

NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES DE L'URUGUAY ROUND

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DU CANADA

Avril 1994

Canada

LIBRARY E A/BIBLIOTHEQUE A E

3 5036 20013946 0

DOCS
CA1 EA 94U66 EXF
Uruguay Round of multilateral trade
negotiations : Canadian
environmental review. --
43267563

NÉGOCIATIONS COMMERCIALES MULTILATÉRALES DE L'URUGUAY ROUND

EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DU CANADA

Avril 1994



TABLE DES MATIÈRES

I.	INTRODUCTION	1
II.	PROCESSUS DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL	2
	A. OBJET DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL	2
	B. EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DES POLITIQUES FÉDÉRALES	2
	C. L'EXAMEN DE L'URUGUAY ROUND	3
	D. MÉTHODOLOGIE	3
	E. TENEUR DE L'EXAMEN	4
III.	QU'EST-CE QUE L'URUGUAY ROUND?	5
IV.	L'ENVIRONNEMENT ET L'URUGUAY ROUND	8
V.	ACCORD INSTITUANT L'OMC	10
	A. APERÇU DE L'ACCORD	10
	B. IMPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	10
VI.	AGRICULTURE	11
	A. APERÇU DE L'ACCORD	11
	B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	12
VII.	APPLICATION DE MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES	14
	A. APERÇU DE L'ACCORD	14
	B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	15
VIII.	OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE	20
	A. APERÇU DE L'ACCORD	20
	B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	22

IX. MESURES CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS ET LIÉES AU COMMERCE	30
A. APERÇU DE L'ACCORD	30
B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	30
X. SUBVENTIONS ET MESURES COMPENSATOIRES	31
A. APERÇU DE L'ACCORD	31
B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	32
XI. COMMERCE DES SERVICES	34
A. APERÇU DE L'ACCORD	34
B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	34
XII. COMMERCE ET DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE	36
A. APERÇU DE L'ACCORD	36
B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	36
XIII. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS	38
A. APERÇU DE L'ACCORD	38
B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES	39
XIV. LES PROCHAINES ÉTAPES	42
XV. NOTES	44

I. INTRODUCTION

Le 15 décembre 1993 a été conclue la série des négociations commerciales les plus vastes et les plus complexes qui aient jamais été engagées, après obtention du consensus de tous les participants à l'Uruguay Round des Négociations commerciales multilatérales (NCM). Les ministres du commerce se rencontrent à une conférence de clôture du 12 au 15 avril 1994, au Maroc, pour approuver l'Acte final établissant l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et fusionnant, dans le cadre d'une seule entreprise, tous les nouveaux accords commerciaux multilatéraux sur les biens, les services et la propriété intellectuelle.

Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI) a coordonné l'examen environnemental des résultats de l'Uruguay Round et présente dans ce document ses conclusions à l'attention du ministre du Commerce international. L'Examen a été mené par un comité interministériel, constitué de représentants des ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Agriculture, de l'Environnement et des Finances.

Au cours de l'Examen, une masse de rapports publiés émanant de sources gouvernementales et non gouvernementales du Canada et de l'étranger a été réunie. Dans les cas où un complément d'informations ou des éclaircissements étaient requis, d'autres ministères gouvernementaux et des organismes non gouvernementaux concernés ont été contactés.

Le gouvernement du Canada s'est engagé à adopter une approche intégrée dans les domaines des politiques économique, sociale, environnementale et étrangère et à promouvoir le développement durable comme un élément intégral du processus décisionnel à tous les niveaux de notre société. Le programme environnemental ne peut plus être séparé du programme économique national. Le gouvernement fédéral, par l'entremise de tous ses ministères, doit agir conformément à ce principe en adoptant des programmes économiques et environnementaux convergents; il doit faire preuve de leadership et de responsabilité dans l'intégration des décisions environnementales et économiques.

II. PROCESSUS DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL

A. OBJET DE L'EXAMEN ENVIRONNEMENTAL

Le gouvernement a pris l'engagement d'intégrer les considérations environnementales au processus d'élaboration des politiques conformément au principe du développement durable. Étant donné qu'un accord commercial global tel que celui de l'Uruguay Round représente un événement politique majeur, il importe d'en examiner les incidences environnementales positives et négatives éventuelles.

Longtemps utilisé comme moyen d'améliorer la planification et la prise de décision concernant les projets, l'examen environnemental est maintenant reconnu comme un outil important qui permet de prendre en considération la dimension environnementale dans l'élaboration des politiques gouvernementales.

La nature des politiques diffère nettement de celle des projets. Les politiques sont des cadres qui fixent des lignes directrices ou des paramètres à l'intérieur desquels, par la suite, les décisions sont prises relativement aux projets et les mesures mises en oeuvre. Les politiques peuvent rarement être soumises au type d'analyses quantitatives et prévisionnelles qu'on associe à l'évaluation de projets comme la construction d'un barrage ou d'une usine ou l'exploitation d'une mine. Il est difficile d'évaluer et de prévoir pleinement les impacts environnementaux que peuvent avoir certaines politiques avant leur mise en oeuvre. Toutefois, même si l'examen environnemental des politiques diffère de celui des projets, l'objectif fondamental demeure le même : assurer la prise en compte systématique des facteurs environnementaux dans le processus de prise de décisions.

B. EXAMEN ENVIRONNEMENTAL DES POLITIQUES FÉDÉRALES

Le processus d'évaluation environnementale du Canada exige que, avant leur étude finale par le Cabinet, les propositions de politiques ou de programmes fassent l'objet d'un examen des incidences environnementales. Au cas où une proposition pourrait avoir de telles incidences, une déclaration à cet effet est présentée dans la documentation soumise à l'attention des ministres.

Les ministères qui parrainent les propositions (dans le cas présent, il s'agit d'Affaires étrangères et Commerce international Canada) ont pour responsabilité de veiller à l'examen des propositions de politiques et de programmes concernant

l'environnement, et, le cas échéant, de déterminer la teneur et la portée d'une déclaration publique sur les incidences environnementales éventuelles de l'initiative.

C. L'EXAMEN DE L'URUGUAY ROUND

Contrairement au processus de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), pour lequel il avait été décidé *avant* le commencement des négociations qu'un examen environnemental de l'accord serait effectué conjointement avec les négociations, l'examen environnemental de l'Uruguay Round a été entrepris après la conclusion des négociations finales du Round, le 15 décembre 1993:

Les négociations de l'Uruguay Round ont commencé en septembre 1986, près de quatre ans avant l'instauration au Canada d'un nouveau processus non légiféré d'examen des incidences environnementales qui s'applique aux initiatives de politiques et de programmes soumises à l'attention du Cabinet fédéral.

L'examen a pour principal objet de déterminer, à l'intention des ministres, la mesure dans laquelle les résultats de l'Uruguay Round sont compatibles avec l'engagement pris par le gouvernement fédéral en matière de protection de l'environnement et de promotion du développement durable. Même si son champ d'application est nécessairement rétrospectif, le processus d'examen permet néanmoins d'infléchir la position du Canada dans les futures discussions menées sous l'égide de l'Organisation mondiale du commerce.

D. MÉTHODOLOGIE

Le MAECI était responsable de coordonner l'Examen environnemental gouvernemental de l'Uruguay Round et de s'assurer que ses résultats étaient évalués en fonction de l'engagement du Canada en matière de protection de l'environnement et de promotion du développement durable.

L'Examen a été dirigé par le Comité d'examen environnemental composé de représentants des ministères des Affaires étrangères et du Commerce international, de l'Agriculture, de l'Environnement et des Finances. Le Comité a entrepris de traiter, au niveau le plus global possible, le large éventail de préoccupations environnementales soulevées par les organisations gouvernementales et non gouvernementales au cours des négociations de l'Uruguay Round. Ces opinions ont été compilées dans le cadre d'un examen des sources publiées et de lettres émanant de membres concernés du public. Des avis complémentaires ont été

obtenus par des contacts avec plusieurs organisations non gouvernementales au Canada et à l'étranger¹.

E. TENEUR DE L'EXAMEN

Le Comité d'examen étudie les aspects concernant les incidences environnementales éventuelles des résultats de l'Uruguay Round pour chaque accord. Les Sections V à XIII passent en revue tous ces accords impliquant une évolution quant aux incidences éventuelles sur l'environnement et sur les politiques environnementales au Canada.

En outre, il a été jugé important de situer l'issue de l'Uruguay Round dans un contexte plus général. La Section IV traite de l'issue de l'Uruguay Round dans une perspective environnementale globale et aborde certains thèmes plus génériques.

III. QU'EST-CE QUE L'URUGUAY ROUND?

Septième d'une série de rondes de négociations multilatérales depuis la conclusion de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) en 1947, l'Uruguay Round était la plus complète et la plus complexe des rondes de négociations jamais entreprises. Elle avait pour but de faire avancer la libéralisation du commerce dans les domaines traditionnels du commerce des biens, d'atteindre un accord général dans les domaines non déjà couverts par le GATT, particulièrement le commerce des services et la propriété intellectuelle, et de renforcer les procédures de règlements des différends et les mécanismes d'application. Dans l'ensemble, cette ronde des négociations cherchait à rendre le commerce mondial plus ouvert, plus équitable et plus transparent.

On s'attend à ce que les résultats de l'Uruguay Round contribuent à améliorer la génération de richesse partout dans le monde. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a calculé que l'abaissement des barrières commerciales tarifaires et non tarifaires au commerce des biens agricoles et industriels de l'ensemble de l'Uruguay Round devrait entraîner une augmentation nette des revenus mondiaux de l'ordre de 270 milliards de dollars US d'ici l'horizon 2002. En fait, ces bénéfices nets sont vraisemblablement sous-estimés étant donné que l'évaluation quantitative ne tient pas compte de la libéralisation du commerce dans le domaine des services.

La conclusion de l'Uruguay Round devrait également apporter d'autres avantages. Elle pourrait atténuer les tensions commerciales bilatérales et les conflits politiques connexes. Elle devrait améliorer l'équité de la concurrence commerciale et rendre les règlements et leur application plus transparents au niveau national. Elle augmentera également le nombre des pays membres qui participent à l'élaboration des règles du commerce mondial et qui sont liés par celles-ci. Un système fondé sur des règles générales et prévisibles est particulièrement important pour les petits et moyens pays étant donné qu'il réduit leur vulnérabilité vis-à-vis des mesures prises par leurs partenaires commerciaux plus puissants sur le plan économique.

Certains effets économiques de l'Uruguay Round seront plus immédiats. La confiance des entreprises devrait s'améliorer avec l'élimination des incertitudes liées au système commercial. Les consommateurs devraient connaître une baisse des prix en raison de l'élimination des barrières commerciales et par conséquent une augmentation de leurs revenus réels. Une discipline plus stricte imposée aux gouvernements en matière de protection des industries nationales contre la concurrence des importations pourrait libérer des ressources en vue de la

réalisation d'autres objectifs politiques. Le renforcement des règles du commerce mondial et l'élargissement de leur couverture créeront un environnement plus stable pour les entreprises et les investissements. De plus, la croissance de la production due à la libéralisation du commerce des biens et des services donnera un élan important à la croissance au niveau des emplois.

Les effets de l'Uruguay Round ne se feront évidemment pas sentir de façon égale dans tous les pays ou dans tous les secteurs de l'industrie. Dans certains cas, il pourrait même y avoir des coûts à court terme associés à une adaptation structurelle. Les gouvernements devront porter une attention particulière à ces difficultés de début qui sont, cependant, nécessaires pour assurer une croissance économique durable.

Depuis le début de cette ronde de négociations il y a plus de sept ans, de nouvelles questions ont émergé en rapport direct avec les règles du commerce international. En particulier, les questions comme l'interaction entre le commerce et la politique de concurrence, les investissements et l'environnement sont devenues de nouvelles priorités. Les gouvernements, et spécialement ceux des pays industrialisés, ont commencé à analyser ces questions et à les étudier de façon sérieuse au sein d'institutions internationales comme l'OCDE, le GATT, le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED).

Lors des négociations de clôture de l'Uruguay Round, les parties contractantes ont reconnu la nécessité de poursuivre des discussions permanentes sur les questions portant sur le commerce et l'environnement. L'ensemble des négociations sur lequel les parties en sont venues à un accord, le 15 décembre 1993, comprenait un engagement visant à élaborer un programme de travail sur les questions de commerce et d'environnement et à recommander une structure institutionnelle appropriée pour son exécution qui devrait être soumise à l'approbation des ministres lors de la réunion à Marrakech, le 15 avril 1994.

On s'attend à ce que le Conseil des ministres à Marrakech demande à la première réunion du Conseil général de l'Organisation mondiale du commerce de créer un comité sur le commerce et l'environnement. Le programme de travail de ce comité comprendra des mesures commerciales à des fins environnementales (notamment celles contenues dans les accords internationaux sur l'environnement) et des mesures environnementales à effets marqués sur le commerce (notamment les programmes d'emballage, d'étiquetage et de recyclage et les écotaxes). L'analyse devrait porter sur le rapport entre ces mesures et les règles commerciales, les

dispositions relatives à la transparence et les questions relatives à l'accès aux marchés. Également à l'ordre du jour figurent les questions du commerce de biens interdits dans certains pays et le rapport des mécanismes de règlement des différends de l'OMC à ceux des accords internationaux sur l'environnement.

On s'attend à ce que le Conseil des ministres à Marrakech, reconnaissant l'urgence d'étudier les questions relatives au commerce et à l'environnement, ordonne également, d'ici la première réunion du Conseil général de l'OMC, que les travaux du comité sur le commerce et l'environnement soient effectués par un sous-comité du Comité préparatoire de l'OMC. En conséquence, les travaux sur les questions relatives au commerce et à l'environnement ne seront pas différés et pourront commencer immédiatement.

L'Uruguay Round a fait avancer l'intégration des préoccupations en matière de commerce et d'environnement. Le programme de travail de l'OMC veillera à ce que cette intégration se poursuive.

IV. L'ENVIRONNEMENT ET L'URUGUAY ROUND

Les résultats de l'Uruguay Round redéfinissent les droits, les obligations et les disciplines qui régiront les futurs rapports commerciaux entre les parties contractantes du GATT. En modifiant les conditions du commerce, ce nouvel ensemble influera sur le volume et l'origine des biens et services produits et échangés. L'évolution de la conjoncture économique et commerciale peut avoir des incidences environnementales locales, nationales, régionales et mondiales. Ces incidences sont difficiles à prévoir et à quantifier, mais elles sont suffisamment importantes pour justifier un examen.

Il faut d'abord connaître les impacts mondiaux possibles des accords de l'Uruguay Round avant de chercher à savoir ceux qu'ils auront sur le Canada. Une ronde de NCM qui entraîne une augmentation prévue de l'activité économique mondiale aura probablement un impact sur les problèmes environnementaux qui touchent le Canada et les autres pays. Il est difficile d'évaluer ces incidences environnementales mondiales, c'est pourquoi cet examen porte d'abord sur les incidences environnementales provenant de l'activité au Canada et ensuite sur les implications des résultats sur l'élaboration des politiques environnementales canadiennes.

Comme l'ont déclaré les pays dans un commun accord, lors du Sommet de la Terre, «un système commercial mondial ouvert rend possible une allocation et une utilisation plus efficaces des ressources et contribue ainsi à une augmentation de la production et des revenus, et à une diminution des demandes sur l'environnement²». L'augmentation des richesses produite par la libéralisation du commerce peut servir, entre autres, à améliorer la protection de l'environnement et à régler les problèmes environnementaux en cours. En limitant le recours au protectionnisme, qui peut avoir des effets dommageables sur l'environnement en encourageant artificiellement une utilisation plus intense des ressources, la libéralisation du commerce contribue à protéger l'environnement. En améliorant l'accès aux marchés dans de nombreux pays en développement, elle facilite également l'accès de ces pays aux meilleurs équipements et services de dépollution. Enfin, la libéralisation du commerce n'a pas d'effet défavorable sur la capacité des gouvernements à établir le niveau de protection de l'environnement qu'ils jugent approprié.

Les normes et les accords internationaux en matière d'environnement forment la base d'une infrastructure environnementale commune dans laquelle on peut promouvoir le développement durable. Dans le cadre des quelque 127 accords

internationaux sur l'environnement déjà existants, les 270 milliards de dollars US en bénéfices estimatifs qui pourraient être générés par le nouveau système commercial peuvent constituer une force positive pour la protection de l'environnement. Les augmentations du produit intérieur brut (PIB) fourniront aux gouvernements, aux industries et aux citoyens les moyens d'évaluer la qualité de l'environnement et d'instituer des améliorations à ce chapitre.

La communauté internationale a reconnu la nécessité de créer et d'améliorer l'infrastructure mondiale en matière d'environnement. À cette fin, de nombreux accords particuliers ont été signés avant la conclusion de l'Uruguay Round, et d'autres sont à l'étape de la négociation ou de la planification. Les accords internationaux en matière d'environnement qui, par exemple, visent les émissions de substances nocives ou la gestion durable des ressources naturelles, établissent des normes internationales en matière de responsabilité environnementale. Le Protocole de Montréal relatif à des substances qui appauvrissent la couche d'ozone, la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination, la Convention cadre sur les changements climatiques, la Convention sur la biodiversité, le Protocole sur le dioxyde de soufre et le projet de convention pour combattre la désertification en sont quelques exemples. En vertu de ces accords, les pays conjuguent leurs efforts pour régler les problèmes environnementaux complexes résultant des activités humaines, notamment ceux associés à l'augmentation de l'activité économique, comme dans le cas de la libéralisation du commerce.

En tant que partie à ces accords, le Canada a une responsabilité permanente d'examiner ses engagements à la lumière de l'évolution de la conjoncture mondiale. La conclusion de l'Uruguay Round, et l'application de ses résultats sont des changements majeurs dont il faudra tenir compte dans les engagements et les besoins de surveillance du Canada, ainsi que dans les dispositions de conformité de tous les accords internationaux existants et potentiels en matière d'environnement.

V. ACCORD INSTITUANT L'OMC

A. APERÇU DE L'ACCORD

Avant la conclusion de l'Uruguay Round, le système mondial du commerce comprenait un ensemble d'accords isolés dont faisaient partie un nombre variable de pays. L'Accord portant sur la création de l'Organisation mondiale du commerce confère la responsabilité de tous les accords antérieurs et nouveaux à une seule organisation intergouvernementale. Il exige que toutes les parties signent l'ensemble complet des accords (bien que certains de ces accords demeurent volontaires); les pays ne peuvent plus choisir ceux qui leur conviennent. Le préambule à l'Accord reconnaît également le rapport important entre les objectifs commerciaux, économiques et de développement durable³.

B. IMPLICATIONS ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

La création de l'Organisation mondiale du commerce n'aura pas d'incidence environnementale en soi. Cependant, l'OMC doit «prendre les mesures qui s'imposent pour assurer une coopération efficace avec d'autres organismes internationaux» qui ont des responsabilités connexes. L'OMC pourra ainsi coopérer avec d'autres institutions qui s'occupent des questions relatives au commerce et à l'environnement, notamment l'OCDE, le PNUE et la CNUCED. Ce genre de discussions intégrées devrait être un facteur visant à garantir la bonne marche de l'étude des questions complexes en matière de commerce et d'environnement.

De plus, l'Accord prévoit que le Conseil général de l'OMC «prendra les mesures nécessaires pour la consultation et la coopération avec des organismes non gouvernementaux concernés par les questions touchant l'OMC». En ce qui a trait aux questions environnementales, ces dispositions permettront à l'OMC d'avoir accès à un savoir-faire en matière d'environnement, de commerce et de développement. On prévoira ainsi un cadre pour les discussions futures au sein de l'OMC sur les questions liées à l'environnement, ce qui devrait améliorer la contribution de ses futures décisions au développement durable.

VI. AGRICULTURE

A. APERÇU DE L'ACCORD

Le secteur agro-alimentaire canadien dépend dans une très large mesure des marchés d'exportation : en effet, les exportations représentent presque la moitié des recettes des agriculteurs et 13 p. 100 de la valeur des expéditions d'aliments transformés. En 1992, 8 p. 100 des exportations canadiennes étaient des produits agro-alimentaires d'une valeur se chiffrant à 13,27 milliards de dollars.

Les négociations de l'Uruguay Round ont permis d'établir clairement les règles du commerce international des produits agricoles. Ces règles forment une partie d'un nouveau cadre de travail applicable au commerce international que l'Organisation mondiale du commerce doit superviser.

Avec la réduction de la protection et des formes de soutien ayant un effet de distorsion commerciale qu'entraînera la mise en oeuvre de l'Accord relatif à l'agriculture, on peut s'attendre à constater à la longue un affaiblissement des incitatifs non commerciaux à la pratique de l'agriculture intensive. Ainsi, les terres pourront être exploitées à des fins plus adaptées, à la fois aux conditions du marché et aux conditions environnementales.

L'Accord relatif à l'agriculture comprend trois grands groupes de dispositions⁴ :

i) Accès aux marchés

Toutes les barrières commerciales non tarifaires, y compris les contingents d'importation, seront transformées en droits de douane. Ces droits ne pourront être augmentés et seront réduits d'au moins 15 p. 100, et en moyenne de 36 p. 100, au cours de la période de six ans prévue pour la mise en oeuvre de l'accord (1995-2000). Des sauvegardes spéciales, applicables aux produits faisant l'objet de droits de douane, permettront d'augmenter ces droits si les prix mondiaux baissent sous un niveau de déclenchement donné ou si les importations gonflent soudainement. Les engagements en matière d'accès aux marchés ouvriront, pour de nombreux produits faisant l'objet de droits de douane, des possibilités d'importation représentant 5 p. 100 de la consommation intérieure de 1986-1988, d'ici à l'an 2000-2001.

ii) Concurrence à l'exportation

D'ici à l'an 2000-2001, les subventions à l'exportation doivent être réduites d'au moins 36 p. 100, en dollars, et d'au moins 21 p. 100, en volume, par rapport aux moyennes de 1986-1990. Ces réductions visent également les versements à l'exportation et les subventions au transport intérieur lié à l'exportation.

iii) Soutien interne

D'ici à l'an 2000-2001, les subventions qui ont un effet de distorsion commerciale et qui ne limitent pas la production (programmes «orange») doivent être réduites de 80 p. 100 par rapport aux moyennes de 1986-1988. Les versements effectués dans le cadre de certains programmes dont l'effet de distorsion est compensé par la limitation de la production (programmes «bleus») sont exemptés. Les subventions qui n'influent pas ou qui n'ont qu'un effet minime sur le commerce sont également exemptées et ne pourront faire l'objet de droits compensateurs (programmes «verts»). À la condition de satisfaire à certaines exigences, les programmes suivants peuvent être placés dans la catégorie «verte» : programmes de protection de l'environnement, versements directs aux producteurs, soutien du revenu découplé, participation gouvernementale à des programmes de garantie de revenus et à des programmes établissant un dispositif de sécurité pour les revenus, aide à l'ajustement des structures, programmes d'aide régionale, aide en cas de catastrophes naturelles et services gouvernementaux à l'agriculture et à la communauté rurale.

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

Le Canada a déjà rempli ses engagements en ce qui a trait à la réduction des versements effectués à titre de soutien interne dans le cadre des programmes «orange», grâce à des compressions effectuées depuis 1986-1988, sans lien avec les engagements qu'il a pris. À cet égard, l'Accord n'aura donc pas de conséquences sur les politiques environnementales durant la période de mise en oeuvre. À long terme, toutefois, l'accent mis sur la réduction de la protection et du soutien gouvernementaux devrait compléter les effets d'une orientation favorisant des formes d'agriculture moins intensives et plus extensives qui pourraient être plus compatibles à la fois avec les conditions du marché et les conditions environnementales.

Les conditions définissant la catégorie «verte» devraient favoriser une forme d'aide moins orientée en fonction de la production.

L'Accord pourrait avoir des effets favorables pour le financement des programmes de protection de l'environnement, car les conditions définissant la catégorie «verte» prévoient explicitement des sauvegardes pour ce genre de programmes.

La diversification accrue de l'agriculture dans la région des Prairies est un exemple du genre d'objectif que visent les politiques environnementales et qui seraient favorisés par une orientation vers des programmes d'aide découplée applicable à l'exploitation agricole dans son ensemble et par l'accroissement du financement des programmes de protection de l'environnement. Le Programme d'établissement d'une couverture végétale permanente, un programme de diversification de la production, est actuellement en application. Si l'Accord donnait l'essor à une réforme dans ce sens, il pourrait en découler des effets bénéfiques sur le plan environnemental.

Dans l'ensemble, les effets de l'Accord relatif à l'agriculture sur la politique environnementale dans ce secteur devraient être positifs et de faible envergure.

VII. APPLICATION DE MESURES SANITAIRES ET PHYTOSANITAIRES

A. APERÇU DE L'ACCORD

Depuis 1980, les mesures sanitaires et phytosanitaires sont subordonnées aux droits et obligations définis dans l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce conclu lors du Tokyo Round. L'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires a été négocié pour la première fois durant l'Uruguay Round.

L'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires définit les droits et les obligations internationaux des pays membres en ce qui touche l'élaboration et l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires. Ces mesures visent deux grands objectifs : premièrement, empêcher la propagation ou l'importation de parasites ou de maladies transmises par les plantes ou par les animaux; deuxièmement, éliminer les additifs, les contaminants, les toxines ou les organismes pathogènes des produits alimentaires, des boissons et des aliments pour animaux.

Contrairement aux mesures relatives à la normalisation de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce, les mesures sanitaires et phytosanitaires ont un champ d'application comparativement peu étendu et, en général, n'ont pas d'effet direct sur le milieu naturel. Au point de vue environnemental, l'aspect le plus important de l'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires concerne les mesures visant à lutter contre l'importation ou la propagation de parasites ou de maladies susceptibles de mettre en danger la faune et la flore du Canada. Les mesures portant sur les additifs (par exemple, les colorants alimentaires) ou sur les contaminants (par exemple, les résidus de pesticides) présents dans les produits alimentaires ou les boissons visent le maintien de l'innocuité des produits alimentaires. Elles n'ont pas d'effet direct sur le milieu naturel dans les pays importateurs.

L'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires contient de nombreuses dispositions similaires à celles de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce dont il découle. Il s'agit notamment du droit de chaque pays membre de décider du niveau de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge approprié, ainsi que de l'obligation de favoriser le plus possible l'application des directives internationales, de reconnaître les mesures équivalentes d'autres

pays et de veiller à ce que les mesures ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour atteindre les objectifs fixés.

Par ailleurs, l'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires contient un certain nombre de conditions qui diffèrent de celles de l'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce. Par exemple, il y est stipulé que chaque pays doit éviter, à l'égard des autres pays, la discrimination que peut entraîner le maintien de distinctions injustifiées dans les niveaux de protection sanitaire et phytosanitaire jugés appropriés. En outre, les mesures sanitaires et phytosanitaires doivent :

- être fondées sur des principes scientifiques;
- être fondées sur une évaluation, selon qu'il est approprié en fonction des circonstances, des risques pour la santé et la vie des personnes ou des animaux ou pour la préservation des végétaux;
- viser de façon explicite une vaste gamme de prescriptions, de procédures et de critères relatifs au produit final, y compris les procédés et méthodes de production.

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

Certains Canadiens craignent que l'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires empêche le Canada de fixer et d'atteindre les niveaux de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge appropriés. Ci-après, les conditions de l'accord sont analysées en fonction de ce point de vue.

i) Niveaux de protection

Le niveau de protection recherché est le fondement de l'élaboration des règles à suivre en ce qui touche les mesures sanitaires et phytosanitaires. Conformément au principe selon lequel les niveaux de protection doivent être établis en considération des valeurs et des opinions locales, l'annexe A de l'Accord autorise explicitement chaque pays membre à déterminer les niveaux de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge les mieux adaptés à ses besoins et à sa situation. Ce droit est assorti de l'obligation (paragraphe 20) d'éviter les distinctions arbitraires ou injustifiées, si de telles distinctions entraînent une discrimination envers d'autres pays.

Ces dispositions permettent au Canada de continuer à fixer les niveaux de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge appropriés tout en empêchant les autres pays de frapper de restrictions sanitaires et phytosanitaires injustifiées les importations canadiennes de produits agro-alimentaires, de produits du poisson et de produits forestiers.

ii) Principes scientifiques

En vertu de l'une des obligations fondamentales définies dans l'Accord, les mesures sanitaires et phytosanitaires doivent être fondées sur des principes scientifiques (paragraphe 6). Dans les cas où les données scientifiques pertinentes sont insuffisantes pour qu'une décision définitive soit prise, le paragraphe 22 de l'Accord prévoit, par précaution, l'application de mesures provisoires rigoureuses jusqu'à ce que des données concluantes aient été recueillies.

Les Canadiens s'appuient depuis longtemps sur des considérations scientifiques dans l'élaboration de leur réglementation en matière sanitaire et phytosanitaire. L'obligation du fondement scientifique n'empêchera donc pas le Canada d'atteindre les niveaux de protection sanitaire et phytosanitaire qu'il juge appropriés.

iii) Directives internationales

Au paragraphe 9 de l'Accord, il est stipulé que, dans la mesure du possible, les mesures sanitaires et phytosanitaires nationales doivent s'inspirer des directives internationales. L'harmonisation des mesures sanitaires et phytosanitaires sur la base des recommandations internationales émises en la matière sera d'autant plus favorisée que les mesures internationales sont réputées nécessaires et présumées compatibles avec les obligations commerciales multilatérales (paragraphe 10). Quoi qu'il en soit, le paragraphe 11 prévoit explicitement des exceptions à la règle générale en permettant aux pays membres d'adopter et d'appliquer des mesures plus strictes, soit parce qu'ils fixent un niveau de protection plus élevé, soit en vertu d'une justification scientifique. Dans la note 2, il est précisé que c'est le pays qui applique le règlement qui détermine le fondement scientifique de normes plus exigeantes.

Trois organismes en particulier sont compétents en ce qui a trait à l'élaboration de directives et de recommandations internationales relativement aux mesures sanitaires et phytosanitaires. Ce sont la Commission du Codex Alimentarius (innocuité des produits alimentaires), l'Office international des épizooties (santé des animaux) et le secrétariat de la Convention internationale

pour la protection des végétaux (préservation des végétaux). Les gouvernements de pays de toutes les parties du monde en sont membres. Le Canada est un membre actif de ces trois organismes internationaux et les positions qu'il défend dans les dossiers dont ces organismes s'occupent sont définies en consultation avec les intéressés canadiens.

Si certaines des directives internationales sont moins exigeantes que les normes canadiennes, d'autres sont par contre plus strictes. L'Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires ne modifie en rien le droit du Canada d'adopter et d'appliquer des mesures nationales plus exigeantes que les recommandations internationales, lorsque ces mesures sont nécessaires pour obtenir le niveau de protection sanitaire ou phytosanitaire que les Canadiens veulent atteindre. De plus, l'Accord ne modifie en rien les obligations de notification publique et de consultation inhérentes à la politique actuelle du Canada en matière de réglementation nationale.

iv) Équivalence

Il peut arriver que plusieurs approches différentes permettent d'atteindre un niveau de protection donné. En considération d'une telle éventualité, le paragraphe 14 de l'Accord stipule que les pays importateurs acceptent comme équivalentes les mesures sanitaires et phytosanitaires des autres pays atteignant le même niveau de protection que le pays importateur. Il incombe au pays exportateur de démontrer que les mesures qu'il applique lui permettent d'atteindre un niveau de protection satisfaisant aux exigences du pays importateur.

Cette obligation ne changera en rien la pratique actuelle du Canada, qui consiste à évaluer, dans des conditions objectives et en considérant chaque cas séparément, les procédures sanitaires et phytosanitaires et la situation dans d'autres pays exportateurs. Si le pays exportateur ne peut démontrer que par ses mesures il atteint le niveau de protection fixé par le Canada, l'équivalence n'est pas reconnue.

v) Évaluation des risques

Au paragraphe 16 de l'Accord, il est stipulé que le degré d'exigence des mesures sanitaires et phytosanitaires doit être établi en considération des risques possibles pour la santé et la vie des personnes ou des animaux ou pour la préservation des végétaux. L'évaluation des risques permet de déterminer la probabilité qu'un produit donné puisse transmettre un parasite ou une maladie ou présenter un danger pour la santé des personnes et des animaux qui en consomment. Aux

paragraphe 17 et 18, on énumère toute une série de facteurs économiques et scientifiques (par exemple, les procédés et méthodes de production pertinents, de même que les conditions écologiques et environnementales pertinentes) qui doivent être pris en considération dans l'évaluation des risques.

Cette obligation d'établir les mesures sanitaires et phytosanitaires sur la base d'une évaluation des risques est compatible avec la pratique canadienne actuelle.

vi) Restriction du commerce

Le paragraphe 21 traite explicitement de l'obligation de veiller à ce que les mesures sanitaires et phytosanitaires ne soient pas plus restrictives pour le commerce qu'il n'est nécessaire pour obtenir le niveau de protection visé. Cette disposition vise à faire en sorte que les mesures n'affectent pas le commerce plus qu'il n'est nécessaire; elle ne compromet en rien le droit d'un pays à atteindre les niveaux de protection qu'il a fixés.

En l'absence d'une telle disposition, il faudrait accepter des mesures susceptibles de restreindre le commerce plus qu'il n'est nécessaire. Le pays appliquant de telles mesures ne serait pas mieux en mesure d'obtenir le niveau de protection sanitaire et phytosanitaire recherché. Cependant, ces mesures compromettraient, pour les pays essentiellement exportateurs comme le Canada, la possibilité de réaliser leur potentiel économique et seraient incompatibles avec l'un des objectifs visés sur le plan environnemental, à savoir de veiller à ce que les ressources de la planète soient utilisées de la façon la plus rentable possible.

vii) Procédés et méthodes de production

Les produits alimentaires et les boissons peuvent renfermer, parce qu'on l'a voulu ou par accident, des additifs, des contaminants, des toxines ou des agents pathogènes, qui peuvent mettre en danger la santé des personnes les consommant dans un pays importateur. Ces considérations sont liées aux caractéristiques du produit, mais il n'est ni techniquement faisable, ni pratique de se fier uniquement aux tests effectués au moment de l'importation. Pour avoir la meilleure certitude possible de l'innocuité des produits alimentaires qu'ils importent, les pays appliquent des règlements qui peuvent influencer sur les procédés et les méthodes de production utilisés par les pays exportateurs.

À l'annexe A de l'Accord, on a explicitement inclus les procédés et les méthodes de production dans le champ d'application des mesures sanitaires et

phytosanitaires, assurant ainsi le maintien des règlements qui concernent certains procédés et certaines méthodes de production dans d'autres pays membres.

Par conséquent, en vertu de ces dispositions, le Canada peut continuer de veiller à l'innocuité de ses produits alimentaires en exigeant que les produits alimentaires et les boissons qu'il importe proviennent exclusivement d'usines de transformation approuvées.

L'Accord ne prévoit cependant pas, dans les cas où l'innocuité des produits alimentaires n'est pas affectée, l'application des règlements d'un pays aux procédés et méthodes de production d'autres pays. L'application extraterritoriale de ce genre de mesures ne serait pas compatible avec le droit des pays de décider du niveau de protection sanitaire et phytosanitaire à atteindre chez eux.

Conclusions

Le nouvel Accord relatif à l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires protège entièrement le droit des Canadiens de décider du niveau de protection sanitaire et phytosanitaire convenant le mieux pour le Canada. L'accord n'empêche pas d'autres pays de contester les mesures sanitaires et phytosanitaires que le Canada adopte pour atteindre le niveau de protection qu'il juge approprié, mais il y est clairement dit que le Canada garde le droit d'adopter et d'appliquer toutes les mesures nécessaires pour atteindre le niveau de protection qu'il juge souhaitable.

VIII. OBSTACLES TECHNIQUES AU COMMERCE

A. APERÇU DE L'ACCORD

L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce (OTC) définit les droits et obligations internationaux des pays membres quant à l'élaboration ou à l'application des mesures normatives ayant un impact sur le commerce. Ces mesures normatives comprennent les règlements techniques dont le respect est obligatoire, les normes dont le respect est volontaire et les procédures d'évaluation de la conformité servant à établir si un produit donné satisfait aux exigences d'un règlement ou d'une norme particuliers.

Les mesures normatives jouent un rôle de toute première importance dans la réalisation des objectifs environnementaux. Au nombre des mesures environnementales normatives, on peut donner pour exemples des restrictions concernant les types ou les quantités de polluants pouvant être libérés dans l'atmosphère ou dans l'eau par une usine, l'interdiction d'utiliser des substances qui peuvent appauvrir la couche d'ozone, des restrictions concernant l'utilisation ou l'écotoxicité des pesticides, la présentation facultative ou obligatoire d'informations sur les étiquettes des produits, et des exigences relatives au type et au volume des emballages. Si elles ont un impact sur le commerce, les mesures environnementales de ce genre peuvent être sujettes aux dispositions de l'Accord relatif aux OTC.

Un des principes fondamentaux de l'Accord relatif aux OTC est que les règlements et normes, ainsi que les programmes d'essai et d'homologation reliés à ces derniers, ne doivent pas nuire au commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser l'objectif de la mesure concernée. Les dispositions de l'Accord relatives à la notification et à la transparence sont parmi les principaux outils permettant de respecter ce principe. Ces dispositions exigent une notification préalable des intentions en matière de réglementation et donnent l'occasion aux autres pays de commenter les ébauches.

Depuis que l'Accord est entré en vigueur il y a 14 ans, environ 360 notifications de mesures environnementales ont été adressées. Aucune de ces mesures n'a à ce jour été jugée non conforme aux obligations de l'Accord.

Les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round ont apporté un certain nombre de modifications à l'Accord relatif aux OTC issu du Tokyo Round. Certaines de ces modifications consistent en des confirmations explicites de

certaines points qui étaient implicites dans le texte de 1980 et d'autres, en un renforcement ou une extension des droits et obligations. Parmi ces modifications, on compte :

- la reconnaissance explicite du droit de chaque pays d'établir son propre niveau de protection de l'environnement (Préambule);
- la reconnaissance explicite de la protection de l'environnement en tant qu'objectif légitime des mesures normatives (article 2.2);
- l'obligation explicite que les règlements techniques n'aient pas plus d'effets de restriction sur le commerce que ce qui est nécessaire pour réaliser leur objectif légitime (article 2.2);
- la nécessité d'une relation entre le degré auquel une mesure donnée restreint le commerce et l'importance du risque visé par cette mesure (article 2.2);
- la présomption réfutable que les règlements techniques conformes aux normes internationales ne créent pas d'obstacles non nécessaires au commerce (article 2.5);
- l'obligation que les pays importateurs envisagent de manière positive d'accepter comme équivalents les règlements techniques ainsi que les procédures d'évaluation de la conformité des autres pays qui leur procurent le même niveau de protection et les mêmes assurances que leurs propres règlements et procédures (articles 2.7 et 6.1);
- l'extension de la notification obligatoire des règlements techniques aux pouvoirs publics des provinces et des États (article 3.2);
- l'encouragement de négociations entre pays membres visant la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle des résultats de leurs procédures d'évaluation de la conformité (article 6.3);
- l'inclusion dans la définition du terme «règlement technique» des procédés et méthodes de production se rapportant aux caractéristiques des produits (annexe 1);
- l'inclusion dans la définition du terme «norme» des procédés et méthodes de production se rapportant aux produits (annexe 1); et

- un code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application, par les organismes à activité normative gouvernementaux et non gouvernementaux, des normes dont le respect est volontaire (annexe 3).

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

Dans l'élaboration des règlements, on doit d'abord établir le niveau de protection de l'environnement voulu. Au même titre que les écotaxes et les évaluations environnementales des propositions relatives à de nouveaux projets, les mesures normatives constituent un des moyens d'atteindre le niveau de protection de l'environnement désiré.

Il existe un consensus international sous-jacent à l'Accord relatif aux OTC suivant lequel chaque pays devrait avoir le droit de déterminer le niveau de protection de l'environnement qui convient le mieux aux besoins et à la situation de sa population. Toutefois, ce droit se trouve limité en ceci que les mesures prises par un pays pour atteindre le niveau de protection qu'il a fixé ne doivent pas être plus que nécessaire discriminatoires à l'égard des produits d'autres pays. Les dispositions de l'Accord concernent les mesures normatives qu'un pays adopte pour atteindre le niveau de protection de l'environnement qu'il désire, et non pas le niveau de protection lui-même.

Au nombre des problèmes environnementaux soulevés par l'Accord relatif aux OTC figure l'inquiétude que ce dernier encourage une harmonisation des normes environnementales à un niveau de sévérité inférieur et limite ainsi la capacité des gouvernements de réaliser leurs objectifs environnementaux. Les sections suivantes font état des modifications apportées à l'Accord lors de l'Uruguay Round dans la perspective de leurs incidences possibles sur la capacité du Canada de protéger l'environnement sur son territoire.

i) Niveau de protection

L'Accord relatif aux OTC issu du Tokyo Round permettait implicitement à chaque pays d'établir son propre niveau de protection de l'environnement. Ce droit est maintenant explicitement défini dans l'Accord issu de l'Uruguay Round.

Ainsi, les Canadiens auront le droit explicite de continuer à établir les niveaux de protection de l'environnement qu'ils considèrent les plus appropriés aux conditions, aux valeurs et aux priorités existantes au Canada.

ii) Objectif légitime

Le droit des pays d'adopter et d'appliquer les règlements techniques nécessaires à la réalisation d'objectifs légitimes est au coeur de l'Accord relatif aux OTC. Les exigences en matière de sécurité nationale, la prévention des pratiques trompeuses et la protection de la santé et de la sécurité des personnes et la préservation des animaux, des végétaux et de l'environnement entrent dans la définition du terme «objectif légitime» établie lors de l'Uruguay Round.

Dans la Loi canadienne sur la protection de l'environnement, ce dernier est défini comme «l'ensemble des conditions et des éléments naturels de la terre, notamment : a) l'air, l'eau et le sol; b) toutes les couches de l'atmosphère; c) toutes les matières organiques et inorganiques ainsi que les êtres vivants; d) les systèmes naturels en interaction qui comprennent les éléments visés aux alinéas a) à c).» Comme l'Accord relatif aux OTC ne définit pas l'environnement, la définition canadienne peut être maintenue.

iii) Restrictions au commerce

L'obligation explicite que le degré de restriction au commerce attribuable à une mesure donnée soit limité à ce qui est nécessaire pour réaliser l'objectif de cette mesure découle de l'application de l'article XX de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947. L'article XX(b) indique que les pays ont le droit de prendre des mesures «nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux», dans la mesure où ces mesures ne constituent une discrimination arbitraire ou injustifiable ou une restriction déguisée au commerce. Cette dernière obligation apparaît aux alinéas 2.1 et 7.1 de l'Accord issu du Tokyo Round, où il est mentionné que les mesures normatives ne doivent pas créer des «obstacles non nécessaires» au commerce. Dans l'Accord issu de l'Uruguay Round relatif aux OTC, on a précisé que «non nécessaire» signifiait «qui ne restreint pas le commerce plus que nécessaire». Autrement dit, si un pays a le choix entre deux options réglementaires aussi efficaces l'une que l'autre, on s'attend à ce qu'il choisisse celle qui devrait avoir l'effet le moins marqué sur le commerce.

Si ce principe n'avait pas été retenu, on aurait permis des règlements qui auraient pu avoir plus d'effets de restriction sur le commerce que nécessaire. De tels règlements n'accroîtraient pas la capacité des pays d'atteindre le niveau de protection de l'environnement qu'ils désirent; par contre, ils menaceraient d'empêcher les pays qui dépendent de leurs exportations, comme le Canada, de

réaliser leur potentiel économique et iraient à l'encontre de l'objectif environnemental suivant lequel on doit s'efforcer d'utiliser les ressources de la planète avec le maximum d'efficacité.

Cette volonté de réduire le plus possible les restrictions au commerce vise à ce que les règlements ne nuisent pas au commerce plus que nécessaire; elle ne menace en rien le droit du Canada d'atteindre les niveaux de protection de l'environnement qu'il désire.

iv) Justification scientifique et risque

Certains Canadiens croient que les mesures environnementales normatives doivent être scientifiquement justifiées, ce qui n'est pas exact. Il n'est pas exigé que les mesures mises en oeuvre en vertu de l'Accord relatif aux OTC fassent l'objet d'une justification scientifique.

Toutefois, le nouvel Accord relatif aux OTC énonce explicitement que le degré de restriction du commerce attribuable à un règlement technique doit être fonction du risque qui serait encouru si l'objectif de ce règlement n'était pas réalisé. C'est ce qu'on appelle parfois la proportionnalité. Étroitement lié à l'exigence selon laquelle une mesure ne peut être prise que si elle est nécessaire, ce principe signifie que les restrictions au commerce attribuables aux mesures environnementales devraient être moins importantes quand les risques pour l'environnement sont faibles.

Le principe de proportionnalité a été appliqué dans la Décision de l'OCDE sur le contrôle de mouvements transfrontières de déchets destinés à des opérations de valorisation (1992). Dans cette décision, inspirée de la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination (1989), on a établi une classification des produits selon trois niveaux (vert, orange, rouge) fondés sur des critères tels que le caractère dangereux des produits et leur occurrence dans des incidents environnementaux antérieurs. Les déchets figurant sur la «liste verte» (par exemple, le papier) peuvent circuler d'un pays de l'OCDE à l'autre en étant soumis aux contrôles commerciaux normaux. Dans le cas des mouvements transfrontières des déchets de la liste orange (par exemple, les fluides antigels), une notification préalable adressée au pays importateur est exigée. Enfin, les déchets de la liste rouge (par exemple, les fibres de céramique) ne peuvent être exportés qu'avec le consentement écrit du pays auquel ils sont destinés. Comme on le voit, les risques environnementaux élevés associés aux produits de la liste rouge permettent l'application d'une mesure réglementaire plus rigoureuse (consentement éclairé préalable) que dans le cas des

risques moins élevés liés aux produits de la liste verte (dont les mouvements transfrontières sont plus libres).

L'inclusion explicite du principe de proportionnalité dans l'Accord relatif aux OTC signifie que le degré de risque environnemental est un facteur de toute première importance dans la détermination du degré de restriction du commerce que doivent avoir les mesures environnementales. L'application de ce principe dans le cas des mesures environnementales n'a à ce jour fait l'objet d'aucune contestation, que ce soit en vertu de l'article XX ou de l'Accord sur les OTC.

v) Normes internationales et harmonisation

L'Accord relatif aux OTC appuie l'harmonisation internationale des mesures normatives de deux façons. Premièrement, comme le faisait le texte du Tokyo Round, il exige que les normes internationales pertinentes soient appliquées autant que possible. Deuxièmement, il ajoute une incitation à recourir aux normes internationales en établissant que ces dernières doivent être présumées ne pas créer d'obstacles non nécessaires au commerce international, cette présomption demeurant réfutable.

Bien qu'il encourage le recours aux normes internationales, l'Accord relatif aux OTC n'exige pas leur utilisation et ne leur confère pas non plus un statut de plafond. Il indique explicitement que les pays peuvent utiliser leurs mesures internes pour atteindre le niveau de protection qu'ils désirent dans les cas où les normes internationales s'avéreraient inefficaces ou non appropriées à cette fin.

Ainsi, tout en participant aux initiatives multilatérales visant à harmoniser les normes internationales à un niveau de rigueur plus élevé, le Canada peut continuer d'adopter et de mettre en oeuvre des mesures nationales plus rigoureuses nécessaires pour atteindre les niveaux de protection de l'environnement souhaités par les Canadiens.

vi) Équivalence

Les pays peuvent parfois choisir divers moyens pour assurer les niveaux de protection de l'environnement qu'ils désirent. Le nouvel Accord relatif aux OTC reconnaît que des niveaux similaires de protection de l'environnement peuvent être atteints par divers ensembles de mesures normatives, en encourageant les pays à considérer comme équivalentes les mesures normatives d'autres pays qui assurent les mêmes niveaux de protection que les leurs.

Pour qu'une équivalence soit reconnue, le pays importateur doit avoir l'assurance que les mesures normatives du pays exportateur lui permettront de satisfaire ses objectifs légitimes. Grâce à cette importante condition, le Canada pourra être assuré que les produits qu'il importe n'affecteront pas l'environnement plus que ne le permettent les niveaux de protection qu'il a établis.

vii) Réglementation provinciale

Les dispositions de l'Accord relatif aux OTC issu du Tokyo Round concernant la transparence exigeaient que les gouvernements centraux adressent aux autres pays une notification préalable les informant de leurs règlements techniques projetés. Il ne fallait toutefois pas oublier que les pouvoirs publics des provinces et des États jouent aussi un rôle important dans la protection de l'environnement. Le nouvel Accord relatif aux OTC reconnaît ce rôle en étendant l'obligation de pré-notification à ces pouvoirs publics (provinces, États).

Sauf dans le cas d'un règlement visant un problème environnemental urgent, la notification d'une mesure doit être adressée au moins 60 jours avant la mise en oeuvre de celle-ci. Les parties intéressées peuvent prendre connaissance des notifications en s'adressant aux centres de renseignements des pays membres. Cette exigence en matière de notification et de transparence, dont on trouve une version similaire dans la politique de réglementation du Canada, permettra aux Canadiens d'avoir une idée exacte des cadres réglementaires des gouvernements infranationaux des autres pays.

viii) Reconnaissance mutuelle

Selon une des dispositions de l'Accord du Tokyo Round, les pays importateurs doivent accepter les résultats des procédures d'évaluation de la conformité appliquées dans les autres pays dans la mesure où les méthodes utilisées les satisfont. En se fondant sur cette disposition, l'Accord de l'Uruguay Round encourage les pays à négocier des accords formels visant la reconnaissance mutuelle des résultats de leurs procédures d'évaluation de la conformité.

Le concept de reconnaissance mutuelle n'est pas nouveau. Les accords de reconnaissance mutuelle sont de nature volontaire et reposent sur une grande confiance réciproque entre les parties. Ils sont particulièrement utiles quand une certification de conformité à des règlements ou à des normes techniques spécifiés par une tierce partie est souhaitée ou exigée. Ainsi, il existe dans le secteur agro-alimentaire des accords intergouvernementaux de ce genre. Les membres du

Le système de normes nationales du Canada ont négocié des accords avec leurs contreparties à l'étranger en vue de la reconnaissance mutuelle des résultats des tests de laboratoire.

La reconnaissance mutuelle peut aussi être utile dans le domaine de l'environnement. Les Canadiens jouent par exemple un rôle de chef de file dans l'élaboration des critères qui entreront dans la conception d'un système de gestion de l'environnement, un système international comparable au Système de gestion de la qualité déjà existant. Si le système de gestion de l'environnement venait à être mis en oeuvre, les acheteurs pourraient alors choisir les produits des seuls fournisseurs qui satisfont à ses normes. En indiquant les entreprises qui satisfont à ces normes dans les différents pays, les accords de reconnaissance mutuelle faciliteraient l'application du système de gestion de l'environnement à l'échelle internationale.

ix) Procédés et méthodes de production

Bon nombre de normes et de règlements environnementaux prescrivent ou interdisent certains procédés et certaines méthodes de production⁵. Certains procédés et certaines méthodes de production agissent sur les propriétés physiques ou chimiques des produits (par exemple, le papier sans chlore), d'autres non (par exemple, la quantité de substances libérées dans l'air ou dans l'eau par une usine).

À la différence de l'Accord issu du Tokyo Round, l'Accord relatif aux OTC de l'Uruguay Round définit explicitement les droits et obligations liés aux procédés et aux méthodes de production. Dans le cas des règlements techniques ayant trait aux caractéristiques des produits relatives à l'environnement, à la santé et à la sécurité et dont le respect est obligatoire, le nouvel Accord autorise expressément les pays importateurs à soumettre les biens importés aux règlements touchant les procédés et les méthodes de production. Toutefois, dans le cas de règlements techniques ne visant pas les caractéristiques des produits, le nouveau texte n'autorise pas le pays importateur à imposer aux autres pays ses règlements relatifs aux procédés et aux méthodes de production. Cette distinction est conforme au principe suivant lequel les pays doivent avoir le droit de déterminer le niveau de protection de l'environnement qu'ils désirent.

Les procédés et les méthodes de production sont traités différemment dans le cas des normes dont le respect est volontaire. Dans ce cas, on peut exiger que les produits importés satisfassent à toutes les spécifications touchant les procédés et les méthodes de production, même si ces spécifications n'ont pas de rapport avec

les caractéristiques des produits. Cela est conforme au principe du respect volontaire des normes. D'une part, le respect volontaire des normes fait que les pays exportateurs ne se trouvent pas obligés de modifier leurs priorités, leurs règlements et leurs normes en matière d'environnement et, d'autre part, il permet aux consommateurs des pays importateurs de choisir les produits selon les procédés et les méthodes de production utilisés.

Le Programme de choix environnemental du Canada fait appel à des normes volontaires fondées sur les procédés et les méthodes de production tant pour les produits canadiens que pour les produits importés. Cette approche est conforme aux dispositions du nouvel Accord.

x) Code de pratique

En vertu du texte actuel de l'Accord relatif aux OTC, les normes volontaires sont de façon générale sujettes aux mêmes droits et obligations que les règlements techniques obligatoires. L'Accord de l'Uruguay Round diffère de celui du Tokyo Round en ceci qu'il traite des normes volontaires dans une de ses annexes. Cette annexe, intitulée «Code de pratique pour l'élaboration, l'adoption et l'application des normes», définit les obligations relatives à la pré-notification, la non-discrimination et les obstacles non nécessaires. De plus, elle exige que, dans la mesure du possible, les normes nationales soient fondées sur les normes internationales. Comme dans le cas des règlements techniques, ces prescriptions s'appliquent aux mesures mises en oeuvre en vue d'atteindre le niveau désiré de protection de l'environnement, et non pas au niveau de protection lui-même.

Les pays doivent veiller à ce que les organismes des gouvernements centraux à activité normative se conforment au Code de pratique. À titre de parrain de Choix environnemental, Environnement Canada constitue un exemple d'organisme de gouvernement central à activité normative. Mise à part la notification semestrielle de son programme de travail qu'il adresse à l'Organisation internationale de normalisation, Choix environnemental satisfait déjà aux exigences du Code.

Conclusion

L'Accord relatif aux obstacles techniques au commerce issu de l'Uruguay Round protège pleinement le droit des Canadiens de choisir — par l'entremise de leurs gouvernements fédéral, provinciaux, territoriaux et locaux — les niveaux de protection de l'environnement les mieux adaptés aux conditions, aux valeurs et aux priorités canadiennes. L'Accord permet l'adoption et l'application de toutes les

mesures normatives nécessaires pour assurer le niveau de protection de l'environnement désiré par un pays, sous réserve que ces mesures ne nuisent pas au commerce plus qu'il n'est nécessaire pour réaliser leur objectif. Ces droits et obligations sont conformes aux lois et pratiques canadiennes en matière de protection et de conservation de l'environnement.

L'Accord ne permet pas qu'un pays impose unilatéralement aux autres pays ses valeurs et ses priorités en matière d'environnement. S'il le permettait, les économies les plus fortes se trouveraient indûment favorisées, ce qui irait à l'encontre du droit de chaque pays de déterminer les niveaux de protection de l'environnement qu'il désire.

Tel que mentionné à la section XIV du présent Examen, le nouveau comité sur le commerce et l'environnement de l'Organisation mondiale du commerce prévoit se pencher sur l'utilisation des mesures commerciales à des fins environnementales et sur les mesures environnementales à effets marqués sur le commerce. Le comité examinera par exemple la relation entre les dispositions du système commercial multilatéral et les exigences d'ordre environnemental relatives aux produits, notamment aux chapitres des normes, des règlements techniques, de l'emballage, de l'étiquetage et du recyclage.

IX. MESURES CONCERNANT LES INVESTISSEMENTS ET LIÉES AU COMMERCE

A. APERÇU DE L'ACCORD

Avant l'Uruguay Round, les disciplines multilatérales applicables aux mesures concernant les investissements liées au commerce étaient limitées aux dispositions du GATT. Le nouvel Accord relatif aux mesures concernant les investissements liées au commerce (MIC) rend plus explicite la couverture de ces mesures par le GATT, sans toutefois instaurer un vaste cadre de règles pour la forme et le traitement de l'investissement étranger.

Une mesure concernant les investissements détermine les conditions régissant la forme, le fonctionnement et la réalisation des investissements. Les mesures concernant les investissements liées au commerce ont une incidence sur le commerce⁶. L'Accord relatif aux MIC interdit que soient prises de mesures concernant les investissements liées au commerce ayant des effets de restriction et de distorsion des échanges. Il confirme les obligations imposées par le GATT qui exigent un traitement national (à savoir que le traitement des produits importés ne soit pas moins favorable que celui des produits nationaux) et qui interdisent les restrictions sur la quantité. L'Accord inclut une liste indicative des MIC interdites.

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

L'Accord relatif aux MIC ne devrait pas avoir d'incidences environnementales dépassant celles du GATT. Les exceptions générales du GATT couvrant les mesures nécessaires pour protéger la santé humaine, animale ou végétale ou pour conserver les ressources naturelles épuisables continuent de s'appliquer en vertu de l'Accord relatif aux MIC.

De façon plus générale, il est reconnu que les liens entre le commerce et l'investissement, ainsi qu'entre le commerce et l'environnement sont des questions qui exigent des analyses supplémentaires. Des travaux en ce sens ont déjà été entrepris au sein de l'OCDE et de la CNUCED, et feront probablement partie de ceux qu'effectuera l'OMC.

X. SUBVENTIONS ET MESURES COMPENSATOIRES

A. APERÇU DE L'ACCORD

Les négociations de l'Uruguay Round se sont traduites par plusieurs grands changements à l'Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires. Le plus important de ceux-ci est peut-être que, pour la première fois, l'Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires inclut une définition du terme «subvention». De plus, on y définit trois catégories : subventions prohibées, subventions pouvant donner lieu à une action et subventions ne donnant pas lieu à une action.

La catégorie des subventions prohibées inclut celles subordonnées soit aux résultats de l'exportation, soit à l'utilisation de produits nationaux de préférence à des produits importés, et a été élargie pour couvrir les produits non primaires.

Dans la définition des subventions pouvant donner lieu à une action, on stipule qu'aucun membre de l'Accord ne devrait causer, en recourant à des subventions, des effets défavorables tels que causer un préjudice à une branche de production nationale d'un autre membre, annuler ou compromettre des avantages pour d'autres membres (en particulier les avantages résultant de concessions tarifaires), ou causer un préjudice sérieux aux intérêts d'un autre membre. La reconnaissance explicite du concept de «préjudice sérieux» impose de plus grandes restrictions à la capacité d'un pays de subventionner son industrie nationale.

Les subventions ne donnant pas lieu à une action sont complètement libérées des règles concernant les mesures compensatoires et le préjudice sérieux, dans la mesure où les critères indiqués sont respectés. On inclut entre autres dans cette catégorie 1) la recherche industrielle et l'activité de développement préconcurrentielle et 2) l'adaptation d'installations existantes à de nouvelles prescriptions environnementales. Néanmoins, s'il est jugé que des subventions ne donnant pas lieu à une action peuvent avoir des effets défavorables sérieux, des dispositions prévoient le règlement de ce différend.

De plus, le nouvel Accord prévoit un mécanisme d'application plus strict. Pour chacune des trois catégories de subventions, il existe maintenant une façon précise de régler le différend né de l'existence de la subvention et de son incidence sur l'industrie nationale d'un autre membre. Il existe aussi des règles améliorées gouvernant l'utilisation de mesures compensatoires. Ces nouvelles règles prévoient

que l'utilisation unilatérale de mesures compensatoires peut entraîner des distorsions sur les marchés internationaux.

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

Un niveau plus élevé de discipline portant sur toutes les subventions devrait se traduire par une répartition plus efficace des ressources et donc un gaspillage moindre. De plus, les nouvelles dispositions régissant les procédures de règlement des différends ont été renforcées et rationalisées, ce qui permet une certitude plus grande dans l'application des disciplines. Le nouvel Accord relatif aux subventions, jumelé à des dispositions améliorées concernant le règlement des différends, devrait donc avoir des incidences environnementales positives.

En ce qui concerne les dispositions précises du nouvel Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires, celles de la catégorie des subventions ne donnant pas lieu à une action qui concernent tant la recherche que l'environnement ont une incidence directe sur l'environnement. Dans le cas de la recherche industrielle et de l'activité de développement préconcurrentielle⁷, l'Accord confère le statut de «subvention ne donnant pas lieu à une action» à l'aide à des activités de recherche menées par des entreprises ou par des établissements d'enseignement supérieur ou de recherche ayant passé des contrats avec des entreprises. Cette aide doit couvrir au maximum 75 p. 100 des coûts de la recherche industrielle ou 50 p. 100 des coûts de l'activité de développement préconcurrentielle. L'aide à la recherche industrielle liée à l'environnement ou au développement préconcurrentiel de produits, procédés ou services environnementaux nouveaux, modifiés ou améliorés tomberait dans cette catégorie.

Dans le cas de l'aide financière gouvernementale pour l'adaptation d'installations existantes à des nouvelles prescriptions environnementales, l'Accord indique qu'elle ne donnera pas lieu à une action à condition que cette aide :

- soit une mesure unique, non récurrente;
- soit limitée à 20 p. 100 du coût de l'adaptation;
- ne couvre pas le coût du remplacement et de l'exploitation de l'investissement ayant bénéficié de l'aide, qui doit être intégralement à la charge des entreprises;

- soit directement liée et proportionnée à la réduction des nuisances et de la pollution prévue par l'entreprise et ne couvre pas une économie qui pourrait être réalisée sur les coûts de fabrication;
- soit offerte à toutes les entreprises qui peuvent adopter le nouveau matériel ou les nouveaux procédés de production.

Au cas où l'adaptation se traduirait par des réductions de coûts, ceux-ci entraîneraient une réduction de la base utilisée pour calculer la subvention maximale de 20 p. 100.

Cette exclusion environnementale constitue une exception spéciale aux règles du GATT gouvernant l'utilisation de subventions. Elle est destinée à encourager l'adaptation de technologies plus respectueuses de l'environnement pour combattre des pratiques actuelles qui semblent nocives pour le milieu.

XI. COMMERCE DES SERVICES

A. APERÇU DE L'ACCORD

L'Accord général sur le commerce des services (GATS) est le premier accord multilatéral global régissant le commerce des services. Il définit un cadre d'obligations générales et établit, dans ses annexes, des dispositions supplémentaires couvrant les secteurs de services réglementés, comme les télécommunications et les services financiers. Le GATS contient des listes nationales d'engagements précis concernant l'accès aux marchés et énumère les exemptions aux obligations concernant le traitement de la nation la plus favorisée (NPF). Il établit en outre un programme pour les négociations ultérieures.

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

Un certain nombre de services faisant l'objet d'un commerce international, dont les transports, la construction et les services d'experts-conseils, pourraient avoir une incidence sur l'environnement et influencer sur le développement durable. À l'article VI (Réglementation intérieure), on reconnaît que continuent de s'appliquer les mesures d'application générale qui affectent le commerce des services, ce qui inclut la réglementation environnementale. L'article VI précise que ces mesures doivent être administrées d'une manière raisonnable, objective et impartiale. L'article VII établit des obligations en ce qui concerne les besoins de reconnaissance liés à la délivrance d'autorisations, licences ou certificats pour les fournisseurs de services. Cet article permet l'harmonisation ou la reconnaissance des normes et critères reflétant des exigences plus strictes liées à la protection de l'environnement, dans la mesure où ces mesures ne constituent pas un moyen de discrimination, ni une restriction déguisée au commerce des services.

En plus de ces grandes dispositions sur la réglementation et la reconnaissance des normes, le GATS, dans l'article XIV (Exceptions générales), traite spécifiquement de la protection de l'environnement. Aux termes de cet article, un pays membre ne peut pas être empêché d'adopter des mesures nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux. L'article XIV prévoit aussi une exception générale concernant les mesures nécessaires pour assurer le respect des lois ou réglementations relatives à la sécurité qui ne sont pas incompatibles avec les dispositions de l'Accord. Pendant les négociations de l'Uruguay Round, il a été entendu que ces dispositions étaient probablement suffisantes pour couvrir tous les secteurs de préoccupation environnementales définie. Il a cependant été décidé que serait créé un groupe de

travail qui étudiera la relation entre le commerce des services et l'environnement, y compris la question du développement durable. Ce groupe, qui se penchera aussi sur la pertinence des accords intergouvernementaux en matière d'environnement et leur lien avec le GATS, devra faire rapport des résultats de ses travaux dans les trois ans de l'entrée en vigueur de l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce (OMC). On s'attend à qu'il soit intégré à un plus vaste comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement.

Dans le secteur des services des pêches, le Canada s'est assuré de conserver dans le cadre du GATS le droit de prendre des mesures conformes à ses politiques en matière de gestion et de conservation des pêches internationales. À cet effet, il a inclus une exemption aux obligations de l'article II (traitement de la nation la plus favorisée) qui couvre les mesures liées à l'octroi de permis d'accès aux eaux canadiennes pour des fins telles que l'achat de carburant et de fournitures et la réparation des navires.

Certains services faisant l'objet d'un échange international, en particulier les services environnementaux, peuvent contribuer grandement au développement durable et à la protection de l'environnement. Lors de l'Uruguay Round, le Canada a été particulièrement actif pour demander des principaux participants des engagements de libéralisation en ce qui concerne les services environnementaux. La plupart des pays développés ont inclus dans leurs listes la gamme complète des services environnementaux, et nombre de pays en développement ont pris d'importants engagements initiaux à ce sujet. Les engagements pris par les parties au GATS de limiter, réduire ou éliminer les mesures restreignant l'accès à leurs marchés auront pour effet d'ouvrir ces services à une concurrence accrue. Le développement et la fourniture de services liés à l'environnement devraient permettre aux gouvernements de renforcer plus facilement leurs normes environnementales.

XII. COMMERCE ET DROITS DE PROPRIÉTÉ INTELLECTUELLE

A. APERÇU DE L'ACCORD

L'Accord relatif aux aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC), y compris le commerce des marchandises de contrefaçon, permet de mieux protéger et faire respecter les droits de propriété intellectuelle à l'étranger. Afin de réduire les distorsions et les entraves en ce qui concerne le commerce international, l'Accord établit des normes de protection des droits d'auteur, des marques de commerce, des indications géographiques, des dessins industriels, des brevets, des configurations de circuits intégrés et des secrets commerciaux.

Exception faite du besoin d'une nouvelle législation concernant les marques de commerce et portant sur les indications géographiques, les actuelles lois canadiennes couvrant la propriété intellectuelle sont déjà pour la plus grande partie conformes aux normes de l'ADPIC. Le Canada conserve cependant le droit de réviser ses lois et pratiques sur la propriété intellectuelle, dont l'utilisation de modifications visant à protéger l'environnement. En vertu de l'article 27 de l'Accord, le Canada pourra refuser de breveter des inventions, pour «protéger la santé et la vie des personnes et des animaux ou préserver les végétaux, ou pour éviter de graves atteintes à l'environnement», à condition que l'utilisation commerciale de ces inventions ait été interdite au Canada pour les mêmes raisons. La brevetabilité des plantes et animaux et processus biologiques connexes n'est pas exigée par l'Accord.

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

L'ADPIC peut avoir des incidences environnementales dans deux domaines : le transfert de technologies environnementales et la protection de la biodiversité.

D'abord, en imposant des normes minimales élevées pour la protection des droits de propriété intellectuelle à l'étranger, l'ADPIC encourage l'élaboration de technologies environnementales. Avec une meilleure protection des droits de propriété intellectuelle, les exportateurs jouissent d'une plus grande sécurité dans leurs transactions avec l'étranger, ce qui favorise le transfert de technologies environnementales canadiennes vers les pays en développement. L'attrait que présente le Canada pour l'exécution de recherches est renforcé par la garantie,

grâce à l'ADPIC, que le Canada conservera un haut degré de droits de propriété intellectuelle.

Deuxièmement, certains se sont inquiétés de ce que, en exigeant la protection des inventions biotechnologiques, l'ADPIC n'entraîne un appauvrissement du patrimoine génétique agricole. On pourrait arguer que les brevets de génie génétique concernant des plantes, comme des tomates transgéniques, ne conduisent à une domination de l'agriculture par les entreprises et à une tendance vers la monoculture (contraire à la biodiversité); d'autres considèrent cependant que la protection des brevets favorise la sélection de nouvelles plantes et accroît donc la biodiversité. La question reste en suspens. Il faut cependant noter que le Canada a accordé des brevets de biotechnologie sans référence à l'ADPIC, et que l'obligation d'en accorder dans tous les volets de la technologie figure aussi dans l'ALENA. Les questions environnementales issues de l'ADPIC peuvent être réglées via le comité de l'OMC sur le commerce et l'environnement.

XIII. RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS

A. APERÇU DE L'ACCORD

Le système de règlement des différends du GATT est généralement considéré comme un des piliers du commerce multilatéral. Il a déjà été renforcé et rationalisé grâce aux réformes qui ont suivi la Conférence ministérielle d'examen à mi-parcours, tenue à Montréal en décembre 1988. Les différends actuellement confiés au Conseil des représentants sont soumis à ces nouvelles règles.

Le nouveau Mémoire d'accord concernant les règles et procédures régissant le règlement des différends, né de l'Uruguay Round, renforcera encore le système actuel en rendant assez automatique l'adoption des conclusions des divers groupes spéciaux de règlement des différends et du nouvel Organe d'appel. De plus, le Mémoire établira un système intégré qui permettra aux membres de l'OMC de fonder leurs revendications sur l'un ou l'autre des accords inclus dans le nouveau système de l'OMC. À cette fin, l'Organe de règlement des différends (ORD) exercera l'autorité du Conseil général et des conseils et comités des divers accords commerciaux.

Les procédures de règlement des différends sont définies dans le Mémoire, avec des dispositions détaillées en ce qui concerne les consultations, la conciliation, l'établissement de groupes spéciaux (mandat, composition et procédures applicables), les tierces parties; y figurent aussi des dispositions concernant la confidentialité et le droits des groupes spéciaux de demander des renseignements.

Grande différence avec les règles actuelles, le rapport d'un groupe spécial *sera* adopté, à moins que l'ORD décide par consensus de *ne pas* le faire (méthode du «consensus inverse») ou que l'une des parties au différend ne notifie l'ORD de sa décision de faire appel auprès du nouvel Organe d'appel.

D'autres dispositions établissent les règles pour la mise en oeuvre des rapports des groupes spéciaux ou de l'Organe d'appel, y compris des règles gouvernant la compensation et la suspension de concessions en cas de défaut de mise en oeuvre. Enfin, une des principales dispositions du Mémoire réitère que les Membres ne peuvent pas eux-mêmes procéder à la détermination des violations ni à la suspension de concessions, mais devront recourir aux règles et procédures du Mémoire.

B. INCIDENCES ENVIRONNEMENTALES POSSIBLES

Les écologistes se sont dits inquiets face aux mécanismes et procédures de règlement des différends du GATT, et ont signalé la nécessité d'accroître la transparence et d'améliorer les procédures de règlement des différends mettant en jeu le commerce et l'environnement. Parmi les recommandations, on retrouvait un plus grand accès à l'information, le besoin de faire en sorte que les groupes spéciaux du GATT puissent disposer d'expertise en matière d'environnement pour rendre leurs décisions, les modifications du fardeau de la preuve et la publication des rapports des groupes spéciaux.

L'article 13 confère aux groupes spéciaux le droit de demander des renseignements. Il stipule en effet que chaque groupe spécial aura le droit de demander des renseignements à toute personne privée ou à tout organisme qu'il jugerait approprié, et de consulter des experts pour obtenir leur avis sur certains aspects de la question. À propos d'un point de fait concernant une question scientifique ou une autre question technique soulevée par une partie à un différend, les groupes spéciaux pourront demander un rapport consultatif écrit à un groupe consultatif d'experts. Les règles régissant l'établissement d'un tel groupe et les procédures de celui-ci sont énoncées dans l'Appendice 4 du Mémoire.

Cet appendice prévoit entre autres choses que :

- les groupes consultatifs d'experts relèvent du groupe spécial;
- la participation en sera limitée à des personnes ayant des compétences et une expérience professionnelles reconnues dans le domaine considéré;
- les membres de ces groupes en feront partie à titre personnel et non en qualité de représentant d'un gouvernement ou d'une organisation;
- les groupes consultatifs d'experts pourront consulter toute source qu'ils jugeront appropriée et lui demander des renseignements et des avis techniques;
- les parties à un différend auront accès à tous les renseignements pertinents qui auront été communiqués à un groupe consultatif d'experts, sauf s'ils sont de nature confidentielle; et

- le groupe d'experts présentera un rapport intérimaire aux parties afin d'en obtenir les commentaires et de les prendre en considération, au besoin, pour la rédaction du rapport final, lequel, lorsqu'il est soumis au groupe spécial, devra aussi être remis aux parties.

Le rapport final du groupe consultatif d'experts n'a valeur que de consultation.

Aux termes du paragraphe 3 de l'Appendice 3 du Mémoire, qui établit les procédures de travail des groupes spéciaux, alors que les documents soumis au groupe spécial doivent être gardés confidentiels, rien dans le Mémoire n'empêchera une partie à un différend de divulguer ses propres positions. Cette section stipule en outre que les membres de l'OMC traiteront comme confidentiels les renseignements qui auront été communiqués par un autre membre au groupe spécial et que ce membre aura désignés comme tels. Dans les cas où une partie à un différend communiquera au groupe spécial une version confidentielle de ses exposés écrits, elle fournira aussi, si un membre de l'OMC le demande, un résumé non confidentiel des renseignements contenus dans ses exposés qui peuvent être divulgués. La même règle s'applique à l'Organe d'appel, aux termes de l'article 18.2.

D'un point de vue environnemental, ces dispositions sont positives. En complétant et en renforçant le paragraphe 15 du Mémoire d'accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance du Tokyo Round de 1979, et le paragraphe 6(iv) du document connexe, *Description convenue de la pratique habituelle du GATT en matière de règlement des différends*, l'article 13 et l'Appendice 4 du Mémoire garantissent que les groupes spéciaux ont accès à l'expertise pertinente pour le règlement des différends, y compris ceux qui portent sur des questions environnementales. De même, en permettant aux membres de l'OMC de rendre publics les résumés non confidentiels des exposés des parties, le paragraphe 3 de l'Appendice 3 contribue grandement à accroître la transparence du règlement des différends commerciaux.

Les articles 4.6 et 5.2 stipulent respectivement que les consultations et procédures de bons offices, la conciliation et la médiation «seront confidentielles». Le paragraphe 2 de l'Appendice 3 au Mémoire prévoit que les groupes spéciaux se réuniront en séance privée (l'article 17.10 contient les mêmes dispositions en ce qui concerne l'Organe d'appel), et l'article 14.10 du Mémoire stipule la confidentialité des délibérations des groupes spéciaux.

Les dispositions concernant la confidentialité exigée pour les consultations, la conciliation, ainsi que les audiences et délibérations des groupes spéciaux ne constituent pas un changement par rapport aux pratiques actuelles du GATT, et n'influeront pas sur les politiques et la réglementation du Canada en matière d'environnement. En élaborant sa position dans les différends commerciaux, le gouvernement canadien, en conformité avec le paragraphe 19 du document de juin 1993 de l'OCDE, intitulé *OECD Procedural Guidelines to Improve the Mutual Compatibility of Trade and Environment Policies* (Directives en matière de procédures visant à améliorer la compatibilité mutuelle des politiques concernant le commerce et l'environnement), accorde généralement aux intérêts non gouvernementaux la possibilité de faire connaître leur point de vue sur un différend.

XIV. LES PROCHAINES ÉTAPES

L'Uruguay Round aura un effet de libéralisation du commerce, qui favorisera une répartition et une utilisation plus efficaces des ressources, et donc contribuera à une hausse de la production et des revenus, ainsi qu'à une diminution des pressions exercées sur l'environnement.

Les négociations de l'Uruguay Round ont réussi à intégrer les préoccupations environnementales dans plusieurs des nouveaux accords, dont ceux concernant l'agriculture, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les subventions et les normes.

Les négociateurs ont cependant reconnu que restent en suspens bien des questions liées aux relations entre le commerce et l'environnement. Le Comité des négociations commerciales s'est donc engagé à établir un programme de travail d'ici le 15 avril 1994 et à formuler des recommandations concernant la structure institutionnelle appropriée à son exécution, qui seront soumis à l'approbation des ministres à Marrakech. Cet engagement est lié aux questions dont on a reconnu qu'elles exigent une analyse supplémentaire par le groupe de travail du GATT sur les mesures environnementales et le commerce international, qui s'est réuni pour la première fois en novembre 1991, aux travaux prévus à l'article XIV.B de l'Accord général sur le commerce des services, et aux questions pouvant découler des dispositions de l'ADPIC.

On prévoit que la Conférence ministérielle de Marrakech approuvera la création d'un comité sur le commerce et l'environnement. Le programme de travail de celui-ci comprendra des mesures commerciales à des fins environnementales (dont celles contenues dans les accords internationaux en matière d'environnement) et des mesures environnementales à effets marqués sur le commerce (dont les programmes d'emballage, d'étiquetage et de recyclage, et les écotaxes). L'analyse se concentrerait sur les relations entre ces mesures et les règles du commerce, les dispositions de transparence et les questions d'accès aux marchés. Figurent également à l'ordre du jour les questions de commerce de biens interdits par un pays et la relation entre le mécanisme de règlement des différends de l'OMC et ceux des accords internationaux en matière d'environnement.

On prévoit en outre que cette Conférence ministérielle, reconnaissant qu'il est urgent de régler les relations entre le commerce et l'environnement, demandera aussi que, en attendant la première réunion du Conseil général de l'OMC, les travaux du comité sur le commerce et l'environnement soient confiés à un

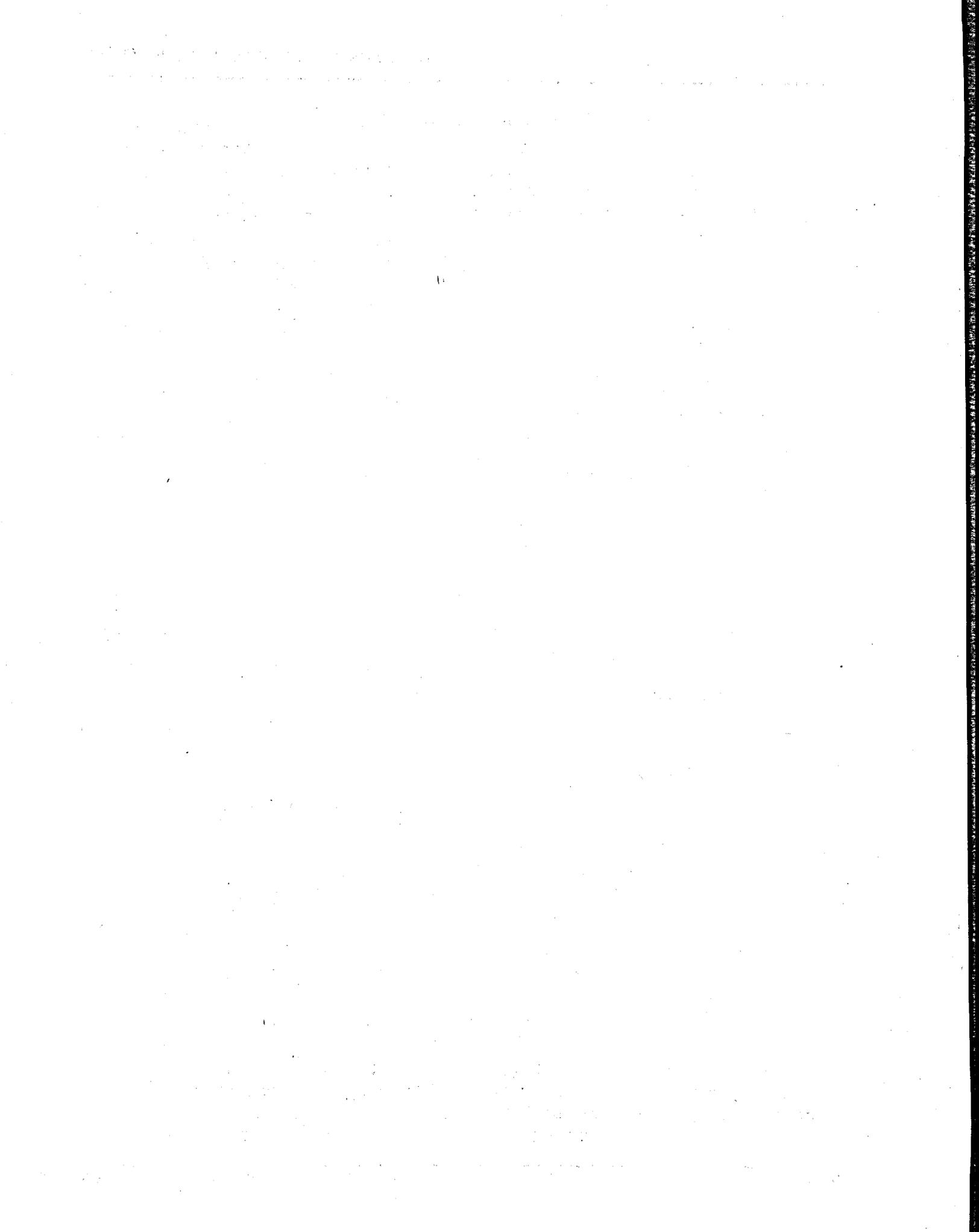
sous-comité du Comité préparatoire de l'OMC. De la sorte, les travaux sur ces questions ne subiraient pas de retard.

L'Uruguay Round a fait avancer l'intégration des préoccupations commerciales et environnementales. Le programme de travail de l'Organisation mondiale du commerce veillera à ce que les progrès se poursuivent. La création d'une richesse durable, tant pour le Canada que pour le reste du monde, passe par l'intégration des priorités environnementales à toutes les grandes activités économiques, y compris le système commercial planétaire.

XV. NOTES

1. Entre autres, l'Association canadienne du droit de l'environnement, Pollution Probe, Greenpeace, le Sierra Club, le Fonds mondial pour la nature, les Ami(e)s de la Terre et le Earth Island Institute.
2. Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, Action 21 (distribution préliminaire, 14 juin 1992) paragraphe 2.19, p. 8.
3. GATT, *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*. «Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce.» NCM/FA II, préambule, p. 1., décembre 1993.
4. L'Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires, qui touche particulièrement le secteur agricole, est analysé à la section VII.
5. Les procédés et méthodes de production indiquent comment les biens sont traités ou produits.
6. Ces mesures peuvent prescrire qu'une entreprise achète ou utilise des produits d'origine nationale ou de toute source nationale, et limite l'achat de produits importés à des montants liés au volume ou à la valeur des produits locaux qu'elle exporte; elles peuvent aussi restreindre l'accès au commerce étranger de montants liés aux flux attribuables à l'entreprise et à l'exportation de produits, qu'il soit spécifié qu'il s'agit de produits déterminés, d'un volume ou d'une valeur de produits, ou d'une proportion du volume ou de la valeur de sa production locale.
7. «L'expression "recherche industrielle" s'entend de la recherche planifiée ou des enquêtes critiques visant à acquérir de nouvelles connaissances, l'idée étant que ces connaissances pourront être utiles pour mettre au point de nouveaux produits, procédés ou services.» GATT, *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*. «Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires», MTN/FA II-13, p. 10, décembre 1993.

«L'expression "activité de développement préconcurrentielle" s'entend de la concrétisation des résultats de la recherche industrielle dans un plan, un schéma ou un dessin pour des produits, procédés ou services nouveaux, modifiés ou améliorés, qu'ils soient destinés à être vendus ou utilisés, y compris la création d'un premier prototype qui ne pourrait pas être utilisé commercialement. Elle peut en outre comprendre la formulation conceptuelle et la conception d'autres produits, procédés ou services ainsi que des projets de démonstration initiale ou des projets pilotes, à condition que ces projets ne puissent pas être convertis ou utilisés pour des applications industrielles ou une exploitation commerciale. Elle ne comprend pas les modifications de routine ou modifications périodiques apportées à des produits, lignes de production, procédés de fabrication, services existants et autres opérations en cours, même si ces modifications peuvent représenter des améliorations.» GATT, *Acte final reprenant les résultats des négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round*. «Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires», MTN/FA II-13, p. 10, décembre 1993.



doc
CA1
EA
94U66
EXF

Department of Foreign Affairs
International Trade

Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce International

b2548690(E)
b2548707(F)

URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

CANADIAN ENVIRONMENTAL REVIEW

April 1994

Canada

URUGUAY ROUND OF MULTILATERAL TRADE NEGOTIATIONS

CANADIAN ENVIRONMENTAL REVIEW

Dept. of External Affairs
Min. des Affaires extérieures

MAY 4 1994
MAY

RETURN TO DEPARTMENTAL LIBRARY
RETOURNER A LA BIBLIOTHEQUE DU MINISTERE

43-267-563 ce)
43-267-564 (cf) 62548707

April 1994



CONTENTS

I.	INTRODUCTION	1
II.	ENVIRONMENTAL REVIEW PROCESS	2
	A. PURPOSE OF ENVIRONMENTAL REVIEW	2
	B. FEDERAL ENVIRONMENTAL POLICY REVIEW	2
	C. THE URUGUAY ROUND REVIEW	3
	D. METHODOLOGY	3
	E. CONTENT OF THE REVIEW	3
III.	WHAT IS THE URUGUAY ROUND?	5
IV.	THE ENVIRONMENT AND THE URUGUAY ROUND	7
V.	AGREEMENT TO ESTABLISH THE WTO	9
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	9
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	9
VI.	AGRICULTURE	10
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	10
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	11
VII.	APPLICATION OF SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES	12
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	12
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	13
VIII.	TECHNICAL BARRIERS TO TRADE	17
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	17
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	18
IX.	TRADE-RELATED INVESTMENT MEASURES	25
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	25
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	25
X.	SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES	26
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	26
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	26
XI.	TRADE IN SERVICES	28
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	28
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	28

XII.	TRADE AND INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS	30
	A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT	30
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	30
XIII.	DISPUTE SETTLEMENT	32
	A. OVERVIEW OF THE UNDERSTANDING	32
	B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS	32
XIV.	THE WAY AHEAD	35
XV.	NOTES	36

Department of Foreign Affairs and International Trade
125 Sussex Drive
Ottawa, Ontario
K1A 0G2

I. INTRODUCTION

On December 15, 1993, the largest and most complex trade negotiation in history was successfully concluded when consensus was reached among all of the participants in the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations (MTN). Trade ministers are meeting at a concluding conference April 12 to 15, 1994, in Morocco to approve the Final Act, which will establish the World Trade Organization (WTO) and embody, as a single undertaking, all the new multilateral trade agreements on goods, services and intellectual property.

The Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT) co-ordinated the environmental review of the results of the Uruguay Round and, by means of this document, is reporting its findings to the Minister for International Trade. The Review was conducted by an interdepartmental committee, comprising representatives of the departments of Foreign Affairs and International Trade, Agriculture, Environment and Finance.

In the course of the Review, a broad range of published reports was obtained from Canadian and foreign governmental and non-governmental sources. Where additional information and clarification were required, other relevant government departments and non-governmental organizations were contacted.

The Government of Canada is committed to an integrated approach to economic, social, environmental and foreign policy, and to promoting sustainable development as an integral component of decision making at all levels of our society. The environmental agenda can no longer be separated from the national economic agenda. The federal government, across all departments, must act on this understanding by adopting economic and environmental agendas that converge—it must show leadership and accountability in integrating environmental and economic decisions.

II. ENVIRONMENTAL REVIEW PROCESS

A. PURPOSE OF ENVIRONMENTAL REVIEW

The Government is committed to integrating environmental considerations into the policy-making process in pursuit of sustainable development. Because a comprehensive trade agreement such as the Uruguay Round package is a significant policy development, the potential positive and negative environmental implications need to be examined.

Long-utilized as a means to improve planning and decision making related to projects, environmental review is now recognized as an important tool for ensuring that environmental concerns are given careful consideration in the formulation of government policies.

The nature of policies differs substantially from that of projects. Policies are frameworks that set guidelines or parameters within which subsequent project decisions are made and actions are taken. Policies can rarely be subjected to the same type of quantitative and predictive analyses that are associated with the assessment of projects, such as the construction of a dam, a mine or a factory. The potential environmental impacts of certain policies are difficult to appraise and fully anticipate in advance of their implementation. However, while the environmental review of policies differs from that of projects, the fundamental purpose remains the same—to ensure the systematic consideration of environmental factors in decision making.

B. FEDERAL ENVIRONMENTAL POLICY REVIEW

Canada's environmental assessment process requires that, prior to their final consideration by Cabinet, policy or program proposals be examined for their environmental implications. In the event that a proposal could have environmental effects, a statement on those effects is included in the documentation prepared for consideration by ministers.

Sponsoring departments, in this case DFAIT, are responsible for ensuring the review of environmentally relevant policy and program proposals. Where appropriate, ministers are responsible for determining the content and extent of a public statement on the potential environmental implications of the initiative.

C. THE URUGUAY ROUND REVIEW

In contrast to the North American Free Trade Agreement (NAFTA) process, for which it was decided *prior* to commencement of negotiations that an environmental review of the agreement would be conducted concurrently with the negotiations, the Uruguay Round environmental review was initiated after the conclusion of the final negotiations of the Round on December 15, 1993.

The Uruguay Round negotiations commenced in September 1986, some four years before the introduction in Canada of a new, non-legislated environmental impact examination process that applies to policy and program initiatives submitted to the federal Cabinet for consideration.

The principal purpose of the Review is to identify, for ministers, the extent to which the results of the Uruguay Round are consistent with the federal government's commitment to protect the environment and promote sustainable development. Although it is necessarily retrospective in focus, the Review may also inform Canada's position in future discussions under the World Trade Organization.

D. METHODOLOGY

DFAIT was responsible for co-ordinating the Government's environmental review of the Uruguay Round and ensuring that its outcomes were measured against Canada's commitment to protect the environment and to promote sustainable development.

The Review was conducted by the Environmental Review Committee, comprising representatives of the departments of Foreign Affairs and International Trade, Agriculture, Environment and Finance. The Committee undertook to address, as comprehensively as practicable, the wide range of environmental concerns raised by governmental and non-governmental organizations over the course of the Uruguay Round negotiations. These views were compiled through an examination of published sources and a review of letters received from concerned members of the public. Supplementary views were acquired through contact with a number of non-governmental organizations in Canada and abroad.¹

E. CONTENT OF THE REVIEW

The Review examines concerns related to the potential environmental effects of the Uruguay Round outcomes on an agreement-by-agreement basis. Sections V to XIII review all those agreements that were considered to contain incremental changes with potential implications for the environment and environmental policies in Canada.

In addition, it was considered important to place the Uruguay Round outcomes in a broader context. Section IV examines the outcomes of the Uruguay Round from a global environmental perspective and addresses some more generic themes.

III. WHAT IS THE URUGUAY ROUND?

The seventh in a series of multilateral negotiating rounds since the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) was concluded in 1947, the Uruguay Round was the most comprehensive and complex round of trade negotiations ever undertaken. Its aims were to advance trade liberalization in the traditional areas of trade in goods, achieve wide-ranging agreement in areas not previously covered by the GATT, in particular trade in services and intellectual property, and tighten dispute-settlement procedures and enforcement mechanisms. Overall, it sought to make the world trading system more open, more fair and more transparent.

The Uruguay Round results are expected to contribute to improved wealth generation across the globe. The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has calculated that the comprehensive cuts in tariff and non-tariff barriers to trade in agricultural and industrial goods in the Uruguay Round package should result in a net increase in world income of US\$270 billion by the year 2002. In fact, these net benefits are likely underestimated because the quantitative assessment does not take into account the liberalization of trade in services.

Conclusion of the Uruguay Round should also result in other benefits. It may ease bilateral trade tensions and the associated political conflicts. It should improve the fairness of trade competition and make domestic rule-making and application more transparent. As well, it will increase the number of member countries participating in and bound by the rules of the multilateral trading system. A broad and predictable rules-based system is particularly important to small- and medium-sized countries, as it reduces their vulnerability to the actions taken by their economically more powerful trading partners.

Some economic effects of the Uruguay Round will be more immediate. Business confidence is expected to improve as a result of increased certainty in the trading system. Consumers should see lower prices due to the removal of trade barriers and, therefore, an increase in their real incomes. Tighter disciplines on the ability of governments to protect domestic industries from import competition could free up resources for the pursuit of other policy objectives. The strengthening of multilateral trading rules, and the broadening of their coverage, will create a more stable environment for business and investment. Furthermore, the growth in output resulting from trade liberalization of goods and services will provide an important impetus for growth in employment.

Of course, the effects of the Uruguay Round will not be felt equally by all countries or by all industry sectors within them. In some cases, there may be short-term costs associated with structural adjustment. These growing pains will demand

careful attention by governments, but are necessary in order to secure sustained economic growth.

Since the beginning of the Uruguay Round of negotiations more than seven years ago, new issues have emerged that are directly related to international trade rules. In particular, issues such as the interaction between trade and competition policy, investment and the environment have emerged as new priorities. Governments, especially those of developed countries, have begun to analyse and address these issues in a serious way within international institutions such as the OECD, the GATT, the United Nations Environment Program (UNEP) and the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

During the concluding negotiations for the Uruguay Round, contracting parties recognized the need for continuing discussions about trade and environment issues. The Uruguay Round package agreed to on December 15, 1993, included a commitment to draw up a program of work on trade and environment issues and to recommend an appropriate institutional structure for its execution for approval at the April 15, 1994, ministerial meeting in Marrakesh.

It is expected that the Ministerial Council in Marrakesh will direct the first meeting of the General Council of the World Trade Organization to establish a Committee on Trade and Environment. The Committee's work program will include trade measures for environmental purposes (including those in international environmental agreements) and environmental measures with significant trade effects (including packaging, labelling and recycling programs and environmental taxes). Analysis would focus on the relationship of these measures to trade rules, provisions for transparency and market access issues. Also on the agenda are the issues of trade in domestically prohibited goods and the relationship of the dispute-settlement mechanisms of the WTO to those in international environmental agreements.

It is expected that the Ministerial Council in Marrakesh, recognizing the urgency of addressing trade and environment issues, will also direct that, pending the first meeting of the General Council of the WTO, the work of the Committee on Trade and Environment should be carried out by a Subcommittee of the Preparatory Committee of the WTO. This will ensure that the work on trade and environment issues will not be delayed and can begin immediately.

The Uruguay Round advanced the integration of trade and environment concerns. The work program of the WTO will ensure that progress on this integration will continue.

IV. THE ENVIRONMENT AND THE URUGUAY ROUND

The Uruguay Round results redefine the rights, obligations and disciplines that will govern future trading relationships among GATT contracting parties. By altering the terms of trade, the new package will affect the volume and origin of goods and services produced and traded. Changes in economic and commercial circumstances can have local, national, regional and global environmental effects. These effects are difficult to predict and quantify, but are sufficiently important to warrant review.

It is necessary to understand the potential global impacts of the Uruguay Round agreements to attempt to predict the impacts on Canada. An MTN round that leads to an anticipated increase in global economic activity is also likely to have an impact on the global environmental problems that affect Canada and other countries. It is difficult to estimate these global environmental impacts and, therefore, the primary focus of this review is on environmental effects arising from activity in Canada and the implications of the results on Canadian environmental policy making.

As countries agreed at the Earth Summit, "An open, multilateral trading system makes possible a more efficient allocation and use of resources and thereby contributes to an increase in production and incomes and to lessening demands on the environment."² The increased wealth generated by trade liberalization can be used, *inter alia*, to enhance environmental protection and to deal with outstanding environmental problems. By restraining recourse to protectionism, which can have an adverse impact on the environment by artificially encouraging a more intense use of resources, trade liberalization helps protect the environment. By improving market access in many developing countries, trade liberalization also makes it easier for these countries to have access to the best pollution-control equipment and services. Finally, trade liberalization does not adversely affect the ability of governments to establish the level of environmental protection they believe appropriate.

International environmental standards and agreements provide the basis for a common environmental infrastructure in which sustainable development can be promoted. Within the framework of the more than 127 international environmental agreements already in existence, the US\$270 billion in estimated benefits likely to be generated by the new trading system can be a positive force for environmental protection. Increases in gross domestic product (GDP) will provide governments, industries and citizens with the means to evaluate environmental quality and institute environmental improvements.

The international community has recognized the need to build and improve on the global environmental infrastructure. To this end, many issue-specific agreements

predate the Uruguay Round conclusion, and others are either being negotiated or are in the planning stages. International environmental agreements that, for example, target emissions of harmful substances or the sustainable management of natural resources, set international standards for environmental responsibility. The Montréal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer, the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, the Framework Convention on Climate Change, the Convention on Biological Diversity, the Sulphur Dioxide Protocol and the proposed Convention to Combat Desertification are some examples. Through these agreements, countries work together to tackle complex environmental problems that are the result of human activity, including those associated with increases in economic activity—as in the case of liberalized trade.

As a party to these agreements, Canada has an ongoing responsibility to review its commitments in light of changes in global circumstances. The conclusion of the Uruguay Round, and the implementation of its results, are important changes that will need to be factored into Canada's commitments and monitoring needs, and into the compliance provisions of all existing and potential international environmental agreements.

V. AGREEMENT TO ESTABLISH THE WTO

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

Before the conclusion of the Uruguay Round, the multilateral trading system was a collection of stand-alone agreements to which varying numbers of countries were party. The Agreement Establishing the World Trade Organization brings responsibility for all previously existing and all new agreements into one comprehensive intergovernmental organization. It requires that parties sign on to the whole package of agreements (although a few remain voluntary); they can no longer pick and choose among them. The preamble to the Agreement also recognizes the important relationship between trade and economic and sustainable development objectives.³

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

The creation of the World Trade Organization will not have any environmental impacts per se. However, the WTO is required to "make appropriate arrangements for effective co-operation with other intergovernmental organizations" with related responsibilities. This will ensure that the WTO co-operates with other institutions involved in trade- and environment-related issues, including the OECD, UNEP and UNCTAD. These kinds of integrated discussions should be a factor in ensuring that progress is made on complex trade and environmental issues.

In addition, the Agreement provides for the WTO General Council to make "appropriate arrangements for consultation and co-operation with non-governmental organizations concerned with matters related to those of the WTO." With respect to environmental issues, such arrangements will provide the WTO with access to environment, business and development expertise. This will provide a context for future discussions in the WTO on environment-related matters, and should improve the contribution of its future decisions to sustainable development.

VI. AGRICULTURE

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

The Canadian agri-food sector is highly dependent on export markets: exports account for nearly half of all farm cash receipts and for 13 percent of the value of processed-food shipments. At \$13.27 billion, agri-food exports accounted for 8 percent of all Canadian exports in 1992.

Clear rules for the international trade of agricultural products have been established through the Uruguay Round. These rules form part of a new framework for international trade that will be overseen by the World Trade Organization.

The reduced levels of protection and trade-distorting support in the Agreement for Agriculture are expected, over time, to weaken non-market incentives to engage in intensive agriculture. Lands may then be put to uses that are more appropriate in terms of both market and environmental conditions.

The Agreement on Agriculture has three key sets of provisions.⁴

i) Market access

All non-tariff barriers to trade, including import quotas, will be transformed into tariffs. Tariffs will be bound against future increases and will be cut by at least 15 percent and by an average of 36 percent during the six-year implementation period of the Agreement (1995-2000). Special safeguards for products subject to tariffication will allow tariffs to be increased if world prices fall below a trigger level or if there are import surges. Market access commitments provide the opportunity for a 5-percent import share of 1986-1988 domestic consumption levels by the year 2000-2001 for many products subject to tariffication.

ii) Export competition

Export subsidies must, by the year 2000-2001, be at least 36 percent lower in dollar terms and 21 percent lower in terms of quantity than 1986-1990 averages. These reductions encompass export payments and internal transportation subsidies contingent on export.

iii) Domestic support

A reduction to 80 percent of 1986-1988 averages is required by the year 2000-2001 for those subsidies that are trade-distorting and do not limit production ("amber" programs). Payments under certain programs, whose trade-distorting effects are offset by production limitations, are exempt

("blue" programs). Subsidies with no, or minimal, effects on trade are also exempt and free from countervail ("green" programs). Subject to certain conditions, the following types of programs may be in the "green box": environmental programs, direct payments to producers, decoupled income support, government participation in income-assurance and safety net programs, structural adjustment assistance, regional assistance, payments for relief of natural disasters, and government services to agriculture and the rural community.

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

Canada has already met its requirements to cut domestic support payments under "amber" programs because of its unrelated reductions since 1986-1988. The Agreement, therefore, will not have environmental policy implications in this regard during the implementation period. In the longer term, however, the emphasis on reduced government protection and support is expected to complement a shift toward less intensive and more extensive forms of agriculture that may be more compatible with both market and environmental conditions.

The "green box" provisions are expected to encourage a shift from output-related to more production-neutral support.

The Agreement has potentially positive implications for the funding of environmental programs, as such programs are explicitly safeguarded under the "green box" provisions.

Increased diversification of agriculture in the Prairies is an example of an environmental policy objective that would be supported by a shift to decoupled, whole-farm support programs and increased funding for environmental programs. The Permanent Cover Program is an existing cropland diversification program. If the Agreement were to provide an impetus for reform in this direction, the potential environmental impact would be positive.

Overall, the implications for sectoral environmental policy of the Agreement on Agriculture are expected to be positive and small.

VII. APPLICATION OF SANITARY AND PHYTOSANITARY MEASURES

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

Since 1980, sanitary and phytosanitary measures have been subject to the rights and obligations of the Tokyo Round Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT). The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures (SPS) was negotiated for the first time during the Uruguay Round.

The Agreement on SPS defines the international rights and obligations of member countries with respect to the development or application of sanitary and phytosanitary measures. Sanitary and phytosanitary measures encompass two primary objectives. The first is to control the spread or importation of plant- or animal-borne pests or diseases. The second is to control the presence of additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms in foods, beverages or feedstuffs.

Unlike standards-related measures under the Agreement on TBT, sanitary and phytosanitary measures have a comparatively narrow scope and do not generally have a direct effect on the natural environment. The primary importance of the Agreement on SPS, from an environmental perspective, is its effect on sanitary and phytosanitary measures intended to control the importation or spread of pests or diseases that could threaten fauna and flora in Canada. SPS measures that pertain to additives (e.g. food colourings) or contaminants (e.g. pesticide residues) in foods or beverages are concerned with maintaining food safety. They do not have a direct effect on the environments of importing countries.

The Agreement on SPS contains many provisions that are similar to the Agreement on TBT from which it originated. These include the right of each country to determine its appropriate levels of sanitary and phytosanitary protection, as well as obligations to maximize the use of international guidelines, to recognize equivalent foreign measures, and to ensure that measures are not more trade-restrictive than required to achieve their objectives.

Also included in the Agreement on SPS are a number of provisions that differ from those of the Agreement on TBT. For example, a country must not discriminate against other countries by maintaining unjustifiable distinctions in its selected levels of sanitary and phytosanitary protection. In addition, SPS measures:

- must be based on scientific principles;
- must be based on an assessment of risk, as appropriate to the circumstances, to human, animal or plant life or health; and

- must explicitly encompass a broad range of requirements, procedures and end-product criteria, including processes and production methods.

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

Some Canadians have expressed a concern that the Agreement on SPS could affect the ability of Canada to choose and to achieve its desired levels of sanitary and phytosanitary protection. The following paragraphs review the SPS provisions from this perspective.

i) Levels of Protection

Selection of the desired levels of sanitary and phytosanitary protection is the starting point for SPS rule-making. Consistent with the belief that the level of protection should reflect local values and judgements, Annex A of the Agreement on SPS explicitly allows each country to determine the levels of sanitary and phytosanitary protection that best reflect its own needs and circumstances. Concomitant with this right is an obligation (paragraph 20) that the levels of protection not be used to arbitrarily or unjustifiably discriminate against other countries.

These provisions ensure that Canada may continue to choose its appropriate levels of sanitary and phytosanitary protection while limiting the ability of other countries to impose unjustifiable sanitary and phytosanitary restrictions on Canadian agri-food, fish and forest product exports.

ii) Scientific Principles

A primary obligation of the Agreement on SPS is that sanitary and phytosanitary measures be based on scientific principles (paragraph 6). Should the available scientific evidence be insufficient to make a final decision, paragraph 22 of the Agreement on SPS anticipates the use of the precautionary principle by providing for the application of stringent interim measures pending the development of definitive data.

Canadians have long relied on scientific considerations when developing sanitary and phytosanitary regulations. Therefore, the obligation to base SPS measures on scientific principles will not affect Canada's ability to achieve its desired levels of sanitary and phytosanitary protection.

iii) International Guidelines

Paragraph 9 of the Agreement on SPS requires that, to the extent possible, national SPS measures reflect international guidelines. The harmonization of

sanitary and phytosanitary measures on the basis of international recommendations is further supported by deeming international measures to be necessary and presuming them to be consistent with multilateral trade obligations (paragraph 10). Nevertheless, paragraph 11 provides explicit exceptions to the general rule by allowing countries to adopt and apply more stringent measures, either as a consequence of choosing a higher level of protection or on the basis of scientific justification. Footnote 2 states that the regulating country determines if there is scientific justification for higher standards.

Three bodies are particularly relevant to the development of international guidelines and recommendations for SPS measures. These are the Codex Alimentarius Commission (food safety), the International Office of Epizootics (animal health), and the International Plant Protection Convention (plant health). Membership in these international bodies is held by governments from around the world. Canada is an active participant in all three. Canadian positions on issues being considered by these international bodies are developed in consultation with interested Canadian stakeholders.

While some international guidelines are less stringent than Canadian standards, others are more so. The Agreement on SPS will not change Canada's right to adopt and implement national sanitary and phytosanitary measures that are more stringent than international recommendations, when these are required as a consequence of the levels of protection that Canadians have chosen. Neither will it require a change to the public notification and consultation obligations that are an inherent part of Canada's existing national regulatory policy.

iv) Equivalency

There may be more than one approach to choose from when pursuing a particular level of protection. In recognition of the existence of such options, paragraph 14 of the Agreement on SPS requires that importing countries consider as equivalent the sanitary and phytosanitary measures of other countries that achieve the same level of protection as those of the importer. It is the responsibility of the exporting country to demonstrate that its measures will satisfy the importing country's level of protection.

This obligation will not change Canada's current practice of objectively evaluating, on a case-by-case basis, the sanitary and phytosanitary procedures and circumstances of other exporting countries. Should the exporting country fail to demonstrate that its measures will ensure the attainment of Canada's chosen level of protection, equivalence need not be granted.

v) Risk Assessment

Paragraph 16 of the Agreement on SPS requires that the stringency of SPS measures take into account the potential risk to human, animal or plant life or

health. A risk assessment determines the probability that a particular product might either carry and transmit a pest or disease or, if consumed, constitute a danger to human or animal health. Included in the Agreement on SPS (paragraphs 17 and 18) is a broad range of economic and scientific factors (e.g. relevant processes and production methods and ecological and environmental conditions) that are to be taken into account in assessing risk.

Requiring that SPS measures be based on an assessment of risk is consistent with current Canadian practice.

vi) Trade-Restrictiveness

Explicit in the Agreement on SPS (paragraph 21) is an obligation that sanitary and phytosanitary measures not be more trade-restrictive than required to achieve their intended level of protection. The purpose of this discipline is to ensure that measures do not affect trade to a greater extent than is necessary; it does not compromise a country's right to achieve its chosen levels of protection.

The alternative to this discipline would be to allow measures that could affect trade more than required. Such measures would not increase a country's ability to achieve its desired levels of sanitary and phytosanitary protection. Nevertheless, they would both jeopardize the opportunity for export-dependent countries, such as Canada, to realize their economic potential and be inconsistent with the environmental objective of ensuring the most efficient use of the planet's resources.

vii) Processes and Production Methods

Foods and beverages may, intentionally or not, include or carry additives, contaminants, toxins or disease-causing organisms that, when consumed, could endanger human health in an importing country. Although these concerns relate to the characteristics of the product, it is neither technically feasible nor practical to rely solely on tests carried out at the time of importation. In order to maximize their confidence in the safety of imported food products, countries maintain regulations that may affect the processes and production methods (PPMs) used in exporting countries.

Annex A of the Agreement on SPS provides for the continued application of product-specific process and production method regulations in foreign countries by explicitly including PPMs in the scope of sanitary and phytosanitary measures. Therefore, under the Agreement on SPS, Canada can continue to ensure the safety of its food supply by requiring that imported foods and beverages be obtained only from approved processing plants.

What the Agreement on SPS does not provide for is the imposition, when these do not affect product safety, of one country's process and production method regulations on other countries. The extraterritorial application of such measures would be inconsistent with the right of countries to choose their own levels of sanitary and phytosanitary protection.

Conclusions

The new Agreement on Sanitary and Phytosanitary Measures fully protects the right of Canadians to choose the levels of sanitary and phytosanitary protection that are most appropriate for Canada. Although the Agreement on SPS does not prevent other countries from initiating a challenge against the sanitary and phytosanitary measures that Canada adopts to achieve its selected levels of protection, it clearly states that Canada retains the right to adopt and apply whatever measures are necessary to achieve the levels of protection that it has selected.

VIII. TECHNICAL BARRIERS TO TRADE

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

The Agreement on Technical Barriers to Trade (TBT) defines the international rights and obligations of member countries with respect to the development or application of standards-related measures that affect trade. Standards-related measures include mandatory technical regulations, voluntary standards and conformity-assessment procedures that determine whether a product meets the requirements of a particular regulation or standard.

Standards-related measures play a very prominent role in the pursuit of environmental objectives. Examples of environmental standards-related measures are: limits on the type or amount of environmental pollutants that may be emitted into the air or water by a manufacturing facility, prohibitions on the use of substances that could cause damage to the planetary ozone layer, restrictions on the use or environmental toxicity of pesticides, information that either must or may be presented on a product label and requirements concerning the type or volume of packaging. If they affect trade, such environmental measures may be subject to the provisions of the Agreement on TBT.

A fundamental principle of the Agreement on TBT is that regulations and standards, as well as the testing and certification programs related to them, should not disrupt trade more than is necessary to achieve the objective of the measure. A primary means of accomplishing this principle is through the Agreement's notification and transparency provisions. These provisions require advance notification of intended rule-making and offer an opportunity for other countries to comment on the drafts.

There have been some 360 notifications of environmental measures since the Agreement first came into effect 14 years ago. To date, none of these measures has been found to be inconsistent with the obligations of the Agreement on TBT.

The Uruguay Round resulted in a number of amendments to the Tokyo Round version of the Agreement on TBT. Certain of the modifications constitute explicit confirmations of understandings that were implicit in the 1980 text; others represent a strengthening or extension of the earlier rights and obligations. Included in the changes are:

- explicit recognition of the right of each country to determine its own level of environmental protection (Preamble);

- explicit recognition of environmental protection as a legitimate objective of standards-related measures (Article 2.2);
- an explicit obligation that technical regulations not be more trade-restrictive than necessary to fulfil their legitimate objective (Article 2.2);
- a requirement that there be a relationship between the extent to which a measure restricts trade and the degree of risk that the measure is intended to address (Article 2.2);
- a rebuttable presumption that technical regulations that are in accordance with international guidelines do not create unnecessary obstacles to trade (Article 2.5);
- an obligation that importing countries give positive consideration to accepting as equivalent foreign technical regulations and conformity-assessment procedures that provide them with the same level of protection and assurance as their own regulations or procedures (Articles 2.7 and 6.1);
- extension of the mandatory notification of technical regulations to provincial and state governments (Article 3.2);
- an encouragement of agreements between member countries for mutual recognition of the results of conformity-assessment procedures carried out in other countries (Article 6.3);
- inclusion, in the definition of technical regulations, of processes and production methods that are related to product characteristics (Annex 1);
- inclusion, in the definition of standards, of processes and production methods related to products (Annex 1); and
- a code of good practice for the preparation, adoption and application of voluntary standards by government and non-governmental standardizing bodies (Annex 3).

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

The starting point for environmental rule-making is the selection of the desired level of environmental protection. Like eco-taxes and environmental assessment of new project proposals, standards-related measures are one of several options for ensuring that the desired level of environmental protection is attained.

Underlying the Agreement on TBT is an international consensus among governments that each country should have the right to determine the level of environmental protection that best reflects the needs and circumstances of its

people. However, concomitant with this right is an obligation that the measures that a country takes to achieve its selected level of protection not discriminate, to a greater extent than is necessary, against the products of other countries. The provisions of the Agreement apply to the standards-related measures that a country uses to achieve its desired level of environmental protection, not to the level of protection itself.

Environmental issues raised in the context of the Agreement on TBT include concerns that the Agreement will encourage downward harmonization of environmental standards and limit a government's ability to meet its environmental objectives. The paragraphs that follow review the Uruguay Round changes to the Agreement from the perspective of their potential impact on the ability of Canada to protect its environment.

i) Level of Protection

The Tokyo Round version of the Agreement on TBT implicitly allowed each country to establish its own level of environmental protection. This right is made explicit in the Uruguay Round version of the Agreement.

In light of the foregoing, Canadians will have an explicit right to continue selecting the levels of environmental protection that they consider most appropriate in light of Canadian conditions, values and priorities.

ii) Legitimate Objective

A fundamental premise of the Agreement on TBT is that countries have the right to adopt and apply technical regulations that are necessary for the fulfilment of a legitimate objective. Included in the Uruguay Round definition of legitimate objectives are: national security requirements; the prevention of deceptive practices; and the protection of human health or safety, animal or plant life or health, or the environment.

In the Canadian Environmental Protection Act, the environment is defined as meaning "the components of the Earth and including (a) air, land or water, (b) all layers of the atmosphere, (c) all organic and inorganic matter and living organisms, and (d) the interacting natural systems that include components referred to in paragraphs (a) to (c)." As the Agreement on TBT does not define environment, Canada's definition is unaffected.

iii) Trade-Restrictiveness

The explicit obligation that the degree of trade-restrictiveness be limited to that which is necessary to achieve a measure's objective has evolved from the application of Article XX of the 1947 GATT. Article XX(b) states that, provided

they do not constitute arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on trade, countries have the right to take measures "necessary to protect human, animal or plant life or health." The obligation is reflected in paragraphs 2.1 and 7.1 of the Tokyo Round TBT, which state that standards-related measures must avoid creating "unnecessary obstacles" to trade. The Uruguay Round Agreement on TBT further clarifies the meaning of necessary as not "more trade-restrictive than necessary." In other words, between two regulatory options that are reasonably available and equally effective, a country would be expected to choose that which is likely to have the measurably smaller effect on trade.

The alternative to this discipline would be to allow regulations that could affect trade more than necessary. Such regulations would not increase a country's ability to achieve its desired levels of environmental protection. Nevertheless, they would both jeopardize the opportunity for export-dependent countries, such as Canada, to realize their economic potential and be inconsistent with the environmental objective of ensuring the most efficient use of the planet's resources.

The purpose of the least trade-restrictive discipline is to ensure that regulations do not affect trade to a greater extent than is required; it does not compromise Canada's right to achieve its chosen levels of environmental protection.

iv) Scientific Justification and Risk

Some Canadians believe that environmental standards-related measures must be based on scientific justification. This is incorrect. Scientific justification is not a requirement of the measures implemented under the Agreement on TBT.

However, the new Agreement on TBT does state explicitly that the extent to which a technical regulation restricts trade must take into account the risk that might be incurred should the regulation's objective not be fulfilled. This is sometimes referred to as proportionality. Closely related to the requirement that a measure be necessary, it means that the trade restrictiveness of environmental measures should be less severe when the risk of potential damage to the environment is low than when the risk is high.

An example of proportionality is the 1992 OECD Decision Concerning the Control of Transfrontier Movements of Wastes Destined for Recovery Operations. The Decision, taken in the context of the 1989 Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Wastes and their Disposal, divides products into green, amber and red categories on the basis of criteria such as their hazardous characteristics and their involvement in previous environmental incidents. Wastes on the green list (e.g. paper) may move among OECD countries on the basis of normal commercial controls. The transboundary movement of wastes on the amber list (e.g. antifreeze fluids) must be preceded by a notification to the importing country. Wastes on the red list (e.g. ceramic-based fibres) can be

exported only with the written consent of the receiving country. As evidenced by this example, the high degree of environmental risk associated with red-list products results in a more restrictive regulatory measure (prior informed consent) than does the low degree of environmental risk associated with green-list products (which may move more freely between countries).

Explicit inclusion of the proportionality concept in the Agreement on TBT means that the degree of environmental risk should be a prime factor when determining the trade restrictiveness of environmental measures. The application of this concept, in the context of environmental measures, has not to date been subject to a challenge under either Article XX or the Agreement on TBT.

v) International Standards and Harmonization

The new Agreement on TBT supports the international harmonization of standards-related measures by two means. First, like the Tokyo Round text, it requires that relevant international standards be used as much as possible. Second, it adds a further incentive to the use of international standards by stating that they shall be rebuttably presumed not to create unnecessary obstacles to international trade.

Notwithstanding its encouragement of international standards, the Agreement on TBT neither requires their use nor treats international standards as a ceiling. It states explicitly that domestic measures may be used when international standards would be an ineffective or inappropriate means of achieving a country's chosen level of protection.

Therefore, while participating in multilateral initiatives aimed at the upward harmonization of international standards, Canada may continue to adopt and implement more stringent domestic measures when these are necessary to achieve the levels of environmental protection that Canadians consider appropriate.

vi) Equivalency

Countries are sometimes able to choose from a menu of options when determining how to pursue their desired levels of environmental protection. The new Agreement on TBT recognizes that different sets of standards-related measures can result in similar levels of environmental protection by encouraging countries to consider as equivalent standards-related measures of other countries that achieve the same levels of protection as those maintained by the importing country.

For equivalency to be granted, the importing country must be satisfied that its legitimate objectives will be fulfilled by the standards-related measures of the exporting country. This important condition will allow Canada to ensure that its selected levels of environmental protection will not be undermined by imported products.

vii) Provincial Regulations

The transparency provisions of the Tokyo Round Agreement on TBT required that central governments provide other countries with advance notice of proposed technical regulations. However, provincial and state governments also play an important role in ensuring the protection of the environment. The new Agreement on TBT recognizes this role by extending the prenotification obligation to provincial and state governments.

Except when a regulation addresses an urgent environmental problem, notification should take place at least 60 days prior to the implementation of a measure. Notifications are available to interested parties through public enquiry points in member countries. This notification and transparency requirement, which is similar to Canada's federal regulatory policy, will allow Canadians to obtain an accurate overview of the regulatory frameworks of subnational jurisdictions in other countries.

viii) Mutual Recognition

A provision of the Tokyo Round Agreement on TBT requires that importing countries accept the results of conformity assessment procedures carried out in other countries, provided the foreign methods are satisfactory to the receiving country. The Uruguay Round Agreement on TBT builds on the earlier text by encouraging countries to enter into formal agreements for the mutual recognition of the results of each other's conformity-assessment procedures.

The concept of mutual recognition is not new. Mutual recognition agreements are entered into voluntarily and depend on a high level of confidence between the participating bodies. They are particularly useful when third-party certification of conformity to specified technical regulations or standards is desired or required. For example, intergovernmental agreements of this nature exist in the agri-food sector. Members of Canada's National Standards System have negotiated agreements with their counterparts in other countries for the mutual recognition of laboratory test results.

Mutual recognition could also be useful in the environmental sector. For example, Canadians are in the forefront of an effort to develop criteria for an international Environmental Management System (EMS) that would be comparable to the existing Quality Management System. Should an EMS be implemented, buyers could choose to purchase only from suppliers that meet EMS standards. By identifying qualifying companies in different countries, mutual recognition agreements would facilitate application of the EMS concept on an international basis.

ix) Processes and Production Methods

Many environmental regulations and standards either prescribe or prohibit particular processes and production methods (PPMs).⁵ While some PPMs affect the physical or chemical properties of goods (e.g. chlorine-free paper), others do not (e.g. the level of emissions released into the air or water by a manufacturing plant).

Unlike its predecessor, the Uruguay Round Agreement on TBT explicitly incorporates rights and obligations related to processes and production methods. In the case of mandatory technical regulations that address the environmental, health or safety characteristics of a product, the new Agreement on TBT expressly allows importing countries to subject imported goods to PPM-based regulations. However, when the technical regulation does not address product characteristics, the new text does not allow an importing country to impose its PPMs-based regulations on other countries. This distinction is consistent with the belief that countries should have the right to determine their own level of environmental protection.

Processes and production methods are dealt with differently in the case of voluntary standards. In this instance, imported products may be required to meet all PPM-based specifications, regardless of whether these affect the characteristics of the product. This approach is consistent with the voluntary nature of standards. While, on the one hand, a voluntary standard does not oblige exporting countries to change their environmental priorities, regulations or standards, on the other, it allows consumers in the importing country to choose products on the basis of the particular processes or production methods that were used.

Canada's Environmental Choice program applies PPM-based voluntary standards to both domestic and imported products. This approach is consistent with the provisions of the new agreement.

x) Code of Good Practice

Under the existing TBT text, voluntary standards are generally subject to the same rights and obligations as mandatory technical regulations. The Uruguay Round Agreement on TBT differs from its predecessor by addressing voluntary standards in an annex to the Agreement. The annex, entitled "Code of Good Practice for the Preparation, Adoption and Application of Standards," includes obligations related to prenotification, non-discrimination and unnecessary obstacles. In addition, it requires that, whenever possible, national standards be based on international standards. As in the case of technical regulations, these disciplines apply to the measures that are implemented to attain a chosen level of environmental protection, not to the level of protection itself.

Countries must ensure that central government standardizing bodies comply with the Code of Good Practice. As sponsor of Canada's Environmental Choice program, Environment Canada is an example of a central government standardizing body. Apart from a semi-annual notification of its work program to the International Standards Organization, the Environmental Choice program already meets the requirements of the Code.

Conclusions

The Uruguay Round Agreement on Technical Barriers to Trade fully protects the right of Canadians, through their federal, provincial/territorial and local governments, to choose the levels of environmental protection that are most appropriate for Canada in light of Canadian conditions, values and priorities. While it provides for the adoption and application of whatever standards-related measures are necessary for the achievement of a country's selected level of environmental protection, the Agreement on TBT requires that these measures not disrupt trade more than is necessary to fulfil their objective. These rights and obligations are consistent with Canadian laws and practices concerning environmental protection and conservation.

What the Agreement does not allow is for one country to impose unilaterally its environmental values and priorities on other countries. This approach would discriminate in favour of the most powerful economies and would be inconsistent with the right of each country to determine its own levels of environmental protection.

As noted in Section XIV of the Review, the work program of the new WTO Committee on Trade and Environment will encompass the use of trade measures for environmental purposes and environmental measures with significant trade effects. For example, the Committee will address "the relationship between the provisions of the multilateral trading system and requirements for environmental purposes relating to products, including standards and technical regulations, packaging, labelling and recycling."

IX. TRADE-RELATED INVESTMENT MEASURES

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

Before the Uruguay Round, multilateral disciplines on trade-related investment measures were confined to provisions of the GATT. The new Agreement on Trade-Related Investment Measures (TRIMs) makes GATT coverage of these measures more explicit without initiating a broad framework of rules for establishment and treatment of foreign investment.

An investment measure provides for conditions with respect to the establishment, operation and disposal of investments. Trade-related investment measures affect trade.⁶ The Agreement on TRIMs prohibits trade-related investment measures that restrict and distort trade. It confirms obligations in the GATT that require national treatment (treating imports no less favourably than domestic products) and that prohibit quantitative restrictions. The Agreement includes an illustrative list of prohibited TRIMs.

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

The Agreement on TRIMs is not expected to have environmental implications beyond those of the GATT. The GATT general exceptions covering measures necessary to protect human, animal or plant life or health and/or conserve exhaustible natural resources continue to apply to the Agreement on TRIMs.

More generally, the linkages between trade and investment and trade and the environment are recognized as issues that require further analysis. Work in these areas is already under way within the OECD and UNCTAD, and will likely be included in the future work of the WTO.

X. SUBSIDIES AND COUNTERVAILING MEASURES

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

The Uruguay Round negotiations resulted in several substantial changes to the agreement on subsidies and countervailing duties. Perhaps the most far-reaching of these changes is that, for the first time, the Agreement on Subsidies and Countervailing Measures includes a definition of the term subsidy. In addition, three categories of subsidies have been established: prohibited, actionable and non-actionable.

The prohibited category includes those subsidies contingent on either export performance or the use of domestic over imported goods, and has been expanded to cover non-primary products.

The actionable category stipulates that no member of this agreement should cause, through the use of subsidies, trade effects such as injury to the domestic industry of another member, nullification or impairment of benefits accruing to other members (in particular benefits of tariff concessions), serious prejudice to the interests of another member. The explicit recognition of the "serious prejudice" concept imposes greater constraint on a nation's ability to subsidize its domestic industry.

Non-actionable subsidies are completely "carved out" or exempt from the countervail and serious prejudice rules, provided that the prescribed criteria are satisfied. Included in the non-actionable category is a carve-out for: 1) industrial research and precompetitive development activities; and 2) adapting existing facilities to new environmental regulations. Nonetheless, where non-actionable subsidies are believed to cause serious adverse effects, provision exists for resolving such concerns.

In addition, the new agreement also provides an enhanced enforcement mechanism. For each of the three forms of subsidy, there is now a prescribed means of resolving disputes that arise from the subsidy's existence and impact on any other member's domestic industry. There are also improved rules governing the use of countervail. These improved rules recognize that the unilateral use of countervail measures can lead to distortions in international markets.

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

An enhanced level of discipline on all subsidies should result in a more efficient allocation of resources and, therefore, less waste. In addition, the new rules on dispute-settlement procedures have been strengthened and streamlined, providing greater certainty in the application of new disciplines. As such, the new subsidies

agreement, together with the improved dispute-settlement rules, should have a positive environmental impact.

Regarding specific provisions of the new Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, both the environment and the research provisions in the non-actionable category have direct implications for the environment. In the case of industrial research and precompetitive development,⁷ the Agreement grants non-actionable status to assistance for research activities conducted by firms or by higher education or research establishments on a contract basis with firms. This assistance must cover not more than 75 percent of the costs of the industrial research or 50 percent of the costs of the precompetitive development activity. Assistance provided for industrial research relating to the environment or the precompetitive development of new, modified or improved environmental products, processes or services, within certain limitations, would qualify under this category.

In the case of government financial assistance for adapting existing facilities to new environmental regulations, the Agreement provides that it will be non-actionable if the assistance:

- is a one-time, non-recurring measure;
- is limited to 20 percent of the cost of the adaptation;
- does not cover the cost of replacing and operating the assisted investment, which must be fully borne by the firm;
- is directly linked to and proportionate to a firm's planned reduction of nuisances and pollution, and does not cover any manufacturing cost savings that may be achieved; and
- is available to all firms that can adapt the new equipment and/or production processes.

To the extent that cost savings accrue as the result of adaptation, these would reduce the cost base to be used to assess the 20-percent maximum subsidy.

The environmental carve-out is a special exception to the GATT rules governing the use of subsidies. It is intended to encourage the adaptation of more environmentally friendly technology to deal with existing practices that appear to injure the environment.

XI. TRADE IN SERVICES

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

The General Agreement on Trade in Services (GATS) is the first comprehensive multilateral agreement governing trade in services. It provides a framework of general obligations and sets out some additional provisions in annexes covering regulated service sectors, such as telecommunications and financial services. The GATS contains national schedules of specific market access commitments and lists of exemptions to the most-favoured-nation (MFN) rule. It also establishes a program for future negotiations.

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

A number of internationally traded services, including transportation, construction and consulting, have the potential to affect the environment and to influence sustainable development. In Article VI (Domestic Regulation), it is recognized that measures of general application to trade in services, which include regulation to protect the environment, will continue to apply. Article VI provides that such measures are to be administered in a reasonable, objective and impartial manner. Article VII contains obligations with respect to recognition requirements related to authorization, licensing or certification of service suppliers. This Article would permit harmonization or mutual recognition of standards or criteria reflecting more stringent requirements related to environmental protection, provided that such actions are not discriminatory or disguised restrictions on trade.

Beyond these broad provisions on regulation and recognition of standards, the GATS contains Article XIV (General Exceptions), which is of specific relevance to protection of the environment. Under this Article, a member country would not be prevented from adopting environmental measures that are necessary to protect human, animal or plant life or health. Article XIV also provides for a general exception with respect to measures necessary to secure compliance with safety laws and regulations that are not inconsistent with the Agreement. During the Uruguay Round negotiations, it was agreed that these provisions were likely sufficient to cover all areas of identified environmental concern. However, it was decided that a working party be established to study the relationship between services trade and the environment, including the issue of sustainable development. This working party, which will also examine the relevance of intergovernmental agreements on the environment and their relationship to the GATS, is to report the results of its work within three years of entry into force of the agreement establishing the WTO. It is expected that the group will likely be subsumed in the broader WTO Committee on Trade and Environment.

In the fisheries services sector, Canada has ensured that it retains the right under the GATS to take measures that are consistent with its policies on management

and conservation of international fisheries. To this end, Canada has included an exemption from Article II (MFN Treatment), which covers measures related to the issue of licences for access to Canadian waters for purposes such as purchases of fuel and supplies, and ship repairs.

Some internationally traded services, notably environmental services, have the potential to make major contributions to sustainable development and environmental protection. In the Uruguay Round, Canada was particularly active in requesting liberalization commitments from the major participants on environmental services. Most developed countries have included the full range of environmental services in their schedules, and many developing countries made significant initial commitments in this sector. Commitments made by members of the GATS to bind, reduce or eliminate barriers to access in their markets will open up these services to increased competition. The development and provision of services related to the environment should allow governments to more easily strengthen their environmental standards.

XII. TRADE AND INTELLECTUAL PROPERTY RIGHTS

A. OVERVIEW OF THE AGREEMENT

The Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods (Agreement on TRIPs) strengthens the protection and enforcement of intellectual property-rights holders outside their home country. With the goal of reducing distortions and impediments to international trade, the Agreement sets standards for the protection of copyrights, trademarks, geographical indications, industrial designs, patents, integrated-circuit designs and trade secrets.

With the exception of the need for new trademark legislation dealing with geographical indications, Canada's existing intellectual property laws for the most part already comply with the TRIPs standards. However, Canada retains the right to revise its intellectual property laws and practices—including the use of amendments to protect the environment. Under Article 27 of the Agreement, Canada may refuse to patent any invention in order to "protect human, animal or plant life or health or to avoid serious prejudice to the environment," provided that the invention's commercial use in Canada has been prevented for the same reasons. Patentability for plants and animals and related biological processes is not required by the Agreement.

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

The Agreement on TRIPs may have environmental implications in two areas—the transfer of environmental technologies and the protection of biodiversity.

First, by requiring high minimum standards for the protection of the rights of foreign intellectual property holders, the TRIPs encourages the development of environmental technologies. Improved protection of intellectual property rights provides exporters greater security in their foreign dealings and encourages the transfer of Canadian environmental technology to developing countries. The attractiveness of Canada as a venue for conducting research is enhanced by the TRIPs guarantee that Canada will maintain a high level of intellectual property rights.

Second, concerns have been expressed that by requiring the protection of biotechnology inventions the Agreement on TRIPs might result in a reduction in the size of the agricultural gene pool. While it has been argued that patents on the genetic engineering that produces a plant, such as a transgenic tomato, lead to corporate domination of agriculture and a trend toward monoculture (i.e. away from biodiversity), others argue that patent protection encourages the development of new plants and thus enhances biodiversity. The issue is not clear. It should be noted, however, that Canada has granted biotechnology patents without reference

to the Agreement on TRIPs and that the obligation to grant patents in all fields of technology is also found in the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Environmental issues that may arise from the Agreement on TRIPs can be addressed by the WTO's Committee on Trade and Environment.

XIII. DISPUTE SETTLEMENT

A. OVERVIEW OF THE UNDERSTANDING

The dispute-settlement system of the GATT is generally considered to be one of the cornerstones of the multilateral trade order. The system has already been strengthened and streamlined as a result of reforms following the Mid-Term Review Ministerial Meeting held in Montréal in December 1988. Disputes currently being dealt with by the Council of Representatives are subject to these new rules.

The new Uruguay Round Understanding on Rules and Procedures Governing the Settlement of Disputes (DSU) will further strengthen the existing system by conferring a substantial degree of automaticity to the adoption of the findings of the dispute-resolution panels and the new Appellate Body. Moreover, the DSU will establish an integrated system permitting WTO members to base their claims on any of the trade agreements included in the new WTO system. For this purpose, the Dispute Settlement Body (DSB) will exercise the authority of the General Council and the councils and committees of the various trade agreements.

Trade-dispute procedures are set out in the DSU, including detailed provisions with respect to consultations; conciliation; the establishment of panels including their terms of reference, composition and procedures; third parties; and also provisions regarding confidentiality and the right of panels to seek information.

In a significant departure from the current rules, a panel report *will* be adopted unless the DSB decides by consensus *not* to adopt the report (the so-called "reverse consensus" approach) or one of the parties notifies the DSB of its intention to appeal to the new Appellate Body.

Further provisions set out rules for the implementation of the panel's or Appellate Body's report, including rules for compensation or the suspension of concessions in the event of non-implementation. Finally, one of the key provisions of the DSU reaffirms that members shall not themselves make determinations of violations or suspend concessions, but shall make use of the dispute-settlement rules and procedures of the DSU.

B. POTENTIAL ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS

Environmentalists have expressed their concern about the GATT dispute-settlement mechanisms and process, and have indicated that there is a need for increased transparency and improved procedures for dispute settlement involving trade and environmental conflicts. Suggestions have included increased access to information, ensuring that GATT panels access environmental expertise in rendering their decisions, changes in the burden of proof and the publication of panel reports.

Article 13 provides for the right of panels to seek information. According to this Article, a panel has the right to seek information from any individual or body that it deems appropriate, and may consult experts to obtain their opinion on certain aspects of the matter. With respect to a factual issue concerning a scientific or other technical matter raised by a party to a dispute, a panel may request an advisory report in writing from an expert review group. Rules for the establishment of such a group and its procedures are set forth in Appendix 4 to the DSU.

Appendix 4 provides, among other things, that:

- expert review groups are under the panel's authority;
- participation is restricted to persons of professional standing and experience in the field in question;
- members of such groups must serve in their individual capacities and not as government representatives, nor as representatives of any organization;
- expert review groups may consult and seek information and technical advice from any source that they deem appropriate;
- parties to a dispute will have access to all relevant information provided to the group, unless it is confidential in nature; and
- the group must submit a draft report to the parties to the dispute with a view to obtaining their comments and taking them into account, as appropriate, in the final report, which, when it is submitted to the panel, must also be issued to the parties.

The final report of the expert review group is advisory only.

According to section 3 of Appendix 3 to the DSU, which sets out working procedures for panels, while the documents submitted to the panel must be kept confidential, nothing in the DSU precludes a party to a dispute from disclosing statements of its own positions to the public. This section further provides that WTO members must treat as confidential information submitted by another member to the panel, which that member has designated as confidential. However, where a party to a dispute submits a confidential version of its written submissions to the panel, it must also, upon request of a WTO member, provide a non-confidential summary that could be disclosed to the public. The same rules apply to the Appellate Body under Article 18(2).

These provisions are positive from an environmental point of view. By building upon and strengthening paragraph 15 of the 1979 Tokyo Round Understanding Regarding Notification, Consultation, Dispute Settlement and Surveillance and

paragraph 6(iv) of its annexed Agreed Description of the Customary Practice of the GATT in the Field of Dispute Settlement, Article 13 and Appendix 4 of the DSU will ensure that panels are provided with access to relevant expertise in the settlement of disputes, including those disputes involving environmental issues. Likewise, by allowing WTO members to make non-confidential summaries of the submissions of parties to a dispute publicly available, section 3 of Appendix 3 goes a long way in increasing transparency in the settlement of trade disputes.

Articles 4(6) and 5(2) provide, respectively, that consultations and proceedings involving good offices, conciliation and mediation "shall be confidential." Section 2 of Appendix 3 to the DSU provides that panels will meet in closed session (Article 17(10) provides the same with respect to the proceedings of the Appellate Body), while Article 14(10) of the DSU provides that the deliberations of the panel will be confidential.

Provisions concerning the confidentiality required in consultations, conciliation, panel hearings and deliberations do not constitute a change from existing practice in the GATT, nor will they affect Canada's environmental policies and legislation. In developing its position in trade disputes, the Canadian government, in accordance with paragraph 19 of the June 1993 OECD Procedural Guidelines to Improve the Mutual Compatibility of Trade and Environment Policies, usually affords an opportunity to non-governmental interests to provide their views with regard to a dispute.

XIV. THE WAY AHEAD

The trade liberalizing effect of the Uruguay Round will promote the more efficient allocation and use of resources and thereby contribute to an increase in production and incomes and to a lessening of demands on the environment.

The Uruguay Round negotiations were successful in addressing environmental concerns in several of the new agreements, including those related to agriculture, sanitary and phytosanitary measures, subsidies and standards.

Nevertheless, negotiators have recognized that many trade and environment issues remain unresolved. Consequently, the Trade Negotiations Committee has made a commitment to have a program of work drawn up by April 15, 1994, and to recommend the appropriate institutional structure for its execution, for ministerial approval in Marrakesh. Underlying this commitment are the issues identified for further analysis by the GATT Working Group on Environmental Measures and International Trade that was first convened in November 1991, work envisaged in Article XIV:B of the Services Agreement, and potential issues in relevant TRIPs provisions.

It is expected that the Ministerial Council in Marrakesh will approve the creation of a Committee on Trade and Environment. The Committee's work program will include trade measures for environmental purposes (including those in international environmental agreements), and environmental measures with significant trade effects (including packaging, labelling and recycling programs and environmental taxes). Analysis would focus on the relationship of these measures to trade rules, provisions for transparency and market access issues. Also on the agenda are the issues of trade in domestically prohibited goods and the relationship of the dispute-settlement mechanism in the WTO to those in international environmental agreements.

It is anticipated that the Ministerial Council in Marrakesh, recognizing the urgency of addressing trade and environment issues, will also direct that, pending the first meeting of the General Council of the WTO, the work of the Committee on Trade and Environment should be carried out by a Subcommittee of the Preparatory Committee of the WTO. This will ensure that the work on trade and environment issues can proceed without delay.

The Uruguay Round has advanced the integration of trade and environment concerns. The work program of the World Trade Organization will ensure that progress continues. Future sustainable wealth generation, for Canada and the rest of the world, depends on the integration of environmental priorities into all major economic activities, including the global trading system.

XV. NOTES

1. Including, inter alia, the Canadian Environmental Law Association, Pollution Probe, Greenpeace, Sierra Club, the World Wildlife Fund/World Wide Fund for Nature, Friends of the Earth and the Earth Island Institute.
2. United Nations Conference on Environment and Development, *Agenda 21* (Advance copy, June 14, 1992), paragraph 2.19, p. 8.
3. GATT, *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. "Agreement Establishing the Multilateral Trade Organisation." MTN/FA II, Preamble, p. 1, December 1993.
4. The Agreement on the Application of Sanitary and Phytosanitary Measures, which has special relevance to agriculture, is reviewed in Section VII.
5. Processes and production methods identify how a good is processed or produced.
6. Such measures can include requirements placed on firms to purchase or use products of domestic origin or from any domestic source and to balance the purchase of imported products with the amounts related to the volume or value of local products exported; or to restrict access to foreign exchange to amounts related to foreign exchange inflows attributable to the firm and the export of products, whether specified by product, volume or value or in terms of proportion of local production.
7. "The term 'industrial research' means planned search or critical investigation aimed at discovery of new knowledge, with the objective that such knowledge may be useful in developing new products, processes or services, or in bringing about a significant improvement to existing products, processes or services." GATT, *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures," MTN/FA II-13, p. 10, December 1993.

"The term 'precompetitive development activity' means the translation of industrial research findings into a plan, blueprint or design for new, modified or improved products, processes or services, whether intended for sale or use, including the creation of a first prototype which would not be capable of commercial use. It may further include the conceptual formulation and design of products, processes or services alternatives and initial demonstration or pilot projects, provided that these same projects cannot be converted or used for industrial application or commercial exploitation. It does not include routine or periodic alterations to existing products, production lines, manufacturing processes, services, and other

on-going operations even though those alterations may represent improvements." GATT, *Final Act Embodying the Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*. "Agreement on Subsidies and Countervailing Measures," MTN/FA II-13, p. 10, December 1993.