

U 20/2017 vp

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja Myanmarin välisen investointisuojausopimuksen neuvottelemisesta (*Myanmarin kanssa tehtävä investointisuojausopimus*)

Perustuslain 96 §:n 2 momentin mukaisesti lähetetään eduskunnalle muistio Euroopan unionin ja Myanmarin välisen investointisuojausopimuksen neuvottelemisesta.

Helsingissä 23 päivänä helmikuuta 2017

Ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Kai Mykkänen

Kaupallinen neuvos Maria Pohjanpalo

ULKOASIAINMINISTERIÖ

MUISTIO
30.1.2017

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ EDUSKUNNALLE EUROOPAN UNIONIN JA MYANMARIN VÄLISEN INVESTOINTISUOJASOPIMUKSEN NEUVOTTELEMISESTA

1 Tausta

Euroopan unioni (EU) käynnisti vapaakauppasopimusneuvottelut Kaakkois-Aasian yhteistyöjärjestön (ASEAN) kanssa vuonna 2007 alueelliselta pohjalta. Komission neuvottelumandaatti kattoi ASEAN-maiden kuusi jäsentä, eikä siten esimerkiksi Myanmar lukeutunut tämän mandaatin piiriin. Keväällä 2009 kävi ilmi, että alueiden väliset neuvottelut eivät etene, sillä osapuolilla oli eri käsitys neuvottelujen sisällöstä ja sopimuksen kunnianhimon tasosta. Joulukuussa 2009 EU päätti jatkaa neuvotteluja yksittäisten ASEAN-maiden kanssa. Myanmarin kanssa päädyttiin neuvottelemaan ainoastaan investointisuojasopimuksesta erillisellä mandaatilla. Neuvottelujen käynnistämisestä Myanmarin kanssa päätettiin maaliskuussa 2014 ja ensimmäinen neuvottelukierros käytiin helmikuussa, toinen toukokuussa ja kolmas syyskuussa 2015. Neuvottelut edistyivät ennakoitua nopeammin nyt joulukuussa 2016 käydyllä neljännellä neuvottelukierroksella ja Euroopan komissio jakoi jäsenvaltioille tammikuussa 2017 neuvottelutekstin, jossa on eräitä auki olevia kohtia. Muun muassa sopimusmääräykset koskien pääomansiirtoja, sateenvarjolauseketta, suosituimmuuskohtelua ja valtioiden välistä riitojenratkaisua koskevat menettelytapasäännöt ovat vielä auki. Lisäksi sopimuksen lopullinen nimi saattaa vielä tarkentua, heijastamaan lopullisen sopimuksen sisältöä. Seuraava neuvottelukierros on tarkoitus käydä maaliskuussa 2017.

2 Sopimusneuvottelut ja käsittely EU:ssa

EU on saanut ASEAN-maista vapaakauppasopimusneuvottelut päätökseen Singaporen ja Vietnamin kanssa. Sopimukset eivät ole kuitenkaan vielä voimassa. Näiden lisäksi EU käy vapaakauppasopimusneuvotteluja neljän muun ASEAN-maan kanssa: Malesian, Thaimaan, Filippiinien ja Indonesian kanssa. Nämä sisältyivät komission alkuperäisen ASEAN-neuvottelumandaatin piiriin.

EU:n tavoite on, että sopimukset ASEAN-maiden kanssa olisivat keskenään mahdollisimman yhtenäiset, jolloin yksittäiset sopimukset voisivat toimia rakennuspalikoina kohti alueiden välistä vapaakauppasopimusta, mikäli osapuolet näin hyväksi katsovat.

Myanmarin kanssa käytävissä neuvotteluissa on tavoiteltu myös samankaltaisia sopimusmääräyksiä, kuin mitä jo päätetyissä EU:n ja Vietnamin välisissä vapaakauppasopimusneuvotteluissa on investointien osalta sovittu. Neuvotteluissa on sovittu käsiteltävän kaikki osapuolten yhteisessä intressissä olevat aihealueet, koskien investointisuoja ja riitojenratkaisua. Sopimuksessa tulee olemaan jonkin verran osapuolten kehityseroista johtuvaa epäsymmetriaa ja sopimuksessa painotetaan kehitysnäkökulmaa.

Myanmar käynnisti demokratisoitumisprosessin vuonna 2011. Huhtikuussa 2016 maassa aloitti demokraattisesti valittu hallitus. Hallitus on asettanut tavoitteekseen maan rauhanprosessin edistämisen, työllistämisen ja talouden kehittämisen. Armeijalla on edelleen merkittävää valtaa, sillä se nimittää perustuslain mukaan kolme keskeistä ministeriä hallitukseen ja sillä on parlamentissa oma kiintiönsä. EU:n ja Myanmarin väliset suhteet ovat kehittyneet asteittain

vuodesta 2011 lähtien. Investointisuojaneevottelut voidaan nähdä osana tätä kehityskulkua, jolla tuetaan Myanmarin integroitumista osaksi globaalia maailmantaloutta.

Myanmarin bruttokansantuotteen kasvu on ollut viime vuosina ripe  , ja sen arvioidaan pysyt lev n 7 -9 prosentin tuntumassa. Myanmarin hallitus pyrkii uudistamaan maan liiketoimintaymp rist  . Talousuudistuksia tarvitaan jatkossakin maan kehittämiseksi. Myanmar sijoittui Maailmanpankin liiketoimintaymp rist   kuvaavassa Doing Business katsauksessa vuodelle 2017 sijalle 170.

Komission mukaan ihmisoikeudet ovat olleet merkittävästi esillä neuvotteluissa. Lisäksi kestävä kehitys ja avoimuusn   kulma ovat olleet neuvotteluissa keskiössä ja niistä on saatu soveltavaa sopimusmääräykset. Komissio on myös teettänyt sopimuksesta kest v ysarvioinnin.

Neuvotteluja on käyty nyt neljä kierrosta. Neljännellä kierroksella saavutettiin huomattavaa edistystä erityisesti investointiriitojenratkaisua koskevilla määräyksissä. Kolmannella neuvottelukierroksella EU:n investointiriitojen ratkaisuehdotuksesta oli vasta tiedotettu Myanmaria, mutta ehdotuksen elementte  ei ollut käsitelty. Muutoin kolmannella neuvottelukierroksella saavutettiin edistystä muun muassa koskien valtion s  ntelyoikeutta ja markkinoille pääsyä.

Myanmar käy komission mukaan samanaikaisesti investointisuojaneevotteluja Yhdysvaltojen ja Kanadan kanssa.

3 Asian kansallinen käsittely

Ulkoasiainministeriö on valmistellut asiaa yhteistyössä muiden sektoriministeriöiden kanssa. U-kirjelm   on käsitelty kauppapolitiittisen jaoston kirjallisessa menettelyssä 26.1.2017. Kauppapolitiittinen jaosto on käsitellyt neuvotteluja koskevia kantoja.

Eduskunnalle annettiin tietoja Myanmarin investointisuojasopimusneuvottelujen aloittamisesta toimitetulla E-kirjeellä (E 19/2014 vp).

4 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta

Komissio antaa ehdotuksensa sopimuksen allekirjoittamiseksi neuvottelujen päätyttyä. Neuvottelujen ollessa kesken käytettävissä ei ole komission ehdotusta sopimuksen allekirjoitusp  t ksekseksi. Jaetun neuvottelutekstin sisällön perusteella voidaan tässä vaiheessa arvioida, että sopimuksen allekirjoittamista ja tekemistä koskevien päätösten perustana olisi ainakin SEUT 207 artikla (yhteinen kauppapolitiikka) yhdessä menettelyä koskevan SEUT 218 artiklan kanssa. Sopimuksen oikeusperustaa voidaan arvioida tarkemmin, kun sopimuksen lopullinen sis lt  on selvillä. Jos sopimuksen aineellisena oikeusperustana käytetään SEUT 207 artiklaa, hyväksytään sopimusta koskevat toimet neuvostossa määräenemmistöllä. Sopimus tulee valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sis lt m  n yksittäisiä, jaettuun toimivaltaan kuuluvia kysymyksiä. Näin ollen sopimus olisi todennäköisesti sekasopimus ja se edellyttäisi näin ollen jäsenvaltioiden hyväksynnän.

5 Pääasiallinen sis lt  ja tavoitteet

Ensimmäinen neuvottelukierros käytiin helmikuussa, toinen toukokuussa ja kolmas syyskuussa 2015. Tämän jälkeen neuvotteluissa oli hieman yli vuoden tauko ja niitä jatkettiin joulukuussa 2016, jolloin saatiin huomattavaa edistystä aikaan.

Tämän hetkinen neuvotteluteksti huomioi osapuolten lainsäädäntöoikeuden, edistää riitojenratkaisun avoimuutta ja kulujen oikeudenmukaista jakautumista sekä hyödyntää uutta investointiriitojen ratkaisujärjestelmää. Suomen ja Myanmarin välillä ei ole tällä hetkellä kahdenvälistä investointisuojausopimusta. EU-vapaakauppasopimuksiin sisältyvien investointisuojausopimusten tai erillisenä sopimuksena neuvoteltavien kahdenvälisten investointisuojausopimusten olisi määrä korvata jäsenvaltioiden kahdenväliset sopimukset.

Neuvottelutekstissä sääntelyoikeus on kirjattu varsinaisiin operatiivisiin sopimusmääräyksiin, eikä vain sopimuksen johdantoon. Sääntely ei kuitenkaan saa tehdä tyhjäksi sopimuksen oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua, kansallista kohtelua ja suosituimmuuskohtelua koskevia velvoitteita.

Riitojenratkaisun riippumattomuutta, asiantuntevuutta ja avoimuutta on kehitetty. Riitoja mahdollisesti rahoittavien kolmansien osapuolten henkilöllisyys on julkistettava. Riitojenratkaisun osalta tarkennettu teksti sisältää uudenlaisen menettelyn, jollaista komissio esitti alun perin myös TTIP neuvottelujen puitteissa. Perinteisestä kahdenvälisissä investointisuojausopimuksissa käytetystä riitakohtaisesta ad-hoc menettelystä, jossa riidan osapuolet valitsevat välimiehet, luovutaan ja tilalle perustetaan kaksivaiheinen investointituomioistuinjärjestelmä, joka sisältää muutoksenhakumenettelyn.

Riitoja ratkaisevan investointituomioistuimen ensimmäisen asteen 9 jäsenen tulee olla oikeudellisiin virkoihin asianmukaisen pätevyyden omaavia henkilöitä. Näistä kolme olisi Myanmarin ehdottamaa tuomaria, kolme Euroopan unionin tuomaria ja kolme kolmannen maan kansalaisuuden omaavaa tuomaria. Tuomareille asetetaan tarkat eettiset säännöt, jotka koskevat mm. riippumattomuutta suhteessa mihinkään hallitukseen ja muita eturistiriitoja.

Sopimuksen puitteissa perustettavan tuomioistuimen kustannukset eivät vielä ole tarkkaan selvillä. Euroopan unionin kustannukset maksetaan unionin budjetista. Pysyvät kustannukset tulevat sisältämään tuomareiden varallaolopalkkiot sekä sihteeristön ja tilojen kustannukset. Kaikki muut riidan ratkaisusta syntyvät kulut maksaa riidan hävinnyt osapuoli. Tuomioistuin hylkää kanteen, mikäli sijoittaja on nostanut kanteen samassa asiassa kansallisessa tuomioistuimessa tai toisessa kansainvälisessä tuomioistuimessa, paitsi jos sijoittaja vetää kanteen pois tai lopettaa käynnissä olevan prosessin.

Kestävän kehityksen osalta neuvoteltavalla sopimuksella pyritään edistämään investointien myötävaikutusta kestävän kehityksen toteutumiseen. EU:n tavoitteena on vahvistaa Myanmarin sitoutumista ympäristöä ja työelämää koskevien kansainvälisten sopimusstandardien toimeenpanoon. Osapuolet myös tunnustaisivat sopimuksessa yritysten yhteiskuntavastuun merkityksen investointien kehitysvaikutusten edistämisessä. EU:n tavoitteena on sisällyttää sopimukseen sitoumukset kansalaisyhteiskunnan kuulemisesta kestävän kehityksen kysymyksiin liittyen.

Neuvotteluteksti sisältää myös valtionvälisen riitojenratkaisun. Sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta mahdollisesti aiheutuvat riidat tulee ensisijaisesti ratkaista neuvotteluin ja konsultaatioin. Lisäksi riidat voidaan ratkaista myös sovittelumenettelyllä. Viimekädessä on käytössä valtioiden välinen välimiesmenettely.

Neuvottelutekstissä perustetaan investointikomitea, jonka pääasiallisina tehtävinä on sopimuksen asianmukaisen toiminnan, soveltamisen ja toimeenpanon varmistaminen. Investointikomitea koostuu sopimuspuolten edustajista ja se kokoontuu säännöllisesti.

6 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Sopimuksella ei todennäköisesti tule olemaan merkittäviä suoria vaikutuksia valtion talousarvioon.

EU:n ja Myanmarin välisen investointisuojausopimuksen vaikutuksista ei voida neuvottelujen ollessa kesken antaa vielä yksityiskohtaisia arvioita. Sopimuksen odotetaan tuovan taloudellisia hyötyjä parantamalla suomalaisten yritysten markkinoillepääsy- ja toimintamahdollisuuksia sekä oikeudellista toimintavarmuutta Myanmarissa. Sopimus parantaisi suomalaistoimijoiden tilannetta investointien osalta.

Suomen ja Myanmarin kauppavaihto on edelleen varsin vaatimattomalla tasolla, mikä heijastelee maan tilannetta vasta hiljattain avautuneena markkinana, jossa kaupankäyntiin ja investointeihin liittyy vielä monenlaisia haasteita.

Suomen tavarakaupan vienti Myanmariin on viime vuosina ollut parin miljoonan kokoluokassa, vuonna 2015 tavarakaupan vientimme oli 1,7 miljoonaa euroa. Suomen tavarakaupan tuonti Myanmarista vuonna 2015 oli 3,4 miljoonaa euroa, toisaalta tätä ennen tuonnin taso on liikunut puolen miljoonan euron tasolla. Viennissä tärkeimmät tuoteryhmämme Myanmariin ovat olleet erityisesti koneita ja laitteita. Suomi puolestaan tuo Myanmarista tekstiilejä ja puuta.

EU:n ja Myanmarin välinen kauppa vuonna 2015 ylsi 1,2 miljardiin euroon. EU on Myanmarin kuudenneksi tärkein kauppakumppani. EU vie Myanmariin lähinnä koneita ja kuljetuslaitteita ja tuo sieltä tekstiilejä ja maataloustuotteita. EU:n tuonti oli vuonna 2015 jonkin verran suurempaa kuin vienti. Myanmar on Maailmankauppajärjestö WTO:n jäsen, ja sen tärkeimpiä kauppakumppaneita ovat etenkin Kiina – 41 prosentin osuudella, ja muut ASEAN-maat sekä lähialueen maista Japani, Etelä-Korea ja Intia.

Vähiten kehittyneenä maana Myanmar kuuluu EU:n GSP-tullietuuskohtelun piiriin, jonka ansiosta sen vientituotteet EU-alueelle hyötyvät tulli- ja kiintiövapaasta kohtelusta.

7 Suhde Suomen lainsäädäntöön

Sopimus tulee valtioneuvoston arvion mukaan sisältämään myös määräyksiä, jotka kuuluvat kansalliseen toimivaltaan tai jaettuun toimivaltaan, jota unioni ei ole vielä käyttänyt. Näin ollen sopimus tultaneen tekemään sekasopimuksena. Kansalliseen toimivaltaan kuuluvia määräyksiä voi sisältyä investointeja koskevaan osaan. Sopimuksen määräysten suhdetta Suomen lainsäädäntöön arvioidaan tarkemmin sopimuksen lopullisen sisällön valossa.

8 Ahvenanmaan asema

Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan sopimukseen sisältyy aloja, jotka kuuluisivat Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n mukaan Ahvenanmaan toimivaltaan. Sopimuksen määräysten suhdetta Ahvenanmaan toimivaltaan arvioidaan kuitenkin tarkemmin sopimuksen lopullisen sisällön valossa.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto kannattaa yhteistyön lisäämistä EU:n ja Kaakkois-Aasian maiden välillä ja tukee investointisuojausopimukseen tähtääviä neuvotteluja Myanmarin kanssa. Sopimus on tär-

keä askel EU:n Aasia-yhteistyön kehittämiseksi ja monipuolistamiseksi. Pidämme hyvänä että sopimus omalta osaltaan voi tukea Myanmarin integroitumista osaksi globaalia taloutta.

Valtioneuvosto kannattaa kunnianhimoista ja nykyaikaista sopimusta investointien suojasta ja markkinoillepääsystä, jossa huomioidaan vastuullisen yritystoiminnan periaatteet, mutta ei esitetä osapuolia kehittämästä syrjimätöntä lainsäädäntöä ja mahdollisuutta ajaa syrjimättömiä politiikkatavoitteita ja joka sisältää myös uuden investointituomioistuinjärjestelmän.

Valtioneuvosto kannattaa sopimusmääräyksiä, joilla edistetään tosiasiallisesti kansainvälisten ympäristösopimusten ja työelämän oikeuksia koskevien sopimusten ja standardien noudattamista sekä toimeenpanoa.