

OIKEUSTIEDE

JURISPRUDENTIA

XXXIV

2001

SUOMALAISEN LAKIMIESYHDISTYKSEN VUOSIKIRJA

Toimituskunta

Pekka Vihervuori, puheenjohtaja

Antti Jokela

Matti Ilmari Niemi

Pekka Timonen

Toimittaja

Mika Hemmo

Tilausosoite

Suomalainen Lakimiesyhdistys

Kasarmikatu 23 A 17

00130 Helsinki

p. (09) 603 567, f. (09) 604 668

s-posti: sly@lakimies.org

www.lakimies.org

© 2001 kirjoittajat ja Suomalainen Lakimiesyhdistys

ISSN 0355-8215

ISBN 951-855-187-1

ISBN 978-951-855-737-4 (verkkokirja)

Gummerus Kirjapaino Oy, Jyväskylä 2001

Antti Palmujoki

**LUONNONSUOJELU JA KAUPAN
RAJOITUKSET – ANALYYSIA
MERIKILPIKONNIEN SUOJELUSTA
WTO:N OIKEUSKÄYTÄNNÖSSÄ**

Sisällys

1	JOHDANTO	379
1.1	Ympäristönsuojelun kehitykseen vaikuttavia tekijöitä	380
2	GATT 1994 -SOPIMUKSEN YLEISIÄ POIKKEUKSIA KOSKEVA XX ARTIKLA	385
2.1	GATT-sopimuksen tulkintaa koskevia yleisiä periaatteita	385
2.2	Kaupan rajoittamista koskevia yleisiä edellytyksiä	390
2.3	Neuvotteluvaikeus kaupan rajoitusten edellytyksenä	393
2.4	Tasapuolisuusvelvoite kaupan rajoitusten asettamisessa ja täytäntöönpanossa	395
2.5	Ympäristönsuojelu ja kilpailuolosuhteet	397
3	MERIKILPIKONNIEN SUOJELEMISEKSI ASETETUN TUONTIKIELLON OIKEUTUS: <i>Tapaus United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products</i>	399
3.1	Yhdysvaltojen asettama katkaravun tuontikielto	399
3.2	Paneelin ratkaisu: Yhdysvaltojen asettama tuontikielto vaarantaa kansainvälisen kaupan toimivuutta	401
3.3	Valituselimen ratkaisu: kansainvälisen kaupan rajoittaminen on mahdollista perustelluista luonnonsuojelullisista syistä	402
3.4	Merikilpikonniin suojelua koskevan ratkaisun tarkastelua	405
4	KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA	410
	LÄHTEET	412
	TRADE AND ENVIRONMENT – ANALYSIS OF THE RECENT JURISPRUDENCE OF THE WTO	416

Luonnonsuojelu ja kaupan rajoitukset – analyysia merikilpikonnien suojelusta WTO:n oikeuskäytännössä^{*)}

1 JOHDANTO

WTO:n tarkoituksena on edistää jäsenvaltioidensa välisiä kauppasuhteita. Tähän pyritään alentamalla tullitariffeja ja vähentämällä muita kaupan esteitä sekä poistamalla syrjivä menettely kansainvälisissä kauppasuhteissa. Kansainvälisen kaupan esteiden vähentämisellä on tavoitteena kohottaa sopimusvaltioiden elintasoa, turvata täystyöllisyys sekä laajentaa palveluiden ja tavaroiden tuotantoa ja kauppaa. Tämän yhteydessä sallitaan maailman luonnonvarojen optimaalinen käyttö kestävän kehityksen tavoitteiden mukaisesti, lisäksi pyritään myös ympäristön suojelua ja säilyttämistä koskevien toimien ja menetelmien edistämiseen siten, että ne ovat sopusoinnussa osapuolten eri vaiheessa olevien taloudellisen kehityksen tarpeiden ja ongelmien kanssa. WTO ei aseta tavoitteita tai rajoituksia jäsenvaltioidensa ympäristönsuojelua koskevissa pyrkimyksissä, mutta se saattaa asettaa tiettyjä rajoitteita jäsenvaltioidensa ympäristönsuojelullisten toimien täytäntöönpanoon, mikäli niillä on vaikutusta jäsenvaltioiden väliseen kauppaan ja kilpailuolosuhteisiin. Toimiva kansainvälinen kauppa on tärkeää myös ympäristönsuojelun kannalta, koska se mahdollistaa kansainvälisten resurssien myös luonnonvarojen tehokkaamman hyödyntämisen.¹ Ympäristönsuojelua koskevat tarpeet ovat merkittävästi lisääntyneet jäsenvaltioissa

^{*)} Työn ohjaaja professori Ari Ekroos.

¹ Kansainvälisen kaupan toimiessa valtiot voivat paremmin keskittyä valmistamaan niitä tuotteita, joita ne pystyvät valmistamaan muita tehokkaammin, jolloin toiminnan tehostuminen vähentää ympäristön kuormitusta (OECD s. 16).

viimeisen kymmenen vuoden aikana, mikä on johtanut myös useasti riitoihin ympäristönsuojelutoimien hyväksyttävyydestä.

Tässä artikkelissa tarkastellaan oikeustapausten valossa Maailman kauppajärjestön (myöhemmin WTO) vapaakauppaa koskevan sopimuksen vaikutuksia ympäristönsuojelun ja sen kehityksen kannalta. Erityistä huomiota kiinnitetään WTO:n riitojen ratkaisuinstanttien, paneelin (panel) ja valituselimen (appellate body) ratkaisuihin sekä tullitariffeja ja kauppaa koskevan yleissopimuksen (myöhemmin GATT-sopimus) XX artiklan soveltamiseen esitetyissä tapauksissa. XX artiklan soveltamiskäytännön kehitystä ja siihen vaikuttaneita tekijöitä arvioidaan vapaakaupan toimivuuden kannalta. Artikkelissa analysoidaan erityisesti valituselimen ratkaisua tapauksessa *United States – Import prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*,² joka koski merikilpikonnien suojelua. Luonnonsuojelun kannalta tapaus on erityisen mielenkiintoinen, koska siinä on kyse hyödykkeen tuotantoprosessin aiheuttamien ympäristövaikutusten huomioimisesta XX artiklan soveltamisen kannalta. Tapauksen ratkaisu ja ratkaisun perustelut osoittavat olosuhteiden käynnissä olevaa muutosta kansainvälisessä kaupassa, jonka voidaan katsoa alkaneen 1980-luvulla ensimmäisten ympäristönsuojelua koskevien oikeustapausten jälkeen. Muita riidanratkaisuelinten XX artiklaa koskevia ratkaisuja tarkastellaan kurssiivisesti soveltuvilta osin.

1.1 Ympäristönsuojelun kehitykseen vaikuttavia tekijöitä

Teollistumisen aiheuttamat ympäristövaikutukset tulevat jatkossa vaikuttamaan merkittävästi kansainvälisen kaupan kehitykseen. Tulevaisuudessa ei ole enää mahdollista olla huomioimatta hyödykkeiden aiheuttamia ympäristövaikutuksia, vaikka ne eivät suoranaisesti kohdistuisikaan tuontivaltioon.³ Kestävän kehityksen periaate edellyttää sopimusvaltioilta ympäristökysymysten huomioimista myös jäsenvaltion omien rajojen ulkopuolella. Seuraava suuri ongelma WTO:n toimivuudelle voivat olla kansalliset ympäristönsuojelutoimet, jotka saattavat rapauttaa vapaakauppajärjestelmän perustan ja heikentää järjestelmän ennakoitavuutta. Todennäköistä olisi, että luonnonsuo-

² *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, 12.10.1998 ja Report of the Panel, WT/DS58/R, 15.05.1998.

³ Tuotteen ympäristövaikutusten arvioinnissa tulee huomioida tuotteen koko elinkaari (Reiterer s. 112).

jelun varjolla sopimusvaltiot ryhtyisivät kilpaa asettamaan protektionistisia tuontitulreja, mikäli luonnonsuojelullisilla perusteilla asetettujen kaupanrajoitusten ehtoja lievennetään oikeuskäytännössä. Ongelmana ei ole yksittäisten perusteltujen rajoitusten sinänsä positiivinen vaikutus suojeltavaan kohteeseen, vaan uhaksi muodostuu vastaavanlaisten toimien yleistyminen hallitsemattomasti. Esimerkiksi Uruguayn neuvottelukierroksen yhteydessä havaittiin, että ympäristönsuojelullisia keinoja on pyritty käyttämään kansainvälisen kaupan rajoittamiseen. Ympäristön suojelun varjolla on luotu protektionistisia tuontitulreja, joiden tosiasiallinen tarkoitus on ollut vain parantaa kotimaisen teollisuuden toimintaedellytyksiä. Kehitysmaat pitävät uhkakuvana myös vauraiden teollisuusmaiden arvojen ja toimintatapojen tyrkyttämistä ja kauppapoliittista painostusta ympäristönsuojelun yhteydessä tavalla, joka entisestään heikentää kehitysmaiden asemaa maailmankaupassa.⁴ Tähän liittyen onkin vaadittu, että tuotantoprosesseihin liittyviä ympäristöstandardeja ei tule asettaa muuten kuin kansainvälisissä monenkeskisissä sopimuksissa ja silloinkin köyhempien maiden tulee saada apua teollisuusmailta teknologian siirron muodossa.⁵

Toisaalta ympäristönsuojelutahot ovat huolissaan siitä, että mikäli keskeiseksi ohjenuoraksi valitaan vapaa markkinoille pääsy kaikissa olosuhteissa, syntyy tilanne, jossa ympäristöstandardit eivät mahdollista kestävä kehityksen periaatteen toteutumista. Huoli on perusteltu, mikäli markkinoille pääsyn ympäristönsuojelulliset kriteerit asetetaan niiden jäsenvaltioiden standardien mukaan, joissa ne ovat väljimmät. Tämä saattaa johtaa monien jäsenvaltioiden osalta jo asetettujen tiukempien ympäristönormien muuttamiseen kansainvälisen kilpailukyvyn turvaamiseksi. Kansantalouden kannalta valtioille ei välttämättä ole kannattavaa madaltaa ympäristönsuojelullisia normejaan kilpailukyvyn parantamiseksi, mutta usein kansantaloudellisesti parhaimmat ratkaisut jäävät eri intressiryhmien lobbauksen vuoksi toteutumatta.⁶ Lisäksi ongelmana on ympäristönormien toden-

⁴ Lal s. 515 ja Rajamani s. 7.

⁵ Rajamani s. 8.

⁶ Kansantaloudellisesti esimerkiksi vientituet eivät ole perusteltuja, mutta silti niitä käytetään jatkuvasti useissa maissa. Poliittiset tarkoitukset voivat ohittaa kansantaloudellisen rationaliteetin myös ympäristönsuojelua koskevien standardien asettamisen yhteydessä. Toistaiseksi ei ole havaittu tiukentuneiden ympäristönormien johtavan pelättyyn pääomamarkkinoilla ilmenevään veroparatiisi ongelmaan. Ympäristönsuojelusta aiheutuvat kustannukset ovat tutkimusten mukaan varsin pieni osa yritysten kokonaiskustannuksista (ks. Cole s. 189–191).

näköinen rajoittuminen vain kansalliselle tasolle, vaikka globaalille sääntelylle olisi olemassa tarvetta. Kestävän kehityksen tavoitteen saavuttaminen vaatii ehdottomasti nykyistä tiukempia ympäristönormeja. Tämän vuoksi vapaa markkinoille pääsy on ajoittain vaikeasti yhteen sovitettavissa ympäristönsuojelun kanssa.

Kansainvälinen kauppaoikeus mahdollistaa tuotantoprosessien huomioimisen ympäristönsuojelun vuoksi vain hyvin harvoissa tapauksissa. Vapaata kauppaa saa rajoittaa ympäristön suojelullisista syistä vain poikkeuksellisesti ja niissäkin tapauksissa vain ainoana mahdollisena keinona ympäristötavoitteen saavuttamiseksi. Tällöinkin keinojen tulee olla mahdollisimman vähän vapaata kauppaa rajoittavia, objektiivisesti hyväksytyjä ja perusteltavissa sekä tasapuolisia kaikille osapuolille.⁷ Ongelmaksi tuotantoprosessien huomioimisessa tulee samankaltaisten tuotteiden yhtäläinen kohtelu ja ylikansallisen lainkäytön kielto. Tuotteet ovat objektiivisesti arvioiden samankaltaisia huolimatta niiden tuotantoprosessien erilaisuudesta. Jäsenvaltioille on vaikeaa perustella ja osoittaa tuotantoprosessien haitallisia ympäristövaikutuksia asettaessaan tuontirajoituksia XX artiklan perusteella.⁸

2 GATT 1994 SOPIMUKSEN YLEISIÄ POIKKEUKSIA KOSKEVA XX ARTIKLA

GATT-sopimuksen historiallisena lähtökohtana oli toisen maailmansodan jälkeisessä tilanteessa luoda sulkua uusien kaupanesteiden muodostumiselle. GATT on perusluonteeltaan valtioiden välinen sopimus tullien asteittaisesta alentamisesta. Sopimuksella pyrittiin myös muiden kaupanesteiden kuin tullien vähentämiseen.⁹ Sopimukseen kuuluu keskeisenä osana ”Stand-Still”-periaate kaupan rajoituksiin nähden, jonka mukaan jäsenvaltiot eivät saa lisätä tai asettaa uusia kaupan rajoituksia. Periaate käsittää tullien li-

⁷ Wynter s.169.

⁸ Cole s. 189.

⁹ ”The system’s overriding purpose is to help trade flow as freely as possible – so long as there are no undesirable side-effects. That partly means removing obstacles. It also means ensuring that individuals, companies and governments know what the trade rules are around the world, and giving them the confidence that there will be no sudden changes of policy. In other words, the rules have to be ’transparent’ and predictable.” (<http://www.wto.org>).

säksi myös muut kaupan esteet. Vaikka sopimuksen XI artiklassa lähtökohtaisena tarkoituksena on poistaa kaupanesteitä kieltämällä jäsenvaltioita asettamasta kansainvälistä kauppaa koskevia rajoituksia ja kieltoja, on sopimuksen XX artiklassa annettu kuitenkin mahdollisuus jäsenvaltioille poiketa tästä pääsäännöstä, silloin kun se on ympäristönsuojelun kannalta välttämätöntä.¹⁰ Artiklaa ei ole tarkoitettu käytettäväksi jäsenvelvollisuuksista poikkeamiseen jäsenvaltion niin halutessa. Riidanratkaisuelinten oikeuskäytännössä on vakiintunut kanta, jonka mukaan XX artiklaan turvautumista on pidettävä poikkeuksellisen toimenä jota tulee käyttää ainoastaan viimeisenä keinona, kun muita kauppaa vähemmän rajoittavia keinoja ei ole käytettävissä tärkeän edun suojelemiseksi.¹¹ Artiklan käyttöolosuhteissa on tapahtunut sen laatimisen jälkeen suuria muutoksia. Alunperin artiklaa ei ollut edes tosiasiallisesti tarkoitettu ympäristönsuojelua koskevaan käyttöön¹² ja artiklan arvioitiin koskevan enimmäkseen vientirajoituksia.

GATT-sopimuksen yleisiä poikkeuksia koskeva XX artikla kuuluu seuraavasti:

Sillä ehdolla, että tällaisia toimenpiteitä ei käytetä tavalla, joka tekisi niistä välikappaleen mielivaltaisen ja epäoikeutetun syrjinnän käytölle sellaisten maiden välillä, joissa vallitsee samanlaiset olosuhteet, tai joka merkitsisi kansainvälisen kaupan naamioitua rajoittamista, mitään kohtaa tässä sopimuksessa ei saa tulkita siten, että se estäisi jotakin sopimuspuolta ottamasta käyttöön tai toteuttamasta toimenpiteitä,...

b) jotka ovat välttämättömiä ihmisten, eläinten tai kasvien elämän tai terveyden suojelemiseksi;...

g) jotka koskevat sellaisten luonnonrikkauksien suojelemista, jotka eivät ole tyhjentyneitä, edellyttäen, että tällaiset toimenpiteet pannaan täytäntöön yhdessä kotimaiseen tuotantoon tai kulutukseen kohdistuvien rajoitusten kanssa;...

WTO:n oikeuskäytännössä on jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittamista pyritty vähentämään sillä, että XX artiklassa kaupanrajoitusten edellytykseksi on asetettu välttämättömyysvaatimus ja tätä vaatimusta on tulkittava

¹⁰ Joutsamo 1984 s. 69.

¹¹ Cameron, Jacobs ja Van Calster s. 310–311.

¹² Ympäristönsuojelu ei ollut yhteiskunnallinen ongelma, kun XX artiklaa vuonna 1947 laadittiin (Charnovitz 1991 s. 38).

suppeasti, koska kyseessä on poikkeus pääsäännöstä.¹³ Välttämättömyysvaatimus edellyttää, että vapaakauppaa koskevan rajoituksen on oltava ainoa ja viimeinen käytössä oleva tarkoituksenmukainen keino ihmisten, eläinten ja kasvien elämän ja terveyden suojelemiseksi.¹⁴ Ollakseen välttämätön, jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoituksen tulee olla ainoa tarkoituksenmukainen vaihtoehto tärkeän edun suojelemiseksi ja että mitään muuta kaupalle vähemmän haitallista keinoa ei jäsenvaltiolla ole enää kohtuudella käytettävissä, tällöinkin jäsenvaltion tulee käyttää sellaista rajoitusta, josta on välitöntä hyötyä suojelukohteelle ja, joka häittää mahdollisimman vähän kansainvälistä kauppaa sekä on parhaiten yhteensovitettavissa GATT-sopimuksen muiden artikloiden kannalta.¹⁵ Välttämättömyyden arvioinnissa huomioidaan myös suojeltavan edun arvo.¹⁶ Lisäksi jäsenvaltioilla on velvollisuus pyrkiä minimoimaan asettamiensa tuonti- ja vientirajoitusten negatiivisia vaikutuksia kansainväliselle kaupalle. Jäsenvaltiolla on myös erityinen velvollisuus huolehtia oman toimintansa tasapuolisuudesta ja avoimuudesta muita jäsenvaltioita kohtaan asettaessaan kaupan rajoituksia XX artiklan perustella.¹⁷

Valituselin on ratkaisuihissaan täsmentänyt, että g)-ala-artiklassa mainitut ei tyhjentyvät luonnonrikkaukset tarkoittavat yhtäläillä elollisia kuin elottomia luonnonrikkauksia huolimatta siitä, että osa luonnonrikkauksista on uusiutuvia. Elollisia luonnonvaroja voidaan pitää uusiutumiskyvystään huolimatta rajallisina, joten niiden suojelu on lähtökohtaisesti perusteltavissa tämän ala-artiklan nojalla. Oikeuskäytännössä tyhjentyväksi luonnonvaroiksi on katsottu esimerkiksi tonnikalat, lohet, delfiinit ja puhdas ilma.¹⁸ Valituselimen mukaan artiklaa on sovellettava ja tulkittava vallitsevien olosuhteiden ja ympäristönsuojelutarpeiden mukaan.¹⁹ XX artiklan soveltamis-

¹³ Klabbers s. 88.

¹⁴ Geradin ja Stewardson s. 66–68.

¹⁵ Todistustaakka rajoituksen välttämättömyydestä on rajoituksen toimeenpanijalla (Palmer ja Mavroidis s. 82–84).

¹⁶ Rutgeerts s. 73.

¹⁷ Noguera s. 7.

¹⁸ Paneelin raportit: Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon, GATT BISD 35 S/98, 22.03.1988, United States – Restrictions on Import of Tuna, GATT doc. DS 21/R, 03.09.1991 (unadopted) ja United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/R, 29.01.1996 (ks. alaviite 75).

¹⁹ Artikla on laadittu jo 50 vuotta sitten, mutta sitä on sovellettava nykyajan tarpeiden mukaisesti (United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body s. 48). Merikilpikonien suojelua koskevasta tapauksesta tarkemmin kappaleessa 3.

ala rajoittuu periaatteessa kansallisten luonnonvarojen suojeluun. Ongelmalliseksi asian tekee se, että usein vain valmistusmaassa ilmenevät haitalliset ympäristövaikutukset eivät suoranaisesti vaikuta itse tuotteeseen enää tuontimaassa, jolloin XX artiklan perusteella tuonnin rajoittaminen ei ole enää sallittua, vaikka se olisi ympäristön suojelun kannalta perusteltua. Artikla ei suoranaisesti mahdollista tai oikeuta perusteltuakaan luonnonsuojelua toisen jäsenvaltion alueella. Hyödykkeiden tuotannon aiheuttamien ympäristövaikutusten osalta on huomioitava artiklan periaatteessa kansallinen soveltamisala.²⁰ Oikeuskäytännössä on tapahtunut muutosta siihen suuntaan, että jäsenvaltiot voisivat joissain olosuhteissa rajoitetusti suojella luonnonvaroja rajojensa ulkopuolella, mutta lähtökohtaisesti jäsenvaltioilla on oikeus rajoittaa kansainvälistä kauppaa vain kotimaisten luonnonrikkauksien suojelemiseksi.²¹

2.1 GATT-sopimuksen tulkintaa koskevia yleisiä periaatteita

Wienin valtiosopimusoikeutta koskevaa yleissopimusta vuodelta 1969 voidaan periaatteessa soveltaa myös WTO-sopimukseen, joka on kansainvälisoikeudellinen sopimus. Wienin sopimuksen mukaan ensisijaisena tulkinta-aineistona on käytettävä sopimustekstiä johdantoineen ja liitteineen, sekä muita sopimuksia ja sopimuksia koskevia asiakirjoja, jotka sopijapuolet ovat erikseen hyväksyneet sopimusta koskeviksi. Myös myöhemmät sopimukset, jotka koskevat sopimuksen tulkintaa ja myöhempää sopimuskäytäntöä, sekä muuta osapuolten välillä vaikuttavaa kansainvälisen oikeuden normistoa voidaan käyttää sopimuksen tulkinta-aineistona.²²

Kansainvälisen sopimusoikeuden periaatteiden mukaan sopimuksia on tulkittava vilpittömässä mielessä ja sopimusta sovellettaessa on sopimuksessa käytettyjä termejä tulkittava niiden tavanomaisen merkityksen mukaisesti, ellei voida osoittaa, että tietylle ilmaisulle on tarkoitettu jokin erityinen merkitys. WTO-sopimusta on tulkittaessa tulee huomioida kansainvälisen

²⁰ Charnovitz 1993 s. 48.

²¹ Taylor s. 195. Ks. ylikansallisen ”global commons” suojelun osalta Van Calster 1999 s. 494.

²² Wienin-sopimuksen periaatteet soveltuvat myös WTO-sopimukseen. Paneelit ja valituselin ovat ratkaisukäytännössään pitäneet sopimusta velvoittavana oikeuslähteenä. Yhdysvallat ei ole kuitenkaan ratifoinut Wienin sopimusta (Jackson 1991 s. 88).

oikeuden yleiset periaatteet ja vakiintunut käytäntö.²³ Sopimusta on sovellettava kokonaisuutena huomioiden sopimuksen tavoitteet.²⁴ Toissijaisena tulkintamateriaalina Wienin sopimus mainitsee lisäksi sopimuksen valmistelyt sekä sopimuksen tekemisen aikana vallinneet olosuhteet.

Oikeuskäytännössä paneeli ja valituselin ovat usein joutuneet tekemään ratkaisuja oikeudellisten periaatteiden avulla, koska GATT-sopimuksen määräykset ovat usein epätäydellisiä ja tulkinnanvaraisia. Tätä käytäntöä on arvosteltu sen vuoksi, että se saattaa johtaa GATT-sopimuksen alkuperäisistä määräyksistä poikkeamiseen.²⁵ WTO-sopimuksen tulkinnan pääpaino on lingvistisessä ja systemaattisessa tulkinnassa.²⁶

XX artiklaa sovellettaessa tulee huomioida GATT-sopimuksen kaksi keskeistä periaatetta, jotka ovat yleinen suosituimmuuskohtelu ja kansallisen kohtelun vaatimus. Yleinen suosituimmuuskohtelu, joka on määritelty GATT-sopimuksen I artiklassa muodostaa sopimuksen toiminnallisen kulmakiven. Artiklan mukaan:

Tuonti- tai vientitullien ja kaikenlaisten muiden maksujen suhteen, jotka on määrätty suoritettaviksi maahantuonnin tai maastaviennin yhteydessä tai säädetty tapahtuviksi tuonnista tai viennistä suoritettujen, kansainvälisten maksusiirtojen yhteydessä, ja sellaisten tullien ja maksujen kantotavan suhteen ja kaikkien tuonnin ja viennin yhteydessä esiintyvien sääntöjen ja muodollisuuksien suhteen sovitaan, että mikä tahansa etu, suosio, etuoikeus tai vapautus, minkä jokin sopimuspuolista suo jollekin jostakin toisesta maasta peräisin olevalle tai sinne tarkoitettulle tuotteelle, on myönnettävä heti ja ehdoitta vastaavanlaiselle tuotteelle, joka on peräisin jonkin muun sopimuspuolen alueelta tai on sinne tarkoitettu.

Kyseessä on yleinen diskriminointikielto, jonka mukaan jäsenvaltion on sovellettava niitä rajoitustoimenpiteitä, joita se saa tuonnissaan ottaa käyttöön, samalla tavoin valikoimatta kaikkiin jäsenvaltioihin nähden.²⁷ Artikla kieltää muihin jäsenvaltioihin kohdistuvat selektiiviset ja diskriminoivat rajoitustoimet.²⁸ Suosituimmuuskohtelun vaatimus on

²³ "...General Agreement is not to be read in clinical isolation from public international law." (Report of the Appellate Body s. 19, kappale III, tapauksessa United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, WT/DS2/AB/R, 29.04.1996.).

²⁴ Petersmann s. 112.

²⁵ Chua s. 27–28.

²⁶ Ks. Joutsamo 1984 s. 75.

²⁷ Joutsamo 1978 s. 9.

²⁸ Näitä ovat esimerkiksi syrjivä verotus, tuotestandardi tai tuontikiintiö (Foy s. 123).

ehdoton, eikä siitä saa poiketa.²⁹

Kansallisen kohtelun vaatimus on GATT-sopimuksen III artiklassa. Kansallisen kohtelun vaatimus edistää kansainvälistä kauppaa monella tavalla. Se antaa ulkomaisille tuotteille periaatteessa tasa-arvoiset mahdollisuudet kilpailla kansallisten tuotteiden kanssa ilman, että yrityksiä kohdeltaisiin lainsäädännöllisesti eri tavoin.³⁰ Artiklan mukaan tuontituotteita tulee kohdella samalla tavalla kuin vastaavia kotimaisia tuotteita. Jäsenvaltiot eivät saa toiminnallaan syrjiä muiden jäsenvaltioiden hyödykkeitä suhteessa kotimaisiin tuottajiin.

Kansallisen kohtelun vaatimus koskee niin verotusta kuin muitakin kansallisia säännöksiä. Kun sopimuspuolen alueelta peräisin olevia tuotteita tuodaan toisen sopimuspuolen alueelle, niille täytyy suoda yhtä suopea kohtelu kuin vastaaville tämän alueen omille tuotteille kaikkien lakien, säädöksien, tuontikiintiöiden ja muiden vaatimusten suhteen, jotka koskevat niiden sisäistä kauppaa, kaupaksi tarjoamista, ostoa, kuljetusta, jakelua ja käyttöä. Artiklan tarkoituksena ei ole rajoittaa jäsenvaltioiden oikeutta hyödykkeiden verotukseen tai mahdollisuuteen asettaa määräyksiä tuotteiden ominaisuuksien suhteen, mutta artikla kieltää näiden toimien käyttämisen protektionistisiin tarkoituksiin. Näin ollen tuotteiden toisistaan poikkeava verokohtelu on sallittua, mikäli se on objektiivisesti perusteltavissa hyödykkeiden ominaispiirteillä. Hyödykkeiden verokohtelua ja muita niihin kohdistuvia viranomaismääräyksiä tarkasteltaessa on WTO:n oikeuskäytännössä huomioitu niiden tosiasialliset vaikutukset koti- ja ulkomaisiin tuottajiin ja markkinoilla vallitseviin kilpailuolosuhteisiin.³¹

Kansallisen kohtelun vaatimus ei tarkoita koti- ja ulkomaisten tuotteiden täysin identtistä kohtelua, mutta se edellyttää, että jäsenvaltioista maa-
hantuoduille tuotteille on annettava tasaveroiset mahdollisuudet kansallis-

²⁹ Vain kehitysmaille on annettu joissain tapauksissa mahdollisuus poiketa suosituimmuuskohtelusta (Jackson s. 543).

³⁰ Stahl s. 419.

³¹ Näin esimerkiksi tapauksissa *United States – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages* (GATT doc. DS 23/R, 19.06.1992) ja *United States – Taxes on Automobiles* (GATT doc. DS31/R 29.09.1994). Tapauksessa *United States – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages* oli kyse Yhdysvaltain alkoholilainsäädännöstä, joka kohteli verotuksellisesti ja lainsäädännöllisesti koti- ja ulkomaisia tuottajia perusteettomasti eri tavalla. Tapauksessa *United States – Taxes on Automobiles* oli myös kyse asetettujen verojen tasapuolisuudesta kansallisiin valmistajiin nähden.

ten määräysten suhteen.³² Kansallisen kohtelun vaatimusta on tulkittu siten, että keskenään samanlaisten tuotteiden (like products) toisistaan poikkeavaa verokohtelua pelkästään tuotteiden alkuperän perusteella pidetään WTO-sopimuksen vastaisena syrjintänä. Sen sijaan jos tuotteet eivät ole samanlaisia (like products), vaan ne ovat keskenään kilpailevia (directly competitive) ja toistensa substituutteja (substitutable), ei näiden tuotteiden toisistaan poikkeavaa verokohtelua ole pidettävä kansallisen kohtelun vaatimuksen vastaisena, ellei pystytä osoittamaan, että verotuksen motiivina on protektionismi.³³ Tällöin tulevat tarkastelun kohteeksi kotimaisen tuotannon laatu ja laajuus sekä verotuksen tosiasialliset vaikutukset markkinoilla vallitseviin kilpailuolosuhteisiin.

Artiklan tarkoituksena on luoda vähimmäisvaatimukset muista jäsenvaltioista tulevien tuotteiden kohtelulle, mutta ei kuitenkaan kielletä antamasta vähimmäisvaatimuksia parempaa kohtelua. Tuontituotteiden voidaan myös käytännöllisistä syistä asettaa erilaisia vaatimuksia kuin kotimaisille tuotteille, mutta niiden käyttö ei saa johtaa tilanteeseen, jossa tuontituotteiden kohtelu poikkeaa kansallisen kohtelun periaatteiden asettamista tasapuolisuuden vaatimuksista. Tämä koskee myös prosessuaalista tasapuolisuutta viranomaistoiminnan suhteen. Näiden vaatimusten huomiointi on ensiarvoisen tärkeää, kun on tarpeen rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa ympäristönsuojelullisista syistä.³⁴

Vastaavilla hyödykkeillä on WTO:n oikeuskäytännössä tarkoitettu hyödykkeitä, joiden fyysiset ominaisuudet ja käyttötarkoitus ovat samankaltaiset.³⁵ Itse hyödykkeen ominaispiirteiden perusteella voidaan jakaa hyödykkeitä niiden omiin alaryhmiin, mutta hyödykkeiden jaon perusteena ei saa olla pelkästään valmistusmaa. Yksinomaan valmistusmaa ei pelkäs-

³² GATT-sopimuksen III artiklassa määritellään verotusta koskevat pääsäännöt, joiden mukaan tulli kohdistuu pelkästään ulkomaiseen maahantuotavaan tuotteeseen, kun taas vastaavasti vero kohdistuu myös samanlaiseen kotimaiseen tuotteeseen. Kyseessä on pääsääntö, jonka soveltaminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa (Joutsamo 1978 s. 19).

³³ Mattoo s. 123.

³⁴ Paneelin perustelu ratkaisussaan United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline ”...Under the General Agreement, WTO Members were free to set their own environmental objectives, but they were bound to implement these objectives through measures consistent with its provisions, notably those on the relative treatment of domestic and imported products.” (Report of the Panel s. 45).

³⁵ Samankaltaisia tuotteita koskevien määräysten tarkoituksena on ehkäistä hyödykkeiden keinotekoisista kansallista jaottelua, jolla on protektionistiset motiivit. (Reiterer s. 113–114).

tään saa olla sellainen hyödykkeen ominaispiirre, jonka perusteella se voidaan asettaa eri alaryhmään toisista jäsenvaltioista tulevien hyödykkeiden kanssa. Myöskään hyödykkeen valmistusprosessi tai hyödykkeen valmistaneen yrityksen suuruus ei muodosta sellaista ominaispiirrettä hyödykkeelle, jonka perusteella sitä voitaisiin kohdella toisella tavalla, kuin vastaavia muulla tavalla valmistettuja hyödykkeitä.³⁶ Näin ollen hyödykkeen valmistusprosessin ympäristövaikutusten ei ole katsottu muodostaneen sellaista ominaispiirrettä, joka oikeuttaisi hyödykkeen kohteluun muista vastaavista hyödykkeistä poikkeavalla tavalla.³⁷ Tällä kannalla oli paneeli ensimmäisessä tonnikalan kalastamista koskevassa ratkaisussaan *United States – Restrictions on Imports of Tuna* vuodelta 1991.³⁸

Tapauksessa *United States – Restrictions on Imports of Tuna* oli kyse Yhdysvaltojen asettamasta tuontikiellosta, joka koski Meksikosta tuotavaa itäiseltä Tyyneltä Valtamereltä (eastern tropical Pacific Ocean) vedettävillä verkoilla kalastettua tonnikalaa. Myöhemmin tuontikielto laajeni koskemaan yli 20 maata. Kalastettaessa vedettävillä verkoilla (purse seine net fishing) tonnikalaparvi saarretaan verkkoihin kiertämällä parven ympäri. Tonnikalajien saalistamisen yhteydessä vahingoittuu sekä kuolee huomattavan paljon delfiinejä, ellei niitä erikseen vapauteta verkoista kalastuksen aikana. Tonnikalat uivat usein delfiiniparviin lähellä ja erityisesti niiden alapuolella. Syyksi tuontikiellon asettamiselle Yhdysvallat ilmoitti merinisäkkäiden, kuten delfiinien suojelun tonnikalan kalastuksen yhteydessä. Kyse oli hyödykkeen tuotantoprosessiin liittyvästä ympäristövaikutuksesta. Yhdysvaltojen asettamat määräykset koskivat yhtäläisesti kaikkia kalastajia. Määräyksissä oli asetettu ohje delfiinien suojelemiseksi kalastuksen yhteydessä. Tonnikalaa tuoville jäsenvaltioille oli asetettu tuontikielto, mikäli nämä eivät pystyneet osoittamaan, että tuojamaassa oli käytössä vastaavanlainen suojeluohjelma merinisäkkäille.

Valmistusprosessien ympäristövaikutusten huomioiminen tuotteen ominaisuutena on kuitenkin kiistanalainen asia, koska kysymys on erittäin merkittävä luonnonsuojelun kannalta tulevaisuudessa. Ongelmalliseksi asian tekee se, että usein vain valmistusmaassa ilmenevät haitalliset ympäristövaikutukset

³⁶ Thomas ja Tereposky s. 26–27.

³⁷ "...Article III calls for a comparison between the treatment accorded to domestic and imported like products, not for comparison of the policies or practices of the country of origin with those of importation." (*United States – Restrictions on Imports of Tuna* GATT doc. DS 29/R, 29.06.1994 (unadopted) s. 40).

³⁸ *United States – Restrictions on Imports of Tuna* 1991 (unadopted) kohta 5.27.

eivät suoranaisesti vaikuta itse tuotteeseen enää tuontimaassa, jolloin XX artiklan soveltuvuus tapaukseen tulee kyseenalaiseksi. Esimerkiksi tonnikalan kalastustavalla ei ole tuotantoprosessina sellaisia vaikutuksia tuotteen ominaisuuksiin, että eri kalastusmenetelmien käyttö olisi havaittavissa lopputuotteessa. Muutoin samankaltaisuutta arvioidaan yleensä tapauskohtaisesti oikeuskäytännössä kehittyneiden kriteerien mukaisesti. Tällöin tarkastellaan tuotteen käyttötarkoitusta, fyysistä olemusta, luonnetta ja korvattavuutta.³⁹

Sopimuksen artiklat I ja III eivät nimenomaisesti kiellä tuotantovaikutusten huomioimista tuotteiden samankaltaisuuden arvioinnin yhteydessä ja sellaisten tekijöiden, kuten kuluttajatottumusten huomioiminen on mahdollista tuotteiden samankaltaisuutta arvioitaessa. Näin ollen tuotteen fyysisten ominaisuuksien lisäksi voidaan teoriassa arvioida myös tuotteen muita ominaisuuksia, kuten ympäristövaikutuksia, koska tällaista arviointia ei itsessään ole sopimuksessa kielletty. Tuotantoprosessien ympäristövaikutusten arviointi olisi perusteltavissa WTO-sopimuksen kestävän kehityksen periaatteiden nojalla, mutta tarvinnee toteutuakseen asiaa koskevan uuden sopimuksen.⁴⁰

2.2 Kaupan rajoittamista koskevia yleisiä edellytyksiä

Kansallisella tasolla valtiot voivat käyttää verotusta, tukia tai muita keinoja ohjatakseen yrityksiä toimimaan ympäristöystävällisemmin. Erilaisten taloudellisten kannustimien ja ohjausmekanismien käyttöä on yleensä pidetty kieltoja tai rajoituksia parempina ja tehokkaampina keinoina ohjata yritysten toimintaa. Kansainvälisessä kaupassa yksipuolisia tuontikieltoja ja rajoituksia ei koeta yleensä optimaalisena ympäristönsuojelun keinona.⁴¹ XX artiklan soveltamisala rajoittuu periaatteessa kansallisten luonnonvarojen suojeluun. Artikla ei suoranaisesti mahdollista tai oikeuta perusteltuaan luonnonsuojelua toisen jäsenvaltion alueella. Hyödykkeiden tuotannon aiheuttamien ympäristövaikutusten osalta on huomioitava artiklan periaatteessa kansallinen soveltamisala.⁴²

³⁹ Berg s. 195 ja 200.

⁴⁰ Schlagenhof s. 129.

⁴¹ Wynter s. 171.

⁴² Toisaalta XX artiklan ylikansallista soveltamisalaa arvioitaessa on hyvä huomata (e) ala-artikla, jonka mukaan vankityövoimalla tehtyjen tuotteiden tuontia on mahdollista rajoittaa. Tässäkin tapauksessa on kyse tuojamaan ulkopuolella tapahtuvaan tuotantoprosessiin liittyvistä tekijöistä (Charnovitz 1993 s. 48).

WTO:n oikeuskäytännössä on jäsenvaltioiden välisen kaupan rajoittamista pyritty vähentämään sillä, että kaupanrajoitusten edellytykseksi on asetettu välttämättömyysvaatimus. Välttämättömyysvaatimus edellyttää, että vapaakauppaa koskevan rajoituksen on oltava ainoa ja viimeinen käytössä oleva tarkoituksenmukainen keino ihmisten, eläinten ja kasvien elämän ja terveyden suojelemiseksi. Ympäristönsuojelun kannalta WTO:n oikeuskäytännössä olisi perusteltua ratkaista ympäristönsuojelun perusteella asetettavat rajoitukset suhteellisuusperiaatteen (proportionality of goal) mukaan. Periaatteen mukaan tarkastellaan asetetun kaupan rajoituksen suhteellisuutta suojeltavaan etuun nähden. Tällöin sallitaan hyväksyttävällä tavalla toimeenpantu kaupan rajoitus, mikäli rajoitus on perusteltavissa suojelukohteen merkittävyydellä. Järjestelmä mahdollistaisi paremman ja joustavamman reagointimahdollisuuden biodiversiteetin suojelussa, kuin nykyinen välttämättömyysvaatimukseen perustuva malli.⁴³

Asetettavasta rajoituksesta on oltava välitöntä hyötyä suojeltavalle kohteelle. Rajoituksen tulee kohdistua juuri siihen tekijään, joka nimenomaisesti aiheuttaa vahinkoa suojeltavalle kohteelle. WTO:n paneeli on tarkastellut ratkaisussaan United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline syy- ja seuraussuhdetta tuontibensiinin ja ilmastonsuojelun välillä. Ratkaisunsa perusteluissa paneeli totesi, että tapauksessa ei ole olemassa sellaista suoranaista yhteyttä tuontibensiinin ja tuontirajoituksella tavoiteltavan ilmansuojelun välillä, jonka vuoksi tuontibensiinin kotimaisesta bensiinistä poikkeavalle kohtelulle olisi ollut objektiivisesti perusteltavissa ole syy.⁴⁴ Tämä oli yksi syy, jonka vuoksi paneeli katsoi, että Yhdysvaltojen asettama rajoitus ei ollut XX artiklan mukainen. Valituselin kritisoi kuitenkin paneelin ratkaisua sillä perusteella, että tarkastelun

⁴³ Ks. Geradin ja Stewardson s. 66–68 ja Charnovitz 1992 s. 9. Samalla kannalla on myös James Cameron (Cameron s. 121). Entistä paremmat mahdollisuudet reagoida uhkaaviin peruuttamattomiin ympäristövaikutuksiin, joiden vahingollisuudesta ei ole käytettävissä kiistatonta tieteellistä näyttöä, olisivat perusteltavissa myös varovaisuusperiaatteella (Yamin s. 532).

⁴⁴ ”The Panel then considered whether the precise aspects of the Gasoline Rule that it had found to violate Article III – the less favourable baseline establishments methods that adversely affected the conditions of competition for imported gasoline – were primarily aimed at the conservation of natural resources. The Panel saw no direct connection between less favourable treatment of imported gasoline that was chemically identical to domestic gasoline, and the US objective of improving air quality in the United States.” (United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline Report of the Panel s. 44–45).

kohteena olisi ensisijaisesti tullut olla käytetyn rajoituksen vaikutus suojeltavan edun kannalta. Bensiinintuojien kansallisia tuottajia heikomman kohtelun hyväksyttävyyttä ratkeaa valituselimen mukaan lähtökohtaisesti asetun rajoituksen tarkoituksenmukaisuudella. Vastaavasti tapauksessa *Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon* paneeli totesi, että kalan jalostusasteella oli vain välillistä vaikutusta kalakantojen suojeluun, joten asetettu rajoitus ei vaikuttanut XX artiklassa edellytetyllä tavalla suoraan suojelukohteeseen.⁴⁵

Merikilpikonnien suojelua koskevan tapauksen yhteydessä kävi ilmi, että Yhdysvallat oli asettanut teknologian siirtoa varten työpisteitä yli 30 eri valtioon. Näissä työpisteissä opetettiin ja esiteltiin suojalaitteiden käyttämistä ja valmistamista, joka oli edellytyksenä tarpeellisen sertifiointin saamiseksi.⁴⁶ Suurin osa työpisteistä oli sijoitettu Karibian Meren alueelle (wider Caribbean – western Atlantic region), muiden katkaravuntuojamaiden jäädessä merkittävästi vähemmälle huomiolle. XX artikla ei sinänsä varsinaisesti edellytä teknologian siirtämistä tai asettamista kehitysmaiden saatavaksi tuontirajoitusten asettamisen yhteydessä. Artikla edellyttää kuitenkin kaikkien osapuolien tasaveroista kohtelua, jonka on myös katsottava koskevan vapaaehtoisen teknologian siirtämistä kehitysmailla.⁴⁷ Valituselin katsoikin tällä perusteella tapauksessa tapahtuneen alueellisesti rajoitetun teknologian siirron osoittavan asetetun rajoituksen syrjivää soveltamista. XX artiklassa ei nimenomaisesti edellytetä teknologian siirtämistä kaupan rajoituksen edellytyksenä, eikä teknologian siirrolla voida tehdä rajoitusta helpommin hyväksyttäväksi, mikäli teknologian siirto ei ole tapahtunut tasapuolisesti kaikkien kauppakumppanien kesken. Päinvastoin voidaan katsoa, että tarkoituksena on ollut perusteettomasti suosia Karibian meren alueen kalastajia.

Sopimuksen XX artiklaa sovellettaessa tulee huomioida Rio De Janeirosa 1992 tehdyn biologista monimuotoisuutta koskevan yleissopimuksen

⁴⁵ *Canada – Measures Affecting Exports of Unprocessed Herring and Salmon Report of the Panel* s. 114.

⁴⁶ Valituselin ei ole ratkaisussaan ottanut kantaa vaikeaan kysymykseen siitä, olisiko aluskohtainen sertifiointi ollut tapauksessa riittävä keino merikilpikonnien suojelemiseksi vai tarvittiinko tapauksessa Yhdysvaltojen käyttämää maakohtaista sertifiointia (*Cone* s. 58). Tapauksesta tarkemmin kappaleessa 3.

⁴⁷ Turtle Excluder device:n kehittämiseen Yhdysvalloissa kului noin kymmenen vuotta, joten olisi ollut täysin perusteetonta edellyttää kehitysmailta oman vastaavan suojalaitteen kehittämistä.

11 artiklan periaate⁴⁸, jonka mukaan kunkin sopimuspuolen tulee mahdollisuuksien mukaan ja soveltuvilta osin ryhtyä taloudellisesti ja yhteiskunnallisesti perusteltuihin toimiin, jotka kannustavat biologisen monimuotoisuuden suojelua ja sen eri osien kestävää käyttöä. Standardit, joita teollisuusmaat asettavat ympäristönsuojelemiseksi on tehty olosuhteisiin, jotka merkittävästi eroavat kehitysmaiden tilanteesta. Näin ollen teollisuusmaiden tulisi huomioida vallitsevat olosuhteet edellyttäessään kehitysmailta ympäristönsuojelullisia toimenpiteitä. Ympäristönsuojelusta aiheutuvat kustannukset ovat useasti kehitysmaiden kantokyvyn kannalta kohtuuttomia tai ne voivat johtaa kohtuuttomaan tilanteeseen, kuten merikilpikonniin suojelua koskevasta tapauksesta käy ilmi. Ympäristönsuojelua koskevien toimien vaikutuksia tulee arvioida kaikkien osapuolien resurssien kannalta. Periaatteellisesti hyväksyttävät toimenpiteet luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi voivat osoittautua kohtuuttomiksi köyhimmistä maista tuleville kauppakumppaneille, joten vallitsevien olosuhteiden huomioiminen voisi tapahtua suojelustandardeja porrastamalla. Kehitysmaiden tuottajille voitaisiin antaa pitempi siirtymäaika uusien standardien noudattamiselle, kuin teollisuusmaista oleville tuottajille. Lisäksi teknologian siirroilla voidaan tehokkaasti parantaa kehitysmaiden mahdollisuutta luonnonuojeluun.

2.3 Neuvotteluelvoite kaupan rajoitusten edellytyksenä

Ennen XX artiklan perusteella asetettavia kansainvälisen kaupan rajoituksia on jäsenvaltiolla velvoite käynnistää neuvottelut kaikkien niiden osapuolten kanssa, joihin suunniteltu rajoitus kohdistuu tai joihin se muuten vaikuttaa. Neuvotteluelvoite edellyttää tosiasiallista yritystä saada asiaan sovinnollinen ratkaisu ja se on toteutettava vilpittömässä mielessä. Neuvotteluelvoite antaa kauppakumppaneille mahdollisuuden reagoida tuleviin muutoksiin hyvissä ajoin ja mahdollisesti myös vaikuttaa muutosten sisältöön, lisäksi se parantaa järjestelmän ennakoitavuutta ja ehkäisee turhia riitaisuuksia. Neuvoteltaessa tulee myös ottaa huomioon kaikkien asianosaisten yhtäläiset osallistumis- ja tiedonsaantimahdollisuudet, koska nekin voivat vaikuttaa rajoituksen hyväksyttävyyteen, mikäli rajoituksen tasapuolisuudesta syntyy myöhemmin kiistaa. Artiklan soveltamisen

⁴⁸ Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus 1992. Rio de Janeiro. SopS n:o 78/1994.

edellytyksenä jäsenvaltioille ei kuitenkaan ole asetettu mitään hyväksymismenettelyä ennen rajoitusten täytäntöönpanoa. Jäsenvaltioita kehoitetaan myös ennen varsinaiseen riitojenratkaisumenettelyyn turvautumista sovittelemaan riitaa.

Valituselimen ratkaisussa *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* tarkasteltiin jäsenvaltioille asettua neuvottelua tasapuolisuusvelvoitetta. Tapauksessa oli kyse Yhdysvaltojen asettamista bensiinimääräyksistä⁴⁹ ja niihin liittyvistä viranomaismääräyksistä sekä viranomaismääräysten toimeenpanosta, jotka koskivat bensiinin jalostuksessa ilmakehään johdettavia haitallisia päästöjä. Laissa asetetut määräykset koskivat sekä kotimaassa jalostettua bensiiniä, että ulkomailta maahan tuotua lopputuotetta. Valituselin piti Yhdysvaltojen neuvotteluprosessia ennen rajoitusten täytäntöönpanoa puutteellisena. Valituselimen mukaan neuvotteluvetoa on noudatettava kun on tiedossa, että asetettavalla rajoituksella on merkittäviä vaikutuksia jäsenvaltioiden väliseen kauppaan.⁵⁰ Neuvotteluilla on pyrittävä saavuttamaan yhteisymmärrys jäsenvaltioiden välille niin, että luonnonsuojelulliset tavoitteet pystytään toteuttamaan kansainvälistä kauppaa mahdollisimman vähän rajoittavalla tavalla.⁵¹ Venezuela ja Brasilia pitivät Yhdysvaltain uusia määräyksiä syrjivinä ja veivät asian neuvottelujen jälkeen riidanratkaisuelimen ratkaistavaksi. Paneeli ja valituselin pitivät hieman eri perusteilla bensiinintuontiin vaikuttavia määräyksiä GATT-sopimuksen vastaisina.

Tapauksessa *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* valituselin korosti, että XX artikla mahdollistaa kansainvälistä kauppaa rajoittavat toimet vasta viimeisenä keinona ympäristön suojelemiseksi.⁵² Ennen kaupan rajoituksia on asia tutkittava tarkoin ja asiasta on neuvoteltava kaikkien niiden osapuolien kanssa, joihin asetettavat rajoitukset tulevat vaikuttamaan. Neuvotteluissa tulisi löytää keino, jolla asetetut ympäristötavoitteet saavutetaan, ja joka on kauppaa mahdollisimman vähän rajoittava. Neuvotteluiden edellytetään olevan todellisia yrityksiä löytää on-

⁴⁹ Clean Air Act 1990.

⁵⁰ ”The United States must have been aware that for these established techniques and procedures to work, co-operative arrangements with both foreign refiners and the foreign governments concerned would have been necessary and appropriate.”(*United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline Report of the Appellate body s. 30 kappale IV.*).

⁵¹ Rutgeerts s. 76.

⁵² Report of the Appellate Body s. 44–45.

gelmaan ratkaisu. Uusien standardien kansallisen valmistelun tulee olla avointa ja johdonmukaista. Säädösten tulee olla osapuolten kohtuudella ennakoitavissa. Lisäksi rajoituksia asettavalta valtiolta edellytetään tuojamaiden omien suojelepyrkimysten huomioimista standardien tulkinnassa.

Ongelmana on pidetty kehitysmaiden mahdollisuutta toimia teollisuusmaiden asettamien edellytysten mukaisesti. Rion sopimuksen 11 periaatteen mukaan ympäristöstandardeja ja ympäristön suojelun edellytyksiä tulisi tarkastella kulloinkin vallitsevien olosuhteiden mukaan. Näin ollen asetettaessa kehitysmailla ympäristöstandardeja tulisi huomioida kunkin maan käytettävissä olevat resurssit ympäristön suojelemiseksi. Rion sopimuksessa todetaan, että teollistuneille maille asetetaan laajemmat velvollisuudet luonnon monimuotoisuuden suojelemiseksi. Käytännössä tämän tulisi tarkoittaa ympäristönsuojelusta aiheutuvien kustannusten jakamista maa-kohtaisten resurssien mukaan. Lisäksi Rion sopimuksen perusteella teollistuneiden maiden tulisi mahdollistaa ja helpottaa teknologian saantia ja siirtoa muille sopimuspuolille erityisesti kehitysmailla, kun asia liittyy biologisen monimuotoisuuden suojeluun. Katkarapujen kauppaa koskevassa tapauksessa Yhdysvaltojen asettama vaatimus merikilpikonnien suojelemisesta kalastuksen yhteydessä katsottiin kustannuksiltaan varsin suureksi erityisesti kehitysmaista oleville katkaravuntuojille.⁵³ Tarvittava suojalaite on käytännössä uusittava kerran vuodessa. Rajoituksen vaikutusten arvioinnissa on myös syytä huomioida kehitysmaiden rajalliset mahdollisuudet kehittää omaa toimintaansa ja luoda korvaavia elinkeinoja. Näin ollen kauppaa koskeva rajoitus saattaa aiheuttaa suurinta vahinkoa juuri köyhimmässä tuojamaissa, joilla on käytössään niukimmat resurssit toimintansa uudistamiseksi.

2.4 Tasapuolisuusvelvoite kaupan rajoitusten asettamisessa ja täytäntöönpanossa

Ympäristönsuojelua koskevia kansainvälisiä kaupanrajoituksia asetettaessa on huomioitava ehtojen ja rajoitusten objektiivinen hyväksyttävyyys ja tasapuolisuus. Hyväksyttävyyttä tarkasteltaessa punnitaan käytetyn keinon ja

⁵³ Suojalaite maksaa keskimäärin noin \$ 200 ja laitetta tarvitaan Yhdysvalloissa asetettujen määräysten mukaan varsinaisten verkkojen lisäksi myös varaverkoissa. Summaa on pidettävä varsin suurena kun ottaa huomioon, että esimerkiksi Intialaisen kalastajan keskiansio on \$ 200 – 300 vuodessa. Ks. Wynter s. 184.

suojeltavan kohteen suhdetta. Suojelukohteen arvoa luonnonrikkautena on vaikea yleisesti arvioida, mutta valituselin on ratkaisuisaan katsonut, että suojelukohteen arvon tulee legitimoida kauppaa rajoittavat suojelutoimet. Tällöin tarkastellaan myös kuinka kauppaa koskevat rajoitukset ovat tosiasiallisesti vaikuttaneet suojelukohteeseen. Rajoituksilla tulee olla merkittävä positiivinen vaikutus suojelukohteeseen. Suojelusta aiheutuneen hyödyn tulee olla suurempi kuin kansainväliselle kaupalle aiheutetun haitan. Valituselimen ja paneelin merikilpikonnien suojelua koskevassa ratkaisussa tulee esille myös se, että rajoituksen hyväksyttävyyden arviointiin vaikuttaa myös uhka mahdollisten rajoitusten yleistymisen aiheuttamasta haitasta kansainväliselle kaupalle.

Kaupanrajoitukset eivät saa asettaa maita mielivaltaisesti tai muuten perusteettomasti eriarvoiseen asemaan tai kohdella jonkin sopimusmaan tuottajia syrjivästi. Ympäristönsuojelun nimissä tehtävät toimet eivät myöskään saa johtaa peiteltyihin kansainvälisen kaupan rajoituksiin.⁵⁴ Toiminnalta edellytetään, että se on tapahtunut vilpittömässä mielessä, lisäksi tarkoituksena tulee vastata tosiasiallisesti niitä syitä, joiden vuoksi rajoituksia on asetettu. Kauppaan vaikuttavien standardien tulee olla kohtuullisia ja tarkoituksen mukaisia. Useissa tapauksissa on arvioitu, että hallitukset eivät aina välttämättä pyri sellaisiin kansainvälisen kaupan rajoitteisiin, jotka suojeleisivat ympäristöä parhaalla mahdollisella tavalla, vaan ratkaisulla tavoitellaan ilmeisimmin poliittista suosiota. Tällaisilla toimilla aiheutetaan usein merkittävästi enemmän haittaa kansainväliselle kaupalle, kuin mitä toisenlaisella toimintatavalla olisi ollut saavutettavissa.

Periaatteellisesti hyväksyttävä rajoitus ympäristön suojelemiseksi voi saada kielletyn kaupanrajoituksen muotoja, mikäli rajoitusta ei ole saatettu voimaan tasapuolisesti kaikille osapuolille. Erityisesti huomioon tulee ottaa ulkomaisten yritysten tosiasiallinen kilpailuasema kotimaisiin yrityksiin nähden. Tosiasiallinen tasaveroinen kilpailuasema edellyttää käytännön tasolla yhtäläisiä mahdollisuuksia esimerkiksi tietyn sertifikaatin saamisessa. Tällöin on kiinnitettävä huomiota myös viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen ja ulkomaisten kilpailijoiden tosiasiallisiin mahdollisuuksiin saada tarvittava sertifikaatti. Valituselin korosti ratkaisunsa perusteluissa XX artiklan hyväksyttävän käyttämisen edellytyksenä myös sitä, että kaikkien osapuolten prosessuaalisesta tasapuolisuudesta huolehditaan. Valituselin ei sinänsä

⁵⁴ Pelkästään se seikka, että asetettava rajoitus julkistetaan ei muuta peiteltyyn kaupan-
esteeseen juridista arviointia (Klabbers s.90).

pitänyt Yhdysvaltain asettamaa katkarapujen kalastusta koskevaa rajoitusta suhteettoman laajana tai epätarkoituksenmukaisena merikilpikonnien suojelemiseksi. Käytetyt keinot olivat perusteltavissa saavutettavan tavoitteen merkityksellisyydellä. Säädettyä lakia pidettiin periaatteessa tasapuolisena, koska laki koskee myös yhtäläillä kotimaisia kalastajia ja sen noudattamista tosiasiallisesti valvotaan. XX artiklan g)-ala-artiklassa edellytetään, että laki on ympäristönsuojelullisena toimenä saatettu voimaan ja toimenpiteet pantu täytäntöön yhdessä kotimaiseen tuotantoon tai kulutukseen kohdistuvien rajoitusten kanssa. Pelkästään ulkomaisiin tuojiin kohdistuvia rajoituksia XX artiklan g)-ala-artiklan perusteella ei saa panna täytäntöön.

2.5 Ympäristönsuojelu ja kilpailuolosuhteet

WTO:n säännöt eivät periaatteessa rajoita jäsenvaltion oikeutta ympäristönsuojeluun. Jokaisella valtiolla on mahdollisuus saattaa voimaan omat kansalliset luonnonsojelustandardinsa.⁵⁵ Jäsenvaltiolla on poikkeusolosuhteissa oikeus kieltää tai rajoittaa tuontia, mikäli se aiheuttaa vahinkoa ympäristölle. Asetetuilla tuotemääräyksillä voidaan suojella esimerkiksi kuluttajia ja ympäristöä, mutta myös kotimaista tuotantoa tuontikilpailulta. Jäsenvaltiolla on myös oikeus edellyttää, että tuontihyödykkeet vastaavat asetettuja kansallisia normeja, joita myös kotimaisten hyödykkeiden on noudatettava. Rajoituksilla ei saa perusteettomasti suosia kotimaisia hyödykkeitä, eivätkä rajoitukset saa olla syrjiviä.⁵⁶ Kansallisilla normeilla voi olla myös merkittäviä haitallisia vaikutuksia tuojien kannalta, koska kotimaisilla tuottajilla on yleensä mahdollisuus paremmin seurata tuotteita koskevia määräyksiä.

Yleisistä kansainvälisistä standardeista voimakkaasti poikkeavat kansalliset määräykset vaikuttavat alalla toimivien yritysten kilpailuolosuhteisiin kansallisten tuottajien eduksi, koska näillä on paremmat mahdollisuudet hyödyntää mittakaavaetuja tuotannossaan, eikä niille tule lisäkustannuksia tuotteen muuntamisesta markkinoille sopivaksi.⁵⁷ Onkin mahdol-

⁵⁵ Kilpailullisista syistä GATT-sopimuksella on rajoitettu tätä oikeutta esimerkiksi tuotteiden teknisten standardien suhteen (Schlagenhof s. 127).

⁵⁶ Ympäristönsuojelun perusteella ei tule kuitenkaan rajoittaa vapaata markkinoillepääsyä tuojamaan ympäristönormien tai -ongelmien vuoksi (Petersmann s. 54).

⁵⁷ Toisaalta kansallisten ympäristönsuojelunormien käyttöä rajoittaa se, että normit on suunniteltava tavalla, joka ei haittaa kotimaisen teollisuuden kansainvälistä kilpailukykyä (Lankoski ja Lankoski s. 43).

lista, että kansallisia määräyksiä on suunniteltu niin, että ne tarjoavat oman maan tuottajille kilpailuetua kotimarkkinoilla.⁵⁸ Kilpailuetu voi syntyä tuojille aiheutuvista maakohtaisista tuotesuunnittelu, testaamis- ja sertifiointikustannuksista. Toisaalta esimerkiksi ympäristösertifioinnit voivat olla perusteltuja pelkästään jo sen vuoksi, että jäsenvaltiot, joiden ympäristönsuojelunormit ovat puutteellisia tai niitä ei ole, eivät saisi perusteetonta kilpailuetua niiden jäsenvaltioiden tuottajiin nähden, jotka joutuvat käyttämään kalliimpia tuotantoprosesseja erilaisten ympäristönormien vuoksi.⁵⁹ Tämä myös siksi, että WTO-sopimuksen perusteella jäsenvaltioilla ei ole oikeutta asettaa korkeampia tuontitulleja toisen jäsenvaltion tuotteille tämän puutteellisen ja riittämättömän ympäristölainsäädännön vuoksi. Sertifiointeja koskevien toimenpiteiden tosiasiallisia kilpailu vaikutuksia markkinoilla on tarkasteltava tapauskohtaisesti. WTO on oikeuskäytännössään periaatteessa hyväksynyt kansalliset sertifiointiohjelmat, mutta se on myös kiinnittänyt erityistä huomiota sertifiointin tosiasiallisiin kilpailuvaikutuksiin markkinoilla, ettei niitä käytettäisi peiteltyihin kaupan rajoituksiin.⁶⁰

WTO:n valituselin hyväksyi ratkaisussaan *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* Yhdysvaltojen asettaman laatustandardin, joka koski bensiinin jalostusta. Standardin tarkoituksena oli suojella ilmakehää ehtyvänä luonnonvarana. Bensiinin laatustandardi asetti yhtäläiset vaatimukset koti- ja ulkomaille jalostetulle bensiinille. Valituselin piti standardin asettamia vaatimuksia perusteltuina ja tuontia koskevia rajoituksia XX artiklan kanssa periaatteessa yhteensopivina. Asettujen rajoitusten täytäntöönpano oli kuitenkin valituselimen mukaan pantu toimeen tavalla, joka syrji mielivaltaisesti ulkomaisia bensiinin tuojia. Valituselin piti Yhdysvaltojen asettamia bensiinintuontirajoituksia XX artiklan peruseriaatteiden vastaisina, koska standardien tosiasiallinen vaikutus riippui käytännössä siitä, oliko kyseessä koti- vai ulkomainen bensiininjalostamo. Sen sijaan standardin aiheuttamaa välitöntä tai välillistä vaikutusta tuojamaiden harjoittamaan ympäristöpolitiikkaan ei sinänsä pidetty XX artiklan vastaisena. Tapauksessa periaatteellisesti hyväksyttävä rajoitus oli asetettu voimaan tavalla, joka asetti jäsenvaltiot perusteettomasti eriarvoi-

⁵⁸ Hoekmann & Leidy s. 236.

⁵⁹ Toisaalta löyhempien ympäristöstandardien tuoman kilpailuedun tasoittava kompensointi on sinänsä vaikeasti perusteltavissa oleva ajatus, koska muitakaan kilpailuolosuhteisiin liittyviä kansallisia kustannustekijöitä, kuten esimerkiksi työvoima, kuljetus ja pääoma, ei kompensoida.

⁶⁰ Brack s. 505.

seen asemaan. Ratkaisu eroaa merkittävästi aikaisemmasta paneelin tekemästä ratkaisusta United States – Restrictions on Imports of Tuna vuodelta 1991. Paneeli totesi raportissaan, että toisten jäsenvaltioiden on kunnioitettava valtion itsemääräämisoikeutta ympäristöpolitiikan suhteen huolimatta tämän ympäristöpolitiikan tosiasiallisista vaikutuksista. Näin ollen tapauksessa Yhdysvaltojen Meksikolle asettama tuontikielto oli XX artiklan vastainen, huolimatta siitä, että sillä pyrittiin perustellusti suojelemaan delfiinejä tonnikalan kalastuksen yhteydessä.⁶¹

3 MERIKILPIKONNIEN SUOJELEMISEKSI ASETETUN TUONTIKIELLON OIKEUTUS: *Tapaus United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*

Valituselimen raportissa United States –Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products lokakuulta 1998 käsitellään Yhdysvaltoja vastaan nostettua kannetta GATT-sopimuksen XX artiklan rikkomisesta. Tapauksessa oli kysymys markkinoille pääsemisen vapauden rajoituksesta, jonka asettamista Yhdysvallat perusteli erittäin uhanalaisten merikilpikonniin suojelemisella. Kantajina jutussa olivat Intia, Malesia, Pakistan ja Thaimaa. Varsinaisten asianosaisten lisäksi asian käsittelyyn osallistuivat kolmansina osapuolina Australia, Ecuador, El Salvador, Euroopan Yhteisö, Filippiinit, Guatemala, Hong Kong, Japani, Meksiko, Nigeria, Singapore ja Venezuela.⁶²

3.1 Yhdysvaltojen asettama katkaravun tuontikielto

Tapauksessa oli kyse uhanalaisten merikilpikonniin suojelusta katkarapujen kalastuksessa. Merikilpikonnia on olemassa seitsemän tunnistettua lajia ja

⁶¹ Ks. Diem s. 114. Wenn Mexiko eine Umweltpolitik verfolgt, die es seinen Fischern erlaubt, Delphine in grosser Zahl beim Thunfischfang zu Töten, so ist diese Politik von andere Staaten grundsätzlich zu respektieren. Handelsbeschränkungen die darauf abzielen, diese Politik zu ändern, sind nach Ansicht des Panels von art. XX(b) nicht bedeckt.

⁶² Kolmantena osapuolena voi olla mikä tahansa jäsenvaltio, jolla on huomattava etu asiassa. Jäsenvaltiolle tulee antaa mahdollisuus esittää asiansa paneelille, ilmoitettuaan ensin intressistään riitojenratkaisuelimelle (Covelli s. 125).

kaikki lajit ovat uhanalaisia. Yhdysvallat on vuonna 1973 allekirjoittanut uhanalaisten eläin- ja kasvilajien kauppaa rajoittavan sopimuksen Convention on International Trade of Endangered Species (myöhemmin CITES)⁶³ ja on siinä luvannut antaa parasta mahdollista suojaa merikilpikonnille kaupallista hyväksikäyttöä vastaan.⁶⁴ Sopimus kieltää merikilpikonnien maahantuonnin ja kaupan.⁶⁵ Tärkeimmät syyt merikilpikonnien uhanalaisuuteen ovat katkaravun kalastus, merien saastuminen ja merikilpikonnien saalistus. Yhdysvalloissa säädettiin uhanalaisten merikilpikonnien suojelua koskeva laki Endangered Species Act vuonna 1973, joka koski maan omien aluevesien lisäksi myös avomeriä.⁶⁶

Käsillä olevassa tapauksessa kaupan kohteena ovat katkaravut. Katkarapujen verkkokalastuksessa tukehtuu usein myös uhanalaisia merikilpikonna. Kyseessä on hyödykkeen tuotantoprosessiin liittyvä eikä itse hyödykkeen aiheuttama ympäristövaikutus. Merikilpikonna voidaan tehokkaasti suojella katkarapujen kalastuksen aiheuttamilta haitoilta asettamalla verkkoihin erityinen suojalaite ”turtle excluder device”, joka toimii pakotienä merikilpikonnille kalastusverkosta.⁶⁷ Vaihtoehtoisesti on mahdollista suojella merikilpikonna lyhentämällä verkkojen uittoaikaa, jolloin merikilpikonnat eivät ehdi tukehtua verkkoihin. Vuonna 1987 Yhdysvalloissa säädettiin laki, joka velvoittaa kotimaiset kalastajat käyttämään merikilpikonna suojelevia kalastusmenetelmiä.⁶⁸ Säädetty laki edellytti Yhdysvaltalaisilta kalastajilta turtle excluder devicen käyttöä tai verkkojen uittoajan lyhentämistä kilpikonnien suojelemiseksi.

Tammikuussa 1993 Yhdysvallat asetti yksipuolisia rajoituksia Karibian Meren alueelta (wider Caribbean region) pyydettyjen katkarapujen maahan-

⁶³ Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleis-sopimus 1976. SopS n:o 44/1976.

⁶⁴ Ong s. 292.

⁶⁵ Käsillä olevan tapauksen kaikki kantajat ja kolmannet osapuolet ovat allekirjoittaneet CITES-sopimuksen.

⁶⁶ Van Calster 2000 s. 259.

⁶⁷ Turtle excluder Device on katkaravun kalastuksessa käytettäviin verkkoihin asennettava suojalaite, joka mahdollistaa merikilpikonnien vapautumisen verkoista kalastuksen aikana. Jouduttuaan katkarapuverkkoihin merikilpikonnat usein tukehtuvat, mikäli ne eivät pääse irti verkoista, koska verkkojen uittoajat ovat pitkiä. Merikilpikonna voidaan myös tehokkaasti suojella lyhentämällä verkkojen uittoaikaa, mutta ajan valvonnan toteuttaminen on käytännössä erittäin vaikeaa, joten suojalaitten käyttö on tehokkaampi keino ehkäistä merikilpikonnien tahatonta tappamista.

⁶⁸ Section 609 of Public Law 101–162 16 United States Code (U.S.C) §1537).

tuonnille, mikäli niitä ei ollut kalastettu tavalla, joka ei vahingoita uhanalaisia merikilpikonnia. Käytännössä tämä tarkoitti turtle excluder devicen käyttöä ja Yhdysvaltojen viranomaisten myöntämää sertifikaattia tuonnin edellytyksenä. Toukokuussa 1996 rajoitus laajeni koskemaan kaikkea katkaravun maahantuontia, jossa merikilpikonnien suojelu oli Yhdysvaltojen standardien mukaan puutteellista. Yhdysvaltojen toiminta ei ollut muodollisesti perusteltavissa sen 1973 allekirjoittaman CITES-sopimuksen määräyksillä, koska tapauksessa ei ollut kyse uhanalaisten kilpikonnien kaupasta, vaan tuotantoprosessin aiheuttamasta vaarasta kilpikonnille.⁶⁹

3.2 Paneelin ratkaisu: Yhdysvaltojen asettama tuontikielto vaarantaa kansainvälisen kaupan toimivuutta⁷⁰

Katkarapujen tuojamaista Thaimaa, Intia, Malesia ja Pakistan veivät Yhdysvaltojen tuontikieltoa koskevan lain WTO:n riidanratkaisuelinten käsiteltäväksi, lisäksi muitakin tuojamaita kuultiin kolmansina osapuolina käsitteilyn yhteydessä. Ensimmäisen asteen riidanratkaisuelimenä toimiva paneeli katsoi, että Yhdysvaltojen asettama tuontikielto oli XX artiklan vastainen. Perusteluissa todettiin, että Yhdysvaltojen asettama tuontikielto oli GATT- ja WTO-sopimuksien hengen ja tarkoituksen vastainen, koska tuontikiellolle ei ollut olemassa objektiivisesti perusteltavissa olevia syitä. Paneeli tulkitsi, että Yhdysvallat oli irrottanut XX artiklan sen varsinaisesta sopimuskontekstista tavalla, joka vaarantaa kansainvälisen kaupan toimivuutta. Paneelin mielestä tuontikielto uhkaa erityisesti vapaata markkinoille pääsyä, jota se pitää keskeisenä tavoitteena WTO-sopimuksessa. Lisäksi Yhdysvaltojen toiminta oli katsottu eräitä jäsenvaltiota syrjiväksi.

Paneeli totesi kuitenkin, että tapauksen todelliset vaikutukset vapaalle kaupalle ovat varsin pienet, mutta tapauksen periaatteellinen merkitys on suuri. Yksittäinen kauppaa rajoittava toimi ei sinänsä juurikaan vahingoita vapaakauppajärjestelmää, mutta mikäli kaupan rajoituksiin ei puututa, rapautuu järjestelmä jos muutkin maat ryhtyvät vastaavanlaisiin toimiin ”ympäristönsuojelullisista syistä”. Yhdysvaltojen asettama tuontikielto ei itses-

⁶⁹ Tapauksessa kukaan kantajista tai kolmansista osapuolista ei kiistänyt katkaravunkalastuksen aiheuttamaa merkittävää uhkaa merikilpikonnille, eikä turtle excluder device:n käytön tehokkuutta merikilpikonnien suojelussa.

⁷⁰ United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Panel.

sään ole merkittävä haitta vapaalle kaupalle, mutta ongelmaksi muodostuu muiden maiden mahdollisuus saattaa voimaan vastaavia rajoituksia. Ratkaisussaan paneeli totesi:

”In our view, if an interpretation of the chapeau of Article XX were to be followed which would allow a Member to adopt measures conditioning access to its market for a given product upon the adoption by the exporting Members of certain policies, including conservation policies, GATT 1994 and the WTO Agreement could no longer serve as a multilateral framework for trade among Members as security and predictability of trade relations under those agreements would be threatened. This follows because, if one WTO Member were allowed to adopt such measures, then other Members would also have the right to adopt similar measures on the same subject but with differing, or even conflicting, requirements.”⁷¹

Vapaakauppajärjestelmälle olisi erittäin haitallista, mikäli useat jäsenvaltiot asettaisivat omia kansallisia mahdollisesti keskenään ristiriitaisia ympäristöstandardeja, joihin viejämaat joutuisivat sopeuttamaan tuotantonsa. Paneelin mukaan yksittäisten poikkeusten salliminen voisi nopeasti heikentää luottamusta koko vapaakauppajärjestelmän toimivuuteen ja ennakoitavuuteen.⁷²

3.3 Valituselimen ratkaisu: kansainvälisen kaupan rajoittaminen on mahdollista perustelluista luonnonsuojelullisista syistä⁷³

Muutoksenhakuinstanssina toiminut valituselin kumosi paneelin ratkaisun sen perustelujen osalta. Valituselin oli sillä kannalla, että Yhdysvaltojen tuontikielto oli periaatteellisesti XX artiklan mukainen ja siten hyväksyttävissä. Tuontikiellon täytäntöönpanon katsottiin kuitenkin olevan sopimuksen vastainen, koska se ei kohdellut kaikkia tuojia yhdenmukaisesti, vaan syrji perusteettomasti osaa katkaravun tuojista. Valituselin luetteloi

⁷¹ Report of the Panel kohta 7.45 s. 287.

⁷² Paneelin ratkaisua on arvosteltu muun muassa sen vuoksi, että siinä oletetaan ilman varsinaisia perusteluita vastaavanlaisten kaupan rajoitusten nopeasti lisääntyvän jäsenvaltioiden välillä, mikäli asiaan ei puututa (Howse s. 85).

⁷³ United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body.

kolme merkittävimmäksi arvioimaansa puutetta Yhdysvaltojen katkarapuja koskevien tuontirajoitusten täytäntöönpanossa.

Ensimmäiseksi varsinaiseksi epäkohdaksi valituselin ilmoitti Yhdysvaltojen todellisen neuvotteluhaluukkuuden puutteen, lisäksi valituselin kiinnitti huomiota neuvotteluprosessin yksipuolisuuteen. Yhdysvallat neuvotteli uusista kalastusstandardeistaan tosiasiallisesti vain Karibian alueella toimivien kalastajien kanssa. Neuvottelut muiden alueiden kalastajien kanssa jäivät olennaisesti vähäisemmiksi tai niitä ei käyty ollenkaan. Tasapuolisen kohtelun vaatimus olisi edellyttänyt neuvottelua kaikkien niiden osapuolten kanssa, joihin suunniteltu rajoitus kohdistuu tai joihin se muuten vaikuttaa. Uuden säännöksen valmisteluprosessilta olisi edellytetty enemmän avoimuutta ja Yhdysvaltojen olisi tullut informoida kaikkia kauppakumppaneitaan, jotta niihin kohdistuvat uudet rajoitukset olisivat olleet paremmin ennakoitavissa.

Toisena virheenä valituselin piti erimittaisia siirtymäkausia suojalaitteiden asettamista varten. Karibian alueen kalastajille asetettiin kolmen vuoden siirtymäaika, kun taas muille maahantuojille siirtymäaika rajoitettiin vain neljäksi kuukaudeksi. XX artiklassa tarkoitettujen poikkeusten soveltamisessa on ensisijaisen tärkeää, että rajoituksilla ei ole syrjivää vaikutusta. Vapaakauppaa rajoittavien toimien ei tule saattaa asianosaisia perusteettomasti keskenään eriarvoiseen asemaan tai muuten epäoikeutetusti syrjiä joitakin asianosaisia, vaan rajoitusten tulee koskea samalla tavalla kaikkia maita, joissa vallitsevat samanlaiset olosuhteet. Tapauksen käsittelyn yhteydessä ei ilmennyt sellaisia seikkoja, joiden perusteella erimittaiset siirtymäajat olisivat olleet perusteltuja. Näin ollen jäsenvaltioille olisi tullut taata yhtäläiset mahdollisuudet sopeutua uusiin olosuhteisiin.

Kolmantena tekijänä valituselin katsoi Yhdysvaltojen pyrkineen asiantomasti suosimaan lähinnä vain Karibian alueen kalastajia viemällä tämän alueen kalastajille kalastuslaitteita, joilla voi kalastaa katkarapuja Yhdysvaltojen edellyttämän standardin mukaisesti. Lisäksi Yhdysvaltojen katsottiin pyrkineen pakottamaan maahantuojia hyväksymään oman standardinsa mukaisen kalastustavan, koska standardin noudattamatta jättämisestä oli seurauksena tuontikielto. Asetetun rajoituksen katsottiin olevan vapaakauppasopimuksen periaatteiden vastaisena sopimaton. Tällaisten rajoitusten pelätään johtavan kaupan rajoittamisen kierteeseen, eikä niinkään luonnonsuojelun edistämiseen, mikäli muutkin maat alkavat asettaa vastaavanlaisia rajoitteita. Ratkaisuisaan valituselin joutuu tarkasti harkitsemaan yksittäisen ratkaisun merkitystä tulevan ympäristönsuojelukäytännön

viitoittajana. Näin ollen on tärkeää, että protektionistisiin tarkoituksiin naamioitu ympäristönsuojelu estetään, jotta vapaakaupassa nykyisin vallitseva tasapaino saadaan edelleen ylläpidettyä.

Valituselin totesi raportissaan, että Yhdysvallat oli rajoituksen asettamisen ja täytäntöönpanon yhteydessä syylistynyt eri jäsenvaltioista olevien maahantuojien mielivaltaiseen syrjintään. Valituselin piti todisteena mieli- valtaisesta syrjinnästä tuontirajoituksia koskevien toimien ankaruutta ja joustamattomuutta. Tämä ilmeni esimerkiksi siitä, että jäsenvaltioille asetettiin velvollisuus ottaa kansallisesti käyttöön samanlaiset säädökset katkaravun kalastajille, kuin mitä Yhdysvalloissa edellytettiin oman maansa kalastajilta. Vaatimus oli ehdoton, eivätkä jäsenvaltioiden omat kansalliset toimet merikilpikonnien suojelemiseksi vaikuttaneet tähän velvollisuuteen, vaikka kansalliset toimet olisivatkin olleet tehokkaita. Myöskään jäsenvaltiossa vallitsevia olosuhteita ei huomioitu edes siltä osin kun kyse oli katkaravun kalastuksesta maissa, joiden alueilla ei ylipäätään ole havaittu uhanalaisia merikilpikonnia. Suojalaitteen käyttökään ei poistanut tuontikieltoa, mikäli Yhdysvaltojen edellyttämää sertifiointia ei ollut hankittu Yhdysvaltojen edellyttämällä tavalla.⁷⁴ Valituselin totesi myös, että Yhdysvaltojen asettama sertifiointivaatimus ja siihen liittyvä sertifiointiprosessi ei ollut sillä tavalla avoin ja selkeä kuin sen olosuhteisiin nähden olisi pitänyt olla. Sertifiointiprosessia moitittiin kokonaisuudessaan epäselväksi ja prosessuaaliselta puoleltaan epätasapuoliseksi. Sertifiointin osalta käytäntö osoitti, että se ei täytä GATT-sopimuksen XX artiklan asettamia vaatimuksia avoimuudesta ja prosessuaalisesta tasapuolisuudesta.

GATT-sopimuksen XX artiklan b)- ja g)-ala-artiklojen katsotaan olevan ympäristönsuojelullisia poikkeuksia varten. Valituselimen raportissa todetaan, että ollakseen hyväksyttävä tulee vapaata kauppaa rajoittavan toimen olla vähintään yhden ala-artiklan nojalla sallittu, lisäksi rajoituksen tulee vastata kokonaisuutena tarkastellen artiklan yleisiä periaatteita. Käsillä olevassa merikilpikonnien suojelua koskevassa tapauksessa valituselin korosti jatkavansa aikaisemmin omaksumaansa linjaa XX artiklan soveltamisessa.⁷⁵ Tämän ratkaisulinjan mukaan on ensin ratkaistava onko kaupan rajoi-

⁷⁴ Tuontikielto koski myös niiden kalastajien tuotteita, jotka käyttivät edellytettyä suojalaitetta, jos kalastus oli tapahtunut sellaisen valtion alueella, joka ei ollut ottanut käyttöön Yhdysvaltojen edellyttämää merikilpikonnia koskevaa suojeluohjelmaa (Cone s. 53).

⁷⁵ Näin ensimmäisen kerran tapauksessa United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline. Tapauksessa oli kyse syrjinnästä. Yhdysvallat oli vuonna

tus jonkin yksittäisen ala-artiklan mukainen ja vasta sen jälkeen tutkitaan onko asiassa toimittu artiklasta ilmenevien yleisten periaatteiden mukaisesti. Aikaisemman ratkaisulinjan mukaan artiklan soveltamista tarkasteltiin ensin sen yleisten periaatteiden valossa ja vasta sen jälkeen tutkittiin oikeuttaako artikla rajoitukset, joita kussakin tapauksessa on asetettu. Ratkaisulinjan muuttamiseen on osaltaan todennäköisesti vaikuttanut Uruguayn kierroksella WTO:n perustamissopimuksen johdantoon otettu nimellinen maininta ympäristön kestävästä käytöstä ja kehityksen merkityksestä kansainväliseen oikeuteen ja kansainvälisiin toimintatapoihin. Valituselin korostaa ratkaisussaan ympäristönsuojelun ja kestävästä kehityksen periaatteen merkitystä kansallisessa ja kansainvälisessä politiikassa.

3.4 Merikilpikonnien suojelua koskevan ratkaisun tarkastelua

Merikilpikonnien suojelua koskevan ratkaisun keskeinen oikeusohje on, että jäsenvaltioiden on kaupanrajoituksia asettaessaan huomioitava myös käytännössä niiden osapuolten prosessuaalinen tasapuolisuus, joita rajoitukset koskevat, mikäli ne haluavat rajoittaa kauppaa XX artiklan perusteella. Tapauksessa *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* valituselin totesi, että ympäristönsuojelua koskevat toi-

1990 saattanut voimaan *Clean Air Act*:n, jonka nojalla ympäristöviranomaiset (Environmental Protection Agency) asettivat bensiinin koostumusta ja päästöjä koskevia rajoituksia vuonna 1995. Rajoitusten tarkoituksena oli vähentää ilmansaasteita Yhdysvalloissa. Bensiinin laadulle asetettiin laadullisia rajoituksia, jotka vaihtelivat alueittain paikallisten ilmansaasteongelmien mukaisesti. Jalostajille asetettiin vaatimukseksi, että bensiinin jalostusasteen tulee olla vähintään sama kuin vuonna 1990, joka toimi vertailukohtana (base Year). Kannetta ajaneet Venezuela ja Brasilia katsoivat, että Yhdysvaltojen toiminta oli GATT-sopimuksen III artiklan (kansallisen kohtelun vaatimus) ja XX artiklan (yleisiä poikkeuksia koskeva artikla) vastaista, koska se asetti bensiinintuotajat eriarvoiseen asemaan kotimaisten tuottajien kanssa. Ratkaisussaan paneeli katsoi, että Yhdysvaltojen asettama rajoitus on ristiriidassa GATT-sopimuksen III artiklan kanssa ja että rajoitusta ei voida myöskään perustella XX artiklan ympäristönsuojelua koskevilla ala-artikloilla (b) ja (g). Valituselimen mukaan toiminta oli perusteltavissa XX artiklan (g) ala-artiklalla, koska Yhdysvalloilla oli perusteltu syy pyrkiä vähentämään ilmansaasteita alueellaan. Valituselin katsoi kuitenkin, että asetettua rajoitusta ei ollut saatettu voimaan XX artiklan yleisten periaatteiden mukaisesti, vaan rajoitus oli ulkomaisia tuottajia syrjivä (Report of the Appellate Body ja Report of the Panel).

met on pantava täytäntöön jäsenvaltioiden kannalta tasapuolisesti.⁷⁶ Merikilpikonnien suojelua koskevassa tapauksessa valituselin määritteli kansaansa vielä yksityiskohtaisemmin toteamalla, että vedotessaan XX artiklaan on jäsenvaltiolla erityinen velvollisuus huolehtia oman toimintansa avoimuudesta ja tasapuolisuudesta muita jäsenvaltioita kohtaan. Valituselin katsoi ratkaisussaan, että Yhdysvallat on tuontikieltoja asettaessaan saattanut tuojamaat perusteettomasti eriarvoiseen asemaan.

Tapauksessa valituselimen ratkaisu olisi saattanut olla toisenlainen, mikäli jäsenvaltioiden yhtäläisistä prosessuaalisista oikeuksista olisi pidetty paremmin huolta. Mikään rajoitus ei erityisen tärkeänkään luonnonsuojelluksen arvon vuoksi saata tulla hyväksytyksi XX artiklan perusteella, mikäli artiklan soveltamisen perusedellytykset eivät täyty. Huolehtimalla tarkasti jäsenvaltioiden tasapuolisista oikeuksista ympäristönsuojellusten kaupanrajoitusten suhteen WTO pystyy paremmin säilyttämään sopimusvaltioiden luottamuksen vapaakaupan toimivuuteen. Ympäristön kestävä käytön kannalta tulee tilanteita, joissa kaupan rajoitukset ovat tarpeen luonnonsuojelun arvojen suojelemiseksi, mutta näissä tilanteissa on ehdottomasti huomiotava, että XX artiklan mukaan rajoitusten tulee olla perusteltuja ja kohtuullisia suojeltavaan etuun nähden. Lisäksi rajoitusten hyväksyttävyyden edellytyksenä on, että ne on pantu toimeen vilpittömässä mielessä.

Paneelin aikaisemmassa ratkaisussa *United States – Restrictions on Imports of Tuna* tarkasteltiin XX artiklan soveltamisalaa. Tapauksessa keskeisenä kysymyksenä oli Yhdysvaltojen asettama tonnikalan tuontikielto, joka kohdistui kaikkiin jäsenvaltioihin, jotka eivät voineet osoittaa, että niillä oli kansallisesti käytössä vastaava merinisäkkäiden suojeluohjelma. Käytännössä jäsenvaltiolle olisi ollut varsin vaikeaa osoittaa, että sen kansallinen suojeluohjelma vastaa kaikilta kohdin Yhdysvaltojen asettamia vaatimuksia. Paneeli totesi ratkaisussaan, että XX artiklan ((b)- ja (g)-alartiklojen) perusteella jäsenvaltiolla ei ole oikeutta asettaa tuontirajoituksia suojellakseen luonnorikkauksia, jotka sijaitsevat jäsenvaltion kansallisten rajojen ulkopuolella. Paneeli katsoi, että XX artiklassa tarkoitetut lausekkeet kohdistuivat ainoastaan jäsenvaltion omalla alueella sijaitsevien luonnorikkauksien suojeluun.⁷⁷ Myös merikilpikonnien suojelua koskevassa tapauksessa Yhdysvaltojen asettama tuontirajoitus ulottui vaikutuk-

⁷⁶ Tapauksessa kotimaisille bensiininjalostajille mahdollistettiin yksilölliset päästöraajat, kun taas ulkomaiset jalostajat joutuivat noudattamaan järjestelmällisesti tiukempia standardipäästörajoja, joka heikensi ulkomaisten yritysten kilpailukykyä markkinoilla (Nogueira s. 7).

siltaan selkeästi kansallisten rajojen ulkopuolelle, koska suuri osa katkaravun kalastuksesta tapahtui aavalla merellä ja tuontivaltioiden kansallisilla merialueilla.⁷⁸ Tapauksen ratkaisun yhteydessä paneeli ja valituselin eivät selkeästi määritelleet XX artiklan soveltamisalan laajuutta. Paneeli sivusi asiaa ohimennen toteamalla, että se ei varsinaisesti ole keskeinen asia tämän tapauksen ratkaisun kannalta. Myös valituselin käsitteli artiklan soveltamisalaa vain suppeasti:

”Of course, it is not claimed that all populations of these species migrate to, or traverse, at one time or another, waters subject to United States jurisdiction. Neither the appellant nor any of the appellees claims any rights of exclusive ownership over the sea turtles, at least not while they are swimming freely in their natural habitat — the oceans. We do not pass upon the question of whether there is an implied jurisdictional limitation in Article XX(g), and if so, the nature or extent of that limitation. We note only that in the specific circumstances of the case before us, there is a sufficient nexus between the migratory and endangered marine populations involved and the United States for purposes of Article XX(g).”⁷⁹

Artiklan soveltamisalan määrittelemineen tulee olemaan vaikea kysymys, koska siinä puututaan jäsenvaltioiden ulkopuolella tapahtuvaan toimintaan. Lähtökohtaisesti jäsenvaltioilla on oikeus saattaa voimaan kaupanrajoituksia, jotka koskevat sen alueella sijaitsevien luonnonrikkauksien suojelemista. Merikilpikonnien osalta tilanne on vaikea, koska niiden ei voida katsoa kuuluvan minkään jäsenvaltion varsinaiseen vaikutuspiiriin.⁸⁰ Määrittelemällä suppean soveltamisalan XX artiklalle WTO-sopimuksen toteuttamisen edellytykset parantuisivat, koska järjestelmä olisi jäsenvaltioiden paremmin ennakoitavissa. XX artiklan suppea soveltamisala voi toisaalta johtaa merikilpikonnien kaltaisten uhanalaisten lajien suojelun vaikeutumiseen,

⁷⁷ ”Each contracting party could unilaterally determine the life or health protection policies from which other contracting parties could not deviate without jeopardising their rights under the General Agreement. The General Agreement would then no longer constitute a multilateral framework for trade among parties but would provide legal security only in respect of trade between contracting parties with identical internal regulations.” (United States – Restrictions on Imports of Tuna 1991 kohta 5.27).

⁷⁸ Tuontikielto on paremmin perusteltavissa, mikäli tuotantoprosessin ympäristövaikutukset kohdistuvat jäsenvaltioiden yhteisesti hallitsemiin luonnonvaroihin, kuten esimerkiksi rajajärveen (Portwood s. 28).

⁷⁹ United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body, kohta 133 s. 51.

⁸⁰ Taylor s. 195.

koska yksittäisellä jäsenvaltiolla ei käytännössä olisi mahdollisuutta rajoittaa tuotteiden maahantuontia sen tuotantoprosessin aikana aiheutuvien ympäristövaikutusten vuoksi. Tämä saattaa mahdollistaa kilpailuetua joillekin jäsenvaltioille biodiversiteetin kustannuksella.

Yhtenä ratkaisuna on esitetty XX artiklan kansallisen soveltamisalan laajentamista siltä osin, kun se koskee kansainvälisillä alueilla, kuten aavalla merellä sijaitsevia luonnonvaroja (global commons). Tällöin jäsenvaltioille tulisi mahdollisuus toteuttaa kestävän kehityksen periaatetta kansallisten rajojen ulkopuolella.⁸¹ Jäsenvaltion ulkopuolisten ympäristövaikutusten vuoksi asetettavia kaupan rajoituksia tulisi käyttää kuitenkin vain niihin tapauksiin, joissa rajoitus on ainoa ja viimeinen keino ehkäistä merkittävä ja peruuttamaton ympäristövahinko.⁸² Soveltamisalan laajentaminen on perusteltavissa ympäristövaikutusten globaalisuudella.⁸³ Merikilpikonnien suojelun kannalta artiklan soveltamisalan laajentaminen olisi perusteltua, sillä merikilpikonnien suojelu yhden jäsenvaltion alueella ei riitä. Ongelmaksi voisivat kuitenkin muodostua ylikansalliseen lainkäyttöön liittyvät ongelmat ja erityisesti kehitysmaiden mahdollisuudet täyttää eri maiden toisistaan poikkeavia suojelustandardeja. Tämän vuoksi ympäristönsuojelutoimien tulisi aina ensisijaisesti perustua konsensuspäätöksiin jäsenvaltioiden välillä.⁸⁴

Aikaisemmassa oikeuskäytännössä on katsottu, että tasapuolisia ja perusteltuja ympäristöä suojelevia kaupan rajoitteita ei ole saanut asettaa, mikäli niillä on katsottu olevan merkittävästi kauppaa rajoittava vaikutus.⁸⁵ Käytäntö on kuitenkin saanut kritiikkiä osakseen erityisesti niiltä osin, kun kyse on ollut tuotantoprosessien ympäristövaikutusten sivuuttamisesta. Arvostelijoiden mukaan tuotantoprosessien ympäristövaikutukset ovat merkittäviä ja ne tulisi ottaa paremmin huomioon kaupan rajoitteiden hyväksyttävyyden arvioinnissa. Tässä suhteessa WTO on muuttanut tätä tulkintalinjaa ympäristöystävällisempään suuntaan. Kehitykseen on vaikuttanut ympäristöongelmien globaalisuus, sekä osaltaan myös järjestön toimintaan kohdistunut kritiikki. GATT-sopimuksessa ei ollut nimenomaista mainin-

⁸¹ Patterson s. 107.

⁸² Brack s. 507.

⁸³ "It is difficult, to see see any justification for not applying Article XX(g) to protect natural resources in the global commons, such as dolphins living in the ocean." (Charnovitz 1994 s. 8).

⁸⁴ Cameron s. 106.

⁸⁵ United States – Restrictions on Import of Tuna 1994.

taa ympäristönsuojelusta, joten ympäristönsuojelu ei muodollisesti kuulunut sopimuksen alaisuuteen.⁸⁶ Sitä vastoin WTO-sopimuksessa on nimenomaisesti mainittu luonnonvarojen käytön optimointi kestävän kehityksen periaatteiden puitteissa. WTO:n valituselin on ratkaisuisaan *United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* ja *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products*⁸⁷ kiinnittänyt merkittävästi enemmän huomiota ympäristönsuojelullisiin näkökohtiin kuin aikaisemmissa ratkaisuisa. Tähän on myös osaltaan vaikuttanut se, että WTO:n riidanratkaisuelimillä on GATT-sopimuksen aikaisiin olosuhteisiin verrattuna selkeä mandaatti huomioida kestävän kehityksen periaatteet ratkaisuisaan.

Kansainvälisen kauppaoikeuden mukaan on vain harvoin mahdollista ottaa huomioon hyödykkeiden valmistusprosessien aiheuttamat ympäristövaikutukset. Merikilpikonnia koskevan tapauksen oikeusohjetta on tulkittu siten, että tuojamaan ulkopuolella tapahtuvien hyödykkeiden valmistusprosessien ympäristövaikutusten huomioiminen on kansallisten ympäristönsuojelupyrimysten perusteella mahdollista, mutta valmistusprosessien aiheuttamien ympäristövaikutusten perusteella ei saa asettaa rajoituksia kansainväliselle kaupalle kuin poikkeuksellisissa olosuhteissa.⁸⁸ Näissäkin tapauksissa kaupan rajoitusten tulee olla viimeinen mahdollinen käytettävissä oleva keino perusteltujen ympäristöarvojen suojelemiseksi. Tässä suhteessa edellä esitelty merikilpikonnien suojelua koskeva tapaus on merkityksellinen, koska tapauksessa on ensi kerran poikettu GATT-sopimuksen oikeuskäytännöstä, jonka perusteella ei katsottu olevan mahdollista poiketa vapaakauppaa koskevista säännöistä kansallisten ympäristönsuojeluohjelmien perusteella.

Valituselimen ratkaisu merikilpikonnien suojelua koskevassa tapauksessa osoittaa sen, että kansallisille ympäristönsuojeluohjelmille on alettu antaa merkitystä yhtenä kestävän kehityksen toteuttamiskeinona, vaikka se rajoittaisikin vapaata kansainvälistä kauppaa. Ratkaisussa on myös merkillepantavaa se, että siinä ilmenee kansainvälisten ympäristönsuojelua

⁸⁶ Wynter s. 173.

⁸⁷ *European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, WT/DS26/AB/R, 16.01.1998.

⁸⁸ XX artiklan soveltamisen katsottiin aikaisemmin ulottuvan vain itse tuotteeseen, eikä valmistusprosessiin, vaikka artiklan sanamuodon perusteella kummatkin tulkinnat olisivat olleet perusteltavissa. Artiklan soveltamista tuotantoprosesseihin pidettiin epätodennäköisenä (Portwood s.40).

koskevien sopimusten huomioiminen GATT-sopimuksen XX artiklaa tulkittaessa. Ympäristönsuojelutahot ovat aikaisemmin voimakkaasti arvostelleet WTO:n toimintaa piittaamattomuudesta kansainvälisten ympäristönsuojelusopimusten tavoitteista.⁸⁹

Merkityksellistä merikilpikonnien suojelua koskevassa valituselimen ratkaisussa oli, että tapauksessa valituselin teki uuden periaatteellisen linjanvedon siitä, miten ja millä keinoin ympäristön suojelua voidaan toteuttaa WTO:n perustamissopimuksen määräyksiä noudattaen. Valituselin totesi raportissaan myös, että jäsenvaltiolla ei ole oikeutta painostaa toista jäsenvaltiota muuttamaan ympäristönsuojelua koskevaa politiikkaansa. Vahvemmallalla jäsenvaltiolla ei ole oikeutta määrätä kauppakumppaniensa kansallisten ympäristöstandardien tasoa. Uudet ehdot eivät myöskään saa olla tarkoitukseltaan protektionistisia. Aikaisemmasta GATT-sopimuksen aikana muodostuneesta ratkaisukäytännöstä poiketen perusteluissa ilmeni uutena tulkintana yksittäisen valtion mahdollinen oikeus rajoittaa jäsenvaltioiden välistä kauppaa silloin, kun se on perusteltua hyödykkeen valmistusprosessin ympäristövaikutusten vuoksi. Tällöin on kuitenkin kiinnitettävä erityistä huomiota kansainvälisen kaupan rajoituksen laajuuteen ja sen vaikutuksiin. Lisäksi keinojen käyttöönottamisen on oltava tasapuolista ja asianmukaista, kuten valituselin raportissaan totesi:

”by its express terms addresses, not so much the questioned measure or its specific contents as such, but rather the manner in which that measure is applied.”⁹⁰

Näin ollen ulkomaisille tuotteille ei saa asettaa perusteettomasti tiukempia standardeja kuin kotimaisille tuotteille.

4 KOKOAVIA NÄKÖKOHTIA

Monet WTO-sopimuksen artiklat ovat tulkinnanvaraisia ja tähän tulkintaan vaikuttavat paneelissa ja valituselimestä ratkaisuja tekevien henkilöiden omat arvot ja arvostukset. Mitkä ovat niin arvokkaita luonnonsuojelua

⁸⁹ Cole s.188.

⁹⁰ United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body s. 42.

kohteita, että niiden perusteella on mahdollista rajoittaa vapaata kauppaa? Millä perusteella nämä kohteet määritellään? Saattaa olla, että luonnonsuojelu kohdistuu helpommin havaittavissa oleviin kohteisiin, kuten esimerkiksi merikilpikonnaan, mutta vaikeammin havaittavat biodiversiteetin suojelun kannalta arvokkaat ekosysteemit jäävät vaille niille kuuluvaa suojelua. Tärkeää on, että luonnonsuojelua ei periaatteellisella tasolla enää pidetä tuontitullia vastaavana kaupan esteenä. Vapaakaupan rajoittaminen ympäristönsuojelun perusteella tulee todennäköisesti lähitulevaisuudessa olemaan yhä useammin tarpeen, koska ympäristön suojelun tarve on lisääntynyt voimakkaasti. Jäsenvaltioiden ulkopuolella olevien luonnonrikkauksien suojelu erityisesti tuotteiden tuotantoprosessien yhteydessä on erittäin vaikea kysymys WTO:lle ratkaistavaksi. Niiden suojelu on periaatteessa XX artiklan periaatteessa mahdollista edellyttäen, että se tehdään kansainvälisen oikeuden periaatteita noudattaen. Välttämättömät rajoitukset tulee toteuttaa avoimesti ja tasapuolisesti, lisäksi rajoitusten haitallisia vaikutuksia on käytettävissä mahdollisuuksien mukaan pyrittävä minimoimaan. Rajoituksia asetettaessa on huomioitava, että XX artikla on poikkeus pääsäännöstä ja sen laaja tulkinta on sinänsä WTO:n periaatteiden ja tarkoituksen kanssa ristiriidassa.

Lähitulevaisuuden ongelமாகsi saattaa muodostua vilpittömän luonnonsuojelun pelastaminen protektionismilta. Jäsenvaltioiden toimintaan ovat vaikuttaneet monesti myös kauppapoliittiset seikat, joilla on pyritty turvaamaan omat kansalliset edut. Ympäristönsuojelun varjolla voidaan pyrkiä parantamaan kansallisten yritysten toimintaedellytyksiä markkinoilla. Tällainen toiminta vääristää markkinoilla vallitsevia kilpailuolosuhteita kansallisten tuottajien hyväksi. Ympäristönsuojelun varjolla tehtävää kansallista kauppapolitiikkaa olisi saatava mahdollisimman tehokkaasti karsittua, koska kaupan protektionistiset rajoitukset jäsenvaltioiden välillä voivat nopeasti johtaa koko vapaakauppajärjestelmän rapautumiseen. GATT-sopimuksen soveltamisalan ulottaminen tuotantoprosesseihin on kansainvälisen kaupan toimivuuden kannalta hyppy tuntemattomaan. Tällöin jokainen jäsenvaltio voisi asettaa yksipuolisia kaupanrajoituksia pelkästään omien arvojensa perusteella, mikä saattaisi johtaa nopeasti kansainvälisen kaupan perusrakenteiden murtumiseen. Protektionistista toimintaa olisi vaikea näyttää toteen järjestelmän muuttuessa enemmän jäsenvaltioiden kansallisiin tavoitteisiin perustuvaksi. Objektiivinen arvio rajoituksen välttämättömyydestä muuttuisi subjektiiviseksi, mikä todennäköisesti aloitaisi myös uuden peitellyn protektionismin kierteen jäsenvaltioiden välil-

le, jolloin hyöty vapaakaupasta menetettäisiin ilman, että varsinainen luonnonsuojelu kehittyi. Tämän vuoksi XX artiklan soveltamisalan laajentamiseen nykyisestä tulee suhtautua varsin kriittisesti.

LÄHTEET

Sopimukset

- Biologista monimuotoisuutta koskeva yleissopimus 1992. Rio de Janeiro. SopS n:o 78/1994.
- General Agreement on Tariffs and Trade 1947. Geneve. SopS n:o 15/1950.
- General Agreement on Tariffs and Trade 1994. Uruguay. SopS n:o 5/1995.
- Maaailman kauppajärjestön perustamissopimus 1994. Marrakesh. SopS n:o 5/1995.
- Villieläimistön ja -kasviston uhanalaisten lajien kansainvälistä kauppaa koskeva yleissopimus 1976. Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES). Washington. SopS n:o 44/1976

Tapaukset

- Canada – Measures Affecting Unprocessed Herring and Salmon, GATT BISD 35 S/98, 22.03.1988.
- European Communities – Measures Affecting Livestock and Meat (Hormones), WT/DS48/AB/R, 16.01.1998.
- European Communities – Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones), WT/DS26/AB/R, 16.01.1998.
- Thailand – Restrictions on Importation of and Internal Taxes on Cigarettes, GATT BISD 37 S/200, 07.11.1990.
- United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Appellate Body, WT/DS58/AB/R, 12.10.1998.
- United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products, Report of the Panel, WT/DS58/R, 15.05.1998.
- United States – Measures Affecting Alcoholic and Malt Beverages, GATT doc. DS 23/R, 19.06.1992.
- United States – Restrictions on Imports of Tuna, GATT doc. DS 21/R, 03.09.1991 (unadopted).
- United States – Restrictions on Imports of Tuna, GATT doc. DS 29/R, 29.06.1994 (unadopted).
- United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, Report of the Appellate Body, WT/DS2/AB/R, 29.04.1996.
- United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline, Report of the Panel, WT/DS2/R, 29.01.1996.
- United States – Taxes on Automobiles, GATT doc. DS31/R 29.09.1994.

Kirjallisuus

- Berg, C.: An Economic Interpretation of "Like Product". *Journal of World Trade* Vol. 30, no. 2, April 1996.
- Brack, D.: Balancing trade and the environment. *International Affairs* Vol. 71, no. 3, July 1995.
- Cameron, J.: *The GATT and the Environment*, teoksessa Sands, P (toim.): *Greening International Law*. 1993 Lontoo.
- Cameron, J., Jacobs, M. & Van Calster, G. (toim.): *Trade and Environment. Law & Policy, Introduction, Cases & Materials*. 2000 Lontoo.
- Charnovitz, S.: Environmental trade sanctions and the GATT: An analysis of the Pelly Amendment on Foreign Environmental Practises. *Journal of International Law and Policy* Vol. 9, no. 3, Spring 1994.
- Charnovitz, S.: Environmentalism Confronts GATT Rules. Recent Developments and New Opportunities. *Journal of World Trade* Vol. 27, no. 2, April 1993.
- Charnovitz, S.: Exploring the Environmental Exceptions in GATT Article XX. *Journal of World Trade* Vol. 25, no. 5, October 1991.
- Charnovitz, S.: GATT and the Environment: Examining the issues. *International Environmental Affairs* 4 (3): 203–33 1992 (reproduced).
- Chua, A.: Reasonable Expectations and Non-Violation Complaints in GATT/WTO Jurisprudence. *Journal of World Trade* Vol. 32, no. 2, April 1998.
- Cole, M.: Examining the Environmental Case Against Free Trade. *Journal of World Trade* Vol. 33, no. 5, October 1999.
- Cone, S.: The Appellate Body, the Protection of Sea Turtles and the Technique of "Completing the Analysis". *Journal of World Trade* Vol. 33, no. 2, April 1999.
- Covelli, N.: Public International law and Third Party Participation in WTO Panel Proceedings. *Journal of World Trade* Vol. 33, no. 2, April 1999.
- Diem, A.: *Freihandel und Umweltschutz in GATT und WTO*, 1996 Baden-Baden.
- Foy, G.: Toward Extension of GATT Standards Code to Production Processes. *Journal of World Trade* Vol. 26, no. 6, December 1992.
- Geradin, D. & Stewardson, R.: Trade and Environment: Some Lessons From Castlemaine Tooheys (Australia) and Danish Bottles (European Community). *International and Comparative Law Quarterly* Vol. 44, 1995.
- Hoekmann, B. & Leidy, M.: *Environmental Policy Formation in a Trading Economy: Public Choice Perspective*, teoksessa K. Andersson & R. Blackhurst (toim.): *The Greening of World Trade Issues*, 1992 Lontoo.
- Howse, R.: The Turtles Panel, Another Environmental Disaster in Geneva. *Journal of World Trade* Vol. 32, no. 5, October 1998.
- Jackson, J.: *Legal Problems of International Economic Relations. Cases, Materials and Text*. St. Paul 1977.
- Jackson, J.: *Strengthening the International Legal framework of the GATT-MNT System*. 1991 Deventer *The world trading system: law and policy of international economic relations* Cambridge 1991.
- Joutsamo, K.: *GATT-järjestelmä*. 1984 Helsinki.
- Joutsamo, K.: *GATT-sopimus*. 1978 Turku.

- Klabbers, J.: Jurisprudence in International Trade Law: Article XX of GATT. *Journal of World Trade* Vol. 26, no. 2, April 1992.
- Lal, D.: Eco-fundamentalism. *International Affairs* Vol. 71, no. 3, July 1995.
- Lankoski, L. & Lankoski, J.: Economic Globalisation and the Environment. 1999 Helsinki.
- Mattoo, A.: National Treatment in the GATS, Corner-Stone or Pandora's Box. *Journal of World Trade* Vol.31, no. 1, February 1997.
- Noguera, G.: The First WTO Appellate Body Review, United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline. *Journal of World Trade* Vol.30, no. 6, December 1996.
- Nollkaemper, A.: The Legality of Moral Crusades Disguised in Trade Laws: An Analysis of The EC "Ban" on Furs From Animals Taken by Leghold Traps. *Journal of Environmental Law* Vol. 8, no. 2, 1996.
- OECD: The Environmental Effects of Trade. 1994 Pariisi.
- Ong, D.: The Convention on International Trade in Endangered Species (Cites 1973): Implications of Recent Developments in International and EC Environmental Law. *Journal of Environmental Law* Vol. 10, no. 2, 1991.
- Palmeter, D. & Mavroidis, P.: Dispute Settlement in the World Trade Organization. Practice and Procedure. 1999 Haag.
- Patterson, E.: GATT and the Environment: Rules Changes to Minimize Adverse Trade and Environmental Effects. *Journal of World Trade* Vol. 26, no. 3, June 1992.
- Petersmann, E.-U.: International Law, International Organizations and Dispute Settlement. 1997 Lontoo.
- Petersmann, E.-U.: International Trade Law and International Environmental Law: Prevention and Settlement of International Environmental Disputes in GATT. *Journal of World Trade* Vol.27, no. 1, February 1993.
- Portwood, T.: Competition Law & the Environment. 1994 Lontoo.
- Rajamani, L.: Developing Country Resistance to Linkage Trade and Environment: The Perceptions of Inequity and the Politics of Autonomy. North-South Series no. 1, August 2000.
- Reiterer, M.: The International Legal Aspects of Process and Production Methods. *World Competition. Law and Economics Review* Vol. 17, no. 4, June 1994.
- Rutgeerts, A.: Trade and Environment, Reconciling the Montreal Protocol and the GATT. *Journal of World Trade* Vol.33, no. 4, August 1999.
- Schlagenhof, M.: Trade Measures Based on Environmental Processes and Production Methods. *Journal of World Trade* Vol. 29, no. 6, December 1995.
- Stahl, T.: Liberalizing International Trade in Services: The Case for Sidestepping the GATT. *The Yale Journal of International Law* Vol. 19, no. 2, Summer 1994.
- Taylor, P.: An Ecological Approach to International Trade Law: Learning From Dolphins and Turtles, teoksessa K. Bosselmann & B. Richardson (toim.): *Environmental Justice and Market Mechanisms Key Challenges for Environmental Law and Policy*. 1999 Auckland.
- Thomas, C. & Tereposky, G.: The Evolving Relationship Between Trade and Environmental Regulation. *Journal of World Trade* Vol.27, no.4, August 1993.
- Van Calster, G.: Does the World Trade Organisation Need a Title on the Environment? – Lessons Learnt From the European Community. Leuven 1999.

Van Calster, G.: International & EU Trade Law. 2000 Lontoo.

Wynter, M.: The Use of Market Mechanisms in the Shrimp – turtle Dispute: The WTO's Response, teoksessa K. Bosselmann & ja B. Richardson (toim.): Environmental Justice and Market Mechanisms Key Challenges for Environmental Law and Policy. 1999 Auckland.

Yamin, F: Biodiversity, ethics and international law. International Affairs Vol. 71, no. 3, July 1995.

Muut

http://www.gets.org/GETS_Publications.htm, 13.11.2000.

<http://www.itd.org/forums/tsddocs.htm>, 13.11.2000.

<http://www.wto.org>, 15.11.2000.

http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis00_e.htm , 15.11.2000.

TRADE AND THE ENVIRONMENT – Analysis of the Recent Jurisprudence of the WTO

The subject of this article is the complex relation between trade and the environment. The author will examine and analyze the present jurisprudence and practice regarding the sustainable use of natural resources. The author will evaluate the recent rapid development of international trade and rules regarding the environmental effects of trade. The sustainable use of natural resources should be achieved in a way that does not harm or restrict international trade. The World Trade Organization is encouraging the use of national environmental policies to protect the environment. The WTO sets preconditions on the application of the national environmental policies. The policies should be designed and applied in a manner that does not restrict or harm international trade between the member states more than what is absolutely necessary in order to achieve the objectives.

Recent development has shown signs of more concern for the environmental effects of trade. The World Trade Organization's dispute settlement body, which includes the appellate body and the panel, has been given a new, more significant role after the Uruguay round of trade negotiations. For the first, the appellate body and the panel have been given a clear mandate to evaluate environmental matters in their rulings. Earlier, the appellate body and the panel have more or less considered environmental issues in their decisions as a barrier to free trade. The GATT general exceptions clause (article XX), which allows restrictions of trade for environmental purposes was for the first time the subject of a panel report in the late 1980s.

Since adapting the clause of sustainable use of the World's resources as a principle of the WTO, it is expected that sustainability should also be taken into consideration while deciding the WTO consistency of national environmental policies. The relevant WTO jurisprudence is being analyzed, especially the recent decision of the appellate body in the case concerning shrimp caught in a manner that threatens sea turtle populations (United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products). The focus is on the production methods of shrimp. In this case the U.S. banned the import of shrimp from certain areas because shrimp trawling caused sea turtle fatalities. The case exemplifies a significant departure from the

previous jurisprudence of the GATT. The focus will be on the reports of the appellate body and the panel and their reasoning. The legality and effectiveness of market mechanism's ability to solve environmental disputes in the absence of international agreement will be examined. The Shrimp – Turtle dispute indicates that a country's environmental policies can be taken into consideration when using trade measures to achieve policy goals. The application of national environmental measures is a delicate matter, which should be applied only in exceptional circumstances, reasonably and only as the last resort. The national policies and their effects on international trade will be examined in the WTO context.

The objective of the article is to analyze and clarify the status of sustainable use of natural resources in international trade and also to evaluate the use of environmental exceptions under the WTO rules and objectives. Relevant international laws and treaties will be interpreted with the recent jurisprudence. Market based instruments and mechanisms and their legal frameworks will also be scrutinized.