

Foreign Sales Corporations

En analyse av handelskonflikten mellom EU og USA om ulovlige eksportsubsidier

Lynn Borling



Masteroppgave i Statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige

fakultet

UNIVERSITETET I OSLO

Våren 2006

1. INNLEDNING	1
1.1 BAKGRUNN	1
1.2 PROBLEMSTILLING	1
1.3 FREMGANGSMÅTE	2
1.3.1 <i>Bruk av teori</i>	2
1.3.2 <i>Empirisk materiale</i>	5
1.3.3 <i>Ambisjoner</i>	6
1.3.4 <i>Disposisjon</i>	7
2. HISTORISK BAKGRUNN FOR KONFLIKTEN.....	8
2.1 KONFLIKTENS HISTORIE	8
2.2 IMPLIKASJONER FOR FORHOLDET MELLOM EU OG USA.....	10
2.3 KONFLIKTLØSNINGSSYSTEMET I WTO.....	11
2.4 RELATERTE KONFLIKTER.....	12
2.5 BILATERAL ELLER MULTILATERAL LØSNING?	13
3. SPILLTEORETISK ANALYSE	15
3.1 FANGENES DILEMMA- SPILL	15
3.2 ER FORUTSETNINGENE TIL MODELLEN RIMELIGE?	17
3.3 SPILL UTEN LØSNING	18
3.4 FANGENES DILEMMA MED UKJENT TIDSHORISONT.....	20
3.4.1 <i>Forskjellige incentiver til å bryte samarbeidet</i>	23
3.5 REFORHANDLINGSSIKKERHET	24
3.6 DYNAMISKE SPILL	27
3.6.1 <i>Fullstendig informasjon om EU som type "tøff"</i>	28
3.6.2 <i>Fullstendig informasjon om EU som type "ettergivende"</i>	32
3.6.3 <i>Ufullstendig informasjon</i>	34
3.6.4 <i>Usikkerhet om konsekvenser</i>	38
4. TO- NIVÅ SPILL OG NASJONALE PREFERANSER.....	40
4.1 THE "CHIEF NEGOTIATOR" OG NIVÅENE I FORHANDLINGSPROSESSEN.....	41
4.2 RATIFIKASJON PÅ NIVÅ 2.....	42
4.3 VINNERMENGDE OG FORHANDLINGSSTYRKE.....	44
4.4 RATIFIKASJON I USA	45
4.5 RATIFIKASJON I EU	46
4.6 VINNERMENGDE OG FORHANDLINGSSTYRKE I FSC- SAKEN	47
4.7 BILATERALE FORHANDLINGERS BETYDNING FOR VINNERMENGDEN.....	50
4.8 TRUSLER OM UNILATERALE SANKSJONER I BILATERALE FORHANDLINGER.....	53
4.9 KONFLIKTLØSNING I WTO.....	59
4.10 MULTILATERALE FORHANDLINGERS BETYDNING FOR VINNERMENGDEN	61

4.10.1	<i>Ekstern juridisk tyngde</i>	61
4.10.2	<i>Påvirkning fra nivå 2</i>	62
5.	OPPSUMMERING OG KONKLUSJONER	67
6.	AVSLUTNING	71
	FORKORTELSER	72
	KILDELISTE	73

1. Innledning

1.1 Bakgrunn

Temaet for denne oppgaven er konflikten mellom EU og USA om en del av det amerikanske skattesystemet som gir subsidier til eksportnæringen ved opprettelsen av datterselskaper i utlandet, kalt Foreign Sales Corporations (FSC). USA har forsvart slike subsidier med at de blant annet er nødvendige for å opprettholde en konkurransedyktig handel med utlandet gjennom å skape økt inntekt og nye arbeidsplasser i USA. EUs anklager om at eksportavhengige subsidier er ulovlige i henhold til lovverket i the World Trade Organization (WTO), har fått medhold i WTOs konfliktløsningsorgan (DSB). Konflikten startet tidlig på 1970- tallet, men ble ikke politisk betent før på slutten av 1990- tallet. Forklaringer på at denne konflikten har fått så stor betydning er først og fremst størrelsen på de økonomiske verdiene som er involvert og den potensielle fare en slik konflikt utgjør for handelsforbindelsene mellom EU og USA. I den sammenheng er det aktuelt å se på hvordan konflikten først ble forsøkt løst ved bilaterale forhandlinger, men etter hvert overført til en multilateral konfliktløsning i WTO. En del av analysen vil omhandle EU og USA som enhetlige aktører, og en annen del vil inkludere i analysen også den påvirkning som har kommet fra subnasjonale aktører.

1.2 Problemstilling

Både EU og USA benytter handelsbarrierer for å beskytte sine nasjonale interesser. Noen slike barrierer kan være en fordel i en fase hvor næringen trenger spesiell beskyttelse, og tillates av WTO for en midlertidig periode når slike behov oppstår. Likevel er en liberal handel viktig for en generell internasjonal velferdsøkning. Spørsmålet om når slike barrierer er tillatt er derfor ofte gjenstand for konflikt. Det er imidlertid uvanlig at slike saker antar så store dimensjoner som FSC- saken har gjort.

Som regel løses uoverensstemmelser om tolkningen av handelsreglene i minnelighet uten ekstern innblanding. Det er derfor interessant å finne forklaringer på hvorfor det har vært så vanskelig å komme fram til en løsning på den aktuelle konflikten.

Problemstillingen for denne analysen lyder derfor som følger:

Forklaringer på hvorfor FSC- konflikten gikk fra bilaterale forhandlinger til forhandlinger i WTO.

Jeg vil presisere at ”multilateralt” i denne analysen betyr forsøket på å løse konflikten gjennom prosesser i regi av WTOs konfliktløsningsorgan (DSB). I dagligtalen referer ”multilaterale forhandlinger” gjerne til de generelle WTO- rundene av handelsforhandlinger mellom alle medlemslandene. En multilateral løsning vil i denne analysen derfor betegne en løsning mellom EU og USA i WTO, og vil ikke inkludere alle medlemslandene i WTO.

Målet er å forklare både EUs og USAs preferanser og handlingsvalg i de forskjellige fasene av konflikten. Hvordan preferanser oppstår blir derfor en sentral del av analysen. Det vil først bli lagt vekt på EU og USA som aktører i konflikten med enhetlige syn på hva de nasjonale preferansene består i. Deretter vil andre aktørers betydning for preferansene og potensielle løsninger bli belyst.

Disse forklaringene vil bli forsøkt gitt ved først å anvende spillteoretiske analysemetoder slik de anvendes innenfor enhetlig aktør- teori, for deretter å benytte Putnams to- nivå spill.

1.3 Fremgangsmåte

1.3.1 Bruk av teori

Spillteoretisk modellering er et deduktivt analyseverktøy innen rational choice- teorien og ble gjort kjent for andre enn matematikere på midten av 1940- tallet av John von Neumann og Oskar Morgenstern (Gates, S. og B. Humes 1997: 2). John

Nash dannet på 1950- tallet, med sine ikke- kooperative spill og Nash- likevekter, imidlertid grunnmuren for den spillteorien som hovedsakelig benyttes innen statsvitenskap i dag. Formålet med bruk av spillmodeller er å oppnå størst mulig forståelse for sosiale fenomener ved hjelp av enklest mulige virkemidler. Til grunn ligger visse forutsetninger om rasjonalitet hos de aktuelle aktørene i situasjonen. I vårt tilfelle vil det si at EU og USA handler målorientert, i den forstand at det handlingsalternativet velges som på en best mulig måte gir høyest nytte for den enkelte (ibid.: 8). I en strategisk interaksjonssituasjon, som kjennetegner konflikten mellom EU og USA, er det også nødvendig å ta hensyn til den andre partens preferanser, derav uttrykket strategiske/ betingede handlingsvalg. Det stilles krav om at rasjonalitet innebærer konsistens, det vil si at det er sammenheng mellom aktørens virkelighetsoppfatninger, preferanser og handling (Hovi og Rasch 1993: 24). Det er for å utelukke intransitive preferanser, viljesvakhet og selvmotsigelser. En utvidet definisjon av rasjonalitet kan inkludere refleksjon og autonomi hos aktøren, men slike størrelser er det vanskelig å måle i den aktuelle konflikten. Det vil derimot tas for gitt at nytte for den enkelte dreier seg om egeninteresse, det vil si nytte for EU eller for USA, og ikke for eksempel former av altruisme.

Dette bringer oss til spørsmålet om hvorvidt EU og USA kan sies å være enhetlige aktører. Dette har spesiell betydning i forbindelse med vurderingen av den ”nasjonale interesse” i FSC- konflikten. I spillteori er det fullt mulig å modellere spill med flere spillere. Det kunne være aktuelt å bruke medlemslandene i EU som selvstendige spillere, med sine nasjonale målsetninger som grunnlag for preferansene. Spillet ville imidlertid da bestå av unionens 25 medlemsland og USA, hvilket ville gjøre spillet vanskeligere å analysere og mulige konklusjoner mindre lettfattelige. Formålet med spillmodeller er som sagt å forenkle virkeligheten slik at det oppnås større forståelse for de relevante sidene i en konflikt, eventuelt på bekostning av detaljene.

EU som enhetlig aktør kan rettferdiggjøres hvis man ser på den autoritet som er overført fra medlemslandenes nasjonale myndigheter til Kommissjonen i EU.

Kommisjonen har initierende, besluttende og iverksettende funksjoner og skal verken be om eller motta instruks fra noen regjering (Førland og Claes 1998: 109).

Formelt sett må likevel Kommisjonen ha godkjenning fra Unionsrådet, nærmere bestemt the General Affairs Council, som består av representanter for medlemslandenes regjeringer, ved forhandling om og implementering av eksterne handelssaker (Shaffer 2003: 66). Kommisjonen er mindre avhengig av en slik godkjenning ved sakføring i WTO. Unionsrådet har i praksis delegert myndighet til Kommisjonen i de aller fleste handelssaker, riktignok ikke ved iverksetting av eventuelle handelssanksjoner. Selv om det i FSC- saken, på grunn av dens omfang og politiske betydning, ble nødvendig å innhente støtte fra Unionsrådet, nyter Kommisjonen en stor grad av autonomi overfor medlemslandene.

Det er blant annet the Office of the United States Trade Representative (USTR) og the Department of Agriculture som har hatt tilsvarende rolle i USA i den aktuelle konflikten, men der er det private næringslivet i større grad involvert som klient i prosessen. USTR står formelt til ansvar overfor både Presidenten og Kongressen, men jobber på mange måter på oppdrag for industrien.

Subnasjonale grupper, som store ikke- statlige organisasjoner (NGO'er), private bedrifter og andre interessegrupper har vært involvert i forskjellig grad i flere faser av konflikten. Lobbyvirksomhet og annen innflytelse, for eksempel ved pengebidrag, fra berørte parter på subnasjonalt nivå har derfor betydning for preferansene i denne saken, spesielt i USA. Disse sidene av saken er for relevante til å overses, men også for detaljerte til å passe inn i de forenklete spillteoretiske modellene som jeg benytter i denne analysen. Det vil derfor bli lettet på forutsetningen om EU og USA som enhetlige aktører senere i analysen, for å se om det kan gi ytterligere forklaringskraft. Jeg vil i den sammenheng benytte Putnams (1988) to- nivåteori. Denne tar for seg samspillet mellom det subnasjonale nivået og de nasjonale forhandlerne i utformingen av preferanser og betydningen det har for mulighetene for internasjonalt samarbeid. Han viser til at de internasjonale politiske utfall man kan regne med å oppnå avhenger av dette samspillet.

Ethvert perspektiv tydeliggjør noen elementer og gjør det vanskeligere å få øye på andre. I analysen kunne alternative perspektiver for eksempel fokusert på og problematisert andre aspekter ved forholdet mellom det nasjonale og det internasjonale nivået i politikken, som for eksempel institusjoner, integrasjon, suverenitet og overnasjonalitet. Dette kunne skapt større forståelse for den konteksten konflikten har oppstått i eller den holdning stater eller grupper signaliserer når de forsøker å løse sine konflikter bilateralt eller på den multilaterale arena.

1.3.2 Empirisk materiale

Det finnes en uuttømmelig kilde til informasjon på internett i form av for eksempel aviser, tidsskrifter, hjemmesider, organisasjoner og læresteder. Jeg har først og fremst benyttet WTOs hjemmesider for en oversikt og oppdatering av de juridiske sidene ved FSC- konflikten. Til denne oversikten hører offentlige rapporter fra WTOs panel- og ankeorganer, samt meklingsrådets vurderinger av berettigelse og nivå for autoriserte sanksjoner. På hjemmesidene finnes også et utall rapporter fra de involverte partene, det være seg EU, USA eller organisasjoner som har hatt interesse i konflikten. Hjemmesidene til offentlige og private organisasjoner inneholder også mye informasjon om holdning til konflikten og hvilke ressurser som har blitt benyttet for å prøve å påvirke utfallet. Det finnes imidlertid begrenset ”nøytral” informasjon om innholdet i konsultasjonene mellom EU og USA, siden partene kan ha vært tjent med å manipulere eller holde slik informasjon for seg selv.

I tillegg har jeg selvsagt gjennomgått skriftlige primærkilder i form av fagbøker med forskjellig perspektiv på samarbeid, forhandlinger og konflikt. Det er hovedsakelig undervisning og fagbøker om spillteori og forhandlinger som har dannet grunnlag for verktøyet som brukes i analysen. Resten av kildematerialet har blitt benyttet for å begrunne de forutsetninger og antakelser som er gjort. Valget av litteratur har vært styrt av ønsket om å finne forklaringer på de handlingsvalg partene har gjort, ikke hvem som har hatt retten på sin side eller hvilken løsning konflikten har fått. Det er

spesielt i valget av kilder at man kan oppleve utfordringen i å begrense påvirkning fra normative fordommer på analysens objektivitet.

1.3.3 Ambisjoner

Målet med analysen er å belyse FSC- konflikten som en case ved hjelp av både spillteori og Putnams to- nivåspill. Med det oppnås først en forenkling av konflikten med fokus på hovedproblemene. Deretter vil relevante detaljer og bakgrunn for problemene komme i fokus. Analysen er i all hovedsak av en deskriptiv karakter med et empirisk fokus. Den har ingen normativ ambisjon og vil for eksempel ikke ta stilling i konflikten eller forsøke å rettferdiggjøre noen virkemidler som er benyttet i konflikten framfor andre. Det bør også presiseres at analysen er avgrenset til *handelsrelasjonen* mellom EU og USA. Andre eventuelle forhold, som for eksempel sikkerhetspolitiske motiver, vil med andre ord ikke bli vurdert. Analysen er også avgrenset til den delen av det amerikanske lovverket som omfattes av WTOs anbefalinger og de interessergrupper som har hatt en interesse i denne. I lovendringsprosessen i USA har det imidlertid oppstått en rekke krav fra andre interessegrupper, som for eksempel tobakksindustrien, som har gjort prosessen vanskelig, men som ikke har direkte relevans for den aktuelle konflikten.

Det er nødvendig å påpeke at Putnams teori vil brukes utelukkende i den grad den kan belyse de spesifikke aspektene i konflikten. De konklusjonene som analysen resulterer i kan derfor i mindre grad invitere til videre teoriutvikling. Det vil imidlertid bli rettet kritikk mot Putnams mangel på eksplisitt inkludering av trusler i sin teori. Trusler utgjør en sentral del av konflikten.

1.3.4 Disposisjon

Kapittel 2. Historisk bakgrunn for konflikten

Kapittelet vil redegjøre for konflikten fra dens begynnelse på 1970- tallet til dens foreløpige slutt i 2006, samt noen økonomiske implikasjoner for handelsrelasjonen mellom EU og USA. Andre konflikter av relevans er banan- og hormonkonfliktene. En kort gjennomgang av WTOs konfliktløsningssystem hører også hjemme i dette kapittelet. Til slutt vil noen aspekter ved bilaterale og multilaterale forhandlinger gjennomgås.

Kapittel 3. Spillteoretisk analyse

I dette kapittelet begynner analysen av konflikten ved bruk av Fangenes dilemmaspill og dynamiske spill. Det vil bli gjort forskjellige forutsetninger om antall spill (tidshorisont) og informasjon. Mulighetene for samarbeid ved avtaler som ikke er reforhandlingssikre vil også bli analysert. Kapittelet avsluttes med å se på betydningen av usikkerhet om konsekvenser.

Kapittel 4. To- nivåspill og nasjonale preferanser

Putnams to- nivåspill gir en utfyllende forståelse av konflikten. Det lettes på forutsetningen om enhetlige aktører for å avdekke hvilken betydning subnasjonale grupper har hatt for vinnermengder og ratifikasjonsgrunnlag.

Kapittel 5. Oppsummering og konklusjoner

Her vil det bli redegjort for de funn som er gjort i både kapittel 3 og 4. Disse danner grunnlaget for eventuelle konklusjoner.

Kapittel 6. Avslutning

Til slutt i analysen vil det bli gjort noen betraktninger.

2. Historisk bakgrunn for konflikten

2.1 Konflikten historie

1 mars 2004 innførte EU en straffetoll på import av amerikanske varer, etter å ha mottatt autorisasjon fra WTO til å innføre sanksjoner til en verdi av 4,043 milliarder dollar per år. Forhistorien til dette tiltaket er lang og kompleks. I flere runder har EU fått medhold i WTO i sine anklager om at deler av det amerikanske skattelovverket resulterer i ulovlige eksportsubsidier. Konflikten begynte i 1972 da USA vedtok en lov, the Domestic International Sales Corporation (DISC), for å bøte på de skatteulemper som rammet amerikanske firmaer som enten eksporterte til eller hadde sin base i utlandet (Hocking og McGuire 2002: 454). USA innvilget skattefordeler for disse firmaene som Kommisjonen i EU (på det tidspunktet EF) anklaget for å være ulovlige eksportsubsidier og i strid med reglene i the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) fra 1947. USA svarte med å gå til motangrep på flere av EFs skatteregler. Et GATT- panel konkluderte i 1976 med at DISC- lovverket førte til ulovlig eksportsubsidiering. Dette panelet ga også delvis medhold i USAs motklage om at det europeiske momslovverket kunne gi liknende effekt som DISC. Men siden moms (merverdiavgift) er en indirekte skatt, og derfor faller utenfor GATT- lovverket, ble den ikke dømt som ulovlig (Stehmann 2000: 129). For å unngå en eskalering av konflikten kom imidlertid partene til enighet i GATT- rådet i 1981 og inngikk et forlik i den såkalte "Gentleman- avtalen". Reagan-administrasjonen opphevet DISC- lovverket, og vedtok i stedet the Foreign Sales Corporations (FSC) i 1984. Meningen med FSC var, i likhet med DISC, å bedre den amerikanske handelsbalansen ved å promotere eksporten og sørge for at amerikanske firmaer ikke skulle tape penger i forhold til utenlandske firmaer på grunn av forskjeller i skattesystem (Hocking og McGuire 2002: 455). Ved å etablere et datterselskap (FSC) i et land med en "gjensidighetsavtale" med USAs skattemyndigheter, kunne deler av eksportinntekten unndras skatt. EU, med støtte fra Japan og Canada, anså også det

nye lovverket for å være subsidierende i forhold til amerikansk eksportnæring, men klaget ikke før i 1997 (WTO 1997). I mellomtiden var forhandlingene i Uruguay-runden på 1980- tallet og begynnelsen av 1990- tallet blitt prioritert, og det var skjedd store endringer i forbindelse med internasjonal konfliktløsning ved opprettelsen av the World Trade Organization (WTO) i 1995. Etter langvarige bilaterale forhandlinger i 1997- 1998 som ikke førte fram, ble det i juli 1998 opprettet et WTO-panel som i oktober 1999 konkluderte med at FSC var i strid med handelslovverket i WTO. USA anket, men dommen ble opprettholdt av WTOs appelldomstol i februar 2000. At FSC brøt med reglene i the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures (ASCM) ble opprettholdt, mens panelets dom om brudd på the Agreement on Agriculture (jordbruksavtalen i WTO) ble opphevet¹.

Som en følge av dommen ble et tredje lovverk, the Extraterritorial Income Exclusion Act (ETI), vedtatt i USA i november 2000. ETI erstattet FSC, slik FSC en gang hadde erstattet DISC, men det var kun gjort mindre, tekniske endringer i lovverket. Også denne gangen var EU misfornøyd med at det ikke var gjort substansielle endringer. Endelig dom i USAs disfavør i forhold til ETI- lovverket kom i januar 2002. Allerede i 2000 begynte EU å sondere mulighetene for autoriserte straffetiltak mot USA. Mekling om slike tiltak ble satt i gang, men endelig autorisasjon fra WTO ble gitt først i mai 2003. Fristen for USA til å vedta et nytt lovverk som ikke var i strid med WTOs regler, ble satt til 1. mars 2004. Sanksjoner ble iverksatt da USA ikke viste tilstrekkelig vilje til å gi etter innen fristen. EU satte i første omgang straffetollen til fem prosent på en rekke varer som EU importerer fra USA og skulle øke med én prosent per måned inntil USA ga etter eller beløpet som det var gitt autorisasjon for var krevd inn i sin helhet.

I oktober 2004 ble ”the American Jobs Creation Act of 2004” (heretter Jobs Act) vedtatt i USA etter mange og vanskelige runder i den amerikanske Kongressen. Jobs Act hadde virkning fra januar 2005 og opphever langt på vei de eksportsubsidiene

¹ Se http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/24-scm.doc for detaljer om ASCM- lovverket i WTO.

som har vært gjenstand for konflikten, men gir de største mottakerne en overgangsfase til slutten av 2006. Det er også lagt inn et forbehold ("the Grandfathering Clause") om at kontrakter som er inngått før 17. september 2003 skal være unndratt fra de nye bestemmelsene inntil kontraktens gyldighetsperiode går ut. Det nye lovverket senker også den generelle bedriftsskatten for produksjonsselskaper (manufacture) med tre prosent, hvilket har vært upopulært hos bedrifter som driver annen form for næring. EU har signalisert at de er villige til å akseptere en overgangsfase, men at de kontraktene som er unndratt potensielt vil gi store selskaper som Boeing, Motorola, General Electric og Microsoft fordeler i uoverskuelig framtid (Trade Observatory 2004). EU og USA innledet samtaler for å løse problemet, og sanksjonene mot USA ble opphevet i påvente av en slik løsning. Da slike samtaler ikke førte frem, ble det i mai 2005 igjen opprettet et panel som konkluderte med at overgangsfasen og kontraktforbeholdene var ulovlige. USAs anke førte ikke til nye funn, og dommen ble opprettholdt i slutten av januar 2006 (WTO 2005). EU har truet med å gjeninnføre sanksjonene mot USA i mai 2006 hvis ikke de ulovlige overgangsordningene blir fjernet (EU 2006).

2.2 Implikasjoner for forholdet mellom EU og USA

Til dags dato er det i USA produsert kun to offentlige rapporter om blant annet virkningene av FSC/ ETI- lovverket (US Department of the Treasury 2000). Oliver Stehmann viser til at det i disse rapportene er beregnet at fordelene som bedrifter nyter som følge av FSC- systemet beløp seg til 1380 millioner dollar i året 1992 og 2080 millioner dollar i året 1997 (Stehmann 2000: 137). Han anslår at dette er et beskjedent estimat siden FSC/ ETI- lovverket ble utvidet til også å omfatte for eksempel software- industrien i 1997 (ibid). Tar man hensyn til faktorer som priselastisitetvirkninger i det amerikanske eksportmarkedet og det utenlandske markedet, vil imidlertid noe av vinningen forsvinne. Det er også beregnet at dollarkursen har steget såpass at det for deler av eksportnæringen hadde vært en fordel om lovverket ble endret. Selv etter at det er tatt hensyn til effekten av

dollarkursen, vil det være rimelig å anta at FSC- planen, siden dens begynnelse i 1985 og fram til 1997, har økt amerikansk eksport til en verdi av minst 1.5 milliarder dollar årlig (ibid.: 139). Det er med andre ord store økonomiske summer som står på spill, både for den europeiske og den amerikanske næringen. Virkningen av en eventuell lovendring i USA eller innføring av autoriserte sanksjoner i henhold til en WTO- dom, vil kunne gjøre store utslag.

2.3 Konfliktløsningssystemet i WTO

WTO ble opprettet i 1995 og er en multilateral handelsorganisasjon som viderefører the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) fra 1947. Dens funksjoner består blant annet i å forsone medlemslandenes handelspolitikk gjennom traktater og å løse konflikter når disse oppstår. The Dispute Settlement Body (DSB) omfatter konfliktpaneler og et ankeorgan som følger faste prosedyrer for konfliktløsning vedtatt av medlemslandene. The Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (heretter DSU)² angir klare rammer for prosedyre og den tiden meklings og/ eller implementering av vedtak skal ta. DSB foretrekker imidlertid at partene kommer fram til en løsning seg i mellom ved hjelp av konsultasjoner. Dersom slike konsultasjoner ikke fører fram innen 60 dager, kan det opprettes et panel og saken overføres til WTOs tvisteløsningsorgan.

For å unngå et rigid lovverk som snarere hindrer enn fremmer frihandel, er det vedtatt regler for når det er lov til å avvike fra hovedreglene i WTO. Slike regler skal sørge for at det i perioder med for eksempel store endringer i markedet, kan være tillatt å avvike fra sine WTO- forpliktelser. Disse omhandles blant annet i ASCM. Selv om en rekke slike tiltak er gjenstand for konflikt, er det svært sjelden at saker leder til autoriserte gjengjeldelser. Som regel løses saken på meklingsstadiet gjennom et kompromiss som ofte innebærer en eller annen form for kompensasjon. De sakene

² Se http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu.pdf for detaljer om lovverket.

som ikke løses på meklingsstadiet og som oppnår en panelavgjørelse, føres som regel gjennom hele ankeprosessen (Guzman og Simmons 2002: 208). Dette skjer til tross for at det når som helst i konfliktløsningsprosessen er anledning for partene til å avgjøre saken bilateralt ved gjensidig konsensus. Dette innebærer at det i praksis er i den innledende konsulterende fasen at de virkelige forhandlingene finner sted.

2.4 Relaterte konflikter

En av de større sakene hvor EU har tapt mot USA angår lisenser for import av bananer til EU (WTO 1995, WTO 1996a og WTO 1999)³. USA fikk medhold i at disse lisensene var ulovlige. Etter gjentatte runder i WTO, fikk USA autorisasjon til å innføre sanksjoner til en verdi av 191 millioner dollar. Partene oppnådde et forlik 2. juli 2001, hvor EU fikk en overgangsfase mot at USA ble kompensert i denne perioden. En annen sak som også har relevans for analysen angår import av hormonbehandlet storfekjøtt fra USA og Canada til EU (WTO 1996b). EU har vist til strengere sikkerhetskrav når det gjelder hormonbehandling av storfekjøtt som årsak til stans i importen av slikt kjøtt. USA og Canada fikk likevel medhold i WTO i at slike importrestriksjoner ikke var tilstrekkelig rettfærdiggjort av EU, ved for eksempel referanse til relevant forskningsmateriale som kan påvise helsemessige skadevirkninger. USA ble innvilget en straffetoll på 116.8 millioner amerikanske dollar, mens Canada fikk autorisasjon for 11.3 millioner canadiske dollar. Både banan- og hormonsakene er eksempler på konflikter hvor det private næringslivet har øvet sterk innflytelse på den amerikanske handelsrepresentanten gjennom sine organisasjoner og representanter i Kongressen. Straffetollen det er gitt autorisasjon for i FSC- konflikten, og ikke minst de politiske virkningene av saken, stiller imidlertid begge disse sakene i skyggen.

³ Heretter ”banan- saken”.

2.5 Bilateral eller multilateral løsning?

I bilaterale forhandlinger er det gjerne ryktekostnader eller trusler om unilaterale sanksjoner som skal avskrekke medlemslandene fra brudd på handelsavtalene. Partene står i teorien friere til å handle som de vil, avhengig av blant annet relative maktforhold. Faren er da til stede for at en konflikt mellom to store handelspartnere av relativt lik økonomisk størrelse som EU og USA kan eskalere til en spiral av gjengjeldelser. For et enkelt land gjelder imidlertid at det kan være fristende å oppføre seg opportunistisk ved ensidig proteksjonisme og håpe at slike tiltak får gå upåaktet. Subsidiær er en form for proteksjonisme som kan påvirke internasjonal handel på en måte som blant annet setter frihandelsprinsippet om komparative fortrinn i fare, og som kan gi liknende effekter som proteksjonistiske tariff. Andre land bærer da kostnaden ved ensidig frihandel inntil de eventuelt også går over til proteksjonisme. Utfallet blir at alle parter oppnår et dårligere resultat enn ved gjensidig overholdelse av prinsippet om frihandel. En slik Fangenes dilemma-situasjon og potensiell handelskrig forsøkes motvirket gjennom internasjonale avtaler i blant annet WTO. Det er store transaksjonskostnader forbundet med mange bilaterale avtaler framfor multilaterale avtaler.

Proteksjonistiske tiltak som enkelte gjensidighetsavtaler, gjengjeldelser og innføring av regulativer har ført til økt støtte til internasjonale frihandelsavtaler (Yarbrough og Yarbrough 1986: 8). Det er også etablert nasjonale prosesser som skal gjøre det lettere å oppdage og innhente informasjon om andre lands handelshindringer, som USAs "Section 301" og EUs Trade Barrier Regulation (TBR), for å forsøke å få slike hindringer dømt ulovlige. Disse virkemidlene vil jeg komme tilbake til senere i analysen.

Tillatte gjengjeldelser i WTO kan forhindre at saken utarter seg til en handelskrig (Kerr 2000: 124). Det nye multilaterale sanksjonssystemet skal sørge for at den lidende part og eventuelt tredjeland kan "straffe" lovbryteren med inndragelse av

”substansielt tilsvarende konsesjoner”⁴. ”Substansielt tilsvarende konsesjoner” betyr konsesjoner som eksisterer på det tidspunktet dom faller og som tilsvarende det tap som kan påvises. Tolkningen av dette går ut på at sanksjoner skal virke kompenserende og ikke straffende (Schwartz og Sykes 2002: 189). Derav følger at sanksjonene er midlertidige og ikke kan ha tilbakevirkende kraft, det vil si tilbakedateres til det tidspunkt da de ulovlige tiltakene begynte, eller være mer omfattende enn det tap som estimeres av tvisteløsningsorganet i WTO. På denne måten settes det grenser for hva den vinnende part i en konflikt eventuelt kan tjene økonomisk på å anlegge sak. Kostnaden ved å føre en sak har også økt etter at konfliktløsningsprosessen, og lovverket som ligger til grunn for dette, har blitt mer omfattende og forpliktende (Shaffer 2003: 33).

I henhold til DSUs artikkel 22.1 er verken kompensasjon eller tillatte gjengjeldelser foretrukket i WTO- systemet framfor full implementering av et panels anbefalinger.

Det bør også nevnes at det i henhold til praksis er etablert at de anbefalinger som WTO- paneler kommer fram til kun er bindende for de involverte partene og ikke hele medlemskapet (Howse og Neven 2005: 13). Ved unilaterale endringer vil imidlertid ”the Most Favored Nation”- prinsippet gjelde, et begrep jeg vil komme nærmere inn på senere.

⁴ Se http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/28-dsu_e.htm#22 for detaljer om dette begrepet.

3. Spillteoretisk analyse

I dette kapitlet vil det bli gitt en presentasjon av statiske Fangenes dilemmaspill, for å se om det kan gi en god forklaring på konflikten mellom EU og USA. Spillene vil først ha kjent tidshorisont, for så å se om ukjent tidshorisont gir en bedre forståelse. Så vil det testes om konflikten var reforhandlingssikker. Dynamiske spill er mer komplekse, men gir et mer virkelighetsnært bilde på konflikten. Spillene begynner med fullstendig informasjon, for så å gå over til ufullstendig informasjon. Til slutt vil usikkerhet om konsekvenser bli gjennomgått uformelt.

3.1 Fangenes dilemma- spill

Fangenes dilemma er navnet på den modellen som er mest kjent i spillteori. Den angir et spill hvor to personer er i en konfliktsituasjon. Anvendt på FSC- konflikten kan man si at valgene består i å samarbeide eller å bryte samarbeidet. Jeg har valgt å se om denne modellen er god å bruke for situasjonen med de bilaterale forhandlingene som fant sted mellom USA og EU forut for WTOs overtakelse av saken. Målet er å forklare hvorfor konflikten ikke ble løst bilateralt. Å samarbeide vil her si å komme med innrømmelser som avslutter forhandlingene og konflikten mellom partene, enten det vil si å komme med hele (opphevelse av de ulovlige subsidiene) eller delvise (kompensasjon) innrømmelser fra USAs side. Å bryte vil si å la være å komme med (tilstrekkelige) innrømmelser til at forhandlingene kan avsluttes og konflikten kan kalles løst. Det forutsettes foreløpig at spillet er statisk, i den forstand at trekkene foretas simultant og bare én gang. Spillerne har altså ikke anledning til å reagere på motpartens beslutning, og kan derfor ikke gi løfter eller komme med trusler. Det er fullstendig informasjon om både EUs og USAs preferanser og strategisett. Dette betyr at det er åpent kjent, det vil si at begge parter kjenner dem, vet at begge kjenner dem, vet at begge vet dette, osv. ad. infinitum. Partenes preferanser er som vist i modellen under:

Figur 1.

		EU	
		Samarb.	Bryte
USA	Samarb	(R)	T
	Bryte	(R)	S
		Samarb.	Bryte
		S	P
		T	P

Symbolene i matrisen over gis følgende tolkning (i tråd med Axelrod, R. 1984: 10):

T= “the Temptation to defect”

R= “the Reward for mutual cooperation”

P= “the Punishment for mutual defection”

S= “the Sucker’s payoff”

Det forutsettes at nytteverdiene rangeres som følger: $T > R > P > S$ og at $2R > T + S$.

Det beste valget er å jukse, det vil si å bryte, mens den andre samarbeider (T).

Partenes nest beste valg er å motta belønning for gjensidig samarbeid (R), framfor gjensidig brudd (P). Det lavest rangerte utfallet er S, hvor den ene parten har samarbeidet, mens den andre har brutt avtalen.

Hvis det er åpent kjent at Fangenes dilemma spilles bare én gang, er spillets løsning at begge parter bryter forhandlingene, angitt ved ringene rundt P. EU vil foretrekke T framfor R, gitt at USA gir etter, og P framfor S, gitt at USA bryter forhandlingene.

Tilsvarende gjelder for USA. Begge parter har som dominant strategi å bryte forhandlingene, fordi det utgjør et beste svar uansett hva motparten gjør. Det dårligste resultatet oppnås hvis den ene parten gir etter, mens den andre bryter forhandlingene (S, T). Spillets løsning (P, P), eller likevektspunkt, utgjør et suboptimalt utfall i

Pareto- forstand, i den forstand at det finnes et utfall (R, R) som er bedre for en spiller uten å være dårligere for noen. (R, R) er imidlertid dominert av spillets første likevektspunkt (P, P) og kan likne et kompromiss, for eksempel at USA har tilbudt EU en eller annen form for kompensasjon og EU har akseptert. Det er paradoksalt at de tre utfallene som ikke utgjør spillets løsning er Pareto- optimale. Med det menes at det ikke finnes andre utfall som er bedre for minst én spiller, uten å være dårligere for noen. Rasjonelle aktører følger imidlertid dominante strategier, der slike finnes (Hovi, J. og Rasch 1993: 47).

3.2 Er forutsetningene til modellen rimelige?

I modellen er det gjort antakelser om at både EU og USA ønsker å bryte forhandlingene, framfor å legge fram og akseptere et kompromiss og dermed gjenopprette samarbeidet. I konsultasjonsfasen av konflikten la USA fram et tilbud om kompensasjon, som EU avslo. Hva dette tilbudet inneholdt, er ikke offentlig kjent, men det var ikke tilstrekkelig til at EU godtok det. Årsaken til det kan være at begge parter har preferanser som i modellen, nemlig å vinne på bekostning av motparten. Argumenter for et slikt syn kan være at USA i løpet av de siste tiårene har fulgt en linje med aggressiv unilateral handelspolitikk for å åpne markeder i andre land for egen eksport (Zeng, K. 2002). Som en følge av stadig større konkurranse med både industrialiserte land og utviklingsland, har bruk av aggressive forhandlingstaktikker økt. Dette inkluderer virkemidler som bruk av den såkalte "Section 301", som gir utvidet myndighet til USTR til å forhandle i internasjonale konflikter, eventuelt på bekostning av sterke hjemlige interesser som det private næringslivet. Tidligere er det kun den amerikanske Kongressen som har hatt slik myndighet. Section 301 gir blant annet USTR mandat til å iverksette sanksjoner når utenlandske handelshindringer anses for å være "urimelige" eller "illegitime"⁵ (Bayard og Elliott 1994: 25- 29). Når dette tas til forsvar for en aggressiv amerikansk

⁵ Min oversettelse.

framferd i forhandlinger, er det naturlig å tillegge EU den samme rollen gjennom sin bruk av the Trade Barrier Regulation (TBR). TBR gir liknende myndighet til Kommisjonen i EU som Section 301 gir til USTR. Disse virkemidlene forutsetter imidlertid at partene kan fremsette trusler. Et enkelt spill beskriver en aggressiv forhandlingstaktikk, men er en kraftig forenkling av virkeligheten og ikke tilstrekkelig til å illustrere situasjoner hvor bruk av trusler eller løfter kan være nødvendig. Modellen tar heller ikke hensyn til tidsperspektivet i vedvarende forhandlinger. Senere vil jeg endre på noen av forutsetningene for modellen.

3.3 Spill uten løsning

Først vil jeg imidlertid se på en annen mulig forklaring på at partene ikke var i stand til å forhandle fram en bilateral avtale. Jeg antar nå at spillernes preferanser er som illustrert under:

Figur 2.

		EU	
		Samarb.	Bryte
USA	Samarb.	(2) (2)	(2) 0
	Bryte	(2) 0	(2) 1

I denne modellen er det usikkerhet om det finnes en løsning. Grunnen til det er at det i modellen finnes to likevektspunkter, nemlig utfallet øverst til venstre og utfallet nederst til høyre, hvorav det øverst til venstre foretrekkes av begge parter. Sistnevnte utfall tilhører imidlertid en strategi som er svakt dominert, det vil si at det finnes minst en annen strategi som er bedre i ett tilfelle og ikke dårligere i noe tilfelle (Hovi 2003a). Dette er angitt i rutene med én ring. Dette betyr at å samarbeide gir samme

nytte som å bryte, og kan tolkes som at partene er indifferent til om konflikten kommer til en løsning eller ikke. Det vil føre til vanskeligheter med å overbevise motparten om at det ene vil bli valgt framfor det andre. EU kan for eksempel velge å bryte forhandlingene, selv etter at USA har kommet med innrømmelser. Grunnen til at dette kan være en plausibel forklaring på den aktuelle konflikten, er at partene kan ha hatt andre incentiver til å forhandle om FSC på det aktuelle tidspunktet enn det som kommer fram av de gitte handlingsvalgene. Dette innebærer at partene forhandler om side- effekter, hvilket ikke er uvanlig (Hovi 1998: 58). Det kan være at EU ikke aksepterte noen form for bilateral kompensasjon fra USA, fordi en uløst FSC- konflikt kunne gi et forhandlingsfortrinn i Doha- runden av WTO- forhandlinger som begynte i november 2001. Disse forhandlingene var svært vanskelige, fordi det nå var meningen å inkludere større deler av landbrukspolitikken, hvilket de hadde mislykkes i å gjøre i den foregående Uruguay- runden. Forutsetningene indikerer at det for EU kan ha forholdt seg slik at det var fordelaktig å sette høye krav i FSC- saken uavhengig av om dette ville føre til en formell løsning i deres favør eller ikke. For modellen innebærer det imidlertid at det ikke er noe å forhandle om. En slik situasjon er ofte tilfellet i forhandlinger.

Det er vanskelig å se at et enkelt Fangenes Dilemma- spill gir noen god beskrivelse på konfliktsituasjonen mellom EU og USA. Det er lite realistisk å tro at det i forhandlingene har blitt lagt fram ett enkelt forslag simultant som da med nødvendighet har ført til brudd. Handelsrelasjonen mellom EU og USA er av en vedvarende og langvaring karakter, og avhenger av at partene i de fleste tilfeller kan komme fram til en løsning, gjerne i minnelighet, på de konfliktene som måtte oppstå. Verdien på de transaksjoner som foregår mellom disse to handelspartnerne er så høy at ingen er tjent med, og det er lite sannsynlig, at partene har preferanser av typen beskrevet over. Det er mer sannsynlig at begge parter har hatt gjentatte vurderinger av kostnader og gevinster i vedvarende forhandlinger. Også i WTO verdsettes en løsning i konsultasjonsfasen, slik at unødvendige kostnader og eventuelle sanksjoner kan

unngås. Det legges derfor opp til at partene har tid på seg til å forhandle fram og tilbake.

Det er derfor aktuelt å lette på forutsetningen om at spilles gjentas bare én gang, slik at modellen inkluderer ovennevnte situasjon. Ved gjentatte Fangenes dilemma- spill er det likevel slik at samme problem vil oppstå, som i tilfellet med ett enkelt spill, når det er åpent kjent når spillet vil slutte. I siste periode av spillet vil det ikke lenger være noen grunn til å samarbeide, siden spillet er slutt med sikkerhet, og brudd derfor ikke kan straffes. Nest siste trinn i spillet blir på en måte siste trinn, siden brudd på siste trinn ikke kan straffes. Samme logikk gjelder da for nest siste trinn, som gjaldt for siste trinn: brudd er uforbeholdent rasjonelt, siden det ikke kan straffes i neste trinn. Et ”rakneproblem” vil oppstå, i den forstand at man kan indusere baklengs at ovennevnte logikk vil gjelde for alle trinn i spillet. Det er ikke nærliggende å tro at EU og USA vet når forhandlingene vil ta slutt. Å delta i forhandlinger er dessuten tidkrevende og kostbart både økonomisk og politisk, slik at begge parter er tjent med et samarbeid og en løsning på konflikten. For å oppnå et samarbeid kan handlingsvalgene i de gjentatte spillene støttes av enten løfter eller trusler. Jeg vil derfor gå over til å analysere en situasjon med ukjent tidshorisont.

3.4 Fangenes dilemma med ukjent tidshorisont

En mer realistisk modell for å beskrive forholdet mellom USA og EU oppnås derfor hvis spillet ses på som gjentatt et ukjent antall ganger. Det er nå ukjent for begge parter når spillet vil slutte, og en mulighet for samarbeid kan oppstå. Spillerne har samme preferanser og informasjon som i figur 1. Under gitte forutsetninger vil det nå være rasjonelt å samarbeide i forhandlingene framfor å bryte. Hvis begge samarbeider (S), vil begge oppnå en nytte på R. Hvis begge spillere samarbeider i alle trinnene (gjentakelsene av spillet), vil den samlede nytten ($U = \text{utility/ nytte}$) for hver av partene være som følger:

$$U(S: S) = R + wR + w^2R + w^3R + \dots = \frac{R}{1-w} \quad (\text{Hovi, J. 1998: 93}).$$

Diskonteringsfaktoren (w) angir både sannsynligheten etter hver periode for at spillet fortsetter minst én periode til, i tillegg til at den gjenspeiler hvordan en spiller vurderer nåværende nytte og kostnad mot framtidig nytte og kostnad. Den er med andre ord faktoren som justerer nytteverdiene i forhold til hvilken periode spilleren befinner seg i. w antas å være større enn 0, men mindre enn 1, slik at rekken konvergerer. Hvis w øker, så øker sannsynligheten for at spillet fortsetter. Dette innebærer også at jo mindre tålmodig partene er i forhandlingene, det vil si jo lavere w er, desto lavere verdsettes et fortsatt samarbeid og jo større sannsynlighet er det for at det vil oppstå et brudd i forhandlingene. Ved å bruke uttrykket over vil eksempelvis den aggregerte nytten, hvis begge partene samarbeider i alle perioder og $R=3$ og $w=0.9$, være totalt 30 til hver. Hvis $w=0.95$, det vil si at partene er enda mer tålmodige og verdsetter framtidig nytte enda høyere (enn $w=0.9$), vil den samlede nytten derimot dobles til 60 for hver spiller.

Partene kan imidlertid ha andre strategier. EU kan ha "Grim Trigger" som strategi, hvilket innebærer at EU samarbeider inntil USA eventuelt bryter (B). Hvis USA bryter, så avslutter EU samarbeidet med permanent virkning. Hvis spillet gjentas et ukjent antall ganger, vil den samlede nytten for USA være som følger:

$$U(B: S) = T + wP + w^2P + w^3P + \dots = T + \frac{wP}{1-w} \quad (\text{Hovi, J. 1998: 94}).$$

I første periode vil USA oppnå T , for deretter å oppnå P i alle påfølgende perioder, forutsatt at bruddet oppdages umiddelbart og straffes av EU med brudd i alle perioder. Hvorvidt USA samarbeider vil nå avhenge av størrelsen på P i tillegg til

hvordan denne straffen vurderes i forhold T, angitt ved en neddiskontering symbolisert med w.

Avtalen vil utgjøre en Nash- likevekt hvis det gir minst like stor nytte for partene å samarbeide som å bryte. Det vil si at USA og EU vil samarbeide hvis:

$$\frac{R}{1-w} \geq T + \frac{wP}{1-w} \quad (\text{ibid.}).$$

$$\text{Løsningen for } w \text{ blir: } w \geq \frac{T-R}{T-P}$$

For gjeldende tilfelle vil bruk av Grim Trigger dessuten være delspill- perfekt, det vil si beste svar mot seg selv for alle mulige delspill. Uttrykket sier at avtalen er selvhåndhevende, hvis det på noe tidspunkt i spillet er minst like bra å holde avtalen som å bryte, gitt at den andre holder avtalen.

Ved et par eksempler kan jeg vise hvor høy w må være, avhengig av hvor stor gevinst det gir å bryte avtalen og hvor stor vekt USA tillegger gjensidig brudd (P). La oss derfor først anta at T=5, R=3, P=1 og S=0.

$w \geq \frac{T-R}{T-P}$ gir derfor: $w \geq \frac{5-3}{5-1}$ gir $w \geq \frac{1}{2}$. Det vil si at w må være minst $\frac{1}{2}$ for at avtalen skal være selvhåndhevende, det vil si at det å holde avtalen, gitt at den andre også holder, er en Nash- likevekt. USA har med andre ord ingen grunn til å bryte avtalen, gitt at EU holder avtalen, hvis w er minst $\frac{1}{2}$.

3.4.1 Forskjellige incentiver til å bryte samarbeidet

Jeg vil nå gå utover forutsetningen om at $2R > T + S$, og la fristelsen til å bryte avtalen være dobbelt så stor, det vil si $T=10$, alt annet likt. Da får vi:

$$w \geq \frac{10-3}{10-1} \text{ gir } w \geq 7/9.$$

Det vil si at det nå stilles strengere krav til w for at det skal være minst like lønnsomt å holde avtalen som å bryte. Man må med andre ord være mer tålmodig. Større gevinst ved å bryte gir mindre stabil avtale. Det er nærliggende å tro at det er svært fristende for USA å opprettholde subsidiene, tatt i betraktning den store fordelene FSC- lovverket gir amerikanske firmaer. En mulig forklaring på konflikten er derfor at USA ikke tillegger w tilstrekkelig høy verdi til at det er rasjonelt å holde avtalen. Trusselen om at avtalen vil bli sagt opp på en permanent basis er ikke tilstrekkelig avskrekkende.

Hvis gjensidig brudd ikke er så farlig, det vil si gir en nytte på for eksempel $P=2$, alt annet likt, får vi:

$$w \geq \frac{5-3}{5-2} \text{ gir } w \geq 2/3 \text{ eller } 0,66. \text{ Det stilles også nå et strengere krav til } w \text{ for at det}$$

skal være snakk om en selvhåndhevende avtale. Jo større P er, jo lavere er incentivet til å holde avtalen, siden $R-P$ angir den periodiske gevinsten ved avtalen. Nærmere bestemt er avtalen selvhåndhevende hvis den oppfyller følgende krav:

$$R-P \geq \frac{1-w}{w} (T-R). \text{ Ved } P=2 \text{ gir dette } 3-2 \geq \frac{1-\frac{2}{3}}{\frac{2}{3}} (5-3) = \frac{1}{2} (5-3) = 1. \text{ Betingelsene er}$$

med andre ord såvidt oppfylt. Den periodiske gevinsten ved å holde avtalen er akkurat stor nok til at det lønner seg å holde avtalen.

$$\text{Ved } T=10 \text{ ser regnestykket slik ut: } 3-2 \geq \frac{1-\frac{2}{3}}{\frac{2}{3}} (10-3) = \frac{1}{2} (10-3) = 3,5. \text{ Vi ser nå ut til}$$

å fjerne oss fra en avtale som det er sannsynlig at blir overholdt. Jo lavere w og jo

større P og T, jo vanskeligere er det å få til en stabil avtale. Omvendt kan vi si at høy w og R øker sannsynligheten for en selvhåndhevende avtale.

Resonnementet over gjelder for brudd som oppdages med én gang og straffes med gjensidig brudd i alle påfølgende perioder. Det er en svært streng måte å møte brudd på og kan sies å være en lite plausibel eller legitim reaksjonsmåte fra EUs side. Formålet med sanksjoner i WTO er ikke å straffe overtredelse, men å gjenopprette samarbeid. Det er derfor kun tillatt med midlertidige sanksjoner, som skal kompensere for det tap anklager lider inntil partene kan komme fram til enighet. Selv etter at EU fikk tillatelse til å innføre sanksjoner mot USA, valgte de å innføre disse gradvis og langt under det nivået som det var gitt tillatelse til. I tilfellet med USAs brudd på WTO- avtalen, så har brudd pågått lenge og blitt straffet først mange år etter. Å tillegge EU en strategi som ”Grim Trigger” synes derfor urimelig. Jo lenger USA har fått bryte avtalen ustraffet, jo mindre kan viljen til å gjenoppta samarbeidet se ut til å ha vært. Den neddiskonterte verdien av straff kan være en lite effektiv trussel. I de bilaterale forhandlingene mellom EU og USA har som sagt tilbudet om kompensasjon fra USAs side, og trusselen om straff fra EUs side vært sentralt for muligheten for en løsning på konflikten. Hva tilbudet om kompensasjon fra USA inneholdt er ikke kjent, men var ikke tilstrekkelig til å avslutte konflikten. Bruken av FSC- konflikten som et ”ess i ermet” i forbindelse med Doha- forhandlingene, har kun blitt antydnet og ikke vært et eksplisitt formål for EU.

3.5 Reforhandlingssikkerhet

Forhandlinger mellom USA og EU førte ikke til en løsning. En forklaring kan være at partene hadde ”aggressive unilaterale preferanser”, som i modellen over. En annen aktuell forklaring kan illustreres ved å utvide modellen til flere enn to handlingsalternativer, for å se om det kan gi en forklaring utover den som gjelder for

det opprinnelige Fangenes dilemma- spillet. Partene gis nå et tredje handlingsvalg: muligheten til å reforhandle avtalen.

Figur 3.

		EU		
		Samarb	Bryte	Reforh.
USA	Samarb	4	5	0
	Bryte	0	1	0
	Reforh.	5	1	0
		0	0	3
		0	0	3

I matrisen over har spillerne følgende handlingsvalg: 1) å samarbeide (S), 2) bryte avtalen (B), og 3) reforhandle/ inngå en ny avtale (E). Disse er gitt følgende rangering: $S=4$, $B=1$ og $E=3$, som er allment kjent. I likhet med Fangenes dilemma vil dette spillet, hvis gjennomført én gang, gi den løsning at begge parter bryter avtalen. For enkelhets skyld vil jeg her analysere spillet som om det gjennomføres i kun to perioder. Det er åpent kjent at spillerne har følgende strategi: i periode 1 spilles (S, S), det vil si at begge parter samarbeider. I periode 2 spilles (E, E), det vil si at avtalen reforhandles, hvis (S, S) ble spilt i første periode. Hvis noen avviker fra (S, S) i første periode, så spilles (B, B) i andre periode. I dette spillet vil det å holde avtalen gi en nytte på $4 + 3 = 7$. Mens det å bryte avtalen vil gi en nytte på $5 + 1 = 6$. I dette spillet finnes to Nash- likevekter. Den ene likevekten tilsier at både EU og USA bryter avtalen (i ruten i midten). Den andre likevekten (nederst til høyre) tilsier at begge enes om en ny avtale, som gir litt dårligere nytte for begge parter enn om den opprinnelige avtalen var blitt overholdt. Hvis USA bryter avtalen i første trinn, tilsier strategien at EU skal bryte avtalen i andre trinn. Det ville gitt USA en nytte på $5 + 1 = 6$, mens EU ville fått en nytte på $0 + 1 = 1$. Å bryte er en irrasjonell handling

av EU for tilfellet hvor USA spiller E. Likevekten nederst til høyre vil gi en høyere nytte for begge parter og gjør at avtalen derfor ikke er reforhandlingssikker. For at en avtale skal være reforhandlingssikker må det være troverdig at EU vil bryte avtalen i andre periode, hvis USA bryter i første. Det gir som sagt høyere nytte for EU å reforhandle framfor å bryte. EU viste seg villig til å reforhandle avtalen i forbindelse med FSC allerede i 1981, da partene kom fram til en "forståelse" etter meklinger i GATT- rådet. At EU har vist vilje til reforhandlinger over så lang tid uten å si opp noen av sine forpliktelser overfor USA, kan være en god forklaring på at USA ikke har sett det som rasjonelt å foreta nevneverdige kutt i sine eksportsubsidier. Etter WTOs dom mot USA i 1999, ble først en videre dialog avvist fra EUs side. Senere ble forhandlingene gjenopptatt og USA ga et tilbud om kompensasjon, mot at fortsatt brudd fikk gå ustraffet. Et alternativ til kompensasjon var at det ble inngått kompromisser i en liknende sak som omhandlet bananer og storfekjøtt, og hvor det var EU som var dømt og straffet med sanksjoner for å handle i strid med WTO-avtalen. Begge forslagene ble avvist av EU (Hocking og McGuire 2002: 457). Det kan tyde på at EU nå hadde endret synet på reforhandling som et bedre alternativ enn for eksempel forhandlinger i WTO eller å bryte avtalen selv (hvilket i praksis innebærer sanksjoner overfor USA), for å få USA til å samarbeide.

WTO har en rekke bestemmelser for når det er lov for medlemsland å vike fra sine forpliktelser, som for eksempel "Artikkel XIX Escape Clause" i GATT- lovverket. Denne artikkelen tillater blant annet midlertidige tiltak for å redde industri som risikerer nedleggelse på grunn av plutselige økninger i landets import (Schwartz og Sykes 2002: 185). Dette eksempelet viser at WTO- avtalen åpner opp for reforhandlinger og effektive brudd.

USA kan ha undervurdert viljen hos EU til å vinne FSC- saken i WTO, i kjølvannet av tapene i konfliktene rundt bananer og storfekjøtt. (ibid.). For å få en bedre formening om betydningen av trusler om sanksjoner, vil jeg gå over til å analysere konflikten i dynamiske modeller.

3.6 Dynamiske spill

Det kan være naturlig å lette på forutsetningen om at EU og USA bare hadde valget mellom å samarbeide eller bryte samarbeidet. I forhandlingene var det, som nevnt tidligere, en implisitt trussel om at EU ville bruke FSC- saken mot USA i Doha-forhandlingene. Hensynet til en løsning på FSC- saken før den kommer i konflikt med disse forhandlingene, kan ha vært en viktig faktor for USA. Et reelt alternativ for partene var derfor å la saken få en juridisk avklaring i WTO. Som en forklaring på hvorfor bilaterale konsultasjoner ikke førte fram, kan det være aktuelt å inkludere en avgjørelse i WTO som et handlingsvalg i modellen. Jeg vil derfor benytte dynamiske modeller for å illustrere disse handlingsvalgene på en enklest mulig måte. Dynamiske spill kjennetegnes av at minst en av spillerne forutsettes å kunne observere og reagere på minst en av de andres handlinger” (Hovi, J. og Rasch 1993: 39). Med det menes at en spillers handlingsvalg ett sted i spillet nå kan gjøres betinget av en annen spillers handlingsvalg tidligere i spillet. Spillerne har i den sammenheng strategier som angir en handlingsplan for alle de situasjoner som kan oppstå i spillet. I det dynamiske spillet kommer betydningen av trusler i forhandlingene tydeligere fram. Trusler har den virkning, hvis effektive, å utvide målstatens oppfatning av størrelsen på avtalefeltet. Jeg vil komme tilbake til en diskusjon av avtalefeltet, eller vinnermengden, som Putnam (1988) kaller det.

I bilaterale forhandlinger understrekes betydningen av å ha en ”exit strategi”, det vil si å være villig til å iverksette en eller annen form for sanksjon hvis motparten ikke kommer med tilstrekkelige innrømmelser. Denne strategien involverte i all hovedsak unilaterale sanksjoner før WTO ble etablert. Nå er det mest brukte exit- valget å anlegge sak i WTO, med påfølgende faste frister og eventuell normativ domsavsigelse, eller unilaterale sanksjoner innenfor legitime WTO- rammer (Shaffer 2003: 43). Hensikten kan være å oppnå troverdighet som anklager, det vil si at man er villig til å ta saken hele veien. Målet er å oppnå innrømmelser så tidlig i prosessen som mulig. Det viser seg også at det oppnås et forlik i omtrent tre femtedeler av alle saker i WTO før panelet engang har kommet fram til en dom. I to tredjedeler av alle

disse sakene oppnådde anklager delvis eller hele innrømmelser fra den anklagede (ibid.).

I det dynamiske spillet er det hensiktsmessig å begynne med en situasjon hvor det er fullstendig informasjon om spillernes strategier og preferanser. Det er altså åpent kjent hvordan spillerne ønsker å handle. Det er også fullkommen informasjon om spillets gang, det vil si hvilke trekk som faktisk har blitt foretatt i spillet. Argumenter for en slik forenklet fremstilling av situasjonen kan være at det synliggjør de problemer som oppstår når partene står overfor en eller flere former for informasjonssvikt. Ved å begynne med enklere modeller kan det derfor skapes større forståelse for de mer komplekse og realistiske situasjonene som faktisk fant sted mellom EU og USA i den aktuelle konflikten.

Jeg velger å tillegge EU de to strategiske typene ”tøff” eller ”ettergivende”, som symboler på to gjensidig utelukkende kategorier. Disse angir alternative måter for USA å vurdere EU på. I forhold til virkeligheten er det selvsagt en grov forenkling å kategorisere et land på denne måten. Det vil ikke bli satt fokus på USAs spillertyper i denne delen av oppgaven. En nærmere vurdering av USA vil derimot være aktuelt senere.

3.6.1 Fullstendig informasjon om EU som type ”tøff”

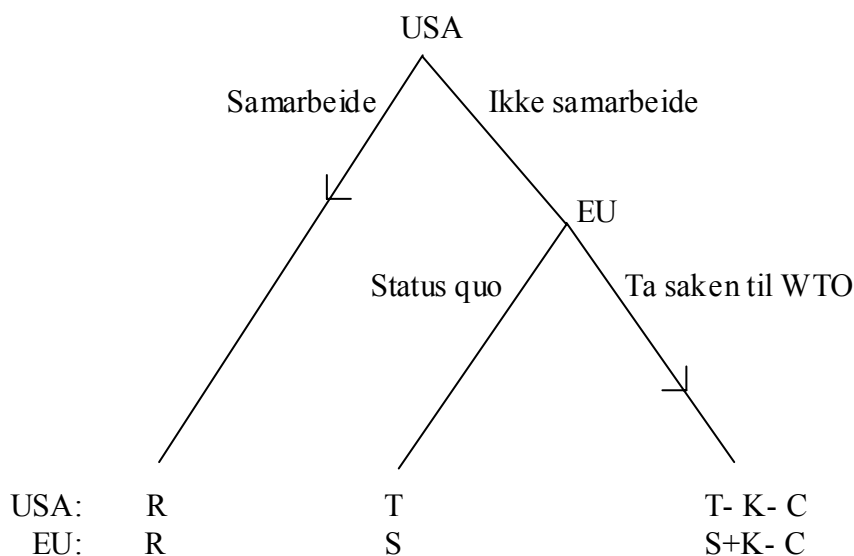
Spillertypen ”tøff” kjennetegnes ved at EU er villig til å føre saken for WTO, gitt at USA ikke samarbeider. EU kalles tøff fordi det er forbundet en økonomisk og politisk utgift ved å føre en sak i WTO. Kostnaden symboliseres ved ”C” i modellen under og avhenger blant annet av utfallet av saken; EU kan, i likhet med USA, risikere å tape saken. Ved medhold kan imidlertid EU regne med en gevinst i form av kompensasjon eller, hvis EU ber om det, autorisasjon for sanksjoner. Denne gevinsten er symbolisert med ”K”. Argumenter for at dette er en plausibel type på EU kan være at EU er blant de aller største brukerne av WTOs konfliktløsningsorgan, hvilket kan indikere en tiltro til systemet. I en rapport fra 1992 topper dessuten den amerikanske ”Section 301”- praksisen EUs liste over urettferdig handelspolitikk

(Bayard og Elliott 1994: 28). Det kan være en indikasjon på at EU ser det som en urettferdig handlemåte å gjengjelde unilateralt i handelskonflikter, og viser dette ved å føre flere saker i WTO. Flere av sakene hvor EU har vært anklager mot USA har omhandlet nettopp bruken av ”Section 301” og dens gyldighetsområde⁶.

USAs handlingsvalg er kjennetegnet ved at ”samarbeid” symboliserer en tilstrekkelig vilje hos USA til å imøtekomme de krav EU stiller, det være seg en hel eller delvis opphevelse av de aktuelle eksportsubsidiene eller tilsvarende innrømmelser i form av for eksempel tilstrekkelige kompensasjonsordninger. At USA ”ikke samarbeider” betyr at EU ikke i tilstrekkelig grad har blitt imøtekommet i sine krav.

Spillet ser ut som følger:

Figur 4.



⁶ Se for eksempel "United States- Section 306 of the Trade Act 1974 and Amendments thereto", WT/DS200 i WTOs saksregister. Se også "United States- Sections 301- 310 of the Trade Act 1974", WT/DS152.

I modellen over gjelder at $K > C$. Det vil si at EU er optimistisk i forhold til medhold og ser på gevinsten av å ta saken til WTO som høyere enn kostnaden. Gitt fullstendig informasjon om EUs spillertype, vil trusselen om å ta saken til WTO nå være troverdig. I spillet har USA første trekk og valget mellom å samarbeide eller ikke samarbeide. Det forutsettes at spillet og konflikten avsluttes hvis USA velger å samarbeide. Hvis USA velger å ikke samarbeide, får EU valget mellom å forholde seg passiv (status quo) eller å anlegge sak mot USA i WTO. EUs valg er dermed betinget. Nytteverdiene i spillet er vilkårlige i den forstand at de ikke tilsvarer noe egentlig tall på belønning eller kostnad, men er ment til å gi en bedre forståelse av en relativ nyttevurdering. EU har som sagt fullkommen informasjon om hvilket trekk USA har foretatt før det er aktuelt for EU å velge.

USAs preferanser er rangert som følger (hvorav 1 er best og 3 er dårligst):

- 1) USA samarbeider ikke og EU velger status quo (T),
- 2) USA samarbeider (R), og
- 3) USA samarbeider ikke og EU tar saken til WTO (T- K- C).

USAs strategi er å ikke samarbeide hvis EU forholder seg passiv, men å samarbeide hvis EU tar saken til WTO.

EUs preferanser er rangert som følger (hvorav 1 er best og 3 er dårligst):

- 1) USA samarbeider (R),
- 2) EU tar saken til WTO hvis USA ikke samarbeider (S+K- C), og
- 3) EU velger status quo hvis USA ikke samarbeider (S).

EUs strategi er å ta saken til WTO hvis USA ikke samarbeider.

Argumenter for USAs rangering kan være at det er forbundet en stor økonomisk og politisk kostnad for USA med å oppheve eksportsubsidiene. For det første vil det ramme den delen av industrien som er avhengig av og nyter godt av subsidiene. For det andre vil det være en politisk kostnad forbundet med de arbeidstakere og

potensielle velgere som rammes. Det vil også innebære en politisk kostnad å innrømme feil og foreta endringer i et nasjonalt skattelovverk (spesielt i et valgår) etter press fra EU. I denne modellen rangeres det imidlertid som dårligere at EU tar saken til WTO, enn at subsidiene oppheves. Grunner for dette kan være at en avgjørelse i WTO skaper en juridisk presedens, hvilket åpner for at andre land også kan kreve erstatning i forbindelse med eventuelle ulovlige eksportsubsidier i USA (Shaffer 2003: 45). Jeg antar at det kan være mer krevende for disse landene å oppnå innrømmelser fra USA i bilaterale forhandlinger, enn i kjølvannet av en eventuell dom i WTO. Det vil i denne modellen derfor være ønskelig for USA å imøtekomme EUs krav bilateralt.

Argumenter for EUs rangering kan være at det er betydelige summer å tjene for europeisk næring ved en opphevelse av eksportsubsidiene i USA. Spesielt Airbus, og dette firmaets lansering av den nye flymaskinen A380, kan nevnes som eksempel på et firma som vil oppnå fordeler i forhold til Boeing i USA. Airbus er forøvrig part i en separat konflikt med Boeing i WTO, hvor USA anklager EU for ulovlig subsidiering av Airbus⁷. Det vil derfor være ønskelig for EU å føre saken i WTO framfor å forholde seg passiv, hvis USA velger å ikke samarbeide. Det er imidlertid kostbart og tidkrevende å føre en sak i WTO, slik at nytten blir noe redusert (C) for EU i forbindelse med en eventuell dom i WTO (i forhold til at USA opphever subsidiene etter bilaterale forhandlinger). Reduksjonen i nytte ved å ta saken til WTO har også sammenheng med at EU selvsagt ikke er sikret medhold i en WTO- sak, hvilket jeg vil komme inn på senere i dette kapitlet.

For å finne spilllets løsning begynner vi med det siste trekket i modellen. EU foretrekker å ta saken til WTO framfor å velge status quo, gitt at USA ikke samarbeider, angitt ved den lille haken. USA vil foretrekke sitt nest beste utfall framfor sitt dårligste, og vil derfor samarbeide framfor at EU tar saken til WTO. Det

⁷ Se "European Communities- Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft", WT/DS316 i WTOs saksregister. Se også "United States- Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft", WT/DS317.

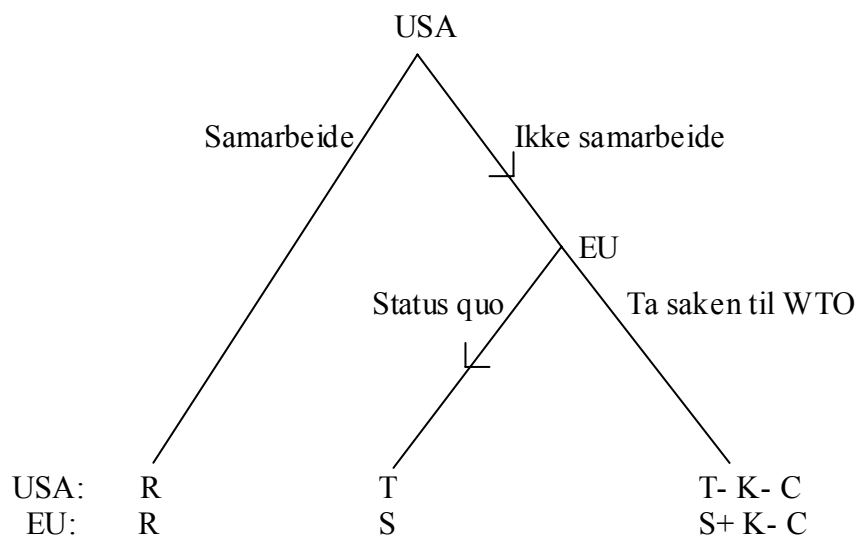
blir da spillets løsning, for tilfellet med EU som "tøff" spillertype. Slik baklengs induksjon eliminerer dominerte strategier og fører til en delspill- perfekt likevekt. USAs strategi om å ikke samarbeide er dominert av å samarbeide, siden det gir en høyere nytte. EUs strategi om å velge status quo er dominert av å ta saken til WTO. Avvik fra likevektsstrategien vil gi et dårligere resultat for både USA og EU, og vil derfor være irrasjonelt. Løsningen er optimal i Pareto- forstand, da det ikke finnes andre utfall som er bedre for én spiller uten å være dårligere for en annen.

3.6.2 Fullstendig informasjon om EU som type "ettergivende"

Spillertypen "ettergivende" kjennetegnes ved at EU ikke er villig til å ta saken til WTO, gitt at USA ikke samarbeider. EU er nå en type som for eksempel ikke ønsker å ta merkostnaden ved å føre en sak i WTO eller å risikere å tape saken.

Spillet ser ut som følger:

Figur 5.



I modellen gjelder at $K < C$, det vil si at kostnaden ved å ta saken til WTO ikke veies opp av kompensasjonen. En trussel av EU om å ta saken til WTO vil derfor ikke være troverdig. USA har de samme preferansene og strategi som i modellen hvor det var fullstendig informasjon om EU som ”tøff”. EU har derimot endret sine preferanser, slik at de angir en alternativ måte for USA å oppfatte EU på. USA har nå fullstendig informasjon om EU som ”ettergivende”. Det er fullkommen informasjon også i denne modellen.

EUs preferanser er nå rangert som følger (hvorav 1 er best og 3 er dårligst):

- 1) USA samarbeider (R), 2) EU velger status quo hvis USA ikke samarbeider (S), og
- 3) EU tar saken til WTO hvis USA ikke samarbeider (S+K-C).

EUs strategi er nå å velge status quo, gitt at USA ikke samarbeider, framfor å ta saken til WTO.

Argumenter for at ”ettergivende” kan være en plausibel type på EU, kan være at en dom i WTO kan skape presedens. Følgen av dette kan være at anklager i en sak viser seg å være anklaget i en annen sak på et senere tidspunkt. Det er derfor viktig å foreta grundige risiko- og kostnadsvurderinger hvis anklager selv har liknende handelsbarrierer som den utfordrer. USA ba i begynnelsen av 2005 om at det ble opprettet et eget panel i WTO for å vurdere lovligheten av de omfattende europeiske subsidiene av Airbus⁸. Det er hevdet at denne konflikten vil avdekke ulovlige subsidier hos begge parter. USA har hevdet at det ikke er riktig at den amerikanske næringen skal lide på grunn av forskjellige skattelovverk. Det har blitt vist til ”Gentleman- avtalen” fra 1981 at EUs eksportlovverk kan gi samme virkning som det amerikanske.

Det er også nærliggende å anta at EU ønsker en bilateral løsning, hvis de reelle motivene i denne saken ikke er å imøtekomme de europeiske interessene som er

⁸ Se “European Communities- Measures Affecting Trade in Large Civil Aircraft”, WT/DS316 i WTOs saksregister.

rammet av FSC- lovverket, men snarere å oppnå fordeler i kopling med andre saker, som for eksempel jordbruksreformer i Doha- forhandlingene. Slike sakskoplinger er enklere å oppnå i bilaterale forhandlinger.

Spilletts løsning blir nå en annen. I spillets siste trekk foretrekker EU nå å velge status quo framfor å ta saken til WTO, gitt at USA ikke samarbeider. USA får nå oppfylt sitt høyeste ønske ved verken å samarbeide eller å måtte forsvare seg i WTO som en følge av det. EU velger nå sitt nest høyeste ønske, det vil si status quo, gitt USAs manglende samarbeid. Dette blir spillets delspill- perfekte løsning. Nå er USAs strategi om å samarbeide dominert av å ikke oppheve subsidiene, mens EUs strategi om å ta saken til WTO er dominert av å velge status quo.

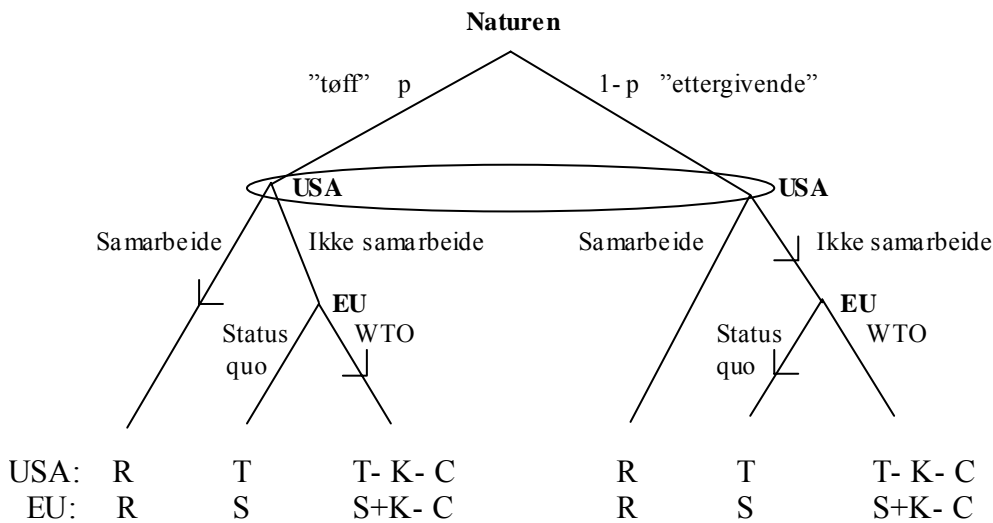
USA vil velge å samarbeide hvis det er fullstendig informasjon om EU som typen ”tøff”. Hvis USA derimot med sikkerhet vet at EU er av typen ”ettergivende”, vil resultatet bli at USA ikke samarbeider. Det er imidlertid mer realistisk å anta at USA i virkeligheten har måttet foreta en sannsynlighetsvurdering av hva slags type EU egentlig er. I det politiske spillet er det sjelden at partene framstår med åpne kort (om sin type) i situasjoner med forhandlinger og konflikt. Det er derfor aktuelt å endre på forutsetningene om fullstendig og fullkommen informasjon i en større modell.

3.6.3 Ufullstendig informasjon

USA har nå ufullstendig informasjon om EUs strategiske type. Spillet må derfor analyseres som om det også er ufullkommen informasjon om spillets historikk. Dette illustreres ved å inkludere naturen som en (uegentlig) spiller.

Spillet ser ut som følger:

Figur 6.



"Naturen" har første trekk i spillet, det vil si at en form for tilfeldighetsmekanisme avgjør hvorvidt USA befinner seg i den venstre eller den høyre delen av spillet. Dette trekket er ikke observerbart for USA, som dermed har usikker informasjon, men det forutsettes at EU kjenner sin egen type. Den aktuelle sannsynlighetsfordelingen er åpent kjent som $p = \text{"tøff"}$ og $1-p = \text{"ettergivende"}$. Den store avlange sirkelen markerer at USAs informasjonsmengde består av to noder, eller stikryss, hvilket illustrerer situasjonen med usikker informasjon om naturens trekk. Det optimale trekket til USA er betinget av hvilken node de befinner seg ved, og beregnes ved å vekte nytten for hvert handlingsalternativ fra hver av nodene i informasjonssettet med sannsynligheten for at USA befinner seg ved denne noden, og summerer. På den måten finner vi den forventede nytten (FN) for USA.

$$FN_{USA} (\text{Samarbeide}): p(R) + (1-p)R = R$$

$$FN_{USA} (\text{Ikke samarbeide}): p(T-K-C) + (1-p)T = -pK-pC+T$$

Det vil være rasjonelt for USA å samarbeide når:

$$FN_{USA} (\text{Samarbeide}) > FN_{USA} (\text{Ikke samarbeide})$$

$$R > -pK - pC + T$$

$$R > T - p(K+C)$$

$$P(K+C) > T - R$$

$$p > \frac{T - R}{K + C}$$

USAs vurdering av sannsynligheten for at EU er en "tøff" type (p) må være større enn $\frac{T - R}{K + C}$ for at det skal være rasjonelt å samarbeide. Det vil være rasjonelt for USA å ikke samarbeide, hvis de vurderer sannsynligheten for at EU er "tøff" som mindre enn $\frac{T - R}{K + C}$. For $p < \frac{T - R}{K + C}$ vil altså USA velge å ikke samarbeide og EU vil ta saken til WTO hvis "tøff" eller velge status quo hvis "ettergivende". Disse utfallene utgjør spillets bayesianske perfekte likevekter. En bayesiansk perfekt likevekt består av "et sett av strategier som er beste svar mot hverandre for alle mulige delspill, gitt spillernes virkelighetsoppfatninger" (Hovi 2003b). Spillere som følger en slik strategi maksimerer dermed nytte i situasjoner med ufullstendig og ufullkommen informasjon. Den første likevekten hvor USA velger å samarbeide ved $p > \frac{T - R}{K + C}$, er ikke-separerende i den forstand at spillet avsluttes uten at EU har foretatt et trekk som avslører den faktiske strategiske typen. Den siste likevekten er separerende i den forstand at USA etter spillets slutt ikke lenger er usikker på EUs strategiske type; EU vil ha tatt saken til WTO hvis "tøff" eller valgt status quo hvis "ettergivende".

USAs virkelighetsoppfatning, det vil si subjektive vurdering av EUs spillertype, kan oppdateres formelt ved hjelp av Bayes' regel:

$$P(A/B) = P(B/A) \times P(A) / (P(B/A) \times P(A) + P(B/\sim A) \times P(\sim A)) \quad (\text{Hovi 2004}).$$

I formelen har symbolene følgende betydning:

P = sannsynlighet

A = EU er ”tøff”

$\sim A$ = EU er ”ettergivende”

B = EU tar saken til WTO

$P(A) = p$

$P(\sim A) = 1 - p$

$P(B/A) = 1$ (100 % sikkert at EU tar saken til WTO, hvis de er ”tøffe”)

$P(B/\sim A) = 0$ (0 % sikkert at de tar saken til WTO, hvis EU er ”ettergivende”)

Hvis vi setter inn i formelen over, får vi følgende regnestykke:

$P(A/B) = 1 \times p / (1 \times p + 0 (1 - p)) = p/p = 1$. Dette betyr at det er 100 % sikkert at EU er ”tøff”, hvis de tar saken til WTO.

Hvis $p > \frac{T - R}{K + C}$ og USA dermed finner det rasjonelt å samarbeide, får vi:

$P(B/A) = 0$

$P(B/\sim A) = 0$

$0 \times p / 0 \times p + 0 (1 - p) = 0/0$. Med 0 i nevner blir sannsynligheten ikke definert. Vi kan bare bruke Bayes’ regel til å oppdatere virkelighetsoppfatninger langs likevektsstien. Vi kan med andre ord ikke finne sannsynligheten for at EU vil ta saken til WTO, gitt at USA samarbeider, hvilket utgjør en strategi som EU aldri ville benyttet.

Verdiene av T, R, K og C vil avgjøre om USA vil samarbeide ($p > \frac{T - R}{K + C}$). Jo større telleren er i forhold til nevneren, jo større risiko er USA villig til å løpe for at EU tar saken til WTO. Større T gir med andre ord et incentiv til å bryte samarbeidet. Omvendt gjelder at jo større nevneren er i forhold til telleren, jo mindre risiko er USA villig til å løpe for at EU tar saken til WTO. Større R, K og C vil gi større incentiv til å samarbeide. At USA i virkeligheten ikke ga tilstrekkelige innrømmelser overfor EU, kan være en indikasjon på at de var villige til å løpe en høy risiko for at EU ville ta saken til WTO, framfor å samarbeide. En forklaring på dette kan være at USA vurderte at EU hadde mer å tjene på en bilateral løsning og at hele FSC- saken kun var et forsøk på å tvinge USA til å forholde seg til EU bilateralt. FSC- saken var i stor grad initiert av Kommisjonen og ikke europeisk industri (Hocking, B. og McGuire, S. 2002: 466). En rimelig tolkning kan være at USA forholdt seg til alternativet med en WTO- sak som en bløff fra EUs side. Dette kan ha hatt betydning for innholdet i den kompensasjonen som USA tilbød EU; hvis USA anså det som lite sannsynlig at EU ville ta saken til WTO, kan nivået på kompensasjonen ha vært lav. En diskusjon av nivået på dette tilbudet vil jeg komme tilbake til senere. En annen forklaring kan være at nytten ved å bryte (T) var så stor at et samarbeid ikke var lønnsomt. Det kan være at verken kompensasjoner i WTO eller innføring av sanksjoner ville oppveie nytten av subsidiene.

3.6.4 Usikkerhet om konsekvenser

En alternativ forklaring kan være at en trussel om å ta saken til WTO ikke var tilstrekkelig alvorlig. Verken EU eller USA var sikret medhold i WTO. USA hevdet, som sagt, at amerikansk skattelovgivning i utgangspunktet ikke var et WTO-anliggende. Hvis EU fikk medhold i sine anklager, var det ikke sikkert at nivået på de sanksjoner som det eventuelt ble gitt tillatelse til var tilstrekkelig høyt til at det ville lønne seg for USA å samarbeide. Det kan med andre ord være at USA ikke anså WTO som en ulempe, det vil si $(K+C)$ som høyere enn T. Det var ikke engang sikkert

at EU ville søke om eller benytte seg av en eventuell tillatelse til å iverksette sanksjoner, fordi de kunne risikere å ramme egne handelsinteresser (Hocking, B. og McGuire, S. 2002: 467).

EU fikk både medhold og autorisasjon til å iverksette sanksjoner mot USA. Disse ble imidlertid opphevet i påvente av lovede reformer av det amerikanske skattelovverket. Denne "samarbeidslinjen" kan ha lagt til rette for en amerikansk trenering. En måte å unngå slike situasjoner på, kan være å la sanksjonene gjelde inntil det er etablert at USA har oppfylt sine krav i henhold til WTOs anbefalinger. Det er en tvetydighet i at WTO- lovverket angir at formålet med sanksjonene ikke ment til å straffe den som bryter sine handelsforpliktelser, men inngår som del av en strategi for å få medlemslandene til å overholde dem. Ved mekling om nivået for tillatte sanksjoner i WTO- konflikter tas det ikke hensyn til den skade som anklager har lidd forut for anmeldelse i WTO. Videre er det ingen krav i WTO om at sanksjoner kun skal ramme den som tjener på ulovlige subsidier. Stater står relativt fritt til å bestemme hvordan sanksjonene skal iverksettes. WTO bestemmer bare nivået på sanksjonene og innenfor hvilken sektor disse skal iverksettes. Det finnes heller ingen faste ordninger for kompensasjon til uskyldige tredjeparter som rammes av sanksjoner, hvilket kan føre til at anklager avskrekkes fra å innføre autoriserte sanksjoner.

En obligatorisk kompensasjon til tredjeparter kunne for eksempel inngå som en del av eller en betingelse for de autoriserte sanksjonene. Det kan være grunnlag for å vurdere om incentivet til å overholde sine forpliktelser i WTO styrkes hvis partene pålegges å gjøre opp for seg ved brudd på avtalen, og da innenfor mer spesifikke rammer satt av WTO. Dette kan øke effektiviteten til sanksjonene og gi større legitimitet til WTO som konfliktløsningsorgan. Mot dette er det hevdet at et høyere nivå på de autoriserte sanksjonene i WTO kan føre til ytterligere skjevheter innenfor handelen, spesielt for utviklingsland (Esserman og Howse 2003). Derfor vil partene i en konflikt ofte tjene på en bilateral løsning framfor en juridisk løsning.

4. To- nivå spill og nasjonale preferanser

Dette kapitlet vil først redegjøre kort for Putnams to- nivåteori og hovedbegreper. Ved å anvende teorien på FSC- konflikten vil subnasjonale gruppers betydning komme tydeligere fram enn ved bruk av enhetlig aktør- teori. Det vil bli gitt en innføring i formelle og uformelle sider av ratifiseringprosessen som er relevante i forbindelse med de forslagene til løsning som har kommet på bordet i konflikten.

Robert D. Putnam (1988) viser hvor viktig det er å kople det nasjonale og det internasjonale nivået sammen i analysen av internasjonale politiske fenomener. Han stiller seg spørsmålet om tolkninger av slike analyser skal skje i lys av nasjonale årsaker og internasjonale effekter, eller internasjonale årsaker og nasjonale effekter. Svaret er at disse faktorene må sees i sammenheng og at samspillet mellom dem må være med i analysen (Putnam 1988: 430). Den avhengige variabelen i studiet av interaksjonen mellom det nasjonale og det internasjonale nivået, må være spesifikke politiske utfall ("specific policy developments"). Han viser til tidligere forskning hvor fokus har vært på for eksempel utviklingen av overnasjonale institusjoner, gjensidig avhengighet og internasjonale regimer, men hvor fokus i utilstrekkelig grad har vært på den rolle som nasjonale faktorer spiller. De nasjonale determinanter for utformingen av utenrikspolitikk og internasjonale relasjoner, finner man ved å se på blant annet partier, sosiale klasser, interessegrupper, lovgivende forsamling og til og med den offentlige opinion og politiske valg (ibid.: 432). På den måten forhindrer man et ensidig fokus på utøvende politiske organer og andre institusjonelle konstruksjoner som premissleverandører for en enhetlig politikk.

4.1 The "chief negotiator" og nivåene i forhandlingsprosessen

I forhandlingssituasjoner vil partene ofte være representert med flere forhandlere med et mandat til å forhandle på vegne av de mange. For enkelhets skyld ser Putnam for seg partene som representert ved én sjefsforhandler, the "chief negotiator". Denne kan for eksempel være en lederrepresentant for myndighetene eller en representant for en eller annen offentlig eller privat organisasjon. I FSC- saken har flere slike sjefsforhandlere skiftet på å representere sine respektive land. For EUs vedkommende er det spesielt handelskommisssærene Leon Brittan, Pascal Lamy og Peter Mandelson som i tur og orden har innehatt den viktige rollen. I USA var sjefsforhandleren først en representant fra skattemyndighetene (IRS), før handelsrepresentanten (USTR) Charlene Barshefsky overtok. Nåværende USTR er Rob Portman. Det bør nevnes at forholdet mellom Brittan og Barshefsky var spesielt vanskelig, og ble av enkelte ansett som til hinder for en gunstig løsning på konflikten. Den misstemning overfor både WTO som institusjon og Brittan som handelskommisssær som eksisterte i Europaparlamentet som følge av tapene i banan- og hormon- sakene, har av enkelte blitt tolket som av betydning for Brittans strategi om å innlede WTO- forhandlinger i FSC- saken (Hocking og McGuire 2002: 458- 459). Putnam viser til at et skifte i maktbalansen på nivå 2 kan oppstå som følge av internasjonale forhandlinger, slik at sjefsforhandleren kan forfølge utfall som han ellers ikke ville hatt anledning til nasjonalt (Putnam 1988: 457). En antakelse går derfor ut på at en spektakulær seier i WTO ville gi en større politisk gevinst for Brittan enn det en avtale under bordet kunne gi.

Hva som er nasjonale preferanser er i mange tilfeller vanskelig å fastslå. Det kan være avhengig av relativ statsstyrke, hvilket er vanskelig å måle uavhengig av partier, sosiale klasser, interessegrupper, lovgivere, den offentlige mening og nasjonale valg (Putnam 1988: 432). Graden av enhetlighet/ fragmentering på det subnasjonale nivået har betydning for den relative styrken til å forhandle internasjonalt. Putnam ønsker å

vise hvordan internasjonale forhandlinger er nært knyttet til nasjonale prosesser ved å dele analysen opp i nivåer. Sjefsforhandlerne møtes på nivå 1 for å forhandle seg fram til en forsøksvis avtale. At avtalen er forsøksvis betyr at den er avhengig av å ratifiseres på nivå 2. På nivå 2 møter sjefsforhandlerne sine respektive berørte parter, det være seg nasjonen i sin helhet (gjennom for eksempel stemmegivning ved valg) eller subnasjonale grupper, for å forhandle om hvorvidt den avtalen som er vedtatt på nivå 1 kan godtas. Kravet om at avtalen må ratifiseres på nivå 2 er med på å binde nivåene sammen. Han påpeker også betydningen av den forventning som foranlediger forhandlingene på nivå 1. En forventning forut for nivå 1-forhandlingene om at den foreløpige avtalen ikke vil bli ratifisert på nivå 2, kan føre til at forhandlingene bryter sammen på nivå 1. Brudd kan derfor oppstå som følge av enten et forestilt eller et reelt manglende ratifikasjonsgrunnlag. Forhandlingene kan være gjentatte, slik spill kan gjentas, i den forstand at partene møtes flere ganger i to-nivåprosessen for å prøve ut forskjellige avtaler og utforske hverandres ratifikasjonsgrunnlag. Forskjellige arenaer har i forskjellige faser av FSC- konflikten dannet grunnlaget for nivå 1- forhandlingene. De begynte som konsultasjoner, men endte på WTOs bord.

4.2 Ratifikasjon på nivå 2

Etter å ha redegjort for noen av hovedbegrepene i Putnams teori, vil det nå gås mer over til en fortløpende anvendelse av teorien i analysen.

Ratifikasjonsprosesser på nivå 2 varierer avhengig av hvilke parter som er involvert og av sakens natur, men felles for dem er kravet om at en avtale som er vedtatt på nivå 1 enten må vedtas eller forkastes. Ratifisering utelukker med andre ord endringer eller tillegg til den foreløpige avtalen. Hvis avtalen ikke kan godtas i sin opprinnelige form av begge parter, må forhandlinger på nivå 1 gjenopptas (Putnam 1988: 437). Partene kan ha forskjellige konstitusjonelle (eller andre typer formelle) regler for

beslutningsprosedyre ved ratifikasjon av internasjonale avtaler. Disse kan bestå av formelle krav til stemmegivning innenfor forskjellige institusjoner. Det vil da variere hvor mange stemmer som kreves for at avtalen blir ratifisert. Svært forenklet kan det sies at det i utpregede diktaturer ikke finnes demokratiske beslutningsprosesser for å ratifisere en avtale, men at det i demokratier stilles strenge krav til slike prosesser. I FSC- saken og demokratier som EU og USA er det nødvendig å gå i dybden for å finne ut hvilke prosesser og grupper som har hatt betydning for ratifiseringen. I denne analysen er det blant annet behov for å se på de formelle kravene til stemmegivning ved lovendring i USA, siden WTO- dommen ikke har direkte effekt, men fører til at det nasjonale skattelovverket i USA må endres. Senatorer og kongressmenn i USA representerer imidlertid lokale valgkretser og må beskytte sine valgløfter til forskjellige grupper som for eksempel arbeidstakere (og skattebetalere), arbeidsgivere og investorer. Disse gruppene vil ha større eller mindre betydning for lovendringsprosessen avhengig av i hvilken grad de er organisert eller ikke og i hvilken grad de er involvert i direkte påvirkning overfor politikerne, for eksempel i form av valgbidrag eller lobbyvirksomhet. Kongressmedlemmer kan, på vegne av industrien, øve sterkt press på USTR i saker av spesielt stor betydning⁹. De kan true med å endre lovverk eller foreta budsjettforandringer for å oppnå den ønskede effekt. På den annen side finnes det sterke motkrefter til liberalisering av handelen innen den industrien som av forskjellige grunner er avhengig av statlige støtteordninger. Industrien driver motlobbyisme i saker hvor de ønsker å opprettholde status quo. Dette kan i stor grad sies å være tilfellet i FSC- saken.

⁹ I hormon- saken var den amerikanske industrien sterkt involvert gjennom sine organisasjoner og kongressmedlemmer.

4.3 Vinnermengde og forhandlingsstyrke

De forslag som kan ratifiseres ved hjelp av de ratifikasjonsmetodene som gjelder i de respektive parters kretser, danner grunnlag for vinnermengden (Putnam benytter begrepet "win- set"). Vinnermengden kan med andre ord defineres som alle de forslag fra nivå 1 som kan godkjennes på nivå 2. Det er spesielt to forhold ved vinnermengden som er av betydning for utfallet av nivå 1- forhandlingene:

1) Større vinnermengde øker sannsynligheten for en avtale på nivå 1, alt annet likt. Rammen for potensielle avtaler blir med andre ord større. For at det skal kunne inngås en avtale er imidlertid partene avhengige av at vinnermengdene overlapper, det vil si at en avtale fra nivå 1 kan ratifiseres i begge partenes kretser. Mindre vinnermengde gjør en avtale mindre sannsynlig og setter forhandlingene på nivå 1 i fare.

Putnam skiller mellom frivillige og ufrivillige brudd i forhandlinger (Putnam 1988: 438). Frivillige brudd oppstår når partene ser at det ikke finnes mekanismer som forhindrer at partene går tilbake på sine løfter. I Fangenes dilemma finnes det for eksempel et incentiv til å bryte sine løfter. Ufrivillige brudd oppstår, ifølge Putnam, når en eller begge parter ikke er i stand til å ratifisere på nivå 2 den avtalen som er inngått, og derav løfter som er gitt, på nivå 1. Partene kan imidlertid ha et incentiv til å gi løfter som de ikke har et ønske om å holde, det vil si å bløffe. Et annet relevant middel benyttet i forhandlinger som Putnam ikke inkluderer eksplisitt i sin logikk, er bruk av trusler. Jeg vil komme tilbake til den betydning som både løfter og trusler har hatt for vinnermengdene i forhandlingene mellom EU og USA.

2) Den relative størrelsen på vinnermengdene vil påvirke fordelingen av den felles nytten som inngår i avtalen fra nivå 1. Med det mener Putnam at den av partene som antas å ha størst vinnermengde også vil ha størst sannsynlighet for å måtte komme med innrømmelser i nivå 1- forhandlingene. I motsatt fall, det vil si med liten vinnermengde, vil man kunne si: "Jeg ønsker å godta forslaget ditt, men jeg vil umulig kunne få denne avtalen ratifisert i min valgkrets". Det bør presiseres at

Putnam her implisitt forutsetter at partene kan ha endogene preferanser, det vil si preferanser som er dannet under selve forhandlingene. Det er vanlig at forhandlingspartnere ønsker å unngå en slik situasjon ved å kreve at vinnermengdene og derfor også den delen av vinnermengdene som overlapper, er klart forut for forhandlingene.

4.4 Ratifikasjon i USA

Formelt er det The House of Representatives som har myndighet til å fremme forslag til helt nye skattelovverk. Den nåværende skatteloven er fra 1974, men har fått flere tillegg og rettelser i ettertid. Det er et svært omfattende lovverk som skal endres og kostnaden ved dette arbeidet skal ikke undervurderes. Når det gjelder tillegg og rettelser av skatteloven har Senatet og Representantenes hus lik myndighet til å fremme forslag. Ved lovsaker er det et formelt krav om at det foretas en avstemning i begge kamre over forslagene og at det er enighet om et identisk utkast før forslaget sendes til Presidenten for signering. Arbeidet med å forene lovforslagene foregår i en House Senate Conference Committee og kan være svært tidkrevende. Dette kan kalles den demokratiske avstemningsmåten eller ratifiseringsmetoden, hvor et forslag enten vedtas eller forkastes ved en formell avstemningsmetode.

Kompetansen og ressursene i USA i forbindelse med handelssaker befinner seg i stor grad hos private næringslivsinteresser. Strategier i forbindelse med konflikter utarbeides av myndighetene i et nært samarbeid med slike organiserte interesser. De offentlige handelsrepresentantene i USTR har som regel erfaring fra privat næringsliv og vet derfor hvordan ting fungerer. Ratifisering av potensielle konfliktløsninger i FSC- saken er derfor også avhengig av de berørte næringslivsinteressene som det forhandles på vegne av. Disse interessene vil ha stor betydning overfor USTR når det gjelder eventuelle kompensasjonsordninger, men også overfor Kongressen når det gjelder innholdet i eventuelle lovendringer. De vil være svært opptatt av å beskytte

den fordelene de har hatt av subsidiene. Eksplisitte og implisitte krav gjennom lobbyvirksomhet eller direkte økonomisk bidrag vil derfor potensielt være utslagsgivende for hvilke avtaler fra nivå 1 som lar seg ratifisere på nivå 2.

4.5 Ratifikasjon i EU

I EU er det medlemslandenes ministere som, gjennom deltakelse i Unionsrådet, har den formelle myndighet til å fatte beslutninger som angår eksterne relasjoner, inklusive eksterne handelssaker. Beslutninger fattes som regel med kvalifisert flertall, (Førland og Claes 1998: 108). Unionsrådet har imidlertid i stor grad delegert myndigheten i handelssaker til Kommisjonen, som har opparbeidet en betydelig kompetanse og autonomi i slike saker. Kommisjonen fatter sine beslutninger med simpelt flertall, men i tilfeller hvor det kan være aktuelt å innføre eksterne unilaterale eller multilaterale handelssanksjoner er det nødvendig å innhente formell godkjenning fra Unionsrådet. I slike handelsspørsmål fatter også Unionsrådet sine beslutninger med simpelt flertall, men er opptatt av en størst mulig grad av konsensus. Private interessers mulighet til å påvirke de offentlige beslutningsprosessene i EU er i liten grad formalisert. Likevel har det skjedd en oppblomstring av slik virksomhet både nasjonalt og på EU- plan. Inkorporering av interesser gjennom lobbyvirksomhet står nå mer sentralt i forbindelse med informasjonsinnhenting og rådgivning forut for vedtak i Kommisjonen.

I forbindelse med FSC- saken går en oppfatning ut på at Airbus Industrie, med støtte fra franske myndigheter, sammen med en liten (anonym) gruppe av andre bedrifter bragte saken til Kommisjonens bord etter å ha blitt presentert med tall på hvilke fordeler Boeing hadde av FSC- systemet (Hocking og McGuire 2002: 459). Oppfatningen blant både amerikanske og europeiske byråkrater var imidlertid at berørte parter i EU i liten utstrekning øvet press på Kommisjonen eller ble konsultert forut for eller under de bilaterale forhandlingene med USA (ibid: 458- 459).

Reaksjonen hos store organisasjoner innenfor det private næringslivet, som the Confederation of British Industry (CBI) og UNICE (Union of Industrial and Employers' Confederation in Europe), var at de i liten grad var forberedt på konflikten. Kommisjonen var med andre ord relativt autonome i forbindelse med ratifikasjon av beslutninger om å initiere en konflikt med USA, avvise kompensasjon og til slutt overføre saken til WTO. Etter at saken var overført til WTO, og USA gjentatte ganger viste manglende evne til å implementere de vedtak som gikk fram av domsavsigelsene, ble det etter hvert klart at det var nødvendig å ta stilling til eventuelle sanksjoner. I denne sammenheng fikk berørte parter i EU 60 dager på seg til å vurdere en foreløpig liste over firmaer som ville bli rammet av eventuelle sanksjoner.

4.6 Vinnermengde og forhandlingsstyrke i FSC- saken

For å finne hvilke forslag som kom på bordet og hvilke avtaler som var ratifiserbare i FSC- saken, har jeg valgt å se på prosessen slik den innledningsvis i perioden 1997-98 befant seg på et bilateralt nivå med potensielle bilaterale løsninger, men hovedsakelig slik den etter hvert ble overført til WTOs tvisteløsningsorgan, the Dispute Settlement Body (DSB). På slutten av 80- tallet og begynnelsen av 90- tallet var interessen for konflikten minimal. Oppmerksomheten var rettet mot forhandlingene i Uruguay- runden og etableringen av WTO i 1995 med en bindende konfliktløsningsprosedyre. EUs fornyede anklager i forbindelse med subsidiene kom i etterkant av dette og førte til tre runder med resultatløse konsultasjoner med USA. Årsakene til at konflikten ikke lot seg løse uten ekstern mekling av en tredjepart er mange og sammensatte.

Det mest nærliggende å se på først er selvsagt de begrensninger som konfliktens økonomiske rekkevidde og juridiske vurderingsgrunnlag la på mulighetene for en løsning. FSC- saken stiller konflikter om hormonbehandlet kjøtt eller lisenser for

import av bananer fullstendig i skyggen når det gjelder verdien av den handel som er involvert eller størrelsen på de sanksjoner det er gitt autorisasjon til å innføre. Det har blitt estimert at det foregår eksport til en årlig verdi av 250 milliarder dollar gjennom FSC- systemet. EU har hevdet at FSC- konflikten omfatter nær halvparten av den amerikanske eksporten (Hocking og McGuire 2002: 456). Amerikanske kilder hevder at betydningen for handel mellom EU og USA er minimal; det samlede skattefradraget som bedrifter benytter som følge av FSC- systemet beløper seg bare til 1 prosent, det vil si 2,5 milliarder dollar, og er først og fremst juridisk berettiget med hensyn på den avtalen som ble inngått mellom partene i 1981. Denne avtalen var som sagt kommet i stand som en følge av at EU og USA skattlegger næringen på helt forskjellige måter. Skattefradraget er i så måte delvis begrunnet med at den skal bøte på de fordeler som tilfaller europeiske bedrifter som følge av deres skattesystem, men også den relative ulempen som følger av at den amerikanske eksportnæringen i noen tilfeller risikerer å betale dobbel skatt. På bakgrunn av dette anså USA eksportsubsidiene for å være legitime ut i fra et juridisk og økonomisk perspektiv.

Formålet med eksportsubsidiene har også vært å stimulere til økt eksport med tilhørende økte inntekter og opprettelse av nye arbeidsplasser, for å bøte på et økende handelsunderskudd i USA. Subsidiene er i den forbindelse populære både blant politikere i forhold til deres valgkretser, blant velgere og arbeidstakere, arbeidsgivere, investorer og andre som har hatt økonomiske interesser i eksportbedriftene. Denne populariteten og løftene om økt velferd for det amerikanske folket har overskygget motstanden fra tilhengere av generell handelsliberalisering. Det bør imidlertid nevnes at det har blitt rettet kritikk mot den reelle økonomiske fordelingen av eksporttiltakene. Det vises til en manglende dokumentasjon på at økte inntekter for bedriftene faktisk investeres i nye arbeidsplasser. I tråd med klassisk økonomisk teori tar ikke proteksjonistiske tiltak i form av subsidier hensyn til komparative kostnadsfordeler, og en positiv økonomisk velferdsøkning for den som subsidierer og dens handelspartnere uteblir ofte. Snarere kan tiltakene føre til økte krav om

proteksjonistiske tiltak også i andre land. Dette kan være med på å forklare den separate konflikten mellom Airbus Industries og Boeing i WTO, og gir et eksempel på det aggressive konkurranseforholdet som eksisterer mellom EU og USA.

EU, på sin side, har en annen økonomisk og juridisk vurdering av FSC- konflikten. Lovligheten av skattefradraget ble avvist fordi avtalen fra 1981 var inngått med referanse til GATT- reglene, og siden den tid var WTO etablert. EU stod fast på at FSC- systemet innebar en ulovlig eksportsubsidiering i henhold til WTO- lovverket og at en endring av det amerikanske lovverket var nødvendig for å forhindre at europeiske interesser led økonomisk. I forbindelse med argumentet om beskyttelse mot dobbel skatt, ble det vist til at det eksisterer særskilte regler i USA som skal forhindre dette, i tillegg til bilaterale særavtaler med for eksempel the Virgin Islands om tilbakeføringer og liknende i tilfeller med dobbel beskatning. Partene var med andre ord uenige om det økonomiske og juridiske grunnlaget for å vurdere lovligheten av FSC, hvilket bidrar til å gjøre en løsning vanskelig. I første omgang ser det derfor ut til at en opphevelse av eksportsubsidiene ikke befant seg innenfor USAs vinnermengde.

Det politiske aspektet ved konflikten er ikke mindre vanskelig. Den trekker lovligheten av USAs interne skattelovverk i tvil med henvisning til lovverket i en internasjonal handelsorganisasjon som det i utgangspunktet var vanskelig å få ratifisert av konservative republikanske krefter i amerikansk politikk. Den nye konfliktløsningsprosedyren i WTO opphevet den veto- retten som tidligere hadde vært gjeldende i GATT, og var ifølge "hauker" i amerikansk politikk et angrep på den nasjonale suverenitet. I så måte var det en generell uvilje hos deler av det politiske miljøet i USA til å la handelskonflikter bli avgjort på den multilaterale arena. Som regel har dommer i WTO resultert i kun administrative endringer. Det er første gang at det har vært nødvendig med en amerikansk lovendring for å overholde

forpliktelsene i WTO. I tillegg skulle dette skje i løpet av et år med presidentvalg i USA i 2000. En eventuell beslutning om å overdra konflikten til WTO utgjorde dermed en politisk kostnad for USA. I den sammenheng blir det nødvendig å svare på hvorfor USA ikke gjorde mer for å løse konflikten bilateralt. En bilateral løsning kunne være å endre lovverket uten å involvere en tredjepart, hvilket synes som det vanskeligste alternativet for USA å ratifisere av både økonomiske og politiske årsaker. En annen løsning ville være å tilby EU en eller annen form for kompensasjon. En kompensasjon kunne for eksempel koples til andre saker, som de nevnte hormon- og/ eller banan- sakene. Disse var også økonomisk viktige og politisk betente saker for EU, hvor en løsning ville innebære en stor gevinst. At tilbud om en slik form for kompensasjon ble ikke befant seg innenfor EUs vinnermengde, fortjener derfor å undersøkes nærmere.

4.7 Bilaterale forhandlingers betydning for vinnermengden

I uformelle forhandlinger står partene i prinsippet friere til å forhandle om det de måtte ønske, så lenge de måtte ønske og med et mer begrenset innsyn fra offentligheten. Rammene er med andre ord bredere med hensyn på tid og innhold, men det samme kravet om ratifikasjon gjelder som ved multilaterale forhandlinger; avtalen skal godkjennes av de berørte parter.

Med hensyn på tidsaspektet gjelder ofte at den som har tiden på sin side vil oppnå større fordeler i forhandlingene enn den som er presset for tid (Moore, D. 2004: 125-126), fordi vinnermengden er større hos den av partene som har dårligst tid, gitt at denne informasjonen er åpent kjent. Vinnermengden vil være større fordi det tilbys mer for å unngå en situasjon med brudd i forhandlingene, i tråd med Putnams punkt én (som beskrevet over). Til sammenlikning er konfliktløsning i WTO tidsmessig begrenset ved lov. I FSC- saken innebærer brudd i forhandlingene at status quo

oppretholdes, det vil si at eksportsubsidiene fortsetter å virke i USA. EU er presset for tid i den grad subsidiene ønskes opphevet så fort som mulig, og har derfor et langt større incentiv til samarbeid enn det USA har. Nå vil også vedvarende forhandlinger uten at partene kommer fram til en løsning føre til at status quo opprettholdes; subsidiene vedvarer så lenge USA ikke går med på å oppheve dem. Gitt den kostnaden det innebærer å delta i forhandlinger og den nytte sterke interesser i USA har av status quo, må årsaken til at USA i det hele tatt deltok i forhandlingene forklares.

EUs eksplisitte krav om at lovverket som tillater eksportsubsidiene må oppheves fordi de er et brudd på handelsreglene i WTO, kan ha vært en forhandlingstaktikk for å etablere en bedre forhandlingsposisjon i denne eller relaterte handelssaker.

Sakskoplinger er ikke uvanlig mellom konkurrerende økonomier; de forhandler ofte om side- effekter framfor det offisielle formålet (Hovi 1998: 58). Vinnermengden til EU kan derfor ha inkludert en eller annen form for kompensasjonsordning. WTO oppmuntrer til forlik og stiller seg ikke negativ til at saker som ikke er relatert til selve konflikten tas med i forhandlingene, hvis det kan gjøre at partene kommer til enighet (Guzman og Simmons 2002: 210).

Tilbud om kompensasjon fra USA i form av penger, hvilket forøvrig er svært uvanlig, eller forhandlingsfortrinn i enten Doha- runden eller hormon- eller banan-saken, kunne være av økonomisk og politisk interesse for EU. Dette er hva Putnam kaller ”synergistic linkage” (Putnam 1988: 447). Det innebærer at forhandlerne på nivå 1 inkluderer saker i forhandlingene som potensielt kan endre på sannsynlige utfall på nivå 2. Store næringsorganisasjoner (NGOer) uttrykte overfor både EU og USA hvor viktig Doha- forhandlingene var og bekymring over partenes problemer med å finne en felles plattform (WTO 2003). EU ventet en inkludering av ti nye medlemmer i unionen i 2004 og hadde et stort behov for å beskytte blant annet sine nye medlemmers landbruksinteresser i en revidert WTO- avtale. Likevel ble slike former for kompensasjon avvist. En forklaring på dette kan være at nivået på kompensasjonen gjenspeilet det relative forhandlingsfortrinnet som USA hadde i

forbindelse med å ha tiden på sin side i FSC- saken. En annen forklaring er at kompensasjonen manglet ratifikasjonsgrunnlag på nivå 2 i USA. Det gjelder for begge parter at det er vanskeligere å inkludere i sjefsforhandlerens mandat ordninger som ikke relaterer seg direkte til de handelsbarrierene som er gjenstand for konflikten. Hormon- og banan- sakene var amerikanske vinner- saker i WTO; innrømmelser overfor EU i denne sammenhengen ville vanskelig kunne rettfærdiggjøres overfor kjøttindustrien og banan- selskapene. Nivået på en eventuell kompensasjon måtte være lik eller overgå status quo- nytten som USA har av subsidiene for å være innenfor EUs vinnermengde. Det er sannsynlig at EU hadde kunnskap om at eventuelle løfter om kompensasjon eller fortrinn i andre forhandlinger kunne mangle ratifikasjonsgrunnlag og følgelig troverdighet. Ifølge Putnam vil forhandlinger på nivå 1 stå i fare for å bryte sammen ved mistanke om at avtalen ikke kan ratifiseres av begge parter på nivå 2. Guzman og Simmons (2002) gir støtte til noen av disse hypotesene i sin forskning på hva som får handelskonflikter til å bevege seg fra et forhandlingsnivå til et panelnivå i WTO. De konkluderer med at kostnaden ved forlik som inkluderer kompensasjonsordninger er høyere i tilfeller hvor konflikten har en alt eller ingenting karakter (et ikke-kontinuerlig gode), som for eksempel konflikter om helse- og sikkerhetsreguleringer (hormon- saken) eller opphevelse av kontroversielle eksportsubsidier (FSC- saken), enn i tilfeller hvor konflikten dreier seg om for eksempel tariffen. Tariffer er kontinuerlige og mer gjennomsiktede med hensyn på økonomisk virkning og juridisk legitimitet. Årsaker til den relativt større kostnaden er mangel på fleksible ordninger for kompensasjon i forbindelse med ikke- kontinuerlige goder. Faren er derfor større for ufrivillig brudd i forhandlingene ved urelaterte kompensasjonsordninger.

En annen viktig kostnadsfaktor for USA ved tilbud om kompensasjon, dreier seg om "the most favored nation requirement" i WTO- lovverket. Denne klausulen forplikter medlemslandene i WTO til å gi de samme konsesjoner/ innrømmelser til alle medlemslandene, når disse innebærer økt markedsadgang. På grunn av dette likebehandlingsprinsippet må et tilbud i Doha- forhandlingene om kompensasjon i form av for eksempel økt markedsadgang for EUs jordbruksprodukter til amerikanske

markeder også gjelde for andre medlemsland. På den måten kan en bilateral løsning stå i fare for å involvere flere tredjeparter og øke kostnadene ved kompensasjonen betydelig. EU hadde dessuten vist at den bilaterale avtalen fra 1981, den såkalte Gentleman- avtalen, ikke sikret et konsistent og rettslig bindende grunnlag for at de amerikanske subsidiene fikk være i fred. Det var derfor ikke troverdig at en ny bilateral avtale ville beskytte mot nye anklager fra EU på et senere tidspunkt. Dette indikerer at en multilateral løsning var innenfor USAs vinnermengde. I WTO hadde USA mulighet til å argumentere for at subsidiene var juridisk og økonomisk legitime, slik at nye krav fra EU kunne avvises.

Slike hensyn kan ha ført til at det var vanskelig å få til en bilateral løsning ved hjelp av kompensasjon. Andre virkemidler som kan påvirke motpartens oppfatning av vinnermengde i de bilaterale forhandlingene har vært implisitte trusler om å iverksette unilaterale sanksjoner. Det er rimelig å anta at USA har vurdert iverksetting av sanksjoner som en mulig følge av sin motvilje mot å inkludere opphevelse av subsidiene i vinnermengden i de bilaterale forhandlingene.

4.8 Trusler om unilaterale sanksjoner i bilaterale forhandlinger

Putnam identifiserer måter endringer i politikktutforming kan komme i stand på som følge av internasjonalt press, hvilket han kaller ”reverberation” (gjenklang)¹⁰, eller press fra det subnasjonale nivået. Jeg mener som sagt at det er en mangel at han ikke eksplisitt identifiserer den logikken som ligger i trusler om eller bruk av sanksjoner. Dette vil ha betydning for partenes oppfatning av kostnader og gevinster ved samarbeid og følgelig oppfatning av vinnermengde. Så lenge forhandlingene mellom USA og EU bærer preg av en stor grad av interessekonflikt, hvor USA

¹⁰ Min oversettelse.

verdsetter status quo høyt, må EU underbygge sine krav med trusler om en eller annen form for reaksjon for å utvide USAs vinnermengde. Virkemidler i den sammenheng kan være trusler fra EU om at det vil bli iverksatt unilaterale sanksjoner hvis USA ikke overholder sine forpliktelser, som for eksempel å avvikle noen av handelsfordelene til USA inntil subsidiene opphører. USA må da ta stilling til risikoen for slike sanksjoner og de følger som dette vil ha i forhold til de fordeler som USA har av eksportsubsidiene.

EU vedtok i 1995 The Trade Barrier Regulation (TBR), som blant annet gir unionens næringsinteresser adgang til å fremme klager til Kommisjonen på handelsbarrierer i utenlandske markeder. Hvis det kan dokumenteres at en klage er berettiget, er Kommisjonene forpliktet til å sette i gang undersøkelser, for eksempel i form av forhandlinger. Dette verktøyet kan også benyttes for å vurdere hvorvidt det foreligger bevis på brudd på de internasjonale forpliktelsene i WTO, og representerer i så måte et offensivt middel for å avdekke urettferdig handel og en implisitt trussel om at funn vil kunne føre til negative bi- eller multilaterale reaksjoner. WTO- lovverket angir defensive virkemidler som kan benyttes ved slike funn, som antidumping, anti-subsidietiltak eller andre beskyttelsesinstrumenter. Trussel om slike tiltak kan påvirke oppfatningen av hvilke interesser som er felles, det vil si hvilken del av vinnermengdene som overlapper. Med det menes at eventuelle anti- subsidietiltak fra EUs side, eventuelt etter påtrykk gjennom TBR, kan veie opp for den nytte USA har av sine eksportsubsidier og gi et incentiv til å oppheve dem. At TBR ikke ble benyttet bør derfor forklares.

Først og fremst bør det gjentas at EU har vist sterk motvilje mot USAs bruk av unilaterale virkemidler i handelspolitikken. Ved to tilfeller har EU protestert mot at USA har vært for tidlig ute med å innføre sanksjoner. I banan- saken fikk EU medhold i at USA innførte sanksjoner før tidsfristen for overholdelse var gått ut, det

vil si at sanksjonene på det tidspunktet de ble innført ikke var autorisert av WTO¹¹. Liknende anklager gjelder i hormon- saken, hvor USA blir beskyldt for ulovlig vedvarende sanksjoner (WTO 2004)¹². Det ble også gitt medhold i anklagene mot USAs bruk av Section 301. Det ble imidlertid ikke bedt om opprettelse av et panel etter EUs anklager om at USAs bruk av ”karusell- sanksjoner” er ulovlig (WTO 2000). Denne typen sanksjoner innebærer at målgruppen for sanksjonene endres med seks måneders mellomrom, slik at sanksjonene blir mer uforutsigbare og potensielt mer virkningsfulle¹³. Slike virkemidler ble benyttet av USA i banansaken. Disse sakene indikerer en uvilje hos EU til å benytte det de anser som ”urettferdige” sanksjoner uten en tilstrekkelig forankring i internasjonal handelslovgivning. Det forelå heller ingen krav fra nivå 2 i EU om å iverksette slike sanksjoner, det ble heller signalisert frykt for at sanksjoner kunne få uheldige virkninger for europeiske interesser også.

Etter at det ble tydeligere at FSC- konflikten bød på store problemer og risikerte å ramme næringsinteresser, oppsto det et behov for å utarbeide en felles strategi hos europeiske økonomiske interesser. Det var selvsagt et sterkt ønske om at saken ikke skulle ramme deres interesser, men på grunn av moderne handels kompleksitet og en myriade av linker mellom europeiske og amerikanske firmaer var det vanskelig å slå fast hva som var preferansene. I store multinasjonale firmaer med base i Europa eksisterte det mange stille, men også artikulerte allierte av amerikanske interesser på grunn av vanskelighetene med å utarbeide hva som var nytten eller kostnaden av en WTO- dom og eventuelle sanksjoner. The European- American Business Council (EABC) har tilhold i Washington D.C. og er en av de ledende organisasjonene innen transatlantisk handel og skatte- og investeringsvirksomhet. Medlemmene består av 85

¹¹ Se ”United States- Import Measures on Certain Products from the European Communities”, WT/DS165 i WTOs saksregister.

¹² Saken er under behandling.

¹³ Section 407 av the US Trade and Development Act fra mai 2000 omhandler ”karusell- sanksjoner”.

europiske og amerikanske firmaer, hvor noen er brukere av FSC- systemet mens andre er sterke motstandere. Hovedfokus for deres påvirkningsaktiviteter er Kommisjonen og medlemslandene i EU, men de deltar også i the Transatlantic Business Dialogue (TABD). TABD er kanskje den mest kjente og mest ambisiøse organisasjonen for amerikanske og europeiske private handelsinteresser og har som perspektiv at slike interesser må være tidlig involvert i potensielle handelskonflikter (Hocking og McGuire 2002: 453). Både EABC og TABD var splittet i synet på eksportsubsidiene og hadde store problemer med å hevde en felles strategi som tok hensyn til de mange forskjellige interessene som de representerer. The Organization for International Investment (OFII) er en forening som holder til i Washington og representerer utenlandske firmaer, inklusive europeiske, med datterselskaper i USA, som for eksempel Airbus. Felles for disse tre organisasjonene var et ønske om at saken måtte løses i minnelighet av frykt for at sanksjoner overfor USA kunne ha uforutsette økonomiske konsekvenser. En ”minste fellesnevner” var holdningen at WTO- regler må overholdes, men at det var kritikkverdig hvis næringslivet skulle lide for myndigheters manglende evne til å overholde internasjonale forpliktelser. Slike heterogene preferanser kan ha bidratt til å gjøre bilaterale forhandlinger vanskelig og trusler om unilaterale sanksjoner mindre troverdig. Et annet syn går ut på at Kommisjonen var i en fordelaktig posisjon til å være avvisende i de bilaterale forhandlingene og insistere på å ta saken til WTO, nettopp fordi det var et fravær av en sterk samlet opposisjon på nivå 2. Det er vanskelig å avdekke at det har foreligget en form for bedriftsstrategi bak EUs initiering av FSC- saken, verken bilateralt eller multilateralt.

Virkemidlene for næringen i USA til å påvirke myndighetene er langt mer utarbeidet og anvendt enn i EU. ”Section 301”, omfattet av paragrafene 301- 310 i the Trade Act of 1974, gir blant annet det private næringslivet i USA liknende rettigheter som TBR i EU (Shaffer, G. 2003: 21). Paragraf 302 angir at det er handelsrepresentanten (the U.S. Trade Representative, forkortet USTR), for tiden Rob Portman, som har

juridisk myndighet til å initiere en sak. Av kapasitets- og informasjonshensyn er regelen likevel at det anlegges sak etter påtrykk fra private firma¹⁴.

Kongressmedlemmer kan dessuten, på vegne av industrien i sine respektive valgkretser, øve sterkt press på USTR i saker av spesielt stor betydning, som FSC-saken¹⁵. De kan for eksempel true med å endre lovverk eller foreta budsjettforandringer for å oppnå den ønskede handling. Det er sannsynlig at vekten av disse forventningene fra nivå 2 har vært med på å påvirke USAs vinnermengde, slik at den ikke inkluderte opphevelse av subsidiene som følge av unilaterale trusler fra EU. Motstanden fra nivå 2 har gitt troverdighet til truslene om gjengjeldelser ved eventuelle sanksjoner. Det finnes sterke motkrefter til liberalisering av handelen innen den industrien som av forskjellige grunner er avhengig av statlige støtteordninger. Industrien driver motlobbyisme i saker hvor de ønsker å opprettholde status quo. I henhold til Putnams punkt 2 (som beskrevet over) vil fordelingen av gevinsten ved en eventuell bilateral løsning gjenspeile vinnermengdenes relative størrelse. Med stor motstand mot opphevelse av status quo fra USAs nivå 2 og troverdige trusler om gjengjeldelser, vil dermed EUs oppfatning av gevinst ved en bilateral løsning avta.

Store multinasjonale selskaper som Microsoft, Motorola og Boeing, det vil si de største mottakerne av eksportsubsidiene, anla sammen med andre mindre mottakere en konfronterende holdning for å beskytte sine interesser (Hocking og McGuire 2002: 461). Innledningsvis allierte disse bedriftene seg i the National Foreign Trade Councils (NFTC) arbeidsgruppe for FSC- spørsmål. Denne gruppen var i besittelse av enorme ressurser til å utarbeide løsningsforslag som skulle ta hensyn til deres interesse i vedvarende eksportsubsidier eller kompensasjon ved en lovendring. Det

¹⁴ Banan- saken er et eksempel på hvor sterke føringer det private kan legge på USTR (Shaffer, G. 2003: 23).

¹⁵ I WTO- saken som omhandler import av hormonbehandlet storfekjøtt fra USA til EU, var også industrien, gjennom sine organisasjoner og via kongressmedlemmer, sterkt involvert (ibid.: 39).

ble lagt tilstrekkelig press på den amerikanske handelsrepresentanten til at det ble rettet anklager i WTO mot Belgia, Nederland, Hellas, Irland og Frankrike (WTO 2006: 32- 33). Begrunnelsen for anklagene var at skattesystemene til disse landene ga noen av de samme eksportsubsidierende virkningene som det FSC gjorde, hvilket det også var stadfestet i "Gentleman- avtalen" fra 1981. Sterke krefter på nivå 2 i USA stilte seg med andre ord bak trusler om gjengjeldelser og kan ha forårsaket at unilaterale sanksjoner ble ansett av EU som potensielt for kostbare og derfor ikke innenfor vinnermengden. Selv om anklagene fra USA ble formelt registrert i WTOs saksregister, så kan det se ut til at det ikke var et tilstrekkelig ratifikasjonsgrunnlag for slike virkemidler i USA til at truslene ble fulgt opp av myndighetene. I tillegg til at det befant seg flere generelle tilhengere av WTO i Clinton- administrasjonen, er det antydnet at en av årsakene til motstanden mot en konfrontasjonslinje kan være at deler av den nasjonale industrien i USA anså FSC- systemet som en beklagelig øvelse i "corporate welfare", det vil si urettferdige "velferdsordninger" i favør av overrepresenterte deler av industrien (Hocking og McGuire 2002: 461). Dette kan tyde på at det var sterke, men ikke enhetlige interesser bak USAs motstand mot opphevelse av subsidiene som følge av bilaterale forhandlinger.

EUs eksplisitte trusler om at konflikten ville bli overført til WTOs panel dersom USA ikke overholdt sine forpliktelser, kan imidlertid ha vært en annen måte å forsøke å høyne USAs oppfatning av kostnad ved status quo og gevinst ved en bilateral løsning. I USAs vurdering av disse truslenes troverdighet hører det hjemme en kalkulering av risiko for en slik overdragelse og følger av en eventuell seier til EU. Tatt i betraktning at USA ikke tilbød kompensasjon i en størrelsesorden som kunne forhindre en overdragelse, må man regne med at truslene enten ikke var troverdige eller tilstrekkelig alvorlige¹⁶. En annen mulighet er at begge parter ønsket en

¹⁶ Se for eksempel "Hovi, Jon (1998): Games, Threats and Treaties. Understanding Commitments in International Relations" for en teori om bruk av trusler i internasjonale forhandlinger.

multilateral løsning, fordi de hadde en oppfatning av at verken løfter eller trusler i de bilaterale forhandlingene ville føre til den mest kostnadseffektive løsningen på konflikten. Det vil si at både EU og USA kan ha hatt en interesse i en upartisk vurdering fra en tredjepart, fordi den enes forslag til bilateral løsning ikke var innenfor den andres vinnermengde og vice versa.

4.9 Konfliktløsning i WTO

Konfliktløsningsprosessen i WTO kan bestå av flere faser. Disse er: konsultasjoner, panelutredning og etablering av rapport, vurdering av panelets rapport av en appellinstans ved eventuell anke, implementering av dommen eller avtale om kompensasjon, eventuelt mekling om innføring av sanksjoner.

I tilfeller hvor det oppstår konflikter mellom WTO- medlemmer, har begge parter anledning til å be om konsultasjoner. Partene plikter da å møte til konsultasjoner innen 30 dager, hvis ikke kan anklager be om at det opprettes et panel. Eventuelle andre berørte parter i konflikten kan da søke om innsyn i konsultasjonene. Hvis konsultasjoner ikke fører til en felles løsning innen 60 dager, kan en eller begge parter be om at det etableres et panel. Panelet består vanligvis av tre til fem uavhengige representanter fra WTOs Dispute Settlement Body (DSB), som har mellom ni og tolv måneder på seg til å komme med en endelig dom, avhengig av om saken ankes eller ikke. Hvis anklager får medhold, men den anklagede ikke implementerer dommen innen en ”fornuftig tidsperiode”, kan anklager kreve at den anklagede møter til forhandlinger i et meklingsråd om en tilfredsstillende kompensasjon. I praksis varierer ”a reasonable period of time” mellom tre og femten måneder (Anderson 2002: 236). At det åpnes for kompensasjon i en så sen fase kan gi inntrykk av WTO- prosessen som en bilateral forliksprosedyre, hvor det ikke er et ufravikelig krav at overholdelse må til for å avslutte konflikten. Hvis det derimot ikke foreligger en enighet om kompensasjon innen tjue dager, kan anklager be om autorisasjon fra meklingsråden (arbitrator) til å oppheve deler av sine forpliktelser overfor anklagede. Nivået på denne autorisasjonen skal ligge så nært som mulig opp

til den økonomiske fordel som den anklagede har hatt som følge av de ulovlige handelsbarrierene, regnet fra det forelå dom i saken og for en begrenset periode. Dette nivået gjenspeiler formålet med konfliktløsning i WTO om å gjenopprette overholdelse av avtalen, framfor å straffe overtredelse. Dette kan ha vært en viktig faktor i USAs vurdering av nytten ved multilaterale forhandlinger. En fordel ved autoriserte sanksjoner er nemlig at de som regel utgjør et gjennomsnitt av de forslagene som begge parter har lagt på bordet. Partene er da tjent med å fremme ”ekstreme” forslag i hver sin retning. USA søkte for eksempel om autorisasjon til å innføre sanksjoner til en verdi av 520 millioner dollar i banan- saken, men fikk godkjent bare 191. I hormon- saken søkte USA om autorisasjon for 202 millioner dollar, men fikk godkjent 116. Ved unilaterale sanksjoner er det i prinsippet ikke noe tak på nivået for sanksjonene. Det er likevel delte meninger om hvorvidt et høyere nivå på sanksjonene vil fremme eller hindre overholdelse av forpliktelser¹⁷. EU kan ha ansett trusselen om eller bruken av autoriserte sanksjoner som mer legitim og effektiv enn unilaterale sanksjoner, til tross for at nivået da begrenses. Jeg vil derfor se på hvilken betydning WTO- prosessen har hatt for partenes vinnermengde. Paragrafene 21.1, 22.1 og 22.2 i DSU krever ”full implementering” og ”overholdelse” (compliance) uten forsinkelse. Hvis anklager har mistanke om at implementeringen er mangelfull, kan det bes om at det opprettes et panel. Jeg vil derfor utvide ratifikasjonsbegrepet til å inkludere WTO- panelets vurdering av hvorvidt det foreligger en akseptabel implementering av WTOs anbefalinger i dommen.

¹⁷ Se for eksempel Kym Anderson (2002), Steve Charnovitz (2001) eller Susan Esserman og Robert Howse (2003).

4.10 Multilaterale forhandlingers betydning for vinnermengden

4.10.1 Ekstern juridisk tyngde

WTO- avtalen er en kontrakt mellom stater, men gjelder på vegne av handelsinteresser. Dette betyr at WTO- avtalen, prinsipielt og juridisk, etablerer rettigheter og forpliktelser for staters myndigheter, og ikke for private interesser. Myndighetene har med andre ord monopol på den formelle implementeringen og håndhevelsen av disse rettighetene og forpliktelsene. En forpliktelse som medlemslandene har til felles ved konflikter er å implementere konfliktløsningsorganets anbefalinger i god tro. Hvordan de gjør dette avhenger til en viss grad av det nasjonale lovverket i hvert enkelt medlemsland. Dette innebærer en bevegelse bort fra prinsippet om gjensidighet og kan ha gitt USA minst to fordeler: større handlefrihet overfor private interesser på nivå 2 og bedre tid til å utarbeide alternativer til eksportsubsidiene, hvis en eventuell dom skulle kreve det. Det er ikke stater som handler seg i mellom, men private handelsparter (eller statlige foretak). Statene er tilretteleggere, spesielt i USA. Likevel handler private aktører med hverandre i henhold til de betingelser som deres respektive myndigheter kan forhandle fram gjennom for eksempel multilaterale avtaler i WTO. De private interesser kan fremme sine synspunkter og bare håpe at myndighetene tar hensyn til deres ønsker.

Siden kontrakten er mellom stater, så fungerer representasjonen av private interesser gjennom diplomatisk beskyttelse. Slike interessers direkte påvirkningsmulighet i de internasjonale forhandlingene er derfor atskillig mer begrenset enn i bilaterale forhandlinger. En behandling av konflikten i WTO og en dom etter vurderinger i henhold til det internasjonale lovverket kan ha gitt en nødvendig ekstern juridisk tyngde til å oppnå andre løsninger enn i de bilaterale forhandlingene.

Signifikante politiske endringer ble lovet av USA, men ikke implementert. EU visste ikke at USA ville trenere, det vil si gjenta å implementere dommen på en

utilstrekkelig måte. Men dette er uvisst om har hatt nevneverdig betydning for valget om å føre saken i WTO, hvis man legger vekt på et motiv om ”å vinne en sak i WTO”. Dette punktet står i kontrast til målsetningen om faste juridiske og tidsmessige rammer innenfor WTO- systemet. En uendelig runddans i WTO- systemet kan oppstå ved følgende situasjon, med hjemmel i artikkel 21.5 og 22 i DSU: USA benytter seg av hele ”the reasonable period of time”, som i praksis varierer mellom 3 og 15 måneder, før lovgiverne i USA annonserer at de har revidert og implementert et nytt skattelovverk. EU på sin side mistenker at reformene ikke tilfredsstiller kravene i WTO- dommen og overfører derfor saken til panelet igjen. Panelet har da 90 dager på seg til å komme med en rapport. Rapporten kan (av begge parter) ankes inn for appelldomstolen, som har 45 dager på seg til å avgjøre om reformene holder mål. Dilemmaet går ut på at selv om både panelet og appelldomstolen rapporterer at reformene ikke tilfredsstiller kravene, så har 20-dagersfristen etter ”the reasonable period of time” nå gått ut. 20 dager er tiden EU har på seg til å søke om å iverksette sanksjoner ved manglende/ mangelfull implementering, etter at USA har benyttet hele tidsperioden for implementering. En annen tolkning av artiklene 21.5 og 22 går ut på at 20- dagersfristen gjelder fra panelet/ appelldomstolen har fattet sitt vedtak om utilstrekkelig implementering, altså ikke fra utløpet av ”the reasonable period of time”. Med eller uten en slik juridisk legitimering av trenering, gjelder det at USA kan fortsette å innføre utilstrekkelige reformer ad infinitum. Dette følger av at det ikke foreligger en klar formening i dommen av hva som skal til for å oppfylle implementeringskravet.

4.10.2 Påvirkning fra nivå 2

Det er mest aktuelt å se på konkrete subgruppers påvirkning av vinnermengde og ratifikasjonsgrunnlag under de multilaterale forhandlingene, da konflikten under de bilaterale forhandlingene i stor grad var preget at Kommisjonens krav og mandat uten særlig påvirkning fra europeiske interesser med alternative preferanser. I USA var næringslivets interesse for saken moderat inntil den ble overført til WTO og EU fikk medhold i sine anklager. Årsaker til dette kan være at berørte parter var sent ute med

å tilegne seg informasjon om følgene av opphevelse av subsidiene eller iverksettelse av sanksjoner. Alternativt var de sent ute med å redegjøre for sitt syn og gjøre det gjeldende for USAs og EUs preferansedannelse. En oppfatning gikk ut på at det ikke var i EUs interesse å stå fast ved sine krav i en så kompleks sak ved å overføre den til den multilaterale arena. Forfølgelse av saken ville sette europeiske økonomiske interesser på spill på bakgrunn av strategiske politiske overveielser og et behov for en seier over USA (Hocking og McGuire 2002: 459). Dette kan ha gitt næringslivsinteresser grunn til å tro at en overføring av saken til WTO ikke var troverdig.

En annen sannsynlig forklaring er at preferansene til berørte parter i USA var heterogene i forhold til konflikten. Først og fremst begrenser det økonomiske avhengighetsforholdet mellom EU og USA valgmulighetene i slike konflikter. Det er for eksempel beregnet at det i både EU og USA sysselsettes omlag 3 millioner arbeidstakere som følge av direkte investeringer i hverandres markeder (Hocking og McGuire 2002: 460). I den sammenheng er det vanskelig å identifisere hva som er europeiske eller amerikanske interesser og hvordan kostnadene ved eventuelle sanksjoner vil fordele seg. Videre var det vanskelig å danne en enhetlig holdning til et lovverk som ga så forskjellige fordeler til næringen avhengig av økonomiske ressurser og organisering av interesser. Det oppsto derfor et behov for å ”katalysere” de amerikanske interessene. Det var blitt fremmet klager om at USTR Charlene Barshefsky var for juridisk i sitt arbeid med å utarbeide en amerikansk strategi etter den foreløpige dommen i WTO i 1999 (ibid.: 462). I stedet var den tidligere amerikanske EU-ambassadøren Stuart Eizenstat ønsket i rollen som mekler. Han jobbet på det tidspunktet i Finansdepartementet (Treasury), og var en sentral aktør i etableringen av en transatlantisk handelsdialog i TABD. Eizenstat klarte å utarbeide en foreløpig felles politisk/økonomisk holdning i TABD med bred støtte fra næringsinteresser og deler av Kongressen. Det ble også forsøkt å skape en felles holdning i EUC, som er EU-komiteen i det amerikanske handelskammeret (AmCham). Dette er en viktig lobbykanal for amerikanske interesser som ønsker å påvirke i Brussel. Denne komiteen satte opp arbeidsgrupper med representanter fra ti

store firmaer, blant andre Dupont, IBM, Disney, Boeing og Caterpillar, som skulle enes om en strategi i FSC- saken. Målet var å forhindre en multilateral løsning av saken i WTO ved å opprette en koalisjon med europeiske bedrifter som på forskjellige måter også hadde en positiv nytte av FSC- systemet. Men de europeiske firmaene var tilbakeholdne med informasjon om sin FSC- status og skeptiske til en felles lobbyvirksomhet overfor Kommisjonen med amerikanske FSC- mottakere som hovedaktører. Da omfanget av FSC- saken ble tydelig og de amerikanske bedriftene forsto at de hadde forskjellige interesser seg i mellom, raknet samarbeidet i både TABD og EUC om en felles front og de individuelle bedriftene overtok ansvaret for sine interesser. Det lyktes med andre ord ikke bedriftene å stå samlet mot Kommisjonens overdragelse av saken til WTO.

Det ble fremmet flere lovforslag både i Senatet og i Representantenes hus for å oppheve FSC/ ETI- lovverket i tråd med WTOs anbefalinger. Sentralt i utformingen av noen av disse står William Thomas, formann i Ways and Means Committee i Representantenes hus. Hans forslag i 2002, "American Competitiveness and Corporate Accountability Act", ble nedstemt etter en lobbykampanje fra store bedrifter som Boeing og Caterpillar, som følte at det ikke ble kompensert nok for den ekstra skattebyrden som møter amerikanske firmaer med transatlantiske økonomiske interesser (United States Law and Tax News 2006). Det ble argumentert for at økonomisk støtte var legitimert ut i fra et behov for å veie opp for følgene av ulike skattesystemer. Slike argumenter var sentrale i USAs forsvar i WTO: FSC var blant annet ment å kompensere for dobbel skattelegging. Forslaget fra 2002 og et av Thomas' andre lovforslag, "American Jobs Creation Act of 2003", innebar også endringer som ga datterselskaper av utenlandske firmaer med tilhold i USA dårligere betingelser enn amerikanske. Dette bragte blant andre OFII på banen i en stor lobbykampanje overfor både Representantenes hus og finanskomiteen i Senatet, for å forhindre vedtak av den nye loven (OFII 2002a og Spitzer 2003). Det ble argumentert for at forsøk på å øke inntektene til Finansdepartementet (The US Department of the

Treasury) på bekostning av europeiske bedrifter var dårlig politikk også overfor amerikanske interesser, fordi det ville gå utover tiltrengte investeringer for etablering av nye arbeidsplasser. FSC var jo i utgangspunktet opprettet for å stimulere til økt eksport og derav økte inntekter og etablering av nye arbeidsplasser i USA. OFII allierte seg blant andre med den amerikanske landsforeningen for produsenter, The National Association of Manufacturers (NAM). NAM ga uttrykk for felles interesser med OFII i og med at utenlandske datterselskaper representert i OFII sysselsetter en stor andel av foreningens medlemmer (NAM 2002). En stor andel av FSC- godene tilfaller nettopp produksjonsselskaper. Også UNICE var bekymret for de diskriminerende virkningene av det nye lovverket og antok samme holdning som OFII (UNICE 2002). Til og med AmCham endte opp med å kritisere Finansdepartementet og ta til orde for blant annet like betingelser for skattefradrag for utenlandske datterselskaper som for amerikanske (OFII 2002b).

”The American Jobs Creation Act of 2004” (H.R. 4520) var Representantenes hus’ nye forslag og ”Jumpstart Our Business Strength Act of 2004” (S. 1637) var Senatets, og ble forent og endelig vedtatt i oktober 2004. På grunn av den sterke alliansen mellom både europeisk og amerikansk industri, og behovet for å bevare troverdighet rundt lovens formål om å opprette nye arbeidsplasser, ga det nye lovverket, kalt Jobs Act, like rettigheter til utenlandske datterselskaper. Selv om Jobs Act avvikler FSC/ETI- systemet for omtrent 1800 firma med virkning fra slutten av 2006, gir det også forskjellige andre overgangsordninger for de største eksportfirmaene som kan virke i flere år framover. Det er påstått at slike overgangsordninger kommer som en direkte følge av lobbyvirksomhet og krav om å erstatte FSC/ ETI- godtgjørelsene med alternative støtteordninger.

UNICE ga blant annet uttrykk for at det var nødvendig at USA fulgte WTOs anbefalinger for at ikke WTO som organisasjon skulle miste betydning (UNICE 2004a: 3 og UNICE 2004b). Men det eksisterte også et sterkt ønske om å unngå sanksjoner. UNICE ville derfor akseptere at USA foretok en gradvis implementering

ved hjelp av overgangsordninger for deler av eksportnæringen og ga uttrykk for dette overfor Lamy (UNICE 2004c). Et slikt kompromiss var i strid med holdningen til Kommisjonen, som i større grad var bundet til strategien om ”å ta saken hele veien”. På det tidspunktet EU fikk medhold i WTO, kan kostnaden ved å komme med innrømmelser overfor USA i form av for eksempel utsettelse ha vært større. Hvis motivet var å ”vinne” en sak i WTO, etter tapene i banan- og hormon- sakene, kan det ha vært nødvendig å demonstrere at også EU hadde vilje til å innføre sanksjoner. At deler av europeisk industri ikke stilte seg bak kravet om umiddelbar overholdelse (”prompt compliance”) av WTOs anbefalinger, kan ha svekket EUs posisjon overfor USA. USA kunne vise til at det var nødvendig overfor egen industri og akseptabelt overfor europeisk industri å innføre overgangsordninger i det nye skattelovverket. USAs frafall fra den opprinnelige avtalen, det vil si utilstrekkelig implementering av dommen i WTO, kan derfor se ut til å være delvis forklart ut ifra heterogene interesser på EUs nivå 2 i en kritisk fase da EU vurderte sanksjoner mot USA.

Videre kan det derfor også se ut til at EUs valg om å iverksette sanksjoner mot USA har skjedd på tross av protester fra egen industri. I EUs publiserte utkast til ”sanksjons- liste” er det til og med angitt et høyere nivå på sanksjonene enn det WTO har gitt autorisasjon til (EU 2002). Dette tjener minst to formål: å true flere i mottakerlandet og å gi dem anledning til å påvirke sine myndigheter. Det gir også europeiske interesser anledning til å drive lobbyvirksomhet for sine interesser, slik at skadene kan minimeres. I FSC- saken representerer dette ett av få eksempler som er funnet på at subnasjonale interesser ble gitt direkte påvirkningsmuligheter overfor Kommisjonen. Det forhindret likevel ikke at sanksjoner rammet også europeisk næring. Subgrupper i både EU og USA økte derfor kostnaden for EU ved å ”ta saken hele veien”, det vil si å innføre sanksjoner. EU ble også mer bundet til sin strategi om å at saken skulle løses multilateralt etter at saken var formelt vunnet. Gevinsten ved alternativer som kompensasjon ble betydelig redusert som følge av den politiske oppmerksomheten som saken nå hadde fått. Å akseptere en kompensasjon i full offentlighet på dette tidspunktet ville derfor utgjøre en større politisk kostnad enn om et slikt tilbud var blitt tatt imot under de bilaterale forhandlingene.

5. Oppsummering og konklusjoner

Noen spill forutsetter enhetlige aktører. Dette gir en forenkling slik at fokus kan bevares på partenes vurdering av hverandres preferanser og nytteverdier. Slike preferanser er da eksogent gitt. Statistiske spill vil derimot kunne gi en overforenkling, slik at nødvendige aspekter som reaksjoner på partenes valg forsvinner. I analysen er det funnet at samarbeid mellom partene i statistiske spill kan oppstå ved en tilstrekkelig høy verdsetting av framtidige avtaler og samarbeid. Hvis nytten av å jukse er for høy, vil den derimot kunne sette samarbeidet i fare. I tilfeller hvor partene har etablert en avtale som ikke er reforhandlingssikker, vil også brudd kunne oppstå, fordi det er i begge parter interesse å gjenoppta samarbeidet framfor å straffe brudd.

I dynamiske spill har partene anledning til å reagere på hverandres valg. Det må tas hensyn til løfter og trusler. Ved fullstendig informasjon om EU som tøff, vil derfor USA være tjent med å samarbeide. Ved fullstendig informasjon om EU som ettergivende, vil USA imidlertid tjene på å jukse. Innenfor handel er ofte eksplisitte preferanser ment til å manipulere eller true motparten, og kan gi et misvisende bilde på hva partene faktisk akter å gjøre. En vurdering av strategi må derfor som regel ta hensyn til at det er ufullstendig informasjon om reelle preferanser. Ved ufullstendig informasjon om EUs preferanser vil den situasjon oppstå at USA må basere sin strategi på en sannsynlighetsvurdering. USA vet ikke med sikkerhet om EU vil la saken komme til en løsning bilateralt eller multilateralt. I FSC- konflikten kan det se ut til at USA har vært villig til å løpe en høy risiko for at EU var av typen ”tøff”, det vil si villig til å ta saken til WTO. Det kan også være at USA anså konsekvensene av en eventuell sakføring i WTO som ikke tilstrekkelig alvorlig. Nyttens av vedvarende eksportsubsidier var for høy.

Subnasjonale grupper har hatt en for stor betydning for partenes etablering av preferanser i FSC- konflikten til at disse kan utelates fra en analyse. To- nivåspillet til

Putnam har gitt et godt verktøy for å analysere hva slags rolle disse gruppene har spilt, både i de bilaterale og i de multilaterale forhandlingene. EU og USA har ført konsultasjoner for å prøve å få til en bilateral løsning, men uten resultat.

Eksportsubsidiene har vært så populære hos den amerikanske næringen at USA ikke har kunnet inkludere en opphevelse av dem i vinnermengden i de bilaterale forhandlingene. EU har likevel ikke godkjent tilbud om kompensasjon fra USA, selv om dette kunne vært av økonomisk interesse for EU, spesielt i forbindelse med Doha-forhandlingene eller banan- og hormonkonfliktene. Forklaringer på dette kan blant annet være at det er vanskelig å finne ratifikasjonsgrunnlag for urelaterte kompensasjoner eller at EU hadde en mistanke om at et slikt tilbud kunne mangle ratifikasjonsgrunnlag i USA. Sammen med blant annet tidsfaktoren, kan dette ha ført til at nivået på kompensasjonen som ble tilbudt var for lav. Det finnes imidlertid nasjonale virkemidler for å slå fast brudd på WTO- lovverket både i EU og USA, i form av Section 301 og TBR. Disse vil kunne gi en troverdig trussel om at brudd vil bli møtt med en eller annen form for reaksjon. Viljen til å innføre unilaterale sanksjoner var likevel ikke tilstrekkelig høy hos noen av partene til at dette ble en anvendt virkemiddel. Ved å se på noen av de anklager som EU har rettet mot USAs bruk av unilaterale sanksjoner, kan det se ut til at EU mener at sanksjoner skal ha en internasjonal juridisk forankring. En oppfatning går ut på at det er i bilaterale forhandlinger, eller i innledende konsultasjoner i WTO at kompensasjoner har størst sannsynlighet for å bli akseptert. Dette kommer av at denne delen av prosessen begrenser offentlig innsyn i de tilbud som blir gitt.

Da sannsynligheten for en overdragelse av konflikten til WTO økte, tiltok også lobbyvirksomheten fra både europeiske og amerikanske økonomiske interesser. Frykten var stor i USA for konsekvensene av en opphevelse av eksportsubsidiene. Europeiske og amerikanske grupper delte imidlertid en stor bekymring for konsekvensene av eventuelle autoriserte sanksjoner. Det overrasket noen av de store europeiske interesseorganisasjonene at konflikten ble overført til WTO, da det ikke var blitt rettet krav om dette overfor Kommisjonen. Overdragelsen av konflikten til WTOs konfliktløsningsorgan for en formell juridisk saksgang, har gitt konflikten en

ny dimensjon og ført til gjentatte krav om at USA må oppheve de ulovlige eksportsubsidiene.

Multilaterale forhandlinger har imidlertid ikke utelukket kompensasjonsordninger. WTO oppmuntrer til at partene inngår forlik i komplekse saker. Det har ikke lyktes å ratifisere WTOs anbefalinger i USA. Gjentatte endringer av USAs eksportlover har ikke tilfredsstilt EUs krav til overholdelse og har ført til en gjenopptakelse av nivå 1-forhandlingene i WTO. Forklaringer på dette kan være at motstanden fra subnasjonale grupper i både EU og USA mot innføring av sanksjoner har vært for stor til at de vedtatte endringene har gått langt nok i å gjøre substansielle endringer.

EUs formål kan imidlertid ha vært ”å vinne en sak i WTO”, hvilket førte til iverksetting av sanksjoner til skade for både amerikansk og europeisk industri. Det er hevdet at sanksjoner i mange tilfeller ikke vil føre til overholdelse av forpliktelsene, selv når flere medlemsland innfører sanksjoner samtidig. Det vil da likevel utgjøre en likevekt å fortsette å bryte WTO- avtalen (Howse og Neven 2005: 20).

Den grad av heterogene interesser som har preget USA i forhandlingene og til en viss grad også EU, kunne i henhold til Putnams teori gi et sterkt forhandlingskort og åpnet for muligheten til å inkludere flere løsningsalternativer i vinnermengdene. Slike alternativer kunne for eksempel inkludere en eller annen form for kompensasjon eller aksept for overgangsfaser i det nye amerikanske lovverket. Det kan imidlertid være at EUs gjentatte seire i WTO har ført til problemer med å vike fra strategien om å få USA til å overholde sine forpliktelser. En offentlig seier i WTO har derfor gjort det vanskeligere å inkludere en kompensasjon i vinnermengden i en sen fase av konflikten. Mot dette kan det innvendes at WTO har blitt kritisert for tvetydighet i sine anbefalinger, hvilket skulle tilsi at partene har et visst rom for fleksibilitet i forhold til hvilke krav som stilles til fullstendig overholdelse av forpliktelsene.

En løsning i WTO kan ha vært et ønskelig utfall for begge parter, da ingen løfter eller trusler ville løse konflikten bilateralt, og en ”juridisk løsning” i WTO ville gi høyere

nytte for begge parter ved låste forhandlinger. Likevel kan den ha åpnet opp for gjentatte angrep på hverandes handelsbarrierer, til skade for begge parter. Den amerikanske handelsrepresentanten har påpekt en sammenheng mellom EUs trusler om å gjeninnføre sanksjoner i FSC- konflikten og USAs anleggelse av AIRBUS/ Boeing- saken i WTO (Portman 2006: 12). Sanksjoner skal i den sammenheng avskrekke USA fra ytterligere angrep på EUs subsidier av AIRBUS.

Det er foreslått at en større grad av innsyn i WTO- prosessen kan være med på å gi organisasjonens anbefalinger i konfliktsaker en høyere grad av legitimitet og etterprøvbarhet, slik at en større andel av sakene vil føre til fullstendig implementering (Esserman og Howse 2003: 296). Mot dette kan det argumenteres for at økt innsyn vil gjøre det vanskeligere for partene i konflikten å komme fram til et forlik, slik WTO oppmuntrer til. Det er vanskeligere for myndigheter som er sterkt avhengig av ”the ballot box” og støtte fra de private interessene å inngå et kompromiss i full offentlighet enn i lukkede konsultasjoner (Busch og Reinhardt 2001: 448).

6. Avslutning

FSC- konflikten har utfordret både WTO som system og handelsrelasjonen mellom EU og USA. I kjølvannet av konflikten har angrepene på hverandres beskyttelsestiltak innen næringer som flymaskinproduksjon tiltatt i styrke og omfang.

Den moderne handel blir mer og mer kompleks med for eksempel spredning av multinasjonale selskaper og fragmentering av produksjonen. Lovverket som skal regulere handelen må ta hensyn til dette. Stadig flere sider ved handel, som matsikkerhet, intellektuelt eierskap og servicehandel har blitt inkludert i WTO-lovverket. Formålet med FSC- saken kan ha vært å tvinge USA til å forholde seg bilateralt til EU. Ønsket kan ha vært å avskrekke USA fra å tvinge EU i saker som var politisk betente og svært komplekse, som forbudet mot genmanipulering av kjøtt, ved å demonstrere at de også kunne vinne saker i WTO som var sensitive for USA. Men det kan se ut som at avskrekking har ført til provokasjon. Når saker provoserer mister de sin legitimitet, selv om de er basert på juridisk aksepterte prinsipper. Følgen for WTO- systemet er at lovverket blir kritisert for å åpne for slik misbruk. Et mer rigid lovverk kan forhindre overforbruk av WTO- systemet, spesielt i politisk vanskelige saker, men på bekostning av ”effektive” brudd, det vil si de brudd som partene er mer tjent med at går upåaktet, og vil kunne utfordre WTOs ”settlement objective”.

Sakføring i WTO er tidkrevende og kostbart. En legitim aktør i forhandlingene kunne være de berørte handelspartene, det vil si at det ble gitt direkte påvirkningsmulighet til de interessene som kan tjene eller tape på utfallet av en WTO- dom. Kanskje vil multinasjonale selskaper en gang kunne representere seg selv, slik at de i større grad kan bære byrder og høste fordeler i store internasjonale konflikter.

Forkortelser

AmCham	The American Chamber of Commerce
ASCM	The Agreement on Subsidies and Countervailing Measures
CBI	Confederation of British Industry
EABC	The European- American Business Council
EF	Det europeiske fellesmarked
ETI	The Extraterritorial Income Exclusion Act
EU	Den europeiske union
EUC	The EU Committee of the American Chamber of Commerce
DISC	The Domestic International Sales Corporation
DSB	Dispute Settlement Body (i WTO)
DSU	Dispute Settlement Understanding
FSC	Foreign Sales Corporation
GATT	The General Agreement on Tariffs and Trade
Jobs Act	The American Jobs Creation Act of 2004
NFTC	The National Foreign Trade Council
NGO	Non- Governmental Organization
OFII	Organization for International Investment
TABD	The Transatlantic Business Dialogue
UNICE	Union of Industrial and Employers' Confederation in Europe
USTR	The U.S. Trade Representative The Office of the United States Trade Representative
WTO	The World Trade Organization

Kildeliste

- Anderson, Kym (2002): "Peculiarities of retaliation in WTO dispute settlement", kapittel 9 i Mavroidis, P. C. og A. O. Sykes (red.) 2005: *The WTO and International Trade Law/ Dispute Settlement*. Cheltenham (UK): Elgar Reference Collection.
- Axelrod, R. (1984): *The Evolution of Co- operation*. Middlesex: Penguin Books Ltd.
- Bayard, T. O. and K. A. Elliott (1994): *Reciprocity and Retaliation in U.S. Trade Policy*. Washington, D.C.: Institute for International Economics.
- Busch, M. L. og E. Reinhardt (2001): "Bargaining in the Shadow of the Law: Early Settlement in GATT/ WTO Disputes", kapittel 18 i Mavroidis, P. C. og A. O. Sykes (red.) 2005: *The WTO and International Trade Law/ Dispute Settlement*. Cheltenham (UK): Elgar Reference Collection.
- Charnovitz, Steve (2001): "Rethinking WTO Trade Sanctions", kapittel 10 i Mavroidis, P. C. og A. O. Sykes (red.) 2005: *The WTO and International Trade Law/ Dispute Settlement*. Cheltenham (UK): Elgar Reference Collection.
- Esserman, Susan og Robert Howse (2003): "The WTO on Trial", kapittel 11 i Mavroidis, P. C. og A. O. Sykes (red.) 2005: *The WTO and International Trade Law/ Dispute Settlement*. Cheltenham (UK): Elgar Reference Collection.
- EU (2002): *Notice relating to the WTO Dispute Settlement proceeding concerning the United States tax treatment of Foreign Sales Corporations (FSC) — Invitation for comments on the list of products that could be subject to countermeasures*, <http://mkaccdb.eu.int/dsu/doc/ds108-oj-c217.pdf> Internett 15.04.06.
- EU (2006): *WTO condemns US tax subsidies; EU calls on US to end illegal tax breaks for Boeing, others*, <http://europa.eu.int/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/158&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> Internett 14.02.06.

- Førland, Tor Egil og Dag Harald Claes (1998): *Europeisk integrasjon*. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Guzman, A. og B. A. Simmons (2002): "To Settle or Empanel? An Empirical Analysis of Litigation and Settlement at the World Trade Organization" i *Journal of Legal Studies*, bind 31 (januar), side 205- 235.
- Hocking, B. og S. McGuire (2002): "Government- Business Strategies in EU- US Economic Relations: The Lessons of the Foreign Sales Corporation Issue" i *Journal of Common Market Studies*, bind 40 (3), s. 449- 70.
- Hovi, J. og Rasch, E. (1993): *Strategisk handling*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Hovi, Jon (1998): *Games, Threats & Treaties. Understanding Commitments in International Relations*. London: Pinter.
- Hovi, Jon (2003a): Forelesning i STV4217 10/9- 2003. Universitetet i Oslo.
- Hovi, Jon (2003b): Forelesning i STV4217 1/10- 2003. Universitetet i Oslo.
- Hovi, Jon (2004): Forelesning i STV4228 3/3- 2004. Universitetet i Oslo.
- Howse, Robert og Damien J. Neven (2005): "United States - Tax treatment for 'Foreign Sales Corporations' Recourse to Arbitration by the United States under Article 22.6 of the DSU and Article 4.11 of the SCM Agreement (WT/DS108/ARB) A Comment" i *World Trade Review*, bind 4 (1), side 101- 124.
- Hudec, Robert E. (2003): "Industrial Subsidies: Tax Treatment of "Foreign Sales Corporations", kapittel 5 i Petersmann, Ernst- Ulrich and Mark A. Pollack (red.): *Transatlantic Economic Disputes. The EU, the US and the WTO*. UK: Oxford University Press.

- Kerr, W. (2000): "The Next Step Will be Harder. Issues for the New Round of Agricultural Negotiations at the World Trade Organization" i *Journal of World Trade*, bind 34 (1), side 123- 140.
- Moore, Don A. (2004): "Myopic prediction, self-destructive secrecy, and the unexpected benefits of revealing final deadlines in negotiation" i *Organizational Behavior and Human Decision Processes*, bind 94 (2), side 125- 139.
- NAM (2002): *Brev av 11. juli 2002 til William Thomas angående section 163(j) av The Internal Revenue Code*, http://www.ofii.org/issues/NAM_Letter.pdf Internett 21.02.06.
- OFII (2002a): *Brev av 31. juli 2002 til William Thomas i forbindelse med lovforslaget i 2002*, http://www.ofii.org/issues/OFII_201_Letter.pdf Internett 21.02.06.
- OFII (2002b): *Brev av 11. juli 2002 til William Thomas fra the US Chamber of Commerce*, http://www.ofii.org/issues/USChamber_Letter.doc Internett 21.02.06.
- Portman, Robert (2006): *Remarks of Ambassador Rob Portman, United States Trade Representative. US- China Trade Relations. Top-to-Bottom Review*, http://www.ustr.gov/assets/Document_Library/Transcripts/2006/February/asset_upload_file704_8947.pdf?ht= Internett 19.02.06.
- Putnam, Robert D. (1988): "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-level Games" i *International Organization*, side 427- 460.
- Qureshi, Asif H. og Roman Grynberg (2002): "United States Tax Subsidies Under Domestic International Sales Corporation, Foreign Sales Corporation and Extraterritorial Income Exclusion Act Legislation within the Framework of the World Trade Organization" i *Journal of World Trade*, bind 36 (5), side 979- 992.
- Schwartz, W. og A. Sykes (2002): "The Economic Structure of Renegotiation and Dispute Resolution in the World Trade Organization" i *The Journal of Legal Studies*, bind 31 (1, del 2) side 179- 204.

Shaffer, G. (2003): *Defending Interests. Public- Private Partnerships in WTO Litigation*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.

Spitzer, Alexander (2003): *Vitneutsagn fra Alex Spitzer i Senatets finanskomité 8. juli 2003*, http://www.ofii.org/070803_spitzer_testimony.doc Internett 21.02.06.

Stehmann, O. (2000): "Foreign Sales Corporations under the WTO. The Panel Ruling on US Export Subsidies" i *Journal of World Trade*, bind 34 (3) s. 127- 156.

Trade Observatory (2004): *European Report October 27, 2004: EU/ US: Dispute over American Export Tax Breaks Not Fully Laid To Rest*. <http://www.tradeobservatory.org/headlines.cfm?RefID=37358> Internett 10.02.06.

UNICE (2002): *UNICE Comments on the Proposed American Competitiveness and Corporate Accountability Act of 2002*, <http://www.unice.org/DocShareNoFrame/Common/GetFile.asp?ID=13209&mfd=off> Internett 07.02.06.

UNICE (2004a): *Role of the European Parliament in shaping trade policy*, <http://212.3.246.117/Common/GetFile.asp?DocID=11932&logonname=guest&mfd=off> Internett 07.02.06.

UNICE (2004b): *EU Imposes Tariffs on U.S. in Trade Dispute*, <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,1122226,00.html> Internett 15.02.06.

UNICE (2004c): *Foreign Sales Corporations/ Extraterritorial Income Exclusion Act (FSC/ETI)*, <http://212.3.246.117/Common/GetFile.asp?DocID=11627&logonname=guest&mfd=off> Internett 07.02.06.

United States Law and Tax News (2006): *Remedial US Legislation*, <http://www.lawandtax-news.com/html/us/juslatcorp.html> Internett 15.02.06.

-
- US Department of the Treasury (2000): *The Operation and Effect of the Foreign Sales Corporation Legislation*, <http://www.fas.org/asmp/resources/govern/crs-RL30684.pdf> Internett 09.06.05.
- WTO (1995): *European Communities- Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas (Complainants: Guatemala, Honduras, Mexico, United States)*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds16_e.htm Internett 09.06.05.
- WTO (1996a): *European Communities- Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds27_e.htm Internett 09.06.05.
- WTO (1996b): *European Communities- Measures Concerning Meat and Meat Products (Hormones)*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds26_e.htm Internett 09.06.05.
- WTO (1997): *United States- Tax Treatment for "Foreign Sales Corporations"*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds108_e.htm Internett 15.02.06.
- WTO (1999): *European Communities- Regime for the Importation, Sale and Distribution of Bananas*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds158_e.htm Internett 09.06.05.
- WTO (2000): *United States- Section 306 of the Trade Act 1974 and Amendments thereto*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds200_e.htm Internett 09.06.05.
- WTO (2003): *Brev uten tittel til USTR Robert Zoellick og Kommisjonær Pascal Lamy fra store NGOer*, http://www.wto.org/English/forums_e/ngo_e/letter_zoellick_lamy_e.pdf Internett 12.04.06.

WTO (2004): *United States- Continued Suspension of Obligations in the EC — Hormones Dispute*, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds320_e.htm Internett 09.06.05.

WTO (2005): *United States- Tax Treatment for “Foreign Sales Corporations”. Second Recourse to Article 21.5 of the DSU by the European Communities*, saksnummer WT/DS108/AB/RW2 i WTOs saksregister, <http://docsonline.wto.org/DDFDocuments/t/WT/DS/108ABRW2.doc> Internett 13.02.06.

WTO (2006): *Update of WTO Dispute Settlement Cases*, <http://www.worldtradelaw.net/misc/ov.pdf> Internett 12.04.06.

Yarbrough, B. og R. Yarbrough (1986): “Reciprocity, Bilateralism, and Economic “Hostages”: Self- enforcing Agreements in International Trade” i *International Studies Quarterly*, bind 30, side 7- 21.

Zartman, W. og J. Z. Rubin (2000): “Power and Negotiation”. USA: The University of Michigan Press.

Zeng, Ka (2002): “Trade Structure and the Effectiveness of America’s “Aggressively Unilateral” Trade Policy” i *International Studies Quarterly*, bind 46, side 93- 115.