



Työ- ja elinkeinoministeriö  
Arbets- och näringsministeriet

6.2.2020

## **Eduskunnan talousvaliokunnalle**

### **Vastine talousvaliokunnan Pekka Niemelän asiantuntijalausuntoon asiassa KAA 7/2019 vp**

Talousvaliokunta on pyytänyt kirjallista vastinetta valiokunnan OTT Pekka Niemelältä saamaan asiantuntijalausuntoon, joka käsittelee Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen (CETA-sopimus) investointisuoja säännösten vaikutusta kaivoslainsäädännön kehittämiseen ja kaivostoimintaa koskeville viranomaispäätöksille.

Vastine on laadittu työ- ja elinkeinoministeriön, valtiovarainministeriön ja ympäristöministeriön yhteistyössä.

Ministeriöt kiittävät talousvaliokuntaa mahdollisuudesta antaa vastine otsikkorivillä viitattuun asiantuntijalausuntoon.

### **Työ- ja elinkeinoministeriön vastine**

Lausunnossa tarkastellaan yleisellä tasolla CETA-sopimuksen investointisuoja koskevaa sääntelyä ja sen vaikutusta kaivoslainsäädännön kehittämiseen.

Lausunnossa todetaan, että eri investointisuoja mekanismeihin perustuvat oikeustapaukset eroavat toisistaan niin tosiseikkojen kuin investointisuoja koskevien sopimusvelvoitteiden osalta. Julkisuuteen tulneiden oikeustapausten perusteella ei siten ole mahdollista tehdä suoria johtopäätöksiä CETA-sopimuksen nojalla mahdollisesti nostettavista kanteista. Lausunnon mukaan aikaisemmat tapaukset osoittavat, että myös laillisia tai sellaiselta vaikuttavia sääntelytoimia on riitautettu, osin menestyksekkäästi.

Edellä mainitun lisäksi työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että valtioiden väliset investointisuoja sopimukset ja niitä koskevat riidanratkaisumekanismit voivat normistoltaan poiketa toisistaan. Myöskään näiden eri investointisuoja mekanismeiden perusteella ratkaistut oikeustapaukset eivät luo yleisesti sovellettavaa ratkaisukäytäntöä tai sitovaa ennakkoratkaisujärjestelmää eikä siten esimerkiksi CETA-tuomioistuin näyttäisi olevan velvollinen noudattamaan muihin investointisuoja normeihin perustuvissa välitystuomioissa omaksuttua ratkaisukäytäntöä. Aikaisemmista riidanratkaisumenettelyistä ei edellä mainitun vuoksi siten voida vetää suoria johtopäätöksiä CETA-sopimuksen investointisuoja osalta. Tämä todetaan myös lausunnossa, jonka mukaan on mahdotonta

ennakoida miten CETA-tuomioistuin tulee tulkitsemaan uusia [investointisuoja]sääntöjä yksittäisissä tapauksissa.

Lausunnossa todetaan, että CETA-sopimuksen säännöt tarjoavat kattavampaa suojaa investoijalle perustuslain omaisuudensuojaa koskeviin sääntöihin verrattuna ja, että kaivosyhtiön näkökulmasta lupaehtojen kiristäminen näyttäytyy helposti investointisuoja sääntöjen vastaisena toimintana. Tämänkin osalta on mahdotonta ennakoida, miten CETA-tuomioistuin tulee tulkitsemaan tilanteita, joissa lupamuutokset rajoittavat yksittäisen kaivoksen toimintaa.

Lausunnon mukaan investointisuoja sääntöihin nojaavat, kaivosyhtiön esittämät argumentit voivat näyttäytyä oikeudellisesti uskottavilta ja niihin vetoaminen voi luoda painetta lupaviranomaisen suuntaan. Lausunnon mukaan on kuitenkin syytä olla ylikorostamasta CETA-sopimukseen perustuvien kanteiden uhkaa ja toisaalta lupaharkintaa koskevia kansallisia säännöksiä ei ole mahdollista edes kirjoittaa niin, että kyseisten kanteiden uhka poistuisi kokonaan.

Lausunnon mukaan kansalaisaloite sisältää sellaisia muutosehdotuksia, jotka voisivat toteutuessaan lisätä CETA-sopimuksen investointisuojaan perustuvan kannemahdollisuuden riskiä.

Vastineenaan työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että investointisuojan tarkoituksena on luoda vakaat olosuhteet sijoittajille sekä ennustettavuutta kansallisia toimenpiteitä vastaan ja taata turvaa ulkomaisille sijoittajille.

Euroopan unioni sekä Kanada ovat luoneet yhteisen tulkitsevan välineen CETA-sopimuksesta. Yhteisen tulkitsevan välineen 9 kohdan a alakohdan mukaan CETA-sopimus velvoittaa Euroopan unionin ja sen jäsenvaltiot sekä Kanadan tarjoamaan korkeatasoisen ympäristön suojelun tason ja kannustamaan siihen, sekä pyrkimään jatkamaan lainsäädäntönsä ja toimintalinjojensa sekä niihin perustuvan suojelun tason parantamista.

Edellä mainitun yhteisen tulkitsevan välineen kohdan b alakohdan mukaan CETA-sopimus tunnustaa jäsenvaltioiden oikeuden asettaa omat ympäristöä koskevat painopisteensä, vahvistaa ympäristönsuojelun tasonsa ja hyväksyä tai muuttaa asiaa koskevaa lainsäädäntöään ja toimintalinjojaan ottaen huomioon kansainväliset velvoitteensa, jotka perustuvat muun muassa monenvälisiin ympäristösopimuksiin.

Sopimustekstin ja yhteisen tulkitsevan välineen perusteella CETA-sopimus ei estä osapuolten oikeutta toteuttaa uutta sääntelyä vaan pikemminkin kannustaa lainsäädännön kehittämiseen.

Työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan korkeatasoinen lainvalmistelukulttuuri sekä lainsäädännön kehittäminen johdonmukaisesti siten, että toimialan sääntely on ennakoitavaa, on omiaan vähentämään eri investointisuoja velvoitteista johtuvia riskejä.

Lausunto on työ- ja elinkeinoministeriön näkemyksen mukaan asianmukaisesti laadittu ja siinä esitetyt näkökohdat huomioidaan käynnistytvässä kaivoslain kehittämishankkeessa.

## **Valtiovarainministeriön vastine**

Lausunnon mukaan CETA-sopimuksen suojastandardeina mainitaan muun muassa koti- ja ulkomaisten toimijoiden syrjimättömyysvaatimus sekä kohtuullisen ja oikeudenmukaisen kohtelun vaatimus, jonka soveltamisalaa on pyritty rajaamaan luettelemalla ne tilanteet, jossa velvollisuutta voidaan katsoa rikotun. Lisäksi rikkomisen kynnyksestä on pyritty nostamaan edellyttämällä valtion toiminnalta vähäistä suurempaa moitittavuutta. EU:n ja Kanadan hyväksyneen yhteisen tulkinta-asia-kirjan mukaan CETA-sopimus säilyttää osapuolten oikeuden hyväksyä ja soveltaa taloudellista toimintaa koskevaa lainsäädäntöään legitiimien yhteiskuntapolitiikan tavoitteiden saavuttamiseksi. Lausunnon mukaan säännöissä todetaan myös, ettei investointisääntöjen rikkomisen täyty pelkästään sillä, että valtion toiminta vaikuttaa kielteisesti sijoitukseen tai muuttaa sijoittajan odotuksia. Kuten lausunnossa todetaan, sääntöjen täsmentäminen edellä kuvatulla tavalla ei kuitenkaan itsessään voi estää kanteita, jotka liittyvät kaivostoiminnan sääntelyyn. Kanteita on nostettu tilanteissa, joissa kaivosten sääntely on johtanut yksittäisten kaivosyhtiöiden toimintaedellytysten heikkenemiseen, erityisesti investoijan taloudelliseen tilanteeseen. Mukana on myös tilanteita, joissa riidellään kaivosyhtiöihin kohdistuvista veroista.

Lausunnon mukaan, riippuen siitä, miten kansalaisaloitteessa esitetyt muutokset (kuten aloitteessa ehdotetut erilaiset maksut tai verot) toteutettaisiin, ne voisivat johtaa korvausvaateisiin CETA-investointisuoja-sääntöjen nojalla. Keskeistä on se, miten kaivoksiin kohdistuvan sääntelyn uudistaminen vaikuttaa jo kaivostoimintaa harjoittavien kaivosyhtiöiden yleisiin toimintaedellytyksiin. Lainsäädäntömuutosten taloudellisia vaikutuksia tulee siten arvioida perusteellisesti.

Valtiovarainministeriö yhtyy tähän arviointiin. Kaivostoimintaan kohdistuvien uusien verojen ja maksujen arvioinnissa tulee ottaa huomioon myös jo päätetyt veromuutokset. Nykyisen hallituksen hallitusohjelman mukaan kaivosten energiaverotus kiristyy, koska kaivokset poistetaan teollisuuden sähköveroluokasta ja energiantensiivisen teollisuuden veronpalautuksen piiristä. Tämän lisäksi parhaillaan valmisteltavana oleva ympäristövahinkojen toissijainen korvausjärjestelmä voi toteutuessaan vaikuttaa kaivosten taloudellisiin toimintaedellytyksiin.

## **Ympäristöministeriön vastine**

OTT Pekka Niemelän lausunnossa on tarkasteltu CETA-sopimuksen vaikutuksia kaivoslainsäädännön kehittämiseen sekä sopimuksen vaikutuksia viranomaispäätöksiin. Lainsäädännön kehittämiseen ulottuvien vaikutusten osalta lausunnon kohteena on ollut kaivoslaki. Sen sijaan sopimuksen vaikutukset kaivostoimintaa ohjaavan muun lainsäädännön kehittämiseen ovat jääneet lausunnossa taka-alalle. Todettakoon, että ympäristöministeriö teetättää kevään aikana selvityksen CETA-sopimuksen vaikutuksista ympäristöministeriön toimialan lainsäädännön kehittämiseen.

CETA-sopimuksen vaikutuksia viranomaispäätöksiin on lausunnossa käsitelty sekä kaivoslain että keskeisen ympäristölainsäädännön ja erityisesti ympäristönsuojelulain mukaisten ympäristölupapäätösten osalta. Lausunnon luvussa 7 (CETA ja yksittäisiä lupahakemuksia koskeva päätöksenteko) käsitellään kaivoslupaa ja ympäristölupaa. Lausunnosta saa sen käsityksen, että ympäristöluvan sisältö ja luvan

muuttamisen tarve määräytyisivät sen mukaan, millainen voimavara-tilanne lupaviranomaisella on. Ympäristöministeriö korostaa, että ympäristönsuojelulain mukainen lupaharkinta on aina oikeusharkintaa ja se perustuu ympäristönsuojelulain säännöksiin.

Ympäristöministeriö myös muistuttaa, että lausunnossa kuvatuissa esimerkeissä (Hannukainen ja Talvivaara) ja ylipäänsäkin ympäristönsuojelulain soveltamisalaan kuuluvassa toiminnassa valvonnasta vastaa elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskus. Ympäristönsuojelulain mukaisina lupaviranomaisina toimivien aluehallintovirastojen ja lupien valvonnasta vastaavien elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskusten sekä kaivoslain mukaisen lupa- ja valvontaviranomaisen Turvallisuus- ja kemikaaliviraston välinen yhteistyö edistää lupapäätösten laatua ja vahvistaa niiden asemaa suhteessa CETA-sopimuksen investointisuojaan.