisk støtte eller spesialordninger som fritak fra skatt og avgifter, til utvalgte aktører i markedet. Anklager om subsidiering rettes dermed mot andre lands myndigheter. I Norge kjenner vi godt igjen denne problematikken fra anklagene om at omfattende subsidier til det norske landbruket (sammen med høye tollsatser) bidrar til å stenge utenlandske leverandører ute fra markedet. Som eksportland opplever Norge en omvendt problematikk på utenlandske markeder, nemlig at andre lands tollsatser, subsidier og andre handelshindringer skaper problemer for norske produkter. Dette gjelder ikke minst innenfor sjømatsektoren (Veggeland et al. 2003). Poenget er at subsidiering av næringsaktører kan skape ulike og dermed urettferdige konkurransevilkår.

GATT-avtalen fra 1947 inneholdt artiklene VI og XVI som berører henholdsvis subsidier (støtte og overføringer fra offentlige myndigheter til næringsaktører) og utjevningstiltak (tiltak for å kompensere for andre lands subsidier). Bestemmelsene var imidlertid for generelle og ikke omfattende nok til effektivt å kunne regulere disse to områdene. Under Uruguay-runden i GATT (1986–93) forhandlet derfor medlemslandene fram en egen avtale om subsidier og ujevningstiltak («subsidieavtalen») som gir utfyllende og mer omfattende bestemmelser knyttet til disse områdene. I samme forhandlingsrunde ble landbruk for første gang eksplisitt inkludert som et separat forhandlingsområde. Forhandlingene endte med at Verdens handelsorganisasjon (WTO) ble etablert i 1995 som arvtaker etter GATT og at både landbruksavtalen og subsidieavtalen ble tatt inn i WTO-regelverket.

Landbruksavtalen krevde at WTO-medlemmene måtte innføre et tollbasert importvern også for landbruksprodukter. Det at WTOs medlemsland land ble forpliktet til å underlegge landbruksproduktene et tollregime, medførte at landbruksproduktene ble

¹ GATT: General Agreement on Tariffs and Trade, WTO: World Trade Organization. GATT ble etablert i 1947 og erstattet av WTO i 1995.

gjenstand for såkalt *tariffisering*, dvs. at alle produkter ble bundet til fastsatte maksimale tollsatser som så i neste omgang skulle bli gjenstand for reduksjonsforpliktelser. Landbruksavtalen åpnet for at landene kunne legge seg på et relativt høyt tollbeskyttelsesnivå for landbruksprodukter sammenlignet med for eksempel industriprodukter. Likevel var avtalen viktig ved at den skapte et nytt rammeverk for handel med landbruksvarer som var innrettet mot gradvis nedbygging av handelsbarrierer. I teorien ville dermed avtalen innebære både økende importpress og forbedret markedsadgang for medlemmene.

I tillegg til at landbruksavtalen la opp til gradvise reduksjoner av tollsatsene over tid, ble det også innført nye bestemmelser knyttet til medlemmenes bruk av landbrukssubsidier, herunder internstøtte og eksportstøtte. Avtalen innførte på denne måten et sett av regler for bruk av landbrukssubsidier som supplerte den framforhandlede subsidieavtalen. Subsidieavtalen dekker alle produkter, inkludert landbruksprodukter, mens landbruksavtalen gjelder eksklusivt for landbruksprodukter. På enkelte områder gir dermed landbruksavtalen unntak fra reglene som gjelder i subsidieavtalen.

Siden 1995 har dermed WTO omfattet både et generelt subsidieregulverk (GATT artiklene VI og XVI og avtalen om subsidier og ujevningstiltak) og et spesifikt regelverk for subsidier på landbruksområdet (landbruksavtalen). Begge sett av regler er relevante for støtteordninger på landbruksområdet.

1.3 Notatets struktur

Vi vil i kapittel 2 studere mer detaljert WTOs regler for bruk av subsidier, både i forhold til subsidieavtalen og landbruksavtalen. I kapittel 3 ser vi nærmere på WTO-tvister på landbruksområdet som involverer bruken av subsidier og som er relevante for fredsklausulen, landbruksavtalen og WTOs generelle subsidieregler. Vi ser på fire tvister: to tvister mellom Brasil og USA, en tvist mellom Brasil og Filippinene, og en tvist mellom Canada og USA. Til slutt, i kapittel 3, gir vi noen oppsummerende kommentarer og konklusjoner når det gjelder tvisteløsning og betydningen av WTOs subsidieregulverk og utformingen av støtteordninger på landbruksområdet.

2 Landbruk og WTOs subsidieregler

2.1 Innledning

WTOs avtaleverk består av et omfattende og komplisert sett av regler. Subsidieavtalen alene består av over femti sider med tekst, dvs. omkring en tiendedel av det samlede avtaleverket som ble forhandlet fram i Uruguay-runden og som trådte i kraft i 1995. Både subsidieavtalen og landbruksavtalen representerte noe nytt i 1995, og avtalene framstår som sentrale deler av WTOs regelverk når det gjelder å disiplinere offentlige myndigheters bruk av støtteordninger til næringer generelt og landbruk spesielt. Vi skal i dette kapitlet studere nærmere disse avtalene.

2.2 Subsidieregler – regelverk og prosedyrer i WTO

2.2.1 WTOs generelle subsidieregler: GATT artikkel VI og artikkel XVI og avtalen om subsidier og utjevningstiltak

GATT-avtalen fra 1947 inneholdt ikke noe omfattende og klart definert subsidieregulering, selv om forhold relatert til subsidier er regulert gjennom regelverket (Van den Bossche 2008). Primært er det to bestemmelser i GATT-avtalen som berører subsidier og som WTOs medlemsland fortsatt er forpliktet av: Artikkel VI er rettet mot tiltak som innføres for å kompensere for andre lands subsidier (jf. utjevningstiltak), men inneholder ingen detaljerte spesifikasjoner som regulerer bruken av slike tiltak. Artikkel XVI sier kun at medlemslandene skal notifisere subsidier som har betydning for handelen og at de skal være forberedt på å diskutere mulige begrensninger i disse subsidiene hvis de i stor grad skader andre medlemslands interesser (ibid: 559). Artikkel XVI sier også at medlemslandene skal *søke å unngå* ('seek to avoid') subsidier på eksporterte primærnæringsprodukter (ibid.). I 1962 vedtok GATT et tillegg til artikkel XVI som inneholdt et forbud mot at medlemslandene kunne innføre eksportsubsidier på ikke-primærnæringsprodukter.²

WTOs subsidieavtale som ble gjeldende fra 1995, regulerer på en helt ny måte medlemslandenes subsidier (WTO Secretariat 1999; WTO 2003a; WTO 2003b; McMahon 2006; Van den Bossche 2008). Subsidieavtalen inneholder en definisjon på hva en «subsidie» skal forstås som i WTO (se vedlegg 1). Definisjonen i avtalens artikkel 1 består av tre hovedelementer: 1) økonomisk bidrag, 2) som er gitt av regjeringen eller et annet offentlig organ innenfor et medlemslands territorium, 3) som gir mottakeren en fordel. Alle disse tre elementene må være til stede for at et tiltak skal defineres som en subsidie i WTO. Subsidieavtalen viser også til at for at et tiltak skal defineres som en subsidie, må den være spesifikk og ikke generell. Det betyr at subsidien må være gitt til en bestemt virksomhet, industri/næring eller grupper av industrier/næringer/virksomheter. Et tiltak som for eksempel *generelle* skattelettelser for næringslivet i et land, utgjør derfor ikke en subsidie i WTOs forstand.

² Forbudet gjaldt hvis subsidiene skulle føre til at produktets salgspris i eksportmarkedet falt under salgsprisen på det innenlandske markedet. U-landene var for øvrig ikke omfattet av dette tillegget (Van den Bossche 2008: 559).

Subsidieavtalen regulerer to hovedelementer: den regulerer selve bruken av subsidier, og den regulerer de eventuelle mottiltak («utjevningstiltak») et land kan bruke for å oppveie de negative effektene av subsidier.

Regulering av bruken av subsidier

Reguleringen av bruken av subsidier var i subsidieavtalen ment å skulle skje etter en såkalt «trafikklysmetode» (McMahon 2006; Van den Bossche 2008). Dette innebar at visse typer subsidier skulle være forbudt («rød støtte»), visse typer subsidier kunne bli utfordret rettslig i WTO-systemet («gul støtte»)³ og visse typer subsidier skulle være lovlige («grønn støtte»)⁴. Kategorien «lovlig støtte» («non-actionable subsidies») ble innført som en midlertidig ordning som skulle opp til ny vurdering i løpet av fem år. Landene ble ikke enige om hvordan ordningen kunne videreføres, og siden 1. januar 2000 eksisterer det derfor ikke lenger noen egen kategori for «lovlig støtte» i subsidieavtalen.⁵ Subsidieavtalen inneholder derfor bare et «rødt lys» og et «gult lys», dvs. at subsidier enten er ulovlige *per se* eller de kan utfordres rettslig i WTO-systemet og være grunnlag for straffetiltak (jf. utjevningstiltak). Dette gjelder for både intern støtte og eksportstøtte på industriprodukter, så vel som landbruksprodukter med mindre subsidiene er lovlige under WTOs landbruksavtale.

Hvis et land skal utfordre andre lands bruk av subsidier, er det for det første viktig å vurdere om de aktuelle næringsvirksomhetene i disse landene mottar såkalt ulovlig støtte (jf. «rød støtte» – «prohibited subsidies»). Ulovlig støtte dreier seg om subsidier som er direkte avhengig av eksportvolumet (eksportstøtte) eller subsidier som er betinget av at nasjonale produkter foretrekkes framfor importerte produkter. Det kan reises tvisteløsningssak i WTO på grunnlag av medlemsstaters bruk av ulovlig støtte. En tapt sak betyr at subsidien må fjernes for godt. Den andre kategorien støtte som nevnes i subsidieavtalen, er såkalt støtte som kan utfordres i WTO (jf. «gul støtte» – «actionable subsidies»). Et medlemsland kan i denne sammenhengen vurdere i hvilken grad et annet lands subsidier skader handelen og om de skaper alvorlige problemer for konkurrerende innenlandsk industri. Saker som gjelder både rød og gul støtte kan bringes inn for tvisteløsningssystemet i WTO, men til forskjell fra det som gjelder for «rød støtte», er det slik at «gul støtte» kan opprettholdes eller gjeninnføres hvis det ikke lenger er mulig å påvise at støtten skader handel og industri.

Regulering av utjevningstiltak på grunnlag av andre lands subsidier

Subsidieavtalen regulerer også de tiltak et land kan innføre for å kompensere for de skader andre lands subsidier påfører nasjonal industri. Et utjevningstiltak defineres i WTO som en egen avgift (for eksempel tilleggsgjeld) som pålegges et produkt for å utligne effekten av enhver subsidie, direkte eller indirekte, som er gitt til produksjon eller eksport av produktet. Brudd på bestemmelsene som gjelder for utjevningstiltak kan, i likhet med brudd på bestemmelsene som gjelder selve subsidiene, bringes inn for WTOs tvisteløsning. En hovedregel er at et medlemsland kun kan innføre et utjevningstiltak hvis det forekommer subsidier på importerte produkter som skader eller truer å skade nasjonal industri, og der det kan påvises et årsaksforhold mellom den subsidierte importen og skaden på industrien.

³ «Gul støtte» i subsidieavtalen må ikke forveksles med «gul støtte» i landbruksavtalen. Landbruksavtalen inneholder noen særskilte metoder for beregning av støtte, noe vi kommer tilbake til.

⁴ Se for eksempel: http://www.wto.org/english/tratop_e/scm_e/scm_e.htm

⁵ Landbruksavtalen inneholder derimot en kategori for «lovlig støtte» («grønn støtte»), noe vi kommer tilbake til.

Subsidieavtalen inneholder også bestemmelser knyttet til de prosedyrer medlemslandene skal følge ved innføring av utjevningstiltak. Prosedyrer gjelder for undersøkelsene som skal gjennomføres i forkant av innføringen av et tiltak, for utformingen av midlertidige og endelige tiltak, for selve gjennomføringen av tiltaket, og for tiltakets varighet. Et viktig formål med disse reglene er at undersøkelser som ligger til grunn for innføring av utjevningstiltak, skal gjennomføres på en måte som sikrer åpenhet og gir alle berørte parter full anledning til å forsvare sine interesser. De myndigheter som gjennomfører undersøkelsene, må kunne gi en hensiktsmessig forklaring på hva som ligger til grunn for at det skal innføres et utjevningstiltak. Reguleringen av utjevningstiltak inneholder videre følgende sentrale elementer:

- Avtalen setter opp **kvantitative mål** som sier noe om de situasjoner, der det er tilstrekkelig grunnlag for å si at skader på en nasjonal industri/næring kan rettfærdiggjøre undersøkelser rettet mot innføring av utjevningstiltak.
- Avtalen sikrer at det skal gjennomføres en **innledende undersøkelse** før et midlertidig tiltak kan innføres.
- Avtalen inneholder regler som **begrenser bruken av konsultasjoner** mellom partene som middel til å avslutte undersøkelser som gjennomføres i forbindelse med innføring av utjevningstiltak. Slike begrensninger er satt opp for å unngå at involverte parter kamuflerer WTO-stridige frivillige avtaler eller tilsvarende tiltak som konsultasjoner.
- Avtalen slår fast at **utjevningstiltak skal opphøre etter fem år** med mindre undersøkelser viser at det er nødvendig å forlenge tiltaket for å unngå at subsidiering fortsetter å skade nasjonal industri.
- Avtalen krever at WTOs medlemmer **oppnevner uavhengige rettsorganer** som kan vurdere i hvilken grad avgjørelsene som gjøres av de undersøkende myndigheter, er i samsvar med nasjonal lovgivning.

WTOs generelle subsidieregulering inneholder på denne måten et omfattende sett av regler knyttet til både offentlige myndigheters subsidiering av næringslivet og til deres innføring av tiltak mot andre lands subsidiering

2.2.2 Kort om WTOs beslutningssystem knyttet opp mot subsidieavtalen

Det er opprettet en egen komité i WTO – komiteen for subsidier og utjevningstiltak – som består av representanter for alle WTOs medlemsland. Komiteen håndterer spørsmål knyttet til implementering og oppfølging av subsidieavtalen. Komiteen skal i utgangspunktet møte minst to ganger pr år. Medlemslandene er pliktet til å notifisere både relevante subsidier og utjevningstiltak til komiteen. Artikkel 25 i subsidieavtalen krever at WTO-medlemmene skal notifisere alle spesifikke subsidier som er gitt på alle forvaltningsnivåer (kommunalt, regionalt, delstatlig, føderalt osv.). Videre er alle sektorer inkludert, herunder landbruk. Også landbrukssubsidier skal med andre ord notifiseres til subsidiekomiteen. I subsidiekomiteen gjennomføres det omfattende vurderinger og diskusjoner av ulike notifikasjoner.

I tråd med artikkel 24 i subsidieavtalen har subsidiekomiteen oppnevnt en fast ekspertgruppe («Permanent Group of Experts») bestående av fem uavhengige fageksperter med kompetanse på subsidier og handelsrelasjoner. Det skiftes ut én ekspert hvert år. Ekspertgruppen kan bli bedt om å bistå et panel i en tvisteløsningssak, og den kan også bli bedt av komiteen om å gi en rådgivende uttalelse i forbindelse med vurdering av enhver subsidie. I tillegg kan et hvert WTO-medlem konsultere eller be om en rådgivende uttalelse fra ekspertgruppen i forhold til en subsidie det aktuelle medlemmet har planlagt å innføre eller som det allerede har innført. Disse rådgivende uttalelsene er konfidensielle.

De generelle WTO-bestemmelsene for tvisteløsning gjelder også for subsidieavtalen, men i tillegg inneholder avtalen noen tilleggsbestemmelser for tvisteløsning. Artikkel 4 i subsidieavtalen handler om særskilte regler og prosedyrer for tvister som oppstår i forbindelse med ulovlig støtte («rød støtte»). I tilfelle motstrid gjelder disse særskilte bestemmelsene foran WTOs generelle tvisteløsningsregler. Det sentrale elementet i artikkel 4 gjelder tidsrammene, som er halvparten av de som følger av de generelle tvisteløsningsreglene. For eksempel, ved en ordinær tvist skal et oppnevnt panel ferdigstille sitt arbeid innenfor en frist på 6 måneder. I henhold til artikkel 4 i subsidieavtalen skal et oppnevnt panel som vurderer ulovlig støtte, ferdigstille sitt arbeid i løpet av 3 måneder. Panelet kan dessuten be ekspertgruppen som er oppnevnt av subsidiekomiteen, om å vurdere om en omstridt subsidie tilhører kategorien ulovlig støtte. Ekspertgruppens vurdering er i så fall bindende for panelet. Per 2008 hadde imidlertid ennå ikke noe panel benyttet seg av denne muligheten.

Et annet viktig poeng med de særskilte reglene for tvisteløsning på subsidieområdet, er knyttet til de tilfeller der panelet faktisk har slått fast at det dreier seg om «ulovlig støtte». Det landet som har innført den ulovlige støtten, skal da fjerne subsidien «uten forsinkelser» («without delay»). I praksis setter imidlertid panelet opp en frist for når subsidien senest må være fjernet. Hvis ikke subsidien er fjernet innen fristen, kan WTOs tvisteløsningsorgan godkjenne at den anklagende part innfører passende mottiltak, for eksempel i form av straffetoll på en størrelse tilsvarende det subsidien er beregnet til.

Subsidieavtalen har også egne regler (artikkel 7) for tvisteløsning i forbindelse med støtte som kan utfordres i WTO (jf. «gul støtte» – «actionable subsidies»). I motsetning til hva som gjelder for ulovlig støtte, er ikke ekspertgruppen involvert i tvisteløsning på dette området. I tillegg er tidsfristene lengre. Hvis konklusjonen i en tvisteløsning er at en subsidie har skadet et annet WTO-medlem, må det medlemmet som har innført subsidien enten sørge for at de negative effektene av subsidien opphører, eller fjerne subsidien helt. Dette må skje innen seks måneder etter at tvisteløsningsorganet har vedtatt rapporten fra panelet/ankeorganet. Hvis medlemmet som har innført subsidien ikke retter seg etter dette, kan tvisteløsningsorganet godkjenne mottiltak som skal tilsvare de negative effektene av subsidien.

Et viktig poeng med subsidieavtalen er at WTO-medlemmene med utgangspunkt i denne avtalen har to veier å gå for å gjøre noe med skaden andre lands subsidier påfører egen industri.

- Den første veien å gå er å ta opp saken multilateralt ved å anvende WTOs tvisteløsningsprosedyrer som beskrevet over.
- Den andre veien å gå er å handle unilateralt ved å innføre et utjevningstiltak i form av for eksempel en straffetoll på subsidiert import.

WTO-avtaleverket inneholder dermed regler som skal regulere både multilaterale (tvisteløsning) og unilaterale (utjevningstiltak) prosedyrer for å fjerne eller oppveie skaden av ikke-legitime subsidier.

2.2.3 WTOs regulering av landbrukssubsidier

Reglene i WTOs subsidieavtale gjelder i utgangspunktet også for landbruk, og forståelsen av hva som utgjør en subsidie er i utgangspunktet lik for alle produkter, også landbruksprodukter (se vedlegg 1 til dette notatet). WTOs landbruksavtale inneholder imidlertid regler som i praksis gir enkelte unntak fra subsidieavtalens regler. Ved motstrid går landbruksavtalens regler foran subsidieavtalens regler. Subsidieavtalen gjelder derfor *ikke fullt ut* på landbruksområdet. Vi skal her vurdere WTOs subsidieregulverk på landbruksområdet opp mot to typer subsidier: internstøtte og eksportstøtte (Delcros 2002; McMahon 2006; Søyland et al. 2006; Van den Bossche 2008; Nordlund 2010).

I dagens landbruksavtale i WTO er internstøtte kategorisert i to hovedkategorier: grønn boks, som er unntatt reduksjonsforpliktelser, og gul boks (AMS)⁶, som er underlagt reduksjonsforpliktelser. I tillegg opererer man i WTO med en tredje kategori – blå boks – som også er unntatt reduksjonsforpliktelser. Det ser ut til at det vil skje en klar innskjerping av reglene i den pågående forhandlingsrunden i WTO (Doha-runden) når det gjelder anledningen til å anvende denne typen støtte.

Grønn støtte anses å ha liten eller ingen handelsforstyrrende effekt. Eksempler på slik støtte er velferdsordninger og miljøprogrammer. Grønn støtte kan ikke utformes på en måte som medfører overføringer fra forbrukere til produsenter, og kan heller ikke utformes slik at det gis prisstøtte til produsenter. Vedlegg 2 i landbruksavtalen spesifiserer kriteriene for å kunne definere en støtte som «grønn».⁷

Gul støtte er knyttet direkte til produksjonen av jordbruksproduktene. Slik støtte kan bli gitt via opprettholdelse av markedsordninger/skjermingsstøtte og/eller direkte utbetaling av tilskudd, som pristilskudd.⁸

I utgangspunktet er det slik at all internstøtte som ikke oppfyller kriteriene som er satt opp i landbruksavtalens vedlegg 2, i utgangspunktet betraktes som handelsforstyrrende støtte innenfor gul boks. Under den forrige forhandlingsrunden i WTO – Uruguay-runden – ble det imidlertid forhandlet fram noen unntak fra reduksjonsforpliktelsene i gul boks. Det kanskje viktigste unntaket er støtte som plasseres i det som kalles blå boks. Dette dreier seg om produksjonsnøytrale virkemidler som kan være basert på faste arealer, avlinger eller antall dyr. Blå støtte er gjerne knyttet til produksjonsbegrensede virkemidler og betraktes dermed som mindre handelsforstyrrende enn gul støtte, og er derfor unntatt reduksjonsforpliktelser. Kriteriene for å plassere subsidier i blå boks er satt opp i landbruksavtalens artikkel 6, paragrafene 2, 4 og 5.

I tillegg til eksportstøtte (se under) betraktes gul støtte som den mest handelsforstyrrende typen subsidier, og WTO-medlemmene har vært underlagt klare reduksjonsforpliktelser for ordninger som er plassert i denne kategorien.

Subsidieavtalen og landbruksavtalen har like definisjoner på eksportstøtte. Gjennom tvisteløsning har dessuten WTO konkludert med at man skal forstå eksportstøtte likt under de to avtalene. Subsidieavtalens generelle forbud mot eksportstøtte (jf. det som betegnes som rød støtte i subsidieavtalen) gjelder i utgangspunktet også eksportstøtte på landbruksområdet. Landbruksavtalen inneholder imidlertid et vedlegg, der enkelte unntak fra dette forbudet er spesifisert. Eksportstøtte som faller inn under disse unntakene, er i stedet underlagt reduksjonsforpliktelser. Landbruksavtalen gir dermed unntak fra subsidieavtalens generelle forbud mot eksportstøtte. Samtidig har reglene i WTOs subsidieavtale og landbruksavtale medført at det ikke har vært tillatt å innføre eksportstøtte på nye landbruksprodukter etter at avtalene trådte i kraft i 1995.

2.2.4 Landbruksavtalens artikkel 13: «fredsklausulen»

I landbruksavtalens implementeringsperiode – fra 1995, da WTO ble etablert, fram til slutten av 2003 – gjaldt den såkalte «fredsklausulen» (jf. avtalens artikkel 13).⁹ Den

⁶ AMS (Aggregate Measurement of Support), eller «gul støtte», er et eget mål i WTO for støtte som betraktes som handelsforstyrrende og dermed underlagt reduksjonsforpliktelser. Det kan for eksempel dreie seg om prisstøtte og/eller skjermingsstøtte målt som forskjellen mellom faste verdensmarkedspriser og innenlandske priser ganger volum. I vedlegg 3 i dette notatet har vi vedlegg 3 til landbruksavtalen, der «oppskriften» for beregning av AMS er satt opp.

⁷ Se vedlegg 2 til dette notatet.

⁸ Se vedlegg 3 til dette notatet.

⁹ Landbruksavtalens artikkel 13 er lagt ved i sin helhet til dette notatet i vedlegg 4.

gikk ut på at overensstemmelse mellom enkelte landbrukssubsidier¹⁰ og subsidieavtalen, ikke kunne bli prøvd ut gjennom WTOs tvisteløsningssystem. Videre tilsa fredsklausulen at det i perioden 1995–2004 ikke kunne brukes utjevningstiltak mot såkalt «grønn støtte», det vil si landbrukssubsidier som ikke var berørt av reduksjonsforpliktelser. Forutsetningen for at «fredsklausulen» gjaldt var med andre ord at de nærmere angitte landbrukssubsidiene måtte oppfylle de relevante kriteriene i landbruksavtalen.

Fra og med 2004 gjelder ikke fredsklausulen lenger, og dermed kan overensstemmelse mellom landbrukssubsidier og reglene i subsidieavtalen utfordres rettslig i WTO gjennom tvisteløsningssystemet. I tillegg er det blitt mulig å innføre utjevningstiltak som reaksjon på andre lands bruk av grønn støtte, hvis denne påfører nasjonal industri skade. Men igjen, hvis det på disse områdene skulle oppstå motstrid mellom subsidieavtalens og landbruksavtalens regler, vil landbruksavtalen ha forrang. Et viktig poeng som fredsklausulen illustrerer, er den klare sammenhengen som eksisterer mellom WTOs generelle subsidieregulering og subsidiereglene i landbruksavtalen. Når det oppstår tvister på landbruksområdet, vil det derfor være nødvendig å se disse reglene i sammenheng (MacMahon 2006).

Fredsklausulens opphevelse innebærer at en formell terskel for å bringe tvister inn for WTO på landbruksområdet er blitt senket. Steinberg og Josling (2003) viser for eksempel til at det er sterke juridiske argumenter for at en rekke av både USA og EUs landbrukssubsidier står utsatt til ved tvisteløsning etter fredsklausulens utløp. Samtidig er det usikkerhet knyttet til hvor stor faktisk betydning fredsklausulen har hatt i praksis. McMahon (2006) viser til at det ikke var noen sterk økning i tvister på landbruksområdet i de første årene etter 2003 og at det dessuten er usikkert hvor store begrensninger på tvisteløsning fredsklausulen egentlig førte til mellom 1995 og 2004. Likevel har fredsklausulen vært tema i tvister på landbruksområdet, noe vi kommer tilbake til senere i notatet.

2.2.5 Kort om WTOs beslutningssystem knyttet opp mot landbruksavtalen

Landbrukskomiteen i WTO har som en generell oppgave å overvåke (og å rapportere til WTOs Vareråd) implementeringen og håndteringen av landbruksavtalen og å vurdere medlemslandenes notifikasjoner av relevante tiltak under avtalen. Støtteordninger som reguleres under landbruksavtalen notifiseres til komiteen i tråd med landbruksavtalens artikkel 18. I tillegg skal medlemmene notifisere umiddelbart både et hvert nytt nasjonalt støttetiltak eller endringer i eksisterende tiltak som de ønsker skal unntas fra reduksjonsforpliktelsene. Notifikasjonen skal inneholde beskrivelser av det nye eller i endringer i det gamle tiltaket, og på hvilken måte tiltaket er i overensstemmelse med kriteriene som er nedfelt i landbruksavtalens artikkel 6 eller vedlegg 2. WTO-medlemmene skal også gjennomføre årlige konsultasjoner med hverandre innenfor rammen av landbrukskomiteen med hensyn til et hvert tema som er relevant når det gjelder implementeringen av forpliktelsene i landbruksavtalens reformprogram. Et hvert medlem har anledning til å rette søkelyset mot tiltak som det mener et annet medlem burde ha notifisert. Landbrukskomiteen møtes i ekstraordinære sesjoner («Special Sessions») under de pågående WTO-forhandlingene i Doha-runden. De ordinære tvisteløsningsprosedyrene gjelder for øvrig også på landbruksområdet.

¹⁰ Det vil si eksportstøtte som oppfylte kriteriene i WTOs landbruksavtale, og internstøtte som var i tråd med landbruksavtalens reduksjonsforpliktelser og oppfylte enkelte andre betingelser.

2.2.6 Kort om WTOs tvisteløsningssystem

Tvisteløsning er en av hovedpilarene i WTO. De ordinære tvisteløsningsprosedyrene gjelder ved konsultasjoner og tvister som oppstår med utgangspunkt i både subsidieavtalen og landbruksavtalen. Et hvert medlemsland kan kreve at det med utgangspunkt i det de mener er et annet lands brudd på avtaleforpliktelsene, innledes konsultasjoner mellom partene og at det eventuelt oppnevnes et panel som kan vurdere saken rettslig. Det er videre mulig å anke panelets konklusjoner til et ankeorgan som foretar de endelige vurderingene. WTOs tvisteløsningsorgan¹¹ godkjenner rapportene fra domsorganene. Etter 1995 er det i praksis blitt svært vanskelig å avvise en rapport, siden dette eventuelt krever konsensus. Så lenge minst ett av medlemslandene ønsker å godkjenne rapporten, blir den med andre ord godkjent.¹²

I henhold til WTOs tvisteløsningsprosedyrer skal en tvisteløsningsprosess i utgangspunkt følge en viss tidsplan. I praksis er imidlertid denne tidsplanen relativt fleksibel, og varigheten på tvistene kan derfor variere stort. Tabell 2.1 gir en oversikt over et normert forløp i en tvist.

Tabell 2.1 En «ordinær» tidsplan for tvisteløsning i henhold til WTOs prosedyrer¹³

60 dager	Konsultasjoner, mekling etc.
45 dager	Nedsettelse av et panel og utnevning av panelmedlemmer
6 måneder	Endelig panelrapport går til partene
3 uker	Endelig panelrapport går til alle WTO-medlemmer
60 dager	Tvisteløsningsorganet godkjenner rapporten (hvis ikke anke)
Totalt = 1 år	(ekskludert anke)
60–90 dager	Ankeorganets rapport
30 dager	Tvisteløsningsorganet godkjenner ankeorganets rapport
Totalt = 1 år og 3 mnd.	(inkludert anke)

Ifølge WTOs oversikter over tvister har tvisteløsningsprosedyren vært brukt 398 ganger i perioden 1995–2009. En rekke WTO-medlemmer har vært involvert som stridende parter i tvistene, men det er samtidig de store og mektigste WTO-medlemmene, som USA og EU, som dominerer tvistene, både som anklagende og anklagede parter. Landbruksprodukter har vært tema for mange tvister, og da med utgangspunkt i en rekke av WTOs avtaler, som GATT-avtalen, SPS-avtalen, TBT-avtalen, TRIPS-avtalen, landbruksavtalen, og som vi skal vise senere i notatet, også subsidieavtalen.¹⁴ Den største

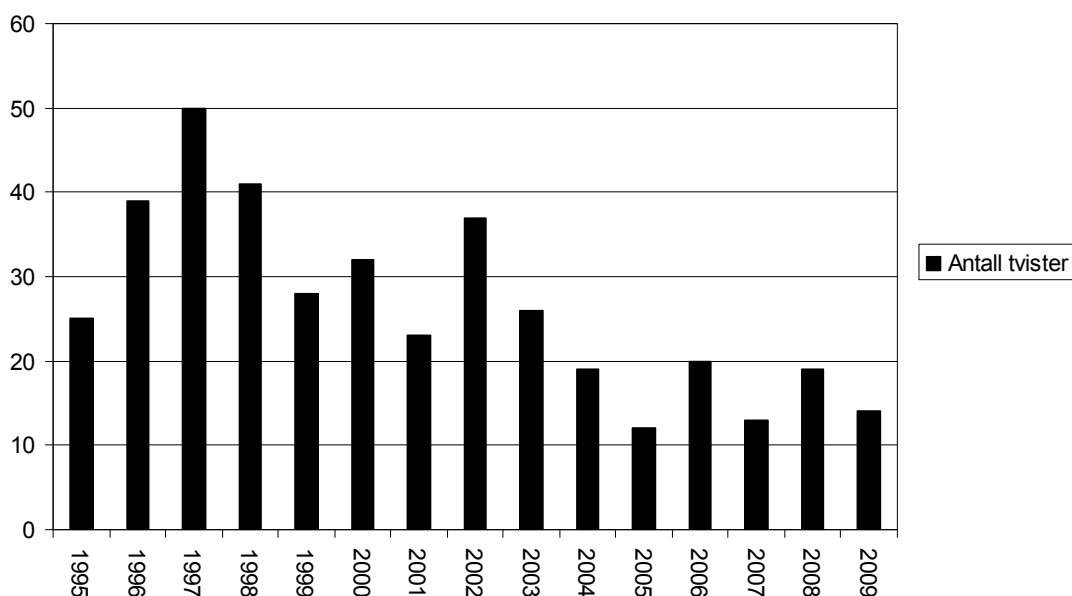
¹¹ WTOs tvisteløsningsorgan består av representanter for regjeringene til alle WTOs medlemsland.

¹² Dette til forskjell fra prosedyrene under det gamle GATT (før 1995), der det krevdes konsensus for å *godkjenne* rapporten. I praksis hadde med andre ord den gang den tapende part vetorett.

¹³ Om tidsplan for tvisteløsning, se WTOs hjemmesider: <http://www.wto.org/>

¹⁴ SPS-avtalen (Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures): omhandler ulike tiltak som begrunnes med hensynet til mattrygghet/folkehelse, dyrehelse og plantehelse. TBT-avtalen (Agreement on Technical Barriers to Trade): omhandler ulike tiltak som kan skape tekniske handelshindringer. TRIPS-avtalen (Agreement on Trade-Related Intellectual Property Rights): omhandler blant annet ordninger knyttet til patenter, opphavsrettigheter og beskyttede varebetegnelser (som geografisk opprinnelse). Alle avtalene trådte i kraft i 1995 som en del av det samlede regelverket i WTO.

mengden med tvister ble innledet de første årene etter at WTO ble etablert i 1995. Senere har antallet tvister pr. år gått noe ned, selv om tallene kan svinge noe fra år til år. Figur 2.1 illustrerer dette.



Figur 2.1 Antall tvister i WTO i perioden 1995–2009

Figur 2.1 viser at nivået på antall tvister per år ser ut til å ha stabilisert seg noe de siste 5–6 årene. Det er ikke lett å se hva årsaken var til de mange tvistene de første årene etter 1995. En mulighet er at det oppstod mange uklarheter under iverksettingsperioden for Uruguay-rundens avtaler, og at tvisteløsning ble brukt til å finne løsninger på slike uklarheter. Et viktig moment i den forbindelse er i tillegg at det gjennom Uruguay-runden ble framforhandlet en rekke nye avtaler som regulerte områder som tidligere ikke var regulert før. WTO etablerte dermed et bredere sett av regler som igjen utvidet antall områder medlemslandene kunne prøve rettslig gjennom tvisteløsning. En annen og kanskje viktigere grunn til de mange tvistene er at det i årene før etableringen av WTO var bygd seg opp mange uløste konflikter mellom medlemmer i GATT (forgjengeren til WTO). I GATT kunne et hvert medlem stoppe tvisteløsning ved å nedlegge veto, noe som begrenset muligheten for tvisteløsning. WTOs prosedyrer har et omvendt veto, nemlig at det er tilstrekkelig at ett medlem ønsker tvisteløsning. Dette har senket terskelen for tvisteløsning betraktelig. Det høye antallet tvister i årene etter 1995 kan dermed også forklares med et etterslep fra GATT. Figur 2.1 illustrerer uansett at tvisteløsningssystemet har vært aktivt brukt av medlemmene, og det er ingen grunn til å tro at det vil bli mindre brukt i framtiden, enten det kommer på plass en ny avtale eller ikke.

2.3 Landbrukssubsidier som tema i Doha-runden

Landbruk har vært et av hovedtemaene i Doha-rundens WTO-forhandlinger som startet i 2001, noe som ble lagt inn som en forutsetning i Uruguay-rundens landbruksavtale. En sentral målsetting for Doha-runden er å oppnå sterkere liberalisering av handel med landbruksvarer, blant annet ved å innføre strengere regler for bruk av direkte og indirekte

te subsidier (McMahon 2006: 63). Når det gjelder subsidier, er det videre viktig for forhandlerne å gjøre en grenseoppdraging mellom subsidiereglene i henholdsvis subsidieavtalen og landbruksavtalen. Det er i Doha-runden forhandlet om nye regler innenfor begge disse avtalene.

I erklæringen som ble gjort på ministermøtet i Doha 14. november, som dannet grunnlag for de videre forhandlingene, stod det blant annet:

«Building on the work carried out to date and without prejudging the outcome of the negotiations we commit ourselves to comprehensive negotiations aimed at: substantial improvements in market access; reductions of, with a view to phasing out, all forms of export subsidies; and substantial reductions in trade-distorting domestic support.»

WTO-medlemmene har på denne måten hatt store ambisjoner i Doha-runden når det gjelder å redusere bruken av handelsforstyrrende subsidier på landbruksområdet.

Det har vært gjennomført mange møter med omfattende diskusjoner i løpet av de ni årene Doha-forhandlingene har pågått, både på ministernivå og i møter mellom mindre grupper av land. Fram til 2010 har imidlertid diskusjonene brutt sammen hver gang det har vært snakk om å slutføre forhandlingsrunden. I 2010 var det klart at til tross for at WTO hadde hatt ambisjoner om å ferdigstille forhandlingene i løpet av året, så ville dette bli vanskelig ettersom det fortsatt var flere uløste spørsmål.

Per august 2010 er det utkastet til revidert rammeverk («modaliteter») fra desember 2008 som ligger til grunn for forhandlingene. Under følger en kort presentasjon av noen av de sentrale punktene relatert til subsidier som er nedfelt i dette rammeverket:

- Alle former for *eksportsubsidier* skal fjernes. En vesentlig del av disse skal fjernes i den første halvdel av implementeringsperioden. Man skal senere bli enige om kriteriene for hvordan andre former for eksportstøtte, for eksempel eksportkreditter, statshandelsforetak og matvarehjelp, skal behandles. I Norge skaper forbudet mot bruk av eksportstøtte først og fremst utfordringer for eksport av meieriprodukter, og da særlig ost. Norge mister samtidig muligheten til å foreta reguleringseksport av for eksempel kjøttprodukter.
- Avtalen innebærer også reduksjoner av den *interne støtten*. Dette inkluderer gul støtte (produksjonsavhengig støtte, for eksempel grunntilskudd, transportstøtte), *de minimis* (gul støtte i de tilfeller prisstøtten ikke utgjør mer enn 5 prosent av produksjonsverdien), og blå støtte (areal- og dyrestøtte, distriktstilskudd, driftstilskudd). Medlemslandene skal inndeles i tre bånd etter hvor høyt internt støttenivå de har, og de land med høyest absolutt støttenivå skal kutte sin interne støtte mest. EU havner i det øverste båndet, USA og Japan i det neste, og alle andre i det siste båndet. Samtidig er man enige om at de landene i det tredje båndet som har høyt relativt støttenivå, som for eksempel Norge, skal ta noe høyere kutt. Det generelle kuttet i det tredje båndet skal være på 45 prosent, men for Norges del vil kuttet bli på 52,5 prosent. Den samlede støtten skal reduseres med 25 prosent det første året avtalen gjelder for. Det skal videre etableres produktspesifikke tak for slik støtte.
- For *blå støtte* forutsetter rammeverket at det skal settes et tak på maksimalt 2,5 prosent av produksjonsverdien. Rammeverket åpner imidlertid for at land som har en spesielt stor andel av sin støtte i denne kategorien, kan få unntak. For Norge betyr dette at blå boks må reduseres med samme prosent som AMS (52,5 prosent).
- For ikke-handelsvridende støtte (*grønn støtte*) som for eksempel miljøtiltak, forskningsmidler og velferdsordninger, legges det ikke opp til noen øvre begrensninger, men kriteriene for slik støtte skal gjennomgå for å sikre at støtten har minimale effekter på produksjon og handel.

3 WTOs subsidieregler og tvisteløsning på landbruksområdet

3.1 Innledning

Vi skal i dette kapitlet se nærmere på vurderinger som er gjort av WTO-medlemmers landbrukssubsidier gjennom tvisteløsningssystemet. Selv om dommene som gjøres i tvisteløsninger i prinsippet kun har direkte relevans for akkurat den aktuelle tvisten, vil likevel vurderingene kunne si noe om hvordan WTO-regelverket kan og skal tolkes (WTO 2003b; Van den Bossche 2008). Over tid har det i WTO utviklet seg en form for rettspraksis, der tidligere dommer inngår i argumentasjonen i nye tvister. Til en viss grad kan derfor tolkninger som gjøres i tvistene skape presedens for senere tolkninger av regelverket. Tvisteløsning blir viktig både for å forstå den til enhver tid gjeldende tolkning av WTO-reglene, og for å kunne vurdere hvilken betydning regelverket i praksis kan ha for WTO-medlemmenes politikk.

3.2 Subsidier, fredsklausul og tvisteløsning på landbruksområdet

Som vist i kapittel 2 innebærer fredsklausulen (artikkel 13) i WTOs landbruksavtale at det på landbruksområdet har vært lagt begrensninger på bruken av tvisteløsning. Fra og med 2004 er begrensningene som følger av fredsklausulen opphevet, og det har dermed vært en utvidet anledning for WTO-medlemmene til å bringe tiltak på landbruksområdet inn for WTOs tvisteløsningssystem. Vi skal analysere enkelte av de tvistene som er blitt brakt inn for WTO, herunder saker der fredsklausulen har vært tema.

Kort tid etter at WTOs landbruksavtale trådte i kraft i 1995, oppstod det en tvist mellom Brasil og Filippinene vedrørende Brasils innføring av utjevningstiltak på import av tørket kokosnøtt fra Filippinene. Fredsklausulen stod helt sentralt i denne tvisten. Brasil har etter dette brakt to saker mot USA inn for tvisteløsning i WTO som begge har berørt bruken av subsidier i amerikansk jordbrukspolitik. Den første tvisten startet i 2002 og dreide seg om USAs subsidier i bomullsproduksjonen. Her var også fredsklausulen tema. Brasil fikk i denne saken medhold på mange av sine anklagepunkter. I 2007 gikk Brasil til enda en sak mot USA med utgangspunkt i amerikanske subsidier som de mente var i strid med WTO-regelverket. Canada tok et lignende initiativ overfor USA, og sakene ble etter hvert behandlet parallelt i WTO. Vi skal se nærmere på disse tvistene som er valgt ut fordi de berører prinsipielle spørsmål som er spesielt relevante for problemstillingene i dette notatet knyttet til fredsklausulen, «lovligheten» til ulike støtteordninger i landbruket, og forholdet mellom landbruksavtalen og WTOs generelle subsidie-regler.

3.2.1 Tvist 1: Brasil vs. Filippinene angående utjevningstiltak på tørket kokosnøtt (DS22)

Med utgangspunkt i Filippinenes støtteprogram for nasjonal kokosnøttproduksjon innførte Brasil 18. august 1995 utjevningstiltak i form av en straffetoll på 121,5 prosent på import av tørket kokosnøtt fra Filippinene (McMahon 2006). Filippinene reagerte ved å bringe saken inn for tvisteløsning i WTO med henvisning til blant annet GATT artikkel

I (bestevilkårsprinsippet), GATT artikkel II (rammer for gjennomføring av forpliktelser), GATT artikkel VI (regler for blant annet utjevningstiltak), og landbruksavtalens artikkel 13 (fredsklausulen). Filippinene hevdet at utjevningstiltaket var i strid med GATT-reglene og viste samtidig til at hvis tiltaket likevel kunne rettfærdiggjøres under de relevante GATT-reglene, så var det uansett i strid med landbruksavtalens artikkel 13.

Brasil viste til at undersøkelsene som utjevningstiltaket var innført på grunnlag av, var gjennomført *før* de aktuelle WTO-reglene trådte i kraft 1. januar 1995. Brasil mente derfor at tiltaket måtte vurderes i forhold til reglene i det gamle GATT, det vil i dette tilfelle si Tokyo-rundens (1973–79) regler for subsidier og utjevningstiltak («Tokyo Round SCM Code»). Dette resonnementet ville tilsi at tvisteløsningen i så fall måtte gjøres i tråd med prosedyrene som gjaldt for Tokyo Code og ikke de nye tvisteløsningsprosedyrene i WTO fra 1995. Filippinene var uenig i dette og tok derfor initiativ til tvisteløsning i tråd med de nye prosedyrene ved å be om at det skulle oppnevnes et panel til å vurdere saken. Panelet ble oppnevnt 16. april 1996.

Rapporten fra panelet ble formidlet til partene 17. oktober 1996. Brasil fikk der støtte til argumentet om at GATT artiklene I, II og VI ikke kom til anvendelse i denne saken ettersom undersøkelsene utjevningstiltaket bygde på, var gjennomført *før* de nye WTO-reglene trådte i kraft i 1995. Riktignok var disse GATT-reglene gjeldende også før 1995, men WTOs avtale om subsidier og utjevningstiltak og landbruksavtalen ble gjeldende først fra 1. januar 1995. Et av hovedpoengene for både panelet og senere ankeorganet var at subsidiereglene i GATT ikke kunne vurderes uavhengig av subsidiereglene i subsidieavtalen. Det innebar at når subsidieavtalen ikke kom til anvendelse i denne saken, kunne heller ikke subsidiereglene i GATT komme til anvendelse. Videre konkluderte panelet og ankeorganet med at unntaket for bruk av utjevningstiltak som var nedfelt i landbruksavtalens fredsklausul, heller ikke kom til anvendelse i en tvist som var basert på undersøkelser gjennomført før avtalen trådte i kraft. Dette argumentet ble blant annet underbygget med at det i artikkel 13 i landbruksavtalen henvises til *både* GATT artikkel VI og subsidieavtalen. Reglene må derfor leses i sammenheng.

En viktig påpekning fra panelet var at WTO-avtalen fra 1995 hadde etablert en integrert pakke av rettigheter og forpliktelser relatert til bruken av utjevningstiltak, gjennom GATT artikkel VI, subsidieavtalen og landbruksavtalen. Panelet vurderte det slik at hvis disse reglene skal fungere etter intensjonene, må hele pakken av rettigheter og forpliktelser komme til anvendelse og ikke bare deler av pakken (for eksempel kun GATT reglene). Både panelet og ankeorganet konkluderte dermed med at WTO-reglene ikke kom til anvendelse i denne konkrete saken og vurderte derfor ikke de substansielle spørsmålene som var bragt opp i tvisten. For at domsorganene skulle kunne vurdere spørsmålene i denne saken, måtte med andre ord både subsidieavtalen og subsidiereglene i GATT ha kommet til anvendelse.

3.2.2 Tvist 2: Brasil vs. USA angående ulike offentlige tiltak i bomullsproduksjonen (DS267)

I september 2002 rettet Brasil en formell forespørsel til WTO angående visse sider ved USAs virkemidler rettet mot bomullsproduksjon (WTO 2004, 2005, McMahon 2006). Dette inkluderte både tiltak notifisert i grønn boks og eksportkredittgarantier, som er relatert til eksportstøtte. Det måtte også avgjøres hvorvidt fredsklausulen kom til anvendelse. Et av argumentene fra USA var nemlig at tiltakene det var strid om, nemlig internstøtte og eksportstøtte, var omfattet av henholdsvis landbruksavtalens artikkel 13 (a) og (c). USA hevdet derfor at de aktuelle tiltakene var unntatt fra tvisteløsning. Brasil var ikke enig i dette.

Det ble gjennomført tre konsultasjoner mellom Brasil og USA frem til januar 2003 uten at partene kom fram til en løsning. I februar 2003 krevde derfor Brasil at det ble

opprettet et WTO-panel for å avgjøre saken. USA la først ned veto, men etter at Brasil opprettholdt sitt krav, vedtok WTO den 18. mars 2003 å opprette et panel til å vurdere de ulike sidene ved saken. I april 2004 fikk de to partene en konfidensiell foreløpig rapport for kommentering. Den 8. september 2004 ble den endelige panelrapporten offentliggjort. Den ga Brasil medhold på mange anklagepunkter. USA valgte å imøtegå rapporten på en rekke punkter. Den 3. mars 2005 ble ankeorganets rapport offentliggjort. Den opprettholdt de fleste av panelets konklusjoner. På denne bakgrunn endret USA noe av sin lovgivning rettet mot innenlands produksjon av bomull. Brasil var likevel ikke fornøyd og krevde to ganger (4. juli og 6. oktober 2005) WTOs tillatelse til å sette i verk straffetiltak til en verdi av til sammen 4 milliarder amerikanske dollar. USA motsatte seg disse kravene, og saken ble utsatt, delvis i påvente av at de omstridte spørsmålene skulle løses gjennom en forhandlingsløsning i den pågående Doha-runden.

I august 2006, rett etter at Doha-runden hadde kollapset igjen, krevde Brasil opprettelsen av et nytt panel som skulle vurdere hvorvidt USA hadde endret sine virkemidler i tråd med konklusjonene fra rapporten fra panelet 8. september 2004 og ankeorganets rapport fra 3. mars 2005. WTO opprettet dermed et nytt panel den 28. september 2006. Panelet offentliggjorde sin endelige rapport 18. desember 2007 og slo der fast at USA ikke fullt ut hadde endret sine virkemidler i tråd med konklusjonene som ble gjort av panelet i 2004 og ankeorganet i 2005.

Et viktig utgangspunkt for panelets vurdering av USAs subsidier, var forholdet mellom subsidieavtalen og landbruksavtalen. Panelet påpekte at forpliktelser knyttet til forbudt støtte («rød støtte»/«prohibited subsidies» – eksportstøtte) og støtte som kan utfordres rettslig i WTO-systemet («gul støtte»/«actionable subsidies» – intern støtte) i henholdsvis del II og del III i subsidieavtalen, ikke gjaldt de subsidier på landbruksprodukter som oppfylte betingelsene i landbruksavtalens artikkel 13. Videre påpekte panelet at hvis USAs subsidier faktisk oppfylte disse betingelsene, ville det ikke være nødvendig å undersøke nærmere Brasils substansielle anklagepunkter. Panelet kom imidlertid fram til at flere av USAs tiltak (Production flexibility contract (PFC) payments fra landbruksreformen fra 1996 og Direct Payments (DP) fra landbruksreformen fra 2002) ikke oppfylte kriteriene i landbruksavtalens paragraf 6 i vedlegg 2 og derfor heller ikke oppfylte betingelsene i artikkel 13(a). Videre konkluderte panelet med at artikkel 13 heller ikke ville ha betydning for de vurderinger det skulle gjøre når det gjaldt Brasils anklager relatert til USAs eksportstøtte.

Brasil hadde i alt seks hovedpunkter i anklagen mot USAs virkemidler i bomullsproduksjonen. Vi skal her se nærmere på to av dem. Ett hovedpunkt dreide seg om de to typene støtteprogrammer som er nevnt over: Production flexibility contract (PFC) payments og Direct Payments (DP). Et annet hovedpunkt var knyttet til USAs bruk av eksportkredittgarantier og såkalte «user marketing payments».

Et av Brasils sentrale argumenter når det gjaldt støtteprogrammene PFC og DP, var at de ikke kunne notiseres som «frikoblet inntektsstøtte» og dermed plasseres i grønn boks, slik USA hadde gjort. Brasil fikk medhold i dette fordi de to programmene utelukket dyrking av frukt, grønnsaker og villris, det vil si at programmene var rettet mot en *bestemt type produksjon*. Bestemmelsen i §6(2) i vedlegg 2 til landbruksavtalen slår fast at «størrelsen på slike utbetalinger i løpet av et gitt år, skal ikke avhenge av, eller være fastsatt på grunnlag av, type produksjon eller den mengde (herunder husdyrenheter) produsenten har produsert i løpet av et gitt år etter basisperioden.» Å utelukke visse vekster (her frukt, grønnsaker og villris) ble ansett å være i strid med bestemmelsen om at utbetalingens størrelse ikke må avhenge av type produksjon.

WTO-panelet slo derfor fast at de to programmene ikke var frikoblet fra produksjon, og følgelig at de ikke kunne notiseres i grønn boks. Videre var bevilgningene i de respektive årene høyere enn nivået i 1992, dvs. at de gikk utover taket for AMS. Fredsklausulen beskyttet ikke programmene fra tvisteløsning ettersom de var i strid med

fredsklausulens § 13(b)ii. Panelet konkluderte på den måten med at de amerikanske støtteprogrammene var i strid med WTO-regelverket. Ankeorganet støttet senere disse konklusjonene.

Det andre hovedpunktet i Brasils sak mot USA var relatert til ulike eksporttiltak for bomull. Sentralt stod eksportkredittgarantier under *Export Credit Guarantee Program (GSM-102)* og *Export Credit Guarantee Program (GSM-103)*, *Supplier Credit Guarantee Program (SCGP)*, og såkalte «user marketing payments to exporters» under *2002 Farm Security and Rural Investment Act (FSRI Act)*. Brasil mente disse tiltakene måtte kategoriseres som eksportstøtte som er underlagt forpliktelsene i WTOs regelverk. Panelet konkluderte med at flere av USAs programmer for eksportkredittgarantier utgjorde eksportstøtte i WTOs betydning, og at denne støtten var anvendt på en måte som gjorde at USA brøt sine reduksjonsforpliktelser med utgangspunkt i landbruksavtalens artikkel 10.1 og at de derfor var i strid med landbruksavtalens artikkel 8. Panelet viste videre til at ettersom programmene for eksportkredittgarantier ikke oppfylte forpliktelsene i landbruksavtalens del 5 om eksportstøtte, så oppfylte de heller ikke kriteriene i fredsklausulens artikkel 13 (c). Panelet konkluderte dermed med at USAs eksportkredittgarantier kunne bli utfordret av andre WTO-medlemmer i henhold til GATT artikkel XVI eller artiklene 3, 5 og 6 i subsidieavtalen.

Videre slo panelet fast at enkelte av eksportkredittprogrammene *per se* måtte defineres som forbudt støtte i henhold til artiklene 3.1(a) og 3.2 i subsidieavtalen, og at de derfor i tråd med subsidieavtalens artikkel 4.7 måtte fjernes umiddelbart («without delay»). I praksis innebar det at tiltakene måtte fjernes senest enten innen 1. juli 2005 eller innen seks måneder etter at panelrapporten var godkjent av tvisteløsningsorganet (avhengig av hva som kom først).

Når det gjaldt «user marketing payments to exporters», viste panelet til at seksjon 1207(a) under FSRI Act må kategoriseres som eksportstøtte i den betydning som følger av landbruksavtalens artikkel 9(a) og at tiltakene dermed var underlagt reduksjonsforpliktelser. Bomullsproduktet som var tema i denne tvisten var imidlertid ikke ført opp i USAs bindingslister. Panelet slo derfor fast at USA hadde brutt sine forpliktelser under artiklene 3.3 og 8 i landbruksavtalen. Panelet viste videre til at tiltakene ikke oppfylte kravene i landbruksavtalens del V om eksportstøtte og at de derfor ikke tilfredstilte kriteriene som følger av fredsklausulens artikkel 13(c). I likhet med eksportkredittgarantiene kunne derfor tiltakene bli utfordret av andre WTO-medlemmer basert på GATT artikkel XVI og artiklene 3, 5 og 6 i subsidieavtalen. Panelet slo deretter fast at seksjon 1207(a) under FSRI Act utgjør eksportstøtte som må defineres som forbudt støtte basert på artiklene 3.1(a) og 3.2 i subsidieavtalen.

Panelet vurderte også et annet aspekt ved seksjon 1207(a) i FSRI Act, nemlig «user marketing payments to domestic users», og konkluderte der med at dette var en form for importsustitusjons – subsidie som var forbudt i henholdt til artiklene 3.1(b) og 3.2 i subsidieavtalen.

I likhet med hva som var tilfelle med eksportkredittgarantiene, ba panelet USA om å fjerne begge tiltakene under seksjon 1207(a) i FSRI Act umiddelbart («without delay»).

USA valgte å anke salen til WTOs ankeorgan. Ankeorganet modifiserte enkelte av panelets vurderinger og tilbakeviste også enkelte konklusjoner. Hovedkonklusjonene til panelet ble likevel opprettholdt, både i forhold til eksportkredittgarantier og «user marketing payments». Ankeorganet ba tvisteløsningsorganet kreve at USA skulle endre sine støtteordninger i bomullssektoren slik at de ville oppfylle USAs forpliktelser under landbruksavtalen og subsidieavtalen.

Brasil har senere tatt opp saken igjen i WTO for det de mente var USAs manglende oppfølging av «dommen» i denne saken. Dette førte i 2009 til at WTOs tvisteløsningsorgan godkjente Brasils rett til å innføre sanksjoner mot amerikansk import inntil USA hadde gjennomført sine forpliktelser i tråd med konklusjonene fra panelet og ankeorga-

net. Det er samtidig verdt å merke seg at tvisteløsningsorganet godkjente at Brasil kunne innføre sanksjoner mot andre sektorer enn den som var tema for tvisten, det vil si straffetiltak mot andre produkter enn bomull. Brasil satte opp en liste med omkring 100 importerte produkter fra USA som skulle påføres en straffetoll. Denne listen omfattet blant annet biler med en heving av tollen fra 35 til 50 prosent, hvete med en heving av tollen fra 10 til 30 prosent, og melkepulver med en heving av tollen fra 28 til 48 prosent. Hardest rammet ble bomull og bomullsprodukter med en tollavgift på 100 prosent. Brasil utsatte imidlertid iverksettelsen av sanksjoner i påvente av resultatene som kunne komme ut av en dialog med USA. Sanksjoner var derfor ennå ikke iverksatt sommeren 2010.

3.2.3 Tvist 3 og 4: Canada vs. USA (DS357) og Brasil vs. USA (DS365) vedrørende eksportstøtte og notifikasjon av AMS

Canada ba 8. januar 2007 om å innlede konsultasjoner med USA innenfor rammen av tvisteløsningsordningen. Utgangspunktet var en rekke amerikanske støtteordninger på landbruksområdet som Canada mente var brudd med flere deler av WTOs regelverk (WTO 2007a). Canada hevdet: 1) at USA subsidierte nasjonal maisproduksjon på en måte som var i strid med subsidieavtalens artikler 5(c) og 6.3(c), 2) at USA hadde på plass en rekke støtteordninger¹⁵ som måtte kategoriseres som eksportstøtte i WTOs betydning, og at ordningene var i strid med subsidieavtalens artikler 3.1(a) og 3.2 og landbruksavtalens artikler 3.3, 8, 9.1 og 10.1, og 3) at USA ga støtte utover forpliktelsene som var spesifisert i seksjon 1 i del 4 i bindingslistene, noe Canada mente var et brudd med artikkel 3.2 i landbruksavtalen. Fredsklausulen var ikke ansett som relevant i denne saken. Konsultasjonene ledet ikke fram mot noen løsning, og Canada ba dermed 7. juni 2007 om at WTO skulle opprette et panel som kunne vurdere USAs støtteordninger opp mot WTO-regelverket.

Brasil tok kort tid etter – 11. juli 2007 – initiativ til at også de skulle innlede konsultasjoner angående enkelte av USAs støtteordninger (WTO 2007b). Det dreide seg her om to hovedkategorier av støtte: internstøtte og eksportkredittgarantier. Når det gjaldt internstøtte, hevdet Brasil blant annet at USA hadde en mangelfull notifikasjon av støtteordninger i «gul boks» (AMS). En del av begrunnelsen var at to av programmene som gjennom tvisteløsning ble erklært feilaktig notifisert i «grønn boks» (jf. tvisten beskrevet over – DS267), ifølge Brasil egentlig skulle vært plassert i gul boks. Brasil hevdet videre at USA hadde støtteordninger som verken var notifisert som «grønn» eller «gul» støtte. For perioden 1999–2001 ville Brasil at det skulle ses nærmere på: all internstøtte som var gitt til landbruket vurdert opp mot USAs notifikasjoner på AMS, de virkemidlene som var anvendt i støtteordningene, og ulike ordninger som ikke var notifisert.¹⁶ Når det gjaldt årene 2002 og 2004–2005, viste Brasil til at USA ikke hadde foretatt en eneste notifikasjon av internstøtte i «gul boks». Av mangel på informasjon ville Brasil derfor at alt av USAs internstøtte skulle vurderes opp mot landbruksavtalens artikkel 6 (*Domestic Support Commitments*). I tillegg ville Brasil at WTO skulle vurdere de virkemidler som inngikk i støtteordningene, herunder direkte støtte til diverse produkter, subsidiering av bomullsfrø, sertifisering i forbindelse med markedsføring av bomull, subsidiering av fôr, og subsidiering av drivstoff. I tillegg ville Brasil ha vurdert enhver støtte som ikke var unntatt USAs reduksjonsforpliktelser. Brasil mente at tiltakene som er nevnt over, kunne være i strid med landbruksavtalens artikkel 3.2 ettersom USAs støtte etter Brasils mening oversteg det støttenivået USA var forpliktet til å holde seg

¹⁵ Herunder eksportkredittgarantiprogrammer og Supplier Credit Guarantee Program, som også stod sentralt i tvisten som er beskrevet over (DS267).

¹⁶ Dette gjaldt blant annet «Production Flexibility Contract Payments» og «Non-Insured Crop Assistance payments».

innenfor for hvert av årene 1999–2001, 2002 og 2004–2005. USA notifikerte senere de støtteordningene som ikke var notifisert på det tidspunkt Brasil tok opp saken i WTO. Brasils analyser hadde vist at USA støtteordninger brøt med AMS-forpliktelsene. USA viste imidlertid i sine notifikasjoner til at støtten var holdt innenfor taket på AMS i de aktuelle årene.

Når det gjaldt eksportkredittgarantier, ville Brasil ha vurdert ulike programmer, herunder GSM102 og Supplier Credit Guarantee Programme som også var tema for tvisten som er beskrevet over (DS267). Denne gangen ville imidlertid Brasil at WTO skulle se på om slike programmer var i strid med WTO-regelverket også for andre produkter enn bomull. Brasil viste til diverse landbruksprodukter som var satt opp i bindingslistene, der USA hadde reduksjonsforpliktelser når det gjaldt eksportstøtte. I tillegg ville Brasil ha vurdert eksportstøtte for produkter som USA *ikke* hadde ført opp i bindingslistene. Brasil hevdet at tiltakene som er nevnt over kunne være i strid med landbruksavtalens artikler 3.3, 8, 9.1 og 10.1 og subsidieavtalens artikler 3.1(a) og 3.2. Begrunnelsen var at USAs eksportkredittgarantier var tilbudt amerikanske produsenter til vilkår som var gunstigere enn det som ellers var tilgjengelig i markedet.

Det var klare paralleller mellom den saken Brasil tok opp mot USA og den saken Canada kort tid før hadde tatt opp. Etter en del fram og tilbake besluttet WTOs tvisteløsningsorgan 17. desember 2007 å opprette et felles panel for de to sakene. Tvisteløsningen stoppet deretter opp, og WTO kom derfor ikke så langt som til å utnevne de medlemmer som skulle være del av panelet. Saken er etter dette ikke brakt videre i WTOs tvisteløsningsprosess uten at det i WTO gis noen begrunnelse for dette. Poenget er at videre dialog mellom de stridende parter har pågått bilateralt og ikke innenfor den multilaterale settingen i WTO. I en tvisteløsning er det slik at partene, hvis de er enige, på et hvert tidspunkt kan avbryte tvisteløsningsprosessen og eventuelt finne fram til en omforent løsning seg imellom.

3.3 Tvisteløsning og landbrukssubsidier: relevans for Norge

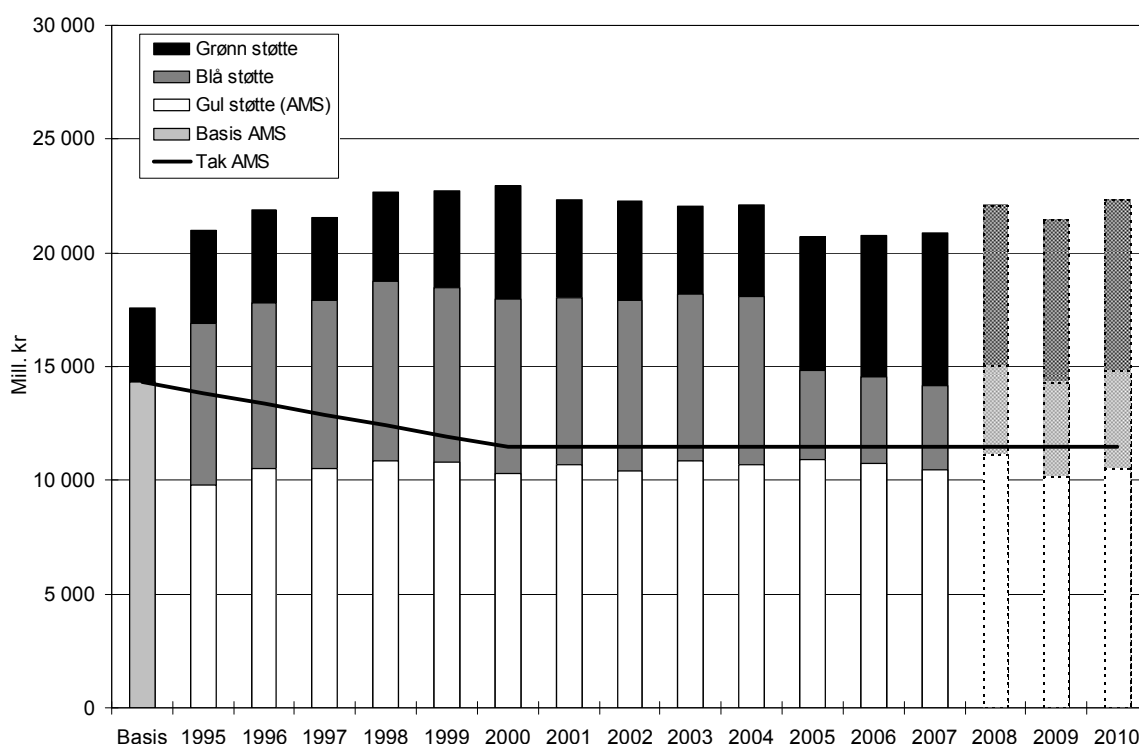
Det er trolig flere grunner til at Brasil (og Canada) har gått til sak mot USA om mangelfull og feilaktig notifisering av amerikanske støtteordninger, samt ulovlig bruk av eksportstøtte. En viktig grunn er argumentet om at brasiliansk og canadisk jordbruk er påført økonomisk skade som følge av de amerikanske subsidiene. Selv om Norge har omfattende støtteordninger i jordbruket, er det med det begrensede norske innenlandske markedet og den minimale norske jordbrukseksporten, vanskelig å se at de norske støtteordningene kan påføre jordbruket i andre land stor økonomisk skade. Samtidig kan naturligvis WTO-medlemmer likevel velge å kjøre en sak ut fra prinsipielle hensyn.

I tillegg til påstander om påført økonomisk skade, har det vært spekulasjoner om at det var to andre viktige grunner for at Brasil kjørte saken mot USA (Schnepf 2008). Én grunn var at Brasil var utålmodig for å få avsluttet Doha-runden. Ettersom forhandlingsrunden trakk ut i tid, ønsket Brasil å ta i bruk andre virkemidler for å få redusert støttenivået i amerikansk jordbruk gjennom tvisteløsning. Manglende forhandlingsløsning kan dermed øke incentivene for WTO-medlemmene til å anvende tvisteløsning for å få endre på andre medlemmers jordbrukspolitik. En annen mulig grunn til at Brasil (og Canada) reiste sak mot USA, kan være at de gjennom tvistene ønsket å påvirke Kongressen, da den arbeidet med utformingen av USAs landbruksreform («Farm Bill 2007»). De har hatt interesse av at Kongressen ville legge mindre vekt på produksjonsrelatert støtte i den nye landbrukspolitikken.

Når man studerer tvister i WTO som omhandler landbrukssubsidier, er inntrykket at de blir ført ut i fra særlig to hensyn: (1) der det er betydelige økonomiske interesser som skal forsvares og (2) der tvister kan gi noen prinsipielle avklaringer som kan bidra til å

endre et annet WTO-medlems jordbrukspolitikk og/eller som kan gi en signaleffekt som kan disiplinere WTO-medlemmene generelt.

Hvilken relevans har så dette for Norge? Tre spørsmål står sentralt: 1) Finnes det produksjoner i norsk landbruk, der andre land har store økonomiske interesser av å få endret på støtteordningene? (2) Er det land som har stor prinsipiell interesse av at norsk landbrukspolitikk legges om og som ved en tvist med Norge eventuelt også kan statuere et eksempel? (3) Er det eksempler på at andre lands subsidierte landbrukseksport skader norske interesser, og har Norge eller bestemte grupperinger i Norge interesser knyttet til å endre disse landenes støtteordninger? De to første spørsmålene dreier seg om sannsynligheten for at andre land vil føre en sak i WTO for å prøve ut om norske støtteordninger er i strid med WTO-regelverket. Det siste spørsmålet dreier seg om sannsynligheten for at Norge vil prøve ut rettslig i WTO om importerte produkter som konkurrerer med norske produkter, er subsidiert på en måte som bryter med WTO-reglene. Vi skal først vise omfanget på de norske støtteordningene, slik de er notifisert i WTO.



Figur 3.1 Norges notifikisering av støtteordninger til WTO sett i forhold til taket for AMS¹⁷

Selv om Norge ifølge egne notifikasjoner oppfylder forpliktelsene når det gjelder internstøtte, er det flere sider ved norsk landbrukspolitikk som *kan* bli tema hvis et WTO-medlem skulle velge å utfordre Norge gjennom tvisteløsning. Det er for eksempel blitt hevdet at Norge har overskredet sitt tak på AMS siden 2003 (Mjørlund og Vårdal 2007). Denne påstanden er imidlertid ikke blitt bekreftet fra annet hold, og foreløpig har heller ingen land reist sak mot Norge på bakgrunn av en slik påstand. Figur 3.1, som er basert på de notifikasjoner Norge har gjort til WTO, viser dessuten som sagt at de norske støt-

¹⁷ Tallene for 2008-2010 bygger på antatt støttenivå beregnet av NILF.

teordningene er holdt innenfor det taket for AMS som er fastsatt i WTO. Spørsmålet ble likevel tatt opp av Argentina i den handelspolitiske gjennomgangen WTO gjennomførte av Norge i 2008 (WTO 2009):

Spørsmål fra Argentina:

«Regarding the AMS, can Norway please tell us if the related reduction commitment for 2004 was met, and which commitments Norway has undertaken the following years, including 2008».

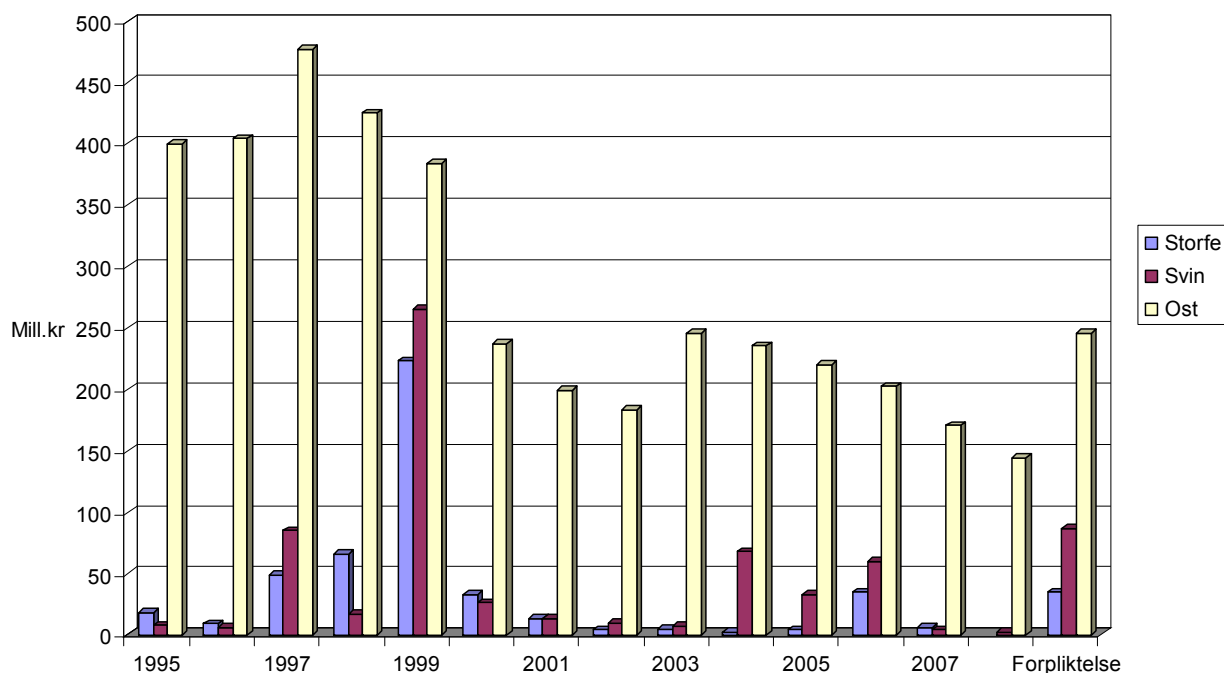
Norges svar:

«Norway has notified its AMS-level at 10665 million NOK for 2004, staying within the AMS ceiling of 11449 million NOK. Norway has in the past, and will continue in the future, to keep its agricultural policies in line with WTO commitments, including its bound AMS ceiling».

Norge avviste med andre ord at taket på AMS var overskredet, men kommentaren illustrerer andre lands interesse for de norske støtteordningene. Det gjør også følgende kommentarer fra Mexico og Pakistan i den samme gjennomgangen (WTO 2008):

«Mexico saw room for improvement in the protection of agricultural products, which could create new trade opportunities to Mexico».

«Pakistan was concerned over the distortions caused by the assistance to domestically produced agricultural products and encouraged Norway to reduce such assistance».



Figur 3.2 Norges notifikerte eksportstøtte for ost, svinekjøtt og storfe kjøtt sett i forhold til forpliktelsene

Det har også vært stilt spørsmålstegn ved Norges notifisering av eksportstøtte til WTO. Norge har ikke betraktet reduksjon av eksportstøtten som et stort problem, selv om den har hatt en viss betydning i situasjoner, der det har vært overskudd av innenlandsk pro-

duerte landbruksprodukter i det norske markedet. Eksportstøtte har også hatt betydning for at det har vært en kontinuerlig eksport av en viss betydning av norsk ost, spesielt Jarlsberg. Figur 3.2 viser kun notifiserte eksportstøtte for ost, storfe og svinestorfekjøtt som har vært av de produkter som har vært nærmest (og over) taket for forpliktelsene som følger av WTO-forpliktelsene. Norge har i tillegg hatt en viss eksportstøtte på sau/lam, fjørfe, egg, smør, myse, frukt og grønt, honning, myse og bearbejdede landbruksvarer. Vi ser av figur 3.2 at det er særlig eksportstøtten til ost som har vært problematisk for Norge i forhold til forpliktelsene. WTO har i Doha-runden som målsetting at medlemmene på sikt skal fjerne eksportstøtten helt. Norge har akseptert denne målsettingen og har dermed forberedt seg på at eksportstøtten vil måtte fases ut. Enkelte land har likevel stilt spørsmål ved Norges bruk av eksportstøtte, herunder mangelfull notifisering av slik støtte (WTO 2008, 2009)¹⁸:

Spørsmål fra New Zealand:

«New Zealand notes that in response to our questions during the 2004 review, Norway accepted that negotiations for the Doha Development Agenda would lead to an end date for the elimination of export subsidies. The Secretariat's latest report notes that export subsidies remain in place (WT/TPR/S/205, Pages 66 and 75). Is Norway considering implementing policy changes to set an end date for all forms of export subsidies?»

Norges svar:

«Norway is committed to the elimination of export subsidies in accordance with the Hong Kong ministerial declaration».¹⁹

Spørsmål fra Australia:

«According to Norway's most recent notification of its export subsidies (G/AG/N/NOR/45, covering the period 2002-2004), the volume outlays for cheese were very close to Norway's UR bindings. Australia notes that most countries, including those which have historically provided export subsidies, have reduced their export subsidies to zero.

- Given that Norway has not submitted export subsidy notifications since the period covering 2004, can Norway indicate what its current levels of export subsidies are for cheese, sheepmeat, pigmeat, eggs and egg products?
- Can Norway indicate when it will provide WTO members the opportunity to review its export subsidy notifications covering the period 2005 to date?»

Norges svar:

«Current levels of export subsidies are within Norway's bound commitment levels for all commodities. Notifications from 2005 and onwards are currently being prepared, and will be submitted when finalised».

Svarene illustrerer at norske myndigheter har hatt realistiske forventninger til hvordan eksportstøtte blir håndtert i WTO-forhandlingene og derfor har prioritert å beholde beskyttelse på andre ordninger. Likevel har Norge i perioder brukt eksportstøtte som andre WTO-medlemmer har stilt spørsmålstegn ved. En rekke WTO-medlemmer, først og fremst de med klare eksportinteresser i landbruket, har reist kritikk mot norsk landbrukspolitikk generelt og det høye støttenivået spesielt. Dette gjenspeilte seg også i den konklusjonen formannen for organet for handelspolitiske gjennomganger framførte:

¹⁸ Se også vedlegg 5 til dette notatet som viser hvilke forpliktelser Norge når det gjelder nivået på eksportstøtte under WTOs landbruksavtale.

¹⁹ I erklæringen fra ministermøtet i Hong Kong står det blant annet: «We agree to ensure the parallel elimination of all forms of export subsidies and disciplines on all export measures with equivalent effect to be completed by the end of 2013».

«Members observed that some of the issues raised at Norway's previous review remained of concern today, notably, agricultural policies. They drew attention to a contrast between these policies and the very liberal import regime for industrial products. Norway has emphasized the importance it gives to ensuring a viable domestic agricultural sector, and that protection to agriculture covers a narrow range of products and is in line with its WTO commitments. Nevertheless, Members urged Norway to undertake further reform and liberalization of the sector».

Norge har gjentatte ganger og over mange år fått kritikk i WTO for støtteordningene i landbruket. Dette *kan* sannsynliggjøre at det på et tidspunkt kan reises en tvist mot Norge på dette området, både hvis den pågående forhandlingsrunden i WTO trekker ut enda lenger i tid, og hvis Norge får problemer med å iverksette et eventuelt nytt forhandlingsresultat.

I tillegg til spørsmål knyttet til eksportstøtte og AMS, er det også en viss mulighet for at det som betegnes som lovlig støtte, det vil si ordninger som Norge har notifisert i grønn boks, kan bli utfordret. Som vist i analysen av tvistene i dette notatet, har det vært ført tvister i WTO med utgangspunkt i anklager om at støtteordninger er feilaktig plassert i grønn boks. For Norges del kan i denne sammenhengen prisnedskrivningen i markedsordningen for korn være et tiltak som potensielt kan oppfattes å være i strid med landbruksavtalen. Prisnedskrivningstilskuddet har som formål å opprettholde forskjellen mellom norsk pris og prisen på verdensmarkedet ved å skrive ned prisen på råvarer til matmel og kraftfôr, slik at norsk korn er konkurransedyktig overfor importert korn. Et grunnleggende kriterium for tilskudd i grønn boks er at tiltak ikke skal fungere som prisstøtte til produsentene (Vedlegg 2, 1(b) i landbruksavtalen). Den norske ordningen med prisnedskrivningstilskudd var fram til 2004 hjemlet som tiltak under «Offentlige lagre med henblikk på matvaresikkerhet» der «*utgifter [...] i forbindelse [med] oppsamling og lagring av produkter som utgjør en integrert del av en ordning for matvaresikkerhet*» og notifisert i grønn boks. Det er dette andre grunnleggende kriteriet det muligens kunne vært reist tvil om, siden ordningen kan oppfattes som en prisstøtte til produsentene. Dette kan være et argument for at ordningen skal notifiseres som AMS. Rent teknisk er imidlertid ikke ordningen en prisstøtte, fordi produsentene kun forholder seg til målpris. Målprisen er administrativt bestemt gjennom jordbruksforhandlingene, mens prisnedskrivningstilskuddet varierer med utviklingen av prisen på verdensmarkedet. Fra og med 2005 er prisnedskrivningstilskuddet ikke lenger notifisert. Norske myndigheter anser ordningen som budsjettstøtte som er med på å opprettholde målprisen, noe som i tråd med vedlegg 3 i landbruksavtalen, paragraf 8, innebærer at ordningen ikke skal inkluderes i AMS. Det er likevel ingenting i veien for at ikke andre WTO-medlemmer kan reise tvil om dette.

En annen utfordring for Norge kan være dersom en ny WTO-avtale krever at Norge legger om sin jordbrukspolitik i retning av mer støtte i grønn boks. Et slik forhandlingsresultat er ganske sannsynlig. Mange land, deriblant EU og Sveits, har gjennomført slike reformer. Samtidig kan det reises tvil omkring enkelte av deres reformer. For eksempel, det kan reises tvil om hvorvidt EUs enkeltbrukstilskudd (Single Farm Payment – SFP) oppfyller kriteriene for grønn boks. Swinbank og Tranter (2005) har argumentert med at SFP strider mot to punkter i landbruksavtalen for å kunne notifiseres i grønn boks. For det første kan ikke SFP kreves for areal som dyrkes med frukt og grønnsaker. Denne restriksjonen er svært lik ett av de punktene som Brasil reiste innvendinger mot i tvisten med USA (jf. DS267) angående feilaktig notifisering av tilskudd i grønn boks. EU tok samtidig lærdom av denne dommen og reformerte sin hagebrukssektor. Med virkning fra 1. januar 2008 inngikk i prinsippet frukt- og grønnsaksareal i den ordinære SFP slik at denne restriksjonen ble opphevet. Ordningen ble dermed mer robust for å kunne godkjennes som grønn støtte. Medlemslandene gis imidlertid frist til 2011 for fullt ut å implementere endringene.

Det andre ankepunktet Swinbank og Tranter (2005) hadde mot EUs SFP synes mer alvorlig og vanskeligere å endre på. SFP er i 2010 notifisert som produksjonsuavhengig inntektsstøtte etter §6 i vedlegg 2 i landbruksavtalen som fastsetter kriteriene for grønn boks. Punkt d) i §6 krever at «*størrelsen på slike utbetalinger i løpet av et gitt år skal ikke være avhengig av eller være fastsatt på grunnlag av de produksjonsfaktorer som benyttes i løpet av et gitt år etter basisperioden*». Swinbank og Tranter (2008:53) argumenterer med at dette kriteriet ikke er oppfylt fordi SFP krever at «*entitlement hectares have to be matched by «farmed» hectares*». SFP er dermed fortsatt knyttet til løpende arealbruk. Brukerne i EU har fått tildelt tilskuddsrettigheter [pr arealenhet] i forhold til mottatt støtte i en referanseperiode, men for å motta støtte må disse rettighetene aktive-res. Dette kan kun gjøres ved å vise til at brukeren driver minst like mye jordbruksareal som brukeren har tilskuddsrettigheter. Dette er en viktig begrunnelse i EU for å legitimere tilskuddet. Det skal ikke være slik at støtten utbetales uten noe som helst form for motytelse. Denne motytelsen er da definert i at areal skal drives forsvarlig og at andre kriterier (såkalt tverrvilkår eller «cross-compliance») skal oppfylles. Med andre ord, det kan argumenteres for at ordningen er knyttet til produksjon – og dermed kan defineres som AMS eller blå boks.

Falconers forslag fra 6. desember 2008 har ingen endringer når det gjelder å knytte tilskuddsrettigheter fast til en basisperiode, men teksten åpner for å gi adgang til å oppdatere referanseperioden, gitt at dette ikke påvirker produsentenes forventninger og produksjonsbeslutninger (som skal sikre frikopling mellom støtte og produksjon). For EU kan muligheten til å oppdatere basisperioden eventuelt bidra til at ordningen kan videreføres i grønn boks i tråd med WTO-regelverket. Dersom tilskuddsrettighetene i all fremtid skulle være knyttet til basisperioden 2000 – 2002, ville dette kunne svekke legitimiteten til SFP. Denne muligheten til å oppdatere basisperioden vil også kunne være et aktuelt virkemiddel for Norge. Hva det endelige forhandlingsresultatet blir på dette området er imidlertid fortsatt usikkert.

Det er enda et område som er relevant for Norge og som *kan* skape diskusjoner omkring plassering av støtte i gul vs. grønn boks, nemlig fjerning av markedsordninger og målpris. I 1998 fjernet Japan støtte til risproduksjonen fra «gul boks», noe som førte til en betydelig reduksjon i den samlede støtten Japan hadde notifisert som «gul støtte» (Blandford og Josling 2007; Godo og Takahashi 2008). Reformen ble gjennomført ved å fjerne målpriser for ris. Myndighetenes støtte til oppkjøp av ris skulle etter dette begrenses til den mengden som var relevant for å ivareta hensynet til matvareberedskapen/matsikkerheten. Japan notifiserte denne støtten i «grønn boks». De japanske forskerne Godo og Takahashi (2008) stiller spørsmålsteget ved om reformen i 1998 hadde noen egentlig praktisk betydning for beskyttelsen av den japanske risproduksjonen. Dette underbygger de ved å vise til at japanske myndigheter også etter 1998 har intervenert med støtte til den japanske risproduksjonen utover den støtten som skal ivareta hensynet til matvareberedskap. For eksempel var myndighetenes rislagre i 2007 tilstrekkelig store for å sikre matvareberedskapen. Likevel gikk myndighetene, etter politisk press, inn med støtteoppkjøp av ris for å hjelpe risprodusenter som opplevde problemer med å få avsetning for produksjonen. Godo og Takahashi (2008) mener at dette *de facto* utgjorde en prisstøtte som egentlig tilhører «gul boks». De stiller seg derfor tvilende til om støtteordningene til den japanske risproduksjonen etter 1998-reformen oppfylte kriteriene for «grønn støtte». De viser videre til at japansk risproduksjon uansett er sterkt beskyttet gjennom høye tollmurer, og at fjerning av målpriser derfor ikke endrer på hvordan japansk risproduksjon er skjermet mot utenlandsk konkurranse. Resonnementet blir følgelig at selv om målpris og markedsordning forsvinner, så endrer ikke dette på det faktum at beskyttelsen av risproduksjonen virker handelsforstyrrende. De tviler derfor på om reformen fra 1998 hadde noen reell effekt på japanske støtteordninger når det gjaldt å gjøre dem mindre handelsforstyrrende. Et viktig spørsmål er om det japanske systemet

for støtte egentlig oppfyller kriteriene for «grønn boks» etter 1998. Et annet spørsmål er knyttet til sammenhengen mellom AMS og tollsatser. Når målpriser fjernes og tollsatser opprettholdes, reduseres nivået på AMS (ettersom målpris er et viktig grunnlag for å beregne AMS), samtidig som den samme beskyttelsen mot utenlandsk konkurranse opprettholdes. Det kan argumenteres med at dette strider med WTOs målsetting om å liberalisere handelen med landbruksvarer. Foreløpig har imidlertid ikke Japan blitt «angrepet» av andre WTO-merdlemmer for det «gripet» knyttet til fjerning målpriser som er gjennomført.

Eksemplet fra Japan er relevant for Norge ettersom norske myndigheter har fjernet målpriser for kylling og storfekjøtt, nettopp for å redusere nivået på den «gule» støtten. «Gul støtte»/AMS måles blant ved å beregne differansen mellom faste verdensmarkedspriser og de nasjonalt fastsatte målprisene og gange det med produsert volum av de aktuelle produktene (jf. skjermingsstøtte). Når målpriser fjernes, fjernes derfor grunnlaget for å beregne støtte som AMS, og resonnetet er dermed at støtten kan fjernes fra «gul boks». Norge har på den måten skapt seg økt handlefrihet i «gul boks» ved å fjerne målpriser på enkelte produkter. Fjerning av målpriser *kan* føre til større fluktasjoner og mindre forutsigbarhet når det gjelder prisnivået innenlands. I likhet med hva som gjelder i Japan på ris, gir imidlertid høye tollsatser fortsatt effektiv skjerming av de aktuelle produktene. Fjerning av målpriser blir dermed et administrativt grep som gjør at man kan redusere nivået på notifisert støtte i «gul boks», men beskyttelsen mot utenlandsk konkurranse reduserer likevel ikke. Samtidig blir det viktig, slik norske myndigheter var opptatt av, at man ved en formell fjerning av målpris ikke ender opp med en ny løsning som kan betraktes som *de facto* administrert pris. Spørsmålet er uansett hvordan slike administrative grep, som reduserer reduksjonsforpliktelsene, men ikke beskyttelsesnivået, vil bli vurdert hvis de utfordres i WTO. Foreløpig har ingen WTO-medlemmer utfordret verken den japanske eller den norske reformen. Enkelte, som de japanske forskerne det er referert til over, har påpekt at slike reformer kan være i strid med WTOs «ånd», dvs. målet om handelsliberalisering. Likevel har vi ikke funnet eksempler på noen som har hevdet at fjerning av målpris og følgende reduksjon av støtte i gul boks, direkte er i strid med WTO-regelverket. Det er derfor ikke mulig å se noen umiddelbar stor sannsynlighet for at Norge skulle bli utfordret gjennom tvister i WTO på dette punkt.

Vi ser av diskusjonen over at det kan oppstå utfordringer når det gjelder å utforme både «gul» og «grønn» støtte på en måte som er «WTO-kompatibel». Norge vil også kunne oppleve store utfordringer, ikke minst hvis politikken legges om i en retning der stadig mer av internstøtten gjøres «grønn», noe som er en sannsynlig utvikling i WTO.

Det er vanskelig å vurdere sannsynligheten for at Norge kan bli klaget inn for tvisteløsning i WTO med utgangspunkt i subsidieringen av landbruket. Diskusjonene i WTO viser på den ene siden at flere av WTO-medlemmene ønsker at Norge skal liberalisere landbrukssektoren og endre støtteordningene i en mer produksjonsnøytral retning, og på den andre siden at Norge har på plass støtteordninger som *kan* være aktuelle å bli vurdert opp mot WTO-regelverket. Et spørsmål som kan dukke opp er i hvilken grad ulike ordninger i «grønn boks» oppfyller kriteriene i vedlegg 2 i landbruksavtalen (se også vedlegg 2 i dette notatet). En annen mulighet er at det kan dukke opp spørsmål knyttet til ikke-notifiserte ordninger. Et eksempel her kan være subsidiering av drivstoff, som var et av temaene Brasil tok opp i tvisten med USA i 2007 (DS365). Enkelte WTO-medlemmer har dessuten stilt kritiske spørsmål til Norge angående både AMS og eksportstøtte. Det sentrale spørsmålet blir uansett om andre WTO-medlemmer vurderer en sak mot Norge som så viktig, økonomisk og/eller prinsipielt, at de velger å bruke WTOs tvisteløsningssystem til å få vurdert norske støtteordninger opp mot WTO-regelverket.

Det andre sentrale spørsmålet er om det vil kunne bli aktuelt for Norge å få prøvd andre lands støtteordninger opp mot WTO-regelverket. Hvis Norge opplever at impor-

ten av et produkt kommer opp i en størrelse som skader eller truer med å skade konkurrerende norske landbruksprodukter, vil spørsmålet kunne bli relevant hvis importen kommer fra et land med en subsidiert landbrukssektor. Norge har da anledning til å anvende WTOs tvisteløsningssystem. Norge har så langt vært forsiktig med å bruke tvisteløsningssystemet, til og med i sjømatsektoren, der det er sterke økonomiske interesser knyttet til å sikre markedsadgang. Etter mange år med opplevde handelsrestriksjoner for eksport av norsk laks til EU-markedet, valgte likevel norske myndigheter i 2006 å gå til sak mot EU i WTO – en sak Norge for øvrig vant (Veggeland 2008). Det å gå til sak har samtidig en del omkostninger, og både økonomiske og ikke minst politiske hensyn vil være avgjørende for om Norge ser seg tjent med å anvende WTOs tvisteløsningssystem til å forsvare norske landbruksinteresser. Et viktig moment i en slik vurdering vil være om det er fare for at det å angripe andre lands subsidier kan øke sannsynligheten for at andre land vil angripe norske støtteordninger.

Vi skal i neste kapittel se nærmere på hvilken betydning tvisteløsning i WTO har hatt på landbruksområdet og peke på noen lærdommer som kan trekkes ut i fra dette.

4 Konklusjoner og avsluttende kommentarer

4.1 WTO, subsidier og landbruk

Landbruk har gjennom hele WTOs (og GATTs) historie vært et av de mest kontroversielle områdene i det multilaterale handelssamarbeidet. Etableringen av WTO og WTOs landbruksavtale i 1995 representerer et viktig veiskille i den internasjonale reguleringen av landbruk generelt og landbrukssubsidier spesielt. WTO inneholder et bredt sett av regler som er rettet mot medlemmenes bruk av subsidier. Det overordnede formålet er å skape forutsigbare regler som disiplinerer landene i en minst mulig handelsbegrensende retning og å legge til rette for fortsatt liberalisering av handelen. Landbrukssubsidier er samtidig fortsatt behandlet som et unntaksområde i WTO. Landbruksavtalen gir en rekke unntak fra en del av forbudene og reduksjonsforpliktelsene som følger av det generelle subsidieregulverket (GATT artiklene VI og XVI og subsidieavtalen). Unntakene har imidlertid ikke hindret landene fra å kritisere hverandres bruk av landbrukssubsidier og å bringe saker som involverer slike subsidier inn for tvisteløsning i WTO. Det var tilfelle både mens fredsklausulen fortsatt gjaldt og i årene etterpå. Selv om WTO-medlemmer selv mener at nasjonale støtteordninger er utformet i tråd med WTO-reglene, kan de likevel risikere å bli utfordret av andre WTO-medlemmer. Dette gjelder både tiltak som er notifisert og tiltak som ikke er notifisert. Det er nettopp i slike situasjoner at WTOs domsorganer – paneler og ankeorgan – får en viktig rolle å spille. Vurderingene og konklusjonene som gjøres gjennom tvisteløsning kan både påvirke medlemmene når de utformer nye støtteordninger, legge press på at eksisterende støtteordninger endres i tråd med de tolkninger som er gjort av WTO-regulverket, og føre til at enkelte ordninger blir fjernet helt. Tvistene mellom USA og Brasil som er analysert i dette notatet, er gode eksempler på dette. Tvistene illustrerer samtidig at en dom i WTO ikke gir noen garanti for at den tapende part umiddelbart endrer sine ordninger. Når sterke interesser er involvert, er det desto vanskeligere å få et land til å endre sine støtteordninger, selv om en WTO-dom skulle si at ordningene strider mot regulverket. I slike tilfeller kan det være nødvendig å ha tilstrekkelig med virkemidler for å sette makt bak kravene. WTO har ikke et eget maktapparat, men kan godkjenne at den anklagende part innfører sanksjoner mot den tapende part, for eksempel gjennom innføring av straffetoll mot import av produkter fra den tapende part, slik Brasil truet USA med i 2009.

4.2 Betydning av tvisteløsning for bruken av landbrukssubsidier

Vi har i dette notatet presentert WTOs subsidieregler og analysert noen eksempler på tvisteløsning med utgangspunkt i ulike lands støtteordninger. Uten tvisteløsningssystemet ville ikke disse støtteordningene blitt prøvd rettslig opp mot WTO-reglene. Spørsmålet er derfor hvilken betydning WTOs tvisteløsning faktisk har for medlemmenes bruk av landbrukssubsidier? Vi skal belyse denne problematikken ved å stille opp syv punkter med lærdommer fra WTOs regulering av subsidier.

- **Fredsklausulen har hatt begrenset betydning**

I starten av denne studien antok vi at opphevelsen av fredsklausulen ved utgangen av 2003 markerte et viktig veiskille som ville utløse en rekke nye tvister på landbruksområdet. Denne antakelsen har ikke fått støtte. Fredsklausulen la visse begrensninger på

bruken av tvisteløsning, ikke minst på muligheten for å utfordre ordninger som var notifisert i «grønn boks» og muligheten til å anvende utjevningstiltak. Likevel ser vi at landbrukssubsidier er blitt utfordret både i årene før og årene etter at fredsklausulen utløp. Det ser generelt ikke ut til at fredsklausulen la veldig store begrensninger på WTO-medlemmenes bruk av tvisteløsningssystemet, noe som også er en av konklusjonene til McMahon (2006). Likevel, etter at fredsklausulen utløp har WTO-medlemmene hatt enda større rom for å få vurdert «lovligheten» av andre medlemmers støtteordninger. For eksempel har et viktig jordbrukseksporterende land som Brasil utnyttet muligheten til å kritisere et bredt sett av USAs støtteordninger, både notifiserte og ikke-notifiserte ordninger og både tiltak i gul og grønn boks, så vel som eksportstøtte.

- **WTOs subsidieregler må ses i sammenheng**

Gjennom tvisteløsning er det slått klart fast at de ulike WTO-reglene må ses på som en integrert pakke av regler som må tolkes i sammenheng. Dette innebærer at det ikke er tilstrekkelig å vurdere landbrukssubsidier opp mot landbruksavtalen, men også opp imot GATT artiklene VI og XVI og subsidieavtalen. Tvistene som er analysert i dette notatet, illustrerer nettopp hvordan subsidieavtalen også kan komme til anvendelse på landbruksområdet. Dette kan være spesielt aktuelt for ordninger som ikke er ført opp i bindingslister under landbruksavtalen, men også for enhver ordning som ikke oppfyller landbruksavtalens kriterier for unntak fra de generelle subsidiereglene. I vurderingen av om støtteordninger i landbruket er «WTO-kompatible» er det derfor viktig å kjenne til både GATT-reglene, landbruksavtalen, de generelle subsidiereglene og tvister som er blitt ført med henvisning til de ulike regelverkene.

- **Både notifiserte og ikke-notifiserte ordninger kan utfordres rettslig**

Det at medlemmene notifiserer sine ordninger står helt sentralt for å sikre åpenhet i WTO. Det er mulig for ethvert medlem å rette oppmerksomheten mot og kritisere andre lands ordninger som ikke er notifisert. Tvistene mellom Brasil og USA illustrerer nettopp en situasjon, der et medlem klagde et annet land inn for tvisteløsning med utgangspunkt i *mangelfull* notifisering og *ikke-notifiserte* ordninger. Poenget er at notifikasjonene i seg selv ikke nødvendigvis gir den fulle og hele sannhet om et medlems støtteordninger, verken når det gjelder i hvilken grad ordningene oppfyller kriteriene WTO stiller for ulike typer støtte, eller om det er ordninger som egentlig skulle vært notifisert. Både notifiserte og ikke-notifiserte ordninger kan utfordres rettslig i WTO.

- **Grønn boks er ikke «hellig»**

Analysen av tvistene viser klart at selv om medlemmer notifiserer støtteordninger i «grønn boks» under landbruksavtalen, det vil si som «lovlig støtte», så gir ikke dette noen garanti for at ikke ordningene kan utfordres rettslig av andre medlemmer. Det sentrale spørsmålet blir da om kriteriene for å få unntak fra reduksjonsforpliktelser er oppfylt i tråd med vedlegg 2 til landbruksavtalen. Medlemmene notifiserer et bredt sett av ulike typer ordninger og tiltak i «grønn boks», og alle disse kan i prinsippet utfordres av andre WTO-medlemmer. Selve utformingen av ordningene blir dermed viktig. I tvisten mellom Brasil og USA var for eksempel en av konklusjonene fra domsorganene at enkelte ordninger som USA hadde notifisert i «grønn boks» som «frikoplet støtte», var utformet slik at de ikke tilfredstilte kriteriene i landbruksavtalens vedlegg 2. Ordningen var derfor ikke «lovlig» ut fra kriteriene i «grønn boks». Selv om et WTO-medlem hevder at en støtteordning er utformet i tråd med WTO-regelverket og dermed notifiserer den som «lovlig» støtte, kan likevel ordningen gjennom tvisteløsning bli vurdert som reduksjonspliktig eller «ulovlig».

- **WTOs regelverk kan brukes både offensivt og defensivt**

Tvistene i WTO viser at det er særlig medlemmer med sterke eksportinteresser i landbruket som anvender tvisteløsningsordningen. WTOs regelverk brukes da offensivt for å sikre markedsadgangen for landbrukseksport. For Norge er en slik offensiv bruk av regelverket viktig i sjømatsektoren, men ikke i landbrukssektoren, der eksporten har liten betydning. WTO-regelverket kan også brukes defensivt for å forsvare egen industri som trues av konkurrerende import. Dette vil være aktuelt når nasjonale støtteordninger utfordres av andre WTO-medlemmer, enten grunnlaget er økonomiske eller prinsipielle hensyn. En defensiv strategi vil også være aktuell når et medlem med defensive interesser selv velger å gå til sak i WTO på det man mener er subsidiert eksport fra et annet WTO-medlem. I begge tilfeller er det viktig med nasjonal beredskap i form av kunnskap om WTOs subsidieregulering og hvordan dette regelverket blir praktisert på landbruksområdet. I tillegg er det viktig med tilstrekkelig med ressurser til å inngå i konsultasjoner og dialog med andre land og i siste instans til føre en tvist.

- **Sanksjoner og straffetiltak kan ramme ikke-involverte sektorer, men iverksettes ikke automatisk**

WTO iverksetter ikke selv sanksjoner mot medlemmer som ikke retter seg etter regelverket, men kan godkjenne at medlemmene iverksetter slike sanksjoner. Tvisteløsningene viser at slike sanksjoner også kan ramme andre sektorer enn den som faktisk er involvert i tvisten. En god illustrasjon på dette er WTOs godkjenning av Brasils sanksjoner mot USA, der saken i hovedsak handlet om bomullsprodukter, men der Brasil planla å innføre sanksjoner mot helt andre produkter, blant annet bilimport, som ikke er relevant for landbruksavtalen eller har noe med bomullsproduksjonen å gjøre. Dermed kan tvisteløsning i praksis føre til kopling mellom ulike sektorer. Dette er også hensyn å ta når det oppstår tvisteløsning på landbruksområdet. Samtidig er det viktig å merke seg at sanksjoner og straffetiltak ikke iverksettes automatisk. I tråd med WTOs prosedyrer kan tvisteløsning, herunder varslede straffetiltak, avbrytes på et hvilket som helst tidspunkt i prosessen. Dialog og bilaterale forhandlinger vedvarer derfor som viktig for å løse tvister parallelt med tvisteløsningen som foregår innenfor rammen av WTO.

- **Tvisteløsning har betydning for nasjonale støtteordninger!**

Analysen av tvister i WTO på landbruksområdet illustrerer at tvisteløsning *kan* ha betydning både for opprettholdelsen av støtteordninger og for selve utformingen av støtteordningene. Til og med landbrukspolitikken til et mektig land som USA er blitt satt under press gjennom tvisteløsning. Selv om det kan være vanskelig å tvinge fram endringer i et WTO-medlems støtteordninger gjennom en dom fra WTO, så gir tvisteløsning uansett et klart signal om at et medlems politikk strider med WTO-forpliktelsene. Det å gå til det skrittet å innlede en tvisteløsning kan også tvinge fram en dialog mellom de stridende parter for å finne en omforent løsning. Dette har for eksempel vært tilfelle i striden mellom Brasil/Canada og USA. I Brasils tvist med USA om bomull bidro Brasils trussel om å innføre sanksjoner til at det ble innledet en ytterligere dialog. I fravær av et forhandlingsresultat i Doha-runden vil sannsynligvis stadig flere avklaringer av kontroversielle spørsmål skje gjennom tvisteløsningssystemet. Samtidig vil tvisteløsning fortsatt være viktig etter at et eventuelt forhandlingsresultat er klart, noe omfanget av tvister i de første årene etter at Uruguay-rundens avtaler trådte i kraft, kan være en indikasjon på.

Referanser

- Blandford, David og Timothy Josling (2007): *Should the Green Box be Modified?* IPC Discussion Paper, March 2007
- Delcros, Fabian (2002): «The Legal Status of Agriculture in the World Trade Organization», *Journal of World Trade* 36(2): 219–253.
- Hermansen, Olav og Frode Veggeland (2004): «Urettmessige konkurransevilkår: Om subsidier, dumping og beskyttelsestiltak», del 8 i serien «Håndtering av handelshindre», *Eksport Aktuelt*, Nr. 10, 2004. (<http://www.eksportaktuelt.no>).
- International Trade Law Dictionary: <http://august1.com/pubs/dict/s.htm>
- McMahon, Joseph (2006): *The WTO Agreement on Agriculture. A Commentary*. Oxford: Oxford University Press.
- Mjørland, Rune og Erling Vårdal (2007): «Kjerringa mot strømmen: Om Norges tilpasning til WTO-regelverket», *Økonomisk Forum*, nr. 9, 2007, s.1–5.
- Nordlund, Anders R. (red.) (2010): *Mat og industri 2010. Status og utviklingstrekk i norsk matindustri*. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Schnefpf, R. (2005): *Agriculture in the WTO: Member Spending on Domestic Support*. Report 30612, Washington, D.C.: Congressional Research Service of the Library of Congress.
- Steinberg, Richard H og Timothy Josling (2003): «When the Peace Ends: The Vulnerability of EC and US Agricultural Subsidies to WTO Legal Challenge», *Journal of International Economic Law* (6)2: 369–417.
- St. prp. nr 65 (1993–1994): *Om resultatet av Uruguay-runden (1986–1993) og om samtykke til ratifikasjon av Avtale om opprettelse av verdens Handelsorganisasjon (WTO) m.m.* Oslo: Utenriksdepartementet.
- Swinbank, A. og Tranter, R. (2005): «Decoupling EU Farm Support: Does the New Single Payment Scheme Fit within the Green Box», *The Estey Centre Journal of International Law and Trade Policy*, 6 (1) (<http://esteyjournal.com>).
- Søyland, Viil; Nils Øyvind Bergset og Klaus Mittenzwei (2006): *Eksportstøtte i landbruksforhandlingene i WTO*. Notat 2006–13. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Van den Bossche, Peter (2008): *The Law and Policy of the World Trade Organization. Text, Cases and Materials*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Veggeland, Frode; Nils-Øyvind Bergset og Gunn Vesterli (2003): *WTO og norsk sjømateksport. Erfarte problemer med ikke-tollmessige handelshindringer*. NILF-rapport 2003-5. Oslo: Norsk institutt for landbruksøkonomisk forskning.
- Veggeland, Frode (2008): «Norsk «seier» over EU i laksesaken i WTO: hva innebærer det?» *Eksport Aktuelt*, Nr. 2-2008
- WTO homepage: <http://www.wto.org/>
- WTO (2003a): *Understanding the WTO*. 3rd Edition. Geneva: World Trade Organization.
- WTO (2003b): *Guide to WTO Law and Practice, Vol.1 & 2*. Geneva: World Trade Organization.

- WTO (2004): *United States – Subsidies on Upland Cotton*. Report of the Panel. WT/DS267/R. Geneva: World Trade Organization, 8. September 2004.
- WTO (2005): *United States – Subsidies on Upland Cotton*. Report of the Appellate Body. WT/DS267/ABR. Geneva: World Trade Organization, 3. March 2005.
- WTO (2007a): *United States – domestic support and export credit guarantees for agricultural products*. Request for Consultations by Brazil. WT/DS365/1 G/L/823, G/SCM/D76/1, G/AG/GEN/75. Geneva: World Trade Organization, 17. July 2007.
- WTO (2007b): *United States – subsidies and other domestic support for corn and other agricultural products*. Request for Consultations by Canada. WT/DS357/1, G/L/812, G/SCM/D73/1, G/AG/GEN/74. Geneva: World Trade Organization, 11. January 2007.
- WTO (2008): *Trade Policy Review. Norway*. Minutes of Meeting. WT/TPR/M/205/. Geneva: World Trade Organization, 10 December 2008.
- WTO (2009): *Trade Policy Review. Norway*. Minutes of Meeting Addendum. WT/TPR/M/205/Add.1. Geneva: World Trade Organization, 19. January 2009.
- WTO Secretariat (1999): *Guide to the Uruguay Round Agreements*. Hague, London & Boston: Kluwer Law International & World Trade organization.

Vedlegg 1 Definisjon av «subsidie» i WTOs avtale om subsidier og utjevningstiltak

Article 1 Definition of a Subsidy

- 1.1 For the purpose of this Agreement, a subsidy shall be deemed to exist if:
- (a)(1) there is a financial contribution by a government or any public body within the territory of a Member (referred to in this Agreement as "government"), i.e. where:
- (i) a government practice involves a direct transfer of funds (e.g. grants, loans, and equity infusion), potential direct transfers of funds or liabilities (e.g. loan guarantees);
 - (ii) government revenue that is otherwise due is foregone or not collected (e.g. fiscal incentives such as tax credits)²⁰;
 - (iii) a government provides goods or services other than general infrastructure, or purchases goods;
 - (iv) a government makes payments to a funding mechanism, or entrusts or directs a private body to carry out one or more of the type of functions illustrated in (i) to (iii) above which would normally be vested in the government and the practice, in no real sense, differs from practices normally followed by governments;
- or
- (a)(2) there is any form of income or price support in the sense of Article XVI of GATT 1994;
- and
- (b) a benefit is thereby conferred.
- 1.2 A subsidy as defined in paragraph 1 shall be subject to the provisions of Part II or shall be subject to the provisions of Part III or V only if such a subsidy is specific in accordance with the provisions of Article 2.

²⁰ In accordance with the provisions of Article XVI of GATT 1994 (Note to Article XVI) and the provisions of Annexes I through III of this Agreement, the exemption of an exported product from duties or taxes borne by the like product when destined for domestic consumption, or the remission of such duties or taxes in amounts not in excess of those which have accrued, shall not be deemed to be a subsidy.

Vedlegg 2 Internstøtte som er unntatt reduksjonsforpliktelser i WTOs landbruksavtale (jf. «grønn boks»)

ANNEX 2 DOMESTIC SUPPORT: THE BASIS FOR EXEMPTION FROM THE REDUCTION COMMITMENTS

1. Domestic support measures for which exemption from the reduction commitments is claimed shall meet the fundamental requirement that they have no, or at most minimal, trade-distorting effects or effects on production. Accordingly, all measures for which exemption is claimed shall conform to the following basic criteria:

- (a) the support in question shall be provided through a publicly-funded government programme (including government revenue foregone) not involving transfers from consumers; and,
- (b) the support in question shall not have the effect of providing price support to producers;

plus policy-specific criteria and conditions as set out below.

Government Service Programmes

2. General services

Policies in this category involve expenditures (or revenue foregone) in relation to programmes which provide services or benefits to agriculture or the rural community. They shall not involve direct payments to producers or processors. Such programmes, which include but are not restricted to the following list, shall meet the general criteria in paragraph 1 above and policy-specific conditions where set out below:

- (a) research, including general research, research in connection with environmental programmes, and research programmes relating to particular products;
- (b) pest and disease control, including general and product-specific pest and disease control measures, such as early-warning systems, quarantine and eradication;
- (c) training services, including both general and specialist training facilities;
- (d) extension and advisory services, including the provision of means to facilitate the transfer of information and the results of research to producers and consumers;
- (e) inspection services, including general inspection services and the inspection of particular products for health, safety, grading or standardization purposes;
- (f) marketing and promotion services, including market information, advice and promotion relating to particular products but excluding expenditure for unspecified purposes that could be used by sellers to reduce their selling price or confer a direct economic benefit to purchasers; and
- (g) infrastructural services, including: electricity reticulation, roads and other means of transport, market and port facilities, water supply facilities, dams and drainage schemes, and infrastructural works associated with environmental programmes. In all cases the expenditure shall be directed to the provision or construction of capital works only, and shall exclude the subsidized provision of on-farm facilities other than for the reticula-

tion of generally available public utilities. It shall not include subsidies to inputs or operating costs, or preferential user charges.

3. Public stockholding for food security purposes²¹

Expenditures (or revenue foregone) in relation to the accumulation and holding of stocks of products which form an integral part of a food security programme identified in national legislation. This may include government aid to private storage of products as part of such a programme.

The volume and accumulation of such stocks shall correspond to predetermined targets related solely to food security. The process of stock accumulation and disposal shall be financially transparent. Food purchases by the government shall be made at current market prices and sales from food security stocks shall be made at no less than the current domestic market price for the product and quality in question.

4. Domestic food aid²²

Expenditures (or revenue foregone) in relation to the provision of domestic food aid to sections of the population in need.

Eligibility to receive the food aid shall be subject to clearly-defined criteria related to nutritional objectives. Such aid shall be in the form of direct provision of food to those concerned or the provision of means to allow eligible recipients to buy food either at market or at subsidized prices. Food purchases by the government shall be made at current market prices and the financing and administration of the aid shall be transparent.

5. Direct payments to producers

Support provided through direct payments (or revenue foregone, including payments in kind) to producers for which exemption from reduction commitments is claimed shall meet the basic criteria set out in paragraph 1 above, plus specific criteria applying to individual types of direct payment as set out in paragraphs 6 through 13 below. Where exemption from reduction is claimed for any existing or new type of direct payment other than those specified in paragraphs 6 through 13, it shall conform to criteria (b) through (e) in paragraph 6, in addition to the general criteria set out in paragraph 1.

6. Decoupled income support

- (a) Eligibility for such payments shall be determined by clearly-defined criteria such as income, status as a producer or landowner, factor use or production level in a defined and fixed base period.
- (b) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after the base period.
- (c) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the prices, domestic or international, applying to any production undertaken in any year after the base period.

²¹ For the purposes of paragraph 3 of this Annex, governmental stockholding programmes for food security purposes in developing countries whose operation is transparent and conducted in accordance with officially published objective criteria or guidelines shall be considered to be in conformity with the provisions of this paragraph, including programmes under which stocks of foodstuffs for food security purposes are acquired and released at administered prices, provided that the difference between the acquisition price and the external reference price is accounted for in the AMS.

²² & ⁶ For the purposes of paragraphs 3 and 4 of this Annex, the provision of foodstuffs at subsidized prices with the objective of meeting food requirements of urban and rural poor in developing countries on a regular basis at reasonable prices shall be considered to be in conformity with the provisions of this paragraph.

- (d) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the factors of production employed in any year after the base period.
 - (e) No production shall be required in order to receive such payments.
7. Government financial participation in income insurance and income safety-net programmes
- (a) Eligibility for such payments shall be determined by an income loss, taking into account only income derived from agriculture, which exceeds 30 per cent of average gross income or the equivalent in net income terms (excluding any payments from the same or similar schemes) in the preceding three-year period or a three-year average based on the preceding five-year period, excluding the highest and the lowest entry. Any producer meeting this condition shall be eligible to receive the payments.
 - (b) The amount of such payments shall compensate for less than 70 per cent of the producer's income loss in the year the producer becomes eligible to receive this assistance.
 - (c) The amount of any such payments shall relate solely to income; it shall not relate to the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer; or to the prices, domestic or international, applying to such production; or to the factors of production employed.
 - (d) Where a producer receives in the same year payments under this paragraph and under paragraph 8 (relief from natural disasters), the total of such payments shall be less than 100 per cent of the producer's total loss.
8. Payments (made either directly or by way of government financial participation in crop insurance schemes) for relief from natural disasters
- (a) Eligibility for such payments shall arise only following a formal recognition by government authorities that a natural or like disaster (including disease outbreaks, pest infestations, nuclear accidents, and war on the territory of the Member concerned) has occurred or is occurring; and shall be determined by a production loss which exceeds 30 per cent of the average of production in the preceding three-year period or a three-year average based on the preceding five-year period, excluding the highest and the lowest entry.
 - (b) Payments made following a disaster shall be applied only in respect of losses of income, livestock (including payments in connection with the veterinary treatment of animals), land or other production factors due to the natural disaster in question.
 - (c) Payments shall compensate for not more than the total cost of replacing such losses and shall not require or specify the type or quantity of future production.
 - (d) Payments made during a disaster shall not exceed the level required to prevent or alleviate further loss as defined in criterion (b) above.
 - (e) Where a producer receives in the same year payments under this paragraph and under paragraph 7 (income insurance and income safety-net programmes), the total of such payments shall be less than 100 per cent of the producer's total loss.
9. Structural adjustment assistance provided through producer retirement programmes
- (a) Eligibility for such payments shall be determined by reference to clearly defined criteria in programmes designed to facilitate the retirement of persons engaged in marketable agricultural production, or their movement to non-agricultural activities.
 - (b) Payments shall be conditional upon the total and permanent retirement of the recipients from marketable agricultural production.
10. Structural adjustment assistance provided through resource retirement programmes

- (a) Eligibility for such payments shall be determined by reference to clearly defined criteria in programmes designed to remove land or other resources, including livestock, from marketable agricultural production.
- (b) Payments shall be conditional upon the retirement of land from marketable agricultural production for a minimum of three years, and in the case of livestock on its slaughter or definitive permanent disposal.
- (c) Payments shall not require or specify any alternative use for such land or other resources which involves the production of marketable agricultural products.
- (d) Payments shall not be related to either the type or quantity of production or to the prices, domestic or international, applying to production undertaken using the land or other resources remaining in production.

11. Structural adjustment assistance provided through investment aids

- (a) Eligibility for such payments shall be determined by reference to clearly-defined criteria in government programmes designed to assist the financial or physical restructuring of a producer's operations in response to objectively demonstrated structural disadvantages. Eligibility for such programmes may also be based on a clearly-defined government programme for the reprivatization of agricultural land.
- (b) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after the base period other than as provided for under criterion (e) below.
- (c) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the prices, domestic or international, applying to any production undertaken in any year after the base period.
- (d) The payments shall be given only for the period of time necessary for the realization of the investment in respect of which they are provided.
- (e) The payments shall not mandate or in any way designate the agricultural products to be produced by the recipients except to require them not to produce a particular product.
- (f) The payments shall be limited to the amount required to compensate for the structural disadvantage.

12. Payments under environmental programmes

- (a) Eligibility for such payments shall be determined as part of a clearly-defined government environmental or conservation programme and be dependent on the fulfilment of specific conditions under the government programme, including conditions related to production methods or inputs.
- (b) The amount of payment shall be limited to the extra costs or loss of income involved in complying with the government programme.

13. Payments under regional assistance programmes

- (a) Eligibility for such payments shall be limited to producers in disadvantaged regions. Each such region must be a clearly designated contiguous geographical area with a definable economic and administrative identity, considered as disadvantaged on the basis of neutral and objective criteria clearly spelt out in law or regulation and indicating that the region's difficulties arise out of more than temporary circumstances.
- (b) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the type or volume of production (including livestock units) undertaken by the producer in any year after the base period other than to reduce that production.

- (c) The amount of such payments in any given year shall not be related to, or based on, the prices, domestic or international, applying to any production undertaken in any year after the base period.
- (d) Payments shall be available only to producers in eligible regions, but generally available to all producers within such regions.
- (e) Where related to production factors, payments shall be made at a degressive rate above a threshold level of the factor concerned.
- (f) The payments shall be limited to the extra costs or loss of income involved in undertaking agricultural production in the prescribed area.

Vedlegg 3 Beregning av «gul støtte» (AMS) i WTOs landbruksavtale

ANNEX 3

DOMESTIC SUPPORT:

CALCULATION OF AGGREGATE MEASUREMENT OF SUPPORT

1. Subject to the provisions of Article 6, an Aggregate Measurement of Support (AMS) shall be calculated on a product-specific basis for each basic agricultural product receiving market price support, non-exempt direct payments, or any other subsidy not exempted from the reduction commitment («other non-exempt policies»). Support which is non-product specific shall be totalled into one non-product-specific AMS in total monetary terms.
2. Subsidies under paragraph 1 shall include both budgetary outlays and revenue foregone by governments or their agents.
3. Support at both the national and sub-national level shall be included.
4. Specific agricultural levies or fees paid by producers shall be deducted from the AMS.
5. The AMS calculated as outlined below for the base period shall constitute the base level for the implementation of the reduction commitment on domestic support.
6. For each basic agricultural product, a specific AMS shall be established, expressed in total monetary value terms.
7. The AMS shall be calculated as close as practicable to the point of first sale of the basic agricultural product concerned. Measures directed at agricultural processors shall be included to the extent that such measures benefit the producers of the basic agricultural products.
8. Market price support: market price support shall be calculated using the gap between a fixed external reference price and the applied administered price multiplied by the quantity of production eligible to receive the applied administered price. Budgetary payments made to maintain this gap, such as buying-in or storage costs, shall not be included in the AMS.
9. The fixed external reference price shall be based on the years 1986 to 1988 and shall generally be the average f.o.b. unit value for the basic agricultural product concerned in a net exporting country and the average c.i.f. unit value for the basic agricultural product concerned in a net importing country in the base period. The fixed reference price may be adjusted for quality differences as necessary.
10. Non-exempt direct payments: non-exempt direct payments which are dependent on a price gap shall be calculated either using the gap between the fixed reference price and the applied administered price multiplied by the quantity of production eligible to receive the administered price, or using budgetary outlays.
11. The fixed reference price shall be based on the years 1986 to 1988 and shall generally be the actual price used for determining payment rates.
12. Non-exempt direct payments which are based on factors other than price shall be measured using budgetary outlays.
13. Other non-exempt measures, including input subsidies and other measures such as marketing-cost reduction measures: the value of such measures shall be measured using government budgetary outlays or, where the use of budgetary outlays does not reflect the full extent of the subsidy concerned, the basis for calculating the subsidy shall be the gap between the price of the subsidized good or service and a representative market price for a similar good or service multiplied by the quantity of the good or service.

Vedlegg 4 «Fredsklausulen» i WTOs landbruksavtale (artikkel 13)

Article 13 Due Restraint

During the implementation period, notwithstanding the provisions of GATT 1994 and the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (referred to in this Article as the «Subsidies Agreement»):

- (a) domestic support measures that conform fully to the provisions of Annex 2 to this Agreement shall be:
 - (i) non-actionable subsidies for purposes of countervailing duties²³;
 - (ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 and Part III of the Subsidies Agreement; and
 - (iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994;
- (b) domestic support measures that conform fully to the provisions of Article 6 of this Agreement including direct payments that conform to the requirements of paragraph 5 thereof, as reflected in each Member's Schedule, as well as domestic support within *de minimis* levels and in conformity with paragraph 2 of Article 6, shall be:
 - (i) exempt from the imposition of countervailing duties unless a determination of injury or threat thereof is made in accordance with Article VI of GATT 1994 and Part V of the Subsidies Agreement, and due restraint shall be shown in initiating any countervailing duty investigations;
 - (ii) exempt from actions based on paragraph 1 of Article XVI of GATT 1994 or Articles 5 and 6 of the Subsidies Agreement, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year; and
 - (iii) exempt from actions based on non-violation nullification or impairment of the benefits of tariff concessions accruing to another Member under Article II of GATT 1994, in the sense of paragraph 1(b) of Article XXIII of GATT 1994, provided that such measures do not grant support to a specific commodity in excess of that decided during the 1992 marketing year;
- (c) export subsidies that conform fully to the provisions of Part V of this Agreement, as reflected in each Member's Schedule, shall be:
 - (i) subject to countervailing duties only upon a determination of injury or threat thereof based on volume, effect on prices, or consequent impact in accordance with Article VI of GATT 1994 and Part V of the Subsidies Agreement, and due restraint shall be shown in initiating any countervailing duty investigations; and
 - (ii) exempt from actions based on Article XVI of GATT 1994 or Articles 3, 5 and 6 of the Subsidies Agreement.

²³ «Countervailing duties» where referred to in this Article are those covered by Article VI of GATT 1994 and Part V of the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures.

Vedlegg 5 Norges forpliktelser for nivået på eksportstøtte under WTOs «landbruksavtale»

Schedule XIV - NORWAY

PART IV - AGRICULTURAL PRODUCTS: COMMITMENTS LIMITING SUBSIDIZATION

(Article 3 of the Agreement on Agriculture)

SECTION II: Export Subsidies: Budgetary Outlay and Quantity Reduction Commitments

Description of products and tariff item no. (HS 6 digits)	Base outlay level	Calendar/other year applied	Years of implementation 1995 - 2000	Annual and final outlay commitment levels	Base quantity	Calendar/other year applied	Years of implementation 1995 - 2000	Annual and final quantity commitment levels	Relevant Supporting Tables and document reference
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Bovine meat: 0201.10, 0201.20, 0201.30, 0202.10, 0202.20, 0202.30, 0206.10, 0206.21, 0206.22, 0206.29, 0210.20, 1502.00, 1601.00, 1602.10, 1602.20, 1602.50, 1602.90	54.6 (Mio NOK)	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	102.2 (Mio NOK) 88.8 (Mio NOK) 75.3 (Mio NOK) 61.9 (Mio NOK) 48.4 (Mio NOK) 35.0 (Mio NOK)	1895.2 tons	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	3257.9 tons 2905.7 tons 2553.6 tons 2201.5 tons 1849.3 tons 1497.2 tons	AGST/NOR Supporting table 11
Pigmeat: 0205.11, 0205.12, 0205.19, 0205.21, 0203.22, 0203.29, 0206.30, 0206.41, 0206.49, 0209.00, 0210.11, 0210.12, 0210.19, 1501.00, 1601.00, 1602.10, 1602.20, 1602.41, 1602.42, 1602.49, 1602.90	135.5 (Mio NOK)	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	127.4 (Mio NOK) 119.3 (Mio NOK) 111.1 (Mio NOK) 103.0 (Mio NOK) 94.9 (Mio NOK) 86.7 (Mio NOK)	4799.0 tons	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	4631.0 tons 4463.1 tons 4295.1 tons 4127.1 tons 3959.2 tons 3791.2 tons	AGST/NOR Supporting table 11
Sheep meat: 0204.10, 0204.21, 0204.22, 0204.23, 0204.30, 0204.41, 0204.42, 0204.43, 0206.80, 0206.90, 0210.90, 1502.00, 1601.00, 1602.10, 1602.20, 1602.90	27.6 (Mio NOK)	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	25.9 (Mio NOK) 24.3 (Mio NOK) 22.6 (Mio NOK) 21.0 (Mio NOK) 19.3 (Mio NOK) 17.7 (Mio NOK)	861.6 tons	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	831.4 tons 801.3 tons 771.1 tons 741.0 tons 710.8 tons 680.7 tons	AGST/NOR Supporting table 11
Poultry meat: 0207.10, 0207.21, 0207.22, 0207.23, 0207.31, 0207.39, 0207.41, 0207.42, 0207.43, 0207.50, 0209.00, 0210.90, 1501.00, 1601.00, 1602.10, 1602.20, 1602.31, 1602.39, 1602.90	0.74 (Mio NOK)	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	0.70 (Mio NOK) 0.65 (Mio NOK) 0.61 (Mio NOK) 0.56 (Mio NOK) 0.52 (Mio NOK) 0.47 (Mio NOK)	28.4 tons	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	27.4 tons 26.4 tons 25.4 tons 24.4 tons 23.4 tons 22.4 tons	AGST/NOR Supporting table 11
Egg and egg products: 0407.00, 0408.11, 0408.19, 0408.91, 0408.99, 3502.10	26.9 (Mio NOK)	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	25.3 (Mio NOK) 23.7 (Mio NOK) 22.1 (Mio NOK) 20.5 (Mio NOK) 18.8 (Mio NOK) 17.2 (Mio NOK)	1997.0 tons	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	1927.1 tons 1857.2 tons 1787.3 tons 1717.4 tons 1647.5 tons 1577.6 tons	AGST/NOR Supporting table 11
Butter: 0405.00	83.2 (Mio NOK)	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	78.2 (Mio NOK) 73.2 (Mio NOK) 68.2 (Mio NOK) 63.2 (Mio NOK) 58.2 (Mio NOK) 53.2 (Mio NOK)	7433.8 tons	Calendar	1995 1996 1997 1998 1999 2000	7173.6 tons 6913.4 tons 6653.3 tons 6393.1 tons 6132.9 tons 5872.7 tons	AGST/NOR Supporting table 11
Cheese: 0406.10, 0406.20, 0406.30, 0406.40, 0406.90	384.0 (Mio NOK)	Calendar	1995 1996 1997	537.6 (Mio NOK) 479.3 (Mio NOK) 420.9 (Mio NOK)	20515.8 tons	Calendar	1995 1996 1997	22978.7 tons 21624.5 tons 20270.2 tons	AGST/NOR Supporting table 11