

Oslo, 11. september 2015

Høringsinnspill vedr. ny modell for avtaler om fremme og beskyttelse av investeringer (investeringsavtaler)

Changemaker takker for muligheten til å komme med innspill til ovennevnte høring fra Nærings- og fiskeridepartementet.

Norge har ikke inngått bilaterale investeringsavtaler (BITs) siden 1990-tallet. Det forrige forslaget til modell for investeringsavtaler fra 2008 ble skrinlagt, blant annet på bakgrunn av store bekymringer for investor-stat tvisteløsningsmekanismers (ISDS) svekkelse av nasjonalt politisk handlingsrom. Changemaker mener at å inngå BITs med ISDS er å sende et signal om at vi godtar en slik rettslig svekkelse av nasjonalstaten. Changemaker mener videre at argumentet for å inngå BITs er feilaktig, og vi oppfordrer derfor Regjeringen til ikke å inngå flere BITs.

Da regjeringen likevel har det som et mål å inngå slike avtaler, ønsker vi å komme med noen kommentarer på avtaleutkastet.

Ikke nødvendigvis økte investeringer ved BITs

Deler av argumentasjonen for å inngå bilaterale investeringsavtaler bygger på et feilaktig grunnlag. Regjeringen skriver på sine nettsider at "Det er også et viktig hensyn at avtalene skal fremme investeringer i utviklingsland og bidra til økonomisk utvikling i disse landene".

Det er ingen internasjonal konsensus om at BITs fører med seg økte investeringer, og forskningsresultatene på feltet spriker. Dette ble, gjennom en metastudie av akademiske litteratur på feltet, presentert i en rapport skrevet for Changemaker i 2013. Dette er derfor et fint mål fra Regjeringens side, men det er ingen garanti for at nasjoner som inngår investeringsavtaler vil se en økning i utenlandske investeringer og økonomisk utvikling som følge av disse. Som en konsekvens av dette, har også flere utviklingsland sagt opp sine bilaterale investeringsavtaler de senere årene.

Changemaker mener derfor at

- **Investeringer krever godt, forutsigbart rammeverk. Regjeringen bør heller skape dette rammeverket gjennom støtte av institusjonsbygging og demokrati, enn gjennom BITs.**

Politisk handlingsrom og tvisteløsning

Changemaker er bekymret for at ordlyden i artikkel 12 (Rett til å regulere) er meget svak. FN anbefaler at investeringsavtaler utarbeides på en slik måte at de sikrer nasjonalstatens mulighet til å regulere budsjett, helse, miljø, skatter og lignende, og ikke er til hinder for offentlig politikk. Likevel viser erfaringene internasjonalt at investeringsavtaler med investor-stat tvisteløsningsmekanismer i praksis svekker nasjonalstaters politiske handlingsrom.

I tillegg mener Changemaker at tvister først og fremst skal behandles av nasjonale domstoler, før en eventuell behandling gjennom investor-stat tvisteløsning. Dette var inkludert i forslaget til modellavtale fra 2008. Uttømming av nasjonale rettsmidler er en forutsetning for i større grad å balansere investorinteresser med politisk handlingsrom.

Changemaker mener derfor at

- **Avtaletekstene må ikke hindre offentlig politikk, spesielt på budsjett-, helse-, miljø- og skattesiden.**
- **Nasjonalt rettsapparat må uttømmes før en tvist går til tvistedomstolen.**

Statsobligasjoner

Changemaker ønsker å advare mot effekten investor-stat-tvisteløsningsmekanismer kan ha for håndteringen av gjeld og gjeldskriser. Saken “Abclat and Others vs. Argentina”, som blir ført i ICSID, er et eksempel på hvordan tvisteløsningsmekanismer kan være et hinder for staters egenrådighet og mulighet til å restrukturere gjeld til et bærekraftig nivå. I denne saken blir statsobligasjoner tolket som investeringer, noe som fører til at et mindretall av investorer benytter seg av en BIT for å innkreve utestående gjeld. Dette går på bekostning av Argentinas gjeldshåndteringssevne. For mer utfyllende om statsobligasjoner viser vi til høringsvar fra SLUG - Nettverk for rettferdig gjeldspolitik.

Muligheter for økonomisk utvikling

Regjeringen har som tidligere nevnt et uttalt mål om at BITs skal bidra til økonomisk utvikling i fattige land. Slik modellavtalen er utformet i dag, setter Norge opp barrierer for fattige stater som ønsker å inngå investeringsavtaler med oss sin utvikling, blant annet gjennom artikkel 8.

Stater kan ikke, i henhold til modellavtalen, fremme krav om lokal arbeidskraft, teknologioverføring eller kompetanseoverføring. Dette er spesielt viktig innen råvareutvinning i fattige land, hvor man i liten grad allerede har eksisterende relevant næringsvirksomhet. Dette gjelder særlig i oppstartsfasen, for å bygge opp kompetansemiljøer, stimulere til videre næringsvekst og slik gjøre regionen attraktiv for videre investeringer. Slike krav har blitt sett på som vesentlige for oppbyggingen av oljeklynger i Norge, og det vil være dobbelt moralsk av Norge å fremme artikkel 8 i modellavtalen, når nettopp slike krav har gitt oss selv så store fordeler i råvareutvinning gjennom de siste førti årene.

Negativ listing kan ha den konsekvensen at nye sektorer i samfunnet blir underlagt liberaliseringskrav uten at dette blir diskutert i det offentlige systemet i landet det gjelder. Dette påvirker igjen politisk handlingsrom i et land - og framtidige regjeringers beslutningsmakt. Imidlertid vil en positiv listing som eksplisitt navngir sektorer som blir omfattet av avtalen, gi vertslandet en mulighet til å beskytte eventuelt nye samfunnssektorer.

Changemaker mener derfor at

- **Stater skal kunne stille ytelseskrav til investor.**
- **Det bør benyttes positiv listing i stedet for negativ listing.**

Samstemthet i handels- og investeringspolitikk

På flere områder forhandles investeringer og handel sammen, blant annet i norske frihandelsavtaler som inkluderer investeringsavsnitt. Changemaker ser behovet for en samstemt investerings- og handelspolitikk, og dermed at de samme motivasjonene tydeliggjøres på begge områder. Dersom regjeringen har et ønske om å bidra til økonomisk utvikling i land gjennom BITs, og WTO ønskes som forhandlingsarena, mener Changemaker at flere prinsipper fra de multilaterale handelsforhandlingene også bør være premisser for eventuelle nye BITs. Dette gjelder blant annet særbehandlingen utviklingsland får gjennom «Special and Differential Treatment» i WTO, et tiltak som passer med Regjeringens GSP-ordning og en eventuell utvidelse av denne i Meld. St. 29.

Changemaker mener derfor at

- **Det bør innføres “Special and differentiated treatment” for utviklingsland også i bilaterale avtaletekster.**

Oppsummering

Ved å vedta modellavtalen som nå foreligger, går Norge mot en trend hvor flere utviklingsland sier opp eller nekter å inngå nye bilaterale investeringsavtaler. Ut ifra hensyn til eget politisk handlingsrom og egen rettsstat, motsetter flere land seg slike investeringsavtaler med investor-stat tvisteløsning. Slike avtaler vil derfor sende et signal som undergraver nasjonalstaters rettsvesen. Samtidig mener Changemaker at forslaget til modellavtale er så pass ytterliggående, sammenlignet med andre BITs, og derfor bør regjeringen ikke inngå nye bilaterale investeringsavtaler. Skal modellavtalen likevel benyttes, bør den revideres på ovennevnte punkter.

Videre lesning

[Temaside om investeringsavtaler på regjeringen.no](https://regjeringen.no)

[Rapporten “BITs – Ikke et verktøy for utvikling”](#)

[Saken “Abclat and Others vs. Argentina”](#)

Changemaker ønsker komiteen lykke til med behandlingen.

Med vennlig hilsen



Hanne Sofie Lindahl, leder