

Ympäristövaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Ulkoasiainvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi (HE 149/2017 vp): Asia on saapunut ympäristövaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava ulkoasiainvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lähetystöneuvos Marja Kuosmanen, ulkoministeriö
- kaupallinen sihteeri Malena Sell, ulkoministeriö
- professori Martti Koskenniemi
- koordinaattori Elina Mikola, Kehitysyhteistyöjärjestöjen EU-yhdistys - Kehys ry
- suojeluasiantuntija Otto Bruun, Suomen luonnonsuojeluliitto ry

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- ympäristöministeriö

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyy lokakuussa 2016 Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitetun laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta (Comprehensive Economic and Trade Agreement, CETA-sopimus). Sopimus on luonteeltaan seka-sopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain Euroopan unionin toimivaltaan. Laaja-alainen talous- ja kauppasopimus liittyy Kanadan kanssa neuvoteltuun strategiaan kumppanuussopimukseen, ja ne muodostavat yhteisen institutionaalisen kokonaisuuden.

Sopimuksen tavoitteena on asteittainen ja vastavuoroinen sekä Maailman kauppajärjestön strategiset säännösten ja velvoitteiden mukainen kaupan vapauttaminen olennaisilta osin kaiken tava-

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp

ra- ja palvelukaupan osalta. Ympäristövaliokunta pitää sopimusta kannatettavana ja hyväksyttävänä, kun se antaa edelleen mahdollisuuden ylläpitää korkeaa ympäristönsuojelun tasoa Suomessa ja EU:ssa sekä kehittää tätä. Valiokunta puoltaa sopimuksen hyväksymistä seuraavin huomauksin.

Ympäristönsuojelu

Valiokunta toteaa, että kansainvälisten kauppasopimusten valmisteluvaiheessa on viime vuosina kannettu laaja-alaisesti huolta sopimusten mahdollisista haitallisista vaikutuksista ympäristönsuojelun kannalta sekä sijoitussuojaan liittyvien erityispiirteiden vuoksi. Huomion kohteena ovat olleet CETA-sopimuksen ohella Yhdysvaltojen ja EU:n välinen TTIP-sopimushanke ja EU:n ja Singaporen välinen kauppasopimus. Erityisesti välimiesmenettelyn varaan perustuva investointisuoja nostatti niin voimakkaan huolen kansallisen lainsäädännön asemasta, että sen tilalle kehitettiin pysyvistä jäsenistä perustuva sijoitustuomioistuinjärjestelmä. CETA-sopimukseen sisältyy tämä uusi rakenne, jota on pidettävä merkittävästi välimiesmenettelyä tasapuolisempana ja riippumattomampana.

Ympäristövaliokunta korostaa, kuten aikaisemmin lausunnossaan TTIP-sopimusluonnoksesta¹, että ympäristövaliokunnan toimialan kannalta keskeisimpiä kysymyksiä ovat paitsi vapaakauppasopimusten välittömät, myös niiden välilliset vaikutukset Suomen ja EU:n mahdollisuuksiin säilyttää oma korkeatasoinen ympäristönsuojelulainsäädäntönsä. Sopimuksessa tunnustetaan ympäristö kestävä kehityksen perustekijänä sekä osapuolten oikeudet vahvistaa ympäristösääntelyään (24.2—24.3 artiklat). Valiokunta pitää tärkeänä, että sopimuksessa erityisesti korostetaan pyrkimystä ympäristönsuojelun korkeaan tasoon ja sen jatkuvaan parantamiseen.

Valiokunta toteaa, että CETA-sopimuksen valmistelussa on yhtenä erityisenä huomion kohteena ollut ympäristönsuojelu, ja sopimusta pidetäänkin toistaiseksi ympäristölliseltä ulottuvuudeltaan kunnianhimoisimpana kauppasopimuksena. Hallituksen esityksessä korostetaan, että sopimuksen keskeisiin periaatteisiin sisältyy kestävä kehitys ja ympäristönormien kunnioittaminen ja edistäminen kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. Kestävä kehitys osalta sopimus sisältää myös vahvan institutionaalisen mekanismin sitoumusten valvonnasta, joka kattaa yhteistyön kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Sopimuksella ei hallituksen esityksen perustelujen mukaan ole välittömiä ympäristövaikutuksia. Valiokunta pitää hyvänä, että hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan myös, että sopimus ei avaa kasvuhormoneilla tuotetun lihan tuontia EU:hun.

Sijoitussuoja- ja riitojenratkaisujärjestelmä

Sopimus sisältää uuden sijoitussuoja- ja riitojenratkaisujärjestelmän, jonka tavoitteena on vastata kauppasopimusten sijoitussuojaa koskevaan kritiikkiin selkeyttämällä sijoitussuojan sisältöä ja luomalla oikeusvarmuutta osapuolille. Keskeinen elementti on itsenäisen, puolueettoman ja pysyvän sijoitustuomioistuinjärjestelmän perustaminen korvaamaan välimiesmenettely riidanrat-

¹ YmVL 14/2016 vp — U 21/2016 vp Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä Yhdysvaltojen välisen kauppaa- ja investointikumppanuussopimuksen neuvottelemisesta.

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp

kaisukeinona. Tuomioistuinjärjestelmään sisältyy muutoksenhakumahdollisuus, ja tuomareille on asetettu korkeat eettiset säännöt heidän riippumattomuutensa ja puolueettomuutensa varmistamiseksi.

Valiokunta pitää ehdotusta pysyvästä tuomioistuimesta puolueettomampana ja luotettavampana kuin välimiesmenettelyä, joka ei aina vastaa tuomioistuimelta edellytettävää riippumattomuutta ja oikeudenmukaisuutta koskeviin odotuksiin väliaikaisen luonteensakin vuoksi. On hyvin myönteistä, että sopimusprosessissa on otettu huomioon kokemukset välimiesmenettelyissä tehtyihin ratkaisuihin liittyvistä ongelmista.

Huolta on herättänyt mahdollisuus siitä, että kanadalainen sijoittaja nostaa sopimuksen perusteella kanteen Suomen valtiota vastaan väittäen esimerkiksi uuden ympäristönsuojelulainsäädännön kohtelevan kanadalasta yhtiötä epäreilusti. Sopimuksen 8.10 artiklaan sisältyvä "reilun kohtelun periaate" poikkeaa kansallisesta ja EU-oikeudesta, on epämääräinen ja yleisluonteinen. Periaatetta on myös sovellettu eri tavoin välimiesmenettelyissä, ja siten periaatteen tulkinnan ennakoinnin CETA-sopimuksen alaisuudessa on vaikeaa.

Sopimuksella perustettavalla tuomioistuimella ei ole sopimuksen 8.31 artiklan 2 kohdan mukaan toimivaltaa käsitellä kanteita kansallisen oikeuden nojalla, vaan se voi ottaa osapuolen kansallisen lainsäädännön huomioon ainoastaan tosiseikkana. Toimiessaan näin sopimuksella perustettavan tuomioistuimen on seurattava kyseisen osapuolen tuomioistuimissa vallitsevaa kansallisen lainsäädännön tulkintaa. Tuomioistuin voi sopimuksen 8.39 artiklan mukaan tuomiossaan määrätä vahinkoa kärsineelle rahallisia korvauksia tai omaisuuden palauttamisen.

Valiokunta korostaa, että kannemahdollisuus on huolestuttava nimenomaan järjestelmän mahdollisten välillisten vaikutusten vuoksi. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on tuotu esiin, että toistaiseksi muiden kauppasopimusten osalta aktiivisimpia sijoittajansuojajärjestelmän käyttäjiä ovat olleet kaivosyhtiöt, erityisesti kanadalaiset kaivosyhtiöt. Olennaista on, että Kanadassa on vallalla Yhdysvaltojen tapaan eurooppalaisesta voimakkaasti poikkeava, hyvin aggressiivinen oikeuskulttuuri, joka perustuu ns. third party funding -järjestelmään. Osalla asianajotoimistoista ansaintalogiikka perustuu järjestelmään, jossa ne aktiivisesti etsivät kannemahdollisuuksia, rahoittavat ne ja saavat mahdollisesta kanteella saavutetusta tuotosta määräprosentin palkkionaan. Myös esimerkkejä kanteen käyttämisestä painostuskeinona lainsäädäntömuutosta vastaan on lukuisia esimerkkejä.

Valiokunta katsoo edelliseen viitaten, että sopimuksen mahdollisia kuvantunlaisia välillisiä vaikutuksia on tarpeen arvioida pohtien, miten mahdollisten kanteiden käsittelemiseen tulisi varautua. Kokemukset voimassa olevista muista vapaakauppasopimuksista osoittavat, että aktiivisimpia sijoittajansuojajärjestelmän käyttäjiä ovat olleet kaivosyhtiöt. Voitaneen siis pitää jopa todennäköisenä, että tämä jatkuu myös CETA-sopimuksen alaisuudessa ja lainsäädännön muutokset tai viranomaispäätökset voitaisiin viedä arvioitaviksi uuteen ylikansalliseen tuomioistuimeen, vaikka sopimus toisaalla tunnustaakin osapuolten oikeuden kehittää ympäristölainsäädäntöään. Konkreettisia, tuoreita esimerkkejä yhtiöiden aktiivisuudesta on paljon. Esimerkiksi kanadalainen kaivosyhtiö suunnitteli Romaniaan kultakaivoksen perustamista 2010-luvun alussa. Romanian parlamentti päätti laajojen protestien jälkeen, ettei lupaa myönnetä. Kaivosyhtiö on vuonna 2017 ilmoittanut vaativansa investointisuojasopimuksen alaisuudessa Romanian 4,4 miljardin

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp

euron korvauksia. Vuonna 2016 Eco Oro -kaivosyhtiö jätti Kolumbiaa vastaan kanteen, joka perustui väitteisiin maan haitallisista hallintotoimista. Kanteen suuruus ei ole tiedossa.

Valiokunta pitää selvänä, että sopimus ei saa vaikeuttaa ympäristölainsäädännön kehittämistä Suomessa ja EU:ssa, vaan kestävä kehitys ja ympäristönsuojelun jatkuvaa parantamista koskeville kirjauksille sopimuksessa on annettava niille tarkoitettu painoarvo, eikä mahdollisilla kanteilla tule voida romuttaa Suomen ympäristölainsäädännön korkeaa tasoa ja hyviä käytäntöjä.

Wallonian aluehallinnon päätettyä vastustaa CETA-sopimusta Belgian hallitus on pyytänyt EU-tuomioistuimelta lausuntoa investointituomioistuimen yhteensopivuudesta EU-oikeuden kanssa. Valiokunta toteaa, että CETA-sopimuksen EU-oikeudenmukaisuus on siten parhaillaan EU-tuomioistuimen ratkaistavana. Mikäli EU-tuomioistuin toteaa, että sopimus ei tältä osin ole EU-oikeuden mukainen, Suomen tulee jatkoneuvotteluissa pyrkiä edistämään kansallisiin tuomioistuihin nojaavan riitojenratkaisujärjestelmän aikaansaamista.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Ympäristövaliokunta esittää,

että ulkoasiainvaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 13.2.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
varapuheenjohtaja Silvia Modig vas
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Susanna Huovinen sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Pauli Kiuru kok
jäsen Rami Lehto ps
jäsen Eeva-Maria Maijala kesk
jäsen Sari Multala kok
jäsen Riitta Myller sd
jäsen Martti Mölsä sin
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Katja Taimela sd
jäsen Ari Torniainen kesk
jäsen Mirja Vehkaperä kesk
varajäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp

valiokuntaneuvos Marja Ekroos

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp
Eriävä mielipide 1 / ps

ERIÄVÄ MIELIPIDE 1

Perustelut

Esityksessä ehdotetaan, että eduskunta hyväksyisi lokakuussa 2016 Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välillä allekirjoitetun laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen sekä lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta. Sopimus on luonteeltaan sekasopimus, jonka määräykset kuuluvat osittain jäsenvaltioiden ja osittain Euroopan unionin toimivaltaan.

Sopimus tulee voimaan sitä päivää seuraavan toisen kuukauden ensimmäisenä päivänä, kun osapuolet ovat ilmoittaneet toisilleen voimaantulon edellyttämien menettelyjen saattamisesta päätökseen tai jonain muuna osapuolten sopimana päivänä. Sopimusta sovelletaan neuvoston päätöksen mukaan väliaikaisesti, kunnes sopimus on tullut voimaan. Esitykseen sisältyvä sopimuksen voimaansaattamista koskeva laki on tarkoitettu tulemaan voimaan valtioneuvoston asetuksella säädettävänä ajankohtana samaan aikaan, kun sopimus tulee voimaan.

Perussuomalaisten näkemyksen mukaan esityksen pääongelmana on se, että sillä vahvistetaan merkittävästi ulkomaisen sijoittajan neuvotteluvoimaa suhteessa EU:iin, sen jäsenvaltioon ja kotimaisiin toimijoihin. Tämä on sellaista kehitystä, jota Perussuomalaisten eduskuntaryhmä sekä valiokuntaryhmä on aina järjestelmällisesti vastustanut. Esitys johtaa kansallisten tuomioistuinten tosiasialliseen ohittamiseen, kun kanne perustettavaan investointituomioistuimeen voidaan nostaa tarvitsematta käyttäjä kotimaisia ohjauskeinoja.

CETA-sopimuksen kautta luotava täysin uusi päätöksentekojärjestelmä on ongelmallinen myös julkisen vallan ja yksityisen sijoitustoiminnan välisen suhteen kannalta. Ehdotuksen myötä luodaan uusi oikeusjärjestys, joka on avoinna ainoastaan Kanadassa toimiville sijoittajille. Tämä merkitsee puuttumista eurooppalaiseen tuomioistuin- ja hallintotoimintaan.

Perussuomalaisten valiokuntaryhmä tuo lopuksi esiin erikseen kaivannaisteollisuudesta sen, että siitä on muodostunut merkittävä työllistäjä ja vientitulojen lähde. Nyt sopimukseen sisältyvä investointisuoja on kuitenkin merkittävä riski suomalaisen kaivostoiminnan sääntelyn kehittämiseksi. Kaivoksia koskevan sääntelyn ajantasaisuus pitäisi arvioida laaja-alaisesti ja mahdolliset päivitystarpeet toteuttaa ennen sopimuksen hyväksymistä, jotta valtion roolia kaivosten omistajana ja aktiivisena toimijana pystytään edistämään.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että eduskunta ei hyväksy sopimusta siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan ja

että lakiehdotus hylätään.

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp

Helsingissä 13.2.2018

Olli Immonen ps

Rami Lehto ps

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp
Eriävä mielipide 2 / sd, vas, vihr

ERIÄVÄ MIELIPIDE 2

Perustelut

Euroopan unionin ja Kanadan välinen CETA-vapaakauppasopimus pitää sisällään sijoitussuoja- ja riitojenratkaisujärjestelmän, jonka keskeinen tavoite on itsenäisen, puolueettoman ja pysyvän sijoitustuomioistuinjärjestelmän perustaminen turvaamaan osapuolten asemaa ja sopimuksia. Menettely on oleellisesti välimiesmenettelyä avoimempi, mutta pitää edelleen sisällään merkittäviä uhkia. Asiantuntijalausuntojen perusteella sopimukseen sisältyvä investointisuoja antaa ulkomaiselle sijoittajalle suuremmat oikeudet riitauttaa ympäristönsuojeluun ja ilmastonsuojeluun liittyviä lakeja ja viranomaispäätöksiä kuin EU- ja ETA-alueen yrityksille.

Sopimuksessa esitetty järjestelmä mahdollistaa yrityksille aggressiivisten oikeustoimien kohdistamisen sopimuksen piirissä olevia valtioita kohtaan, esimerkiksi aktiivisen ympäristölainsäädännön muuttamisen vuoksi. Jos ulkomainen sijoittaja on tyytymätön esimerkiksi ympäristöluvan ehtoihin, hän voi viedä asian suoraan riitojenratkaisutuomioistuimeen käymättä ensin läpi kotimaisia valitusasteita.

Jo tällaisten oikeustoimien uhka voi toimia ja monista maista saadun kokemuksen mukaan toimiinkin jarruna, joka hidastaa ympäristöä ja työntekijöitä suojelevien lakien kehittämistä. Tällaiset oikeusjutut ovat kalliita ja vievät paljon viranomaisten työaikaa. Suomen ulkoministeriö ei ole lainkaan valmistautunut siihen työmäärään ja niihin kustannuksiin, joita sijoittajan suoja todennäköisesti tuo tullessaan. Tätä taustaa vasten tulee muistaa Kanadassa, Yhdysvaltojen tapaan, oleva aggressiivinen oikeuskulttuuri, jota olennaisesti vielä vahvistaa provisiopalkkioiden pohjalla toimivien asianajajatoimistojen käyttö. Jo kanteen mahdollisuus voi toimia painostuskeinona.

Erityisen vahvasti menettely näkyy kaivosalalla, missä monet kansainväliset yhtiöt, joista merkittävän osan pääkonttori sijaitsee Kanadassa, ovat käyttäneet sijoittajansuojaa hyvin aggressiivisesti etunsa ajamiseen. Monet kaivosyhtiöt ovat asemamaassaan yksittäistapauksia, joten asemamaan viranomaisten on vaikea näyttää toteen ympäristösäädösten syrjimättömyys, kun vastaavanlaisia kotimaisessa omistuksessa olevia kaivoksia ei samassa maassa ole. Tämä voi erityisesti aiheuttaa merkittäviä vaikutuksia Suomelle, jossa kaivosteollisuus on pitkälle kehittynyt niin ympäristön kuin työntekijöidenkin suojelun kannalta sekä tarjoaa myös merkittävän taloudellisen potentiaalin.

Kuten ympäristövaliokunta lausunnossaan korostaa, sen toimialan kannalta ovat tärkeitä paitsi vapaakauppasopimuksen välittömät, myös välilliset ympäristövaikutukset. Toteutuessaan sopimus ja siihen sisältyvä sijoitustuomioistuin ja riitojenratkaisujärjestelmä muodostaisivat merkittävän epävarmuustekijän ympäristölainsäädännön ja -suojelun kansalliselle ja EU-tason vahvistamiselle ja kehittämiselle. Nykymuotoisena sopimus asettaa liian suuren painoarvon investointikanteille ja näistä koituville taloudellisille seuraamuksille, mikä uhkaa hyydyttää aktiivisen ympäristönsuojelun kehittämisen.

Valiokunnan lausunto YmVL 2/2018 vp

EU:n perussopimuksissa on turvattu mahdollisimman korkea ympäristölainsäädännön taso, joka tarkoittaa myös jatkuvaa ympäristölainsäädännön kehittämistä ja parantamista sekä uusiin ympäristöuhkiin vastaamista. EU:n ja Suomen mahdollisuuden säilyttää, jatkuvasti kehittää ja parantaa omaa ympäristölainsäädäntöään pitää olla perusedellytys, ja vain tämän turvaava vapaakauppasopimus voi olla hyväksyttävä.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

että eduskunta ei hyväksy sopimusta ennen kuin siinä esitetty sijoitussuoja- ja riitojenratkaisujärjestelmä korvataan menettelyllä, joka nojaa yritysten toimintamaiden kansallisiin oikeusjärjestelmiin.

Helsingissä 13.2.2018

Riitta Myller sd
Susanna Huovinen sd
Katja Taimela sd
Silvia Modig vas
Satu Hassi vihr