



HANDELSKAMPANJEN

BAK LUKKEDE DØRER

En rapport om Norges bilaterale og regionale frihandelsavtaler

HEIDI LUNDEBERG

HELENE BANK

MARTE DÆHLEN



50308 4250



HANDELSKAMPANJEN

Publisert av Handelskampanjen 2011

Handelskampanjen samler organisasjoner fra bonde-, fag-, miljø- og solidaritetsbevegelsen. Medlemmer er Attac, Fagforbundet, For Velferdsstaten,

Handel og Kontor, Latin Amerikagruppene i Norge, Natur og Ungdom, Nei til EU, Norges Bondelag, Norges Bygdekvinnelag, Noregs Bygdeungdomslag, Norsk Bonde og Småbrukarlag, Oikos- økologisk Norge, PRESS, Ungdom mot EU, Utviklingsfondet og Spire.

Forfattere er Heidi Lundeberg (daglig leder i Latin-Amerikagruppene og styremedlem i Handelskampanjen), Helene Bank (spesialrådgiver i For Velferdsstaten og styremedlem i Handelskampanjen) og Marte Dæhlen (sekretær i Handelskampanjen).

Innholdet i rapporten står for forfatterens regning.

Layout: Jenny Jordahl

Trykking: Fagforbundet

ISBN: 978-82-998662-2-4

Rapporten er utgitt med støtte fra Det kongelige Norske Utenriksdepartement.

BAK LUKKEDE DØRER

**En rapport om Norges bilaterale
og regionale frihandelsavtaler**

HEIDI LUNDEBERG

HELENE BANK

MARTE DÆHLEN

FORORD

Lørdag 4. juni 2011: 40 år siden den norske regjering vedtok å etablere Statoil. Vedtaket baserte seg på kunnskap og erfaringer fra vannkraftkonsesjonene og hjemfallsretten, som et ledd i en strategi for å sikre mest mulig av grunnrenta for å bygge land og velferd. Det var et ledd i en industrialiseringsprosess med omfattende krav til utenlandske aktører, det var en sysselsettingsstrategi og en strategi for å sikre at hele befolkningen, by og land, skulle få glede av ringvirkninger av den nyoppdagete, høyst strategiske ressursen. Slikt bør vel også andre land få lov å gjøre?

Parallelt med forhandlinger om en revidering av de multilaterale handelsavtalene i Verdens handelsorganisasjon (WTO) skjer det en eksplosiv vekst av frihandelsavtaler mellom industrilandene og land i Sør (utviklingsland), med regionen i Øst- og Sentral-Europa, og Vestasiatiske land grensende inn til EU og Norden (tidligere kalt andreverdensland). Alle disse er land i en utviklingsprosess der politisk handlingsrom og politiske virkemidler, som dagens industriland har brukt, vil være helt avgjørende. Utviklingen av frihandelsavtaler gir grunn til ettertanke og bredere politisk debatt, fordi avtalene begrenser hvilke politiske virkemidler land kan bruke. Også fordi de standardiserte reglene, selv om det finnes variasjoner, ikke nødvendigvis dekker disse landenes behov, verken nå eller i framtida. Felles for mange av disse landene er at de på ulike måter er preget av en svak økonomi, lave reallønninger, liten grad av bearbeidingsindustri, høy arbeidsledighet, stor fattigdom, permanent negativ handelsbalanse med utlandet og svake arbeidstaker- og jordbruksorganisasjoner. De industrialiserte landene har nådd dagens avanserte produksjons- og sysselsettingsnivå med helt andre politiske virkemidler enn de som dagens ortodokse frihandelspolitikk foreskriver.

I denne rapporten ser vi på de mange bilaterale og regionale frihandelsavtalene som inngås mellom fattige og rike land og regioner, i tillegg til det globale handelsregelverket som forhandles og reguleres i Verdens handelsorganisasjon (WTO). Vi skal se på dynamikken i framveksten av disse avtalene, hva de utgjør av muligheter og fallgruver og hvilke krefter og interesser som driver dem fram. Videre skal vi se spesifikt på Norges rolle og hvilke interesser som ligger bak kravene om nye frihandelsavtaler. Her vil vi demonstrere hvordan avtalene påvirker demokrati og politisk handlingsrom og hvordan dette kan hindre en bedre miljømessig og sosial utvikling. Ikke minst skal vi vise til muligheter for samfunnspolitisk engasjement rundt konkrete verdier som vi pleier å holde høyt i vårt eget samfunn

Norge har til nå inngått nitten frihandelsavtaler. I tillegg er fire avtaler ferdig forhandlet og skal i nær framtid legges fram for Stortinget til behandling. Dette gjelder blant annet avtalene med Peru, Ukraina, Colombia og Hong Kong. Åtte avtaler er fortsatt under forhandling, deriblant avtalene med Kina, India og Russland/Hviterussland/Kasakhstan, og fem samarbeidserklæringer er signert.

INNHold

Forord	3
Figurer	5
Bokser	5
Akronym.....	6
Innledning.....	7
Fra WTO til bilaterale og regionale frihandelsavtaler.....	7
Forholdet mellom WTO og frihandelsavtalene.....	8
WTO pluss – en trussel mot utvikling.....	10
Kapittel 1: EFTA og frihandelsavtalene.....	12
1.1 Fra handelsforbund til global frihandelspromotør	12
1.2 EFTA – pådriver for nyliberal handelspolitikk	14
1.3 Avtalene.....	17
Kapittel 2: Norske interesser.....	23
2.1 Hvorfor frihandelsavtaler?	24
2.1.1 Vikarierende begrunnelser.....	26
2.2 Dominerende norske nærings- og kapitalinteresser	27
2.2.1 Sjøtransport.....	27
2.2.2 Fisk og sjømat - markeds- og ressurstilgang.....	27
2.2.3 Full markedsadgang og maksimal avkastning på kapital	28
2.2.4 Markeds- og ressurstilgang innen energisektoren	29
2.2.5 Teletjenester	29
2.3 Hva er norske interesser – egentlig?	30
Kapittel 3: Investeringsavtaler.....	32
3.1 Kampen mot investeringsavtaler.....	32
3.1.1 Investeringsavtaler i WTO og MAI-avtalen.....	33
3.1.2 Bilaterale investeringsavtaler og en norsk modellavtale - 2008.....	34
3.2 Investeringer og utvikling	35
3.2.1 Fører investeringsavtaler til økte investeringer?	35
3.2.2 Fører investeringer til utvikling?	37
3.3 Politisk handlingsrom og demokrati.....	37

3.3.1. Ikke-diskriminering, fri kapitalflyt og lov mot ytelseskrav.....	37
3.3.2 Tvisteløsning: Ny definisjon av ekspropriasjon	38
3.4 Norges rolle	40
Kapittel 4: Konsekvenser av frihandelsavtaler	42
4.1 Demokrati og politisk handlingsrom.....	42
4.2 Sysselsetting, arbeidsforhold og lønn.....	45
4.3 Miljø og ressursforvaltning	46
4.4 Klima og energisikkerhet	47
4.5 Retten til mat	48
4.6 Beskytte seg mot dumping	48
Kapittel 5: Demokratisering av handelssamarbeid	49
5.1 Demokratisk underskudd	49
5.2 Avtalemal uten mandat.....	49
5.3 Offentlig høring og konsekvensutredning	51
5.4 Frihandelsavtalene bryter med norsk utenrikspolitikk.....	51
5.5 Selskap kan stevne stater	52
5.6 Demokratisering	52

FIGURER

Figur 1: Handelsomfang mellom EFTA landene og avtalepartnere	14
Figur 2: Handel mellom EFTA landene og avtalepartnere målt i millioner USD.....	15
Figur 3: EFTA handelsavtaler – en oversikt med tid og status	19

BOKSER

Boks 1: Frihandelsteori	7
Boks 2: Mal for handelsavtalene	20
Boks 3: Vattenfall vs. Tyskland.....	40

AKRONYM

ALBA	Alternativa Bolivariana para las Américas
AKS	66 land i Afrika, Karibia og Stillehavet som har inngått frihandelsavtaler med EU
BITS	Bilateral Investment Treaties
EFTA	European Free Trade Agreement – Det Europeiske Frihandelsforbund
EPA	European Partnership Agreement
EU	European Union
EØS	Det europeiske økonomiske samarbeidsområde
GATS	General Agreement on Trade of Services
GATT	General Agreement on Trade and Tariff
GCC	Gulf Cooperation Council
ICSID	International Centre for Settlement of Investment Disputes
IFS	Internasjonale Faglige Samorganisasjon
MAI	Multilateral Agreement of Investments
Mercosur	Mercado Comum do Sul
MUL	Minst utviklede land
NHD	Nærings- og handelsdepartementet
SADC	Southern African Development Community
TRIMS	Trade Related Investment Measures Agreement
TRIPS	Trade Related Intellectual Property Rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UPOV	Den internasjonale organisasjonen for beskyttelse av nye plantesorter
WTO	World Trade Organisation – Verdens Handelsorganisasjon

INNLEDNING

Fra WTO til bilaterale og regionale frihandelsavtaler

Verdens handelsorganisasjon (WTO) er det globale – eller multilaterale regelverket som regulerer hvilken handelspolitikk stater skal føre, eller retttere sagt ikke får lov til å føre, for ikke å hindre frie vare-, tjeneste- og kapitalbevegelser. Politikken er ikke bare knyttet til handelspolitikk, men strekker seg langt inn i innenrikspolitikken.

Da WTO ble etablert og trådte i kraft i 1995, baserte den seg på en nyliberalistisk økonomisk teori. Teorien antar at investeringer, investorer og kapital er drivkreftene bak økonomisk utvikling. Handel over landegrenser blir derfor et mål for framgang og økonomisk rasjonalitet. Økonomisk utvikling kommer alle til gode. Denne teorien beskriver, i sin rendyrkede form, at et fritt marked vil plassere og utnytte ressursene mest mulig effektivt, og statlig regulering er bare et forstyrrende element. Offentlige innkjøp og tjenester skal være en del av det globale markedet.

Men det verd å merke seg at rammeverket inneholder en internasjonal patentavtale (TRIPS) som de facto monopoliserte teknologi, og en tjenesteavtale (GATS) som ikke oppfylte frihandelsteoriens betingelser om fri flyt av arbeidskraft. Mange av de virkemidler som industrilandene har brukt i sin utvikling har blitt ulovlige for utviklingsland å bruke, men virkemidler som industrilandene fortsatt har bruk for er definert som unntak. En kan hevde at WTO og frihandelsavtalene er maktstyrt merkantilistisk eller kolonial handelspolitikk i en nyliberal teoretisk ramme.

Boks 1: Frihandelsteori – WTO og dagens frihandelsavtaler

Frihandelsteori

Komparative fortrinn - global arbeidsdeling.

Land og regioner bør satse på å produsere varer og tjenester, eller deler av produksjonskjeder, der de har spesielle fortrinn. Historisk skiller det mellom naturgitte fortrinn (som for eksempel sol, vann, hav, jordsmonn, naturressurser og geografisk nærhet til markeder) og skapte fortrinn (som for eksempel teknologi, lave arbeiderlønninger og næringsklynger). Men i denne teorien holdes skapte fortrinn ute, annet enn det som kapital/investorer måtte ønske - under antakelse av at investor best vet hva som gir optimal ressursutnyttning og profitt.

Politisk betyr dette at handelsavtalene legger opp til:

Likebehandling

Bestelandsprinsippet - Most favoured nation (MFN): ingen økonomisk aktør fra et land skal gis dårligere betingelser enn en aktør fra et annet land

- Nasjonal behandling - National treatment (NT): Ingen nasjonale aktører skal få bedre betingelser enn utenlandske aktører.
- Minst mulig handelshindrende politikk (for eksempel innen miljø, arbeider eller forbrukervern)
- Ikke stille betingelser til produksjon utenfor egen jurisdiksjon

Frihandelsteorien baserer seg på antagelser om full sysselsetting, full informasjon om markedene, og fri flyt av arbeid, kapital, teknologi og varer. Teorien legger også til grunn at alle økonomiske aktiviteter er like, og dermed at alle land og folk kan tjene på en slik global arbeidsdeling. Den legger også til grunn at fri flyt av produksjonsfaktorene vil øke effektiviteten og sørge for en utjevning av prisene. De fire produksjonsfaktorer som skal flyte fritt er kapital, varer, arbeidskraft og teknologi.

Regionale og bilaterale frihandelsavtaler og investeringsavtaler er avtaler mellom enkeltland, mellom land og regioner, eller mellom to regioner. I WTO-regelverket kan slike avtaler godtas (under artikkel 24 i GATT), selv om det kan være et brudd med bestelandsprinsippet. Tanken er at slike avtaler vil øke det generelle liberaliseringsnivået i verden. Slike avtaler har i hovedsak samme krav til avregulering som WTO, men går ofte lenger, både i omfang av de enkelte avtalene, og med nye avtaler som ofte har vært avvist i WTO av de samme utviklingslandene. Avtalene kan være med utviklingsland som eneste aktør, som det Søramerikanske Mercosur og Andinske handelssamarbeidet, SADC eller SACU i sørlige Afrika og ASEAN i Asia, for å nevne noen. Regionale og bilaterale handelsavtaler inngås også mellom industrialiserte land som EØS, EFTA og Canada-EFTA.

Forholdet mellom WTO og frihandelsavtalene

Reglene i WTO som regulerer frihandelsavtalene ble framforhandlet på et tidspunkt da det omtrent ikke fantes handelsavtaler der utviklingsland var medvirkende. Derfor omfatter ikke klausulen den spesialbehandlingen og de unntakene som WTO-regelverket ellers gir utviklingsland. Utviklingslandene klarte imidlertid å få et vedtak i WTOs ministererklæring fra Doha i 2001 (Doha-erklæringen) om at artikkel 24 skulle: "...klargjøre og forbedre ordensregler og prosedyrer i de eksisterende WTO-bestemmelsene angående regionale handelsavtaler. Forhandlingene skal med i vurderingen av de utviklingsmessige aspektene ved regionale handelsavtaler". Forhandlingene pågår fortsatt i WTO, men de fattige utviklingslandenes forslag til endringer blir i liten grad hørt¹.

Det er to begreper knyttet til regionale avtaler som går igjen. Det ene er at handelsavtalene skal gi gjensidig markedsåpning. Det andre er at avtalene skal omfatte stort sett all handel. Dette er begge tøyelige begrep, som EU i sine forhandlinger med sine tidligere kolonier har visst å utnytte til sin fordel.²

Gjensidig markedsåpning - to tolkninger

WTOs regelverk for regionale handelsavtaler (GATT artikkel 24) krever at begge kontraktparter skal få noe igjen av avtalen, altså gjensidighet («reciprocity»). Det er ikke avklart om partene trenger å få like mye igjen. EU hevder at dette er tilfellet. Norge har derimot en annen tolkning: For eksempel i avtalen mellom EFTA og tollunionen i det Sørlege Afrika (SACU) har man inngått ulike forpliktelser. Dette er en såkalt asymmetrisk avtale. Det står både i avtalens fortale, og ble bekreftet av partiene i Stortinget da avtalen ble ratifisert i 2007.

De minst utviklede land (MUL) har preferanseordninger med toll- og kvotefri markedsadgang til EU gjennom det såkalte «Everything but Arms»-initiativet. Det tilsvarer den norske «0 for MUL»-ordningen. Dette er en ensidig markedsadgang som kan gis utviklingsland på samme utviklingsnivå under FNs preferansesystem (GSP). Systemet er tillatt innenfor WTO-reglene.

¹ Bank, Helene: 2006. Doha-agendaen, fra utviklingsrunde til markedsadgang for de rikeste. Attac: www.attac.no.

² Bank, Helene: 2009: EPA: Partnerskap eller nykolonialisme. Vett nr. 1:www.neitileu.no

Stort sett all handel – to tolkninger

Videre sier artikkel 24 i WTO-regelverket at regionale avtaler skal dekke stort sett all handel («substantially all trade»). Dette bruker EU som grunnlag for krav om å inkludere tjenester, offentlige innkjøp, investeringsbeskyttelsesavtaler, naturressurser, strengere patentlovgivning med mer. EU hevder at «stort sett all handel» må bety 90 prosent av handelen. Dette er på ingen måte avklart, og det forhandles fortsatt i WTO.

Norges og EFTAs avtaler med statene i det sørlige Afrika (SACU) dekker foreløpig bare industrivarer. Det er også bare for industrivarer at klageadgang og tvisteløsning skal gjelde. Likevel er det uttrykt en målsetning om framtidige forhandlinger på andre områder.

For å få en avklaring i de pågående European partnership agreements (EPA-forhandlingene), har AKS-landene (66 land i Afrika, Karibia og Stillehavsområdet som har inngått frihandelsavtaler med EU) laget et konkret forslag i WTO om hvordan en skal tolke regelverket og ta hensyn til regionale avtaler der land har ulikt utviklingsnivå. Det foreslås mer fleksibilitet og at avtalene kan ha ulik dekning for kontraktspartene. Dessuten bør de innebære sikkerhetsmekanismer slik at kollaps av utviklingslandenes matproduksjon, industri og økonomi kan unngås. Foreløpig har det ikke vært mulig å få framgang i slike forhandlinger i WTO. EPA-forhandlingene skjer under total usikkerhet, der det er EU som definerer saksfeltene. EUs tolkninger vinner altså fram i EPA-forhandlingene, mens saken fortsatt debatteres i WTO.

Fordeler med globale forhandlinger:

Vårt fokus i denne rapporten er frihandelsavtaler som er inngått mellom Norge og EFTA på den ene siden, og utviklingsland samt fattige land fra Øst-Europa på den andre. Selv om WTO er karakterisert av udemokratiske forhandlinger og avtaler som forsterker forskjeller mellom fattige og rike land, så er multilaterale forhandlinger å foretrekke framfor forhandlinger på bilateralt og regionalt nivå, mellom fattige og rike land³. Det er minst fem grunner til det.

- 1. Fellesskap gjør sterkere.** I forhandlinger mellom et rikt og et fattig land, mellom en rik og en fattig region eller mellom en rik region og et fattig land, er den fattige parten som oftest svakere når det gjelder forhandlingskapasitet og økonomiske og politiske resurser. I WTO har fattige land fått gjennomslag for en del av sine krav og ikke minst klart å stoppe radikale forslag fra rike land ved å stå sammen. Det er politisk sett enklere å motstå press når man står sammen med flere. Forhandlinger handler om makt og det er mange eksempler på hvordan rikere land frister med økt bistand eller truer med kutt i bistand, ettersom hvor tungt forhandlingene går. Andre midler er å true med redusert markedsadgang eller færre investeringer. Slike utpressingsstrategier er vanskeligere når flere land står sammen, selv om det fortsatt skjer også i WTO.
- 2. De svakeste må få mer, ikke mindre politisk handlingsrom.** WTO anerkjenner at avtalene må være ikke-gjensidige, det vil si at det i WTO er anerkjent at rike land må liberalisere mer og raskere enn fattige land, og at land som definerer seg

³ Martin Khor (2008): *Bilateral and Regional Free Trade Agreements. Some Critical Elements and Development Implications*, Publisher: TWN (ISBN: 978-983-2729-59-4)

som utviklingsland i WTO skal ha mer fleksible betingelser enn andre (spesial and differential treatment). De bilaterale frihandelsavtalene legger som oftest opp til gjensidige avtaler. Det betyr like regler på tross av at betingelsene er svært forskjellige. Det kan riktignok hende at det godtas litt lenger innfasing av tollkutt for parten fra et utviklingsland. Retten til slike spesielle unntak og politisk handlingsrom i bilaterale avtaler forhandles det fortsatt om i WTO, etter krav fra utviklingslandene.

- 3. Redusert fleksibilitet i forhold til WTO.** De minst utviklede landene (MUL) og utviklingsland mister med frihandelsavtalene en del av fleksibiliteten de har fått i WTO. Som del av den såkalte utviklingspakka på ministermøtet i Hong Kong 2005 fikk for eksempel MUL-land lov til å vente med å innføre liberaliseringskrav under investeringsavtalen TRIMS i WTO. MUL-land skal kunne fortsette å innføre nye tiltak for å bygge opp egen industri. Denne fleksibiliteten forsvinner når MUL signerer investeringsavtaler eller frihandelsavtaler som inkluderer investeringsbeskyttelse og etableringsrett.
- 4. Unntatt demokratiske prosesser.** Sivilsamfunn og folkevalgte har etter hvert kjempet seg til informasjon om forslag som kommer i WTO, og plass i de offisielle delegasjonene til WTOs ministermøter. Informasjonen fra departement og regjering til sivilsamfunn og parlament har under samme prosesser blitt bedre i WTO-sammenheng etter omfattende kampanjer i mange land. Krav og motkrav, og hva som eventuelt gis opp av nasjonale rettigheter under bilaterale og regionale forhandlinger diskuteres ikke offentlig og er ikke gjenstand for vanlige demokratiske prosesser før avtalene er undertegnet. Dette til tross for at de begrenser det innenrikspolitiske handlingsrommet for de folkevalgte.
- 5. WTO pluss – dypere liberalisering.** Sammenliknet med WTO-avtalene går de bilaterale og regionale avtalene mye lengre og er mye mer omfattende. Vi kan kalle dem for WTO-pluss. Temaer som har blitt avvist av utviklingsland i WTO, dukker ofte opp i bilaterale eller regionale frihandelsavtaler som industriland har forhandlet fram med utviklingsland. Noen av ekstraavtalene som ofte dukker opp i de bilaterale frihandelsavtaler, selv om de gjentatte ganger er avvist i WTO, er de såkalte Singapore-temaene. Singapore-temaene viser til fire temaer som OECD-landene forsøkte å innlemme i WTO-avtalen på ministermøtet i Singapore i 1996. Resultatet ble i stedet en arbeidsgruppe for hvert tema, som skulle se på temaene. Disse temaene er offentlige innkjøp, konkurransepolitikk, utvidete rettigheter til utenlandske investorer - investeringsavtale, og såkalt tilrettelegging for grensekryssende varer. På ministermøtene i Singapore i 1996, i Doha i 2001, og i Cancun i 2003 ble disse temaene avvist av utviklingsland, unntatt Handelstilrettelegging (trade facilitation) som det nå forhandles om.

WTO pluss – en trussel mot utvikling

Gjennom forhandlingene som la grunnlaget for WTO, ble noen forhandlingstema avvist av majoriteten av utviklingslandene. På WTOs ministermøte i Singapore i 1996 forsøkte OECD enda en gang å introdusere nye forhandlingstema. Dette ble på nytt avvist av utviklingslandene. I etterkant har disse tema blitt kalt "Singapore temaene" (se avsnittet ovenfor). Videre har industrilandene, spesielt EU, Sveits og USA, jobbet aktivt for å skjerpe patentreglene.

Offentlige innkjøp viser til innkjøp av varer og tjenester som det offentlige gjør på alle nivå. Det kan være innkjøp av datamaskiner til kommunehuset eller vaktmestertjenester til skoler. Mange land, Norge inkludert, har brukt slike offentlige innkjøp til å nå samfunnsmessige mål. Kommunen kan for eksempel velge å kjøpe kontorrekvisita gjennom den lokale bokhandel for å styrke lokalt næringsliv og arbeidsplasser, eller få tilbud fra lokale entreprenører til å bygge skole eller kulturhus. Slikt kan bidra til sysselsetting og etablering av nye bedrifter. Offentlige innkjøp har altså vært brukt som utviklingspolitiske verktøy. Industrilandene som opplevde at deres næringsliv ikke hadde nok avkastning, ønsket det private næringslivet inn i offentlig sektor. Det er riktignok laget en flernasjonal avtale som land kan tilslutte seg etter hvert under WTO-hatten, men de klarte imidlertid ikke å få inn som en del av WTOs multilaterale avtaler. Derimot finner vi offentlige innkjøp som en del av de bilaterale og regionale avtalene. Resultatet er at fattige land ikke kan bruke offentlige innkjøp til å prioritere lokale bedrifter slik som blant annet Norge har gjort opp gjennom tidene.

Avtaler om beskyttelse av investeringer henviser til beskyttelse av investorer, altså rettigheter for utenlandske investorer. Det finnes mange former for investeringsbeskyttelse, blant annet at investorer ikke skal bli omfattet av nye reguleringer som trer i kraft etter at investor har etablert seg. Dette begrenser det politiske handlingsrommet og gjør det vanskelig for stater å stille konsesjonskrav, som Norge har gjort gjennom vår industrialisering, bl.a. til Hydro og Elkem, vannkraftutbygging og petroleumsindustrien.

I WTO er forhandlingsforslag om en ny avtale om konkurransepolitikk, som er framlagt av blant andre EU, og støttet av andre industrialiserte land, avvist av et flertall av utviklingslandene. Begrunnelsen er at forslaget som ligger på bordet vil begrense landenes mulighet til å føre en konkurransepolitikk som kan sikre et mangfold av tilbydere, og begrenning av muligheten til å sikre at små og nye bedrifter kan overleve og etablere seg. Avvisningen begrunnes også med bekymring for at globale storselskaper skal få for stor markedsmakt og de facto hindre reell konkurranse⁴. I de senere frihandelsavtalene Norge inngår gjennom EFTA er den samme konkurransepolitikken inkludert. Selv om konkurransekapitlene foreløpig er unntatt tvisteløsningsmekanismen (les om tvisteløsning i kap 3), viser de like fullt en retning for kommende forhandlinger og framtidige avtaler. Det er ikke lagt inn noen mekanismer som skal hindre markedskonsentrasjon eller tiltak mot markedsmakt av storselskaper

⁴ Bhagirath Lal Das (1998): The WTO Agreements: Deficiencies, Imbalances and Required Changes. ZED books

KAPITTEL 1: EFTA OG FRIHANDELSAVTALENE

1.1 Fra handelsforbund til global frihandelspromotør

Norge framforhandler frihandelsavtaler i all hovedsak gjennom Europeiske Frihandelsforbund (EFTA). EFTA ble etablert i 1960 som et handelssamarbeid mellom de landene i Vest-Europa som ikke var medlem i EU. I dag er dette Norge, Island, Liechtenstein og Sveits.

Frihandelssonen ble i utgangspunktet etablert som et internt handelssamarbeid og ikke som en union som skulle framforhandle avtaler med tredje part. Da EF⁵ tidlig på 1990 tallet begynte å forhandle handelsavtaler med tredjepartsland, vedtok EFTA etter sigende en ministererklæring i Göteborg 1990 (det har ikke vært mulig å finne erklæringen, og den er ikke referert til i senere dokumenter til Stortinget), om at frihandelsforbundet skulle forhandle frihandelsavtaler med tredjepartsland for å sikre like gode betingelser for bedrifter i EFTA som for bedrifter i EF. Utover 1990-tallet framforhandlet EFTA avtaler med land som EF forhandlet med. EFTA inngikk imidlertid også avtaler med land som ikke EF forhandlet med (som de baltiske landene og Canada). Fra et kritisk perspektiv kan vi si at EFTA på 1990 tallet framforhandlet avtaler det ikke var gitt mandat til, da utvidelsen av mandatet fra ministermøtet i 1990 ble gitt på grunnlag av at næringslivet i EFTA landene skulle få like betingelser som bedrifter i EU.

Utviklingen av EFTA kan sees i lys av øvrig økonomisk og handelspolitisk utvikling. Bilaterale og regionale frihandelsavtaler var i vinden for USA og Canada så vel som for EU. EFTA sekretariatet, som ville være med på løpet, irriterte seg over en gammeldags organisasjon med gammeldagse verdier. Som uttrykt i Sttingsproposisjon nr 10 2001-2002:

Det fortonte seg som særlig utilfredsstillende at det meget modne og tradisjonsrike samarbeidet EFTA-landene imellom ikke omfattet nye og viktige områder som tjenestehandel og investeringer, mens tredjelandssamarbeidet var i ferd med å bli utvidet til disse områdene.

Da Sveits i 1999 lanserte ideen om å revidere EFTA-konvensjonen for å harmonisere forholdet mellom EØS-Sveits avtalen og EU-Sveits avtalen, sa de andre tre landene ja og en omfattende endringsprosess startet. I tillegg til å harmonisere forholdet med Sveits-EU, ble handelssamarbeidet utvidet til å gjelde også tjenester og investeringer. På tross av at dette omfattende arbeidet ble igangsatt, ble ikke Stortinget rådspurt eller orientert ifølge den senere stortingsdebatten⁶.

Revideringen ble foretatt ved at 12 arbeidsgrupper kom opp med nye forslag. I Norge ble en interdepartemental gruppe ledet av Utenriksdepartementet. "De ulike arbeidsgruppene kom etter hvert, med god bistand fra EFTA-sekretariatet, fram til omfattende forslag til løsninger på sine respektive områder, slik at det var et begrenset antall spørsmål

⁵ Senere EU

⁶ Stortingsdebatten om Ratifisering av en utvidet EFTA-konvensjon www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2001-2002/020131/3/

som gjensto til den siste forhandlingsrunden” (St. prp. nr 10 2001:2.3). Et endelig utkast ble diskutert og konkludert i Genève 2.-6. april 2001. Det er verdt å merke seg tidspunktet da dette var etter WTO ministermøte i Seattle 1999 brøt sammen og rett før Dohaminister-møtet i 2001. Utenriksdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, Landbruksdepartementet, Samferdselsdepartementet, Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Finansdepartementet ved Toll- og avgiftsdirektoratet og Norges faste delegasjon i Genève var representert i den norske forhandlingsdelegasjonen. Endringsforslaget (St. prp. Nr 10 2001) ble behandlet av Utenrikskomiteen og vedtatt i Stortinget.

Den reviderte EFTA konvensjonen ser ut som frihandelsavtaler flest. Hovedmålene til EFTA er ifølge konvensjonen:

- to promote a continued and balanced strengthening of trade and economic relations between the Member States with fair conditions of competition, and the respect of equivalent rules, within the area of the Association;
- the free trade in goods;
- to progressively liberalize the free movement of persons;
- the progressive liberalization of trade in services and of investment;
- to provide fair conditions of competition affecting trade between the Member States;
- to open the public procurement markets of the Member States;
- to provide appropriate protection of intellectual property rights, in accordance with the highest international standards.

Intensjonen om et utvidet mandat og avtaler med tredjepartsland, er ikke gjenspeilet i konvensjonens paragrafer. Tredjepartsland er bare kort nevnt i forordet, men artiklene og vedleggene omfatter i sin ordlyd kun relasjonen EFTA-landene imellom. Bestemmelsen fra ministermøtet i Göteborg i 1990 som lå til grunn for de første frihandelsavtalene, er ikke tilgjengelig på nettstedene til EFTA eller den norske regjeringen. EFTA sekretariatet har utarbeidet en slags mal for avtaler med tredjepartsland som avspeiler temaene i den nye konvensjonen. Det er imidlertid vanskelig å finne en demokratisk behandling av denne malen for bruk i avtaler med tredjeland og ikke minst med utviklingsland. Her i Norge ble Stortinget, ved Utenrikskomiteen, orientert om at et av formålene med den reviderte konvensjonen var å legge til rette for avtaler med tredjepartsland:

EFTAs tredjelandsavtaler er også et viktig redskap for å sikre norske interesser i land som ikke er medlem av EFTA eller EU, og den reviderte og oppdaterte EFTA-konvensjonen vil utgjøre et bedre grunnlag for det videre tredjelandssamarbeidet”.

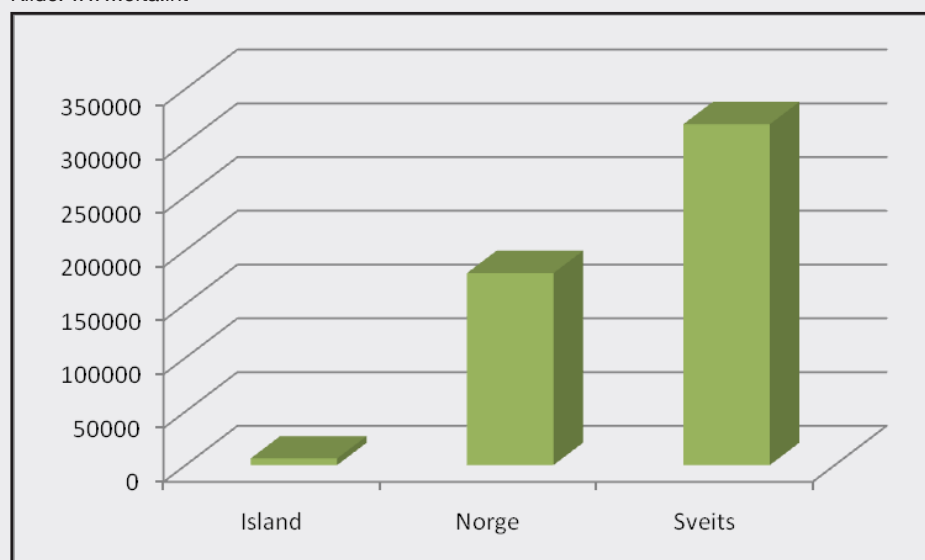
Men konvensjonen regulerer, med unntak av henvisninger til andre internasjonale avtaler, kun forholdet EFTA statene imellom. Det synes å være et gap mellom den vedtatte konvensjonen og malen for avtalene med tredjepartsland, både demokratisk, og i forhold til at det i Verdens handelsorganisasjon (WTO) og norsk offisiell politikk erkjennes at utviklingsland skal få mer fleksible internasjonale handelsregler enn industrialiserte land.

1.2 EFTA – pådriver for nyliberal handelspolitikk

Island, Sveits, Liechtenstein og Norge har alle både offensive og defensive interesser ovenfor EU. De er alle små land som av ulike grunner har valgt å stå utenfor unionen. Handelsstatistikken viser imidlertid en markant forskjell mellom EFTA landene når det gjelder næringsinteresser utad. Totalt handlet Sveits for 328 milliard Euro i 2009, mens Norge handlet for 191 milliarder Euro og Island handlet for 8 milliarder euro årlig⁷⁸. Sveits handler altså mye mer enn de andre landene og Island handler veldig lite i sammenligning med resten av EFTA. Forholdet endrer seg ikke når vi utelukkende ser på handelsrelasjonen mellom de ulike EFTA landene og de statene EFTA har eller er i ferd med å inngå frihandelsavtaler med. Figur 1 viser total handel de tre EFTA landene har med avtalepartnere og illustrerer tydelig hvordan Sveits er den største handelsaktøren i EFTA. Sveits handler nesten dobbelt så mye med avtalepartnerne som det Norge gjør og Island handler nesten ingenting.

Figur 1: Handelsomfang mellom EFTA-landene (unntatt Lichtenstein) og land EFTA har handelsavtaler med, 2009 målt i millioner USD

Kilde: www.efta.int



Ved å se på handelsstatistikken i hvert enkelt avtaletilfelle ser vi de enkelte EFTA landenes næringsinteresser i forhold til hver frihandelsavtale. I et handelssamarbeid er det naturlig å tro at landene har interesser i ulike avtaler. Men også når vi bryter ned statistikken til hvert enkelt avtaleland får vi det samme bildet. Island har kun omfattende handel med en av avtalepartnerne; EU. Norge og Sveits har større handel med EU enn det Island har. Det er altså ingen partnerland Island handler mer med enn Sveits og Norge. Bildet er noe mer komplekst når vi sammenligner Sveits og Norge, men også her har Sveits langt større næringsinteresser enn Norge. Ser vi på de betydelige handelsforholdene (over 1 milliard euro)

⁷ Beklageligvis er ikke tall for Liechtenstein tilgjengelige

⁸ www.efta.int/statistics/statistical-data.aspx 13.12.10

er bare to av partnerlandene⁹ viktigere for Norge enn Sveits; Canada og Sør Korea. Sveits eksporterer imidlertid nesten like mye til Canada som det Norge gjør. Norge importerer også mer fra Kina og Russland enn Sveits, men Sveits eksporterer mer til disse landene enn Norge.

Med få unntak viser statistikken at Sveits er en storeksportør sammenlignet med de andre landene. Sveits har en stor farmasøytisk industri, er en storprodusent av smykker og eksporterer betydelige mengder mekaniske produkt. Sveits har i tillegg mye avansert industri som har patenter på sine produkter og produksjonsprosesser. Før finanskrisen hadde Island interesser på det finansielle området akkurat som det lille finanssentrumet Liechtenstein. Som vi vil gå nærmere inn på i kapittel 2 har Norge også offensive interesser særlig innen fisk og sjømat, telekommunikasjon, olje, energitjenester og maritime tjenester. Når det gjelder finansielle tjenester har alle de fire landene interesser, men litt ulike; Norge som stor eksportør av kapital og innen forsikring i maritime næringer, og Sveits som bankland og skatteparadis. Island hadde en stor finansnæring, men i dag er landet kanskje mest interessert i å få kontroll med denne næringen og kan hende er litt mer tilbakeholden med nye liberaliseringer.

Figur 2: Handel mellom EFTA landene og avtalepartnere målt i millioner USD i 2009. Handel over en milliard er merket med lys grønn, handel over ti milliarder merket med mellomsterk grønn og handel over hundre milliarder merket mørk grønn

Kilde: www.efta.int/statistics/statistical-data.aspx 13.12.10

		Island	Norge	Sveits			Island	Norge	Sveits
Albania	Eksport	0	0.001	0.036	Makedonia	Eksport	0	0.001	0.050
	Import	0	0.002	0.002		Import	0	0.006	0.020
Algerie	Eksport	0	0.019	0.569	Malaysia	Eksport	0.001	0.156	0.514
	Import	0	0.001	0.157		Import	0.005	0.288	0.290
Belarus	Eksport	0.003	0.056	0.103	Mauritius	Eksport	0	0.002	0.028
	Import	0.001	0.138	0.007		Import	0	0.003	0.021
Canada	Eksport	0.018	2.600	2.328	MERCOSUR	Eksport	0.005	0.489	2.292
	Import	0.064	1.442	0.762		Import	0.132	0.933	0.735
Chile	Eksport	0.006	0.048	0.208	Mexico	Eksport	0.001	0.087	1.093
	Import	0.004	0.127	0.055		Import	0.003	0.112	0.368
China	Eksport	0.100	0.428	5.100	Mongolia	Eksport	0	0	0.005
	Import	0.163	5.229	4.729		Import	0	0	0.003
Colombia	Eksport	0	0.026	0.269	Montenegro	Eksport	0	0	0.014
	Import	0	0.054	0.111		Import	0	0	0
Kroatia	Eksport	0.001	0.049	0.234	Marokko	Eksport	0.001	0.046	0.285
	Import	0	0.029	0.090		Import	0.002	0.073	0.062
Egypt	Eksport	0.001	0.115	0.605	Palestina	Eksport	0	0	0.026
	Import	0.001	0.046	0.103		Import	0	0	0
EU	Eksport	3.097	95.264	103.103	Panama	Eksport	0	0.005	0.268
	Import	1.708	44.844	121.586		Import	0.003	0.012	0.102

9 Med partnerland menes de landene EFTA landene har inngått frihandelsavtaler med

Færøyene	Eksport	0.026	0.128	0.001	Peru	Eksport	0	0.012	0.087
	Import	0.014	0.072	0.001		Import	0.001	0.266	0.037
GCC	Eksport	0.006	0.631	4.848	Russland	Eksport	0.048	0.928	1.977
	Import	0.007	0.077	0.917		Import	0.022	1.013	0.649
Hong Kong	Eksport	0.009	0.197	5.000	SACU	Eksport	0.002	0.121	0.628
	Import	0.006	0.208	1.023		Import	0.004	0.560	1.534
India	Eksport	0.001	0.517	1.996	Serbia	Eksport	0	0.010	0.200
	Import	0.028	0.336	0.737		Import	0.001	0.004	0.047
Indonesia	Eksport	0.000	0.063	0.345	Singapore	Eksport	0.001	1.255	1.932
	Import	0.004	0.122	0.158		Import	0.003	0.226	0.576
Israel	Eksport	0	0.085	0.856	Thailand	Eksport	0.001	0.137	0.857
	Import	0.005	0.097	0.350		Import	0.012	0.313	0.722
Japan	Eksport	0.074	1.248	6.591	Tunisia	Eksport	0.004	0.012	0.196
	Import	0.122	1.684	3.238		Import	0	0.044	0.035
Jordan	Eksport	0	0.006	0.184	Tyrkia	Eksport	0.007	0.692	1.665
	Import	0	0.002	0.006		Import	0.017	0.440	0.642
Kasakstan	Eksport	0	0.381	0.156	Ukraina	Eksport	0.009	0.230	0.339
	Import	0	0.029	0.624		Import	0.003	0.080	0.056
Sør Korea	Eksport	0.012	2.358	1.758	USA	Eksport	0.156	5.678	17.370
	Import	0.016	1.206	0.382		Import	0.223	4.126	9.074
Libanon	Eksport	0	0.007	0.356	Vietnam	Eksport	0.001	0.099	0.528
	Import	0	0.001	0.202		Import	0.005	0.164	1.868

Alle de fire landene er nettoimportører av jordbruksprodukter og har interesse av å beskytte sin egen jordbruksproduksjon, samtidig som de uttrykker en fleksibilitet ved å innrømme at tredjeland også må kunne beskytte sin egen jordbruksproduksjon. Men noen unntak er det, knyttet til eksempelvis ost og barnemat fra spesielt Sveits.

I handelspolitisk sammenheng vil Sveits, som en betydelig produsent og eksportør av medisin, edelsten og maskiner, ha mer aggressive interesser enn de tre andre landene. Det vil si at temaer er inkludert i avtalene som ikke nødvendigvis de andre landene hadde krevd av tredjepart dersom de forhandlet uten Sveits. Intellektuelle rettigheter, spesielt patenter, er et godt eksempel. Utvidete patentrettigheter er viktige tema for den sveitsiske farmasiindustrien, og kanskje ikke like viktig for finansnæringene i Island og Liechtenstein eller fiskeoppdretten, energitjenesteleverandørene eller telekommunikasjonsindustrien i Norge. De aggressive patentinteressene til Sveits har i enkelte tilfeller resultert i bilaterale avtaler¹⁰. Det vil si at Norge har valgt å forhandle alene med tredjepartsland på dette temaet, eller trukket seg ut av patentdelen av forhandlingene. Norske myndigheter har sagt at en har trukket seg fra forhandlingene om patenter i forhandlingene EFTA fører med India, men fra indisk hold sies det at Norge ikke er aktive i forhandlingene. Hvilken struktur det vil få på frihandelsavtalen er ikke klart.

¹⁰ I avtalen med India har Norge trukket seg fra forhandlinger om kapitlet om immaterielle rettigheter. – Trosser Kaare Bilden (2009) SoMo2. – Norge bryter løftene i Soria Moria 2 i de pågående EFTA-forhandlingene, hevder Kirkens Nødhjelp.. Ny Tid 2009-10-23

Samtlige land har handelsoverskudd. Samlet har EFTA landene et handelsoverskudd på 80 milliarder euro (2009). Det er et ganske stort overskudd sammenlignet med globale stormakter. EU har et handelsoverskudd på 120 milliarder euro, Japan 11 milliarder euro og USA handelsunderskudd på 280 milliarder euro.¹¹

1.3 Avtalene

I Norge er det Nærings- og handelsdepartementet som har ansvaret for Efta avtalene. Siden de multilaterale handelsavtalene ligger under Utenriksdepartementet kan det synes rart at de bilaterale og regionale frihandelsavtalene ligger under NHD. Forklaringen er nok en gang ganske tilfeldig. Fra informert hold er det blitt fortalt at da utenriksminister Grete Knutsen i 2000 ble statsråd i NHD, etter tidligere å ha vært ansvarlig for UD under EU-medlemskap forhandlingene, ønsket hun å få med seg noe internasjonalt. Det formelle svaret fra Utenriksdepartementet (e-post fra Kristin Hansen i WTO/OECD-seksjonen 22. februar 2011) er at ansvarsdelingen var en del av regjeringsskabelen. Og slik gikk det til at frihandelsavtalene kom inn under NHD. I tillegg holder Næringsminister Trond Giske fast ved at frihandelsavtalene bør forbli under NHD. At de multilaterale og de bilaterale og regionale handelsavtalene hører til i to ulike departement med ulik kompetanse, har åpenbart bidratt til manglende samsvar (koherens) i norsk utenrikspolitikk, i form av politisk behandling, dialog og åpenhet med befolkning og folkevalgte representanter, og hensyn til menneskerettigheter, miljø og arbeiderrettigheter.

Den første frihandelsavtalen EFTA signerte var mellom EFTA og Tyrkia i 1992. De følgende to årene ble avtaler med Færøyene, Israel og EU signert. Så gikk det fem år før en rekke avtaler ble ferdigforhandlet og ratifisert (Marokko, Palestina, Mexico, Makedonia, Kroatia, Jordan, Singapore, Chile, Tunisia, Korea, Egypt, Libanon, SACU, Canada). Utvalget av land kan se tilfeldig ut; vi har inngått avtaler med land fra alle kontinenter og med ulike næringsstrukturer.

Mange avtaler er blitt fremforhandlet siden 1999, men de siste årene har antallet forhandlinger steget og vi kan snakke om en økt intensitet i forhandlinger i perioden 2007-2011. I Norge har den rødgrønne regjeringen hatt makten i denne perioden. Som nevnt i innledningen samsvarer denne økte innsatsen med stagnasjon i WTO-forhandlingene. I løpet av 10 års perioden 1999-2009 ble 14 avtaler inngått, mens antallet avtaler som er og har vært under forhandling de siste tre årene er 21. Ifølge NHD skal seks av disse avtalene opp til behandling i Stortinget høsten 2011. Disse avtalene (Peru, Albania, Ukraina, Serbia og GCC) ble framforhandlet og signert på en periode på 3 år. På grunn av folkelige krav om demokratiske prosesser knyttet til Colombia-EFTA-avtalen er det ennå ikke klart når og om den eventuelt skal ratifiseres. Alle forhandlingene som pågår, vil nok ikke ferdigstilles like raskt, men det er grunn til å tro at noen vil det. Som NHD med henvisning til forhandlinger med ulike østeuropeiske land uttrykker det: *"erfaringene med Albania og Serbia tilsier at dette er prosesser som kan gjennomføres relativt raskt."*¹²

¹¹ www.efta.int/statistics/statistical-data.aspx 27.02.11

¹² Fakta-ark: Handelsavtaler. Tilgjengelig på: www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/pressesenter/fakta-ark/fakta-ark-handelsavtaler.html?id=624726 30.11.10

Dersom partene konkluderer på halvparten av de pågående 14 forhandlingene¹³ i løpet av de neste to årene vil 13 avtaler tre i kraft i løpet av en fem års periode. Sammenlignet med de 14 avtalene som ble inngått mellom 1999 og 2009, kan vi da snakke om en fordobling av frihandelsavtaler de siste årene.

Som oversikten over avtalene viser så inngår EFTA avtaler i hovedsak med ett og ett land. Regionen EFTA forhandler med enkeltland. Med unntak av Canada er alle partnerlandene land som har omfattende sosiale, økonomiske og til dels demokratiske utfordringer. Det vil si at EFTA som region av industrialiserte og rike land inngår avtaler med enkeltland som befinner seg i en diametralt annerledes situasjon. Som vi vil komme tilbake til i kapittel 5, er det et ekstra demokratisk problem at en region med relativt mye mektigere land forhandler med ett og ett land alene. De fleste landene Norge og EFTA forhandler med er uten tvil svakere når det gjelder økonomisk og politisk makt så vel som forhandlingskapasitet i form av ekspertise og økonomiske ressurser til å forhandle med en hel delegasjon. Det gjelder imidlertid ikke i forhold til India, Kina og Russland. Som nevnt innledningsvis, er en forhandlingsmodell der region forhandler med region karakterisert av mer likevekt og er således mer demokratisk. Det er ett unntak i listen av frihandelsavtaler EFTA har inngått SACU. SACU er en sørafrikansk handelssone som består av Sør Afrika, Botswana, Swaziland, Namibia og Lesotho. Handelsavtalen mellom EFTA og SACU er den eneste der EFTA har forhandlet med en region av fattige land. SACU består av hele spekteret av utviklingsland, fra det forholdsvis mer avanserte Sør Afrika, til Lesotho, som er et MUL land (minst utviklede land).

EFTA har inngått 19 avtaler, 4 avtaler er ferdig til behandling, 8 avtaler er under forhandling og 5 samarbeidserklæringer er signert. Samarbeidserklæringer er i mange tilfeller et startskudd for forhandlinger om en avtale, men kan også fungere som en felles forståelse for samarbeid uten at forhandlinger om en omfattende avtale finner sted. EFTAs avtaler utgjør i dag en av de største samlingene handelsavtaler. Det vil si at EFTA ligger i verdenstoppen når det gjelder antall handelsavtaler.

Figuren på neste side viser det store omfanget av EFTA sine avtaler og viser land, status og år. Figuren deler avtalepartene etter region der grønn er Midtøsten, oransje er Latin-Amerika, turkis er Asia, brun er Afrika og grå er OECD land.

¹³ Ifølge www.efta.int forhandles det nå om avtaler med Algerie, Hong Kong, Kina, India, Indonesia, Russland, Hviterussland, Kazakstan og Thailand. Det er inngått dialog med følgende land om mulige forhandlinger: Bosnia & Hercegovina, Montenegro, Mellom-Amerika og Vietnam. Avtalen med Colombia forventes behandlet i Norge i nærmeste fremtid.

Figur 3: EFTAs handelsavtaler – en oversikt med tid og status. Sortert etter region.

Kilde: avtaletekstene tilgjengelig på www.efta.int

Land	År	Status	Land	År	Status
Israel	1993	Ratifisert	MERCOSUR	2000	Samarbeidserklæring
Palestina	1999	Ratifisert	Chile	2003	Ratifisert
Jordan	2002	Ratifisert	Mexico	2000	Ratifisert
Libanon	2007	Ratifisert	Colombia	2008	Signert
Arabiske Stater	2010	Ratifisert	Peru	2010	Signert
Singapore	2003	Ratifisert	Panama	2010	Samarbeidserklæring
Mongolia		Samarbeidserklæring	Tyrkia	1992	Ratifisert
Korea	2006	Ratifisert	Montenegro	2000	Forhandlinger
India		Forhandlinger	Serbia	2011	Ratifisert
Thailand		Forhandlinger	Kroatia	2002	Ratifisert
Hong Kong	2011	Signert	Makedonia	2002	Ratifisert
Kina		Forhandlinger	Ukraina	2011	Signert
Vietnam		Forhandlinger	Albania	2011	Ratifisert
Indonesia		Forhandlinger	Hviterusland		Forhandlinger
Malaysia		Forhandlinger	Kazakhstan		Forhandlinger
Marokko	1999	Ratifisert	Rusland		Forhandlinger
Tunisia	2005	Ratifisert	Bosnia Hercegovina		Forhandlinger
Egypt	2007	Ratifisert	Montenegro		Forhandlinger
SACU	2008	Ratifisert	EU	1994	Ratifisert
Mauritius		Samarbeidserklæring	Canada	2009	Ratifisert
Algerie		Samarbeidserklæring	Færøyene	1993	Ratifisert

Med unntak av de første avtalene er alle avtalene omfattende og ligger relativt mye på hverandre. Myndighetene opererer selv med terminologien første- og andregenerasjonsavtaler og henviser med dette til den kronologiske utviklingen der de første avtalene først og fremst omfattet varehandel mens de nyere avtalene også omfatter tjenester, investeringer, ikke-materielle rettigheter, offentlig innkjøp, konkurransepolitikk med mer. Dette er kapitler som er svært kontroversielle i WTO der industrilandene ikke

har fått igjennom at det skal forhandles multilateralt på grunn av motstand fra den store majoriteten av utviklingsland. De aller første avtalene (Israel, Tyrkia og Færøyene) ser altså helt ulike ut fra de andre. Avtalen med Israel er imidlertid under revidering med mål om en mer omfattende jordbruksvaredel og med mål om å inkludere ikke-materielle rettigheter¹⁴. Lignende prosess er satt i gang med Tyrkia med mål om å utvide avtalen til å gjelde handel med tjenester¹⁵. Det er også verdt å merke seg at avtalen med Canada ikke inkluderer ikke-materielle rettigheter og at avtalene med Korea og CGG ikke omfatter investeringer. Med disse få unntakene så omfatter alle avtalene områdene listet under. Malen for de nyere avtalene er ifølge EFTA sekretariatet som beskrevet i boksen nedenfor¹⁶:

Boks 2: Mal for handelsavtalene

Mal for handelsavtalene

Dette er i korte trekk innholdet i de nyere avtalene. Kilde: www.efta.int

Jordbruksvarer: Toll på bearbejdede jordbruksvarer skal kuttes. EFTA landene har ulike jordbruksinteresser og framforhandler derfor alltid bilaterale avtaler på jordbruksprodukter. Medlemslandene opererer med unntakslistor på sensitive produkter.

Fisk: Fisk og marine produkt utgjør en stor del av Island og Norge sin vareeksport. Full liberalisering er derfor et mål i samtlige avtaler, og behandles som industrivarer og ikke som mat.

Opprinnelseslandprinsipp: I dag blir mange produkt produsert på tvers av landegrensor. For å forsikre seg om at importerte varer som får gunstige importforhold, faktisk kommer fra partnerlandet, setter de fleste avtalene krav til at produktet skal være helt eller "tilstrekkelig bearbejdet" i partnerlandet.

Offentlig innkjøp: Åpenhet innen offentlige innkjøp er inkludert i avtalene. Det vil si at bedrifter i partnerlandene skal få tilgang til statens, fylkeskommunenes og kommunenes innkjøp av varer og tjenester. Når det gjelder offentlig innkjøp vises det som oftest til WTO og prinsippene om gjensidighet, ikke-diskriminering og gjennomsiktighet.

Ikke-materielle rettigheter: Avtalene legger opp til høy beskyttelse av ikke-materielle rettigheter og går lengre enn WTO regelverket.

Konkurransopolitikk: avtalene inkluderer også regler for fri konkurranse. Formålet med slike klausuler er å unngå tiltak som hindrer fri konkurranse selv om tollsatsene blir redusert. Konkurransesklausulene omfatter også offentlige selskap og statsmonopolor.

Tjenestehandel: Når det gjelder tjenester legger de fleste avtalene opp til gradvis liberalisering og viser til WTO. Når det gjelder omfang så varierer avtalene noe. Noen omfatter alle tjenester mens andre kun omfatter spesifikke tjenester. De dekker bare tre av de fire leveringsmåtene fra WTO¹⁷. Den fjerde leveringsmåte, retten til å etablere seg, dekkes under investeringskapitlet.

Investeringsbeskyttelse: Her varierer også avtalene. Noen avtaler knytter investeringsbeskyttelse til enkelte tjenester mens andre avtaler har omfattende investeringskapittel. Avtalene inkluderer tema som investeringspromotering, etableringsrett, overføringer, kapitalbevejelser og/eller beskyttelse.

Tvisteløsning: De nyeste avtalene inkluderer bilateral tvisteløsningsmekanisme. Det blir lagt opp til at saker som er tatt opp i tvisteløsningsmekanismen for bilaterale avtaler ikke kan tas opp på nytt i WTO sin tvisteløsningsmekanisme. Hvilke deler av avtalene som er knyttet til bruk tvisteløsningsmekanismen varierer.

¹⁴ www.efta.int/free-trade/free-trade-news/2008-06-13-efta-israel-review-fta.aspx 22.02.11

¹⁵ www.efta.int/free-trade/free-trade-news/2009-12-08-efta-turkey-9th-jcm.aspx 22.02.11

¹⁶ www.efta.int/free-trade/learn-about-our-agreements/what-is-in-an-fta.aspx 14.12.10

¹⁷ I WTO snakker skiller man mellom fire ulike former for handel med tjenester. Den første formen omfatter kjøp av tjenester fra et land til et annet. Den andre formen omfatter kjøp av tjenester der kjøperen drar over landegrensene. Den tredje formen omfatter etablering av datterselskap/filialer i et annet land. Den fjerde formen omfatter tilstedeværelse av en tjenesteleverandør fra et annet land.

Selv om de nyere avtalene følger malen over, er de ulike. Noen avtaler har for eksempel bestelandsprinsipp (MFN) spesifisert i ulike deler av avtalen mens andre ikke har det. Vi vil ikke gi en detaljert oversikt over alle avtalenes innhold, men samtlige avtaler er tilgjengelige på engelsk på www.efta.int. Visse klausuler i enkelte avtaler har imidlertid vekket vår oppmerksomhet fordi de virker spesielt hemmende når det gjelder styringsrett eller fordi de gir spesielt handlingsrom sammenlignet med andre avtaler.

Selskaper kan stevne stat

Som malen over tilsier, har de fleste avtalene en bilateral tvisteløsning der stat kan saksøke stat. Partene kan eventuelt velge å nytte seg av tvisteløsningsmekanismen i WTO men kan ikke ta opp en tapt sak i det ene organet dersom det har tapt i det andre. En av avtalene skiller seg ut fra denne standarden og legger opp til bruk av den svært kontroversielle tvisteløsningsmekanismen til Verdensbanken (ICSID). ICSID er kontroversiell fordi den legger opp til at selskap skal kunne stevne stater. Det vil si at der de andre avtalene legger opp til rettslige prosesser mellom stater så legger avtalen med Singapore opp til at private selskap kan stevne stat.

If an investor of a Party considers that a measure applied by another Party is inconsistent with an obligation of this Chapter, thus causing loss or damage to him or his investment, he may request consultations with a view to solving the matter amicably¹⁸.

Retten til å benytte seg av ICSID gjelder alle områdene i avtalen med unntak av artikkel 19, 33, 34 og 35. Dette er klausuler som definerer avtalens unntak. Det vil si at selskap kan stevne partnerlandene for retten på alle områder de mener statene bryter med avtalen, men at de ikke kan stevne partnerlandene når de benytter seg av unntaksklausulene. Dersom Singapore viser til problemer med betalingsevnen og setter i gang et tiltak som ellers ville ha brutt med avtalen, kan ikke selskap etablert i EFTA stevne landet for ICSID med begrunnelse av at landet tolker unntaksklausulen for bredt.

Menneskerettigheter

Ifølge forordene i avtalene har FN konvensjoner i utgangspunktet forrang over andre internasjonale traktater. Det vil si at dersom det er konflikt mellom en handelsavtale og menneskerettighetskonvensjonen så har sistnevnte forrang. Selv om dette burde være en selvfølgelighet er det i flere av EFTA avtalene henvist til menneskerettighetskonvensjonen og viktigheten av denne i forordene. Inkludering av slike "sosiale klausuler" har vært et stort diskusjonstema i de multilaterale handelsforhandlingene der Sør land har klart å hindre slike klausuler. Hovedargumentet mot å inkludere slike standarder er at rike land vil bruke fattige lands lave arbeids- og miljøstandarder som begrunnelse mot å importere varer og tjenester fra disse landene. Sosiale klausuler blir altså sett på som skjult proteksjonisme. Til tross for at dette har vært et kontroversielt tema har den norske regjeringen arbeidet aktivt for slike klausuler i de bilaterale og multilaterale handelsavtalene. Det varierer

¹⁸ Efta-Singapore Free Trade Agreement, article 48. Tilgjengelig på www.efta.int/~media/Documents/legal-texts/free-trade-relations/singapore/EFTA-Singapore%20Free%20Trade%20Agreement.pdf 20.06.11

mellom hvilke avtaler som har slike klausuler og de som ikke har det, og det er ikke noe spesielt mønster i forhold til tid. Som en kuriositet kan det nevnes at det er inkludert en slik klausul i avtalen med Palestina mens det ikke har vært tema for diskusjon rundt avtalen med Israel. Deres argument er at sosiale klausuler fort vil bli brukt som skjult proteksjonisme fra industrilandene.

Unntakslister og handlingsrom

Handelsavtaler innebærer ofte unntakslister. Det vil si områder, sektorer der avtalepartene ikke trenger å følge avtalens bestemmelser. EFTA avtalene varierer veldig i forhold til dette og det er ikke noe tydelig mønster i forhold til tidspunktet avtalene ble fremforhandlet. Avtalen med Chile er et eksempel på avtale som definerer klare unntak. Det vil si at selv om denne avtalen er aggressiv i liberalisering av telekommunikasjon og fisk som begge er interessante sektorer sett fra et norsk perspektiv, så gir avtalen likevel et visst handlingsrom. Avtalen har avslutningsvis et eget kapittel som omhandler generelle unntak for hele avtalen. Dette gjelder spesifikt betalingsemne, sikkerhet og skatt. I tillegg er det unntaksartikler under de ulike kapitlene som er knyttet til enkelte artikler.

Avtalen med Serbia er annerledes. I denne avtalen er det, når det kommer til varehandel, henvist til GATT og unntak i forhold til sikkerhet og offentlig politikk. Ellers er det lite å spore der unntak bortsett fra en paragraf om betalingsevne. Det vil si at tjenestehandel, investeringer, ikke-materielle rettigheter og offentlig innkjøp ikke er begrenset.

KAPITTEL 2: NORSKE INTERESSER

Norge er rik på råvarer. Mange andre råvarerike land i verden har vært kolonialisert. Selv etter frigjøring har de fortsatt som råvareleverandører etter en modell av koloniale handelsprinsipper. Dagens frihandelsprinsipper og maktforhold hindrer fortsatt mange av disse landene i å bruke politiske virkemidler som dagens industrialiserte land har brukt for å klatre utviklingsstigen. Det bidrar til at mange råvarerike land er fanget i råvarefella, uten etablering av bearbeidingsindustri som kan gi sysselsetting og bedre bytteforhold i handel med utlandet.

Norge, som et ressursrikt og råvareeksporterende land, har hatt en arbeider- og bondebevegelse som har vært sterk nok til å sikre nasjonal kontroll med råvarene, begrenset eksport av ubearbeidete råvarer, og sikret konsesjonskrav til investorer så bearbeiding og sysselsetting kunne skje over hele landet. Denne samfunnskampen mellom arbeid og kapital, senter og distrikt, har medført en rekke mekanismer for medvirkning av berørte grupper, slik som offentlige høringer, klage- og ankerett, medvirkningsklausuler i arbeidsmiljølov og arealplanlov, ombudsordninger og 3-partssamarbeid i arbeidslivet.

Disse forholdene har både ført til, og forutsatt, at norske interesser har blitt definert bredt, ikke bare som eksportinteresser og kapitalinteresser, men som allmenne samfunnsinteresser, der demokratisk kontroll over råvarene, sysselsetting, universelle offentlige tjenester, fordeling og infrastrukturinvesteringer har stått sentralt. Dette utgjør kjernen i den norske modellen og gjør Norge forskjellig fra de andre nordiske og europeiske velferdsstatene. Norge er et land til inspirasjon for andre råvareland. Norge har fortsatt, og kanskje mer enn noen gang, attraktive råvarer som det er en global kamp om.

I tillegg til at folk i Norge utviklet en samfunnsmodell bygget på et humanistisk grunnsyn i forhold til sine medborgere, utviklet landet også et samfunnssyn som skulle komme utviklingsland til gode. Dette viste seg ikke bare gjennom et forholdsvis romslig bistandsbudsjett, men først og fremst gjennom en holdning til hvilken politikk land kunne ha anledning til å føre for å sikre grunnrenta og kontroll med nasjonale ressurser, slik at fordelene kunne komme hele befolkningen til gode. Slik sett har Norge hatt et annet syn og andre behov enn ressursfattige land i Europa og USA, som blant annet på grunn av råvaremangel, har kolonialisert og ført en imperialistisk politikk overfor ressursrike utviklingsland.

Det er grunnlag for å hevde at en norsk grunnholdning om at alle land skal ha råderett over egne ressurser og egen politikk, har vært sentral i konfliktene om norsk medlemskap i EF og EU. Det virker som om de fleste innbyggere vil si seg enige i dette, uansett standpunkt til norsk EU-medlemskap. Den utenrikspolitiske debatten i Stortinget i juni 2003, i forkant av WTOs ministermøte i Cancun¹⁹ er et tydelig bilde på denne enigheten. Da utenriksminister Jan Petersen presenterte norske eksportinteresser, understreket alle

¹⁹ Debatt om utenriksministerens redegjørelse om WTO-spørsmål (Redegjørelsen holdt i Stortingets møte 13. juni 2003), www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/030617/3/

partier, bortsett fra Høyre, sin støtte til at utviklingsland måtte få ha et politisk handlingsrom til å føre en politikk som også Norge hadde brukt til å utvikle vår nasjon, og at det var en del tjenester som ikke egnet seg for markedsretting og kommersialisering. I de rødgrønne regjeringserklæringene 2005 og 2009, er de samme prinsippene nedfelt som regjeringens handelspolitikk²⁰.

Det kan derfor ses som et paradoks at når Norge forhandler frihandelsavtaler med fattige land, så går avtalene lenger i å begrense disse landenes handlingsrom enn til og med WTO-avtalene, som offisiell norsk politikk sier må tilpasses bedre utviklingslandenes politiske handlingsrom. Også når det gjelder demokratiske prinsipper som høringsprosess og medvirkning av berørte parter, bryter forhandlingene om frihandelsavtaler med norsk tradisjonell politikk. Likevel, det er først med engasjementet knyttet til EFTA-Colombiaavtalen at også de tradisjonelle aktørene som har kjempet fram velferds- og demokratiprinsipper har engasjert seg²¹.

2.1 Hvorfor frihandelsavtaler?

Norges offisielle posisjon innen internasjonal handelspolitikk er at det ideelle er forhandlinger i multilaterale fora. Likevel er EFTA, som Norge er en del av, en av de regionene som forhandler flest frihandelsavtaler. Hvorfor forhandler Norge bilaterale og regionale frihandelsavtaler i rekordfart når multilaterale forhandlinger skal prioriteres? Begrunnelsene er flere, men kan deles inn i tre hovedkategorier:

1. Like konkurransevilkår som EU

Som nevnt i kapittel 1 var begrunnelsen for å utvide EFTAs arbeidsområde, å skape samme konkurransevilkår som EUs bedrifter. Dette er begrunnelsen som også brukes av Stortinget når det ratifiserer (bekrefter) frihandelsavtalene.

2. Norske eksport- og kapitalinteresser

Ifølge hjemmesidene til regjeringen, (Nærings- og handelsdepartementet), er formålet med å inngå bilaterale frihandelsavtaler sammen med EFTA eller alene, å sikre markedsadgang og gode betingelser for norske bedrifter²². Som påpekt i kapittel 1 så er det imidlertid inngått avtaler med en rekke land som Norge ikke har spesielt omfattende handel med. Det ser imidlertid ut til å være et skifte i hvilke land man ønsker å inngå avtaler med. Den norske regjering har også uttrykt dette. Norge forhandler nå med store økonomier som Kina, Russland og India, og andre land der Norge kan ha/har omfattende strategiske interesser, slik som fiskeoljeksportøren Peru og petroleumseksportøren Indonesia.

3. Rettferdiggjøre nærings- og handelsdepartementets posisjon

I 2003 forklarte daværende næringsminister Ansgar Gabrielsen at han rett og slett

²⁰ Soria Moria erklæringene: www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/soria-moria-erklaringen.html?id=438515, og www.regjeringen.no/upload/SMK/Vedlegg/2009/Ny_politisk_plattform_2009-2013.pdf

²¹ Fellesuttalelse: Stopp frihandelsavtalen med Colombia. 26.03.2010,

²² www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/rapporter_planer/rapporter/2005/the-european-free-trade-association-efta.html?id=106442

ikke hadde "verktøy i sin verktøykasse" til å sikre Rosenborg Verft Statoil-kontrakter på Snøhvitfeltet. Draganos -verftet i Spania stakk av med kontraktene. Det var nok da det for alvor gikk opp for Norges befolkning at internasjonale avtaler hadde tømt den næringspolitiske verktøykasse, og dermed også sterkt begrenset verktøykassen for sysselsettingspolitikk. Erfaringer med flere avtaler, og utkast til avtaler, viser at regjeringens representanter gang på gang er blitt overrasket over innhold og omfang av slike avtaler som er framforhandlet av NHD. Det gjelder for eksempel:

- Avtalen med SACU i sørlige Afrika inneholdt krav om at landene skulle tilslutte seg den kontroversielle UPOV-konvensjonene, som Norge selv ikke har undertegnet²³, fordi den bryter med Norsk politikk om bondens rettigheter til å avle videre på egen produksjon. Kravet ble fjernet og er i dag ikke en del av EFTA-SACU avtalen.
- NHD hadde i 2008 planlagt at regjeringen skulle lose igjennom en "modellavtale" for bilaterale investeringsavtaler, som inneholdt blant annet kontroversielle forslag om investor-stat tvisteløsning (se avsnitt om investor-stat tvisteløsning i kapittel 3). Regjeringspartiene i Stortinget tok affære og inviterte til et åpent seminar, avtalen ble krevd sendt på høring og deretter lagt i skuffen (se avsnitt om modellavtalen i kapittel 4).
- Avtalen mellom menneskerettsvervingen Colombia og EFTA samsvarer særdeles dårlig med utenriksdepartementets menneskerettighetsarbeid og andre lands holdninger til en slik avtale. En tilsvarende avtale, men med tydeligere menneskerettighetsklausuler, er foreløpig avvist i USA, på grunn av Colombias omfattende brudd på menneskerettighetene. Videre har flere elementer i avtalen overrasket politisk ledelse, blant annet krav om avvikling av alle eksportrestriksjoner, som kan ramme sysselsetting og bearbeiding, og fotnoten i avtalen som indirekte anerkjenner at Colombia har brukt unntakstilstand mot demonstrasjoner mot slike frihandelsavtaler²⁴.
- Under forhandlingene lekket det at selv om det er norsk politikk at land ikke skal tvinges til å undertegne den ovennevnte UPOV-konvensjonen, har EFTA stilt et slikt krav overfor fattige Ukraina. Det ble kjent gjennom ukeavisa Ny tid²⁵. Krav til Ukraina da landet ble med i WTO, var at det skulle identifisere seg som industriland. Dette ble sagt selv om det ikke er noe i WTO som krever en slikt tilslutning. Men i Soria Moria erklæringen står det ikke noe om at regjeringen skal kreve av industriland at de skal tilslutte seg en avtale Norge ikke selv har villet tilslutte seg.
- I forhandlingene med India var også EFTA sekretariatet langt på vei med et svært omfattende kapittel om patenter og immaterielle rettigheter, som var i strid med norsk politikk, igjen offentliggjort av Ny tid (se fotnote 25). Ved denne anledning ble konsekvensen at Norge trakk seg fra dette kapittel i forhandlingene

²³ Norge undertegnet UPOV-avtalen fra 1974, men den rødgrønne regjeringen valgte ikke å tilslutte seg den nyeste versjonen av avtalen. Nye land som skal undertegne UPOV, har ikke lenger mulighet til å slutte seg til den gamle versjonen. Før den gikk av, foreslo Bondevik-regjeringa at Norge skulle slutte seg til den nyeste UPOV-avtalen, men da den rødgrønne regjeringen kom til makta i 2005, ble den avvist.

²⁴ Lundeberg, Heidi, Bank, Helene og Holguin, Alfredo (2009) Frihet for hvem? Frihandelsavtalen mellom Colombia og EFTA. Handelskampenjen www.velferdsstaten.no/Tema/Globalisering/Handelspolitikk/?article_id=49562 . side 29

²⁵ Kaare M. Bilden (2009)– Trosser SoMo2 – Norge bryter løftene i Soria Moria 2 i de pågående EFTA-forhandlingene, hevder Kirkens Nødhjelp. Ny Tid 2009-10-23 page: 34, og LO ut mot Giske, Ny Tid 2009-11-06 page: 8

En kan spekulere i om den voldsomme økningen i forhandlinger av frihandelsavtaler skyldes en drivkraft i departementet og EFTA-sekretariatet enten det er av ideologisk art eller at oppgaven er for lite spennende og viktige i en tid der næringspolitikk avvikles og det er lite å gjøre i EFTA-sekretariatet annet enn å følge med på hva EU gjør. Kampen som gjentatte næringsministre (fra Grete Knudsen (AP) til Trond Giske (AP)) har ført for å beholde ansvar for frihandelsavtalene under departementets ansvarsområde, kan tyde på at det er lite spennende oppgaver i departementet.

2.1.1 Vikarierende begrunnelser

Uansett hvilken av de tre ovennevnte begrunnelser for frihandelsavtaler dominerer, er det imidlertid åpenbart at mye av arbeidet med frihandelsavtalene er lite samstemte med norsk uttalt og offisiell utenrikspolitikk, spesielt overfor utviklingsland og land med svake eller sviktende demokratier. I møter Nærings- og handelsdepartementet har hatt med nettverket som har krevd konsekvensutredning og høring om Colombia-EFTA avtalen, har det blitt klart at norske næringsinteresser i svært liten grad er bakgrunnen for avtalene.

I tilfellet Colombia, et land Norge har veldig liten handel med, inngikk en i forhandlinger med fordi de colombianske myndighetene ba om det. Ifølge daværende handelsminister Sylvia Brustad, har EFTA en politikk på å inngå i forhandlinger når et tredje land ber om det. Etter hvert som mulige konsekvenser av avtalen kom på bordet og kritikken og motstanden til at Norge skulle ratifisere avtalen ble bred, kom departementet med et tredje argument, nemlig at avtalen ville være bra for utvikling i Colombia. Handelsavtalen handlet om utvikling. Ifølge statssekretær Rikke Lind ville den bidra til vekst i de eksportrettede næringene i Colombia. Blomstereksport til Europa ville hjelpe Colombia. Da Colombianettverket fikk colombianske sivilsamfunnsorganisasjoner og fagbevegelse til å forklare for den norske regjering at de eksportrettede næringene ikke ville bidra til arbeidsplasser eller oppfordre colombiansk ungdom til å ta høyere utdanning, at nettopp disse næringene var knyttet til den voldelige konflikten i Colombia, introduserte departementet et nytt formål: handelsavtalen vil skape dialog, som er grunnlaget for enhver fredsprosess. Det offisielle formålet med avtalen med Colombia har altså endret seg over tid og saken illustrerer et av hovedproblemene med disse avtalene: det er ikke utelukkende næringsinteresser som ligger bak, men et vev av ideologiske og geopolitiske vurderinger.

Handelsstatistikken mellom EFTA og avtalepartnerlandene viser at dette ikke er unikt med EFTA-Colombia. Av de 41 landene EFTA har inngått eller forhandler om, er det bare 16 som EFTA har noe særlig handel med (over 1000 millioner euro). Disse 16 landene er alle relativt store økonomier, som Canada, EU og Japan.

Flesteparten av landene Norge har frihandelsavtaler med, handles det altså ganske lite med. Siden det offisielle formålet med avtalene er å sikre markedsadgang og gode betingelser for norske bedriftene så kan det tenkes at avtalene er ment å legge til rette for fremtidig handel. Men denne teorien når ikke langt. Det er ikke noe mønster i at de landene Norge har hatt avtale med lengst er de landene det handles mest med. Israel for eksempel, som er en av de avtalene Norge har hatt lengst, er et land ingen i EFTA handler særlig mye med (se fig. 2).

2.2 Dominerende norske nærings- og kapitalinteresser

Norge har tilfeldigvis store ressurser av olje og fisk, og forvaltningen av disse ressursene har fått følger for norsk utenrikspolitikk. Norge har også i dag sterke internasjonale storselskaper. Telenor kunne hente tre milliarder kroner i Thailand i 2007 og Statoil kunne hente fire milliarder kroner i Angola i 2005. Med dette har Norge profittert godt. Men det kommer en tid etter oljen. Da må Norge, dersom en skal lykkes i den globale konkurransen, satse på konkurransedyktige storkonsern. Norge må være solid plantet innen lønnsomme sektorer i den globale arbeidsdelingen. Det er kapitalen, ikke vårt arbeid eller velutdannede ungdommer, som skal være framtidens håp. Prioriteringene for et slikt Norge er klare:

2.2.1 Sjøtransport

Sjøtransport og relaterte tjenester, som forsikring til sjøs, er et tradisjonelt interesseområde for Norge. Norske rederes behov for å løsrive seg fra svensk proteksjonistisk industripolitikk var et grunnelement i løsrivelsen fra unionen med Sverige. Rederne ville ha frie markeder for sine tjenester og sin handel. Liberaliseringskrav for skipsfarten har blitt fulgt av en industripolitikk fra statens side. Det har ført til at støtte til ekspansjon i skipsnæringen har fått ringvirkninger i verftsmiljøene langs den norske kysten. Da det var finanskrisen på 1970-tallet ble det gitt omfattende eksportstøtte og lån til utviklingsland, for å sikre norsk skipsindustri.

I dag er det ikke like godt dokumentert at liberalisering av sjøtransport skaper ringvirkninger i norske distrikter og for norske arbeidsplasser. Likevel er det tradisjon for å forfølge de økonomiske interessene som rederinæringen har. Rederinæringen mener at den møter alt for store hindringer i utlandet når den tilbyr sine tjenester og den norske regjeringen følger opp med liberaliseringskrav. I dag er det i hovedsak USA som er motpart for liberaliseringskravene, da USA har svært strenge krav til lokalt innhold av både skip, eierskap og mannskap for fartøy som trafikkerer amerikanske havner.

2.2.2 Fisk og sjømat - markeds- og ressurstilgang

Det er ikke bare markedsadgang, men også ressurstilgang for oppdrettsfisk som står sentralt for alle norske regjeringer. Norske fjorder har sammen med golfstrømmen skapt betingelser som er gunstige for fiskeoppdrett. Norsk vekststrategi for næringen vil, med dagens fôr, kreve opp til 10 prosent av ressursene som fiskes opp av verdenshavene. Det kreves derfor fri tilgang til oppkjøp av fôr, ressurser, fri rett til etablering og fri adgang til de kjøpesterke markeder i alle land for norsk oppdrettsfisk.

Fisk behandles på samme måte som industrivarer i internasjonale handelsforhandlinger, og ikke som jordbruksvarer. Dette er kjernen i et politisk dilemma som norsk utenrikspolitikk har kommet opp i. Eksport av oppdrettsfisk er tenkt å ta plassen som Norges viktigste eksportprodukt når petroleumsressursene tar slutt. Samtidig kritiseres Norge for de omfattende konsekvensene krav om markedsadgang for fisk og sjømat har i internasjonale handelsforhandlinger.

Statistisk sentralbyrå kan melde at fiskeeksporten beløp seg på omkring 37 milliarder kroner i 2008, opp 1,7 milliarder fra 2007. Hovedårsaken er veksten i eksport av fersk/kjølt oppdrettslaks. Gjennomsnittspris gikk opp med 48 øre i 2008 og endte på 26,94 kroner. Eksportmengden økte med nesten 19 000 tonn. Eksportverdien økte også for sild og makrell. I første halvår av 2009 var økningen i eksport 20,2 prosent (3,9 milliarder). Det er spesielt laks og pelagisk fisk (sild og makrell) som øker. Fiskeeksporten ser ikke ut til å ha blitt påvirket av finanskrisen.

De store markedene for norsk oppdrettsfisk er USA, EU og Russland. EU og USA har ilagt norsk oppdrettsfisk omfattende straffetoll (antidumpingtoll) som det har vist seg vanskelig å finne løsninger på i WTO med dagens regler. I Russland har norske eksportører møtt anklager om unaturlig høye miljøgiftkonsentrasjoner og dermed importstans. De store eierne i oppdrettsnæringen har behov for nye havområder for merdene sine, noe som krever rett til etablering og garanti for at konsesjonskrav og skattenivåer ikke øker. I Chile har virksomheten ført til sykdomsspredning og ødeleggelse av de ville bestandene. Dette holder også på å skje i Norge. Det trengs nye havområder. Det blir også etter hvert avgjørende å kunne sikre forutsibar tilgang til fôr for oppdrettsfisken. Hver kilo oppdrettslaks krever minst to til tre kilo fôrfisk. Et tredje forhold er at bearbeiding/fillettering av norsk fisk i utviklingsland med lave lønninger kan styrke konkurransekraften i den videre eksporten og dermed også øke forbruket og skape nye markeder. Visjoner om vekstmarkeder i utviklingsland har vært førende for utvikling av norske posisjoner i Verdens handelsorganisasjon og i regionale frihandelsavtaler som Norge og EFTA forhandler med blant annet utviklingsland.

Kravene om omfattende tollkutt rammer all industriproduksjon. Toll på import av industrivarer er et av de sentrale virkemidler som har vært brukt, også i Norge, til å styrke industriell utvikling og arbeidsplasser i alle land. Tolltopper brukes på spesifikke bearbejdede produkt for å beskytte en hel spesiell produksjon eller bedrift.

2.2.3 Full markedsadgang og maksimal avkastning på kapital

Norske offensive interesser defineres i dag slik at det beste er å unngå krav til investeringer og kapitalbevegelser. Dette skjer uavhengig av at Norge selv klarte å verge seg mot slike krav da landet bygde opp sitt industrisamfunn

Den 19.10.2010 rundet det norske oljefondet 3000 milliarder kroner. Verdens nest største fond etter fondet til de Forente Arabiske Emirater. Norge eide da sirka 1 % av verdens aksjer. Avkastningen på kapital siden opprettingen (1996 til juni 2010) har vært på 25.6 %, penger fondet har tjent på spekulasjon, andre folks arbeid og ressurser. Finansdepartementet krever for 2010 en meravkastning på fondet på 0.25 % i forhold til den generelle avkastning på kapital i verden. Da er det lite hensiktsmessig om det legges politiske begrensninger på mulighetene for avkastning i de landene der kapitalen er plassert.

Historisk har land som har vært nettoimportører av kapital, måttet stille krav til utenlandsk kapital og investeringer for å sikre at utenlandsinvesteringer skulle bidra til utvikling, sysselsetting, teknologi og kunnskapsoverføring, og etter hvert også skatteinntekter.

Norge gjorde det med utbygging av vannkraft, Elkem, petroleumsnæringen med mer. Nå er Norge selv storeeksportør av kapital. Slike land har historisk krevd av andre land at kapital skulle kunne flyte fritt og betingelsene for oppkjøp og investeringene skulle vært så lempelige som mulig. Norge er intet unntak. Offisielle norske posisjoner er å innlemme en investeringsavtale i WTO. Den andre rødgrønne regjeringserklæring har varslet investeringsavtaler med Kina, India, Ukraina og Indonesia.

2.2.4 Markeds- og ressurstilgang innen energisektoren

Norge har bygget opp kompetanse innen vannkraft og petroleumsutvinning. Utbyggings-takten har gått ned, og det er nå overskudd på arbeidskraft og kapital innen disse sektorene. I tillegg har kombinasjonene av klimakrise og energikrise gjort at det er en global kamp om verdens energiresurser. Krav om fri rett til å levere tjenester og etablere seg er sentralt i norsk handelspolitikk og sentralt i det som Norge har definert som norske interesser.

Norsk petroleumpolitikk fra 1970-tallet var både basert på historisk kunnskap og erfaring med oppbygging av vannkraftsektoren, og framtidrettet med tanke på å utvikle kompetanse og leverandørindustri, og kontroll med naturressursene. Norge brukte et bredt spekter av virkemidler for å sikre oppbygging av en nasjonal næring, norske selskaper, norske arbeidsplasser og distriktsutvikling.

Dette har skapt en svært konkurransedyktig næring for olje- og energirelaterte tjenester. Eksport av oljerelaterte tjenester har ifølge Statistisk sentralbyrå økt med 33 % på to år, fra 28.2 milliarder i 2006 til 37.7 milliarder kroner i 2008. I 2000 var eksportverdien bare på 2.7 milliarder. Det er en dramatisk vekst. Det er ikke vanskelig å forstå at næringene og departementene, som er tett sammenvevd, tenker offensivt når det gjelder å få tilgang til å utvinne petroleumsressurser i andre land. Det illustreres kanskje best med uttalelsen av daværende nærings- og energiminister Jens Stoltenberg til Dagsrevyen, september 1996 under åpningen av Norway House i Baku:

Det er et merkelig skjebnefellesskap. Hvis det går bra her, så betyr det at en del av de pengene vi skal ha inn i statskassa etter århundreskiftet, til å betale for folketrygden og barnehagene og sykehusene [...] de skal komme fra Det kaspiske hav. Det er litt underlig å tenke på, men slik er det.

Norske krav om deregulering av energitjenester i WTO legger opp til å hindre at de politiske virkemidlene som Norge brukte til å overføre både økonomiske ressurser, kunnskap og teknologi for å utvikle en norsk energisektor og arbeidsplasser i Norge, kan bli fram-tidig politikk i andre land både i forvaltning av petroleumsreserver og i å føre en politikk for utvikling av alternativ energi og energisikkerhet.

2.2.5 Teletjenester

Telenor ble bygget opp som et statsmonopol, men er nå privatisert. I dag har selskapet omfattende eierandeler i mange utviklingsland. Dette gjør at Telenor er med på å styre Norges utenrikspolitikk og dermed norske posisjoner og strategier i internasjonale forhandlinger.

Det norske Telenor utviklet seg under statlig eierskap, utdeling av konsesjoner og utarbeidelse av instruksjoner og reguleringer i samme departement. Det var bl.a. krav om krysssubsidiering slik at også områder med spredt bebyggelse fikk tilgang til tjenestene. Det er vanskelig i dag å påstå at dette var en dårlig modell. Norge er et av de landene i verden med best tilgang til telekommunikasjon og Telenor har blitt et av verdens største og mest konkurransedyktige teleselskap. Norske erfaringer i oppbygging av et nasjonalt teleselskap som siden kan bli konkurransedyktig, kan bli ulovlig i framtiden.

Telekommunikasjonssektoren er en av de raskest voksende næringssektorer i verden. Telenor har vokst fra å være Norges nasjonale teleselskap til å være verdens 7. største leverandør innen mobiltelefoni på tjue år, og er nå aktiv i mer enn 13 land. Selskapet har økt fra 15 millioner abonnenter i 2000 til 164 millioner ved slutten av 2008.

Kommunikasjon er god butikk, og stor politikk. Kampen om markeds kontroll er i full gang. Fusjonen av America Online (AOL) og Time Warner i 2000 omfattet aksjeverdier i størrelsesorden 350 milliarder dollar. Konsernet eier internettleverandører, plateselskap, tv-stasjoner som CNN, kabel-tv-nettverk, filmstudio, forlag med mer. Det gikk en tvist i WTO mellom kinesiske Huawei Telecom som hadde kopiert patenter fra det amerikanske Cisco Network. Huawei mottok 10 mrd US\$ i kreditt fra Kina for å utkonkurrere de store vestlige telekommunikasjonsselskaper da de gikk inn i Afrika.

Grameen Phone-aksjene steg med 150 prosent den første dagen på børsen i Bangladesh hovedstad Dhaka, meddelte nettavisen E24 17.11.2009. Ved børs slutt ble selskapet verdsatt til drøyt 19 milliarder norske kroner. Telenor kontrollerer fortsatt 55,8 prosent av Grameen Phone-aksjene. Grameen Telecom, som fredsprisvinner Mohammad Yunus står bak, har 34,2 prosent av aksjene, men ønsket nasjonal aksjemajoritet. Samme avis kan to dager senere fortelle at Telenor, ifølge rykter, ønsker å øke markedsandelen i Pakistan gjennom oppkjøp av en pakistansk konkurrent for 7,5 milliarder kroner.

Norge har stilt krav om markedsadgang og deregulering innen telekommunikasjon til en rekke land der norske selskap har interesser. Den rødgrønne regjeringen trakk kravene gjennom WTO til de minst utviklede land i 2005, etter krav fra norsk sivilt samfunn.

Telekommunikasjonssektoren er i de fleste land en sektor som har nasjonal betydning. Både som en generell næringsvirksomhet, og som infrastruktur for viktige sosiale og økonomiske sektorer. Derfor har de fleste land i verden bidratt aktivt til å få bygget ut infrastrukturen, og å sikre at det var en organisasjon under nasjonal kontroll som hadde ansvar og plikter til å formidle tjenestene. Full avregulering innen denne sektoren betyr at det blir minimal mulighet for politisk styring med utbygging og tilgang til områder som har svakere kjøpekraft, enten på grunn av fattigdom, eller på grunn av spredt bosetting.

2.3 Hva er norske interesser – egentlig?

I Stortinget la utenriksminister Jan Petersen fra Høyre i 2003 fram regjeringens posisjoner etter det nye rammeverk for WTO-forhandlingene. Utenriksministeren la vekt på norske offensive interesser. Bare det. Men bortsett fra Høyre, har det norske Stortinget ikke uttrykt noen imperialistisk kultur eller tankesett. Parti etter parti har snakket om lands rett til å få beskytte seg mot all form for rå konkurranse, og for muligheten til å bygge seg opp etter

egne prioriteringer. Parti etter parti har ment at det var en del tjenester som ikke egner seg for markedsretting og kommersialisering. Likevel var det først gjennom Soria Moria-erklæringen høsten 2005 at det ble en kursendring, gjennom flere lovnader fra den nye regjeringen - ikke fra den politikken som folk flest tror Norge har ført i verden, men bort fra den virkelige norske utenrikspolitikken. For eksempel trakk Norge, i forkant av WTOs ministermøte i Hong Kong desember 2005, tilbake krav stilt i GATS-forhandlingene om liberalisering av strømdistribusjon, vannforsyning og høyere utdanning i utviklingsland. Det var første gang et land trakk tilbake krav i GATS-forhandlingene, og dermed første gang et land i WTO tok faktiske steg mot en mer hensynsfull politikk i handel med tjenester overfor utviklingsland.

Utenriksminister Støre har vært opptatt av å diskutere norske interesser, men har foreløpig utelukkende diskutert norske interesser som bedriftsøkonomiske og samfunnsøkonomiske interesser. Enkelte land har kommet lengre og definerer sine interesser i internasjonale fora ut fra et helhetlig sosialt, miljømessig og økonomisk perspektiv. Bolivia er et godt eksempel på det. Landet har stått i spissen for en mer rettferdig og miljøvennlig utvikling i globale fora de siste årene, og deres posisjon i WTO er ikke noe unntak. Med en ny og progressiv grunnlov i ryggen nekter Bolivia å liberalisere handel med varer og tjenester knyttet til menneskerettigheter. I grunnloven er blant annet vann og mat definerte som menneskerettigheter. Man forhandler rett og slett ikke om menneskerettigheter i Bolivia. Videreforedling av landets mange naturressurser og å skape nye arbeidsplasser står også helt sentralt for de bolivianske styresmaktene, derfor syns de det er urimelig at fattige land ikke skal kunne beskytte og legge til rette for egen industriell utvikling slik som samtlige industrialiserte land har gjort. Det er slike krav Bolivia kaller for defensive interesser. De offensive interessene er områder der de har løsninger og strategier for en mer rettferdig handelsavtale. Den nye grunnloven i Bolivia forbyr all patentering på liv. Ifølge myndighetene står ideen om privat monopol på offentlige goder imot urfolkskulturene. Genetiske ressurser og tradisjonell kunnskap er ivaretatt og utviklet over tid av hele samfunnet, og privat monopol blir å forstå som biologisk piratvirksomhet. Monopol bidrar ikke til innovasjon, men gjør det tvert imot vanskeligere for utviklingsland. Bolivia stiller derfor med et konkret tilleggsforslag til avtalen på immaterielle rettigheter TRIPS, som spesifiserer at liv ikke kan patenteres.

Bolivia går videre i spissen for å endre artikkel 24 i GATT. Det er paragrafen som godtar bilaterale handelsavtaler mellom to eller flere land. Bolivia mener WTO-reglene må anerkjenne at medlemslanda ikke er like. Forholdet mellom landene er asymmetrisk og de fattige landene må derfor få spesiell behandling også i bilaterale avtaler, mener de bolivianske myndighetene. Når man ser til Bolivia blir det klart at det er ulike måter å se offensive og defensive interesser på. De norske posisjonene i WTO har vært markeds-liberalisering av de sektorene der Norge har store eksportinteresser, såkalte offensive interesser, mens beskyttelse av de sektorene der Norge ikke er internasjonalt konkurransedyktig på pris har blitt kalt for defensive interesser. Altså er de norske interessene definert ut fra rene økonomiske hensyn. Bolivia på den andre siden definerer sine interesser ut fra sosiale og miljømessige hensyn. Defensive interesser er der de ønsker å bevare fleksibiliteten i eksisterende avtaler. Offensive interesser er når de ønsker å endre dagens tekster for å ivareta sosiale og miljømessige hensyn.

KAPITTEL 3: INVESTERINGSAVTALER

Norge er et av de landene som har lagt mye arbeid i å få til en multilateral investeringsavtale i WTO. Den norske regjeringen var også aktiv i forhandlingene om en såkalt multilateral investeringsavtale (MAI-avtalen) gjennom "Organisasjonen for økonomisk samarbeid og utvikling" (OECD), som ble igangsatt da OECD-landene ikke fikk gjennom forhandlinger om en lignende avtale på WTOs ministermøte i Singapore i 1996. I dag forhandler Norge om investeringer både gjennom EFTAs frihandelsavtaler, og bilateralt med enkeltland som Kina, Russland og India. I flere år etter havariet av MAI-forhandlingene unnlot Norge å forhandle investeringsavtaler med andre land. Og der investeringsbeskyttelse er nevnt i frihandelsavtaler, er de ofte ikke dekket av for eksempel tviste-løsning. Bare i tilfellet Singapore-EFTA er det lagt inn bestemmelser om investor-Stat-tvisteløsning, som anses som den mest omstridte og kontroversielle mekanismen ved investeringsavtaler. Regjeringen har imidlertid de siste årene signert frihandelsavtaler som har inneholdt bestemmelser om investeringer og etableringsrett under kapitler om tjenester og er nå i gang med å forhandle fram egne investeringsavtaler.²⁶ Etter våre opplysninger inneholder flere av disse avtalene blant annet investor-stat tvisteløsning.

Utviklingen i investeringsavtaler skjer til tross for massiv mobilisering mot dem både fra utviklingsland og sivilsamfunn i industrialiserte land. Argumentene mot investeringsavtaler er at slike avtaler kan få alvorlige konsekvenser for befolkningen i landene det forhandles med, og at de påvirker utvikling av demokrati, miljøregler og arbeiderrettigheter. Gjennom bilaterale handelsavtaler virker det nå som om bestemmelser om investeringer kommer inn bakveien, uten åpenhet om norske eller utenlandske posisjoner eller hvem som ønsker avtalene, og uten noen former for konsekvensutredning. Hva er det Norge ønsker å oppnå med investeringsavtaler og fører avtalene til økte investeringer, økonomisk vekst og forbedret levestandard for den fattige befolkningen i utviklingsland?

En investeringsavtale er "en avtale som skal sikre forutsigbare rammebetingelser for investor og redusere risikoen for urimelige inngrep fra vertslandets side"²⁷. Investeringsavtaler omfatter som regel bestemmelser om likebehandling (nasjonal behandling og bestelands-prinsippet, se boks 3), fri kapitalbevegelser, tvisteløsningsmekanismer og en helt ny definisjon av begrepet ekspropriasjon.

3.1 Kampen mot investeringsavtaler

Det har lenge vært strid om investeringsavtaler faktisk fører til økte investeringer, om utenlandsinvesteringer automatisk fører til utvikling og om hvilke betingelser som eventuelt må være på plass for å sikre positive ringvirkninger og utvikling. Det har også vært debatt om hvilke negative konsekvenser avtalene kan få for parter som inngår dem, og hva

²⁶ Blant annet med Kina, India, Ukraina og Russland

²⁷ Regjeringens høringsbrev om modellavtale for investeringer, 8.1.2008

erfaringer fra dagens industrialiserte land kan fortelle. For å forstå Norges rolle i bilaterale frihandelsavtaler er det viktig å se på hvordan Norge har forholdt seg til investeringsavtaler gjennom forhandlinger om avtale i WTO, OECD (MAI-avtalen), ”modellavtalen” for investeringsavtaler og bilaterale investeringsavtaler (BITs). Nedenfor følger en kort gjennomgang av debatten om investeringsavtaler.

3.1.1 Investeringsavtaler i WTO og MAI-avtalen

TRIM-avtalen (Trade Related Investment Measures Agreement) er det nærmeste WTO er kommet til en enighet om en investeringsavtale. Avtalen trådte i kraft i januar 1995 som en del av Uruguay-runden og tok for seg investeringstiltak som var handelsrelatert og som krenket artikkel III (nasjonal behandling) og XI (generell eliminering av kvantitative restriksjoner) i GATT-avtalen. Under TRIM-avtalen ble krav til lokalt innhold og regler om handelsbalanse som tradisjonelt har vært brukt til både å fremme interessene til innenlandsk næringsliv og til å bekjempe restriktiv forretningspraksis nå forbudt. I all hovedsak forbød den medlemslandene å diskriminere utenlandske investeringer.

TRIMs ble forhandlet fram og godkjent av alle medlemslandene i 1995 som en del av det nye WTO. På denne tiden stod utviklingslandene svært svakt i WTO og klarte kun å sørge for at avtalen ble en slags minimumsavtale, uten de unntakene som kunne gi tilstrekkelig fleksibilitet som utviklingsland ville trenge for å sikre at utenlandsinvestering skulle føre med seg positive ringvirkninger. Slike unntak ble utsatt, men lovet reforhandlet etter fem år (i 2000). I 1996 ble rike lands forslag om en forsterket avtale - også den uten tilstrekkelige unntak for utviklingsland - avvist på ministermøtet i Singapore. I 2001 var utviklingslandenes stemmer sterke nok til å få stoppet forhandlingene i Doha-runden, og på ministermøtet i 2005 i Hong Kong fikk de minst utviklete land unntak for deres forpliktelser under TRIMs fram til 2020²⁸.

Mens TRIMs-avtalen i WTO fikk lite oppmerksomhet fra det sivile samfunn i industrilandene, møtte MAI-avtalen svært mye motstand da et forhandlingsutkast fra de hemmelige forhandlingene lekket ut i 1998. Avtalen ble lansert av OECD og brakte debatten om investeringsavtaler fram for alvor. MAI-avtalen ønsket å gjøre WTOs kjerneprinsipper om ikke-diskriminering og nasjonal behandling innen investeringer til en del av det multilaterale WTO regelverket via OECD, i og med at initiativet var avslått i WTO. Forslaget inneholdt desto flere kontroversielle elementer, blant annet at investorer skulle få bruke det multilaterale tvisteløsningssystemet sammen med en utvidet tolkning av begrepet ekspropriasjon. Dersom nye regler innen for eksempel miljø, arbeidsrettigheter og forbruker-rettigheter skulle hemme investors avkastning, ville dette kunne utløse krav om erstatning eller kjennes ulovlige under folkeretten. Daværende generaldirektør i WTO, Renato Rugiero, lanserte avtalen som ”verdensøkonomiens grunnlov”.

På grunn av MAI-avtalens omfattende bestemmelser om ikke-diskriminering, nasjonal likebehandling, investor-stat-tvisteløsning og kompensasjon ved ekspropriasjon, møtte den sterk motstand blant sivilsamfunnet i både industriland og utviklingsland. MAI-avtalen ble forhandlet frem i det stille, helt uten offentlig debatt og den var nær ved å

²⁸ WTO Hong Kong erklæring, og Bank, Helene: 2006: WTOs Doharunde, fra utviklingsrunde - til marked-sadgang for de rikeste. Attac nettside <http://arkiv.attac.no/nyheter/2007/1171017473/>

gå igjennom det politiske systemet. Men på grunn av det voldsomme opprøret, som også inkluderte politiske partier i mange land, inkludert Norge, ble avtaleforslaget til slutt kansellert. Den omfattende mobiliseringen resulterte i framveksten av bevegelsen for alternativer til den globalisering på storselskapenes premisser som nettverkene "Our World Is Not For Sale", og på EU-nivå "Seattle to Brussels", som siden har engasjert seg sterkt i WTO-forhandlingene og etter hvert også frihandelsavtalene²⁹.

3.1.2 Bilaterale investeringsavtaler og en norsk modellavtale - 2008

Det finnes totalt over 2500 tostatlige (bilaterale) og flerstatlige (plurilaterale) investeringsavtaler i verden. Etter sammenbruddet av MAI-avtalen og utviklingslandenes blokkering av en investeringsavtale i WTO, har bilaterale investeringsavtaler (BITs) blitt ståendesomden viktigstemekanismen for industriland som ønsker å sikresineselskaper mot endringer i politiske rammebetingelser og nye nasjonale reguleringer i utviklingsland. Bilaterale investeringsavtaler inneholder ofte mange av de samme klausulene som ble foreslått inkludert i MAI-avtalen. Det kan altså virke som om drakampen om investeringsregler har forflyttet seg fra et multinasjonalt til et regionalt og bilateralt nivå³⁰. Ved tosidige avtaler med enkelte u-land, eller med grupper av u-land, prøver industriland å oppnå det de ikke oppnår i WTO.

I 2008 kom det et forslag fra den norske regjeringen om en modellavtale for investeringsavtaler som skulle danne det norske utgangspunktet for forhandlinger om investeringsavtaler med andre land. Modellavtalen inneholdt forslag om, og skulle danne grunnlag for både bilaterale investeringsavtaler og investeringskapitlene i bilaterale frihandelsavtaler som Norge og EFTA inngår³¹. I utgangspunktet kunne det virke som om forslaget om modellavtalen bare skulle behandles i regjeringens underutvalg (mellom partilederne i den rødgrønne regjeringen), men Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet i Stortinget ønsket en bredere debatt og stanset prosessen fram til det var avholdt et Stortingsseminar. Siden modellavtalen hevdet at investeringsavtaler skulle fremme investeringer i utviklingsland og på den måten bidra til økonomisk utvikling i disse landene, stilte de rødgrønne folkevalgte krav om at avtalen skulle ut på høring, både til norske aktører og internasjonalt.

"Forum for Miljø og Utvikling" skrev blant annet i sin høringsuttalelse at:

Norge har tradisjonelt fremhevet betydningen av det multilaterale handels-systemet 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 motstanden man har sett i det multilaterale systemet mot investeringsavtaler.

²⁹ Marte Nilsen, Lanseringen av Soria Moria Invest, i Nationen onsdag 13. februar 2008

³⁰ FORUM 2008. Innføringshefte om bilateral investeringsavtaler.

³¹ NHD: www.regjeringen.no/en/dep/nhd/tema/handelsavtaler/investeringsavtaler.html?id=438845

Både i WTO og i OECD har investeringsavtaler vært oppe til diskusjon, men blitt tydelig avvist, særlig fra utviklingslandene og sivilsamfunnets side³².

Også organisasjoner fra utviklingsland svarte på høringsuttalelsen. Det mellomstatlige South Centre, Third World Network, det sør- og østafrikanske handelsinstituttet - SEATINI, den globale bondeorganisasjonen La Via Campesina og FNs konferanse for handel og utvikling (UNCTAD) sendte inn egne uttalelser. Alle organisasjonene svarte i stor grad det samme, og i tråd med det som har vært utviklingslandenes argument for ikke å inkludere en investeringsavtale i WTO. Dette innebar behov for politisk handlingsrom, rett til industrialiserings- og sysselsettingspolitikk, med henvisning til at Norge og andre industrialiserte land hadde brukt slike virkemidler som de nå ville hindre utviklingsland i å bruke. Blant annet sendte UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) sin høring rett til Stortinget, ved representant Ågot Valle. Her ble det nevnt at de rettighetene som modellavtalen foreslo at utenlandske investorer skulle få, ikke var balansert med tilsvarende forpliktelser - for eksempel til å bruke de høyeste standarder for miljø- og arbeidsregler³³.

3.2 Investeringer og utvikling

3.2.1 Fører investeringsavtaler til økte investeringer?

Det finnes potensielt to utviklingsargumenter for investeringsavtaler, nemlig at slike avtaler øker omfanget av utenlandsinvesteringer i avtalelandene og at de fører utenlandsinvesteringer til land som ellers ville blitt ansett for å være for usikre å investere i. Målet med investeringer er altså at de skal bringe med seg produksjon og utvikling av arbeidsplasser, såkalte greenfield-investeringer. Greenfield-investeringer tilbys vanligvis som et alternativ til andre former for investeringer på steder der det før har vært lite investeringsaktivitet. Tidligere undersøkelser viser imidlertid at sammenhengen mellom investeringsavtaler og mer og bedre investeringer langt fra er automatisk, og at det er tvil om hva som er årsak og effekt. Ofte er institusjonelle rammer, fysisk infrastruktur, menneskelig kapital tilrettelegging for lokale entreprenører, fagutdanning og opplegg for teknisk og praktisk læring, samt politiske virkemidler som fremmer samarbeid mellom utenlandske og lokale investorer på tvers av sektorene, mer avgjørende. Avtalebeskyttelse og investor-stat tvisteløsning er sjelden alene tilstrekkelig for selskapers investeringsbeslutninger. Bilaterale investeringsavtaler inngår ifølge World Development Report bare som en del av et større regnestykke for investeringsklima som også inkluderer infrastruktur og andre institusjonelle faktorer³⁴. Politisk og makroøkonomisk stabilitet blir regnet som de viktigste faktorene for selskaper som investerer i utviklingsland.

Det er likevel viktig å påpeke at mens politisk og økonomisk stabilitet er de viktigste

³² Høringsuttalelse fra ForUM – Modell for investeringsavtaler, april 2008

³³ UNCTAD, 21 May, 2009, Jörg Weber, Chief, International Agreements Section, Policies and Capacity-building Branch, Division on Investment and Enterprise : Preliminary comments on Norway's model BITS. Til Stortingsrepresentant Ågot Valle, SV

³⁴ World Development Report 2005: World Development Report 2005: A Better Investment Climate For Everyone. <http://web.worldbank.org>

faktorene for investeringer i utviklingsland for greenfield-investeringer, virker det som om stabilitet betyr mindre for investorer som vil sikre seg strategiske ressurser for utvinning. Investeringsviljen er stor i for eksempel Sudan, Irak, Iran, og flere Afrikanske land med ytterst svake institusjoner og svak infrastruktur. Slike investeringer har, ifølge UNCTADs rapport om de minst utviklede landene (MUL) (2007), derimot ikke skapt positive opp- og nedstrøms ringvirkninger. Tvert imot virker de å ha sementert forholdsvis primitive produksjonsstrukturer og arbeidsforhold. Altså kan det se ut som om noen investorer søker seg til land der risikoen kanskje er stor, men muligheten for avkastning større på grunn av manglende institusjoner og stabilitet.

Tilhengere av investeringsavtaler mener at en liberalisering av utenlandske investeringer gjennom en investeringsavtale vil øke investeringsflyten og at regulering gjennom blant annet konsesjonslover, vil hindre økonomisk vekst. Det foreligger imidlertid ingen dokumentasjon for å hevde dette. I dag er USA én av de største tilhengere av investeringsavtaler, selv om deres egen historie innebærer sterk kontroll med utenlandsinvesteringer. De benyttet seg av alle mulige slags bestemmelser på både føderalt og nasjonalt nivå for å sikre at utlendinger investerte i landet, men ikke kontrollerte eller eide det. USA var allikevel den største mottakeren av utenlandske investeringer gjennom 18.- og 19. hundretallet. I tillegg var USA det landet i verden med størst vekst i økonomien på 19. hundretallet fram til 1920. Dette bryter derfor med teoriene om at regulering av utenlandsk investeringer reduserer investeringsflyten, og at sterk kontroll av investeringer hindrer økonomisk vekst³⁵.

Ha-Joon Chang (University of Cambridge) og Duncan Green (CAFOD) publiserte for South Centre i 2003 en rapport som viser at det er kun i vellykkede økonomier der den innenlandske næringen hadde nådd et visst nivå av raffinement, kompleksitet, og konkurransevne at fordelene av ikke-diskriminering og liberalisering i investeringsavtaler overstiger kostnadene. Land har generelt beveget seg mot en større grad av ikke-diskriminering og liberalisering i det de har utviklet relativt mer avansert teknologi og bearbeiding. I den forstand bør ikke-diskriminering heller bli sett på som et resultat av utviklingen, ikke en årsak. Og derfor kan en investeringsavtale som er grunnlagt på dette prinsippet være mer egnet til å skade utviklingslandenes muligheter for utvikling enn å hjelpe dem³⁶. Landstudier av blant annet Argentina, Brasil, Sør-Afrika, Malaysia og Thailand viser med all tydelighet at politisk og økonomisk stabilitet og institusjonelle faktorer som markedsstørrelse, økonomisk vekst, tilgang på kompetent arbeidskraft, kvaliteten på nasjonalt rettssystem og stabilitet veier tyngre for selskapers beslutninger om utenlandsinvesteringer enn om et potensielt vertsland har inngått bilaterale investeringsavtaler³⁷.

³⁵ Chang, Ha-Joon og Green, Duncan 2003: The Northern WTO Agenda on Investment: Do as We Say, Not as We Did, South Centre, www.southcentre.org (28.3.2011)

³⁶ Ibid

³⁷ Innføringshefte om bilateral investeringsavtaler, ForUM 2008

3.2.2 Fører investeringer til utvikling?

FNs Handels- og utviklingsrapport for de minst utviklede landene for 2007³⁸ utfordrer synet om at investeringer som sådan bidrar til utvikling. De viser til at i Afrika har det vært økte investeringer, spesielt i industri som utvinner naturressurser, men dette har ikke bidratt til økt sysselsetting, utvikling av leverandørindustri eller økt velferd. Dette til tross for at mange Afrikanske land har hatt en svært liberal investeringspolitikk. Tilsvarende, i flere av de fattigste landene i Asia, har økte investeringer ikke ført til forventede positive ringvirkninger. I asiatiske MUL-land har tendensen vært at utenlandske investorer ser fordelene med stor tilgang til ufaglært arbeidskraft, og bare det. Heller ikke her har det kommet positive ringvirkninger. Se fig 1 i kapittel 1 om hvordan fattige land kan spesialisere seg på å være fattige med koloniale produksjonsstrukturer.

I Asia er det land med en aktiv næringspolitikk og en forhistorie med proteksjonistiske eller merkantilistiske tiltak at en finner positive utviklingstrender, som for eksempel Kina, India og Malaysia. FN konkluderer med at investeringer ikke er nok. Det må være mulighet for en aktiv nærings- og sysselsettingspolitikk som kan overføre kompetanse og teknologi, og å sikre utvikling av klynger av leverandørindustri i tillegg til en nødvendig skattepolitikk. FNs Investment report (2007) har samme konklusjoner: langsiktige negative konsekvenser ved redusert handlingsrom kan overstige de kortsiktige gevinster ved økte utenlandsinvesteringer.

3.3 Politisk handlingsrom og demokrati

3.3.1. Ikke-diskriminering, fri kapitalflyt og lov mot ytelseskrav

Ikke-diskriminering består av to sentrale begrep, nasjonal behandling (National treatment, NT) og bestelandsprinsippet (Most Favoured Nation Treatment MFN). De skal sikre samme behandling uansett hvilket land investeringene kommer fra. Med disse prinsippene blir det ikke lenger mulig å begrense andelen av utenlandsk eierskap i nasjonale selskaper. Stater blir fratatt mulighetene til å prioritere lokale og nasjonale leverandører eller arbeidskraft og mister muligheten til å prioritere investeringer fra bestemte land, for eksempel gjennom politisk samarbeid med andre utviklingsland eller land i samme region. Det vil heller ikke være mulig å stille krav til teknologioverføring eller bruk av lokale leverandører. Det har vært en utstrakt strategi for de nå industrialiserte landene, inkludert Norge, å bruke slike virkemidler med sikte på å skape økonomisk vekst og utvikling. Som et eksempel kan offentlige tjenester, og regelverk som skal sikre at norsk næringsliv forblir i nasjonalt eie og med hovedkontor i Norge, vil kunne vurderes som diskriminerende under disse reglene. For land med uferdig regelverk og uten betydelig bearbeidingsindustri, og som har gjennomført omfattende avreguleringer og privatiseringer under krav fra blant annet Verdensbanken, kan et slikt prinsipp ramme spesielt hardt.

Fri kapitalbevegelse ligger implisitt i investeringsavtalenes teoretiske grunnlag. Det betyr at nye tiltak som et land vil iverksette for å begrense kapitalflukt, er begrenset.

38 www.untctad.org; The least developed countries report, 2007

Dette var en politikk som rammet de sørasiatiske landene under finanskrisen på slutten av 90-tallet. Malaysia, som hadde en viss kapitalkontroll, kom seg raskest ut av krisen med mindre skader. I EFTA-avtalenes investeringskapitler ligger det visse muligheter for å iverksette tiltak hvis landet er utsatt for en voldsom utvikling av negativ betalingsbalanse med utlandet. Da ligger det spesielle prosedyrer for tiltak og hvor lenge de kan vare. I tillegg har avtalene noen tilpasninger til nasjonale regelverk. For eksempel har Colombia hatt et vellykket regelverk for kapitalkontroll³⁹, som kan videreføres under EFTA-Colombia frihandelsavtalen. Sveits har derimot i de fleste avtalene fått bevare en del av de taushetspliktene som er sentralt for Sveits som skatteparadis og landets finansnærings interesser.

Bestemmelser om at det ikke er tillatt å stille ytelseskrav inkluderer for eksempel krav til lokalt innhold (arbeidskraft, innsatsfaktorer), nasjonalt medeierskap og teknologi- og kompetanseoverføring. Man vil ikke kunne begrense andelen av utenlandsk eierskap i nasjonale selskap, stille krav til teknologioverføring eller bruk av lokale leverandører eller arbeidskraft. Det kan heller ikke legges begrensninger på utførsel av kapital. Dersom ytelseskrav blir forbudt i Investeringsavtaler vil avtalene forby landene å bruke næringspolitiske virkemidler som har vært sentrale i norsk næringsutvikling.

3.3.2. Tvisteløsning: Ny definisjon av ekspropriasjon

Tvisteløsningsmekanismen i investeringsavtaler har ulik form i ulike avtaler. I de tidlige EFTA-tredjelandavtalene var kapitlene om investeringer unntatt avtalens tvisteløsning. Senere ble investeringskapitlene underlagt de diplomatiske tvisteløsningsordningene under avtalene, eventuelt med mulighet til å velge å bruke tvisteløsningen under WTO. I flere av investeringsavtalene som USA og ulike Europeiske land har inngått, er tvisteløsning lagt til et eksternt organ: Verdensbankens International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID). Dette ligger også inne i én av EFTA-avtalene (Singapore-avtalen) og var en del av modellavtalen om investeringer som regjeringen foreslo i 2008.

Avtaler som bruker ICSID, har oftest en såkalt investor-stat-tvisteløsning, der selskaper kan søke omgjort politiske vedtak og/eller søke erstatning fra stater som gjennom nye lover begrenser deres profitt. Denne mekanismen øker selskapenes makt overfor stater, gjennom å innføre selskapers selvstendige rett til å gå til tvisteløsning. Tilsvarende svekkes parlamentenes suverenitet til å vedta lover. Denne formen for tvisteløsning bidrar også til en ytterligere maktoverføring fra politikere til internasjonale handelsjurister.

I kontrast baserer WTOs tvisteløsning seg utelukkende på stat-stat tvisteløsning. Investorer har alltid anledning til å føre en rettssak i nasjonale rettssystem. WTOs tvisteløsningsmekanisme har vært Norges foretrukne institusjon for internasjonal handelspolitikk, men i forslaget til modellavtale for investeringer (BITS) foreslo regjeringen at selskaper skulle ha rett til å saksøke stater for tap av framtidig fortjeneste ved nye lovreguleringer. Regjeringen foreslo også å bruke ICSID for tvisteløsning. I forhandlingene med Kina går også Norge inn for en slik investeringsavtale.

I sin høringsuttalelse til modellavtalen fra 2008, skriver Handelskampanjen at et av de mest kontroversielle forslagene til investeringsavtaler er at selskaper skal kunne gå til rettssak mot stater for brudd på avtalene, og at et internasjonalt organ skal dømme i slike saker. Dette betyr at selskaper bl.a. vil kunne gå til sak mot staten for tap av forventet fortjeneste i framtida på grunn av endrede betingelser, og dermed unngå alle sikkerhetsnett som er opprettet for å beskytte viktige offentlige tjenester. I slike saker er det investeringsavtalen som vil være grunnlaget for rettsavgjørelsen og ikke nasjonal lovgivning.

Både modellavtalen som ble lagt på is, og de nye investeringskapitler i EFTAs tredjelandsavtaler, legger begrensning på lands mulighet til å skjerpe landets lover på en måte som kan hevdes å begrense den inntjening som utenlandske investorer har antatt å få under lovverk på tidspunktet for investeringsbeslutningen. Som regel inkluderer dette et krav om at vertsstaten betaler kompensasjon til investorer som blir rammet av en ny miljølov, arbeidsmiljølov, lov om minstelønn eller krav om tariffavtaler, lov om forbrukerbeskyttelse, eller økte skatter. Det kan også gjelde konkurransereguleringer som skal hindre eierkonsentrasjon og utenlandske storselskapers oppkjøp av små nasjonale selskaper. Bestemmelser om tvisteløsning har demokratiske konsekvenser, i og med at nytt regelverk kan bli forhindret med henvisning til at det reduserer inntjeningsmuligheter for utenlandske investorer. Dette vil gjelde både i Norge og i utviklingsland. Konsekvensene i land med uferdig regelverk er størst.

Investeringsavtaler utfordrer prinsippet om nasjonal suverenitet ved at slike avtaler innebærer overføring av makt fra demokratisk valgte parlament og regjeringer, til selskaper som ikke står ansvarlige for nasjonale interesser.

Som nevnt tidligere, har Norge til nå kun inngått én avtale som gir anledning til investor-stat tvisteløsning (Singapore). I lys av dette var det overraskende at NHD foreslo en slik løsning for EFTA-investeringsavtaler i modellavtalen fra 2008. For små bedrifter både i Norge og i utviklingsland vil det være lite attraktivt å benytte seg av en investor-stat tvisteløsning på grunn av for store juridiske kostnader som følger en slik tvist. Tvisteløsningsmekanismen favoriserer altså store selskaper med mye kapital. Det er også store selskaper som kan true og virke avskrekkende på regjeringers vilje og evne til å innføre lover som kan hindre investorenes framtidige inntjening.

Gjennom valg av tvisteløsningsmekanismen ICSID vil den suverenitetsavgivelse som skal sikre norske investorer i utviklingsland, komme til å gjelde tilsvarende i Norge. Enkelte handelsjurister mener at slike avtaler kan komme til å gjelde for alle land og investorer i land som i dag er medlem av WTO eller som Norge har investeringsavtale med, på grunnlag av prinsippet om likebehandling. Fram for å sikre private utenlandske investorer mot risiko i land med svakt demokrati og svake rettssystem, bør Norge heller støtte oppbygging av nasjonale rettssystem⁴⁰. Presedens i tvisteløsningspanelet i ICSID kan få som konsekvens at selv om Norge bare har én investor-stat tvisteløsningsavtale med ett land, vil alle investorer i medlemsland i WTO kunne påberope seg samme vilkår. Dette kalles "paraply klausulen". Et hypotetisk eksempel vil være om Norge har en investor-stat tvisteløsningsavtale med Chile, med tanke på å beskytte norske investorer innen fiskerisektoren. Et utdanningskonsern i Australia kan dermed bruke samme tvisteløsningsmekanisme for å

40 Høringsuttalelse fra Attac Norge – Modell for investeringsavtaler, april 2008

få rett til å etablere seg i Norge, med samme betingelser som BI og John Bauer-skolene. Videre kan de utfordre Privatskoleloven som et unødvendig handelshinder for deres anledning til å sikre inntjening på sin investering, og skjerpinger i lovverket kan utløse krav om erstatning for tapte markedsmuligheter i framtiden under prinsippet om ekspropriasjon.

Boks 3: Vattenfall vs. Tyskland

Vattenfall vs. Tyskland

Mange miljølover og retningslinjer har blitt utfordret under investeringsavtaler, herunder forbud mot ulike kjemikalier på grunn av miljømessige årsaker. Selv om ikke alle krav fra selskaper har fått gjennomslag, og mange fortsatt er til vurdering, forblir mekanismen et problem for miljøregulering.

Bilaterale investeringsavtaler har erfaringsmessig ofte låst regelverk for stater på det nivå det var ved avtaleinngåelse. Det betyr at nye miljø-, skatte- og arbeidsmiljølover kan ses på som ekspropriasjon av investors kalkulerte inntekter, og bli gjenstand for krav om erstatning. Vattenfall mot Tyskland i 2009 er siste eksempel på dette.

De fleste tvistene som har vært ført ved ICSID, har vært ført mot utviklingsland. Den nyere saken som ble ført mot den tyske stat, viser at investeringsavtalene også kan ha både økonomiske og miljømessige konsekvenser i rike land. I 2009 saksøkte det svenskregistrerte selskapet Vattenfall den tyske stat, for å ha innført miljøreguleringer som satte begrensninger på bruken og utslipp av kjølevann ved et kullkraftverk som selskapet bygget ved Elben-elven. Vattenfall krevde kompensasjon for tapt fortjeneste, fordi de mente at miljøreguleringen gikk mot tidligere forsikringer fra myndighetene, og ville gjøre selskapets investeringsprosjekt mindre økonomisk lønnsomt. Tyske myndigheter fastholdt at reguleringen var en følge av et EU-direktiv om vannkvalitet, som fikk følger for all industri langs tyske elver.

I august 2010 inngikk partene et forlik i saken. Detaljene i anklagen og beløpsstørrelsen i forliket kjennes ikke, fordi partene valgte at hele saken skulle foregå uten innsyn fra offentligheten. Vattenfalls opprinnelige krav var på omtrent 1,4 milliarder Euro. Vattenfall hadde totalt investert 2,6 milliarder Euro i prosjektet ved Elben⁴¹.

Det er ingen krav som sier at voldgiftssaker trenger å være offentlig kjent⁴². Greenpeace i Tyskland har lagt press på regjeringen om åpenhet i saken mot Vattenfall og ber den om å endre regelen om at regjeringen ikke har lov til å kommentere eller utlevere informasjon relatert til Vattenfall-saken. Greenpeace argumenterer for at saken utgjør en reell fare for kritiske miljøtiltak og av den grunn alene bør foregå på en åpen og transparent måte⁴³.

3.4 Norges rolle

Norge har til nå inngått 14 bilaterale investeringsavtaler (Chile, Kina, Tsjekia, Estland, Ungarn, Latvia, Litauen, Madagaskar, Peru, Polen, Romania, Russland, Slovakia og Sri Lanka). Disse er selvstendige avtaler og er ikke en del av handelsavtaler inngått gjennom EFTA. I tillegg til disse investeringsavtalene inneholder EFTA-handelsavtalen med Singapore fra 2002 og Ukraina fra 2010 egne investeringskapitler. Utover dette inneholder flere av handelsavtalene Norge har gjennom EFTA egne tjenestekapitler som bestemmer retten til etablering. Da Norge sendte modellavtalen ut på høring i 2008, stod det i høringsbrevet blant annet at:

⁴¹ Ekeberg, Emilie "Frihandelsavtalen Norge – Kina: En bekymringsmelding, mars 2011

⁴² Investment Treaty news, International Institute for Sustainable Development, Mai 2009

⁴³ Nathalie Bernasconi for International Institute for Sustainable Development, 2009

Hovedmålet med å inngå investeringsavtaler er å beskytte norske investeringer i utlandet, spesielt i land der den politiske og økonomiske situasjonen er ustabil, og sikre at norske bedrifter kan konkurrere på lik linje med bedrifter fra andre land. Det er også et viktig hensyn at avtalene skal fremme investeringer i utviklingsland og slik bidra til økonomisk utvikling i disse landene⁴⁴.

Motivasjonen er altså todelt der man på én side ønsker å fremme norske bedrifters interesser, mens man på en annen side ønsker å skape utvikling i fattige land. Dersom det er meningen at avtalene skal fremme investeringer i utviklingsland og bidra til økonomisk utvikling, bør det stilles spørsmålsteget ved at de norske investeringsavtalene inneholder klausulene nevnt ovenfor, med bestemmelser som innskrenker utviklingslandenes politiske handlingsrom. I tillegg viser forskning at en investeringsavtale ikke nødvendigvis fører til økte investeringer. Det kan derfor være vanskelig å forstå hvorfor regjeringen ønsker å inngå avtaler om investeringer når vår egen økonomiske historie viser så tydelig at politisk handlingsrom og beskyttelse av eget næringsliv var verktøy som Norge selv brukte for å bygge opp vår velferdsstat.

I høringsbrevet for modellavtalen skrev regjeringen videre at de ønsker å inngå investeringsavtaler ”på grunn av henvendelser fra land som ønsker å inngå investeringsavtaler med Norge og de øvrige EFTA-statene⁴⁵”. Altså er det stor etterspørsel både fra norsk næringsliv og fra andre land om at regjeringen skal tilrettelegge for utenlandske investeringer. Det blir imidlertid ikke informert om hvilke bedrifter eller hvilke sektorer fra det norske næringsliv som ønsker en avtale, heller ikke hvilke land som ønsker å inngå en avtale med Norge. Det er altså flere begrunnelser for at Norge nå inngår forhandlinger om investeringsbeskyttelse med land som India, Kina, Ukraina og Russland.

USA, EU og Øst-Asia er sterke tilhengere av investeringsavtaler og en MAI-avtale. Men fulgte de den samme liberale politikken overfor utenlandske investeringer som de nå ønsker å pålegge utviklingslandene, da de var i tidligere stadier av økonomisk utvikling og dermed på mottakersiden av utenlandske investering? Svaret er nei. Sammen med overnevnte økonomier, brukte også Norge proteksjonistiske virkemidler under utviklingsperioden etter løsrivelsen fra union med Sverige. Norge brukte en rekke virkemidler til å regulere utenlandske investeringer for å bygge opp egen nasjonal industri. Virkemidlene inkluderer begrensninger på eierskap, teknologioverføring, offentlig anskaffelser og bestemmelser om samarbeid med lokale selskap og entreprenører.

⁴⁴ Vedlegg til utkast til modellavtale, april 2008

⁴⁵ Ibid

KAPITTEL 4: KONSEKVENSER AV FRIHANDELSAVTALER

Da FNs utviklingsprogram UNDP utga boka Making Global Trade Work for People⁴⁶, bidro den til en vinkling som ikke hadde blitt reist i globaliseringsdebatten av FN-institusjoner på lang tid. UNDP la til grunn at handel ikke var et mål i seg selv, men et virkemiddel for å skape bedre levekår for folk over hele verden. Et slikt utgangspunkt tillot å stille spørsmål ved antagelsene bak frihandelsteorien, og om disse hadde rot i den virkelige verden. Boka utfordret mange av de mytene som var bygget opp rundt WTO og frihandelsavtaler. FN bidro til å reise spørsmål ved de antatte vinn-vinn effektene av avregulering, og viste at avtalene i WTO bidro til å forsterke negative trender og skjevheter i land og mellom rike og fattige land. Forfatteren Kamal Malhotra reiste verden rundt med foredrag, og UNDP-avdelinger ble bygget opp i Afrika og Asia for å bistå utviklingsland i å identifisere hvordan de skulle utvikle posisjoner til forhandlingene i WTO.

Det er verdt å merke seg at utviklingslandene i dag, sterkere enn noen gang, hevder sin rett til å bruke politiske virkemidler som også de industrialiserte landene har brukt til å bygge sin velstand og sine demokratier. Dette har ført til kollaps av utallige WTO-møter. Men det er også verdt å merke seg at på tross av denne debatten og utviklingslandenes krav om politisk handlingsrom, så er WTO avtalene de samme, og lite tyder på at dagens forhandlinger vil endre på dette⁴⁷. Som vi peker på som et sentralt punkt i denne rapporten, så videreføres og utvides det samme regelverket og skjevhetene gjennom de regionale og bilaterale frihandelsavtalene. Det er ikke et spørsmål om kunnskap, men et spørsmål om makt og interesser som former dagens avtaler. Noen av de negative effektene av frihandelsavtalene er kort oppsummert under. Det finnes omfattende litteratur om temaet, i tillegg til referansene i teksten.

4.1 Demokrati og politisk handlingsrom

Hemmelighold

I EFTA-konvensjonen, revidert i 2001, finnes det er klausul om "taushetsplikt"⁴⁸. Det kan virke som om Nærings- og handelsdepartementet har tolket den uhyre strengt. Det har ført til at verken Stortinget, forskere⁴⁹ eller media har innsyn i sentrale tema når EFTA og

⁴⁶ Malhotra, Kamal 2003: Making Global Trade Work for People, United Nations Development Program, Earthscan Publications

⁴⁷ Bank, Helene 2006: Fra utviklingsrunde til markedsadgang - for de rikeste. Attac Norge

⁴⁸ «Artikkel 37 C, Taushetsplikt. Representanter, delegater og sakkyndige fra medlemsstatene, samt tjenestemenn og andre ansatte som handler i henhold til denne konvensjon skal, selv etter at deres funksjoner har opphørt, være forpliktet til ikke å røpe opplysninger som etter sin art er å betrakte som tjenestehemmeligheter, særlig opplysninger om foretak og om deres forretningsforbindelser eller data om deres produksjonskostnader.» St.prp. nr. 10 (2001-2002) Om samtykke til ratifikasjon av en avtale med tilhørende vedlegg om endring av Konvensjon om opprettelse av Det europeiske frihandelsforbund (EFTA) av 4. januar 1960, undertegnet i Vaduz 21. juni 2001 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/20012002/stprp-nr-10-2001-2002-.html?id=205667>

⁴⁹ Brev fra Universitetet i Oslo om innsyn i saksdokument. . Første avslag 4.1.2011, Klage 24 januar 2011, med avslag fra NHD 8.2.2011, anke behandles tidligst i statsråd 1.4. 2011.

regjeringen setter i verk forhandlinger med tredjeland. Dette gjelder både når EFTA og Norge introduserer nye temaer eller elementer i slike avtaler, og hvilke interesser som driver fram slike avtaler. Det virker imidlertid som om det er tett kontakt med aktører i næringslivet. I og med at avtalene kan ha omfattende virkning på innenrikspolitiske avgjørelser og veivalg er det et paradoks at det verken i forarbeidet, eller før undertegning og ratifisering, foretas omfattende konsekvensanalyser og høringer, for å avdekke andre samfunnsmessige konsekvenser. Da Stortinget behandlet den reviderte EFTA-konvensjon i 2001, ble det gjort oppmerksom på at EFTA lenge hadde operert med utvikling av frihandelsavtaler med tredjeland, uten å ha mandat til det, og innen tema som EFTA-konvensjonen ikke dekket, samt at konvensjonsforhandlingene hadde foregått uten forutgående debatt i Stortinget. I forbindelse med ratifiseringen lanserte SVs representanter et forslag om at Stortinget skulle orienteres i forkant av slike initiativ⁵⁰ Forslaget ble nedstemt av Stortinget mot SVs stemmer. Stortinget vedtok altså i 2002 at Norges folkevalgte ikke vil bli orientert om slike initiativ. Dette er en beslutning som berører hele folket, og ikke minst frivillige organisasjoner og media som ønsker å skape offentlig debatt om demokrati og menneskerettigheter både for utviklingsland og i Norge.

Binde til masta

Regler for avregulering fører til redusert politisk handlingsrom. Politikk som demper kapitalismens negative effekter på eget land og egne folk har vært kjempet fram slik at makten og velstanden fra kapital og private aktører skal kunne omfordeles og at velstanden skal kunne dekke behovet til mennesker og samfunn. Dette er politikk som dagens rike land har ført for å få økt økonomisk og sosial frihet. Derfor er spørsmålet om dagens og framtidens politikere og folk skal bindes til masta og la markedet råde og fordele, et grunn-leggende spørsmål om demokrati.

Retten til å velge nye politikere og ny politikk.

Krav om rett til å ha full politisk verktøykasse til å sikre menneskelige behov og økologisk bærekraft var en hovedgrunn til at organisasjoner fra sivilt samfunn over hele verden samlet seg om et opprop om en uavhengig konsekvensanalyse av eksisterende avtaleverk, og konsekvensutredning av eventuelle nye forhandlinger⁵¹. Det er også avspeilet i norske organisasjoners krav til norske regjeringer, som igjen er avspeilet i de rødgrønne regjeringserklæringene (Soria Moria 1 og 2) 2005-9 og 2009-13. Videre er det avspeilet i krav til regjeringen før ratifisering av EFTA-Colombia frihandelsavtalen⁵².

I debatten om ratifisering av EFTA-Colombia-avtalen har organisasjoner fra det sivile samfunnet i Norge og i Colombia, argumentert med at regimet i Colombia er så undertrykkende at innbyggerne i Colombia ikke har demokratiske rettigheter til å kjempe

⁵⁰ Forslag fra stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen om at Stortinget skal bli konsultert i forkant av forhandlinger om handels- og investeringsavtaler. Dokument nr. 8:37 (2001-2002), Innst. S. nr. 127 (2001-2002) www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=23443

⁵¹ Statement from Members of International Civil Society opposing a Millenium Round or a new Round of comprehensive Trade Negotiations. www.twinside.org.sg/title/wtomr-cn.htm

⁵² Fellesuttalelse: Stopp frihandelsavtalen med Colombia. Tilgjengelig på www.latin-amerikagruppene.no/Artikler/11700.html og LO-Kongressen, Mai 2009: Internasjonal solidaritet og et anstendig globalt arbeidsliv. www.lo.no/s/Internasjonal/Internasjonale-organisasjoner/Internasjonal-solidaritet-og-et-anstendig-globalt-arbeidsliv/

imot slike avtaler og til å sikre politisk handlingsrom. Mot det argumentet hevder politikere og forhandlere at Norge og EFTA må forholde seg til de regjeringene som de enkelte landene har, og legge til grunn at de følger demokratiske spilleregler.

Svekkede rettigheter for samfunn, styrkede rettigheter for storselskapene

Som det ble nevnt i første avsnitt om hemmelighold, virker det som om næringsinteressene i Norge har tett kontakt med NHD om hvilke land og hvilke krav Norge skal stille i frihandelsavtalene. Næringsaktørene kan redusere framtidige regjeringers mulighet til å føre den mest effektive politikken, som for eksempel å fremme spesielle miljø- eller samfunnsmessige behov, dersom denne politikken hindrer varenes og kapitalens frie flyt. Spesielt gjelder det mulighet for å stille krav tilsvarende konsesjonsregler som alle rike land har brukt i sine industrialiseringsprosesser, slik som 1) Konsesjonsregler med krav om bruk av lokal arbeidskraft og lokale varer og tjenester, hjemfall med mer, 2) stadig skjerpede arbeidsmiljø- og miljøkrav, 3) Skatteregler som sikrer finansiering av velferdsstatens universelle ordninger for utdanning, helse, sosialytelser og infrastruktur. De nye konkurransereglene krever lik behandling av økonomiske aktører på tross av at det da kanskje blir en konkurranse mellom et lite lokalt selskap mot et som opererer over hele verden og kan vise både juridiske og økonomiske muskler i en slik konkurranseprosess. Når avtalene i tillegg tilføres kapitler om konkurranseutsetting av offentlige innkjøp, er den siste mulighet for å styrke små og nye lokale bedrifter.

Tvisteløsning og rettsorden

I internasjonal handelsrett har det utviklet seg en praksis der et tvisteløsningspanel avgjør uenigheter mellom avtalepartene. Det betyr at panelene kan vurdere at et lands lovverk eller reguleringer strider mot konkurranseregler, krav om ikke-diskriminering av økonomiske aktører, og mål om å bygge ned økonomiske barrierer mellom partene. Slike tvisteløsningspaneler har bare som mandat å se på eventuelle brudd på avtalen, og ikke om de samsvarer eller bryter med andre innlandske lover eller konvensjoner som partene har ratifisert, for eksempel arbeidsmiljø-, miljø- eller menneskerettighetskonvensjoner.

I de fleste frihandelsavtalene som Norge og EFTA har framforhandlet, er det valgt et system for å løse tvister som går ut på konsultasjon og minnelige ordninger, men der et tvisteløsningsorgan satt ned av partene i avtalen, på oppfordring av en av partene, kan vurdere om et land har forbrutt seg mot avtalen. Det er bare partene som har ratifisert avtalen, som kan bruke systemet. Hvis innbyggere eller økonomiske aktører mener det er brudd på avtalen, må de altså gå gjennom staten de hører til. Men det er et unntak, nemlig avtalen med Singapore, der partene valgte å bruke Verdensbankens tvisteløsningsmekanisme (ICSID) for investeringsdelen, og der selskaper kan bruke tvisteløsning mot stater som er avtaleparter. Dette blir en helt annen rettsorden, der selskapene gis rettigheter mot demokratiske vedtak og lover i suverene stater. Resultatet av et medhold kan føre til økonomiske sanksjoner og krav om å betale erstatning (se kapittel 4.3). Slik sett blir de økonomiske aktørenes interesser beskyttet av økonomiske sanksjoner, mens det ikke finnes tilsvarende virkemidler som kan sikre menneskerettigheter, miljø og arbeidsrettigheter.

Et alternativ til å bruke overnasjonal tvisteløsning vil være å henvise rettstvister til de nasjonale domstoler. En må legge til grunn at en domstol vil ta hensyn til internasjonale konvensjoner som landet har forpliktet seg til, i tillegg til det som er nasjonale lover.

Det kan antas at det er det de store internasjonale selskapene gjerne vil unngå. Da vil ikke lovlig vedtatte miljø- og arbeidsmiljølover kunne undergraves. Da professor Yash Tandon fra Uganda utfordret den rødgrønne regjeringens forslag til modellavtale for bilaterale investeringer i 2007⁵³ utfordret han den rettsorden som var under utvikling:

Dersom dere mener at våre stater er rettsstater, og våre regjeringer er demokratisk ansvarlige overfor våre lover og våre folk, og derfor kan binde seg til slike investeringsavtaler, da må dere også mene at vårt rettssystem tilsvarer en moderne rettsstat. Da kan vi løse økonomiske tvister der. Dersom dere ikke mener at vår domstoler gir tilstrekkelig sikkerhet for deres selskap og investorer, da bør dere tenke på nytt om dette er en rettsstat dere bør inngå slike avtaler med. Bruk vårt rettssystem til tvister om handel og investeringer.

4.2 Sysselsetting, arbeidsforhold og lønn

Det er spesielt på tre måter frihandelsavtaler kan påvirke arbeidsforhold og sysselsetting på, og hindre en aktiv nærings- og sysselsettingspolitikk⁵⁴.

Primitivisering

Avtalene omfatter krav om å fjerne både importhindringer (slik som importtoll og kvoter og andre restriksjoner), og eksporthindringer (eksport toll på ubearbeidete råstoffer, kvoter for å sikre ressurser til egen industri, forbud mot å selge ut mat i krisetider med mer). Som figur 2 viser fører kutt av importtoll til reduksjon i bearbeidingsgrad, kutt i industriarbeidsplasser, og eventuell økning i arbeidsintensiv, til lavlønnet arbeidskraft. Den internasjonale Faglige Samorganisasjonen (IFS) har beregnet konsekvenser for dagens sysselsetting i en serie utviklingsland: Beregnet tap av 1.2 mill arbeidsplasser i Brasil, mer enn 150 000 i Argentina, omtrent 500 000 i India og Indonesia og 400 000 i Filippinene, 150 000 i Tunisia, 135 000 i Colombia, mer enn 100 000 i Peru og 1.5 mill i Mexico. Frihandelsavtalene krever mer og raskere tollkutt enn forslagene som ligger i WTO.

Dette er et tema som utfordrer fagbevegelsen globalt. Med økende arbeidsledighet i vestlige land, kommer argumentet om enda bedre markedsadgang i utviklingsland, for å sikre sysselsetting. Sør Afrikas store fagorganisasjon Cosatu ga europeiske industriarbeidere beskjed i 2008 om at: "Vi har aldri krevd bedre markedsadgang slik at våre arbeidere hjemme skulle få arbeid [...] Vi kjemper for nasjonale regler som kan føre til utvikling, industrialisering og sysselsetting, anstendig arbeid og fattigdomsreduksjon⁵⁵." Dette er en beskjed også vi i Norge må ta stilling til. Hva skal definere norske interesser og på hvilken bekostning?

⁵³ Høring i Stortinget (Mai 2008) om Bilaterale investeringsavtaler. www.rorg.no/Artikler/1786.html

⁵⁴ Hobbs, Graham og Tucker, Dave; Trading away our jobs. 2009. War on want

⁵⁵ Bank, Helene og Wahl, Asbjørn (2008): Arbeidere i alle land. www.frifagbevegelse.no/loaktuelt/kommentar/kronikk/article3909888.ece

Sosial dumping og kappløp mot bunnen

Komparative fordeler og global konkurranse går i stor grad ut på å spesialisere seg på billig arbeidskraft, mens bearbejdet varer blir dyrere. Dette betyr at bytteforholdet blir skjevt. Fri bevegelse av kapital og trussel om å flytte ut, eller hente inn kompetanse/ arbeidskraft som ikke er organisert.

4.3 Miljø og ressursforvaltning

Overbeskatning av naturressurser

Som nevnt i avsnitt over, fører asymmetriske handelsavtaler med kutt i eksporttoll, svært ofte til en primitivisering av produksjons- og sysselsettingsstrukturer hos den/de økonomisk svakeste avtaleparten(e). En primitivisering fører til, som det er vist til i blant annet Colombia⁵⁶, og i Afrikanske land⁵⁷, at økonomisk aktivitet tenderer til å bli konsentrert i råvare- og utvinningsindustri. Dette kan tvinge landet inn i et stadig økende areal- og vannforbruk, samt ressursutvinning som ofte er svært forurensende.

Videre fører samme produksjonsmønster til økt fattigdom blant store befolkningsgrupper som forflyttes på grunn av såkalte megaprojekter som baserer seg på utvinning av naturressurser, uten å få jobber som kan gi dem underhold. En slik primitivisering av produksjon vil kunne føre til at de som tvinges ut av jobb eller tradisjonelle leveområder i økende grad vil kunne utøve en belastning på allmenningsressursene der de ofte fortreges til⁵⁸.

Økt transport og klimautslipp

Frihandelseorien legger til grunn en global arbeidsdeling. Spesialisering og produksjon som splittes opp i små delproduksjoner, fører til økt transport. I og med at klimakostnader ikke er internalisert i transportkostnader, er kostnaden for transport lav ved å ha langtransport av all produksjon⁵⁹.

Hindrer nye miljøregler

Investeringsregler i frihandelsavtaler bidrar til å gi store utenlandske investorer bedre beskyttelse enn landets eget naturgrunnlag og egen befolkning. Videre inneholder de fleste avtaler med investerings- og tjenestekapitler, bestemmelser som vanskeliggjør at nye miljøregler kan innføres, dersom investors inntjening dermed blir begrenset. I kapittel 3 viser vi hvordan svenske Vattenfall AB utfordret Tyskland, som ønsket å skjerpe reglene for CO₂-utslipp fra kullkraftverk.

⁵⁶ Lundeberg, H.; Bank, H. og Holguin, A (2009): Frihet for hvem? Frihandelsavtalen mellom EFTA og Colombia. Handelskampanjen

⁵⁷ www.untctad.org; The least developed countries report, 2007

⁵⁸ Erik S. Reinert(2004): Globalization, Economic Development And Inequality. An Alternative Perspective **Globalization** in the periphery as a Morgenthau Plan: the underdevelopment of Mongolia in the 1990s.

⁵⁹ OWINFS (OurWorld Is Not For Sale). 2009. Change trade, not our climate. Edward Elgar www.ourworldisnotforsale.org/en/signon/climate-statement.

Truer det biologiske mangfold

Mangel på genetisk variasjon i planter er en trussel mot langsiktig matsikkerhet. Å bruke biologisk mangfold for å tilpasse seg klimaendringene i dag, er spesielt viktig for sårbare befolkningsgrupper i utviklingsland. Moderne planteforedling og bioteknologisk virksomhet i industriland ønsker å tjene mest mulig på sin virksomhet ved å ha enerett til kommersiell bruk av plantene de forsker på. Dette oppnår de gjennom bestemmelser om patenter i frihandelsavtaler. Skjerperte regler for patenter på levende organismer bryter med både norsk miljøpolitikk og med Konvensjonen om Biologisk mangfold (CBD) om rettferdig fordeling av nytten, fordi patentinnvilgelse ikke krever at oppfinneren deler noe av sin fortjeneste. Dette til tross for at utgangspunktet for den nye plantesorten kan være en av de mange sortene bøndene i utviklingsland har tatt vare på og videreforedlet gjennom generasjoner⁶⁰.

4.4 Klima og energisikkerhet

Biodrivstoff

Frihandelsavtalenes krav om å fjerne eksportbegrensninger vil kunne forsterke prosessene nevnt over. En kan tenke seg at utenlandske aktører vil investere i arealer for biodrivstoff, eller i mottak for fisk for fiskeolje. Dersom vertslandet ikke på forhånd har et tilstrekkelig forvaltningsregime og ikke kan begrense eksport, vil viktige matressurser kunne bli overbeskattet og i tillegg sendes rett ut av landet.

Energitjenester og kampen om råvarene

Nedhogging av regnskog for etablering av damanlegg eller veibygging er i seg selv et stort problem da regnskogen tar opp en betydelig del CO₂ og slik begrenser de globale klimaendringene. Investeringsbeskyttelse i frihandelsavtaler innebærer rett for internasjonale storselskap til å etablere seg med megaprojekter basert på utvinning av naturressurser, dambygging og liknende. Megaprojekter ligger ofte i områder med komplekse økosystem og består av utvinning av biologisk og genetisk materiale, storskala eksportjordbruk, plantasjer, transport, damanlegg og gruvedrift der kapitalinteresser ender opp med å kontrollere både eiendommer, vann, og urfolks leveområder.

Frihandelsavtalenes bestemmelser om blant annet investeringer legger begrensninger på staters politiske handlingsrom og hindrer ressursrike utviklingsland i å skape bærekraftige økonomiske ringvirkninger i forbindelse med utvinning av energi⁶¹. Hvis man skal begrense seg til en sentral lærdom fra den norske oljeerfaringen må det være betydningen og nærværet av konflikt mellom oljeaktører og samfunnet, og samfunnets mulighet til å sikre egen makt og posisjon vis a vis storselskapene⁶². Utviklingslands makt til å sikre egne energi-ressurser utfordres gjennom frihandelsavtalene.

⁶⁰ Torheim, B, Skudal T og Ortiz R. Artikkel publisert på RORG onsdag 23. mai 2007: <http://www.rorg.no/Artikler/1561.html>

⁶¹ Herring, Linn (2010): Norske økonomiske interesser og posisjoner innen energitjenester. Handelskampanjen

⁶² Ryggvik, Helge (2010): Rough guide to Norwegian energy policies. Latin-Amerikagruppene, Attac og Handelskampanjen.

4.5 Retten til mat

Eksportrestriksjoner

Frihandelsavtaler krever tollreduksjoner på alle nivåer, også når det gjelder eksporttoll. Avtalene kan også inneholde spesielle forbud mot eksportrestriksjoner. Dette er med på å skape markedsforhold som kan øke ekspansjon av jordarealer til eksportjordbruk og storskala monokultur på bekostning av lokal matproduksjon og regnskog. Bønder blir dermed fordrevet fra åkrene sine og gjøres til internt fordrevne på grunn av konflikt om land, regnskog og vann. I frihandelsavtalen med Colombia har EFTA-landene inkludert klausuler (Art 2.8 og 2.9) som forbyr eksportrestriksjoner i form av toll på eksport, kvotebegrensninger eller eksportforbud. Dette kan føre til at det i tilfelle av mat-, vann- eller råvarekrise i Colombia, ikke kan møtes med en politikk som hindrer eksport, og sikrer innbyggerne⁶³.

Når frihandelsavtaler inneholder bestemmelser om eksportrestriksjoner betyr det at stater ikke vil kunne begrense sin eksport, stille krav om bearbeiding av råvarer før eksport, eller legge eksporttoll på råvarer for å øke statsinntektene. I frihandelsavtaler kommer slike formuleringer sammen med krav om investeringsbeskyttelse for utenlandske selskap. Også EFTA begynner nå med slike krav, for eksempel i EFTA-Colombia avtalen. Dette kan ha svært uheldige konsekvenser for befolkningers tilgang til mat. Gitt at et utenlandsk selskap investerer i svært areal- og vann krevende produksjon, av for eksempel agrodrivstoff eller mat, og at det mot formodning skulle oppstå en matkrise i landet, vil det være vanskelig for staten å hindre eksport av dette selskapets produksjon. Det ville heller ikke vært lov å ilegge eksporten toll, slik at en kan begrense eksporten, eller skaffe til veie inntekter for å kjøpe mat til befolkningen.

4.6 Beskytte seg mot dumping

Subsidierte matvarer fra land i nord utkonkurrerer ofte matvareproduksjon i utviklingsland. Tiltak mot dumping krever grundig dokumentasjon, noe som ofte blir for ressurskrevende for fattige land. Videre kan det være store økonomiske og politiske kostnader for et land å iverksette importbegrensninger mot rike land som kanskje både gir bistand og lån. Med begrepet matsuverenitet krever småbønder og sosiale bevegelser i utviklingsland rett og støtte til å beskytte nasjonale markeder mot import. Mens det forhandles om rett til beskyttelse mot import av industrivarer i WTO-forhandlingene, er det svært variert hvordan disse problem løses i frihandelsavtaler.

⁶³ Hentet fra Lundeberg, H.; Bank, H. og Holguin, A (2009): Frihet for hvem? Frihandelsavtalen mellom EFTA og Colombia. Handelskampanjen

KAPITTEL 5: DEMOKRATISERING AV HANDELSAMARBEID

5.1 Demokratisk underskudd

Politiske saker med store konsekvenser har tradisjonelt sett blitt behandlet på et demokratisk vis i Norge. På mange måter er demokratiet en del av den norske identiteten. Reformen av ulikt slag blir sendt på høring og saksbehandling tar som oftest lang nok tid til å sikre den debatten som er nødvendig for at en demokratisk beslutning skal kunne tas. Tilgang til informasjon både for Storting og sivilsamfunn er også viktig, og regjeringen utarbeider ofte informasjonspakker for å bidra til dette. Da Colombianettverket startet å jobbe med frihandelsavtalen EFTA framforhandlet med Colombia, opplevde vi at disse frihandelsavtalene var unntatt vanlige norske demokratiske prosedyrer. Informasjon om avtaletekstene ble ikke formidlet før avtalen var ferdig forhandlet. På spørsmål om ikke avtalen kunne sendes på høring var beskjeden at dét ikke var tradisjon for slike avtaler⁶⁴. Disse avtalene er altså unndratt vanlig demokratisk prosedyre. Avtalene blir framforhandlet uten særlig debatt, regjeringen bidrar med lite informasjon om innhold og prosess, og avtalene blir lagt frem for Stortinget med rekordraske behandlinger.

5.2 Avtalemal uten mandat

Hadde det vært en skikkelig demokratisk behandling av mandatet til forhandlerne, en skikkelig diskusjon rundt malen for avtalene, så hadde det kanskje ikke vært nødvendig med høring på hver enkelt avtale. Men som vist i kapittel 2, så har det aldri vært noen demokratisk diskusjon rundt malen. Parlamentene i de ulike EFTA landene har blitt enige om at det er ønskelig med avtaler med tredjepartsland, men hva avtalene skal innholde har aldri blitt diskutert. Dette kan forklare reaksjonene blant stortingsrepresentanter, regjeringsfolk og sentrale figurer i regjeringspartiene da innholdet i Colombia avtalen ble lagt frem. Det måtte en sivilsamfunnskampanje til for at de folkevalgte fikk tilstrekkelig innblikk i hva slags avtaler det er vi framforhandler med tredjepartsland.

Denne demokratiske utfordringen ble diskutert på Stortinget i 2002 da SV's Kristin Halvorsen og Bjørn Jacobsen fremla følgende forslag:

”Stortinget ber om at Regjeringen foran forhandlinger om handelsavtaler med andre land skal forelegge for Stortinget Regjeringens utgangspunkt, og viktigste forhandlingsmål, slik at Stortinget har mulighet til å forholde seg til disse forhandlingsmålene”⁶⁵.

Bakgrunnen for forslaget var nettopp at det er vanskelig for Stortinget å legge premisser for avtalene når de allerede er fremforhandlet, og at Stortinget derfor bør involveres på et tidligere tidspunkt. De folkevalgte som fremla forslaget var bekymret for at frihandelsavtalene

⁶⁴ Lundeberg, H., Bank, H og Holguin, A. 2009. Frihet for hvem? Frihandelsavtalen mellom EFTA og Colombia. Handelskampanjen

⁶⁵ Dokument nr. 8:37 (2001-2002). Tilgjengelig på www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Representantforslag/2001-2002/dok8-200102-037/ 20.02.11

med økende liberalisering av handel med varer og tjenester ville legge premisser for samfunnsutviklingen. Ut fra diskusjonen i denne rapporten synes et slikt forslag fornuftig. Samtlige partier på Stortinget unntatt SV stemte imidlertid imot forslaget⁶⁶. Det ble påpekt at kongen har fullmakt til å inngå avtaler med andre land og at avtaler av betydelig art først trer i kraft etter behandling i Stortinget. En formell fremleggelse for Stortinget av regjeringens forhandlingsmål ble derfor forstått som noe ”nytt i forhold til dette”. Utenrikskomiteens begrunnelse for å stemme imot forslaget var at

”det allerede er lang praksis for hvordan regjeringen kan konsultere Stortinget i utenrikspolitiske spørsmål, herunder i forhold til forhandlinger om avtaler med andre land. I forbindelse med større forhandlinger er det vanlig at utenriksministeren gjennom redegjørelser for Stortinget går inn på regjeringens utgangspunkt for forhandlinger og viktige forhandlingsspørsmål. Slike redegjørelser kan etterfølges av innlegg fra partiene eller bred plenumsdebatt⁶⁷”.

I komiteens begrunnelse vises det videre til at regjeringen redegjorde overfor Stortinget sine posisjoner i WTO to ganger i forkant av ministermøtet i Doha og to ganger i forkant av ministermøtet i Seattle.

Når det gjelder EFTA frihandelsavtalene påpeker komiteens flertall at avtalene er bygget på samme lest og at hovedelementene derfor bør være godt kjent. Videre understreker flertallet at EFTAs parlamentarisk komité blir konsultert jevnlig av EFTA ministrene og at ”det i denne sammenheng gis god anledning til å følge EFTAs forhandlingsprosesser⁶⁸.” Saken illustrerer vårt poeng om at det er kultur for større åpenhet og debatt rundt de multilaterale handelsforhandlingene i WTO enn rundt de regionale og bilaterale frihandelsavtalene. Hvorvidt ordningen med EFTA parlamentarisk komité på en god måte erstatter redegjørelse og plenumsdebatt i Stortinget er høyst diskutabelt. Forholdene for kritiske innspill er noe annerledes på EFTA ministermøter enn på Stortinget. Legger konsultasjonene opp til debatt om de norske posisjonene eller er de mer å regne som redegjørelser der komiteen blir etterlatt med et valg om å stemme for eller imot ferdig forhandlede avtaler? Erfaringen med Colombia-EFTA avtalen er også at komiteen ikke er godt nok orientert om de enkelte avtalene til å kunne spille sin rolle fullt ut. Mangfoldet av EFTA avtaler er i seg selv en utfordring for de folkevalgte da det er vanskelig å sette seg inn i detaljer i så mange avtaler. Igjen synes multilaterale handelsforhandlinger å virke fordelsaktige. Det omfattende systemet av frihandelsavtaler har også blitt brukt av politisk ledelse i NHD som argument mot formell involvering av sivilsamfunnsorganisasjoner. Mangfoldet av forhandlingsmøter gjør det umulig å følge opp et slikt mandat på en skikkelig måte. Vi er bekymret for at dette også gjelder EFTA parlamentarisk komité.

Utenrikskomiteen mente i 2002 at det ikke var behov for diskusjon rundt de enkelte avtalene da de alle sammen er bygd på samme lest. Slike maler for avtaler kan i seg selv være en demokratisk utfordring da avtaleparter er ulike og krever ulik behandling, men sett utelukkende fra et perspektiv om demokratisk behandling så kan slike maler

⁶⁶ Innst. S. nr. 127 (2001-2002). Tilgjengelig på www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2001-2002/inns-200102-127/#a1 20.02.11

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Ibid.

være av det gode. Det er lettere å debattere og demokratisk vedta en mal enn titalls ulike frihandelsavtaler. Vi oppfordrer derfor Stortinget til å debattere malen som ligger til grunn for EFTA avtalene. En mal som per i dag går mye lengre enn WTO og mye lengre enn det handelspolitiske mandatet til Stortingets flertall, den rødgrønne regjeringens Soria Moria erklæring.

5.3 Offentlig høring og konsekvensutredning

Den brede motstanden mot avtalen mellom EFTA og Colombia fikk organisasjonene bak nettverket til å kreve konsekvensutgreining og offentlig høring. Argumentet var at dersom Stortinget skal kunne gjøre en skikkelig vurdering må de ha tilstrekkelig informasjon om avtalen og dens konsekvenser, og ulike interesser i Norge og Colombia må få uttale seg. Et av motargumentene fra NHD sin side har vært at det vil være altfor tid- og ressurskrevende å sende alle avtaletekstene på høring. Demokrati tar tid. Et tids- og ressursbesparende forslag vil derfor være en grundig demokratisk debatt rundt malen for avtalene. En endelig stortingsbehandling må, som andre saker, tuftes på konsekvensutredning, høringsuttalelser og en skikkelig debatt mellom ulike interessegrupper. Et slikt krav er derfor en demokratisk debatt om malen.

Demokratiske prosesser er tidkrevende. De hurtige prosessene med kjappe forhandlinger og behandlinger er derfor urovekkende. At NHD uttaler det er grunn til å tro at forhandlingene med de tidligere østblokklandene Albania og Serbia vil gå fort da forhandlingene med andre østeuropeiske land har gjort det⁶⁹, er bekymringsverdig. Hvordan kan det være et politisk mål at forhandlingene skal gå fortest mulig når vi vet at demokratiske prosesser der avtalenes innhold blir diskutert skikkelig i de folkevalgte organer, tar tid.

5.4 Frihandelsavtalene bryter med norsk utenrikspolitikk

Den norske handelspolitikken er definert av regjeringen i erklæringen Soria Moria II⁷⁰. Følge erklæringen vil regjeringen "legge til grunn at WTO-avtaleverket ikke må ta fra fattige land styringsrett og virkemidler som har vært viktige for å utvikle vårt eget samfunn til et velferdssamfunn". Siden regjeringen er opptatt av koherens i utviklingen må vi anta at dette prinsippet også gjelder for de regionale og bilaterale frihandelsavtalene. Som vist i kapittel 1 inneholder avtalene flere klausuler som vil ta frata avtalepartene muligheten til å benytte seg av de samme utviklingspolitiske verktøyene som Norge brukte da vi bygde vårt velferdssamfunn. Avtalene bryter altså med denne visjonen. Videre vil regjeringen arbeide for ikke inngå avtaler som strider mot WTO-regelverket. Som vist i første kapittel går avtalene mye lengre enn WTO og er i konflikt med intensjonene i WTO om ulik og spesiell behandling for fattige land. En av de fleksibilitetene som er gitt fattige land i WTO, og som har vært viktig for folkevalgte i Norge - både innenfor regjeringen og opposisjonen - er retten til å produsere medisin selv om den er patentert. Ifølge Soria Moria II er "regjeringens posisjon er at handelsavtalene ikke må innskrenke partenes adgang til å gi tvangslisenser

⁶⁹ Fakta-ark: Handelsavtaler. Tilgjengelig på: www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/pressesenter/fakta-ark/fakta-ark-handelsavtaler.html?id=624726 30.11.10

⁷⁰ Politisk plattform for flertallsregjeringen 2009-2013. Tilgjengelig på: www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/rapporter/2009/politisk-plattform-for-flertallsregjerin.html?id=579058 20.02.11

for legemidler etter TRIPS-avtalen”. Temaet var også det som skapte størst debatt på Stortinget da EFTA konvensjonen ble revidert i 2001. Ifølge Utenriksdepartementet hadde Norge og Sveits motsetningsfylte interesser på dette feltet. Sveits med sin store farmasøytiske industri hadde interesser i sterk beskyttelse av immaterielle rettigheter, mens Norge i internasjonal sammenheng har gått til orde for fattige land sin tilgang på billige medisiner. Ifølge Stortingsproposisjon nr. 10 (2001-2002) ”omfatter den reviderte EFTA-konvensjonen ingen spesielle begrensninger i adgangen til tvangslisensiering”. Som vist i innledningen vil klausulen om dataeksklusivitet kunne uthule retten til tvangslisensiering. De avtalene som inkluderer prinsippet om dataeksklusivitet står altså i direkte konflikt med det som blir formulert som et av hovedformålene for Norge i utviklingen av en ny EFTA konvensjon. Det som så ut til å være et ufravikelig krav fra norsk side, ser ikke ut til å bli respektert i forhandlingene med tredjepartsland. I møte med ulike stortingsgrupper har arbeidet med Colombia-avtalen vist at ansvarlige politikere har hatt manglende innsikt i handelsavtalenes innhold. Dersom Stortinget hadde vært bedre informert hadde kanskje TRIPS pluss elementer, som dataeksklusivitet, blitt stoppet.

5.5 Selskap kan stevne stater

Som vist i kapittel 3 har det på internasjonalt nivå vært sterke interesser for avtaler med tvisteløsningsmekanismer der selskap kan stevne stater for brudd på avtalene. Begrunnelsen har blant annet vært at enkelte avtaleland har så svake rettsstater at man ikke kan stole på rettsvesenet. Vi undrer oss over hvorvidt Norge burde gå i forhandlinger med stater vi åpenbart ikke har tillit til. Dersom man ikke har tillit nok til en stat til å kunne benytte seg av det eksisterende rettsapparatet, så burde man heller ikke inngå i forhandlinger.

Da avtaleutkastet fra OECD til en multilateral investeringsavtale (MAI) kom og den globale mobiliseringen tok fart, uttrykte et bredt spekter av norske politikere at det var bra at forhandlingene havarerte. Men som vist kom temaet opp igjen da NHD lanserte modellavtalen for investeringer i 2008. Modellavtalen som ble svært sterkt kritisert da den kom ut på høring, har ikke blitt behandlet videre av våre folkevalgte. På grunnlag av diskusjonen i kapittel 3 bør regjeringen forkaste modellavtalen. Frihandelsavtalene inneholder imidlertid også klausuler om investeringsbeskyttelse. En av avtalene, EFTA-Singapore, legger opp til at selskap kan stevne stater.

5.6 Demokratisering

Den rødgrønne regjeringen erklærte da den ble gjenvalgt i 2009 at den ville arbeide for økt ”åpenhet i EFTA-prosessene”, en visjon som etter denne rapporten å dømme er nødvendig. Dette er et viktig mål. Med bakgrunn i rapporten vil vi tilråde:

- At det blir gjennomført konsekvensanalyser av avtalene - fra et miljømessig og sosialt så vel som økonomisk perspektiv. Analysene må gjennomføres av uavhengige instanser og vurdere konsekvenser for Norge så vel for tredjepartsland

- At malen som ligger til grunne for avtalene, blir grundig diskutert på Stortinget og sett i sammenheng med regjeringens øvrige handelspolitikk og at malen ut fra diskusjonen blant de folkevalgte og ut fra høringsuttalelser blant norske interessegrupper, blir revidert.
- At frihandelsavtalene kommer inn under UD slik at det blir større koherens i norsk handelspolitikk
- At BITS blir forkastet og at avtalen med Singapore revideres

Handelskampanjen c/o Utviklingsfondet

Miljøhuset | Grensen 9b | 0159 Oslo | Telefon: 23 10 96 00 | Telefaks: 23 10 96 01

E-post: handelskampanjen@handelskampanjen.no | www.handelskampanjen.no

ISBN: 978-82-998662-2-4

