



Nærings- og handelsdepartementet
Postboks 8014, Dep.
0030 Oslo

Deres ref.
200704830-2 MIR

Dato
18.04.2008

Høringsuttalelse fra Forum for utvikling og miljø til ”Modell for investeringsavtaler”

Forum for utvikling og miljø (ForUM) viser til regjeringens brev av 07.01.2008 ang. høring av ”utkast til ny norsk modell for avtaler om fremme og beskyttelse av investeringer”. Vi vil takke for regjeringens åpenhet og vilje til dialog om denne viktige saken, og håper at våre og andres innspill bidrar til en større debatt rundt denne formen for investeringsavtaler.

Høringsbrevet etterspør ”høringsinstanser med særlig kompetanse om utviklingslandsproblematikk om å gi en tilbakemelding om hvorvidt modellavtalen vurderes å kunne være et egnet virkemiddel for å øke investeringene mellom utviklingsland og utviklede land”. ForUM representerer over 50 utviklings- og miljøorganisasjoner* og anser seg derfor å være en solid meningsbærer i denne kategorien. ForUM mener at *investeringsavtaler av den type som er skissert i utkastet til modellavtale — investeringsbeskyttelsesavtaler — ikke er et egnet virkemiddel for å øke investeringene til land som i dag ikke tiltrekker seg utenlandsinvesteringer*. Vi mener også at slike avtaler *legger potensielt store begrensninger for staters inngripen for å bevare miljøet eller fremme utvikling i eget land*.

Konklusjon

ForUM mener at det ikke finnes noen gode miljø- eller utviklingsargumenter for å inngå investeringsbeskyttelsesavtaler. Derimot finnes det mange motargumenter, hvorav de mest sentrale er:

- Innskrenkning av politisk handlingsrom
- Overføring av makt fra stat til investor og fra politikk til handelsjuss
- Investeringsavtaler har for kun få år siden vært avvist i det multilaterale systemet

Derfor mener ForUM at Norge ikke bør inngå investeringsbeskyttelsesavtaler.

Ingen gode miljø- eller utviklingsargumenter

Det finnes potensielt to utviklingsargumenter for investeringsavtaler, nemlig at slike avtaler:

1. øker omfanget av utenlandsinvesteringer (FDI) i avtalelandene
2. fører utenlandsinvesteringer til land som ellers ville blitt ansett for å være for usikre å investere i.

Nyere forskning¹ sår tvil om holdbarheten i disse argumentene, og viser at sammenhengen mellom BITs og FDI ikke er enkel. Flere hevder at det er grunn til å tro at stort omfang av FDI tiltrekker seg investeringsbeskyttelsesavtaler, heller enn at slike avtaler øker investeringene eller fører investeringer til ellers uattraktive markeder.

Undersøkelser i næringslivet viser også at investeringsavtaler med mulighet til å saksøke stater direkte kommer langt ned på listen over hva som skal til for å øke investeringene i et land. Når det gjelder viktige elementer for å fremme FDI, vektlegger UNCTAD ikke investeringsavtaler, men snarere økte offentlige og private investeringer i fysisk infrastruktur og menneskelig kapital, tilrettelegging for lokale entreprenører, fagutdanning og opplegg for teknisk og praktisk læring, samt strukturelle endringer som fremmer samarbeid mellom utenlandske og lokale investorer på tvers av sektorene.²

ForUM vil stille ekstra spørsmål ved antakelsen om at norske BITs vil føre investeringsstrømmer til land de ellers ikke ville gått til. NHD har ikke offentliggjort noen liste over aktuelle BITs-land, noe som er beklagelig, men vi regner med at det ikke i første rekke er snakk om land som i dag ikke er attraktive for FDI, men at det tvert imot heller dreier seg om land som allerede er svært interessante investeringsmarkeder. Vi ser blant annet at investeringer ligger inne som et element i forstudien med Kina, og at India og Russland vurderes som svært aktuelle land for EFTA-handelsavtaler, hvor investeringsavtaler ønskes inkludert av de øvrige EFTA-landene. Dette er ikke land som i dag har problemer med å tiltrekke seg investeringer, tvert imot ser NHD og næringslivets antydninger om aktuelle land ut til å underbygge teorien om at store strømmer av utenlandsinvesteringer tiltrekker seg investeringsbeskyttelsesavtaler, fremfor at avtalene tilstrekker seg investeringer.

ForUM kan ikke se at det finnes noen gode miljø- eller utviklingsargumenter for at Norge skal inngå investeringsavtaler, snarere finnes flere motargumenter. Disse vil bli omtalt i den følgende teksten:

Innskrenkning av politisk handlingsrom: Investeringsavtaler tar vekk virkemidler for miljø og utvikling

Da Norge på midten av 1990-tallet valgte å ikke inngå investeringsbeskyttelsesavtaler, var det med en argumentasjon, som det står i høringsbrevet, om at "det har vært usikkerhet om de potensielle virkningene i Norge". ForUM mener det fortsatt er usikkerhet om virkningene i Norge, men enda større usikkerhet rundt virkningene i utviklingsland. Selv om høringsbrevet stadfester at "For å ivareta myndigheters behov for å regulere inneholder utkastet til modellavtale klausuler som vektlegger berettigelsen av staters alminnelige lovgivningskompetanse, myndighetsutøvelse og politiske handlingsrom på eget territorium", vil inngåelse av investeringsbeskyttelsesavtaler *nødvendigvis medføre at statene frasier seg en del av det politiske handlingsrommet.* Som høringsbrevet erkjenner " Dette hensynet [hensynet til investors beskyttelse] er ikke alltid forenlig med hensynet til vertslandets frihet til å regulere."

Av utviklingsutfordringer som ligger i modellavtalen, er et eksempel formuleringene rundt artikkel 8: "Performance Requirements". Dersom dette blir stående i en avtale, vil det forby landene å bruke næringspolitiske virkemidler som har vært sentrale i norsk næringsutvikling. ForUM er overrasket over at slike formuleringer er med i utkastet, særlig sett i lys av Soria Moria-erklæringens formuleringer om at " Regjeringen vil legge til grunn at WTO-avtaleverket

¹ Se bl.a. Cosby (2005): International Investment Agreements and Sustainable Development: Achieving the Millenium Development Goals, World Bank (2002): Global Economic Prospects and the Developing Countries, og Eswar Prasad et al (2003): Effects of Financial Globalization on Developing Countries: Some Empirical Evidence. IMF, March 17, 2003.

² UNCTAD: Poverty reduction through production, 2006 og UNCTAD: World Investment Report 2007

ikke må ta fra fattige land styringsrett og virkemidler som har vært viktige for å utvikle vårt eget samfunn til et velferdssamfunn.” Vi regner med at regjeringen har dette som politisk standpunkt også når det gjelder bilaterale og regionale avtaler. Vi ønsker også å bemerke at det under artikkel 24 ”General exceptions” ikke ligger inne formuleringer som gir rett til bruk av politiske virkemidler i fremme av økonomisk og sosial utvikling.

Når det gjelder miljø, anser ForUM at formuleringene om at det ikke skal være mulig å senke miljøstandarder, *ikke er tilstrekkelig for å verne miljøet*. Særlig i utviklingsland med svak miljølovgivning vil det være stort behov for å heve miljøstandarder. Den generelle formuleringen under artikkel 24, vil måtte spesifiseres dersom den skal være holdbar i en tvistesak. Høringsbrevet sier at ”For regjeringen har det derfor vært et overordnet hensyn å sikre at investeringsavtaler utformes slik at de ikke innskrenker det handlingsrommet miljøvernmyndigheter har for nasjonale virkemidler til vern om det ytre miljø”. ForUM etterlyser regjeringens analyse bak dette, og særlig hvordan man har utredet virkningene for miljøvernmyndigheter i utviklingsland. Når utfordringene har vært så store at man i den norske konteksten tidligere har ment at slike avtaler ville true reguleringsretten, kan man anta at denne utfordringen er betraktelig større i land med svakere utrednings- og forvaltningsregimer.

Investor-stat-tvisteløsning: en makt- og risikooverføring fra stat til investor og fra politikk til juss.

Regjeringen skriver i høringsbrevet at ” En avtale uten bestemmelse om investor-stat-tvisteløsning antas å ha liten økonomisk og funksjonell verdi for investorene”. Derimot sier høringsbrevet lite om hvilke konsekvenser innføringen av en slik tvisteløsning har for utvikling, miljø, eller for nasjonal og internasjonal maktfordeling og rettsutvikling.

Investor-stat-tvisteløsning bidrar til to former for maktoverføring. For det første øker denne formen for tvisteløsning selskapenes makt ovenfor stater, gjennom å utvide selskapers selvstendige rett til å gå til tvisteløsning. For det andre bidrar denne formen for tvisteløsning til en ytterligere maktoverføring fra politikere til internasjonale handelsjurister. Vi har eksempler på hvilke utfordringer dette gir politikere også i Norge, særlig i forbindelse med saker som hjemfallsrett og kvinnekvotering i forhold til EØS-avtalen.

Når investeringsbeskyttelsesavtalene er skapt for å beskytte investorer, ikke for å bidra til miljø og utvikling, er det ikke urimelig å anta at det vil komme til konflikter. Historien til investor-stat-tvisteløsninger viser også at det må være svært klare formuleringer for beskyttelse av miljø, og retten til å bruke næringspolitiske virkemidler, dersom dette skal holde i det internasjonale tvisteløsningssystemet.

Det er sentralt å bemerke at investeringsbeskyttelsesavtaler ikke bare gir en faktisk innskrenkning av politisk handlingsrom, men at også frykt for svært ressurskrevende tvisteløsningssaker, kan legge bånd på politikere.

Investeringsavtaler avvist i det multilaterale systemet

Norge har tradisjonelt vært fremhevet betydningen av det multilaterale handelssystemet med en argumentasjon om at små og svake stater er avhengige av et multilateralt system, og at utviklingsland i den multilaterale rammen har mulighet for å samle seg om felles standpunkter. ForUM er derfor overrasket over at regjeringen, ved å fremme dette forslaget til modellavtale, ikke respekterer den motsanden man har sett i det multilaterale systemet mot investeringsavtaler. Både i WTO og i OECD har investeringsavtaler vært oppe til diskusjon, men blitt tydelig avvist, særlig fra utviklingslandene og sivilsamfunnets side.

Vi vil gjerne minne regjeringen på diskusjonene rundt MAI-avtalen og Singepore-temaene i WTO, som regjeringspartiene nok skulle kjenne godt til. Ser man i tillegg Soria Moria-erklæringen og regjeringspartienes tidligere standpunkter i disse sakene, skulle det være grunnlag for å mene at regjeringspartiene kjenner motargumentene og den internasjonale motstanden mot investeringsbeskyttelsesavtaler.

ForUM vil anbefale andre tiltak for å øke og bedre norske investeringer i utviklingsland

Sammenhengene mellom utenlandsinvesteringer og sosial utvikling i et land er komplekse, og det er lite som tyder på at investeringsbeskyttelsesavtaler er et godt virkemiddel for å fremme positive investeringer i utviklingsland. Utenlandsinvesteringer kan bidra positivt til utvikling i fattige land, selv om en del investeringer også medfører negative virkninger for miljø og utvikling. ForUM ønsker å støtte regjeringen i ønsket om flere utenlandsinvesteringer i fattige land, men mener at investeringsbeskyttelsesavtaler ikke er et godt redskap for å gi gode investeringer til land som i dag ikke tiltrekker seg utenlandsinvesteringer.

Dersom regjeringen ønsker å inngå avtaler som fremmer investeringer i land som trenger det, må slike avtaler utformes på helt andre måter enn det som ligger inne i utkastet til modellavtale. Det er viktigere ting for å skape et godt investeringsklima i utviklingsland enn investor-stat-tvisteløsning. Vi etterlyser både en utredning på hvilke konkrete hindringer det norske næringslivet opplever i utviklingsland, og en utredning som sier noe konkret om hva som må til for å øke investeringene til land som i dag ikke er attraktive for utenlandsinvesteringer.

Det er også avgjørende for et positivt bidrag til utvikling at *kvaliteten* på investeringene, ikke bare kvantiteten, sikres. Her må det gjøres et arbeid både i forhold til mottakerlandets kapasitet og kompetanse, bedrifters samfunnsansvar og sivilsamfunnet og fagforeningers vaktbikkjerolle. ForUM vil trekke frem regjeringens arbeid med Zambia om reforhandling av gruvekontraktene som et godt eksempel på hvordan utenlandsinvesteringer kan gå fra å være irrelevante, og kanskje skadelige for utvikling, til å bli et positivt bidrag.

Med vennlig hilsen

Elin Enge
Daglig leder

* For full liste over medlemsorganisasjoner, se <http://www.forumfor.no/medlemmer/>. Kirkens Nødhjelp har sendt eget høringsinnspill.