

Bryssel 13.9.2017
COM(2017) 493 final

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

**luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen
ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi**

{SWD(2017) 302 final}

{SWD(2017) 303 final}

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN TAUSTA

• Ehdotuksen perustelut ja tavoitteet

Viime vuosina sijoittajan ja valtion välisen riitojenratkaisun (ISDS) sisällyttäminen kauppa- ja investointisopimukseen on herättänyt kasvavaa kiinnostusta ja kysymyksiä kansalaisten parissa. Sijoittajan ja valtion väliseen riitojenratkaisuun, joka perustuu välimiesmenettelyn periaatteeseen, liittyy useita ongelmia. Näihin kuuluvat ISDS-järjestelmän legitimitetin, johdonmukaisuuden ja avoimuuden puute tai rajallisuus sekä tarkastelumahdollisuuden puute.

Näihin rajoituksiin puuttumiseksi unionin lähestymistapana vuodesta 2015 lähtien on ollut sisällyttää EU:n kauppa- ja investointisopimukseen investointiriitojen ratkaisujärjestelmä investointituomioistuinjärjestelmän kautta. Kahdenvälisen luonteensa vuoksi investointituomioistuinjärjestelmällä ei voida täysimääräisesti puuttua edellä mainittuihin ongelmiin. Lisäksi investointituomioistuinjärjestelmän sisällyttäminen unionin sopimukseen on aiheuttanut hallinnollista monimutkaisuutta ja budjettivaikutuksia.

Monenvälistä investointituomioistuinta koskevalla aloitteella on tarkoitus perustaa kansainvälisten investointiriitojen¹ ratkaisemiseksi puitteet, jotka ovat pysyvät, riippumattomat ja legitiimit, antavat ennustettavasti johdonmukaista oikeuskäytäntöä sekä mahdollistavat päätöksistä valittamisen, kustannustehokkaat, avoimet ja tehokkaat menettelyt sekä kolmansien osapuolten (esimerkiksi asiaan liittyvien ympäristö- tai työntekijäjärjestöjen) osallistumisen. Tuomioistuimen riippumattomuus olisi taattava tiukoilla vaatimuksilla, jotka koskevat eettisyyttä ja puolueettomuutta, määräaikaista nimityksiä, välimiesten täysiaikaista työsuhdetta sekä riippumattomia nimitysmekanismeja.

Aloitteessa käsitellään vain menettelyyn liittyviä kysymyksiä. Sovelletavan lainsäädännön tai tulkintanormien kaltaisia kysymyksiä, mukaan luettuna johdonmukaisuuden varmistaminen muiden kansainvälisten velvoitteiden (esimerkiksi Kansainvälisen työjärjestön tai YK:n yleissopimusten) suhteen, käsitellään pohjana olevissa investointisopimuksissa, joita monenvälinen investointituomioistuin soveltaa.

Tällä aloitteella pyritään linjaamaan investointiriitojen ratkaisua koskeva unionin politiikka unionin lähestymistapaan muilla kansainvälisen hallintotavan tai kansainvälisen riidanratkaisun aloilla, joilla pyritään monenvälisiin ratkaisuihin. Aloite ei ole osa komission sääntelyn toimivuutta ja tuloksellisuutta koskevaa REFIT-ohjelmaa.

• Yhdenmukaisuus muiden alaa koskevien politiikkojen säännösten kanssa

Komission toukokuussa 2015 julkaisemassa TTIP-sopimusta käsittelevässä asiakirjassa ("Investment in TTIP and beyond – the path for reform – Enhancing the right to regulate and moving from current ad hoc arbitration towards an Investment Court")² esitetään kaksivaiheinen lähestymistapa perinteisen ISDS-järjestelmän uudistamiseksi. Ensimmäinen vaihe on sijoitusriitojen ratkaisuun tarkoitettun vakiintuneen tuomioistuinjärjestelmän (eli investointituomioistuinjärjestelmän) sisällyttäminen jatkossa unionin kauppa- ja

¹ Jäsenvaltioiden tekemiin (eli EU:n sisäisiin) kahdenvälisiin investointisopimukseen liittyvät riidat sekä yhdestä jäsenvaltiosta peräisin olevan sijoittajan ja toisen jäsenvaltion väliset riidat energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla eivät kuulu tämän aloitteen soveltamisalaan. Komissio pitää tämän tyyppisiä sopimuksia unionin lainsäädännön vastaisina.

² http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF

investointisopimuksiin. Toisessa vaiheessa unionin on tarkoitus valmistella monenvälisen investointituomioistuimen perustamista. Monenvälisen tuomioistuimen tarkoituksena on korvata kaikki kahdenväliset investointituomioistuimet myös unionin kaupp- ja investointisopimuksissa ja antaa unionille, sen jäsenvaltioille ja kumppanimaille mahdollisuus korvata ISDS-järjestelmää koskevat määräykset nykyisissä sopimuksissa monenvälistä investointituomioistuinta koskevilla määräyksillä.

- **Yhdenmukaisuus unionin muiden politiikkojen kanssa**

Tämä suositus on linjassa lokakuussa 2015 annetun komission tiedonannon *Kaikkien kauppa*³ kanssa. Siinä todetaan, että kahdenvälisen toimien kanssa samaan aikaan komissio ”sitoutuu kumppaneiden kanssa rakentamaan konsensusta täysivaltaisesta ja pysyvästä kansainvälisestä investointituomioistuimesta”.

Kun komission ehdotus transatlanttiseen kaupp- ja investointikumppanuuteen (TTIP) liittyvästä sijoitussuojasta ja investointiriitojen sovittelusta julkaistiin 12. marraskuuta 2015, komissio totesi aloittavansa ”muiden maiden kanssa yhteistyön, jonka tavoitteena on pysyvä kansainvälinen investointituomioistuin”. Tarkoituksena on korvata vanha investointiriitojen ratkaisumekanismi modernilla, tehokkaalla, avoimella ja puolueettomalla kansainvälisellä investointiriitojen ratkaisujärjestelmällä.⁴

Suositus on johdonmukainen myös toukokuussa 2017 julkaistun globalisaation hallintaa koskevan komission keskusteluasiakirjan⁵ kanssa. Siinä viitataan nimenomaisesti tähän aloitteeseen toteamalla, että kansainvälisissä investointiriidoissa olisi lakattava käyttämästä investoijien ja valtion välistä riitojenratkaisua, jossa päätöksen tekevät välimiehet. Tämän vuoksi komissio on ehdottanut monenvälistä investointituomioistuinta, jolla luotaisiin oikeudenmukainen ja avoin mekanismi.

Lisäksi hyväksyessään CETAn allekirjoittamisen valtuuttavan päätöksen neuvosto totesi, että ”neuvosto ilmaisee tukensa Euroopan komission pyrkimykselle perustaa monenvälinen investointituomioistuin, joka korvaisi CETA-sopimuksella perustetun kahdenvälisen järjestelmän, kun CETA on vahvistettu ja CETA-sopimuksessa määrätyn menettelyn mukaisesti”⁶.

2. OIKEUSPERUSTA, TOISSIJAISUUSPERIAATE JA SUHTEELLISUUSPERIAATE

- **Oikeusperusta**

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 218 artiklan 3 kohdan mukaan komissio esittää suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut ja jossa nimetään unionin neuvottelija. SEUT-sopimuksen 218 artiklan 4 kohdan mukaan neuvosto voi antaa neuvottelijalle ohjeita.

- **Toissijaisuusperiaate (jaetun toimivallan osalta)**

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 5 artiklan 3 kohdan mukaan toissijaisuusperiaatetta ei sovelleta EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla.

³ http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf

⁴ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6059_en.htm

⁵ https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf

⁶ Lausuma 36, CETA-sopimuksen allekirjoittamista koskevan neuvoston päätöksen hyväksymisen yhteydessä neuvoston pöytäkirjaan merkityt lausumat, Bryssel, 27.10.2016.

Sijoitussuoja kuuluu osittain unionin yksinomaiseen ja osittain jaettuun toimivaltaan.

SEUT-sopimuksen 3 artiklan mukaan unionilla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla. SEUT-sopimuksen 207 artiklan mukaan ulkomaiset suorat sijoitukset, mukaan luettuna mahdollisuus neuvotella ja tehdä ulkomaisia suoria sijoituksia koskevia kansainvälisiä sopimuksia, ovat osa unionin yhteistä kauppapolitiikkaa.

Unionin tuomioistuin vahvisti EU:n ja Singaporen vapaakauppasopimusta koskevassa lausunnossaan 2/15, että unionilla on SEUT-sopimuksen 207 artiklan perusteella yksinomainen toimivalta suojaa koskevien aineellisten vaatimusten osalta, jotka yleensä sisältyvät investointisopimuksiin, sikäli kuin tällaisia vaatimuksia sovelletaan vapaakauppasopimukseen.⁷ Samassa lausunnossa tuomioistuin selvensi, että kun kyseessä ovat epäsuorat sijoitukset, toimivalta näiden aineellisten vaatimusten osalta jakautuu unionin ja jäsenvaltioiden kesken.

Tuomioistuin selvensi lisäksi lausunnossaan 2/15, että toimivalta sijoittajan ja valtion välisessä riitojenratkaisussa (sekä ulkomaisten suorien sijoitusten että epäsuorien sijoitusten osalta) on jaettu unionin ja sen jäsenvaltioiden kesken, koska jäsenvaltioiden on toimittava vastaajina joissakin riidoissa.

Unioni on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa osapuolena sopimuksissa, joissa määrätään perinteisestä ISDS-järjestelmästä (energiaperuskirja) tai investointituomioistuinjärjestelmästä (EU:n ja Kanadan välinen laaja-alainen talous- ja kauppasopimus CETA), ja se voi joutua vastaajaksi riidoissa, jotka saatetaan ratkaistavaksi näiden sopimusten nojalla. Lisäksi komissio on neuvottelemassa useita muita vapaakauppasopimuksia ja erillisiä investointisopimuksia, joihin sisältyy investointituomioistuinjärjestelmä. Tarkoituksena on, että unioni on vastaajana ainakin joissakin riidoissa, jotka saatetaan ratkaistavaksi näiden sopimusten nojalla.

Unionin osallistuminen suunniteltuun yleissopimukseen on näin ollen välttämätöntä, jotta sen soveltamisalaan voidaan sisällyttää edellä mainittujen sopimusten nojalla ratkaistavaksi saatettavat riidat, joissa unioni on vastaajana.

Voimassa olevissa sopimuksissa, joihin sisältyy sijoittajan ja valtion välinen riitojenratkaisujärjestelmä tai investointituomioistuinjärjestelmä ja joissa unioni on sopimuspuolena (energiaperuskirja ja CETA), määrätään, että jäsenvaltioiden on oltava vastaajina joissakin tapauksissa. Myös suunnitelluissa sopimuksissa, joihin sisältyy investointituomioistuinjärjestelmä, voitaisiin määrätä, että jäsenvaltioiden on oltava vastaajina joissakin riidoissa. Unioni on valtuuttanut jäsenvaltiot asetuksen (EU) N:o 1219/2012⁸ nojalla pitämään voimassa tai tekemään lähes 1 400 kahdensivuisia investointisopimusta, joihin sisältyy perinteinen sijoittajan ja valtion välinen riitojenratkaisujärjestelmä. Näistä syistä unionin lisäksi myös jäsenvaltioiden on sitouduttava tällä aloitteella suunniteltuun investointiriitojen ratkaisujärjestelmän monenväliseen uudistamiseen.

⁷ SEUT 218 artiklan 11 kohdan nojalla annettu EU:n tuomioistuimen lausunto C-2/15 Euroopan unionin toimivallasta tehdä vapaakauppasopimus Singaporen kanssa, 16.5.2017, EU:C:2017:376.

⁸ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) N:o 1219/2012, annettu 12 päivänä joulukuuta 2012, jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä kahdensivuisia investointisopimuksia koskevista siirtymäkauden järjestelyistä (EUVL L 351, 20.12.2012, s. 40).

- **Suhteellisuusperiaate**

Tässä suosituksessa neuvoston päätökseksi luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitettua monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi ei mennä pidemmälle kuin poliittisten tavoitteiden saavuttamiseksi on tarpeen.

Suhteellisuusperiaatteen mukaisesti on harkittu kaikkia kohtuullisia toimintavaihtoehtoja kyseisten toimenpiteiden todennäköisen vaikuttavuuden arvioimiseksi. Ne esitetään yksityiskohtaisesti vaikutustenarviointiraportissa.

- **Toimintatavan valinta**

Komission suositus neuvoston päätökseksi luvan antamisesta neuvottelujen aloittamiseksi on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 3 kohdan mukainen. Kyseisen kohdan mukaan komissio esittää suosituksia neuvostolle, joka tekee päätöksen, jolla annetaan lupa aloittaa neuvottelut.

3. JÄLKIARVIOINTIEN, SIDOSRYHMIEN KUULEMISTEN JA VAIKUTUSTENARVIOINTIEN TULOKSET

- **Voimassaolevan lainsäädännön jälkiarvioinnit/toimivuustarkastukset**

Sijoittajan ja valtion välistä riitojenratkaisujärjestelmää tarkastellaan säännöllisesti energiaperuskirjan yhteydessä. Sopimuspuolina unioni ja jäsenvaltiot osallistuvat tähän aktiivisesti. Sijoitussuojan, myös riitojenratkaisun, nykyaikaistaminen on unionin prioriteetti energiaperuskirjan mukaisen tarkastelun yhteydessä, mutta investointiriitojen ratkaisun uudistamisen parhaana pidetty tapa on tällä aloitteella esitetty monenvälinen uudistus.

Investointituomioistuinjärjestelmän erittäin hiljattaisen käyttöönoton vuoksi siitä ei ole vielä tehty arviointia.

- **Sidosryhmien kuuleminen**

Komissio on ottanut sidosryhmät aktiivisesti mukaan ja järjestänyt kattavan kuulemisen koko vaikutustenarviointiprosessin aikana.

Komissio järjesti 21. joulukuuta 2016 ja 15. maaliskuuta 2017 välillä verkossa julkisen kuulemisen, joka käynnistettiin kauppapolitiikan pääosaston verkkosivulla ja julkaistiin EU Survey -sivustolla, joka on verkkoväline komission julkisia kuulemisia varten. Sidosryhmiä kehoitettiin vastaamaan kysymyksiin, jotka koskivat ongelmia ja mahdollisia toimintavaihtoehtoja sekä tällaisten vaihtoehtojen teknisiä näkökohtia ja mahdollisia vaikutuksia. Kuulemisessa tuli esiin yleisesti laaja tuki tässä aloitteessa kuvatulle investointiriitojen ratkaisun monenväliselle uudistamiselle, vaikkakin etenkin sen teknisiin näkökohtiin liittyy vielä avoimena olevia kysymyksiä.

Yksittäiset vastaukset julkiseen kuulemiseen julkaistiin kuulemista käsittelevällä verkkosivulla. Julkisen verkkokuulemisen ja komission osana sidosryhmien kuulemista toteuttamien muiden toimien tiivistelmä on liitetty vaikutustenarviointiraporttiin.

- **Vaikutustenarviointi**

Investointiriitojen ratkaisun monenvälisestä uudistamisesta, mukaan luettuna monenvälisen investointituomioistuimen mahdollinen perustaminen, tehtiin vaikutustenarviointi. Vaikutustenarviointiraportti tiivistelmineen sekä sääntelyntarkastelulautakunnan puoltava lausunto ovat tämän suosituksen liitteenä.

Koska monenvälistä investointituomioistuinta koskevassa aloitteessa käsitellään vain menettelyyn liittyviä sääntöjä (eli riitojen ratkaisua) eikä aineellisia sääntöjä (jotka sisältyvät perustana oleviin investointisopimuksiin), siitä ei odoteta aiheutuvan merkityksellisiä sosiaalisia tai ympäristövaikutuksia.

- **Sääntelyn toimivuus ja yksinkertaistaminen**

Monenvälinen investointituomioistuin keventää investointiriitojen ratkaisuun liittyvää hallinnollista raskautta, kun kaikki riidat keskitetään yksien menettelysääntöjen alle. Näin varmistetaan, että sijoittajilla on käytössään legitiimi, riippumaton ja toimiva järjestelmä kansainvälisten investointiriitojen ratkaisuun niiden koosta ja/tai liikevaihdosta riippumatta. Pk-yrityksille saattaa olla etua täydentävästä avusta, jossa otetaan huomioon niiden alempi liikevaihto. Tuomioistuinmenettelyjen odotetaan olevan lyhempiä ja näin ollen edullisempia sijoittajille verrattuna perinteiseen järjestelmään. Lisäksi investointeja koskevien aineellisten määräysten ennustettavampi ja johdonmukaisempi tulkinta vähentää osaltaan riitoja.

- **Perusoikeudet**

Unionia ohjaavat SEU-sopimuksen 21 artiklan 1 kohdan mukaisesti demokratian ja oikeusvaltion kehittämiseen ja lujittamiseen sekä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittamiseen liittyvät periaatteet, sikäli kuin ne liittyvät tähän aloitteeseen, mukaan luettuna erityisesti perusoikeuskirjan 47 artikla.

Unionin toimet monenvälisellä tasolla eivät saa vaarantaa perusoikeuksien suojelun tasoa unionissa. Monenvälisen investointituomioistuimen on tarkoitus luoda kansainvälisen lainsäädännön mukainen lisäkeino, jolla voidaan panna täytäntöön kansainvälisistä sopimuksista valtioihin kohdistuvat velvoitteet. Sillä ei sen vuoksi rajoiteta ulkomaisten sijoittajien unionin lainsäädännöstä ja jäsenvaltioiden lainsäädännöstä johtuvia oikeuksia tai tällaisesta lainsäädännöstä johtuvien oikeuksien täytäntöönpanoon liittyviä oikeussuojakeinoja.

4. TALOUSARVIOVAIKUTUKSET

Aloitteen täsmällisiä taloudellisia vaikutuksia on mahdoton määrittää tässä vaiheessa, koska monenvälisen investointituomioistuimen keskeisistä osatekijöistä on vielä neuvoteltava monenvälisesti. Siitä odotetaan aiheutuvan vähemmän kustannuksia kuin siitä, että pidettäisiin voimassa investointituomioistuinjärjestelmä jo neuvotelluissa tai neuvoteltavissa sopimuksissa ja nykyinen järjestelmä. Oletusten perusteella on tehty laskelmia, jotka sisältyvät vaikutustenarviointiraporttiin.

5. LISÄTIEDOT

- **Toteuttamissuunnitelmat, seuranta, arviointi ja raportointijärjestelyt**

Komissio seuraa tilannetta säännöllisesti, kunhan monenvälinen tuomioistuin on toiminnassa. Se myös auditoi säännöllisesti unionin rahoitusosuuden, joka maksetaan tuomioistuimen kustannuksiin. Monenvälisen investointituomioistuimen toimintaa arvioidaan, kun se on ollut toiminnassa riittävän ajan, jotta saatavilla on merkityksellisiä tietoja. Vaikutustenarviointiraportti sisältää lisätietoja suunnitelluista seuranta- ja arviointijärjestelyistä.

- **Menettelyihin liittyvät näkökohdat**

Komissio pitää myönteisenä sitä, että Euroopan unionin neuvoston jäsenet ottavat yhä enenevässä määrin maidensa parlamentit mukaan investointeja koskeviin neuvotteluihin jo alkuvaiheessa institutionaalisten käytäntöjensä mukaisesti. Se kannustaa Euroopan unionin neuvoston jäseniä tekemään samoin tämän neuvoston päätöstä koskevan suosituksen kohdalla ottaen asianmukaisesti huomioon EU:n turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamista koskevista turvallisuussäännöistä tehdyn neuvoston päätöksen 2013/488/EU⁹.

Komissio julkaisee tämän suosituksen ja sen liitteet välittömästi suosituksen hyväksymisen jälkeen.

Komissio suosittelee, että neuvotteluohjeet julkaistaan heti niiden hyväksymisen jälkeen.

⁹

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=CELEX:32013D0488>

Suositus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

luvan antamisesta aloittaa neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 218 artiklan 3 ja 4 kohdan,

ottaa huomioon Euroopan komission suosituksen

sekä katsoo, että olisi aloitettava neuvottelut yleissopimuksen tekemisestä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden ja muiden asiaan liittyvien maiden välillä investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen tuomioistuimen perustamiseksi,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Annetaan komissiolle lupa aloittaa unionin puolesta neuvottelut yleissopimuksesta investointiriitojen ratkaisemiseen tarkoitetun monenvälisen investointituomioistuimen perustamiseksi.

2 artikla

Neuvottelut käydään tämän päätöksen liitteenä olevien neuvotteluohjeiden mukaisesti.

3 artikla

Tämä päätös ja sen liite julkaistaan välittömästi niiden hyväksymisen jälkeen.

4 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*