

Rapport fra Handelskampanjen

FRIHANDELSAVTALEN NORGE - KINA: En bekymringsmelding



9 78074

HANDELSKAMPANJEN

Rapport om forhandlingene om en bilateral frihandelsavtale mellom Norge og Kina
Publisert av Handelskampanjen i mars 2011

Forfatter: Emilie Ekeberg

Foto på forsiden: Nærings- og Handelsdepartementet

Handelskampanjen samler organisasjoner fra bonde-, fag-, miljø- og solidaritetsbevegelsen.

Medlemmer av handelskampanjen: Attac, Fagforbundet, For velferdsstaten, Handel og Kontor, Latin-Amerikagruppene i Norge, Natur og Ungdom, Nei til EU, Norges Bondelag, Norges Bondekvinneforbund, Noregs Bygdeungdomslag, Norsk Bonde- og Småbrukarlag, OIKOS – økologisk landslag, PRESS, Utviklingsfondet og Spire.

Innholdet i rapporten står for forfatterens regning.

© Handelskampanjen. Innholdet kan brukes fritt med henvisning til utgiver og forfatter

ISBN 978-82-998662-1-7

www.handelskampanjen.no

Innhold

Forord	4
Innledning	5
1. Kina: U-land og økonomisk stormakt	6
1.1 Overgangen til en åpen markedsøkonomi	6
1.2 Kinesisk «Go Abroad»-strategi	6
2. Når alt blir handel	8
2.1 Investeringsbeskyttelse	8
2.1.1 Kontroversiell innskrenkning av politisk handlingsrom	8
2.1.2. Kinesisk modellavtale	9
2.1.3 Uvisse konsekvenser	9
2.2 Varer, tjenester og immaterielle rettigheter	11
2.2.1 Industrivarer og landbruk	11
2.2.2 Når utdanning blir en handelsvare	12
2.2.3 TRIPS +	12
2.3 Menneskerettigheter og miljø	13
2.3.1 Grove menneskerettighetsbrudd	13
3. Hemmelighold	14

Bokser

Boks 1. Dette er ICSID	10
Boks 2. Vattenfall vs. Tyskland	11

Forord

Bilaterale handelsavtaler som Norge forhandler om, får liten oppmerksomhet i media, og forhandlingene foregår uten offentlig innsyn og normale demokratiske prosesser. Det er ikke kjent verken hva Norge eller landene det forhandles med krever eller ønsker å oppnå i forhandlingen. De norske standpunktene har ikke vært gjenstand for noen offentlig debatt eller høringer før de fremmes overfor landene det forhandles med, og det foretas ikke konsekvensutredninger av hva slike avtaler kan føre til. Når Nærings- og handelsministeren og andre representanter for regjeringen uttaler seg om slike avtaler, så snakker de alltid om mulighetene de gir for norsk næringsliv. Men det er bare én side ved dem. Det er også et spørsmål om avtalene kan ha negative konsekvenser, enten for folk i landene avtalene inngås med eller for folk i Norge.

De fleste slike avtaler som hittil er inngått, har fått små konsekvenser for Norge. Men nå forhandler Norge om bilaterale frihandelsavtaler bl.a. med gigantene India og Kina, og Russland står for tur. Frihandelsavtaler med dem kan få store negative konsekvenser for viktige næringer og befolkningsgrupper i Norge, i tillegg til at de kan gi bedre vilkår for enkelte norske bedrifter. Internasjonale handelsavtaler handler like mye om innenrikspolitikk som utenrikspolitikk. Det burde vært utredet og diskutert bl.a. konsekvensene av eventuelle store utenlandske oppkjøp av norske bedrifter, hva frihandel med landbruksvarer fra Kina og India vil bety for norsk landbruk, og hva betingelsen bør være for en eventuell åpning for økt arbeidsinnvandring fra disse landene. Og er det overhodet akseptabelt at utenlandske bedrifter skal kunne saksøke Norge for forverrede økonomiske betingelser dersom for eksempel lover for å verne helse og/eller miljø blir innskjerpet? Dette er bare noen eksempler på hva det nå forhandles om.

Bilaterale frihandelsavtaler som Norge inngår, kan selvsagt få både positive og negative konsekvenser for ulike næringer, tjenestetilbud og befolkningsgrupper også i landene Norge inngår avtaler med. I flere av landene som Norge nå forhandler med, er mulighetene for innsyn og påvirkning fra sivilt samfunn betydelig dårligere enn i Norge. Åpenhet og demokratisk prosesser i Norge vil derfor også bidra til styrking av demokratiet og mulighetene for påvirkning fra sivilt samfunn i de landene Norge forhandler med. Dette gjelder ikke minst i forhold til forhandlingene med Kina som denne rapporten omhandler.

Handelskampanjen er glad for at vi kan legge fram denne rapporten om den bilaterale frihandelsavtalen som det nå forhandles om mellom Kina og Norge. Rapporten er skrevet på oppdrag fra Handelskampanjen av Emilie Ekeberg. Rapporten gir mye verdifull kunnskap om hva det nå forhandles om og mulige konsekvenser av en slik avtale. Vi håper den vil føre til mer åpenhet og debatt om disse viktige forhandlingene.

Handelskampanjen har i samarbeid med andre organisasjoner utarbeidet fire krav til regjeringen i tilknytning til forhandlingene om bilaterale frihandelsavtaler. Organisasjonene krever at

- utkast til norske forhandlingsstandpunkt offentliggjøres og gjennomgår en demokratisk behandling, samt at Norge offentliggjør forhandlingspartneres krav til Norge.
- det gjennomføres uavhengige konsekvensanalyser med et økonomisk, sosialt og miljømessig perspektiv, av avtaler det forhandles om.
- avtaleutkast sendes ut på offentlig høring,
- avtaler ikke inngås dersom en stor bredde av sivilsamfunnsorganisasjoner i landet det forhandles med, går imot avtalen.

Mars 2011

Aksel Nærstad

Leder i Handelskampanjen

Innledning

I september 2008 inngikk daværende nærings- og handelsminister Sylvia Brustad en avtale med Kinas visehandelsminister Hong Qiu om å starte opp forhandlinger om en bilateral frihandelsavtale mellom Kina og Norge. Avtalen ligger an til å bli den første bilaterale handelsavtalen mellom Kina og et europeisk land, og er presentert som et prestisjeprojekt for nærings- og handelsminister Trond Giske, og den norske regjeringen. Det har til nå vært gjennomført åtte forhandlingsrunder. En niende forhandlingsrunde var opprinnelig ment å finne sted i desember 2010. Samme måned utdelte Nobelkomiteen fredsprisen til den kinesiske dissidenten Liu Xiaobo, og den niende forhandlingsrunden ble utsatt på ubestemt tid.

De siste årene har verden sett en voldsom økning i antallet av bilaterale frihandelsavtaler. Parallelt med at forhandlingene i Verdens Handelsorganisasjon, WTO, har stått i stampe i et tiår, har det blitt en stadig sterkere trend at enkeltland, eller blokker av land, inngår avtaler om handelsliberalisering som går lengre enn det eksisterende WTO-regelverket. Disse avtalene inngås ofte mellom ett eller flere rike land, og ett eller flere fattige land. Også i Norge har bilaterale frihandelsavtaler blitt en hovedprioritet, og Norge har de siste årene arbeidet for å få på plass slike avtaler med land som India, Colombia, Ukraina, Vietnam og Russland.

Norge forhandler vanligvis slike frihandelsavtaler sammen med de andre medlemslandene i EFTA, Sveits, Island og Liechtenstein. De pågående forhandlingene med Kina skiller seg ut ved at Norge forhandler alene. Utenom en bilateral avtale mellom Norge og Færøyene fra 1992, har ikke Norge tidligere inngått slike frihandelsavtaler alene. Det innebærer at den norske regjeringen ikke skal forhandle om sine posisjoner internt i EFTA-samarbeidet, men står fritt til å definere norske forhandlingsposisjoner overfor Kina.

Til tross for at den norske regjeringen i disse forhandlingene ikke er bundet av hensynene til EFTA-partnerne, har den norske regjeringen valgt å holde sine forhandlingsposisjoner hemmelige, og gir ikke innsyn i disse til norske interesseorganisasjoner og sivilsamfunn. Det betyr at det er svært lite offentlig debatt om innholdet i forhandlingene mellom Kina og Norge. Det betyr også at denne artikkelen er basert på begrenset tilgjengelig informasjonen, som blant annet en forstudie til forhandlingene utført av det norske og det kinesiske handelsdepartement, i tillegg til notater og innspill fra ulike interesseorganisasjoner.

1. Kina: U-land og økonomisk stormakt

I forstudien som er gjennomført av det kinesiske og norske handelsdepartement kategoriseres Kina som et u-land. Det er en sannhet med modifikasjoner. Samtidig som store deler av befolkningen lever under fattigdomsgrensen, overgikk den kinesiske økonomien i 2010 den japanske, noe som gjør Kina til verdens andrestørste økonomi, kun overgått av USA. I motsetning til de fleste andre utviklingsland, er Kina en stor eksportør av kapital, og kinesiske selskaper investerer i stadig større grad i strategiske ressurser og teknologibedrifter utenlands.

1.1 Overgangen til en åpen markedsøkonomi

Kina har et kommunistisk ettpartistyre. Samtidig som kommunistpartiet fortsetter å styre landets økonomi etter femårsplaner, har Kina fra slutten av 1970-tallet gjennomført en gradvis overgang til en åpen markedsøkonomi, og i desember 2001 ble Kina medlem i Verdens Handelsorganisasjon, WTO. I tillegg til WTO-medlemskapet, har Kina de seneste årene inngått en rekke bilaterale handels- og investeringsavtaler. Flesteparten av disse er inngått med andre asiatiske land. I april 2008 underskrev Kina en bilateral frihandelsavtale med New Zealand. Denne avtalen er særlig relevant for forhandlingene mellom Norge og Kina, siden denne avtalen både er omfattende, og inneholder bestemmelser på mange av de samme områdene som det forhandles om mellom Norge og Kina, og fordi at dette er den første avtalen inngått mellom Kina og et i-land.

I tillegg til de inngåtte avtalene, forhandler Kina om avtaler med Australia, den sørafrikanske tollunion (SACU), som består av Botswana, Lesotho, Namibia, Sør-Afrika og Swaziland, og Gulf Cooperation Council, som består av Bahrain, De forente arabiske emirater, Kuwait, Oman, Qatar og Saudi-Arabia. Det ble startet forhandlinger med Island i mars 2007, men disse ble lagt på is som følge av den økonomiske krisen på Island. Kina utarbeider nå forstudier til forhandlinger med India, Korea, Japan og Sveits.

I tillegg til handelsavtaler, har Kina også inngått en lang rekke bilaterale investeringsavtaler, som definerer rettigheter og plikter for utenlandske investorer i landet, og for kinesiske selskapers investeringer i partnerlandet. Kina hadde i midten av 2008 inngått bilaterale investeringsavtaler med 126 stater¹, og landet tiltrekker seg utenlandsinvesteringer i stor grad. Siden 2002 har Kina vært det landet i verden som tiltrekker seg den største mengden utenlandsinvesteringer årlig. Det pågår nå forhandlinger om bilaterale investeringsavtaler mellom både Kina og EU, og Kina og USA.

1.2 Kinesisk «Go Abroad»-strategi

En nyere trend er at kinesiske storselskaper også i stadig større grad investerer i utlandet. Fra 2005 har det vært en voldsom økning i kinesiske selskapers utenlandsinvesteringer, som følge av regjeringens «go abroad-strategi». Kina er nå det utviklingslandet som har størst andel utenlandsinvesteringer. Særlig kinesiske selskapers investeringer i afrikanske land har skapt debatt om Kina som en ny økonomisk storaktør, men kinesiske selskaper investerer også i Europa. Tidligere i år ble Elkem, med 1.500 ansatte i Norge, kjøpt opp av selskapet China National Bluestar, som eies 80 prosent av det statlige kinesiske selskapet ChemChina. I forbindelse med salget av Elkem uttalte LO-leder Roar Flåthen at salget vill bli en prøvestein for hvordan Kina vil opptre som investor i Norge.

1 Gallagher, Norah et al.: Chinese Investment Treaties: Policies and Practice. Oxford, 2009. Section 1.01

De kinesiske storselskapene er hovedsakelig, og i stadig større grad, organisert som børsnoterte selskaper med staten som største eier, på samme måte som for eksempel Statoil. Likevel er den kinesiske staten en langt mer aktiv eier enn den norske, og selskapene investerer strategisk for å sikre seg tilgang til blant annet nødvendige naturressurser som Kina trenger for å fortsette sin økonomiske vekst.

2. Når alt blir handel

Det er en generell trend at de bilaterale frihandelsavtalene blir stadig mer omfattende, og dekker stadig flere samfunnsområder. I de pågående forhandlingene mellom Kina og Norge forhandles det om handel med varer og tjenester, immaterielle rettigheter, investeringsbeskyttelse, ikke-tollmessige handelshindringer og bærekraftig utvikling i form av bestemmelser for miljø og arbeidsrettigheter.

Handelen mellom Norge og Kina har økt kraftig de seneste årene. Kina er nå Norges viktigste handelspartner i Asia, både på import og eksportsiden, og Kina er Norges største importør utenfor EU. Investeringene mellom Norge og Kina er ganske beskjedne i sammenligning, men i forstudien til frihandelsavtalen understreker partene at det er stort potensial for økte investeringer mellom landene, og investeringsbeskyttelse er en viktig del av forhandlingene.

2.1 Investeringsbeskyttelse

Det er en internasjonal trend at investeringsbeskyttelsesavtaler i stadig større grad tas inn som del av bilaterale handelsavtaler, slik som i forhandlingene mellom Norge og Kina.

Investeringsbeskyttelsesavtaler er avtaler mellom stater, som fastsetter rettigheter for private investorer i partnerlandet. De inneholder vanligvis bestemmelser om ikke-diskriminering mellom utenlandske og nasjonale selskaper, kompensasjon i tilfelle av ekspropriasjon, og adgang til å løse eventuelle tvister med vertslandet ved et internasjonalt voldgiftstribunal. I sin opprinnelige betydning betyr ekspropriasjon at myndigheter inndrar eller konfiskerer et stykke privat eiendom. Dette begrepet har imidlertid fått utvidet betydning i internasjonale investeringsavtaler, til også å inkludere tappt fortjeneste på investeringer som følge av politiske reguleringer som begrenser fremtidige muligheter for fortjeneste. Bestemmelsene om tvisteløsning gir transnasjonale selskaper rett til å prøve en regjeringens sosiale, miljømessige eller økonomiske reguleringer ved en domstol, der disse reguleringene menes å innebære tappt profitt på en investering i landet. De vanligste tvisteløsningsbestemmelsene gir utenlandske investorer rett til å saksøke stater ved en domstol utenfor det nasjonale rettssystem, oftest det internasjonale voldgiftstribunalet ICSID, som drives i regi av Verdensbanken.

2.1.1 Kontroversiell innskrenkning av politisk handlingsrom

Med styrkingen av utenlandske investorers rettigheter til å utfordre nasjonal lovutvikling i et ikke-nasjonalt domssystem, har avtaler om investeringsbeskyttelse vært kontroversielle. På 1990-tallet forsøkte man å forhandle frem en multilateral avtale om nettopp investeringsbeskyttelse i WTO. Når det mislyktes på grunn av stor motstand fra utviklingslandene, forsøkte OECD-landene å lage en felles investeringsavtale, den såkalte MAI-avtalen. Denne avtalen ble kritisert for å begrense stateres politiske handlingsrom til å drive en sosialt og økologisk bærekraftig utviklingspolitikk, og forsøket på å lage en slik felles avtale ble lagt på is i 1998. Som følge av motstanden mot MAI-avtalen, har ikke Norge forhandlet slike avtaler med andre stater siden midten av 1990-tallet².

² Unntak er frihandelsavtalen mellom Efta og Singapore fra 2002, som inneholder slike bestemmelser.

I 2008 sendte den norske regjeringen imidlertid ut et forslag til en modellavtale for investeringsbeskyttelse på høring. Modellavtalen var ment som et rammeverk for avtaler mellom Norge og utviklingsland. Også denne modellavtalen var kontroversiell, og i høringsrunden ble den møtt av kritikk, både fra norske og internasjonale sosiale bevegelser og NGO'er³. Mange av disse mente at avtalen ville gi utenlandske selskaper rettigheter på bekostning av demokratisk og politisk handlingsrom til å føre en bærekraftig utviklingspolitikk. Næringslivet og næringslivets interesseorganisasjoner, på sin side, mente at avtalen ikke ga norske selskaper samme grad av investeringsbeskyttelse som konkurrentene fra andre land. Næringslivets organisasjoner var særlig misfornøyd med at selskapene, i tilfelle av en eventuell retts sak mot partnerlandet, først måtte prøve saken i det nasjonale retts systemet før saken kunne bringes inn for en ekstern domstol. De var også misfornøyd med at modellavtalen ikke inneholdt såkalte paraplybestemmelser, som gir selskaper mulighet til å bringe inn saker for domstolen som innebærer brudd på kontrakten selskapet har inngått med vertslandet, i tillegg til brudd på selve investeringsbeskyttelsesavtalen.

Etter høringsrunden ble modellavtalen lagt på is, som følge av misnøye med avtalens bestemmelser fra så vel interesseorganisasjoner som frivillige organisasjoner, både norske og internasjonale, og internt i regjeringen. I stedet gikk regjeringen inn for en ad hoc-løsning. I regjeringserklæringen fra 2009, Soria Moria II, åpnet regjeringen for å ta inn bestemmelser om investeringsbeskyttelse i bilaterale handelsavtaler med fire land: India, Ukraina, Russland og Kina. Forslag til norske posisjoner på investeringsbeskyttelse i forhandlingene med Kina er utarbeidet av Nærings- og Handelsdepartementet, og regjeringen behandlet forslaget fra departementet i oktober 2010. Det gis ikke offentlig innsyn i disse posisjonene, men mye tyder på at disse inneholder bestemmelser om ekstern investor/stat tvisteløsning.

2.1.2 Kinesisk modellavtale

I motsetning til Norge, har den kinesiske staten en offisiell og offentlig tilgjengelig modellavtale⁴ for investeringsbeskyttelse, som i noen grad gjør de kinesiske posisjonene kjent. Den kinesiske modellavtalen, som er fra 1997, er i all hovedsak lik de typiske europeiske investeringsbeskyttelsesavtalene, og også den inneholder bestemmelser om ekstern investor/stat tvisteløsning gjennom ICSID.

Kina ble medlem av ICSID først i 1993, og til tross for at modellavtalen er fra 1997, har Kina først nylig begynt å inngå avtaler med ICSID-tvisteløsning. I dag har Kina en rekke bilaterale investeringsavtaler med slike bestemmelser, og også frihandelsavtalen mellom Kina og New Zealand, fra 2008, inneholder bestemmelser om investeringsbeskyttelse og regler for ekstern investor/stat tvisteløsning gjennom ICSID.

³ Høringssvarene kan leses på nettsidene til Nærings og Handelsdepartementet, på adressen: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/Horinger/Horingsdokumenter/2008/Horing--Modell-for-investeringsavtaler/-4.html?id=496026>

⁴ Denne kan blant annet finnes i engelsk oversettelse i appendix til Gallagher, Norah et al: Chinese Investment Treaties – Policies and Practice. Oxford University Press, 2009.

2.1.3 Uvisse konsekvenser

Så langt har Kina ikke vært part i noen tvistesaker ved domstolen, men dette må forventes å være i endring. Gitt den dramatiske veksten i utenlandsinvesteringer i Kina, dermed følgende fremvekst av investor/stat uenigheter i landet, kinesiske selskapers «Go abroad»-strategi, og den generelle og voldsomme økning i antall saker som meldes inn for ICSID (se faktaboks «Dette er ICSID»), kan det forventes at vi vil se et økende antall saker som involverer sentrale eller lokale myndigheter i Kina, i tillegg til kinesiske storselskaper med sterkt statlig eierskap, ved domstolen.

Det er uvisst hva konsekvensene for Norge vil bli av en slik utvikling. Så langt har landene som er blitt saksøkt ved ICSID i all hovedsak vært utviklingsland, men de siste årene har også rike land blitt brakt inn for domstolen (Se faktaboks «Vattenfall vs Tyskland»). Når rike land nå inngår en rekke handels- og investeringsavtaler med store u-land med raskt voksende økonomier, som Brasil, India og Kina, må det forventes at det fremover vil bli en langt større grad av gjensidighet i disse avtalene enn tidligere, hvor avtalene først og fremst handlet om vestlige selskapers investeringsbeskyttelse i fattige land.

Boks 1.⁵

Dette er ICSID:

- Omtrent to tredjedeler av alle tvister om investeringsbeskyttelse føres ved International Center for the Settlement of Investor Disputes, ICSID, som er en del av Verdensbanken.
- De siste årene har antallet saker ført ved ICSID steget voldsomt. Totalt har ICSID siden opprettelsen i 1966 registrert 331 innmeldte saker. Frem til slutten av 1990-tallet ble det årlig registrert mellom 0 og 4 saker. Fra 2003 og frem til i dag har det årlig vært registrert rundt 30 saker, med 37 innmeldte saker i 2007.
- Så langt er det først og fremst utviklingsland som har blitt saksøkt via Icsid. Bare seks prosent av sakene har vært ført mot land i Vest-Europa eller Nord-Amerika. Til sammenligning har 17 prosent av sakene ført ved Icsid så langt vært mot et land i Afrika sør for Sahara, 30 prosent har vært ført mot land i Sør-Amerika, og 22 prosent av sakene har vært ført mot stater i Øst-Europa og Sentral-Asia.
- Nesten halvparten av sakene er innen tjenestesektoren. Også gruvedrift og olje- og gassutvinning er sektorer som står for et stort antall av ICSID-sakene.
- I tyve prosent av sakene er saksøker et selskap som rangeres blant verdens 500 største.
- Syv saker har vært ført hvor selskapet som saksøker har en inntjening som er større enn bruttonasjonalproduktet til staten som saksøkes.
- I 70 prosent av sakene når investoren frem med sitt søksmål, gjennom forlik i eller utenfor rettssalen. Omtrent 60 prosent av sakene avgjøres av tribunalet, og omtrent 40 prosent av sakene avgjøres ved forlik utenfor tribunalet.
- Rapportene fra sakene hemmeligholdes så lenge en av partene krever dette, og ingen av rettssakene har så langt vært åpne for offentligheten.

5 Kilder: The ICSID Caseload, Statistics, issue 2011-01, og Bretton Woods Project: <http://www.brettonwoodsproject.org/art-564868>

Boks 2.⁶**Vattenfall vs. Tyskland**

De fleste tvistene som har vært ført ved Icsid, har vært ført mot utviklingsland. En nyere sak 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 Elben.

2.2 Varer, tjenester og immaterielle rettigheter

2.2.1 Industrivarer og landbruk

Norgeeksporterer først og fremst råvarer til Kina, som fisk og sjømat, metaller, industrimaskiner, kunstgjødsel og olje. Importen fra Kina til Norge består først og fremst av billige forbruks- og industrivarer, særlig klær, leker, møbler, PC'er og telekommunikasjonsprodukter, og elektronikk. Tollsatsene på varene Norge eksporterer til Kina ligger på omtrent 9 prosent, og noe høyere for fisk, med tollsatser på cirka 11 prosent. Varene som importeres til Norge fra Kina har stort sett nulltoll, mens klær som importeres har rundt 11 prosent toll.

I de bilaterale forhandlingene med Kina følges vanlig WTO-praksis, der fisk forhandles på lik linje med industrivarer⁷, og ikke som del av forhandlingene om landbruksvarer. Handel med landbruksvarer er et viktig tema i forhandlingene. Norge har høye tollsatser på mange landbruksprodukter, og Kina ønsker økt markedsadgang. Handelen med landbruksvarer mellom Norge og Kina har økt de seneste årene, spesielt Norges import av landbruksvarer fra Kina. Norge importerer primært frukt og grønnsaker, korn, sukker og honning fra Kina. Den norske eksporten består stort sett av dyrefor. I 2006 importerte Norge landbruksprodukter fra Kina til en verdi av 24,5 millioner USD, mens Norge eksporterte varer til en verdi av 2,5 millioner USD⁸.

Til tross for at den kinesiske eksporten til Norge har økt de seneste årene, er Norge ikke en viktig handelspartner for Kina innen landbruksvarer. Man kan derfor spørre seg om kravene om markedsadgang langt på vei er forhandlingsstrategiske, heller enn et uttrykk for at Kina er opptatt av markedsadgang for sine landbruksvarer til Norge. Fra NHO sin side har det også blitt poengtert at siden Norge i utgangspunktet stort sett ikke har toll på import av industrivarer, bør Norge tilby bedre adgang på landbruksvarer, for selv å få bedre markedsadgang på industrivaresiden (som også inkluderer fisk og sjømat) i Kina⁹.

6 Kilder: IISD, 2009: "Background Paper on Vattenfall v. Germany Arbitration". S2B Investment Group, 2011: "Change EU investment policy – now is the time!"

7 I WTO forhandles fisk under NAMA-avtalen (Non-Agricultural Market Access)

8 Norway – China Joint Feasibility Study, s. 45 – 47. Forstudien kan lastes ned fra nettsidene til Nærings- og Handelsdepartementet.

9 Notat til Nærings- og Handelsdepartementet fra NHO, datert 15. april 2010

2.2.2 Når utdanning blir en handelsvare

I tillegg til varehandelen, forhandler partene om handel med tjenester, der de viktigste sektorene i følge forstudien er flyreiser, båttransport, energitjenester, ingeniørtjenester, utdanning og turisme. Næringslivets Hovedorganisasjon, NHO, ønsker at maritime tjenester, energitjenester og telekommunikasjon prioriteres fra norsk side i forhandlingene¹⁰.

Særlig handelsliberalisering innen utdanning er et kontroversielt tema. Den norske regjeringen har tidligere, i de multilaterale forhandlingene om en avtale for liberalisering av tjenester, WTO's GATS-avtale, stilt krav til fattige land om at de må gi utenlandske selskaper markedsadgang til sin utdanningssektor. I 2005 trakk imidlertid den rød-grønne regjeringen disse kravene, med denne begrunnelsen: «Når det gjelder handel med tjenester innen rammen av GATS-avtalen vil Regjeringen gjennomgå og revurdere de norske posisjonene. Norge skal ikke fremme krav overfor fattige land som kan innebære en svekkelse av mulighetene til å utvikle sterke offentlige tjenester innen helse og utdanning, og heller ikke gå inn for en avtale som kan presse fram privatisering av offentlige tjenester i Norge.»¹¹

Forstudien til frihandelsavtalen mellom Norge og Kina gir ikke mye informasjon om hva som er innholdet i forhandlingene om utdanningstjenester, men det er nevnt i forstudien at Kina tillater utenlandsk eierskap innen fellesskolen (joint school), med referanse til Kinas tiltredelsesprotokoll til WTO. Ifølge forstudien er det et mål at »den fremtidige frihandelsavtale vil forbedre det bilaterale samarbeidet mellom Norge og Kina innen utdanning og forskning, og fasilitere en økt bevegelse for studenter og ansatte i utdanningssektoren»¹².

Tjenesteforhandlingene handler både om å øke selve handelen med tjenester, og om å gjøre det lettere for selskaper som selger ulike tjenester å etablere seg i partnerlandet, dvs investeringsrett. NHO ønsker at forhandlingene skal føre til at kinesiske myndigheter fjerner eksisterende krav i en rekke sektorer om såkalt «joint venture», krav om at utenlandske selskaper må gå sammen med nasjonale bedrifter for å drive virksomhet, i tillegg til at de ønsker at krav om «lokalt innhold», altså at utenlandske bedrifter benytter seg av lokal leverandørindustri og arbeidskraft, minimeres, for å få flere norske bedrifter til å investere i landet¹³¹⁴.

2.2.3 TRIPS +

Også immaterielle rettigheter, som patenter, varemerker og opphavsrett forhandles som en del av avtalen. Særlig innen medisin er bestemmelser om patentrettigheter kontroversielle, fordi patentrettighetene til medisinprodusentene fører til at mennesker i fattige land mister tilgang til billigere og livsviktige kopimedisiner, som følge av bestemmelsene. Dette området er regulert i WTOs TRIPS-avtale, som både Norge og Kina er tilsluttet. I de bilaterale forhandlingene forhandler partene derfor om såkalte TRIPS+ bestemmelser, som innebærer en ytterligere liberalisering enn WTO-reglene. Den kinesiske modellavtalen for investeringsbeskyttelse (se avsnitt 3.1.2) inneholder et eget avsnitt om immaterielle rettigheter.

10 ibid

11 Soria Moria-erklæringen 2005

12 Norway - China Joint Feasibility Study, s. 64 (min oversettelse).

13 Lignende krav til utenlandske selskaper har vært en sentral del av den norske oljepolitikken, for å sikre nasjonalt eierskap. Se rapporten «The Norwegian Oil Experience: A toolbox for managing resources?» av Helge Ryggvik. Rapporten kan lastes ned på adressen: <http://www.latin-amerikagruppene.no/Artikler/12430.html>

14 Notat til Nærings- og Handelsdepartementet fra NHO, datert 15. april 2010

2.3 Menneskerettigheter og miljø

Ifølge forstudien er det et mål at frihandelsavtalen mellom Norge og Kina skal bidra til å redusere CO₂-gass utslipp, ved å fjerne tollbarrierer på handel med miljøvennlige varer og tjenester, og få til teknologiutveksling innenfor miljøvennlig teknologi og fornybare energikilder. Det forhandles om et eget miljøkapittel, og det er et uttalt mål at frihandelsavtalen med Kina skal sette en ny standard for å inkorporere miljøhensyn i bilaterale frihandelsavtaler.

Parallellt med forhandlingene mellom Norge og Kina, har miljøverndepartementet satt i gang en miljøkonsekvensanalyse av en kommende frihandelsavtale mellom landene. Forskerne som er satt til å utføre konsekvensanalysen har dog ikke tilgang til norske forhandlingsposisjoner, og konsekvensanalysen må derfor baseres på antatte posisjoner og bestemmelser, og effektene av disse, både på fysisk miljø, og på mulighet for framtidig miljøreguleringer.

2.3.1 Grove menneskerettighetsbrudd

Menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter er ikke viet mye plass i forstudien. Samtidig som Kinas økonomiske vekst har skutt i været, rapporterer menneskerettighetsorganisasjonen Amnesty International i sin årsrapport for Kina i 2010¹⁵ at den kinesiske staten det siste året har strammet inn ytterligere på ytringsfrihet, forsamlingsfrihet og organisasjonsfrihet. Samtidig har man misnøye med arbeidsledighet, stigende økonomiske forskjeller og manglende velferdstilbudd ført til flere streiker og protester i Kina de seneste årene.

Amnesty International rapporterer også om at menneskerettighetsaktivister settes i husarrest og utsettes for forsvinninger. Fortsatt rapporteres det om at den kinesiske staten bruker tortur mot politiske dissidenter. Kina har også en omfattende bruk av dødsstraff, men statistikken over antall personer som utsettes for denne straffen er klassifisert som en statshemmelighet av den kinesiske regjeringen.

Til tross for at den kinesiske staten er ansvarlig for grove brudd på menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter, er det lite som tyder på at behovet for å sikre nettopp menneskerettigheter og arbeidstakerrettigheter får mye plass i frihandelsavtalen mellom partene. Fra norsk side presser LO på for at respekten for arbeidstakerrettigheter skal tas inn i selve avtaleteksten. NHO på sin side mener ikke at slike bestemmelser skal tas inn i avtalen: «NHO finner det fortsatt ønskelig at det innarbeides en henvisning til respekten for grunnleggende arbeidsstandarder i frihandelsavtalenes fortaler, men finner det ikke riktig eller hensiktsmessig at dette forsøkes presset inn i de juridisk forpliktende bestemmelsene, fordi dette er svært kontroversielt, vil virke negativt inn på hele forhandlingsklimaet og kan misbrukes i proteksjonistisk øyemed.»¹⁶ NHO foreslår at regjeringen skal inngå en separat avtale om arbeidstakerrettigheter med Kina, etter modell fra New Zealand, som inngikk en slik avtale med Kina samme dag som den bilaterale frihandelsavtalen mellom landene ble undertegnet.

15 <http://www.amnesty.org/en/region/china/report-2010>

16 Notat til Nærings- og Handelsdepartementet fra NHO, datert 15. april 2010

3. Hemmelighold

En frihandelsavtale med Kina vil få konsekvenser for befolkningen såvel i Kina som i Norge. Det er uvisst i hvilken grad disse konsekvensene, positive eller negative, vil slå ut for ulike befolkningsgrupper og interesser, i begge landene. Det er ingen demokratisk debatt om bestemmelsene som inngås, fordi posisjoner og krav som legges fram i forhandlingene er unntatt offentligheten.

Det er først når avtalen er ferdigforhandlet mellom partene at innholdet gjøres offentlig kjent. Avtalen vil da bli lagt fram for Stortinget til ratifisering, og Stortinget må godkjenne eller forkaste hele avtalen under ett, uten å ha mulighet til å endre på enkeltbestemmelser i avtalen. Det er imidlertid nå disse bestemmelsene utformes, både i diskusjonene om norske posisjoner innad i regjeringen, og i forhandlingene mellom partene.

Bestemmelser om investeringsbeskyttelse og ekstern tvisteløsning, som i praksis vil si at kinesiske storselskaper får adgang til å saksøke den norske staten ved en domstol utenfor det nasjonale rettssystem, vil kunne få negative konsekvenser for folkevalgtes politiske handlingsrom til å gjennomføre nødvendige fremtidige reguleringer. Til tross for at den norske modellavtalen som inneholdt bestemmelser om ekstern tvisteløsning ble lagt i skuffen uten ytterligere behandling (se avsnitt 3.1.1), forhandles det nå om slike bestemmelser, uten offentlig debatt eller mandat.

www.handelskampanjen.no



HANDELSKAMPANJEN

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 978-82-998662-1-7