



23.035

Schutz von Investitionen. Abkommen mit Indonesien

Protection des investissements. Accord avec l'Indonésie

Erstrat – Premier Conseil

CHRONOLOGIE

STÄNDERAT/CONSEIL DES ETATS 28.09.23 (ERSTRAT - PREMIER CONSEIL)

Bischof Pirmin (M-E, SO), für die Kommission: Wir sprechen über ein neues Investitionsschutzabkommen mit Indonesien. Um es vorwegzunehmen: Ihre Kommission beantragt Ihnen mit 8 zu 2 Stimmen bei 1 Enthaltung, dem Abkommen zuzustimmen. Eine Minderheit beantragt Ihnen die Ablehnung.

Worum geht es? Zunächst stellt sich die Frage: Warum ein Investitionsschutzabkommen? Die Schweiz hat ein breites Netz von Investitionsschutzabkommen; gegenwärtig sind es über hundert, die über die ganze Welt verteilt sind. Investitionsschutzabkommen sind für ein Binnenmarktland wie die Schweiz, also ein Land mit einem kleinen Binnenmarkt, aber mit einem hohen Exportanteil, eines der wesentlichen Instrumente für die Handelspolitik und damit auch für die Erhaltung des Wohlstands. Investitionsschutzabkommen muss man im Zusammenhang mit Freihandelsabkommen sehen. Auch hiervon hat die Schweiz, wie Sie wissen, ein grosses Netz gespannt, und zwar über die ganze Welt verteilt.

Investitionsschutzabkommen sichern Investitionen von Unternehmungen in unserem Land in einem Zielland, im vorliegenden Fall also in Indonesien. Investitionen zu schützen heisst, dass man sicherstellt, dass schweizerische Investoren im Zielland gegenüber einheimischen Unternehmungen nicht diskriminiert werden. Man stellt sicher, dass es im Zielland möglichst keine entschädigungslosen Enteignungen gibt. Man stellt auch sicher, dass Erträge aus dem Zielland auch in die Schweiz transferiert werden können und dass es ein einigermaßen rechtsstaatliches Streitbeilegungsverfahren gibt, wenn es zu Streitigkeiten kommt. Das ist der Kontext für ein Investitionsschutzabkommen.

Nun war es jahrelang klar, dass das Netz von Investitionsschutzabkommen, das die Schweiz hat, funktioniert. Seit etwa zehn Jahren sind aber viele der Zielländer dazu übergegangen, die Investitionsschutzabkommen nicht nur mit der Schweiz, sondern auch mit anderen Investitionsstaaten zu kündigen. Eine Reihe von Verhandlungen für eine neue Generation von Investitionsschutzabkommen ist im Gange – nicht auf Forderung der Schweiz, sondern auf Forderung der

AB 2023 S 982 / BO 2023 E 982

entsprechenden Zielstaaten. Das Abkommen mit Indonesien, das Sie jetzt vor sich haben, ist das erste dieser Abkommen der neuen Generation, das die Schweiz abschliessen möchte. Deshalb hat es schon ein bisschen einen Präjudizcharakter, wenn wir heute darüber sprechen.

Warum ausgerechnet Indonesien? Indonesien ist in Asien neben China, Japan und Singapur eines der grössten Zielländer für schweizerische Investitionen. Die Schweiz hat in Indonesien einen Kapitalbestand von etwa 1,7 Milliarden Franken. Schweizer Unternehmungen haben Stand 2021 in Indonesien 16 000 Arbeitsplätze geschaffen. Es hat also ein gewisses Gewicht, worüber wir hier sprechen.

Was bringt das Abkommen? Es bringt Resultate in drei Punkten:

Erstens werden die Schutzstandards, über die ich vorhin gerade gesprochen habe, detaillierter formuliert. Das heisst, der Ermessensspielraum von Schiedsgerichten bei Streitigkeiten wird eingeschränkt. Schiedsgerichte müssen sich bei Streitigkeiten in einem engeren Rahmen an die vertraglichen Standards halten, die wir hier im Vertrag einfügen. Das führt dazu, dass schweizerische Unternehmungen einen höheren Stand an Rechtssicherheit haben, weil man bereits aus dem Vertrag vorhersehen kann, wie ein Entscheid in etwa ausgehen kann.

Zweitens wird das Regulierungsrecht der Staaten genauer definiert. Staaten dürfen weiterhin aus öffentlichem Interesse – Umweltschutz oder öffentliche Gesundheit – Regulierungen einführen, ohne dass sie dafür scha-



denersatzpflichtig werden. Das kann auch die Schweiz tun. Diese Regulierungen müssen aber nach allgemein anerkannten Rechtsgrundsätzen, also etwa der Verhältnismässigkeit oder der Nichtdiskriminierung, erfolgen; das steht auch im Vertrag drin.

Drittens waren die Schiedsverfahren zentraler Gegenstand der Diskussion und werden es auch bei weiteren Vertragsverhandlungen mit anderen Ländern sein. Die Schiedsverfahren werden mit dieser Vereinbarung hier beschleunigt. Sie wissen aus den Diskussionen über die Energiestrategie, die wir geführt haben, wie wichtig es ist, dass ein Verfahren nicht nur rechtsstaatlich richtig, sondern auch einigermaßen schnell verläuft, damit eine Unternehmung innert nützlicher Frist auch erfährt, was gilt und was nicht gilt.

Diese drei Voraussetzungen erfüllt das neue Abkommen mit Indonesien. Es stellt – das sage ich auch aus Sicht der Kommission mit einer gewissen Befriedigung – das erste Abkommen dar, das nach einer Praxisänderung, die der Bundesrat vorgenommen hat, bzw. nach einer Praxisänderung, die das Parlament vom Bundesrat verlangt hat, abgeschlossen worden ist. Diese Praxisänderung führt nun dazu, dass das vorliegende Investitionsschutzabkommen mit dem fakultativen Staatsvertragsreferendum versehen wird. Das war nach der alten Praxis meistens nicht der Fall, weil der Bundesrat früher der Auffassung war, dass man kein fakultativen Referendum mehr eröffnen müsste, wenn ein Abkommen ähnlich ist wie frühere Abkommen. Das wird erfreulicherweise hier anders gemacht.

Das Abkommen entspricht ungefähr der Vertragspraxis anderer kapitalexportierender Staaten wie etwa der EU, Kanadas oder der Vereinigten Staaten von Amerika. Indonesien hat nach Kündigung einer ganzen Reihe von Investitionsschutzabkommen ähnliche Abkommen wie das vorliegende mit der Schweiz auch mit Singapur und mit Australien abgeschlossen. Noch nicht abgeschlossen ist das indonesische Abkommen mit der Europäischen Union, es ist aber offenbar auch auf gutem Wege.

Aus Sicht der Schweiz gesprochen: Was geschieht nach Abschluss des Abkommens mit Indonesien? Ähnliche Verhandlungen laufen mit anderen wichtigen Staaten. Ein weiterer wichtiger Staat ist Südafrika: Auch Südafrika hat das Investitionsschutzabkommen mit der Schweiz gekündigt, die Verhandlungen laufen dort noch nicht, sie sollten aber bald, gestützt auf das Vorbild des Abkommens mit Indonesien, beginnen; auch andere Länder wie Bolivien werden folgen. Bevorstehende Verhandlungsmandate betreffen zudem Ungarn, Chile, Saudi-Arabien und Vietnam, auch ein wichtiger Partner im asiatischen Raum.

Ein kleiner Teil der Kommission ist der Meinung, die Standards im Abkommen seien ungenügend; diese Position kann bei Bedarf anschliessend begründet werden.

Ich beantrage Ihnen namens der mit 8 zu 2 Stimmen klaren Mehrheit der Kommission, diesem Abkommen zuzustimmen.

Sommaruga Carlo (S, GE): Je suis effectivement de ceux qui, en commission, se sont opposés à ce projet lors du vote sur l'ensemble. Je vais vous en expliquer la raison et je vais aussi vous expliquer pourquoi je voterai non tout à l'heure – le vote sur l'ensemble est obligatoire.

C'est juste, comme l'a dit le rapporteur, qu'il s'agit d'un accord de protection des investissements de nouvelle génération, c'est-à-dire d'un accord qui tient plutôt compte de la nouvelle situation internationale et aussi des revendications qui sont venues des pays du Sud. Ils se sont notamment exprimés par la dénonciation des accords de protection des investissements existants. Le rapporteur a rappelé par exemple le cas de l'Afrique du Sud qui a dénoncé l'accord avec la Suisse, ce qui nécessite aujourd'hui une nouvelle négociation. Il y a d'autres exemples que l'on pourrait citer.

Il est vrai que cet accord, qui est un accord de nouvelle génération, fera office de précédent pour la négociation de tous les autres accords que nous aurons à négocier.

Il est vrai aussi, il faut le reconnaître, que cet accord apporte une amélioration par rapport à la situation qui prévalait avec les accords précédents. En fait, les conditions matérielles, que peuvent invoquer les investisseurs qui portent plainte pour atteinte à leurs investissements en raison des politiques publiques, ont été améliorées en ce qui concerne la protection des dispositions politiques environnementales et sociales par les pays. Auparavant, c'était un grand problème, parce que les politiques sociales et environnementales étaient systématiquement remises en question par des multinationales qui, ensuite, par des requêtes devant les instances d'arbitrage exerçaient des pressions énormes sur les Etats. Cela devrait diminuer un tout petit peu – je dis bien un tout petit peu –, mais pas complètement changer.

Mais un autre élément qui pose problème dans ces accords de protection des investissements, c'est le fait que seuls les investisseurs puissent saisir des instances arbitrales pour que la justice soit rendue de manière rapide et pour ne pas devoir saisir les tribunaux des pays concernés qui, eux, on le sait, sont lents et, parfois, corrompus. Mais alors que se passe-t-il?

Ce privilège pour les investisseurs n'existe aucunement pour la protection sociale ou la protection de l'environnement.



ronnement. Ainsi, si une multinationale suisse active dans un pays viole de manière crasse les règles sociales ou environnementales du pays en question, les syndicats ou les organisations de protection de l'environnement, voire les individus eux-mêmes, devront saisir les tribunaux locaux, et ce en faisant, faire face à toutes les difficultés que dénoncent d'ailleurs les multinationales, et pour lesquelles on crée une instance judiciaire internationale. En d'autres termes, la protection d'autres biens ne bénéficie pas du même privilège. Je rappelle que dans les objectifs du développement durable, il s'agit de défendre trois domaines qui doivent se rejoindre: l'économie, le social et l'environnemental. Cette différence de traitement pose donc problème.

C'est pour cela que je considère que ces accords, s'ils sont meilleurs que par le passé, restent toujours déséquilibrés, en défaveur des enjeux sociaux et environnementaux, et je vous invite donc à ne pas accepter cet accord lors du vote sur l'ensemble.

Parmelin Guy, conseiller fédéral: Monsieur le rapporteur Bischof a largement évoqué le contenu de cet accord de protection et de promotion des investissements. Permettez-moi tout de même de vous rappeler brièvement l'importance fondamentale des investissements directs et de ces accords de protection des investissements (API) pour notre économie nationale et pour le développement économique international.

Les investissements internationaux – on l'oublie un peu – contribuent à la croissance économique et à la prospérité.

AB 2023 S 983 / BO 2023 E 983

C'est particulièrement vrai pour notre pays, qui a un marché intérieur extrêmement limité. Outre les grandes multinationales – on l'oublie aussi –, plusieurs centaines de petites et moyennes entreprises (PME) disposent d'investissements importants à l'étranger. Il est donc dans l'intérêt de la Suisse de créer des conditions-cadres favorables aux investissements à l'étranger, et ces API jouent un rôle essentiel à cet égard. Ils contribuent, avec les accords de libre-échange et les conventions de double imposition, à l'attractivité de la Suisse pour les entreprises qui sont actives au niveau international.

Par rapport aux anciens API, ce nouvel API avec l'Indonésie qui vous est soumis aujourd'hui présente – cela a été évoqué tout à l'heure – des nouveautés importantes. Le Conseil fédéral reconnaît en effet qu'il est nécessaire de réformer les accords identiques d'anciennes générations. Par rapport aux accords précédents, plusieurs standards de protection des investissements, par exemple la disposition relative à l'expropriation indirecte, sont formulés de manière plus détaillée. La marge d'appréciation des tribunaux arbitraux lors de l'application et de l'interprétation de l'accord est ainsi réduite et, en même temps, cela permet d'améliorer la sécurité juridique. L'accord contient également une nouvelle disposition, réaffirmant le droit de réglementer des Etats. Cela signifie que les Etats contractants peuvent réglementer et protéger des intérêts publics, par exemple la protection de la santé publique ou la protection de l'environnement. De telles réglementations doivent toutefois respecter des principes juridiques généralement reconnus, tels que la proportionnalité et la non-discrimination.

En outre, de nouvelles dispositions relatives à la responsabilité sociétale des entreprises et à la lutte contre la corruption ont été adoptées. Ces dispositions garantissent la cohérence entre les objectifs de protection des investissements, et ceux du développement durable.

Enfin, les dispositions relatives aux procédures d'arbitrage entre les investisseurs et l'Etat ont été considérablement étendues. Le présent accord contient par exemple un article sur une procédure accélérée en cas de plainte abusive ou manifestement infondée.

M. Bischof a parlé du changement de pratique voulu par le Conseil fédéral: c'est donc la première fois qu'un accord de ce type sera soumis au référendum facultatif. Cela veut aussi dire que c'est la première fois qu'il a été soumis à consultation et je crois que ce point n'est pas négligeable. Une grande majorité des prises de position reçues – 80 pour cent – soutient l'accord dans sa forme actuelle. Une minorité estime que ces nouveautés sont bonnes, comme l'a dit M. Sommaruga, mais qu'elles ne vont pas assez loin, et elle aurait souhaité des adaptations en ce sens.

Le Conseil fédéral estime que l'accord actuel tient déjà largement compte des préoccupations exprimées dans les prises de position critiques. Des adaptations qui iraient plus loin conduiraient, en revanche, à un affaiblissement de la protection des investissements et, dans ce contexte, le Conseil fédéral a renoncé à adapter l'accord. Notre nouvel accord avec l'Indonésie correspond aussi à la pratique contractuelle d'autres Etats exportateurs de capitaux comme l'Union européenne, le Canada ou les Etats-Unis.

En conclusion, je vais faire quelques observations complémentaires sur le contexte international pertinent pour notre accord. Comme cela a été relevé par M. Bischof, depuis la résiliation de ses accords de protection des investissements, l'Indonésie a conclu un nouvel API non seulement avec nous, mais aussi avec Singapour et



AMTLICHES BULLETIN – BULLETIN OFFICIEL

Ständerat • Herbstsession 2023 • Zwölfte Sitzung • 28.09.23 • 08h15 • 23.035
Conseil des Etats • Session d'automne 2023 • Douzième séance • 28.09.23 • 08h15 • 23.035



l'Australie. En parallèle, dans le cadre des négociations de libre-échange qui ont lieu avec l'Union européenne, il est prévu d'intégrer un tel API dans l'accord qui est en cours de négociation. Chose importante: tous ces pays suivent la même approche en matière de négociations que la Suisse. Il est donc important que les investisseurs suisses bénéficient de la même protection juridique et puissent opérer sur les marchés étrangers aux mêmes conditions que leurs concurrents d'Etat tiers, notamment ceux de l'Union européenne.
Je vous invite à entrer en matière et à suivre la majorité de votre commission en adoptant cet accord.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

Bundesbeschluss über die Genehmigung des Abkommens zwischen der Schweiz und Indonesien über die Förderung und den Schutz von Investitionen Arrêté fédéral portant approbation de l'accord entre la Suisse et l'Indonésie concernant la promotion et la protection réciproque des investissements

Detailberatung – Discussion par article

Titel und Ingress, Art. 1, 2

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, art. 1, 2

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

(namentlich – nominatif; 23.035/6089)

Für Annahme des Entwurfes ... 29 Stimmen

Dagegen ... 10 Stimmen

(0 Enthaltungen)

Präsidentin (Häberli-Koller Brigitte, Präsidentin): Das Geschäft geht an den Nationalrat.

