



FNI-RAPPORT 7|2023

OLE KRISTIAN FAUCHALD

Norges omstilling til et lavutslippssamfunn i lys av internasjonale handelsavtaler



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

FNI-RAPPORT 7|2023

Norges omstilling til et lavutslippssamfunn i lys av internasjonale handelsavtaler

Ole Kristian Fauchald

Fridtjof Nansens Institutt
o.k.fauchald@jus.uio.no



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Sammendrag

Rapporten er skrevet på oppdrag fra Klimautvalget 2050 for å bidra til utvalgets rapport om Norges omstilling til et lavutslippssamfunn innen 2050. Rapporten inneholder en diskusjon av norske bilaterale, regionale og globale handelsavtaler og hvordan de kan bidra til norsk omstilling. Først i de senere år har det kommet norske avtaler som inneholder bærekraftskapitler og inkluderer bestemmelser om klima. Helt unntaksvis inneholder avtalene institusjonelle og prosessuelle mekanismer som er egnet til å bidra til effektiv gjennomføring av disse delene av avtalene. Rapporten argumenterer for at det bør gjennomføres konsekvensutredninger av avtalene for at de skal kunne bidra positivt til omstilling. Tilsvarende gjelder for de delene av avtalene som kan legge begrensninger på norsk politikk for omstilling. Avslutningsvis peker rapporten på at norsk politikk for omstilling til et lavutslippssamfunn på mange områder henger etter EU politikk, og at tilsvarende gjelder for Norges handelsavtaler.

Abstract

This report is commissioned by the 2050 Climate Change Committee as a contribution to its Official Norwegian Report (NOU). It addresses Norway's transition to a low-emission society by 2050 in light of Norway's commitments under bilateral, regional and global trade treaties. It discusses whether and how the trade treaties can contribute to Norway's transition, pointing out that only in recent years, these treaties have included sustainability chapters. Norway has not carried out impact assessments of treaty negotiations, and the report argues that such assessments could provide a significant contribution to transition policies. In particular, Norway should consider to include commitments to eliminate subsidies to fossil energy production. The report also considers whether and how trade rules are likely to negatively affect Norway's transition efforts. It argues that the design of such rules in bilateral and regional treaties should reflect Norway's transition efforts, and that impact assessments of trade negotiations can contribute significantly to this end. Finally, the report discusses briefly how the European Union affects Norway's commitments under trade treaties.

© Fridtjof Nansens Institutt, Oktober 2023

ISBN 978-82-7613-759-0

ISSN 1893-5486

FNI-rapport 7 | 2023

Norges omstilling til et lavutslippssamfunn i lys av internasjonale handelsavtaler

Ole Kristian Fauchald

The Fridtjof Nansen Institute is a non-profit, independent research institute focusing on international environmental, energy and resource management. The institute has a multi-disciplinary approach, with main emphasis on political science and international law.

Innhold

1. Mandat.....	1
2. Begrepsavklaring og oversikt over Norges handelsforpliktelser	3
2.1 Begrepsbruk	3
2.2 Oversikt over handelsforpliktelser.....	3
2.3 Investeringsbeskyttelsesavtaler	5
2.4 Forhandlinger om handel, miljø og klima	6
3. Kan internasjonale handelsforpliktelser bidra til å fremme Norges omstilling til et lavutslippssamfunn?	8
3.1 Avskaffelse av handelsbarrierer for miljøvarer og -tjenester.....	8
3.1.1 Initiativer i WTO	8
3.1.2 Initiativer utenfor WTO.....	9
3.2. Utfasing av subsidier	10
3.3. Regler om miljø og bærekraftig utvikling i handelsavtaler	11
3.4. Konsekvensutredning av handelsavtaler.....	15
4. Handelsavtalers konsekvenser for omstilling til et lavutslippssamfunn	16
4.1 Ikke-diskriminering.....	16
4.2 Nødvendighetskrav for handelsrestriksjoner	18
4.3 Unntak for miljøformål.....	19
4.4 Bevisbyrde for handelsrestriksjoners lovlighet	20
4.5 Immaterielle rettigheter.....	21
4.6 Noen sammenfattende synspunkter	22
5. Betydningen av EU-regelverk for norsk tolkning og anvendelse av internasjonalt handelsregelverk	23

1. Mandat

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Klimautvalget 2050 i henhold til følgende bestilling:

Hvordan blir Norges omstilling til et lavutslippsamfunn støttet og hindret av globale, regional og bilaterale handelsavtaler og de forpliktelsene Norge har påtatt seg gjennom disse?

Nærmere bestemt skal konsulenten gjøre rede for følgende:

1. Hvordan kan Norges internasjonale handelsforpliktelser bidra til å fremme Norges omstilling til et lavutslippsamfunn?
 - a. Betydningen av handel med miljøvarer og miljø- og -relaterte tjenester – eksisterende og mulige fremtidige forpliktelser, inkludert utfordringer med å definere hva en miljøvare eller tjeneste er. Konsulenten skal også inkludere refleksjoner knyttet til om dette kan være av betydning for en mer sirkulær økonomi.
 - b. Betydningen av bestemmelser/kapitler om handel og miljø/bærekraftig utvikling
2. Hvordan kan Norges internasjonale handelsforpliktelser støtte opp under eller by på utfordringer/legge hindringer i veien for Norges omstilling til et lavutslippsamfunn?
 - a. Krav om lik behandling av like varer og tjenester uavhengig av opprinnelsesland og muligheten for å skille mellom varer og tjenester basert på måten varer produseres og prosesseres og tjenester ytes.
 - b. Krav om vitenskapelig bevis som grunnlag for klima- og miljørelaterte handelsrestriksjoner og betydningen av føre-var-prinsippet
 - c. Krav om nødvendighet for handelsrestriksjoner på klima- og miljøområdet og andre politikfelt
 - d. Forholdet mellom handelsrestriksjoner basert på hhv. folke-, dyre- og planteliv og helse (SPS, TBT 2.2 og GATT XX (b)) og miljø/bevaring av naturressurser (TBT 2.2 og GATT XX (g)) og betydningen av bruken av disse for klima- og miljøtiltak
 - e. Betydningen av immaterielle rettigheter (patenter, plantesortsbeskyttelse) for spredning av ny og mer klima- og miljøvennlig/-fremmende teknologi.
 - f. Kan handelsforpliktelser bremse innføring og anvendelse av klima- og miljøtiltak («chilling effect»)?
3. Kan innretningen på nytt EU-regelverk (produkttrammeverk/batteri-forordning, avskogingsforordning, Net Zero Industry Act og Critical Raw Materials Act) påvirke tolkning og anvendelse av internasjonale handelsforpliktelser og rammene de gir for Norges omstilling?

Konsulenten skal trekke på bilaterale, regionale og globale handelsavtaler, inkludert avtaler om investeringbeskyttelse. Der det er relevant skal konsulenten inkludere noen betraktninger rundt Energicharteret.

Drøftingen skal legge vekt på vurderinger, og gjerne inkludere anbefalinger om videre politikktutvikling på feltet. Deskriptivt stoff skal inkluderes der det er nødvendig for å underbygge vurderingene.

Tidsrammen for oppdraget begrenser materiale som kan tas i betraktning og dybden i analysene. Strukturen i rapporten følger hovedstrukturen i den nærmere beskrivelsen av oppdraget. Innledningsvis følger en generell oversikt over sentrale begreper og Norges handelsforpliktelser. Deretter drøftes mandatet under tre hovedpunkter. Punkt 3 omhandler hvordan Norges internasjonale handelsforpliktelser kan bidra til å fremme omstillingen til et lavutslippssamfunn. Punkt 4 tar opp konkrete konsekvenser av handelsavtaler for Norges omstilling til et lavutslippssamfunn. Dette vil i hovedsak dreie seg om begrensninger av evnen til slik omstilling. Avslutningsvis diskuteres betydningen av EU-regelverk for norsk tolkning og anvendelse av internasjonalt handelsregelverk i punkt 5.

2. Begrepsavklaring og oversikt over Norges handelsforpliktelser

2.1 Begrepsbruk

Utgangspunktet er at Norges internasjonale handelsavtaler tar sikte på å redusere barrierer for internasjonal handel. Handelsbarrierer kan inndeles i tre hovedkategorier:

- 1) Krav til og byrder som kun pålegges utenlandske varer og tjenester, slik som tollavgifter og krav om dokumentasjon av produkters opprinnelse, egenskaper ved produkter, innsatsfaktorer og produksjonsprosesser.
- 2) Skatter, avgifter, subsidier og nasjonalt regelverk som anvendes **ulikt** overfor innenlandske og utenlandske varer og tjenester, eksempelvis for å kompensere for at innenlandske produkter eller tjenester er gjenstand for strenge krav eller høye avgifter.
- 3) Skatter, avgifter, subsidier og nasjonalt regelverk som anvendes **likt** overfor innenlandske og utenlandske varer og tjenester kan likevel ha diskriminerende virkning og dermed innebære handelsbarrierer.

Det finnes stor variasjon mellom internasjonale handelsavtaler. Det kan skilles mellom to hovedgrupper, hvorav en, handelsavtaler, tar utgangspunkt i strukturen som ligger til grunn for avtalen om Verdens handelsorganisasjon (WTO-avtalen), og den andre, avtaler om økonomisk integrasjon, tar utgangspunkt i strukturen som ligger til grunn for avtaleverket for Den europeiske union (EU). Hovedforskjellen mellom disse to gruppene er at WTO-modellen begrenser seg til å redusere de tre gruppene handelsbarrierer nevnt over, mens EU-modellen i stor grad tar sikte på å harmonisere nasjonalt regelverk, subsidier og i noen grad skatter og avgifter. Det er ikke noe helt klart skille mellom disse hovedgruppene, og selv om EØS-avtalen faller i sistnevnte kategori, kan det også argumenteres for at den i stor grad har karakter av å være en handelsavtale. Hovedvekten i denne rapporten legges på den første av disse – handelsavtalene, men noen kommentarer skal også knyttes til avtaler om økonomisk integrasjon.

2.2 Oversikt over handelsforpliktelser

I all hovedsak forhandler Norge handelsavtaler i samarbeid med sine EØS-partnere, Island og Liechtenstein, samt Sveits, som en del av samarbeidet i Det europeiske frihandelsforbund (EFTA). Tabell 1 viser handelsavtaler og pågående forhandlinger i regi av EFTA. Innenfor rammen av dette samarbeidet har Norge inngått handelsavtaler som har trådt i kraft med til sammen 38 land, samt med Hong Kong og Palestina.

Tabell 1: EFTAs handelsavtaler¹

Land og region	Avtale	Forhandling
Albania, Europa	I kraft 2011	
Bosnia og Herzegovina, Europa	I kraft 2015	
Georgia, Europa	I kraft 2017	

¹ Kilde: EFTAs oversikt over Free Trade Agreements and Trade Relations by Partners, <https://www.efta.int/free-trade/free-trade-agreements>.

Hviterussland, Europa		Suspendert, oppstart 2011
Kazakhstan, Europa		Suspendert, oppstart 2011
Kosovo, Europa		Pågående siden 2022
Moldova, Europa	Signert 2023	
Montenegro, Europa	I kraft 2012	
Nord Makedonia, Europa	I kraft 2002	
Russland, Europa		Suspendert, oppstart 2011
Serbia, Europa	I kraft 2011	
Storbritannia, Europa	Signert 2021	
Tyrkia, Europa	I kraft 1992	
Ukraina, Europa	I kraft 2012	
Algerie, Afrika		Suspendert, oppstart 2007
Egypt, Afrika	I kraft 2007	
Mauritius, Afrika		Samarbeidserklæring 2009
Marocco, Afrika	I kraft 1999	
Nigeria, Afrika		Samarbeidserklæring 2017
Sørafrikanske tollunion: Botswana, Lesotho, Namibia, Sør-Afrika, Swaziland, Afrika	I kraft 2008	
Tunisia, Afrika	I kraft 2005	
Gulf Cooperation Council: Bahrain, Forente arabiske emirater, Kuwait, Oman, Qatar, Saudi arabia, Midtøsten	I kraft 2014	
Israel, Midtøsten	I kraft 1993, 2021	
Jordan, Midtøsten	I kraft 2002	
Libanon, Midtøsten	I kraft 2007	
Palestina, Midtøsten	I kraft 1999	
Canada, Amerika	I kraft 2009	
Chile, Amerika	I kraft 2004	Under revisjon fra 2019
Colombia, Amerika	I kraft 2014	
Ecuador, Amerika	I kraft 2020	
Honduras, Amerika		Suspendert siden 2014
Mellom-Amerika: Costa Rica, Guatemala, Panama, Amerika	I kraft 2014	
Mercosur: Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Amerika	Signert 2019	
Mexico, Amerika	I kraft 2001	
Peru, Amerika	I kraft 2012	
Filippinene, Asia	I kraft 2018	
Hong Kong, Asia	I kraft 2012	
India, Asia		Pågående siden 2008
Indonesia, Asia	I kraft 2021	
Malaysia, Asia		Pågående siden 2014
Mongolia, Asia		Samarbeidserklæring 2007
Myanmar, Asia		Samarbeidserklæring 2013
Pakistan, Asia		Samarbeidserklæring 2012
Singapore, Asia	I kraft 2003	Under revisjon fra 2023

Sør-Korea, Asia	I kraft 2006	
Thailand, Asia		Pågående siden 2005
Vietnam, Asia		Pågående siden 2012

I en særstilling kommer avtalen med Storbritannia i 2021, inngått av Norge sammen med Island og Liechtenstein, som regulerer handelsbarrierer og økonomisk samarbeid etter Brexit. I tillegg har Norge separate handelsavtaler med Færøyene (1992) og Grønland (1985, inngått med Danmark), samt pågående forhandlinger med Kina siden 2008.² Totalt har dermed Norge handelsavtaler med 46 partnere, hvorav 14 i Europa, 8 i Afrika, 10 i Midtøsten, 9 i Amerika og 5 i Asia. I tillegg kommer EØS-avtalen. Norge er for tiden engasjert i forhandlinger med 6 land (India, Kina, Kosovo, Malaysia, Thailand og Vietnam).

Hvis vi ser bort fra EØS-avtalen, bygger alle Norges handelsavtaler på WTO-avtalen. Det vil si at de som utgangspunkt følger omtrent samme struktur³ og kan inneholde to grupper av tilleggselementer. Den første gruppen består av forpliktelser som går lenger enn de som følger av WTO-avtalen, for eksempel forpliktelse til å fjerne tollavgifter, kvantitative restriksjoner, mottiltak (eksempelvis importavgift som følge av subsidiert import) eller krav til produkter og tjenester som er lovlige under WTO-avtalen. Den andre gruppen er forpliktelser som tematisk faller utenfor forpliktelsene i WTO-avtalen, eksemplvis forpliktelser til investeringsbeskyttelse, til å vedta markedsregulering (typisk konkurranseregulering), og om tiltak for å fremme bærekraftig utvikling. Noen få av handelsavtalene inneholder særregler om klimarelaterte tiltak.

2.3 Investeringsbeskyttelsesavtaler

Norge har inngått få avtaler om investeringsbeskyttelse sammenlignet med andre land; Norge har 9 investeringsbeskyttelsesavtaler (BIT) og 32 handelsavtaler med investeringsbestemmelser (hvorav kun 2 innebærer investeringsbeskyttelse av betydning, Singapore og Ukraina),⁴ mens eksemplvis Sverige har 54 BITer, Danmark har 39 og Finland har 55.⁵ I tillegg er de øvrige nordiske landene bundet av EUs 58 handelsavtaler med andre land og regioner som i større grad en EFTAs handelsavtaler inneholder bestemmelser om investeringsbeskyttelse.

Norge er i ferd med å si opp BITene med de land som er medlemmer i EU. Når denne prosessen er sluttført vil Norge kun ha 6 BITer med Chile, Kina, Madagaskar, Peru, Russland og Sri Lanka.⁶ Blant disse har avtalen med Kina en veldig begrenset mulighet for å bringe tvister inn for voldgiftstribunaler. De øvrige nordiske landene har sluttført tilsvarende prosesser med oppsigelse av avtalene.

Investeringsbeskyttelsesavtaler vil typisk gi utenlandske investorer beskyttelse mot ekspropriasjon eller ekspropriasjonslignende inngrep uten at det betales full erstatning, og mot urettferdig eller diskriminerende behandling. Norge har, i likhet med flere sammenlignbare land, i lang tid

² Se Norges frihandelsavtaler, <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/partner-land/id438843/>.

³ Se https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm.

⁴ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/investeringsavtaler/id438845/>.

⁵ Se <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/by-economy>.

⁶ Se <https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/nfd---innsiktsartikler/frihandelsavtaler/investeringsavtaler/id438845/>.

arbeidet med å utarbeide en modellavtale for investeringsbeskyttelse. Det har imidlertid ikke vært tilstrekkelig politisk enighet til å vedta de foreslåtte modellavtalene.⁷

Innenfor energirelaterte investeringer signerte Norge energichartertraktaten i 1995 med forbehold om at avtalen ikke skulle få midlertidig anvendelse i påvente av ratifikasjon. Avtalen pålegger investeringsbeskyttelse på linje med BITene. Norge har siden ikke ratifisert avtalen. Tilsvarende gjelder for energieffektiviseringsprotokollen til energichartertraktaten. De øvrige nordiske landene er bundet av disse avtalene. Norge har signert energichartrene (1991 og 2015), og er dermed likevel medlem av energicharterkonferansen.⁸ EU-kommisjonen har foreslått en koordinert oppsigelse av energichartertraktaten for EU og alle medlemslandene, begrunnet med at avtalen ikke er kompatibel med EUs nye ambisjonsnivå for reduksjon av klimagassutslipp.⁹ Dersom dette gjennomføres, vil EU og medlemsstatene få en tilsvarende stilling som Norge i dette regimet.

2.4 Forhandlinger om handel, miljø og klima

GATT og WTO har hatt forholdet mellom handel og miljø på dagsorden siden 1970-tallet, og arbeidet med disse temaene har siden begynnelsen av 1990-tallet vært forankret i en komité om handel og miljø.¹⁰ Tematikken kan på overordnet nivå deles inn i tre:

- 1) Forholdet mellom handelsavtaler og miljøavtaler som regulerer handel, eksempelvis med truede arter, farlig avfall eller kjemikalier.
- 2) Handelsavtalenes begrensende virkninger på nasjonal miljøpolitikk, eksempelvis gjennom restriksjoner på handelsbarrierer ansett som viktige for å nå miljømål.
- 3) Handelsavtalenes mulighet til å støtte opp om miljøpolitiske mål, eksempelvis gjennom forbud mot internasjonal handel med produkter som er forbudt omsatt i nasjonale markeder og utfasing av fiskerisubsidier.

Klima har ikke vært noen eksplisitt del av arbeidsprogrammet til handel- og miljøkomitéen.¹¹ Komitéen fikk i oppgave å forhandle om miljøtemaer under forhandlingsrunden om Doha-mandatet, men heller ikke dette mandatet satt fokus på klima.¹² Komitéens mandater har imidlertid vært relevante for klimaspørsmål, eksempelvis handel med miljøprodukter og -tjenester, samt tilgang til miljøteknologi. I de senere år har det blitt økende fokus på hvordan WTO skal respondere på klimautfordringer.¹³

⁷ Sist skjedde dette etter en høring av utkast til modellavtale i 2015, se <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---modell-for-investeringsavtaler/id2411615/>.

⁸ Se <https://www.energycharter.org/who-we-are/members-observers/>.

⁹ Se EU Commission Proposal for a Council decision on the Union withdrawal from the Energy Charter Treaty COM(2023) 447 final, datert 7. Juli 2023.

¹⁰ Richard G. Tarasofsky, The WTO Committee on Trade and Environment: Is it making a Difference? *Max Planck Yearbook of United Nations Law Online*, 1999. Se også https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/envir_e.htm.

¹¹ Komitéens opprinnelige arbeidsprogram finnes her: https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/cte00_e.htm.

¹² Doha WTO Ministerial Meeting 2001: Ministerial Declaration, avsnitt 31-33, se https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm#tradeenvironment.

¹³ Et tidlig eksempel på økende fokus på klima kan finnes i Trade and Climate Change. A report by the UNEP and WTO, 2009. For en oversikt, se https://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/climate_intro_e.htm.

I 2020 ble det tatt initiativ til diskusjoner om handel og miljø i to grupper, hvorav én har diskutert handel og klima.¹⁴ Denne gruppen etablerte fire arbeidsgrupper i mai 2022 om 1) handelsrelaterte klimatiltak, 2) sirkulærøkonomi, 3) miljøvarer og -tjenester og 4) subsidier. Arbeidsgruppen om klimatiltak skulle diskutere følgende spørsmål:

- What trade-related climate measures and policies are Members pursuing and what are their trade implications?
- Can we identify best practices in the development of trade-related climate measures and policies to maximize climate and environmental benefits while also maximizing trade benefits?
- What are the challenges facing MSMEs globally and for developing countries, with regard to the design and use of trade-related climate measures and policies, and how can these be addressed?¹⁵

Arbeidsgruppene har hatt fire møter i løpet av det første året, og har så langt hatt diskusjoner basert på tematiske presentasjoner fra WTO-sekretariatet, mellomstatlige organisasjoner, landrepresentanter, bedrifter og frivillige organisasjoner.¹⁶

Utenfor WTO tok Norge sammen med Costa Rica, Fiji, Island og New Zealand, initiativ til forhandlinger av en avtale om klima, handel og bærekraft i 2019. Senere har Sveits sluttet seg til forhandlingene. Det har så langt vært avholdt 13 forhandlingsmøter som har omhandlet fire hovedtemaer: Miljømerking, miljøvarer, miljøtjenester og subsidier av fossil energi.¹⁷ Disse forhandlingene vil bli nærmere diskutert i punkt 3. Siden 2019 har Norge har benyttet en stor del av sine ressurser for forhandling av internasjonale handelsavtaler på disse forhandlingene, som blir ledet av New Zealand.¹⁸

¹⁴ Se Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions, WT/MIN(21)/7/Rev.2, se særlig punkt 2, 3 og 4. Den andre diskuterer handel og plastforurensning, se Ministerial Statement on Plastic Pollution and Environmentally Sustainable Plastics Trade, WT/MIN(21)/8/Rev.2.

¹⁵ Se INF/TE/SSD/W/17/Rev.1.

¹⁶ Se https://www.wto.org/english/tratop_e/tessd_e/tessd_e.htm.

¹⁷ Se https://www.regjeringen.no/no/tema/naringsliv/handel/ud_innsikt/accts_fortsetter/id2961759/.

¹⁸ Se <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/trade-and-climate/agreement-on-climate-change-trade-and-sustainability-accts-negotiations/>.

3. Kan internasjonale handelsforpliktelse bidra til å fremme Norges omstilling til et lavutslippssamfunn?

Norges internasjonale handelsforpliktelser kan bidra til en omstilling til et lavutslippssamfunn gjennom å redusere handelsbarrierer for varer og tjenester som det er viktig å ha tilgang til for å oppnå slik omstilling, eksempelvis produksjonsutstyr for fornybar energi og lavenergitjenester (punkt 3.1). Videre kan handelsavtaler bidra til utfasing av subsidier som fremmer produksjon og konsum som medfører klimautslipp (punkt 3.2). Handelsavtaler kan inneholde bestemmelser som pålegger eller tilrettelegger for samarbeid for å oppnå klimaomstilling (punkt 3.3). Avslutningsvis drøftes bruk av konsekvensutredninger ved forhandling av handelsavtaler (punkt 3.4).

3.1 Avskaffelse av handelsbarrierer for miljøvarer og -tjenester

3.1.1 Initiativer i WTO

Det ble forhandlet om en avtale om handelsliberalisering for miljøvarer blant en gruppe på inntil 46 WTO-medlemmer (inklusive alle EU-medlemmene) fra 2014 til 2016. Forhandlingene brøt sammen og har ikke blitt gjenopptatt i WTO. Relevante forhandlinger har imidlertid også vært gjennomført i andre handelsavtaler.

Det er nærliggende å anta at en hovedutfordring for de multilaterale forhandlingene i WTO var at medlemmene som forhandlet avtalen var dominert av potensielle eksportører av miljøvarer. Dette kan ha medført at de i hovedsak fokuserte på eksportinteresser, illustrert ved forhandlingenes fokus på reduksjon av tollsatser kombinert med oppbygging av nasjonal produksjonskapasitet, noe som illustreres av uenighetene om hvilke produktgrupper som skulle omfattes. Dette medførte etter alt å dømme at det ble vanskelig å etablere konsensus. Forsømte temaer i disse forhandlingene var behovet for å gjøre teknologi og kunnskap for produksjon av slike produkter lettere tilgjengelig for andre land, særlig land med betydelig behov for økonomisk, sosial og energirelatert utvikling.

Forhandlingene var ikke spesielt fokusert på å ivareta klima. EUs bærekraftsanalyse av forhandlingene uttalte tidlig i 2016, rett før forhandlingene ble stanset at: «It is expected that the EGA could make an important contribution to a broader environmental trade agreement which will eventually enable more efficient climate change mitigation through technologies, increase energy access and secure lower cost and dissemination of environmental technologies through globalised supply chains.» Det ble også uttalt at målet var en avtale som «should support the implementation of the Paris Agreement». Det ble antatt at avtalen ville medføre svært beskjedne utslippsreduksjoner av klimagasser (totalt i underkant av 10 millioner tonn fram til 2030).

I motsetning til «miljøvarer» er «miljøtjenester» etablert som en egen omforent kategori tjenester i WTO. Det innebærer at mange medlemmer har påtatt seg separate forpliktelser til liberalisering av slike tjenester i sine respektive «schedules of commitment». Slike forpliktelser

består i å fjerne diskriminering og hindringer av markedsadgang. Kategorien miljøtjenester omfatter ikke spesifikt tjenester knyttet til fornybar energi, energieffektivisering eller klimatilpasning. Det finnes en egen tjenesteklassifisering utarbeidet av FN, som er basert på det samme utgangspunktet som WTO-klassifiseringen, men er mer detaljert. Eksempelvis plasserer denne tjenester knyttet til fornybar energi som en del av «83324 Engineering services for power projects». Også innenfor handel med miljøtjenester har forhandlingene i WTO vært uten resultater av betydning spesifikt for klimaformål.

Mulige fremtidige forpliktelser spesifikt for miljøvarer og -tjenester fordrer at man oppnår en viss enighet om hvordan slike varer og tjenester kan avgrensnes og forhandles separat. For tiden ser det ut til at dette mest realistisk kan oppnås på et bilateralt og regionalt nivå, og at det er lite realistisk å få dette på plass innenfor rammene av WTO. For det første er det mange kryssende interesser knyttet til identifisering av miljøprodukter og -tjenester. For det andre er klassifiseringssystemene basert på produktenes egenskaper og bruk, og i liten grad på hvilke effekter bruken kan ha. Det vil derfor være særlig utfordrende å innarbeide en ny klassifisering i det eksisterende klassifikasjonssystemet. Endelig kan det pekes på at det har vært liten interesse fra det store flertallet av WTO-medlemmene for denne tematikken. Dette kommer mye av en oppfatning om at liberalisering av miljøprodukter og -tjenester vil være i velstående lands interesse og kunne innebære tapt konkurransevne for mindre utviklede land.

For at WTO skal kunne bidra mer effektivt til en mer sirkulær økonomi, er det viktig at det legges opp til økt gjenbruk og gjenvinning av produkter og avfall. Dette er nært knyttet opp mot tekniske handelsbarrierer, nærmere bestemt nasjonale regler og standarder for produkter og tjenester. Slike regler og standarder er regulert under avtalen om tekniske handelsbarrierer, TBT-avtalen, som viser videre til internasjonale standarder. Tilsvarende gjelder under en spesialavtale om plante- og dyrehelse, SPS-avtalen. Disse avtalene inneholder regler om deltagelse i internasjonalt standardiseringsarbeid, bruk av internasjonale standarder, og hvilke virkninger det har dersom slike standarder (ikke) blir fulgt i internasjonal handel. I tillegg kommer at handel med en del produkter og tjenester er regulert i internasjonale miljøavtaler. For at handelsregelverket skal bidra til en mer sirkulær økonomi blir det derfor viktig å oppnå en bedre integrering av relevante hensyn i arbeidet med internasjonale standarder, samt å arbeide for et godt samvirke mellom WTO-regelverket og miljøavtaler som angår handel med varer og tjenester.

3.1.2 Initiativer utenfor WTO

Forhandlingene om en avtale om klima, handel og bærekraft mellom Costa Rica, Fiji, Island, New Zealand, Norge og Sveits har hatt begrenset framgang siden oppstart i 2019. Tre av de fire forhandlingssporene angår handel med miljøvarer og -tjenester. Etter avslutning av den 13. forhandlingsrunden i juni 2023, uttalte forhandlingslederen fra New Zealand følgende om status for forhandlingene på disse punktene:¹⁹

- 1) Miljømerking – «conclusion of the principles-based guidelines for voluntary eco-labelling programmes. These guidelines promise to be a useful tool that will help ensure that eco-labels are able to best achieve their environmental purposes and deliver information meaningful to the market, while avoiding the inadvertent creation of barriers to trade.»
- 2) Miljøvarer – «more than 300 environmental products already identified for liberalisation».

¹⁹ Se <https://www.mfat.govt.nz/en/media-and-resources/accts-chairs-statement-from-new-zealand-round-13-june-2023/>.

-
- 3) Miljøtjenester – «excellent progress made in the area of environmental services to develop of a novel, environmentally credible and ambitious list of environmental and environmentally-related services.»

Retningslinjene for miljømerking er foreløpig ikke offentliggjort. Fra et klimaperspektiv og i lys av miljøinformasjonsloven vil det være viktig at disse legger til rette for åpenhet og informasjonsflyt om utslipp knyttet til produksjonsprosesser i andre land. Retningslinjene bør også fremme gjenbruk og gjenvinning av produkter. Dersom retningslinjene holdes på et prinsipp-nivå, som antydnet i forhandlingsleders rapport, er det lite sannsynlig at de vil ha særlig konkret nytte for Norges omstilling til et lavutslippssamfunn.

For miljøvarer er det opplyst at man har hatt et fokus på klimaeffekter ved valg av varer for liberalisering. Gitt Norges svært begrensede bruk av toll utenfor landbrukssektoren, er det liten grunn til å tro at resultatet av disse forhandlingene vil føre til endringer av betydning for norsk regelverk og politikk.

For miljøtjenester vil den nye listen over slike tjenester kunne være av betydning, gitt at den også fører til økte forpliktelser til markedsadgang og ikke-diskriminering for de aktuelle tjenestesektorene. Hvorvidt slik liberalisering vil bli gjennomført på en måte som bidrar til reduserte klimagassutslipp og bedre klimatilpasning er et åpent spørsmål.

Norske myndigheter har kun i svært begrenset grad gjort tilgjengelig informasjon om innholdet i disse forhandlingene og fremdriften i dem.

3.2. Utfasing av subsidier som medfører vesentlige klimagassutslipp

I norsk sammenheng har subsidier til petroleumsnæringen og til kjøttproduksjon vært fremhevet som særlig problematiske fra et klimaperspektiv. I tillegg til subsidier til kjøttproduksjon gjennom landbruksavtalene kommer vesentlige handels-restriksjoner på relevant kjøttimport i form av tollavgifter kombinert med kvoter. WTO-avtalen inneholder regelverk for kontroll med og utfasing av slike subsidier, med fokus på eksportsubsidier, og om reduksjon av importvernet for kjøtt. Så langt har klimagassutslipp ikke vært noen vesentlig tematikk under disse forhandlingene.

Subsidier av fossile energikilder kan ha handelshindrende effekter på to hovedmåter. For det første kan subsidier til produksjon av fossil energi medføre konkurransefordeler sammenlignet med andre energiformer, og dermed virke handelsvridende. Ettersom muligheten for internasjonal handel med annen energi enn den som er basert på fossile kilder er økende, samtidig som det har blitt økende behov for å differensiere mellom ulike typer fossil energi, har det blitt økt fokus på behovet for reduksjon av slike subsidier ut fra de negative virkningene slike subsidier har for handel og reduksjon av klimagassutslipp. For det andre kan subsidier til konsum av fossil energi være handelshindrende dersom slike subsidier forbeholdes nasjonalt produsert energi eller kun forbeholdes fossil energi eller visse typer av slik energi.

Et hovedspørsmål ved utfasing av fossilsubsidier er om man skal dekke subsidier til både produksjon og forbruk. Ut fra et handelsperspektiv har det vært vanlig å dele inn subsidier i eksportsubsidier, som forbyr, produksjonssubsidier som leder til økt produksjon og som dermed vil kunne virke handelsvridende, og subsidier til omstilling av næringer, for eksempel for å gjøre dem bedre i stand til å redusere klimagassutslipp. Det har vært svært begrenset regulering av subsidier til konsum utover de generelle reglene om ikke-diskriminering. Dette er i mange

tilfeller subsidier som benyttes til å gi fattige deler av befolkningen tilgang til energi, og som derfor har vært viktige å holde utenfor internasjonale handelsavtaler av internpolitiske årsaker.

WTO har i noen grad lyktes i å bidra til utfasing av subsidier som har uheldige miljøkonsekvenser. Det viktigste eksemplet er avtalen om utfasing av subsidier i fiskerisektoren der forhandlingene startet i 2017 og avtalen ble vedtatt i 2022.²⁰ Foreløpig har 16 stater og EU akseptert avtalen. Til tross for norsk støtte til avtalen,²¹ kan det se ut til at Norge nøler med å slutte seg til avtalen.²² Sider ved avtalen som kan være problematisk for Norge er forbud mot subsidier som bidrar til fiske av arter som er gjenstand for overfiske og til fiske i områder utenfor staters og regionale fiskeriorganisasjoners jurisdiksjon (avtalens artikler 4 og 5).

Det er ikke forhandlinger om tilsvarende avtaler om utfasing av fossilsubsidier i WTO. Forhandlingene av avtalen om klima, handel og bærekraft med Costa Rica, Fiji, Island, New Zealand og Sveits dekker imidlertid spørsmål om fossilsubsidier. Det er ikke overraskende at dette punktet ser ut til å være det som har hatt minst fremgang i forhandlingene, til tross for at det ut fra klimahensyn må anses å være av klart størst betydning. I forhandlingsleders oppsummering av status sommeren 2023 heter det at landene:

acknowledge their shared commitment to establishing disciplines to eliminate harmful fossil fuel subsidies. This is an area where the ACCTS can provide great impact in terms of reduction of global emissions and support for sustainable development outcomes. This also remains the most complex area of negotiations. ACCTS participants remain committed to finding an outcome that is both ambitious and reflects the complexities of reforming fossil fuel subsidies across a set of diverse economies.

I følge de knappe referatene som er tilgjengelige, er det først i den trettende forhandlingsrunden at man har etablert en viss enighet om definisjoner og påbegynt diskusjoner av regler av relevans for utfasing av fossilsubsidier.²³

Oppsummeringsvis kan det pekes på at Norge har en unik anledning til å bidra til utvikling av regler om utfasing av fossilsubsidier gjennom forhandlingene med Costa Rica, Fiji, Island, New Zealand og Sveits. I disse forhandlingene er det potensiale for å finne frem til et rammeverk som siden kan legge grunnlag for forhandlinger i WTO. Foreløpig ser det imidlertid ut til å være dårlig fremdrift i disse forhandlingene og lite åpenhet og debatt om dem i Norge.²⁴

3.3. Regler om miljø og bærekraftig utvikling i handelsavtaler

3.3.1 WTO-avtalen

WTO-avtalen inneholder utsagn om miljø og bærekraftig utvikling i fortalen (preamblen):

Recognizing that their relations in the field of trade and economic endeavour should be conducted with a view to raising standards of living, ensuring full employment and a large and steadily growing volume of real income and effective demand, and expanding the production of and trade in goods and services, while

²⁰ Se WT/MIN(22)/33.

²¹ Se https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enighet_wto/id2919479/.

²² Se https://www.wto.org/english/tratop_e/rulesneg_e/fish_e/fish_acceptances_e.htm.

²³ Se <https://www.mfat.govt.nz/en/trade/free-trade-agreements/trade-and-climate/accts-negotiating-rounds/>.

²⁴ Se eksempelvis omtalen av forhandlingene i St.prp. nr. 1 (2023–2024) s. 208.

allowing for the optimal use of the world's resources *in accordance with the objective of sustainable development, seeking both to protect and preserve the environment and to enhance the means for doing so* in a manner consistent with their respective needs and concerns at different levels of economic development [kursivering lagt til]

Ifølge ordlyden skal følgelig statene i sitt samarbeid under WTO-avtalen bidra til miljøvern og til å styrke virkemidler for å nå dette målet. Ordlyden er imidlertid komplisert, og det kan nok argumenteres for at man snarere tok sikte på å unngå negative konsekvenser av avtalen for miljø. Det er nok den sistnevnte forståelsen som er den som følges av WTO i praksis, men med noen mulige unntak, først og fremst den nylig inngåtte avtalen om utfasing av fiskerisubsidier som er kort omtalt over.

3.3.2 Initiativer utenfor WTO

Det er å forvente at bestemmelser om bærekraftig utvikling og miljø vil kunne ha betydelig større effekt i bilaterale og regionale handelsavtaler. Et sentralt tema er i hvilken grad slike avtaler kan gi statene større handlingsrom for å ivareta miljøhensyn enn det handlingsrommet man har i WTO-avtalen. Slike problemstillinger har dukket opp innimellom, og svaret er uklart.²⁵ Det er som et utgangspunkt åpent for at en stat som mener at en forpliktelse under WTO-avtalen ikke er oppfylt kan søke håndhevelse av forpliktelsen under WTO-avtalen. Dette gjelder uavhengig av om det omstridte tiltaket er tillatt under en bilateral eller regional handelsavtale, for eksempel på grunnlag av et spesifikt unntak.

Det som er mer praktisk, er at en handelsavtale kan inneholde egne miljø- eller bærekraftskapitler, som for eksempel inneholder forpliktelser om ikke å senke miljøkrav eller unnta fra miljøskatter for å øke produkters eller tjenesters konkurranseevne. Det finnes eksempler på slike og andre bestemmelser i bilaterale og regionale handelsavtaler, og de kan noen ganger åpne for å benytte handelssanksjoner som mottiltak ved mangelfull etterlevelse.²⁶ Det har vært en fremvekst av slike avtaler siden 1990-tallet. Avtalene varierer mye i hvordan de inkluderer miljøelementer. I noen tilfeller er det gjort gjennom som relativt frittstående sideavtaler, som egne kapitler i handelsavtalene, og/eller ved å legge inn miljøbestemmelser på passende steder i handelsavtalene. Bestemmelsenes innhold og rettsvirkninger varierer også mye.

En gjennomgang av de norske handelsavtalene innenfor rammen av EFTA-samarbeidet indikerer at det forekom en svært begrenset integrering av bestemmelser om miljø i avtalene fram til 2010. Etter dette ble det systematisk lagt inn egne kapitler om bærekraftig utvikling i avtalene, først i avtalen med Hong Kong i 2011. I de påfølgende avtalene oppstiller de mest interessante og potensielt virkningsfulle bestemmelsene plikter til ikke å generelt redusere beskyttelsesnivået for miljø, samt å ikke gjøre unntak fra miljøkrav i enkeltsaker for å tiltrekke investorer eller øke egne bedrifters konkurransedyktighet.²⁷ I tillegg kommer bestemmelser om å fremme bærekraftige investeringer, blant annet i fornybar energiproduksjon. Det er et tankekors at bærekraftkapitlene inneholder langt mer detaljerte referanser til ILOs traktater om arbeid enn til tilsvarende traktater om miljø. Med unntak for Moldova-avtalen som er omtalt

²⁵ Se GATT artikkel XXIV:4-10.

²⁶ Et tidlig eksempel på dette var sideavtalen om miljø som var en del av den nordamerikanske frihandelsavtalen (NAFTA, 1992) mellom Canada, Mexico og USA. Avtalen ble etterfulgt av USMCA-avtalen i 2020.

²⁷ Se artikkel 8.4 i avtalen med Hong Kong, undertegnet i 2011, <https://www.efta.int/media/documents/legal-texts/free-trade-relations/hong-kong-china/EFTA-Hong%20Kong%20China%20Free%20Trade%20Agreement.pdf>.

nedenfor, mangler bærekraftkapitlene institusjonelle og prosessuelle regler som kunne sikret effektiv gjennomføring. Gjennomføringen av slike elementer i avtalene blir derfor eventuelt tatt opp i generelle møter mellom avtalepartene.²⁸ EFTA har også etablert en egen ordning for å fremme effektiv gjennomføring av bærekraftkapitlene. Det er ikke lagt opp til offentlige konsultasjoner i denne ordningen, men åpnet for at allmennheten kan gi innspill på eget initiativ.²⁹

Etter hvert har avtalene fått mer detaljerte bærekraftkapitler som også reflekterer temaer av særlig interesse mellom statene, særlig om bærekraftig forvaltning av skog og handel med skogprodukter, men også om fisk, avkalkultur, landbruk og produksjon av planteolje.³⁰ Med ett unntak (Moldova-avtalen, se nedenfor) har alle disse avtalene nøydt seg med bestemmelser om konsultasjoner mellom partene dersom det skulle oppstå uenighet om oppfyllelse av forpliktelsene under avtalene. Et eksempel på en ganske utviklet bestemmelse finnes i Ecuador-avtalen artikkel 8.13(2): «A Party may through the contact points referred to in paragraph 1 request consultations at experts level or consultations within the Joint Committee regarding any matter arising under this Chapter. The Parties shall make every attempt to reach a mutually satisfactory solution of the matter. Subject to the agreement of the Parties, they may seek advice of the relevant international organisations or bodies.»

Eksempler på referanser til klimatematikk begrenser seg til tre avtaler. I avtalen med Indonesia (2018) finnes det en referanse til Parisavtalen i artikkelen om bærekraftig skogforvaltning (art. 8.8(3)). Avtalene med Ecuador (2018) og Moldova (2023) er de eneste som inneholder egne bestemmelser om klima (henholdsvis art. 8.11 og 9.8).

Bærekraftskapitlet i avtalen med Moldova fortjener grundigere omtale. Klimabestemmelsen i artikkel 9.8 lyder som følger:

1. The Parties recognise the importance of pursuing the objectives of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) and the Paris Agreement in order to address the urgent threat of climate change and the role of trade and investment in pursuing these objectives.
2. Pursuant to paragraph 1, the Parties commit to:
 - (a) effectively implement the UNFCCC and the Paris Agreement;
 - (b) promote the contribution of trade and investment to the transition to a low-carbon-economy and to climate-resilient development; and
 - (c) cooperate bilaterally, regionally and in international fora as appropriate on trade-related climate change issues.

I avtalen med Ecuador er det i tillegg en forpliktelse som ikke kom med i Moldova-avtalen: «effectively implement the Paris Agreement under which each Party's successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party's then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances» (art. 8.11(b)). I Moldova-avtalens artikkel om skog (art. 9.7) er det også lagt inn en klimarelatert tekst: «the Parties commit to: ... (e) cooperate on issues pertaining to

²⁸ Se EFTA, Trade and Sustainable Development: EFTA's Experience and Outlook, Rapport datert november 2020, s. 5-6.

²⁹ Se <https://www.efta.int/Free-Trade/Trade-and-Sustainable-Development-EFTAs-FTAs-520246>.

³⁰ Se avtalene med Sentral-Amerika (2013), Filippinene (2016), Georgia (2016), Indonesia (2018), Ecuador (2018) og Moldova (2023).

conservation and sustainable management of forests, mangroves and peatlands where relevant through existing bilateral arrangements if applicable and in the relevant multilateral fora in which they participate, in particular through the United Nations collaborative initiative on Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) as encouraged by the Paris Agreement.» Endelig kan det nevnes at statene påtar seg å utvikle en ressurseffektiv og sirkulær økonomi i Moldova-avtalen (art. 9.12(2)(d)).

Det som er helt spesielt med Moldova-avtalen, i tillegg til at den inneholder et bredere tilfang av artikler om miljømessig bærekraft enn de andre avtalene, er bestemmelsen om å løse uenighet mellom partene ved bruk av et ekspertpanel (art. 9.16). Panelet sammensettes ad hoc av uavhengige personer med relevant juridisk kompetanse, og har som oppgave å vedta en rapport med konklusjoner og anbefalinger. Avtalen inneholder relativt detaljerte saksbehandlingsregler, inklusive bestemmelser om offentliggjøring av ekspertpanelets rapport og oppfølging av rapporten i avtalepartenes felleskomité.

Det kan spørres om hva som i realiteten er betydningen av å ta med klimabestemmelser av den typen som nå er tatt inn i EFTA-avtalene. Som et utgangspunkt innebærer ikke disse bestemmelsene noen forpliktelser som kommer i tillegg til de som allerede følger av FN-regelverket og gjennomføringen av det i EØS-avtalen. Betydningen av bestemmelsene ligger derfor i en bevisstgjøring av at gjennomføringen av handelsavtalene i det minste ikke skal undergrave klimaregelverket og helst bidra til reduksjon av klimagassutslipp. Avtalene åpner for en bilateral dialog om dette, men inneholder i liten grad klare rammer for hvordan dette skal gjøres og hva som skal oppnås. Gjennomføringen av handelsavtalene så langt gir ikke grunn til å forvente at de skal gi bidrag av betydning for Norges omstilling til et lavutslippssamfunn.

Ansatsen til å benytte en kombinasjon av relativt detaljerte og kontekstbaserte bestemmelser med spesifikke regler om uavhengig og offentlig etterprøving av partenes etterlevelse i de nyere handelsavtalene, kan potensielt lede fram mot avtaler som mer effektivt kan bidra til omstilling. En vei videre kan være å legge større vekt på å få inn tilsvarende bestemmelser i nye avtaler og avtaler som er under revisjon. Ettersom et mindretall av eksisterende avtaler (12 av 29) inneholder bærekraftkapitler, og kun to av disse har egne bestemmelser om klima, er det stort behov for å oppdatere eksisterende avtaler. Til en viss grad har det skjedd en oppdatering av eldre avtaler med tilsvarende innføring eller oppdatering av bærekraftkapitler,³¹ men dette har ikke skjedd i alle tilfeller der avtaler blir revidert.³²

Det bør ikke forventes at det vil bli rettstvister statene imellom om oppfyllelsen av klimabestemmelser i disse avtalene. Det mest sannsynlige er at det blir offentlig oppmerksomhet om gjennomføringen av avtalene i forbindelse med konkrete saker, og diplomatisk aktivitet for å løse uoverensstemmelser statene imellom. Et nærliggende eksempel er forbindelsen mellom handelsavtalen med Indonesia og Norges bilaterale avtale med Indonesia om bevaring av regnskog og reduksjon av avskoging.³³ Det er derfor viktig at det legges til rette for økt åpenhet om det som foregår i handelsavtalene. Dette er en særlig utfordring fordi gjennomføringen av disse avtalene i stor grad er delegert til EFTA-sekretariatet, som eksemplifisert ved mekanismen som er etablert for mer effektiv gjennomføring av bærekraftskapitlene.³⁴

³¹ Avtalene med Albania og Serbia ble oppdatert med bærekraftskapitler i 2015.

³² Se revisjonen av avtalene med Israel i 2018 og Bosnia og Herzegovina i 2022.

³³ MoU between Norway and Indonesia on Partnership in Support of Indonesia's Efforts to Reduce Greenhouse Gas Emissions from Forestry and Other Land Use (2022).

³⁴ Se <https://www.efta.int/Free-Trade/Trade-and-Sustainable-Development-EFTAs-FTAs-520246>.

Grunnlaget for handelsavtalene er gjensidighet i forpliktelser og oppfølging. De forpliktelsene som pålegges avtalepartene må derfor gjenspeile at alle avtalepartene er villige til å iverksette tiltak for å forbedre utsiktene til å nå klimaforpliktelser og -mål. Et eksempel på temaer som er fraværende i avtalene så langt er samarbeid om tilgjengeliggjøring av kunnskap og teknologi som er nødvendig for å redusere utslipp av klimagasser.

3.4. Konsekvensutredning av handelsavtaler

Siden midten av 1990-tallet har det vært relativt vanlig i vestlige land å gjennomføre konsekvensutredninger av handelsavtaler. Særlig OECD og UNEP har vært pådrivere for dette, og Norge spilte tidlig en aktiv rolle. Det har imidlertid vært liten støtte for å gjennomføre slike prosesser i norsk forvaltning, og det finnes bare noen få eksempler på at Norge har gjennomført egne konsekvensutredninger utover de redegjørelser som presenteres for Stortinget etter at forhandlingene er sluttført og før avtalene ratifiseres.³⁵ Slike redegjørelser har en helt annen funksjon enn konsekvensutredninger under forhandlingsprosessen.

EU har så langt gjennomført minst 35 konsekvensutredninger i form av bærekraftsanalyser av handelsavtaler siden 1999.³⁶ I EFTA-sammenheng har Sveits fulgt EUs eksempel og nylig foretatt en tilsvarende analyse av forhandlingene om EFTAs avtale med MERCOSUR,³⁷ og handelsavtalen mellom EFTA og Storbritannia ble konsekvensutredet av Storbritannia.³⁸ For tiden er spørsmål om konsekvensutredning av EFTAs handelsavtaler under diskusjon i EFTAs organer, og det er uklart hvordan tematikken vil bli håndtert framover.

Det er utarbeidet et omfattende rammeverk for slike analyser av handelsavtaler.³⁹ Gjennomføringen av konsekvensutredningene bør skreddersys den enkelte avtale, og vil variere mye etter avtalenes anvendelsesområde og innhold.⁴⁰ Konsekvensutredninger innebærer en demokratisering av forhandlingene av slike avtaler, i den forstand at utredningene forutsetter og legger opp til informasjonsutveksling og åpner for en dialog med allmennheten om forhandlingene og mens forhandlingene pågår. Gitt den lange erfaring mange land og institusjoner har med gjennomføring av konsekvensutredninger av handelsavtaler, skulle det være relativt enkelt for EFTA eller enkeltland å igangsette slike konsekvensutredninger. Det er stort potensiale for å samordne analysene av EFTA-avtalene med tilsvarende avtaler som inngås av EU og for å samarbeide med forhandlingspartnere om gjennomføring av utredningene.

³⁵ Det nærmeste Norge kommer en slik konsekvensutredning er O.K. Fauchald og H. Vennemo, Environmental Impacts of a Free Trade Agreement between China and Norway. FNI rapport 1/2012.

³⁶ Se https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/sustainability-impact-assessments_en.

³⁷ Utredningen ble foretatt av en uavhengig akademisk institusjon, se J. Francois m.fl., Assessment of the potential environmental impacts and risks in Switzerland and the MERCOSUR states resulting from a Free Trade Agreement (FTA) between the EFTA States and MERCOSUR (2020).

³⁸ Se <https://www.gov.uk/government/publications/uk-norway-iceland-and-liechtenstein-fta-impact-assessment>.

³⁹ Se særlig European Commission, Handbook for trade sustainability impact assessment, 2nd edition, 2016.

⁴⁰ Se E. Moiseog S. Rubinová, Sustainability Impact Assessments of Free Trade Agreements: A Critical Review, OECD Trade Policy Paper nr. 255, november 2021.

4. Handelsavtalers konsekvenser for omstilling til et lavutslippssamfunn

Mens punkt 3 over dreier seg om hvordan kan Norges internasjonale handelsavtaler kan bidra aktivt til å fremme Norges omstilling til et lavutslippssamfunn, skal dette punktet i hovedsak ta opp hvordan slike forpliktelser by på utfordringer eller legge hindringer i veien for Norges omstilling til et lavutslippssamfunn. Typisk kan handelsforpliktelser motvirke effektiv virkemiddelbruk ved å kreve en utforming som viser seg å være politisk uakseptabel. Handelsforpliktelser kan imidlertid også støtte opp under relevante virkemidler ved å gjøre dem mer kostnads- eller resultateffektive, eksempelvis ved å kreve at virkemidlene anvendes mer konsistent på tvers av relevante sektorer. I det følgende skal vi se nærmere på noen sentrale handelsrelaterte temaer som er fremhevet i utredningsmandatet.

4.1 Ikke-diskriminering

Det finnes mange diskrimineringsforbud i WTO-avtalen. Som antydnet innledningsvis går det et viktig skille mellom forskjellsbehandling basert på nasjonalitet (opprinnelsesbasert forskjellsbehandling) og forskjellsbehandling basert på andre ulikheter ved produktene. Opprinnelsesbasert forskjellsbehandling er forbudt med mindre staten som forskjellsbehandler kan bevise at forskjellsbehandlingen ikke er til ulempe for det utenlandske produktet (nasjonal behandling) eller et produkt fra et spesifikt land (mestbegünstiget behandling).

De grunnleggende reglene om ikke-diskriminering er stort sett de samme i handelsavtalene som i WTO-avtalen. Et unntak er tjenesteområdet, der land i en del tilfeller påtar seg forpliktelser om ikke-diskriminering og markedsadgang som inkluderer flere sektorer og leveringsmåter enn det som gjelder i WTO-avtalen. En rett til ikke-diskriminering kan bidra vesentlig til effektivitet og konkurranse i markeder, noe som igjen kan gi ressursbesparelser, bidra til fornyelse og bedre mulighetene for problemløsning. Imidlertid kan strenge krav til likebehandling også innebære betydelige utfordringer for utforming og gjennomføring av virkemidler som tar sikte på å endre adferden til markedsaktører. Eksempler er tiltak for å fremme overgang til ny og antatt mer miljøvennlig teknologi, slik som forsøk på å fremme bruk av mindre forurensende bensin og tiltak for å øke produksjon av fornybar energi.⁴¹ Det er følgelig behov for å balansere hensynet til likebehandling mot et behov for forskjellsbehandling, eksempelvis basert på hvilke klimagassutslipp som kan knyttes direkte eller indirekte til en virksomhet eller et produkt.

Når man vurderer ulike tiltak som skal gi reduserte klimagassutslipp, vil det være nærliggende å anta at land vil ha en tendens til å velge virkemidler som i minst mulig grad rammer innenlandske produkter, produsenter eller tjenesteleverandører, noe som kan få negative konsekvenser for markedsadgangen til utenlandske produkter, produsenter eller tjenesteleverandører. Tilsvarende kan det ved fordeling av insentiver til å kutte klimagassutslipp forventes en tendens til at

⁴¹ Se WTO saker United States — Standards for Reformulated and Conventional Gasoline (DS2), Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS 412) og Canada — Certain Measures Affecting the Renewable Energy Generation Sector (DS 426).

land vil velge virkemidler som i større grad får positive økonomiske konsekvenser for innenlandske enn for utenlandske produkter, produsenter og tjenesteleverandører.

Disse utgangspunktene viser at det er velbegrunnet uenighet om hvor klar og direkte forbindelsen mellom en tjeneste eller et produkt og klimagassutslipp må være for at det skal kunne rettferdiggjøre forskjellsbehandling. De viser også at det er behov for en helhetlig vurdering når man skal balansere hensynet til effektiv virkemiddelbruk mot hensynet til lik og rettferdig konkurranse i markeder. I relasjon til behov for utslippsreduksjoner og klimatilpasning, vil tungtveiende og til dels avgjørende momenter måtte baseres på hvor stort skade- eller forbedringspotensiale den aktuelle aktiviteten har – jo større påvirkningspotensiale, jo større vekt bør kunne legges på hensynet til effektiv virkemiddelbruk – ved utformingen av virkemidlene. I tillegg kommer at det bør være større anledning til å forskjellsbehandle produkter, produsenter og tjenesteleverandører dersom det kan bidra til virkemidlenes effektivitet.

Den typen forskjellsbehandling som er mest aktuell for å bidra til omstilling er opprinnelsesnøytral forskjellsbehandling, eksempelvis ved at produkter forskjellsbehandles på grunnlag av hvor energieffektive de er eller hvor mye klimagasser som har blitt sluppet ut ved produksjon og transport, snarere enn om de er importert eller kommer fra et bestemt land. Egenskaper ved selve produktet, slik som mengden bensin en biltype forbruker per kilometer ved normal bruk, vil generelt være uproblematisk som grunnlag for forskjellsbehandling under handelsavtaler. Forhold som er mer indirekte relatert til selve produktet eller tjenesten, som eksempelvis om en fabrikk benytter fossil eller fornybar energi ved metallproduksjon, er mer omstridte, og er derfor mer i faresonen for å bli utfordret som diskriminerende. Imidlertid er utgangspunktet også her at det skal mye til for at slik bruk av virkemidler blir ansett som i strid med diskrimineringsforbudene, særlig der det kan argumenteres for at kravene som stilles er nødvendige for å hindre at produksjon av de aktuelle varene flyttes til steder med lavere krav til klimagassutslipp. I slike saker vil man også kunne påberope seg unntaksbestemmelsen i GATT artikkel XX (se punkt 4.3). Under ikke-diskrimineringsregelen i artikkel 2.1 i avtalen om tekniske handelshindre vil kan det argumenteres for at tekniske standarder er snevert definert i annex 1, og at avtalens forpliktelse til ikke-diskriminering kun kommer til anvendelse på krav til prosesser og produksjonsmetoder der slike krav er nært relatert til det endelige produktet.

I en del tilfeller kan det være nærliggende å basere forskjellsbehandling på hvilken politikk som føres i et annet land. Et eksempel er at et land ønsker å innføre skatter på importerte produkter fra andre land, som ikke har tilsvarende restriksjoner eller byrder på utslipp av klimagasser i produksjonsprosessen. I disse tilfellene blir det et hovedproblem at det er mange faktorer som kan gjøre slik virkemiddelbruk lite treffsikker. Eksempelvis vil et slikt virkemiddel kunne ramme produkter som viser seg å ha forårsaket ubetydelige klimagassutslipp i produksjonsprosessen. En tilleggsfaktor er at et land som utsettes for slik virkemiddelbruk kan argumentere for at det dreier seg om unilaterale forsøk på å tvinge fram politiske endringer i landet, og at en slik virkemiddelbruk er uakseptabel så lenge landet har overholdt sine internasjonale forpliktelser. Skal det innføres forskjellsbehandling basert på nasjonalitet, bør det følgelig være en klar og entydig sammenheng mellom nasjonaliteten og de fordeler vedkommende produkt eller produsent har oppnådd som følge av å slippe restriksjoner på utslipp av klimagasser. Her er det nærliggende å trekke paralleller til vilkårene for bruk av mottiltak i saker om subsidier i subsidieavtalen (SCM-avtalen artikkel 15) – at det må foreligge bevis for skade basert på volum av importerte subsidierte produkter og de skadelige virkninger importen har hatt for innenlandske produsenter. I lys av dette er det mulig at forskjellsbehandling basert på nasjonalitet unntaksvis kan være tillatt under WTO-avtalen.

4.2 Nødvendighetskrav for handelsrestriksjoner

Opprinnelig var nødvendighetskrav knyttet til påberopelse av unntaksbestemmelsen i GATT-avtalen artikkel XX. Ved inngåelsen av WTO-avtalen, nærmere bestemt TBT- og SPS-avtalene, kom det også inn krav om at tekniske reguleringer ikke må være mer handelshindrende enn det som er nødvendig for å oppnå legitime formål (TBT-avtalen art. 2.2 og SPS-avtalen art. 2.2). Det er ikke tvil om at reduksjon av klimagassutslipp eller behov for klimatilpasning kan være legitime formål. Utfordringen i relasjon til disse reglene består i nødvendighetskravet, som i praksis baseres på en vurdering av hvor viktig den tekniske reguleringen er for å oppnå redusert utslipp av klimagasser og i hvilken grad målet kan nås med andre og mindre handelshindrende tiltak.

Disse nødvendighetsanalysene må gjennomføres konkret for den enkelte sak. Det kan være vanskelig å forutsi utfallet av den konkrete vurderingen. Det er betydelig usikkerhet knyttet til hvor viktig et aktuelt tiltak har vært eller vil være for å nå et gitt mål, og ikke minst når det skal avgjøres om det finnes mindre handelshindrende tiltak som kan gi tilfredsstillende trygghet for å nå målet. Det har derfor stor betydning om det er staten som påstår regelbrudd eller den innklagede staten som har bevisbyrden for at et tiltak er (u)nødvendig.

Disse reglene suppleres av regler om at dersom et slikt tiltak er i overensstemmelse med en internasjonal standard, er det en presumsjon for at den er i overensstemmelse med nødvendighetskravet (TBT-avtalen art. 2.5 og SPS-avtalen art. 2.4). I praksis får dette som konsekvens at et tiltak som er strengere enn internasjonale standarder er sårbart for påstander om at det er mer handelshindrende enn nødvendig for å nå mål om reduksjon av klimagassutslipp. Selv om det er lovlig å gjennomføre tiltak som er strengere enn internasjonale standarder, kan det dermed likevel bli utfordrende å praktisere slike strengere krav. Motstandere av kravene kan forlange bevis for at de er de minst handelshindrende tiltakene som er tilgjengelige for å nå målene. Eksempelvis vil et krav om høyere innblanding av bioetanol i drivstoff enn det som er akseptert i internasjonale standarder kunne bli møtt med krav om bevis for at det er det minst handelshindrende tiltaket som er tilgjengelig for å nå målet om utslippsreduksjoner.

Utviklingen i retning av en preferanse for bruk av internasjonale standarder har kommet lengst under avtalen om handel med varer, GATT, og mye kortere under avtalen om handel med tjenester, GATS. Under sistnevnte er det særlig artikkel VI om nasjonale reguleringer, samt de pågående forhandlingene om mer detaljert regelverk på dette punktet, som er relevant.⁴² Forhandlingene har gått sakte, og det har foreløpig vært få tvister om GATS. Dette kan tyde på at WTO-medlemmene fremdeles er usikre på virkningene av nye regler i tjenestesektorene, og at man fremdeles ønsker å samle erfaring med eksisterende regler før man går lengre i å innføre forventninger om bruk av internasjonale standarder. Sannsynligheten er stor for at man vil utvikle bruken av standarder i sektorspesifikke avtaler under GATS.

Disse utviklingstrekkene i internasjonalt handelsregelverk innebærer at internasjonale standarder har fått økt betydning. Enkelte internasjonale standardiseringsorganer har fått en særstilling i WTO-systemet, og dermed også i bilateral og regionale handelsavtaler, gjennom referansene til dem i TBT- og SPS-avtalene. Det er imidlertid ikke utelukket at standarder vedtatt av andre institusjoner enn de som uttrykkelig er anerkjent i WTO kan ha tilsvarende funksjoner under TBT- og SPS-avtalene. Dette gjelder potensielt organer under UNFCCC og Parisavtalen. Slike organer kan eksempelvis være de som vedtar regelverk for måling og verifisering av klimagassutslipp, energieffektivitet eller håndtering av situasjoner med ekstremvær. Det er

⁴² Se https://www.wto.org/english/tratop_e/serv_e/dom_reg_negs_e.htm.

behov for å klargjøre hvilke funksjoner organer under UNFCCC og Parisavtalen skal ha i relasjon til WTO-regelverket. Tilsvarende problemstillinger oppstår for ICAO (luftfartsorganisasjonen) og IMO (skipsfartsorganisasjonen). Dersom man har relativt klare oppfatninger om at UNFCCC og Parisavtalen skal ha en sentral rolle i klimarelatert standardiseringsarbeid, er det nærliggende å utforske mulighetene for å regulere disse temaene i handelsavtalene, framfor å vente på at tematikken skal finne sin løsning i WTO.

4.3 Unntak for miljøformål

Dersom det foreligger en krenkelse av forpliktelser under WTO, er det neste spørsmålet om krenkelsen kan rettfærdiggjøres basert på unntaksbestemmelsene i GATT artikkel XX eller GATS artikkel XIV. Man kan se det slik at GATT artikkel XX har fått et begrenset anvendelsesområde som følge av TBT- og SPS-avtalene. Dersom det foreligger tekniske reguleringer eller standarder som faller inn under disse avtalene, vil ikke GATT-avtalen, og dermed heller ikke artikkel XX være relevant, med mindre det også skulle være snakk om en selvstendig krenkelse av ikke-diskrimineringsreglene i GATT artikkel I eller III.

Som følger av forrige punkt, oppstår ikke tilsvarende problemstillinger for handel med tjenester. Der vil GATS artikkel XIV være relevant som unntaksbestemmelse dersom det skulle oppstå en krenkelse av GATS artikkel VI.

I tvisteløsningspraksis har det vært høye terskler for å nå fram med påstander om at en krenkelse av forpliktelser under GATT kan rettfærdiggjøres under artikkel XX. Terskelen, at det må foreligge et legitimt formål, er imidlertid ikke så høy. Mål om reduksjon av klimagassutslipp og om klimatilpasning må generelt antas å være legitime. Kravet om at det skal påvises en nær sammenheng og avhengighet mellom det omstridte tiltaket og målet, inklusive at målet ikke med rimelighet kan nås med tiltak som er mindre handelshindrende, utgjør imidlertid en høy terskel. Dette kravet dreier seg om hvilke virkninger tiltaket har. Klimatiltak innebærer særlige utfordringer ettersom hvert enkelt tiltak må sees i en større sammenheng, og de aller fleste tiltak vil gi et helt ubetydelig bidrag til reduksjon av klimagassutslipp. Det kan imidlertid ikke være tvil om at ethvert positivt bidrag til utslippsreduksjon vil oppfylle grunnkravet om sammenheng med formålet. Den vesentligste utfordringen er om tiltaket er det minst handelshindrende.

Et ytterligere vilkår for å vinne fram med en påstand om at et tiltak er rettfærdiggjort under artikkel XX ligger i vilkårene om at tiltakene ikke må utgjøre «arbitrary or unjustifiable discrimination between countries where the same conditions prevail, or a disguised restriction on international trade». Dette innebærer at også måten tiltaket har blitt utført på er av stor betydning. Dersom tiltaket er igangsatt etter grundig utredning der berørte parter har fått anledning til å påvirke beslutningsprosessen, og tiltaket generelt ikke fremstår som usaklig forskjellsbehandling, vil disse vilkårene som utgangspunkt være oppfylt.

I handelsavtalene har det blitt vanlig å ta med bestemmelser om «rett til å regulere». I Moldova-avtalen finnes denne i art. 9.2:

1. Recognising the right of each Party, subject to the provisions of this Agreement, to establish its own levels of environmental and labour protection, and to adopt or modify accordingly its relevant laws, policies and practices, each Party shall seek to ensure that its laws, policies and practices provide for and encourage high levels of environmental and labour protection, consistent with standards,

principles and agreements referred to in this Chapter. Each Party shall strive to further improve the level of protection provided for in those laws, policies and practices.

2. When preparing and implementing measures related to the environment or labour conditions that affect trade or investment between them, the Parties shall take account of available scientific, technical and other information, and relevant international standards, guidelines and recommendations.

Denne typen bestemmelser kan ikke påberopes som unntakshjemler på linje med GATT artikkel XX eller GATS artikkel XIV. De påpeker imidlertid en tematikk som har vært viktig i GATT ved anvendelsen av artikkel XX. Paneler og ankeorganet har ved flere anledninger pekt på friheten medlemmene har til å bestemme beskyttelsesnivå, med et visst forbehold om konsistens (se SPS-avtalen artikkel 5.5 og 5.6). I klimasammenheng vil et aktuelt eksempel være at statene har stor frihet til å bestemme hvilken sikkerhet man krever for at tiltak skal nå fastsatte mål om utslippsreduksjoner for det enkelte tiltaket. Krav om høy grad av sikkerhet vil rettferdiggjøre strenge krav om dokumentasjon av måloppnåelse ved utformingen av tiltakene. Det må også sørges for konsistens i den forstand at sammenlignbare sektorer har sammenlignbare beskyttelsesnivåer. Alt i alt er det viktig at man dokumenterer valgte beskyttelsesnivåer og vurderinger av sannsynlighet for måloppnåelse ved utformingen av konkrete tiltak for utslippsreduksjoner.

Erfaring har vist at unntaksbestemmelsene i GATT og GATS har spilt en liten rolle i praksis, i den forstand at land har vunnet fram med argumentasjon om at tiltak som er i strid med bestemmelser i avtalene har blitt godkjent under unntaksbestemmelsene. Det har også vært liten vilje til å endre innholdet i bestemmelsene og å la dem få anvendelse på nye saksområder som har kommet inn i WTO-avtalen. Det er omstridt om man i bilaterale og regionale handelsavtaler kan ta inn bredere unntaksbestemmelser enn man har i WTO-avtalen. Uansett vil en handelsavtale med brede unntaksbestemmelser ikke kunne eliminere forpliktelser som følger av WTO-avtalen, som påpekt over (punkt 3.3.2).

4.4 Bevisbyrde for handelsrestriksjoners lovlighet

I internasjonalt handelsregelverk er utgangspunktet at staten som hevder at en annen stat ikke har oppfylt sine plikter etter handelsavtalen må sannsynliggjøre at det foreligger mangelfull etterlevelse av avtalen. Dersom dette sannsynliggjøres, har man oppfylt kravet om «prima facie» bevis (at det er overveiende sannsynlig at det er mangelfull etterlevelse). Konsekvensen av dette er at det blir opp til den anklagede staten å føre bevis for at forpliktelsene under avtalen er oppfylt eller eventuelt å bevise at manglende etterlevelse kan rettferdiggjøres på grunnlag av et unntak. Eksempelvis vil det være tilstrekkelig å vise til anvendelse av et regelverk som forskjellsbehandler nasjonale og utenlandske varer og å peke på at dette medfører at utenlandske varer påføres større byrder enn innenlandske varer, som bevis for at det foreligger diskriminering på grunnlag av nasjonalitet i strid med artikkel III i GATT og artikkel 2.1 i TBT-avtalen. Dermed blir det opp til den anklagede staten å føre bevis for at forskjellsbehandlingen i realiteten ikke medfører større byrder for utenlandske varer eller at slike byrder er nødvendige for å sikre effektiv måloppnåelse, eksempelvis trygghet for at tiltak er iverksatt for reduksjon av klimagassutslipp i utlandet.

Krav om «vitenskapelig bevis» oppstår som en følge av kravet om at et mål skal være legitimt og at det skal være kausalitet mellom det omstridte tiltaket og måloppnåelse. Som en følge av innføringen av reglene om at tekniske reguleringer ikke må være mer handelshindrende enn det

som er nødvendig for å oppnå legitime formål i TBT- og SPS-avtalene, oppstår denne tematikken ikke lenger bare når man påberoper seg unntaksbestemmelsene i GATT artikkel XX og GATS artikkel XIV. Kravet om vitenskapelighet kommer også inn når det skal avgjøres om land er konsistente i fastleggelsen av akseptable beskyttelsesnivåer. Spørsmål om tilstrekkelig vitenskapelig grunnlag for tiltak kommer opp i tvisteløsningsprosessene. Det er derfor viktig at det foreligger dokumentasjon av det vitenskapelige grunnlaget man har benyttet ved utformingen og gjennomføringen av tiltak som det potensielt kan bli tvist om.

Som nevnt er klimaformål generelt ansett som legitime formål, og det er neppe behov for å føre vitenskapelige bevis for dette. Behovet for vitenskapelige bevis er i hovedsak knyttet til kausalitet mellom tiltak og måloppnåelse, samt om konsistens i beskyttelsesnivå. Det er imidlertid svært utfordrende, om i det hele tatt mulig, å bevise kausalitet med full sikkerhet. De fleste vil være enige i at kausalitet ikke kan bevises siden det alltid vil være en viss grad av usikkerhet om det også kan eksistere andre påvirkningsfaktorer. Vår oppfatning om hva som er akseptabelt beskyttelsesnivå innenfor ulike saksområder varierer betydelig, og det vil følgelig være svært utfordrende, om i det hele tatt mulig, å anføre en vitenskapelig holdbar begrunnelse for konsistens i valg av beskyttelsesnivåer.

Det vil derfor generelt være en restusikkerhet forbundet med kausalitet og konsistens i beskyttelsesnivåer. Jo større denne usikkerheten er, jo større vil potensielt behovet bli for å benytte føre vår prinsippet som argument for at det er ført tilstrekkelig bevis for kausalitet eller konsistens i beskyttelsesnivå. Eksempler på omstridt kausalitet fra handelstvister er hvorvidt bruk av vekstfremmende hormoner ved kjøttproduksjon innebærer helseisiko for forbrukerne, og hvorvidt alle typer asbest fører til uakseptable helseskader. Et eksempel på inkonsistens i beskyttelsesnivå er om bruk av vekstfremmende hormoner til griser har like høy risiko for helseskade som ved bruk av slike hormoner til storfe.

Føre vår prinsippet er relevant dersom det er betydelig risiko for alvorlig skade, noe som kan være omstridt i klimasammenheng. Dette gjelder særlig i saker om utslipp som hver for seg har svært begrenset klimaeffekt. Et hovedproblem er følgelig avstanden mellom omstridte enkelttiltak og de store systemiske konsekvensene av samlede klimagassutslipp. Etter hvert som man oppnår økt kunnskap om risiko og konsekvenser av klimagassutslipp, vil det bli redusert behov for å benytte føre vår prinsippet på grunn av den reduserte usikkerheten.

Det kan derfor argumenteres for at føre vår prinsippet må forventes å spille en begrenset rolle i saker om klimatiltak og internasjonal handel. Hovedgrunnene er den gradvis reduserte usikkerheten angående de samlede virkningene av utslipp kombinert med at de enkelte tiltak for å redusere utslipp vil ha begrenset effekt på de samlede utslipp av klimagasser. I tillegg kommer at det er begrenset enighet om hvilken status og rettsvirkning føre vår prinsippet har i WTO avtalen. I motsatt retning kan det anføres at føre vår prinsippet bør tillegges stor vekt i klima- og handelssaker på grunn av de svært alvorlige langsiktige konsekvensene av å mislykkes med tiltakene for å redusere klimagassutslipp. Alt tatt i betraktning er det nok likevel å forvente at prinsippet vil ha begrenset betydning i samvirket mellom internasjonalt handels- og klimaregelverk.

4.5 Immaterielle rettigheter

Forpliktelsene til å sikre et minimumsvern av immaterielle rettigheter kom for alvor inn i internasjonalt handelsregelverket sammen med WTO-avtalen, og har siden spredd seg til bilaterale og regionale handelsavtaler. Blant de immaterielle rettighetene som er vernet i WTO-

avtalen om immaterielle rettigheter (TRIPS) er det særlig patentreglene som kan utgjøre en utfordring for effektive klimatiltak. Patentvern kan brukes for å hindre andre i å utnytte en oppfinnelse, for eksempel patenterte teknologier eller fremgangsmåter for å produsere fornybar energi. Patentvernet skal etter TRIPS-avtalen gi eksklusive rettigheter til patenthaveren i 20 år etter innlevering av søknaden om patent (artikkel 33). Det gjelder også strenge regler om ikke-diskriminering, eksempelvis baser på teknologi (artikkel 27.1).

Forsøk på å myke opp beskyttelsesnivået i WTO, særlig i form av regelverk og prosedyrer for tvangslisensiering og eksport av produkter produsert på (tvangs)lisens har så langt ikke medført endringer av betydning. Erfaringene med lisensiering av vaksiner og medisiner i WTO har illustrert hvor vanskelig det er for utviklingsland å benytte disse fleksibilitetene i TRIPS-avtalen.

Handelsavtaler har i hovedsak bidratt til å presisere og styrke patentbeskyttelsen som allerede finnes i TRIPS-avtalen (såkalt TRIPS+). Det store flertallet av norske handelsavtaler inneholder bestemmelser om immaterielle rettigheter, og flertallet av disse inneholder elementer av TRIPS+. Tilgang til teknologi som er patentert eller beskyttet via plantesortsbeskyttelse er viktig både for utslippsreduksjoner og klimatilpasning. Det er følgelig stort behov for å benytte handelsavtalene til å presisere de fleksibilitetene som ligger i TRIPS-avtalen, og å etablere prosedyrer for å kunne benytte dem effektivt der det er tilstrekkelig behov.

4.6 Noen sammenfattende synspunkter

Internasjonalt handelsregelverk virker på mange nivåer. WTOs medlemsland har en stor mengde forpliktelser til å melde fra om tiltak som har eller kan få handelsvirkninger. I WTO diskuteres også landenes handelspolitikk og -regelverk i generelle «trade policy reviews» med forhåndsbestemte mellomrom. Disse mekanismene gjør andre medlemmer i stand til å oppdage og gir dem innblikk i tiltak som de er misfornøyde med. Dersom tiltakene er tilstrekkelig alvorlige, kan de bringes opp på dagsorden i relevante komiteer. Derfra kan sakene bringes inn for konsultasjon under tvisteløsningsmekanismen, og eventuelt gå videre som en sak for WTOs tvisteløsningsorganer.

Underveis i disse prosessene får også andre land insentiver og muligheter til å engasjere seg. Dersom tiltaket er omstridt og/eller nyskapende, er det sannsynlig at flere medlemmer samler seg om å kritisere tiltaket. For ressursvake land kan det bli vanskelig å forsvare slike tiltak. Det er ikke tvil om at mange tiltak som er aktuelle for å løse klimaproblemer er omstridte og/eller nyskapende, og dermed sannsynlige kandidater til å møte betydelig motstand i WTO, eksempelvis LULUCF-forordningene.⁴³ Det er derfor nærliggende å anta at WTO har hatt og kommer til å ha en avkjølede effekt («chilling effect») på klimatiltak, særlig de som er omstridte og/eller nyskapende, og der land som gjennomfører slike tiltak har begrensede muligheter til å forsvare dem i WTO.

Bilaterale og regionale handelsavtaler har neppe tilsvarende effekter, med mindre det er betydelig styrkeforskjell mellom avtalepartene. Slike handelsavtaler kan derfor benyttes som en mekanisme til å forebygge at klimatiltak blir blokkert i WTO.

⁴³ Forordning 2018/841 og 2023/839.

5. Betydningen av EU-regelverk for norsk tolkning og anvendelse av internasjonalt handelsregelverk

EU er en betydelig maktfaktor i WTO og internasjonale standardiseringsorganer. EU har også et veldig aktivt program for forhandling av handelsavtaler, inklusive utstrakt bruk av bærekraftsanalyser av forhandlingene. Analysene er ofte gjennomført av uavhengige institusjoner og i samarbeid med forhandlingspartnere. Handelsavtalene EU har med andre land inneholder i stor grad forpliktelser som går lengre enn og/eller videreutvikler regelverket i WTO. I tillegg kommer at EU er en aktiv bruker av ensidige handelsforpliktelser («preferential trade arrangements»), som ofte gir markedstilgang på visse vilkår.

Samlet sett er det derfor sannsynlig at EU vil ha stor påvirkningskraft overfor andre WTO-medlemmer og være en helt sentral aktør i forhandlinger og meningsutvekslinger. Dette tilsier at nytt EU-regelverk vil kunne ha stor betydning for tolkning og anvendelse av relevante bestemmelser i WTO-avtalen, og dermed også indirekte påvirke rammene for Norges omstilling til et lavutslippssamfunn.

WTO-regelverket er fremdeles i støpeskjeen. Særlig er regelverket om handel med tjenester uferdig og har behov for videreutvikling. WTO står også overfor store utfordringer i en verden der helt sentrale medlemmer ønsker større fleksibilitet til å bruke tiltak som begrenser internasjonal handel og investeringer. EU har etablert seg både som en leder i arbeidet for reduksjon av klimagassutslipp og som en forkjemper for et regelbasert regelverk for internasjonal handel. Norge sliter med å holde følge med EU i utviklingen av klimaregelverk. Denne rapporten viser at Norge også sliter med å holde følge med EUs bidrag til utviklingen av internasjonalt handelsregelverk gjennom bilaterale og regionale handelsavtaler, særlig i grenseflaten mellom handel, miljø og klima.



FRIDTJOF NANSENS INSTITUTT
FRIDTJOF NANSEN INSTITUTE

Fridtjof Nansens vei 17 | P.O. Box 326 | NO-1326 Lysaker | Norway
Telephone (+47) 67 11 19 00 | E-mail post@fni.no | www.fni.no