

Norske økonomiske interesser og posisjoner innen energitjenester

Handelskampanjens tekstserie
Hva er norske interesser?



HANDELSKAMPANJEN

Norske økonomiske interesser og posisjoner innen energitjenester
Handelskampanjens tekstserie: Hva er norske interesser?
Publisert av Handelskampanjen 2010

Forfatter: Linn Herning

Handelskampanjen samlerorganisasjoner 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

Layout: Helle Johnsrud

Trykking: Arkan

Opplag: 1500

ISBN: 978-82-91923-12-3

Rapporten er utgitt med støtte fra NORAD

www.handelskampanjen.no

Innhold

Forord	03
Forkortelser	04
Sammendrag	05
Utfordringer til norske myndigheter	05
1. Introduksjon	06
2. Hva er energitjenester, og hvordan forhandles det?	07
3. Norske posisjoner på energitjenester	07
3.1 Norsk deltakelse i kollektivt krav innen energitjenester i WTO	08
3.2 Norges bilaterale krav innen energitjenester i WTO	09
3.3 Debatt om de norske WTO-posisjonene	09
3.4 Energitjenester i norske/EFTA frihandelsavtaler	10
4. Norske økonomiske interesser innen energitjenester	12
5. Utviklingslands posisjoner og interesser innen energitjenester	14
5.1 Ulike grupper, ulike interesser?	14
5.2 Politisk handlingsrom og retten til å regulere	14
5.3 Oppbygning av nasjonalt næringsliv – krav om lokalt innhold	15
5.4 Klimadimensjonen av energitjenester	15
6. Avsluttende kommentar	16

Forord

Norsk petroleumpolitikk fra 1970-tallet var både basert på historisk kunnskap og erfaring med oppbygging av vannkraftsektoren, og framtidsrettet 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.

Det har skapt en svært konkurransedyktig næring for olje- og energirelaterte tjenester. Eksport av oljerelevante 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.

“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.”

Handelskampanjen har siden opprettingen jobbet for at skiftende regjeringer og Storting skal jobbe aktivt for å gi utviklingsland politisk handlingsrom til å velge virkemidler som også Norge har brukt i sin utvikling. Både i 2005 og 2009 har dette vært en del av regjeringserklæringen.

Likevel ser vi at 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 framtidig politikk i andre land med petroleumsreserver.

I denne rapporten tas det videre opp utfordringen med at begreper som teknologinøytralitet, eller råstoffnøytralitet i disse norske kravene på den ene siden kan sikre Norge mot såkalt klimaproteksjonisme fra andre land. På den andre siden kan begrepet hindre andre land i en aktiv politisk styring for å legge om til framtidens klimatilpassede teknologi- og energiformer.

I denne omleggingen møter utviklingsland norske interesser på en rekke felt: Norske selskap, norsk bistand, norske investeringsfond, og ikke minst norske handelsinteresser (Statoil, Olje for utvikling, Norfund, WTO og regionale frihandelsavtaler med flere). Rolledelingen mellom disse er ikke like tydelig. Med den voldsomt økte utvinningstakten, for heller å ha penger på bok enn ressurser i bakken, har norske oljereserver nådd toppen og er på vei nedover.

Det stiller Norge og næringen overfor flere valg: Skal Norge sikre seg tilgang til maksimal avkastning av petroleumsutvinning i andre land:

- Ved å hindre at de bruker samme virkemidler som Norge har brukt innen energisektoren?
- Ved å hindre politisk handlingsrom til en aktiv klimapolitikk og omlegging til klimanøytral teknologi og energikilde.
- Eller skal Norge legge opp til å bruke kompetansen innen nye sektorer, for eksempel nye fornybare energikilder?

For Handelskampanjen er det viktig å legge opp til en diskusjon om valg som nasjonen Norge tar både når det gjelder handels- og investeringspolitikk, utviklings- og klimapolitikk. Derfor har vi engasjert Linn Hering, som var representant i kommisjonene som utviklet NOU 2008:14, Samstemt for utvikling, til å se på de norske interesser innen energisektoren.

Hilsen Handelskampanjen
Helene Bank
Spesialrådgiver i For Velferdsstaten

Forkortelser

EFTA – European Free Trade Association

ForUM – Forum for Utvikling og Miljø

GATT – General Agreement on Trade and Tariffs

GATS – General Agreement on Trade in Services

MUL – Minst utviklede land

NHD – Nærings- og handelsdepartementet

NHO – Næringslivets hovedorganisasjon

UD – Utenriksdepartementet

UNCTAD – United Nations Conference on Trade and Development

WTO – World Trade Organization

Sammendrag

Norske myndigheter er i samarbeid med andre rike land i ferd med å utvikle et nytt internasjonalt regime for energitjenester. Gjennom Verdens handelsorganisasjon (WTO) og et sinnrikt system av bilaterale handels- og investeringsavtaler skapes et regelverk der selskapenes interesser og ønske om frie tøyler fremmes på bekostning av politiske myndigheter.

Det planlagte regimet strider med kunnskapen om balanseforholdet mellom stat og internasjonale selskaper som ligger til grunn for det norske oljeeventyret, og legger en sterk markedsfundamentalisme til grunn. Om Norge og samarbeidspartnerene får gjennomslag vil regelverket hindre ressursrike utviklingsland i å skape bærekraftige økonomiske ringvirkninger i forbindelse med utvinning av energi. Regimet står også i fare for å hindre eller forsinke en internasjonal satsing på fornybar energi.

I følge dette notatet ser det ikke ut til at norske energitjenestebedrifter anser liberalisering som en nødvendig faktor for videre internasjonal vekst. Av sentrale aktører i Norge identifiseres NHO som en av hoveddrivkreftene for liberalisering, på tross av lunken støtte fra medlemsbedriftene. Samarbeid med sentrale aktører som EU og USA har trolig også påvirket de norske posisjonene.

Utfordringer til norske myndigheter

Norske myndigheter bør rydde opp i rollene sine i forhold til internasjonal energipolitikk. I dagens situasjon ser det ut til at man anser det som uproblematisk å sitte på alle sider av bordet fordi man forutsetter en vinn-vinn situasjon. Når Norge på en å samme tid arbeider for at land skal avregulere tjenestesektoren på energi, driver energibistand for å stryke myndighetenes forvaltningskapasitet og øke ressursutnyttelsen av store energiforekomster og fremmer det norske næringslivet, oppstår det nødvendigvis situasjoner der man må velge side.

For å rydde opp bør Norge:

1. Trekke seg fra arbeidet i WTO med liberalisering av energitjenester.
2. Ikke inkludere avregulering av energitjenester som forhandlingsområde i bi-laterale frihandelsavtaler.
3. Ikke inngå bilaterale investeringsavtaler som stryker selskapers forhandlingsmakt ovenfor stater.
4. Konsentrere seg om innsatsen for å styrke ressursrike utviklingslands forhandlingskapasitet ovenfor internasjonale selskaper, og bidra til å øke de økonomiske ringvirkningene av energirikdom.
5. Være klar, tydelig og åpen om rollefordelingen mellom norske myndigheter og norsk næringsliv.

1. Introduksjon

Utformingen av et nytt regime for handel med tjenester, gjennom WTO og andre frihandelsavtaler, handler i stor grad om hva som skal være tillatt av politiske virkemidler innen nasjonal næringspolitikk, altså hvor skillet skal gå mellom marked og politikk. Hva skal kalles "handelshindre" og hva skal være aksepterte politiske virkemidler? Og hvem får bestemme?

Når det gjelder energitjenester, blir situasjonen satt på spissen. Et nytt regime for handel med energirelaterte tjenester får konsekvenser for den globale miljø- og klimakrisen. Samtidig kan konsekvensene bli store for utviklingsland. Forskjellen mellom en vellykket og en mislykket forvaltning av store energiressurser kan som kjent være totalt avgjørende for et lands økonomiske og sosiale utvikling.

Informasjonstilgangen i forbindelse med internasjonale handelsforhandlinger er ofte svært begrenset. Dette gjelder i aller høyeste grad tjenesteforhandlingene i WTO og norske frihandelsavtaler. Den sittende regjeringen skal ha ros for sine tiltak for økt informasjonstilgang, særlig gjennom muntlige redegjørelser og konsultasjoner, men dessverre er tilgangen på informasjon (særlig skriftlig) om forhandlinger, norske posisjoner og bakgrunnen for disse fortsatt begrenset.

Deler av bakgrunnsmateriale for dette notatet er kommet frem gjennom aktivt internasjonalt samarbeid fra sivilsamfunnsorganisasjoner engasjert i handelsspørsmål. Notatet er ment å skulle gi en introduksjon til debatten rundt energitjenester, og Norges posisjoner og interesser i dette. Derfor er det gjennomgående forsøkt å gi referanser til relevante informasjonskilder.

Når det gjelder kunnskapen om energitjenester i WTO, baserer det seg i stor grad på International Forum on Globalization sin rapport fra 2006 "The Other Oil war: Halliburton's Agenda at the WTO". Noen av grunnlagsdokumentene fra denne rapporten har i ettertid blitt offentliggjort. Ellers baserer notatet seg i stor grad på offisielle norske kilder, da særlig Utenriksdepartementet (UD) og Nærings- og handelsdepartementet (NHD) sine nettsider.

2. Hva er energitjenester, og hvordan forhandles det?

Energitjenester var ikke en egen sektor under GATT-regimet eller i Uruguay-runden. Forpliktelsene til liberalisering innen energitjenester gjennom WTO er derfor per i dag små og spredt i andre relaterte sektorer. Siden etableringen av WTO har det pågått et arbeid innen tjenesteforhandlingene (GATS) for å etablere energitjenester som egen sektor. Med utformingen av et kollektivt krav innen energitjenester i etterkant av ministermøtet i Hongkong i 2005, fikk dette arbeidet et oppsving.

Ettersom tjenesteforhandlingene ikke har hatt formell fremgang siden ministermøtet i 2005, er utfallet av dette arbeidet fortsatt usikkert. Særlig har det vært diskusjon rundt definisjonen av energitjenester. De sentrale, offisielle dokumentene i dette er sekretariatets bakgrunnsnotat fra 1998¹ og tilhørende kommentarer fra medlemsland, samt "Collective request in Energy Services"² og "Additional elements further to the first plurilateral meeting in Geneva". I disse dokumentene listes det opp en rekke tjenester relevant for energisektoren. Alle kjerneaktivitetene for olje- og gassproduksjon alt fra kartlegging til boring, overvåkning, videreforedling, distribuering og markedsføring er inkludert. Det kollektive kravet er også omfattende for elektrisitet, men her er strømleveranser unntatt for utviklingsland.

Liberalisering av energitjenester i et GATS-regime vil åpne for at utenlandske selskaper kan ta over samtlige kjernetjenester i forbindelse med olje, gass og elektrisitet. Forslagsstillerne fremholder at verken retten til å regulere eller eierskap til naturressurser berøres av det kollektive kravet. Allikevel er det, med begrunnelse i forslagetets omfang og innhold, grunn til å tro at en gjennomføring av dette forslaget vil legge omfattende begrensninger på myndigheters handlingsrom til å stille krav til, eller begrense, tjenestene utenlandske selskaper utfører. Om man ikke mister kontrollen over selve naturressursene, vil mulighetene for økonomiske ringvirkninger utover direkte salg, sterkt begrenses av et GATS-regelverk med formål om fri handel med tjenester.

Parallelt med forhandlingene i WTO foregår det omfattende forhandlinger om bilaterale og regionale frihandelsavtaler. Disse avtalene innebærer ofte en dypere liberalisering enn det eksisterende globale regelverket. Slike avtaler mellom utviklingsland og rike land har, blant annet fra FN-organet UNCTAD³ blitt kritisert for å være svært ufordelaktige.

I ForUM for utvikling og miljø sin rapport "Gjør som vi sier, ikke som vi gjorde"⁴ sees kravene innen energitjenester i sammenheng med den norske oljehistorien. Norge brukte i oppbygningsfasen av vårt oljeregime flere politiske virkemidler som under det foreslåtte regimet for energitjenester ville blitt klassifisert som ulovlige "handelshindre". Dette gjelder særlig næringspolitiske krav som teknologioverføring, samarbeid med norske selskaper, krav om norske ansatte og ilandføring av olje og gass i Norge.

1 "Energy services. Background Note by the Secretariat" 9. September 1998 innes på WTOs dokumenttjeneste på nett <http://docsonline.wto.org/> under "Document symbol": S/C/W/52. I denne tjenesten kan man også finne en del "communications" fra ulike land. Blant annet S/C/W/58 – Communication from the United States 20 oktober 1998, S/CSC/W/27 – Communication for the United States 18 mai 2000. Søk for eksempel på "Energy services" under "document title".

2 "Collective request in Energy Services" <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/nyh/2006/0078/ddd/pdfv/282776-energy.pdf>

3 UNCTAD "Trade and Development Report 2007 – Regional Cooperation for Development" <http://www.unctad.org/Templates/webflyer.asp?docid=8951&intItemID=2068&lang=1> Gjør som vi sier, ikke som vi gjorde. Norske krav til liberalisering av energitjenester under WTO

4 Gjør som vi sier, ikke som vi gjorde. Norske krav til liberalisering av energitjenester under WTO. <http://www.forumfor.no/Artikler/4897.html>

3. Norske posisjoner på energitjenester

“Norge har en særlig sterk interesse av at det blir best mulig markedsadgang i energisektoren”⁵.

Energitjenester er i følge UD's offisielle redegjørelser om norske posisjoner og krav i WTO ett av de sentrale områdene for Norge i tjenesteforhandlingene (GATS-forhandlingene). Norge er aktive i GATS-forhandlingene både gjennom bilaterale krav⁶ og som deltaker i det kollektive kravet fremstilt i februar 2006⁷. Samtidig forhandler Norge frihandelsavtaler i samarbeid med EFTA.

Kollektive krav er en forhandlingsmåte som ble introdusert i GATS-forhandlingene i etterkant av et vedtak på WTOs ministermøte i Hongkong desember 2005. Opprinnelig foregikk GATS-forhandlingene utelukkende gjennom bilaterale krav, men med argumentasjon om at forhandlingene gikk tregt ble det åpnet for kollektive krav. Kollektive krav innebærer at en gruppe av land går sammen om å utforme krav innen en sektor, rettet mot utvalgte enkelt land. Det var stor motstand fra utviklingsland mot å åpne for denne forhandlingsformen fordi det ville øke presset for liberalisering.

Kollektive krav gir god mulighet for organisering på ”kravstillersiden”, mens det er vanskelig å organisere seg på ”mottakersiden” ettersom kravene rettes mot enkelt land ut ifra mottakerlandenes nasjonale ”handelshindringer”.

Det kollektive kravet på energitjenester ble fremmet i februar 2006 med 11 land som deltakere på kravsidene, og med EU som koordinator for gruppen. Kravet er stilt til 23 land, hvorav hovedtyngden er såkalte energiproduserende land og ”fremvoksende økonomier”.

3.1 Norsk deltakelse i kollektivt krav innen energitjenester i WTO

Kollektive krav er en forhandlingsmåte som ble introdusert i GATS-forhandlingene i etterkant av et vedtak på WTOs ministermøte i Hongkong desember 2005. Opprinnelig foregikk GATS-forhandlingene utelukkende gjennom bilaterale krav, men med argumentasjon om at forhandlingene gikk tregt ble det åpnet for kollektive krav. Kollektive krav innebærer at en gruppe av land går sammen om å utforme krav innen en sektor, rettet mot utvalgte enkeltland. Det var stor motstand fra utviklingsland mot å åpne for denne forhandlingsformen fordi det ville øke presset for liberalisering. Kollektive krav gir god mulighet for organisering på ”kravstillersiden”, mens det er vanskelig å organisere seg på ”mottakersiden” ettersom kravene rettes mot enkelt land ut ifra mottakerlandenes nasjonale ”handelshindringer”.

Det kollektive kravet på energitjenester ble fremmet i februar 2006 med 11 land som deltakere på kravsidene, og med EU som koordinator for gruppen. Kravet er stilt til 23 land, hvorav hovedtyngden er såkalte energiproduserende land og ”fremvoksende økonomier”.

Kollektivt krav om liberalisering av energitjenester: Avsenderland: Australia, Canada, EU, Norge, Japan, Saudi Arabia, Korea, Taiwan, Penghu, Kimmen & Matsu, Singapore og USA. Mottakerland: Argentina, Brasil, Brunei, Chile, Kina, Colombia, Ecuador, Egypt, India, Indonesia, Kuwait, Malaysia, Mexico, Nigeria, Oman, Pakistan, Peru, Filippinene, Qatar, Sør-Afrika, Thailand, Tyrkia, De Forente Emirater.

Det internasjonale sivilsamfunnet fikk raskt tak i bakgrunnsdokumenter og innholdet i det kollektive kravet om energitjenester. Dette resulterte i rapporten ”The Other Oil

5 ”Norges deltakelse i kollektive krav” http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk/wto/WTO---Doha-runden/krav_tjenester/5.html?id=275682

6 ”Norske interesser og prioriteringer. Bilaterale krav” http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk/wto/WTO---Doha-runden/krav_tjenester/2.html?id=275679

7 ”Collective request in energy services” <http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/nyh/2006/0078/ddd/pdfv/282776-energy.pdf>

War: Halliburtons Agenda at the WTO”⁸, laget av International Forum on Globalization⁹ utgitt i juni 2006. Her gjennomgår forfatteren, Victor Menotti, bakgrunnen for og mulige konsekvenser av en gjennomføring av kravene som ligger i det kollektive kravet på energi tjenester. I sin oppsummering hevder han følgende:

“Rich nations are trying to use the World Trade Organization (WTO) to create a new global policy framework for “energy security” that would fundamentally redefine, under the logic of “free trade in services”, who will access energy resources, which ones are used and how, and who will benefit the most from their exploitation”¹⁰.

Dersom den nåværende forhandlingsrunden i WTO konkluderer med en etablering av energitjenester som egen sektor med utgangspunkt i det kollektive kravet, vil dette bety at man har etablert et nytt og globalt regime for energitjenester. Derfor er forhandlingene i WTO svært sentrale for å analysere interesser, posisjoner og konsekvenser i forhold til energitjenester.

3.2 Norges bilaterale krav innen energitjenester i WTO

Det er lite konkret informasjon å finne om det norske bilaterale kravet på energitjenester innen GATS-forhandlingene. På UDs hjemmesider finnes en oversikt over land og sektorer der Norge har stilt krav, samt en kort og svært generell redegjørelse. I UDs redegjørelse av de norske bilaterale kravene om energitjenester står blant annet følgende:

“Norges mål er å sikre norsk næringsliv bedre markedsadgang og likebehandling på verdensmarkedet. Norge har fremlagt forhandling skrav til 28 land. Bedre handelsvilkår for norske bedrifter innenfor internasjonal olje- og gassvirksomhet, herunder den norske offshoreindustrien, er prioritert. Norges krav går ut på at landene påtar seg forpliktelser om markedsadgang og likebehandling for tjenester i tilknytning til olje, gass og elektrisitet, både opp- og nedstrømsaktiviteter, for eksempel leting, boring, design, bygging, tjenester knyttet til utvinning, rørledning stransport, salg og markedsføring osv. I kravene til utviklingsland er imidlertid strømforsyning presisert unntatt:”

Det bilaterale kravet fra Norge stilles til følgende land: India, Indonesia, Kirgisistan, Nigeria, Kina, Cuba, Ekvador, Egypt, Tunisia, Tyrkia, Argentina, Brasil, Chile, Gabon, Malaysia, Mexico, Oman, Trinidad og Tobago, Venezuela, Bahrain, Brunei, Kuwait, Qatar, De forente arabiske emirater, Australia, Canada, Sveits og USA¹¹.

I redegjørelsen for det kollektive kravet innen energitjenester fremkommer det at det norske bilaterale kravet går lengre enn det kollektive, og at dette særlig gjelder maritime tjenester relatert til petroleumsutvinning offshore¹². Det kollektive kravet og dokumentene i forbindelse med forsøket på å etablere energitjenester som egen sektor under GATS gir mer kunnskap om rekkevidde av liberaliseringsfremstøtet.

3.3 Debatt om de norske WTO-posisjonene

I etterkant av lanseringen av ForUMs rapport om energitjenester har det vært tilløp til debatt i Norge om forhandlingene om energitjenester og de norske posisjonene. I en kronikk i Dagbladet krevde ForUM at Norge skulle trekke sine krav innen disse forhandlingene¹³. Svaret kom fra Liv Monika Stubholt (SP), statssekretær i Olje- og

8 The Other Oil War: Halliburton's Agenda at the WTO. <http://ifg.org/reports/WTO-energy-services.html>

9 International Forum on Globalization <http://ifg.org>

10 Executive summary, The Other Oil War: Halliburton's Agenda at the WTO.

11 “Hvilke land Norge har stilt krav ovenfor sektorvis” http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk/wto/WTO---Doha-runden/krav_tjenester/9.html?id=275686

12 “Norges deltakelse i kollektive krav” http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Handelspolitikk/wto/WTO---Doha-runden/krav_tjenester/5.html?id=275682

13 “Når nasjonale interesser tilsier det?” <http://www.dagbladet.no/kultur/2008/03/19/530131.html>

energidepartementet¹⁴. Stubholt, som tidligere var statssekretær i UD, skriver blant annet:

“Det hevdes i kronikken at Norge krever total liberalisering av utenlandske selskapers rett til å levere tjenester på energisektoren i fattige land som Nigeria. Dette er galt.(...) Ingen land vil måtte åpne for reservasjonsløs adgang til å levere tjenester. Det enkelte land har rett til å etablere eller opprettholde ordninger som favoriserer nasjonal industri og ved å påta seg en forpliktelse i WTO skapes åpenhet, objektivitet og forutsigbarhet om ordningen”.(Dagbladet 13.04.2008)

Stubholts poeng om at ingen land må åpne for reservasjonsløs markedsadgang står seg godt. GATS-regelverket åpner for at land kan legge inn reservasjoner innenfor sektorer som de forplikter seg til å liberalisere.

Derimot er det et sentralt poeng at det kravet som Norge er med på å fremme søker fullstendig liberalisering av energisektoren. At andre land kan ha styrke til å stå imot norske krav, er ikke det mest relevante når man ønsker å diskutere de norske forhandlingsposisjoner.

I Klassekampen 14.mars 2008 hevder en representant for WTO/OECD-seksjonen i UD at formålet med forhandlingene om energitjenester er å skape et forutsigbart internasjonalt regelverk. Dette er et gjennomgående argument fra norske myndigheters sin side i forbindelse med tjenesteforhandlingene i WTO. Knut Sørli i Næringslivets Hovedorganisasjon (NHO) svarte i Klassekampen samme dag på utfordringene fra ForUM med følgende:

“At liberaliseringskravene hindrer utvikling i fattige land er bare tull. Tvert i mot lærer landene seg langsiktig utvikling av sektorer ved å slippe inn og åpne for utenlandske tjenestetilbydere.”

Ingen norske bedrifter har deltatt i debatten.

3.4 Energitjenester i norske/EFTA frihandelsavtaler

“Et sentralt mål for EFTAs handelsavtaler har, i tråd med EFTAs overordnede målsetninger, vært å hindre at EFTAs eksportbedrifter diskrimineres i forhold til eksportører fra andre land. Ettersom EU har inngått handelsavtaler med en rekke land, har EFTA prioritert å hindre diskriminering i forhold til EUs eksportbedrifter. I de senere år har imidlertid EFTA i økende grad lagt vekt på å etablere handelsavtaler med land av økonomisk betydning, uavhengig av EUs prioriteringer. Dette innebærer at de landene som antas å kunne gi det største bidraget til økt handel og verdiskaping prioriteres som forhandlingsmotparter”¹⁵.

Det har vært svært lite oppmerksomhet rundt frihandelsavtaler der Norge deltar inntil de siste par årene. Det kan være en av grunnene til at informasjonstilgangen er svært begrenset, selv om det også her har blitt en større åpenhet etter påtrykk fra sivilsamfunnet i Norge. Dessverre skjer offentliggjøring av innholdet i avtalene først i forbindelse med Stortingets formelle godkjenning av avtalene. I noen tilfeller har forstudiene blitt offentliggjort.

Norge forhandler det store flertallet av frihandelsavtaler gjennom EFTA-samarbeidet, og det er Handels- og Næringsdepartementet (NHD) som har ansvaret for forhandlingene fra norsk side. Per i dag har Norge gjennom EFTA frihandelsavtaler med følgende land: Bulgaria, Chile, Kroatia, Israel, Jordan, Libanon, Makedonia, Mexico, Marokko, De Palestinske Selvstyremyndighetene, Sør-Korea, Romania, SACU – Southern African Customs Union: Sør-Afrika, Namibia, Botswana, Lesotho og Swaziland, Singapore, Tunisia

¹⁴ “Usant om norske WTO-krav” <http://www.dagbladet.no/kultur/2008/04/13/532368.html>

¹⁵ Nærings- og handelsdepartementet. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/handelsavtaler/handelsavtaler.html?id=438842#m%C3%A5I>

og Tyrkia. I tillegg har EFTA samarbeidsavtaler med: Albania, Serbia, MERCOSUR (Brasil, Argentina, Paraguay og Uruguay), Ukraina og Mongolia.

Pågående forhandlinger i EFTA er: Algerie, Colombia, Gulf Cooperation Council (GCC, Saudi-Arabia, Kuwait, Oman, De forente arabiske emirater, Qatar og Bahrain) Peru, Thailand. I tillegg har EFTA gjort forstudier i India og Indonesia, mens Norge bilateralt har gjennomført en forstudie med Kina¹⁶.

Innholdet i de eksisterende avtalene og pågående forhandlingene er varierende i forhold til energi-tjenester. I de pågående forhandlingene med India¹⁷, Kina¹⁸ og Algerie¹⁹, er energitjenester langt fremme på agendaen, mens det foreløpig er fraværende i de nylig inngåtte avtalene med Colombia og SACU. Det er satt i gang en forstudie med Russland, men det er ingen informasjon om områdene for denne forstudien.

Det er vanskelig å si noe om Norge og EFTAs forhandlingsposisjoner for energi-tjenester ovenfor de landene der forhandlingene pågår. Informasjonstilgangen på forhandlingsposisjoner er begrenset vil svært vage formuleringer. Men det er ikke usannsynlig at Norge tar utgangspunkt i det bilaterale kravet innen WTO-forhandlingene ettersom man der allerede har identifisert norske posisjoner.

16 Informasjon om etablerte frihandelsavtaler, forhandlinger og forstudier finnes på NHDs nettsider: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/handelsavtaler/handelsavtaler.html?id=438842#status>

17 "3.73 The global energy service market is important for Norwegian service suppliers. The energy service market in Norway has already reached a very high level of liberalization. As described in para 3.4.2, there is already a substantial degree of cooperation between Norwegian and Indian companies in the energy field. Negotiations should seek to enhance the potential for this co-operation" Report of the India-EFTA joint study group" <http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Handelsavtaler/India%20forstudien%20final.pdf>

18 "The potential for further cooperation between Norwegian and Chinese companies in the oil and gas sector is significant, and will be an area of priority in the future of Sino-Norwegian economic cooperation." "Report. Norway – China. Free Trade Agreement – Joint Feasibility Study" <http://www.regjeringen.no/upload/NHD/Handelsavtaler/Forstudien%20med%20Kina.pdf>

19 "For Norge er Algerie blant annet en viktig partner innenfor olje- og gasssektoren." NHDs nettside om forhandlingene med Algerie. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/tema/handelsavtaler/partner-land/algerie.html?id=438866&epslanguage=NO>

4. Norske økonomiske interesser innen energitjenester

“Olje- og gassindustri er landets mest verdiskapende næring. (...) Leverandørbedrifter i Norge driver innenfor de fleste ledd i verdikjeden – frå letevirsomhet og utbygging til produksjon og disponering. På flere områder er norske leverandører nå blant de ledende i verden. Spesielt gjeld det områdene seismikk, boreutstyr, undervassanlegg og flytende produksjonsløsninger. (...) I 2005 var om lag 80 000 personar sysselsatt i petroleumsverksemda i Noreg. (...) Men for at veksten i leverandørbedriftene skal kunna holde frem, er de avhengige av å fremdeles vokse internasjonalt”²⁰.

Tekstutdraget ovenfor er fra Olje- og energidepartementets presentasjon av “Norsk petroleumsrettet leverandørindustri”. Her, som i mange andre tilfeller, skilles det ikke mellom tjeneste- og vareleverandører innen bransjen, men flere av områdene som nevnes faller inn under den foreslåtte WTO-definisjonen av energitjenester. I Statistisk Sentralbyrås statistikk for utenrikshandel med tjenester²¹ står “Petroleumstjenester” for eksport verd tilnærmet 12 milliarder kr, og dermed nesten 8 prosent av norsk tjenesteeksport. Det er grunn til å tro at “petroleumstjenester” i SSBs definisjon er snevrere enn energitjenester i WTO-sammenheng, blant annet bruker SSB en egen kategori for “sjøfartstjenester”, men maritime tjenesterrelatert til energi faller inn under “energitjenester”. Tall fra INTSOK, referert i ForUMs rapport om energitjenester, anslår at den norske offshorebaserte leverandør- og tjenesteindustrien i 2005 hadde en utenlandsomsetning på ca 50 milliarder i 2005, og at målsetningen for bransjen er 80 milliarder i utenlandsomsetning innen 2010²².

Det er liten tvil om at den norske leverandørindustrien og tjenestebedriftene innen energi har store planer om fortsatt internasjonal ekspansjon. Derimot er det interessante i forhold til tjenesteforhandlingene i WTO, hvordan disse forhandlingene innvirker på ekspansjonsplanene. I ForUMs rapport om energitjenester fremgår det at INTSOK, en halvstatlig stiftelse som tilrettelegger og koordinerer de norske olje- og gassrelaterte bedriftenes internasjonalisering, ikke har vært aktive i utarbeidelsen av de norske posisjonene på energitjenester. De har kun vært i kontakt med UD i forbindelse med noen tekniske avklaringer. Dette gir en god indikator på WTO-forhandlingene ikke anses som avgjørende for internasjonal ekspansjon innen energi.

Det er ikke mulig å få informasjon om hvilke næringsaktører i Norge som har ytret behov ovenfor norske myndighet om liberalisering av energitjenester. Men at det i mange ressursrike land er høy norsk tilstedeværelse er sikkert. I en undersøkelse av norsk olje- og gassindustri i Vest-Afrika²³, utført av Norwatch i 2006, finnes en oversikt over norske selskaper med tilstedeværelse i Vest-Afrika. Nigeria, Angola og Ekvatorial Guinea topper listen med henholdsvis 24, 13 og 12 registrerte norske selskaper.

En indikasjon på at noen aktører anser liberalisering av energitjenester som viktig finnes i en spørreundersøkelse utført av NHO blant et utvalg av sine medlemsbedrifter i 2002²⁴. Energitjenester, i denne undersøkelsen begrenset til olje- og gassvirksomhet, fremheves av NHO som en av fire viktige tjenestesektorer. Undersøkelsen gir inntrykk av at det er NHO som fremhever liberaliseringsbehovet, mens bedriftene i de fleste tilfeller ser andre hindringer for utenlandsetableringer. Generelt gir

20 Olje- og energidepartementets nettsider. Norsk petroleumsrettet leverandørindustri. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/oed/tema/Teknologi-og-internasjonalisering-innen-olje-og-energi/Norsk-petroleumsrettet-leverandorindustr.html?id=440392>

21 SSB. Norsk utenrikshandel med tjenester for ikke-finansielle foretak. 2006 <http://www.ssb.no/uhtjenester/>

22 “Gjør som vi sier, ikke som vi gjorde. Norske krav til liberalisering av energitjenester under WTO.” <http://www.forumfor.no/Artikler/4897.html>

23 “Norsk olje- og gassindustri i Vest-Afrika”. Norwatch. 2006. Finnes på denne nettadressen: <http://www.norwatch.no/rapporter/view-category.html>

24 “Spørreundersøkelse om internasjonal handel med tjenester. September 2002” Undersøkelsen var tilgjengelig på NHOs nettsider i en kort periode, men er tatt bort fra sidene.

spørreundersøkelsen inntrykk av at medlemsbedriftene ikke kjenner seg igjen i NHOs beskrivelser av behovet for omfattende liberalisering innen tjenestesektoren.

“Flere bedrifter var av den oppfatning at problemstillingen ikke relaterte til deres virksomhet, og at de ikke kunne identifisere handelsbarrierer eksplisitt. (...) Mange bedriftsledere gir uttrykk for at problemene de møter er av moderat eller overkommelig karakter. (...) Flere bedrifter har gitt tilbakemeldinger om at de ikke ”kjente seg igjen” i beskrivelsene av handelsbarrierene i spørreskjemaet²⁵.

Spesielt for energitjenester trekkes særlig krav om lokalt innhold frem. ”Lokalt innhold” er en samlebetegnelse for virkemidler som brukes for å sikre lokale ringvirkninger som sysselsetning, stryking av nasjonale leverandører, kompetanse- og teknologioverføring, samt å sikre nasjonal kontroll. Eksempler på krav om lokalt innhold er krav om lokalt ansatte, bruk av lokale leveranser, krav til teknologisamarbeid eller delkontor i landet. Det er derimot uklart om norske bedrifter anser dette som et problem. Først skriver NHO følgende om norske bedrifters holdning til krav om ”lokalt innhold”:

“For norske bedrifter i olje/gassnæringen er dette en kjent problemstilling – nettopp en slik policy om samarbeid og kompetanseoverføring fra utenlandske selskap, bygget opp norske oljeselskap og norsk leverandørindustri på 1970-tallet²⁶.

I oversikten over svarene på spørreundersøkelsen anses derimot ”Krav om lokal tilstedeværelse og lokalt innhold” som et ”stort problem”. Dette gjelder i regionene Asia, Latin-Amerika og Afrika, spesielt i landene Brasil, Egypt, Iran, Angola, Nigeria, Kongo, Kasakhstan og Ekvatorial Guinea²⁷. Også andre forhold som faller under ”lokalt innhold”, slik som krav om teknologioverføring, opprettelse av arbeidsplasser, andel lokalt ansatte, o.l. anses som ”moderat/stort problem”. Av de norske bedriftene innen olje og gass som nevnes i undersøkelsen finner vi Prosafe, ABB Offshore og Aker Kværner.

Krav om lokalt innhold er i kjernen av debatten om utviklingseffekter av liberalisering av handel med tjenester (se del 4. Utviklingslands interesser og posisjoner). Flere norske bedrifter innen olje og gassvirksomhet gir uttrykk for stor forståelse for at krav om lokalt innhold er et viktig ledd i en utviklingsstrategi. Her for eksempel StatoilHydro: Vi ønsker å være et attraktivt valg ved å sikre lokalt innhold og skape positive ringvirkninger fra vår kjernevirksomhet til støtte for vertslandets utviklingsambisjoner²⁸. NHO har derimot som posisjon i forhold til tjenesteforhandlingene i WTO at alle sektorer som dekkes av WTO-avtalen, legges frem på forhandlingsbordet uten unntak²⁹.

25 Ibid. side 4-6

26 Ibid. side 9

27 Ibid. side 15

28 ”Positive ringvirkninger og lokalt innhold” Statoilhydros nettsider: <http://www.statoilhydro.com/no/enviromentsociety/sustainability/2007/society/pages/spinoffs.aspx>

29 ”NHO Perspektiv – En offensiv handelspolitikk” Knut Sørli, August 2008 http://www.nho.no/getfile.php/filer%20og%20vedlegg/NHO_Perspektiv_-_En_offensiv_handelspolitikk.pdf

5. Utviklingslands posisjoner og interesser innen energitjenester

Utviklingsland er i denne sammenheng åpenbart ikke en ensartet gruppe, interesser og posisjoner varierer. Allikevel er det mange utviklingsspørsmål som er svært relevante i forhold til handel med tjenester, og særlig energitjenester.

5.1 Ulike grupper, ulike interesser?

I forhold til energi er interessene svært ulike, og utviklingslandsgruppen rommer både energieksporterende og energiimporterende land. Samlebetegnelsen "utviklingsland" passer også dårlig i denne sammenheng ettersom GATS-forhandlingene foregår mellom enkelte land eller mellom enkelte land og "kravgrupper".

De minst utviklede landene (MUL) har et unntak i WTO-forhandlingene om tjenester ved at de ikke er forpliktet til å påta seg liberalisering. Det vil ikke si at land ikke kan komme med liberaliseringskrav ovenfor land i MUL-gruppen. Norge hadde frem til 2005 stilt krav ovenfor Angola og Bangladesh, men den sittende regjeringen trakk disse tilbake i forkant av WTOs ministermøte i 2005. Norge stiller per i dag ikke krav ovenfor MUL-gruppen innen tjenesteforhandlingene. For de aller fleste MUL-land er det ikke WTO som er den sterkeste eksterne pådriveren for liberalisering. Derimot kommer slike krav gjennom Verdensbanken, IMF eller bilaterale avtaler.

De landene som er mottakere av det kollektive kravet eller bilateralt krav fra Norge om liberalisering av energitjenester er i alle fall direkte involvert i forhandlingene. I følge tilgjengelig informasjon vil det si følgende land: Argentina, Bahrain, Brasil, Brunei, Chile, Cuba, Colombia, De forente arabiske emirater, Ecuador, Egypt, Gabon, India, Indonesia, Kina, Kirgisistan, Kuwait, Malaysia, Mexico, Nigeria, Oman, Pakistan, Peru, Filippinene, Qatar, Sør-Afrika, Thailand, Trinidad og Tobago, Tunisia, Tyrkia og Venezuela.

Selv om ulike land har forskjellige interesser knyttet til energi og MUL-landene er unntatt forpliktelser på tjenester i WTO, er mange av de sentrale debattene rundt energitjenester relevante for alle land. Dette fordi de griper inn i en mer generell debatt om forholdet mellom marked og politisk kontroll, samt forholdet mellom internasjonale forpliktelser og nasjonalt handlingsrom.

5.2 Politisk handlingsrom og retten til å regulere

Utviklingslandenes behov for politisk handlingsrom til å utforme nasjonale utviklingsstrategier er kjernen i alle kravene om fordelaktig behandling for utviklingsland i handelsforhandlinger. "Fordelaktig behandling"³⁰ for utviklingsland er da også et etablert prinsipp i WTO. For eksempel har MUL-landene, som nevnt, forhandlet seg til unntak fra forpliktelser i tjenesteforhandlingene. Debatten går derfor ikke om det skal gis fordelaktig behandling, men hvor langt denne skal strekkes. Utviklingsland ønsker størst mulig frihet, samtidig er et internasjonalt regelverk avhengig av at land forplikter seg.

Debatten om "retten til å regulere" kommer ofte opp i forbindelse med tjenesteforhandlingene i WTO. Den ovenfor refererte debatten om norske posisjoner på energitjenester er intet unntak. I det kollektive kravet på energitjenester bruker man, med henvisning til GATS-avtalen, følgende formulering "Currently, the GATS explicitly recognizes the right of WTO Members to regulate services and to introduce new regulations to meet national policy objectives"³¹. Men WTO har stadfestet gjennom

30 Special and differential treatment

31 "Collective request." Se note 2

tvisteløsningsmekanismen³² at denne retten kun strekker seg til den støter mot handelsrettighetene til et annet medlemsland. Og som i alle uenigheter om WTO er det tvisteløsningsdomstolen som har det avgjørende ordet.

5.3 Oppbygning av nasjonalt næringsliv – krav om lokalt innhold

Krav om lokalt innhold omhandler, som tidligere nevnt, krav som stilles til utenlandske selskaper for å øke de nasjonale eller lokale ringvirkningene av virksomheten. Dette er relevant for alle utenlandske investeringer, men et særlig viktig tema når det gjelder ressursrikdom. Slike virkemidler har vært helt avgjørende for den omfattende petrleumsnæringen og kompetansen vi har i Norge i dag. Dersom land som besitter store naturressurser skal kunne få en varig økonomisk vekst, er de avhengige av at ressursene blir benyttet til noe mer en kun råvaresalg og massiv kapitalakkumulasjon. Derfor stiller mange land i dag krav om joint venture, teknologioverføring, bruk av lokalt ansatte eller lokale leveranser o.l. når man inngår avtaler med utenlandske selskaper. Slike krav kan fra selskapenes side ansees som tyngende, men er i et langsiktig utviklingsperspektiv svært viktige.

I GATS-forhandlingene faller slike krav under leveringsmåte 3 (mode 3), også kalt etableringer, kommersiell tilstedeværelse eller investeringer, dvs. at tjenesten leveres gjennom et utenlandsk selskap med kontor/etablering i landet. Også regler om kjøp og leie av fast eiendom regnes som en del av rammeverket for denne leveringsmåten. Dette sammenfaller i relativt stor grad med det som ellers kalles direkte utenlandsinvesteringer, og debatten om regelverk for investeringer likner derfor svært på debatten om leveringsmåte 3 i GATS³³.

Liberalisering av leveringsmåte 3, dvs. deregulering av investeringslovverk relatert til tjenester, står høyt på agendaen innen energitjenesteforhandlingene. Dette fremgår både gjennom offisielle referater fra forhandlingene³⁴ og fra fokuset på dette som i næringslivsorganisasjoner som norske NHO.

5.4 Klimadimensjonen av energitjenester

Det er en viktig klimadimensjon av energitjenester som ikke bare er relevant for utviklingsland. Men den kan sies å inneha en ekstra dimensjon for mange fattige land, som rammes svært hardt av klimakrisen. Det er to elementer i det kollektive WTO-kravet om energitjenester³⁵ som kan komme i konflikt med en global omlegging fra ikke-fornybare til fornybare energikilder.

Det første er prinsippet om kilde- og energinøytralitet ("Neutral with respect to Energy Source and Technology"). Prinsippet er hentet fra WTO-forhandlingene om liberalisering av telekommunikasjonstjenester og hadde som formål å hindre myndigheter i å diskriminere mellom ulike kommunikasjonsteknologier, som for eksempel kabelnettverk mot trådløst nettverk. Problemet oppstår dersom dette gjøres gjeldene for energitjenester, og dermed står i fare for å hindre myndigheter i å velge teknologi basert på fornybar fremfor ikke-fornybar energi. "Nøytralitetsprinsippet" har foreløpig ikke blitt testet i tvisteløsningsdomstolen i WTO, så omfanget og definisjonene av det er fortsatt uklare. I verste fall kan en kortsiktig gevinst for eksportører og teknologi knyttet til ikke-fornybare ressurser undergrave eller forsinke en global satsning på fornybar energi.

Den andre problemstillingen knyttet til klima og energitjenester relaterer seg også til

32 Her er særlig Telmex saken der USA saksøkte Mexico relevant. Informasjon kan blant annet finnes fra UNCTAD-notatet "Trade in Services and Development" (http://www.unctad.org/sections/ditc_dir/docs/statement_0112_20-03-07_en.pdf) eller Third World Network notatet "Disappointing results for South so far in GATS talks" (<http://www.twinside.org.sg/title2/twninfo200.htm>)

33 For debatt om regelverk for investeringer, se for eksempel regjeringens høringsrunde om Bilaterale investeringsavtaler <http://www.regjeringen.no/nb/dep/nhd/dok/Horinger/Horingsdokumenter/2008/horing---modell-for-investeringsavtaler/-4.html?id=496026>

34 Se for eksempel TN/S/M/28 5 May 2008 (referat fra Council for Trade in Services Special Session møte 15 november og 7 desember 2007) eller JOB(08)/93 (forhandlingsleders rapport fra "Signalkonferansen" juli 2008) Se note 1 for forklaring om søking i WTOs dokumentbase.

35 Argumentene i denne delen er hentet fra "The Other Oil War.." se note 9. Alle nettressurser ble konsultert siste gang 5-18 januar 2009

en omlegging til fornybar energi. Mange land iverksetter i disse dager ulike virkemidler for å styrke fornybar energi. Blant annet har åtte land og 20 amerikanske stater implementert "Renewable Portfolio Standards", disse blir nå anklaget gjennom GATS for å være "diskriminerende" ovenfor ikke-fornybare energikilder.

WTO er den eneste internasjonale organisasjonen med en fungerende tvisteløsningsdomstol og muligheter for effektive sanksjoner. En ytterligere liberalisering av energitjenester kan igjen sette handelshensyn over miljøhensyn.

6. Avsluttende kommentar

Det er mange spørsmål og problemstillinger å gripe fatt i relatert til utformingen av internasjonale regler for handel med tjenester. Energitjenester er kun ett av forhandlingsområdene, men det er ekstra aktuelt i Norge. Ikke bare fordi Norge har en internasjonalt rettet petroleumsbransje og stiller omfattende krav innen energitjenester. Norge er også en bistandsaktør og rådgiver innen energifeltet, som med erfaringer gjort under oppbygningen det norske oljeindustriell kompleks og den norske forvaltningen gir råd til utviklingsland med store naturressurser.

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 978-82-91923-12-3