

BELGISCHE SENAAAT

ZITTING 1997-1998

26 MAART 1998

Voorstel van resolutie betreffende de onderhandelingen binnen de OESO met het oog op het sluiten van een multilaterale overeenkomst inzake investeringen

(Ingediend door de heer Jonckheer c.s.)

TOELICHTING

1. Voornaamste kenmerken

De regeringen van de lidstaten van de OESO onderhandelen sinds 1995 over een ontwerpverdrag tot invoering van een multilaterale overeenkomst inzake investeringen (MOI) dat de honderden bestaande bilaterale verdragen moet vervangen en een mechanisme van geschillenbeslechting instelt dat losstaat van dat van de Wereldhandelsorganisatie (WHO).

Het doel van de MOI sluit aan bij dat van de andere overeenkomsten die na onderhandelingen binnen de GATT en de WHO gesloten zijn: een zo volledig mogelijk openstelling van de markten van alle verdragsluitende landen. De Akkoorden van Marrakech van 1994 houdende oprichting van de WHO bevatten trouwens reeds een protocol inzake investeringen (TRIM's) dat voorziet in de afschaffing van de nationale wetten die specifieke verplichtingen opleggen aan buitenlandse investeerders.

Het basisbeginsel van het ontwerpverdrag is het beginsel van non-discriminatie tussen plaatselijke en buitenlandse investeerders. Alle soorten van investeerders alsmede de volledige investeringscyclus vallen hieronder. De MOI beoogt de buitenlandse investeerders een volledige rechtsbescherming te bieden.

SÉNAT DE BELGIQUE

SESSION DE 1997-1998

26 MARS 1998

Proposition de résolution concernant les négociations conduites au sein de l'O.C.D.E. en vue d'un accord multilatéral sur l'investissement

(Déposée par M. Jonckheer et consorts)

DÉVELOPPEMENTS

1. Principales caractéristiques

Les gouvernements des États membres de l'O.C.D.E. négocient depuis 1995 un projet de Traité visant à établir un accord multilatéral sur l'investissement (A.M.I.) devant se substituer aux centaines de Traités bilatéraux existants et créant un mécanisme de règlement des conflits distinct de celui de l'O.M.C.

L'objectif de l'A.M.I. s'inscrit dans la lignée des autres accords négociés et conclus au sein du G.A.T.T. et de l'O.M.C.: l'ouverture la plus complète possible des marchés de tous les pays signataires. Les Accords de Marrakech de 1994, créant l'O.M.C., contiennent d'ailleurs déjà un protocole concernant les investissements (T.R.I.M.'s) prévoyant l'abolition des législations nationales imposant des obligations spécifiques aux investisseurs étrangers.

Le principe de base du projet de traité est le principe de non-discrimination entre investisseurs locaux et étrangers. Tous types d'investisseurs et d'investissements étrangers sont concernés ainsi que l'entièreté du cycle de l'investissement. L'A.M.I. a pour finalité d'assurer une protection juridique complète aux investisseurs étrangers.

Een regering kan geen enkele investeringsoperatie weigeren, tenzij wanneer het Verdrag uitdrukkelijk in uitzonderingsmaatregelen voorziet.

Zoals reeds vermeld is in de Akkoorden van Marrakech, bepaalt het ontwerp van MOI dat elke nationale maatregel die niet in overeenstemming is met de bepalingen van het Verdrag, teniet moet worden gedaan.

Er is eveneens bepaald dat het ontwerpverdrag van de OESO ter ondertekening openstaat voor alle niet-lidstaten van de OESO aangezien het doel erin bestaat multilaterale regels te bepalen die juridisch bindend en toepasselijk zijn voor zoveel mogelijk landen, ook indien ze niet bij de onderhandelingen betrokken zijn geweest.

2. Kritiek

Bij de lectuur van het ontwerpverdrag in zijn laatst beschikbare versie (14 februari 1998), valt het op dat er onder de onderhandelaars een aantal geschilpunten blijven bestaan. Met name Amerikaanse en Canadese verenigingen hebben heel wat kritiek geuit. In Europa is eerst in het begin van dit jaar buiten kringen van ingewijden een publiek debat op gang gekomen over de MOI-onderhandeling.

De voornaamste kritieken op het huidige ontwerpverdrag hebben betrekking op de volgende punten:

2.1. *Verbod op positieve discriminaties*

De plaatselijke investeerders mogen niet bevoordeeld worden (verbod op positieve discriminatie): dit is niet verenigbaar met een beleid dat gericht is op duurzaamheid en zelfontwikkeling terwijl langen met zwak ontwikkelde structuren nog zwaarder gestraft worden.

Overigens wordt de Europese regelgeving op het vlak van de audiovisuele en culturele sector rechtstreeks door dit soort verbod getroffen.

De enige mogelijkheid die het ontwerpverdrag openlaat, is het instellen door een of meerdere landen van «specifieke uitzonderingen» die geen beperkte geldigheidsduur mogen hebben.

2.2. *Verbod op specifieke verbintenissen ten laste van de buitenlandse marktdeelnemers*

Door de buitenlandse investeerders, los van enig andere beschouwingen, de grootst mogelijke waarborgen te bieden en dit als doel na te streven, creëert het ontwerpverdrag eveneens een klaarblijkelijke wanverhouding tussen de verbintenissen en de verplichtingen van de investeerders en van de Staten:

— De regeringen mogen buitenlandse investeerders geen specifieke resultaatsverbintenissen opleg-

Un gouvernement ne peut refuser une opération d'investissement sauf mesures d'exceptions prévues explicitement dans le Traité.

Comme déjà indiqué dans les Accords de Marrakech, le projet de l'A.M.I. prévoit que toute mesure nationale non conforme aux dispositions du Traité doivent faire l'objet d'un démantèlement.

Il est également prévu que le projet de Traité O.C.D.E. soit ouvert à la signature de tous les États non membres de l'O.C.D.E., l'objectif étant d'assurer ainsi des règles multilatérales juridiquement contraignantes et applicables au plus grand nombre possible de pays sans que ceux-ci n'aient été associés à la négociation.

2. Critiques

La lecture du projet de Traité dans sa dernière version disponible (14 février 1998) révèle que de nombreux points de désaccord subsistent entre les négociateurs. Par ailleurs, de nombreuses critiques se sont élevées aux U.S.A. et au Canada notamment au sein d'associations. En Europe, c'est seulement au début de cette année que la négociation de l'A.M.I. a commencé à devenir l'objet d'un débat public, en dehors des cercles d'initiés.

Parmi les principales critiques au projet de texte actuel, on peut identifier:

2.1. *L'interdiction de discriminations positives*

Les investisseurs locaux ne peuvent être avantagés (interdiction de discrimination positive), ce qui est incompatible avec des politiques visant un développement durable et autocentré et ce qui pénalise encore davantage des pays dont les structures économiques sont peu développées.

Par ailleurs, la législation européenne relative au secteur audiovisuel et culturel est directement visée par ce type d'interdiction.

La seule possibilité offerte par le projet de Traité est l'introduction par un ou plusieurs pays «d'exceptions spécifiques» dont la validité ne peut être limitée dans le temps.

2.2. *L'interdiction d'obligations spécifiques à charge des opérateurs étrangers*

En ayant comme objectif de donner le maximum de garanties aux investisseurs étrangers indépendamment de toutes autres considérations, le projet de Traité établit également un déséquilibre patent entre les obligations et les devoirs des investisseurs et des États:

— Les gouvernements ne peuvent imposer aux investisseurs étrangers des obligations de résultat

gen die gunstig zijn voor het gastland (scheppen van werkgelegenheid, overdracht van technologie, enz.); een buitenlandse investeerder die zich in zijn belangen geschaad acht, kan echter klacht indienen tegen de Staat;

— De OESO-richtsnoeren voor multinationale ondernemingen blijven onveranderd en zijn niet bindend, in tegenstelling tot de bepalingen van de MOI.

2.3. De gebrekkige samenhang tussen de internationale milieuverdragen en de multilaterale regels inzake handel

Er is niet gestreefd naar verenigbaarheid en samenhang tussen de MOI en de internationale verdragen die voorschriften bevatten in sociale en milieuzaken. Bij wijze van voorbeeld kan men het Verdrag over het Energiehandvest, het Protocol van Montréal of de recente Akkoorden van Kyoto noemen. Er bestaat op dit ogenblik trouwens geen overeenstemming over de vraag op welke wijze de doelstellingen van de duurzame ontwikkeling opgenomen moeten worden in de MOI om ze gelijkwaardige rechtsgevolgen te verlenen als de andere bepalingen van het Verdrag.

Zowel de directeur-generaal van de WHO als de ondervoorzitter van de Europese Commissie hebben overigens erkend dat er een probleem van verenigbaarheid bestaat.

2.4. Het verbod op normconcurrentie blijft ter discussie staan

Er wordt verder gediscussieerd over het artikel dat het tenietdoen verbiedt van normen om buitenlandse investeringen aan te trekken. Overigens wordt in geen enkel artikel uitdrukkelijk bepaald dat elke Staat of groep van Staten de mogelijkheid heeft om niet-discriminerende wetten aan te nemen die de eisen omtrent economische prestaties van de investeerders kunnen verhogen.

2.5. De soevereiniteit van de Staten komt op de helling te staan bij de beslechting van conflicten

De procedure van geschillenbeslechting in de MOI voert nieuwe regels in die in het WHO-systeem niet voorkomen, waardoor een particuliere investeerder klacht kan indienen tegen het gastland zonder dat het omgekeerde mogelijk is.

3. Deze kritieken hebben onlangs weerklank gevonden op parlementair vlak

3.1. Het Europees Parlement heeft op de plenaire vergadering van 11 maart bij 437 tegen 8 stemmen bij 62 onthoudingen een resolutie aangenomen waarin het ontwerp van onderhandelingsakkoord (in de geconsolideerde versie van 6 oktober 1997) bekriti-

spécifiques, favorables aux pays d'accueil (création d'emplois, transfert de technologie, etc.); par contre un investisseur étranger qui estimerait ses intérêts lésés pourrait porter plainte contre l'État;

— Les «Principes directeurs de l'O.C.D.E. à l'intention des entreprises multinationales» restent inchangés et sont non contraignants contrairement aux dispositions de l'A.M.I.

2.3. L'incohérence entre les accords internationaux sur l'environnement et les règles commerciales multilatérales

La compatibilité et la cohérence de l'A.M.I. avec les Traités de droit international qui contiennent des prescriptions en matière sociale et environnementale n'est pas établie. À titre d'exemple, on peut citer le Traité sur la Charte de l'énergie, le Protocole de Montréal ou les récents Accords de Kyoto. À l'heure actuelle, il n'y a d'ailleurs pas d'accord sur la façon d'intégrer dans l'A.M.I. les objectifs du développement durable avec un effet juridique équivalent aux autres dispositions du Traité.

Ce problème de compatibilité est d'ailleurs reconnu tant par le directeur général de l'O.M.C. que par le vice-président de la Commission européenne.

2.4. L'interdiction de la concurrence par les normes reste en débat

L'article prévoyant l'interdiction du «démantèlement des normes» en vue d'attirer des investissements étrangers est toujours en discussion. Par ailleurs, il n'existe pas d'article affirmant explicitement la possibilité pour chaque État ou groupe d'États de légiférer de manière non discriminatoire en vue de relever les exigences de performance à rencontrer par les investisseurs.

2.5. La mise en cause de la souveraineté des États lors de règlements de conflits

La procédure de règlements des différends prévue dans l'A.M.I. introduit une nouvelle disposition, inexistante dans le cadre de l'O.M.C., où un investisseur privé peut porter plainte contre l'État d'accueil sans que l'inverse ne soit possible.

3. Ces critiques se sont traduites récemment sur un plan parlementaire

3.1. Le Parlement européen a voté le 11 mars en séance plénière, par 437 voix contre 8 et 62 abstentions, une résolution qui critique le projet du texte de l'Accord en négociation (dans sa version consolidée du 6 octobre 1997) au point «d'inviter les

seerd wordt en de parlementen en de regeringen van de Lid-Staten verzocht worden de MOI niet te aanvaarden in haar huidige vorm.

Alle Belgische Europarlementsleden, met uitzondering van de leden van de VLD die zich onthouden hebben, en extreem-rechts dat tegen is, hebben de tekst van deze resolutie goedgekeurd.

3.2. In België heeft de regering, naar aanleiding van verschillende interpellaties en vragen om uitleg in Kamer en Senaat, laten weten dat ze de tekst in de huidige vorm onaanvaardbaar acht. Er zijn een aantal voorwaarden geformuleerd om de onderhandelings-tekst te wijzigen.

Deze voorwaarden slaan voornamelijk op de volgende punten:

1. de weigering van de extraterritorialiteit van nationale wetten (met een verwijzing naar de Amerikaanse wetten-D'Amato en Helms-Burton):

2. de invoeging van de specifieke uitzondering voor de culturele sector;

3. de invoeging van een artikel dat betrekking heeft op de regionale organisaties voor economische integratie (met name op verzoek van de Europese Unie) en dat in afwijking van het algemeen principe van het Verdrag de mogelijkheid biedt de investeerders van deze zone een gunstiger behandeling te geven;

4. het juridisch bindend maken van de OESO-richtsnoeren voor de multinationale ondernemingen.

3.3. De voorwaarden die de regering stelt, gaan in de goede richting maar reiken niet ver genoeg, gelet op de uiterst belangrijke doelstellingen op het vlak van een duurzame en solidaire ontwikkeling. De punten die betrekking hebben op de positieve discriminaties, de resultaatsverbintenissen en de verenigbaarheid met de internationale milieuverdragen, zijn in dit verband belangrijke voorwaarden die niet overeenstemmen met die welke de regering stelt.

De jongste jaarrapporten van de UNCTAD (1997) en de UNDP (1996) hebben met name aangetoond dat er geen automatisch verband bestaat tussen een stijging van de economische-groeicijfers (in theorie een gevolg van de volledige liberalisering van de investeringsstromen) en de welvaart van de bevolking. Waar het in feite om draait, is de regulering van de wereldwijd wordende economie zodat de groei een duurzaam en rechtvaardig karakter krijgt. Deze eis veronderstelt in feite een hervorming van de WHO-akkoorden. Ook moet men bij de onderhandelingen binnen de verschillende volkenrechtelijke instellingen (WHO, IAO, Commissie van de Verenigde Naties voor duurzame ontwikkeling, enz.) streven naar samenhang en

parlements et les gouvernements des États membres à ne pas accepter l'A.M.I. sous sa forme actuelle».

L'ensemble des parlementaires européens belges, à l'exception des membres du V.L.D. qui se sont abstenus et de l'extrême-droite qui s'y est opposée, ont voté le texte de cette résolution.

3.2. En Belgique, suite à différentes interpellations et demandes d'explications à la Chambre et au Sénat, le Gouvernement a fait savoir qu'en l'état, il considérerait le texte comme inacceptable. Un certain nombre de conditions ont été formulées en vue de modifier le texte en négociation.

Ces conditions portent principalement sur:

1. le refus de l'extraterritorialité de lois nationales (par référence aux lois américaines D'Amato et Helms-Burton);

2. l'insertion d'une exception spécifique pour le secteur culturel;

3. l'insertion d'un article visant les «organisations régionales d'intégration économique» (demande notamment de l'Union européenne) et permettant en dérogation au principe général du Traité, un traitement plus favorable pour les investisseurs de cette zone;

4. rendre juridiquement contraignants les principes directeurs de l'O.C.D.E. à l'intention des entreprises multinationales.

3.3. Les conditions mises par le Gouvernement vont dans la bonne direction mais ne sont pas suffisantes en regard des objectifs prioritaires du développement durable et solidaire. À cet égard, les points sur les discriminations positives, les obligations de résultats et la compatibilité avec les accords internationaux en matière d'environnement sont des conditions essentielles et ne sont pas rencontrées par les conditions posées par le Gouvernement.

Les récents rapports annuels de la C.N.U.C.E.D. (1997) et du P.N.U.D. (1996) ont notamment montré qu'il n'y a pas de lien automatique entre un relèvement du taux de croissance économique (induit en théorie par une libéralisation complète des flux d'investissement) et le bien-être des populations. Le véritable enjeu est en fait de réguler la mondialisation de l'économie de telle sorte que le caractère soutenable et équitable de la croissance soit assuré. Ce type d'exigence suppose en fait une réforme des accords de l'O.M.C. de même qu'une cohérence entre les négociations menées dans les enceintes publiques internationales distinctes (O.M.C., O.I.T., Commission des Nations unies pour le développement durable, etc.) et

moet binnen de WHO opnieuw onderhandeld worden over de tekst van de MOI.

*
* *

VOORSTEL VAN RESOLUTIE

De Senaat,

Gelet op het ontwerpverdrag tot invoering van een multilaterale overeenkomst inzake investeringen (MOI) (in zijn beschikbare versie van 14 februari 1998);

Overwegende dat het Europees Parlement op 11 maart 1998 in Straatsburg een resolutie (Stuk A-4-0073/98) aangenomen heeft;

Overwegende dat de Ministerconferentie van de OESO op 27 en 28 april 1998 te Parijs gehouden wordt,

verzoekt de regering :

1. hem regelmatig verslag uit te brengen over de voortgang van de onderhandelingen;
2. de verzoeken van het Europees Parlement bij de Raad en de Europese Commissie te steunen;
3. erop toe te zien dat de regelgeving van de Europese Gemeenschap gevrijwaard blijft;
4. de tekst niet te ondertekenen op de Ministerconferentie van de OESO op 27 en 28 april 1998;
5. de kwestie in debat te brengen op de volgende Ministerconferentie van de WHO en de herziening te vragen van de Akkoorden inzake de WHO, inclusief het protocol inzake de investeringen, in het licht van de doelstellingen op het vlak van de duurzame ontwikkeling die algemeen aanvaard zijn door de internationale gemeenschap, met name op de Conferenties van de Verenigde Naties van Rio (1992) en Kopenhagen (1995).

une renégociation du texte de l'A.M.I. au sein de l'O.M.C.

Pierre JONCKHEER.

*
* *

PROPOSITION DE RÉOLUTION

Le Sénat,

Vu le projet de Traité visant à établir un accord multilatéral sur l'investissement (A.M.I.) (dans sa version disponible du 14 février 1998);

Considérant la résolution du Parlement européen votée à Strasbourg le 11 mars 1998 (doc. A4-0073/98);

Considérant la tenue de la Conférence ministérielle de l'O.C.D.E. les 27 et 28 avril 1998 à Paris,

demande au Gouvernement :

1. de lui faire rapport régulièrement sur l'état d'avancement des négociations;
2. d'appuyer les demandes du Parlement européen auprès du Conseil et de la Commission européenne;
3. de veiller à ce que la législation de la Communauté européenne soit préservée;
4. de ne pas signer de texte à l'occasion de la Conférence ministérielle de l'O.C.D.E. des 27 et 28 avril 1998;
5. de porter le débat à la prochaine Conférence ministérielle de l'O.M.C. et de défendre la révision des Accords de l'O.M.C., en ce compris le protocole sur les investissements, en fonction des objectifs du développement durable communément admis par la communauté internationale notamment lors de la Conférence des Nations unies de Rio (1992) et de Copenhague (1995).

Pierre JONCKHEER.
Eddy BOUTMANS.
Martine DARDENNE.