29.11.

Eduskunnan ympäristövaliokunnalle

Asia: Lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kauppasopimuksen hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi

Suomen luonnonsuojeluliitto kiittää mahdollisuudesta lausua käsiteltävästä Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisestä taloussopimuksesta (jäljempänä CETA-sopimus) ja esittää lausuntonaan seuraavaa:

Hallituksen ja komission esityksessä esitetään CETA-sopimuksen edistävän kestävää kehitystä. Erityisesti sopimuksen investointisuojaa koskevien kirjausten osalta voi todeta, että kirjausten astuminen voimaan EU:n kaikkien jäsenmaiden ratifioinnin myötä voisi pikemminkin haitata suomalaista ympäristösääntelyä ja kestävää kehitystä.

Suomen luonnonsuojeluliitto vastustaa esitettyä CETA-sopimuksen ratifiointia. Suomen osalta suurimmat riskit liittyvät kaivossääntelyyn, koska kanadalaiset yritykset ovat erityisesti kaivosinvestointien osalta globaalisti hallitsevassa asemassa. Lisäksi globaaleista investointisuojasopimuksiin perustuvista kanteista huomattava osa kytkeytyy metallimalmikaivosinvestointeihin. Tästä näkökulmasta hallituksen esitys ei arvioi sopimuksen ympäristösäätelylle kohdistuvia riskejä riittävän laajasti.

Yhteenveto:

- sopimukseen sisältyvä investointisuoja on merkittävä riski suomalaisen kaivos- ja ympäristösääntelyn kehittämiselle ympäristömyönteisemmäksi

- kaivoksia koskevan sääntelyn ajantasaisuus pitäisi arvioida laaja-alaisesti ja mahdolliset päivitystarpeet toteuttaa ennen sopimuksen hyväksymistä

- kansallisesti tulisi lisäksi laatia lisäselvityksiä ratifioinnin aiheuttamasta hallinnollisen varautumisen tarpeesta, ennen kuin sopimus hyväksytään

- CETA-sopimuksessa investointisuojaa on pyritty kehittämään, mutta sopimuksen kirjaukset eivät poista tulkintaepävarmuutta, eivätkä estä valtiolle kalliiden kanteiden käyttämistä poliittisen painostuksen tai sääntely-ympäristöön vaikuttamisen välineenä

- investointisuojalle ei edelleenkään esitetä kunnon perusteita. Investointisuojan soveltamisessa tulisi aina vaatia kansallisten oikeussuojakeinojen ensisijaisuutta

Yleistä

Lähtökohtaisesti investointisuojan tarvetta on pidetty tärkeänä kehitysmaihin suuntautuvien investointien osalta, sääntely-ympäristöissä, joissa yrityksen oikeusturva voi olla heikko. Kanadan ja EU:n välisessä kaupassa ja investoinneissa tämä investointisuojan tarve on

Suomen luonnonsuojeluliitto – Finnish Association for Nature Conservation
Itälahdenkatu 22 b A, FI-00210 Helsinki, Finland | tel. +358 9 228 224
www.sll.fi | toimisto@sll.fi

heikosti perusteltu. **Laajan investointisuojan ja siihen liitetyn riitojenratkaisumenettelyn ei ole osoitettu olevan Kanadan ja EU:n välisessä sopimuksessa välttämätöntä tai erityisen tarpeellista**, kuten myös eduskunta asiaa käsitellessään viimeksi totesi.

Sijoitussuojaa edistetään käytännössä, koska EU:n komissio haluaa yhdenmukaistaa jäsenmaiden kahdenvälisten kauppasopimusten kirjoa. Kanadan ja Kanadan kaivosalan näkökulmasta investointisuojaa pidetään keskeisenä liiketoimintaa helpottavana edistysaskeleena.

Kanadan rooli kaivosinvestointien näkökulmasta

Toronton pörssi (TSX) on maailman suurin kaivannaisalan rahamarkkinakeskus, jonka kautta virtaa arviolta 56 % kaikista maailman kaivannaissijoituksista. Vuoden 2013 tiedon mukaan kolme neljästä (75 %) maailman kaivosyhtiöistä ilmoittaa kotipaikakseen Kanadan. Osin Kanadaan ja Torontoon houkuttelee myös pörssin heikot läpinäkyvyysvaatimukset ja myönteinen sääntely-ympäristö.[1]

Kaivosalan mielenkiintoa kohdistuu tällä hetkellä EU:ssa pääosin Suomeen, Ruotsiin, Romaniaan, Kreikkaan ja Iberian niemimaalle. Suurin kanadalaistoimija Suomessa tällä hetkellä on Kittilän kaivosta pyörittävä kanadalaisyhtiö Agnico Eagle, mutta Suomessa toimii tämän lisäksi lukuisia pienempiä ja suurempia kanadalaisia kaivosalan toimijoita.

Kanada on merkittävä yhdysvaltalaisten yritysten tytäryhtiöiden sijaintipaikka. On arvioitu, että noin 4/5 EU:hun sijoittavista amerikkalaisista yrityksistä voisi jo nykyisellään toteuttaa investointinsa EU:hun myös Kanadan toimintojensa kautta.[2]

Investointisuojan rooli kaivosalalla

Noin puolet tunnetusta investointikannetapauksista liittyy kaivannaisalaan, ja näistä yli 60 % liittyy metallimalmitoimintaan. Kaivosalalla investointikanteet ovat yleistyneet voimakkaasti viime vuosina. Vuosilta 1995–2009 tunnetaan 19 investointisuojatapausta kaivosalalta, kun taas vuosina 2010–2015 niitä oli 33. Kanada on sijoittajan kotimaana kolmasosassa (17) kaikista globaalisti tunnetuista kaivosalan investointikanteita koskettavista tapauksista.[3]

Selvitysten mukaan monet kaivosyhtiöt käyttävät investointisuojan alaisia kanteita aggressiivisesti edistäessään itselleen suosiollisia toimintaedellytyksiä. Julkisia tietoja kanteiden vaatimuksista on saatu 44 tapauksessa, ja niissä kaivosyhtiön vaatimukset ovat yhteensä nousseet 53 miljardiin dollariin. Tyypillinen kanne liittyy kaivoksen lupien muuttamiseen tai perumiseen, mikäli kaivoksen toiminnasta on aiheutunut ennakoimatonta tai huonosti ennakoitua ympäristövahinkoa.

Yhdenvertaisuus

---

1 Corporate Europe Observatory 2017:

https://corporateeurope.org/sites/default/files/attachments/gold_digging_with_investor_state_lawsuits.pdf

2 edellinen viite

3 . TNI 2015: https://www.tni.org/files/publication-downloads/signing_away_sovereignty.pdf

Kanadalaiselle investoijalle CETA-sopimuksen sijoitussuojaa koskeva riitojenratkaisujärjestelmä tarjoaa oikeuden ohittaa Suomen kansallinen oikeusjärjestelmä. Investoija voi esimerkiksi vaatia vahingonkorvauksia ympäristöä koskevasta hallintopäätöksestä, jonka ei ole todettu rikkovan Suomen lakia tai perustuslaillisia perusoikeuksia.

Vastaavaa mahdollisuutta ei ole kotimaisella tai ruotsalaisella yrityksellä, joka voi hakea rajattuja vahingonkorvauksia vasta kun esimerkiksi hallinto-oikeus on todennut hallintopäätöksen laittomaksi. Hallituksen esityksen perustelu sivulla 60, jonka mukaan "CETA-sopimus ei johda ulkomaisten sijoitusten parempaan kohteluun kotimaisiin sijoituksiin nähden", on kyseenalainen. Kotimainen yritys voisi hakea vahingonkorvauslain perusteella korvauksia vasta, jos ympäristöä koskeva hallintopäätös olisi todettu hallinto-oikeudessa vaikkapa laittomaksi.

Onko ulkomaisen yrityksen oikeusturva Suomessa todella niin heikko, että yleisesti nähdään tarve tämänkaltaisen uuden välineen luomiseen?

Vaikutus sääntelykehikkoon

Sopimuksen ympäristövaikutukset esitetään vähäisiksi, joskin välillisiä myönteisiä vaikutuksia pohditaan hallituksen esityksessä. Mahdollisia negatiivisia vaikutuksia ei juuri arvioida. Ongelmallisin näkökulma on, jos sopimuksen seurauksena siirrytään sääntelyoikeudesta sääntelyn pelkoon, kuten monissa investointisuojamekanismeja käyttöön ottaneissa maissa on käynyt.

Kuten Martin Björklund on lausunnossaan lakivaliokunnalle vuonna 2016 tuonut esille, tulkintaepävarmuus ja korkeat valtion oikeudenkäyntikulut yhdessä tekevät investointisuojasta "poliittisen painostuskeinon".[4]

CETA-sopimus ei nykymuodossaan lähivuosina ratkaise tai poista investointikanteesta valtioille syntyvää oikeudellista epävarmuutta, ainoastaan muuttaa sen luonnetta hieman. Kukaan ei tiedä, miten CETA-sopimuksen kirjaukset muokkaavat tulkintoja, ja kuinka nopeasti ja miten se yhtenäistää kanteiden tulkintaa.

Keskeisiä ongelmia sopimuksessa ja sen kirjauksissa on useita, joista voi nostaa esille kaksi:

- kirjaus oikeudesta säännellä on julistuksen kaltainen (esipuhe ja artikla 8.9), eikä sitä nykyisellään voida pitää riittävänä tavoitteen varmistamiseksi
- kirjaukset investointisuojasta sekä tasapuolisesta ja oikeudenmukaisesta kohtelusta (artikla 8.10) eivät riittävästi rajaa ekspansiivisesti tulkitsemisen mahdollisuutta

Sääntelyn ja ympäristönsuojelun edellytyksiä on CETA-sopimuksessa pyritty vahvistamaan. **Arvioiden mukaan investointisuojaan liittyvien joustavien kirjausten ekspansiivinen tulkinta on yhä mahdollista.**[5]

Sopimuksen tulkintojen vahvistamiseksi (artikla 26.3) esitetään CETA-sopimuksessa erityistä tulkintakomiteaa. Tulkintakomitean hyödyllisyys kuitenkin perustuu siihen, että

---

[4] Martin Björklund 2016: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/JulkaisuMetatieto/Documents/EDK-2016-AK-48320.pdf

[5] ks. Henckels 2016: https://academic.oup.com/jiel/article-abstract/19/1/27/2357942?redirectedFrom=fulltext

osapuolet olisivat yksimielisiä tulkintojen selkeyttämisestä. Tämä vaatimus voi käytännössä olla liian vaativa, mikäli asiaan liittyy eriäviä kansallisia intressejä EU:n sisällä tai EU-maiden ja Kanadan välillä.

Hallituksen esityksessä todetaan, että CETA-sopimukseen liitetty Kanadan ja EU:n tulkitseva väline/julistus takaa, että hallituksen sääntelyoikeus säilyy. Tulkinta on esimerkiksi saksalaisten ja kanadalaisten juristien mukaan optimistinen. De facto sääntelyoikeus ei välttämättä suojaa investointikanteelta, niiden epäsuoralta poliittiselta käytöltä tai korvausvelvoitteelta. **Ongelmana ei siis ole oikeus säännellä, vaan sääntelyyn liittyvät rahalliset riskit, painostusmahdollisuudet ja sääntelyhalukkuuden yleinen hyytyminen.**[6]

Suhde nykyiseen kaivossääntelyyn

Nykyisestä Suomen kaivoslaista puuttuvat pääosin vahvat luvan myöntämisen esteet. Käytännössä kaivosten perustamisen ehtoja sääntelevät ympäristöluvat ja niissä esitetyt ympäristönormit. Lähes kaikissa suomalaisissa metallimalmikaivoksissa on esiintynyt ajoittaisia ympäristölupanormien ylityksiä, ja monet kaivokset ovat joutuneet jatkuvien lupamääräysten ylitysten seurauksena hakemaan uutta ympäristölupaa.

Kaivossääntelyssä saattaa olla lähivuosina merkittävästi kehittämistarpeita, joihin liittyy myös kysymys kaivosten verotuksesta. Nämä tarpeet pitäisi pyrkiä kartoittamaan ja mahdollisesti ratkaisemaan ennen kuin CETA-sopimus ratifioidaan.

Ei ole tavatonta, että hallituksen esitys aliarvioi investointisuojan mahdollisia vaikutuksia Suomeen. Tutkimuskirjallisuudessa on osoitettu, että OECD-maissa yleisesti aliarvioidaan riskiä joutua kanteiden kohteeksi, kunnes ensimmäinen investointikanne oikeasti toteutuu. Tällöin ollaan myös huonosti varauduttu kanteeseen vastaamiseksi[7]

Pohjois-Amerikan vapaakauppasopimus NAFTA:aan sisältyi investointisuojan tyyppinen mekanismi. NAFTAn sijoitussuojasta toteutettujen tutkimusten mukaan riskejä vähäteltiin ensin myös Kanadassa. Kanteiden seurauksena ja kalliiden ja arvaamattomien prosessien välttämisen vuoksi sijoitussuoja on Kanadassa käytännössä vaikuttanut heikentävästi kansallisen sääntelyn tahtotilaan, yksityiskohtiin sekä kattavuuteen.[8]

Sijoitussuojaan perehtyneet oikeusoppineet, muun muassa professori Martti Koskenniemi ja tutkija Martin Björklund, ovat korostaneet että esimerkiksi vuoden 2012 jälkeisen Talvivaaran kaltaisen kaivoksen päästöihin puuttuminen voisi olla hankalampaa, mikäli kaivosta pyörittäisi kansainvälinen sijoittaja.

Esimerkiksi Kanadan valtio hävisi investointikanteen ns. Bilcon tapauksessa. Tapaus osoitti, että jopa ympäristölupaprosessiin liittyvä lainmukainen hallinnollinen päätös voi olla menestyksekkään investointikanteen kohteena.[9]

---

6 Dr. Gus van Hartenin lausunto: http://bit.ly/2zygQNc; Dr. Markus Krajevskin lausunto Saksan valtiopäivillä: http://bit.ly/2j1oGbL

7 http://eprints.lse.ac.uk/45035/1/When%20the%20Claim%20Hits%20(LSERO).pdf

8 http://bit.ly/2AgXBuU

9 https://www.cambridge.org/core/journals/canadian-yearbook-of-international-law-annuaire-canadien-de-droit-international/article/too-low-a-threshold-bilcon-v-canada-and-the-international-minimum-standard-of-treatment/A0B527CADE91626EA7571021C12F38F7

Yleinen ympäristönsuojelu CETA-sopimuksessa

CETA-sopimukseen on sisällytetty muun muassa luku kaupasta ja kestävästä kehityksestä, sekä ympäristönsuojelua käsittelevä luku.

Kestävän kehityksen edistämiseksi laaditut suositukset eivät ole sopimuksen ydintä, eikä niiden soveltamista varmisteta sanktiomenettelyin. Keinoiksi jäävät muun muassa vapaaehtoiset yritysvastuualoitteet, joiden toteuttamisen suhde CETA-sopimuksen ratifiointiin jää epämääräiseksi. Sopimuksessa kirjataankin, että lähitulevaisuudessa arvioidaan keinoja, joilla sen ympäristömääräyksiä voitaisiin toimeenpanna tehokkaammin (artikla 10a).

Luonnonsuojeluliitolle on selvää, että CETA-sopimus ei saisi rajoittaa esimerkiksi ympäristön huomioon ottamista julkisten hankintojen yhteydessä.

CETA-sopimuksen esitetään jopa edistävän kestävää kehitystä ja sen mukaisia ympäristönormeja. Eräiden tulkintojen mukaan CETA-sopimuksen neuvottelua käytettiin kuitenkin jo neuvotteluvaiheessa painostuskeinona ympäristösääntelyn heikentämiseksi polttoaineiden laatudirektiivin osalta.[10]

Yhtenä esimerkkinä CETA-sopimuksen vaikutuksesta ympäristösääntelyyn voi myös mainita artiklan 8.5, joka rajaa pois tietyt suoritevaatimukset investointien edistämisessä. Voikin kysyä, eivätkö teknologian siirto tai paikallisen tuotannon osuus voisi olla oikeutettuja politiikan välineitä tietyissä tilanteissa?

Lisätietoja:

Otto Bruun
Suojeluasiantuntija, energia ja ilmasto
sähköposti: otto.bruun@sll.fi;

[10] https://www.foeeurope.org/sites/default/files/tar_sands/2015/foee-fqd-trade-ttip-180714.pdf