

EKONOMIUTSKOTTETS UTLÅTANDE 7/1998 rd

Statsrådets EU-redogörelse angående OECD:s multilaterala avtal om investeringar (MAI-avtalet)

Till Stora utskottet

INLEDNING

Remiss

Stora utskottet sände den 13 februari 1998 utrikesministeriets brev av den 12 februari om E 27/1997 rd angående OECD:s multilaterala avtal om investeringar (MAI-avtalet) till ekonomiutskottet för kännedom och eventuella åtgärder.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- avdelningschef Jorma Julin, utrikesministeriet
- konsultative tjänstemannen Jukka Liedes, undervisningsministeriet
- biträdande avdelningschef Rolf Myhrman, social- och hälsovårdsministeriet
- konsultative tjänstemannen Tuula Varis, miljöministeriet

- avdelningschef Pirkko Haavisto, Industrins och Arbetsgivarnas Centralförbund
- ekonomen Peter Boldt, Finlands Fackförbunds Centralorganisation
- projektsekreterare Eeva Simola, Servicecentrum för Biståndssamarbete KEPA
- vice ordförande Jaana Airaksinen, Maan Ystävät ry.

Samband med andra utlåtanden

Ärendet remitterades första gången till ekonomiutskottet den 18 april 1997. Utskottet beslutade då att inte ge ett utlåtande om ärendet.

STATSRÅDETS REDOGÖRELSE

I utrikesministeriets brev av den 12 februari 1998 redogörs för det aktuella läget i förhandlingarna om ett multilateralt avtal om investeringar inom ramen för OECD.

I statsrådets redogörelse 1997 delgavs riksdagen Europeiska kommissionens meddelande till Europeiska unionens råd om dagsläget för MAI-avtalsförhandlingarna och målsättningarna för

den närmaste framtiden. Statsrådets redogörelse innefattade inte någon bedömning eller något ställningstagande från statsrådets sida.

Statsrådets ställningstagande

Statsrådet deltar aktivt i beredningen av avtalet. Förhandlingsläget kräver dock inte att Finland nu tar ställning till avtalet i sin helhet.

UTSKOTTETS STÄLLNINGSTAGANDEN

*Motivering***Allmänt**

Statsrådets redogörelse har lämnats till riksdagen i enlighet med 54 e § riksdagsordningen. Paragrafen gäller beredningen av ärenden i Europeiska unionen. Statsrådets ursprungliga redogörelse, som gavs i april 1997, avsåg ett meddelande från Europeiska kommissionen. I meddelandet redogjordes för det aktuella läget i MAI-avtalsförhandlingarna. Enligt meddelandet uppfattades MAI-avtalet som ett projekt av teknisk natur med syfte att samla bestämmelserna i de existerande talrika bilaterala investeringsavtalen i ett enda regelverk. Kommissionen uppmanade medlemsstaterna att sammanjämka sina ståndpunkter men föreslog inga konkreta beslut på gemenskapsnivå. Statsrådet har inte meddelat om kommissionens eller EU-rådets åtgärder eller beredning efter våren 1997. Statsrådet har inte kommit med anmärkningar eller ställningstaganden angående beredningen av ärendet i Europeiska unionen. På basis av de uppgifter statsrådet lämnade 1997 hade utskottet ingen orsak att ge ett utlåtande.

Den 11 mars 1998 antog Europaparlamentet en resolution där det uppmanar medlemsstaternas parlament och regeringar att inte acceptera det multilaterala avtalet om investeringar i dess nuvarande form. Parlamentet anser också att EG-domstolen skall undersöka om avtalet är förenligt med EG-fördraget. I resolutionen framhålls att ett globalt avtal om investeringar behövs. Samtidigt påpekas det att sociala frågor, utvecklingsbistånds- och miljöpolitiska frågor samt frågor i anknytning till immaterialrätten fortfarande är oklara. Resolutionen antogs med rösterna 447—54, 5 nedlagda röster. Resolutionen hör inte till unionens beslutsprocedur i enlighet med grundfördragen, utan det är fråga om ett självständigt politiskt ställningstagande av Europaparlamentet.

Enligt artikel 73 b i EG-fördraget är alla restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater samt mellan medlemsstater och tredje land förbjudna. I artikel 73 c i EG-fördraget ingår

bestämmelser om rådets befogenhet att besluta om åtgärder beträffande kapitalrörelser till och från tredje land bland annat i fråga om direktinvesteringar eller etablering.

På grundval av bestämmelserna i EG-fördraget anser utskottet att den bedömning som ingår i utrikesministeriets ytterligare utredning av den 12 mars 1998 inte är helt komplett. Bedömningen saknar närmare analys och slår fast att frågor som gäller investeringar mellan medlemsstaterna och tredje länder skall avgöras av medlemsstaterna. Utskottet anser att frågan om befogenheter bör utredas brådskande, samtidigt som statsrådet tar ställning till de andra problem i MAI-avtalet som relateras nedan.

MAI-avtalets huvudsakliga innehåll

Syftet med MAI-avtalet är att samla alla de regler som gäller investeringsskydd och liberalisering av investeringar och tvistlösningar i ett internationellt regelverk. Avtalet skall ersätta systemet med flera bilaterala avtal om investeringar. Ett system med ett stort antal avtal leder till rättslig osäkerhet och försvårar därigenom den globala ekonomiska utvecklingen. Avtalet syftar till att främja en marknadsbestämd världshandel som stämmer överens med den syn OECD:s medlemsstater har.

Utskottet har tagit del av ett utkast till avtal av den 14 december 1998 som OECD:s sekretariat offentliggjort. Enligt utkastet förbinder sig medlemsstaterna att behandla utländska investerare lika som inhemska investerare. Principen om icke-diskriminering av utländska investerare ställer övergripande krav på den nationella regleringen beträffande olika investeringsformer och olika investeringsskeden. Kraven tillämpas också på den reglering som gäller privatisering av företag inom den offentliga sektorn samt monopolverksamhet. Den nationella lagstiftningen skall uppfylla kraven på jämlikhet och genomsliktighet. Regler om investerarnas rätt att ta hem vinster samt om skyddet av investeringar bland annat vid nationalisering skall tas med i avtalet. Tvister om investeringar mellan signatärstaterna samt mellan investerare och stater skall i sista

hand lösas genom ett skiljedomsförfarande. Avtalet kommer att innefatta regler som förpliktar de avtalsslutande staterna att inte riva upp redan fattade beslut om liberalisering av investeringarna. Avtalsländerna kan anmäla reservationer för den nationella säkerheten, de internationella skyldigheterna samt för den interna ordningen. Därutöver kan medlemsstaterna vid en allvarlig samhällsekonomisk störning tillfälligt avvika från avtalets bestämmelser. I förhandlingarna har uppnåtts ett principiellt samförstånd om att avtalet inte får begränsa medlemsstaternas rätt att eftersträva en hög skyddsnivå inom miljö- och arbetslagstiftningen. Förhandlingar pågår om en bestämmelse som förbjuder medlemsstaterna att sänka skyddsnivån inom miljö- och arbetslagstiftningen i syfte att locka investerare.

Utskottets bedömning av avtalet

Målen och förhandlingsramen för avtalet

De internationella direktinvesteringarna har ökat globalt från 25 miljarder US-dollar 1973 till ca 350 miljarder US-dollar 1996. De internationella investeringarna utgör tillsammans den internationella handeln en nödvändig förutsättning för den globala ekonomiska tillväxten och därigenom för ett ökat välbefinnande. De internationella investeringarna intar en central roll i de utvecklingsplaner för tredje världen som Förenta nationerna och andra internationella organisationer antagit.

Internationella investeringar är, i likhet med globaliseringen i allmänhet, förknippade med åtskilliga problem. Särskilt angeläget är att nationalstaternas självbestämmanderätt gentemot internationellt kapital består och att den globala livsmiljön och de globala naturresurserna kan bevaras och utvecklas som ett gemensamt arv dels för hela mänskligheten, dels för lokalbefolkningen. De fackliga rättigheterna kan också skapa problem.

Utskottet anser att en multilateral reglering av internationella investeringar behövs av flera olika skäl. De negativa konsekvenserna av globaliseringen kan begränsas endast genom en internationell avtalsram som omfattar så många stater som möjligt. Tillgången på investeringskapital

som är en förutsättning för att världshandeln skall kunna utvecklas och levnadsstandarden i synnerhet i utvecklingsländerna höjas, kan emellertid tryggas endast om investeringsskyddet kan garanteras i enlighet med internationella rättsregler. Också praktiska skäl talar för att ett system med ca 1 600 bilaterala avtal bör ersättas med ett multilateralt avtal.

Finland är redan i dag öppet för utländska investerare. MAI-avtalet medför således inte några större förändringar i de regler Finland tillämpar på dem. Avtalet kan dock förbättra de finländska investerarnas och företagens verksamhetsbetingelser om sådana länder utanför OECD ansluter sig till avtalet som Finland inte sedan gammalt har en lika förmånlig reglering med.

Utskottet finner att MAI-avtalets mål att skapa spelregler för investeringsskyddet är riktiga. Utskottet har dock vissa reservationer med avseende på beredningen av avtalet och dess detaljer.

OECD-rådet beslutade i maj 1995 att inleda beredningen av ett multilateralt investeringsavtal. Utskottet påpekar att de GATT-förhandlingar som ledde till att handelsorganisationen WTO grundades slutfördes i slutet av 1994. Investeringsskyddet var en av de frågor som intogs med i WTO-avtalet.

I MAI-avtalsförhandlingarna deltog utöver de 29 västliga industriländer som är medlemmar i OECD fem andra stater, nämligen Argentina, Brasilien, Chile, Slovakien samt Kina som företrädar Hongkong.

OECD:s medlemsstater iakttar i stora drag alla de principer om liberalisering och skydd av investeringar som man nu förhandlar om. MAI-avtalet behövs således inte för att reglera OECD-ländernas inbördes relationer. Avtalet om investeringsskydd behövs framför allt för de investeringar de västliga industriländerna gör i andra länder. Det uttalade syftet med förhandlingarna är att få till stånd ett avtal mellan de utvecklade västliga industriländerna med ambitionen att så många utanförstående länder som möjligt skall ansluta sig till avtalet.

Att OECD används som förhandlingsforum kan bedömas på olika sätt. OECD-staterna intar

en central roll beträffande investeringarna; ca 85 procent av direktinvesteringarna i världen härstammar från OECD-länder. Den politiska ändamålsenligheten med avtalsförhandlingarna kan dock ifrågasättas. De stater som avtalet är avsett för deltar nämligen inte i förhandlingarna. Förutom att stater utanför OECD inte har varit med om att upprätta avtalet, kan intresset för avtalet minska t.ex. i utvecklingsländerna på grund av att det är fråga om ett avtal som är fristående från andra avtal och organisationer som reglerar den internationella handeln. Utvecklingsländerna kan alltså inte kräva att marknadsinträdet för deras jordbruksprodukter skall underlättas som motprestation till investeringsincitament, när de förhandlar om MAI-anslutningen.

De över 130 stater som deltog i de 1994 slutförda WTO-förhandlingarna har förbundit sig att bevilja varandra status som mest gynnad nation inom handelspolitiken. En stat som ansluter sig till MAI-avtalet vore på grund av mestgynnadnationsklausulen uppenbarligen skyldig att behandla alla WTO-stater i enlighet med MAI-avtalet också i det fall att de inte har anslutit sig till MAI-avtalet och till och med i det fall att de inte tillämpar principen om reciprocitet vid behandlingen av investeringar.

Iakttagelser om avtalets bestämmelser

Texten till MAI-avtalet är i stora drag färdig. I fråga om investeringar innehåller avtalet allmänna bestämmelser ur bilaterala avtal. De mest centrala politiska frågorna är dock fortfarande olösta. Till exempel klausuler om regional ekonomisk integration, tillämpning av avtalet på regionala autonoma områden (delstater, kommuner), extraterritoriell tillämpning av Förenta staternas lagstiftning (Helms-Burton-lagen och d'Amato-lagen), offentliga stöd, integrering av offentlig upphandling i avtalet, arbetsrätts- och miljöskyddsnivå samt beskattning. Vid utfrågning av de sakkunniga kom delvis motstridiga uppfattningar fram om de deltagande länderna är tillräckligt eniga i fråga om bland annat definitionen på begreppet investering samt på orättmätig nationalisering. I och med att sakinnehållet i begreppet investering utvidgas jämfört med regler-

na i de gällande investeringsavtalen kan det innebära att de nationella konsekvenserna av MAI-avtalet avviker väsentligt från statsrådets meddelande.

De nya medlemsstaterna har anmält mycket omfattande nationella reservationer. Av dessa bör särskilt nämnas bland annat Frankrikes reservationer för skyddet av den nationella kulturen samt de statliga subventionerna inom kultursektorn.

På grundval av de ovan nämnda olösta frågorna ter det sig osannolikt att förhandlingarna kan slutföras före utsatt tid, dvs. slutet av april. Eftersom de öppna frågorna är av grundläggande natur anser utskottet att det inte kan ge en allmän bedömning av vilka fördelar avtalet medför för Finland.

Genom avtalet kan man bland annat främja löntagarnas ställning samt bevara en hög miljöskyddsnivå förutsatt att avtalet inbegriper tillfredsställande regler om miniminivåerna samt förbud mot dumpning inom den sociala sektorn och på miljöskyddsområdet. Eftersom miljö- och arbetarskyddet är på en oacceptabel nivå i de flesta staterna, anser utskottet att avtalet i alla fall inte försämrar läget.

Undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt miljöministeriet har kommit med sina anmärkningar om hur MAI-avtalet förhåller sig till andra internationella avtal som är bindande för Finland samt till den nationella lagstiftningen. Utredningen pågår men det visade sig att de nämnda ministerierna först i ett sent skede och på eget initiativ togs med i den nationella beredningen av avtalet.

Utskottet utgår från att de brister som konstaterats i samordningen mellan ministerierna beror på att avtalets sakinnehåll visade sig vara betydligt mer omfattande än väntat. Utskottet påminner dock om de bestämmelser som gäller beredningen av ärenden i statsrådet. Lagen om statsrådet ändrades 1994. Ändringarna gällde beredningen av internationella ärenden och går ut på att ansvaret för beredningen av ett internationellt avtal i främsta rummet hör till det ministerium till vars verksamhetsområde ärendet enligt sakinnehållet hör. I fråga om handelspolitiska avtal avgörs ärendet av utrikesministeriet. Om det är

fråga om ett omfattande avtal bör man dock se till att även de behöriga fackministerierna deltar i beredningen.

Utlåtande

Ekonomiutskottet meddelar vördsamt som sitt utlåtande

att frågan om Europeiska unionens och dess medlemsstaters behörighet angående godkännandet av MAI-avtalet bör utredas närmare;

att avtalet, om det i fråga om sitt mest centrala innehåll anses falla inom Europeiska unionens behörighet, bör föreläggas

riksdagen i enlighet med 54 b § riksdagsordningen;

att målet om ett multilateralt avtal om reglering av internationella investeringar som utgör det huvudsakliga innehållet i MAI-avtalsförhandlingarna motsvarar både Finlands nationella intressen och målet att minska de negativa konsekvenserna av globaliseringen; samt

att flera reservationer och osäkerhetsfaktorer är förknippade med detaljerna i avtalsinnehållet och att de bör lösas innan avtalet kan antas.

Helsingfors den 27 mars 1998

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Tuulikki Hämäläinen /sd
vordf. Seppo Kääriäinen /cent
medl. Arto Bryggare /sd
Mikko Immonen /vänst
Mari Kiviniemi /cent
Paula Kokkonen /saml
Martti Korhonen /vänst
Riitta Korhonen /saml

Pekka Kuosmanen /saml
Leena Luhtanen /sd
Rauha-Maria Mertjärvi /gröna
Erkki Partanen /sd
Vuokko Rehn /cent
Juhani Sjöblom /saml
Sakari Smeds /fkf
Janne Viitamies /sd.

