

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden keskinäiseksi energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta koskevaksi tulkintasopimukseksi

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden keskinäiseksi energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta koskevaksi tulkintasopimukseksi (U 70/2023 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- erityisasiantuntija Katariina Särkänne, työ- ja elinkeinoministeriö
- erityisasiantuntija Anna Pohjalainen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- väitöskirjatutkija Pekka Pohjankoski, Helsingin yliopisto

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄ

Ehdotus

Komissio on esittänyt EU:n ja Euratomin ja jäsenvaltioiden keskinäistä sopimusta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinnasta, siten että energiaperuskirja ei soveltuisi tai olisi soveltunutkaan EU:n sisäisissä suhteissa. Keskinäisessä tulkintasopimuksessa olisi kyse valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 31 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesta sopimuksesta, jonka mukaan myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa tai sen määräysten soveltamista, tulee artiklan 31 yleisen tulkintasäännön mukaan ottaa huomioon valtiosopimusta tulkittaessa. Komissio katsoo, että sopimus olisi allekirjoitettava niiden osapuolten välillä, jota energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinta ja soveltaminen EU:n sisäisissä riidanratkaisuihin koskee, eli jäsenvaltioiden, EU:n ja Euratomin. Komissio esitteli sopimusluonnoksen 5.10.2022 julkaisemansa tiedonannon (COM(2022) 523 final, E 2/2023 vp) yhteydessä. Keskinäisen tulkintasopimuksen valmistelu ei

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2023 vp

kevään ja kesän 2023 aikana edennyt komission katsottua, että valmistelussa on perusteltua odottaa energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamiseen ja sopimuksesta irtisanoutumiseen liittyvän EU-tason tilanteen selkeytymistä. Komissio toimitti 12.10.2023 jäsenvaltioille non-paperin, jossa se esitti tarkempia perusteita sopimusluonnokseen, sekä selvensi arviota ehdotuksen oikeusperustasta. Samalla komissio tiedotti suunnitelmasta jatkaa sopimuksen valmistelua kii-
reisellä aikataululla.

Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto näkee hyvänä, että useiden vuosien ajan ristiriitaisena pysynyt kysymys energiaperuskirjan EU:n sisäisestä soveltamisesta etenkin investointiriitojen ratkaisun osalta pyritään selvittämään valtiosopimusoikeuden piiriin kuuluvalla instrumentilla. Valtioneuvosto katsoo edelleen, että oikeudellisesti varmin tapa estää energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen EU:n sisäinen soveltaminen olisi uudistettuun energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen sisältyvä REIO-kirjaus.

Valtioneuvosto näkee, että ehdotettu tulkintasopimus vastaa osin EU-oikeuden mukaista tulkintaa käsillä olevasta kysymyksestä. Valtioneuvosto kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun tulkintasopimuksen aineelliseen ulottuvuuteen. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on katsottu, että energiaperuskirjan riidanratkaisumenettely ei sovellu EU:n sisäisesti, ja ehdotetussa keskinäisessä tulkintasopimuksessa puolestaan todettaisiin, ettei energiaperuskirja kokonaisuudessaan sovellu tai ole soveltunut EU:n sisäisesti.

Valtioneuvosto suhtautuu kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien energiaperuskirjan 16 artikla, sekä oikeusvarmuuden periaatteen valossa erittäin varauksellisesti sopimuskirjaukseen, jonka mukaan energiaperuskirja ei ole koskaan soveltunut EU:n sisäisissä suhteissa. Esitettyä takautuvaa kirjausta tulee arvioida tarkoin kansainvälisen oikeuden, oikeusvaltioperiaatteen ja oikeusturvan valossa, etenkin suhteessa tapauksiin, joissa EU:n sisäinen riidanratkaisumenettely on jo käynnistetty tai jossa sitova välitystuomio on jo annettu, mutta sitä ei ole vielä lopullisesti toimeenpantu.

Valtioneuvosto huomauttaa, että tiedossa ei ole energiaperuskirjan alaisia investointiriitoja joissa joko Suomi tai suomalainen investoija olisi osapuolena. Näin ollen ehdotetun sopimuksen takautuvan elementin käytännön vaikutusten arvioidaan Suomen näkökulmasta olevan vähäisiä. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että käytännön vaikutusten puuttuminen ei vähennä kysymyksen oikeudellisen arvioinnin tarpeellisuutta.

Valtioneuvosto näkee hyvänä, että ehdotetun tulkintasopimuksen oikeusperustaa on pyritty jatkovalmistelussa selvittämään. Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että edelleen tulisi varmistua esitetyn kansainvälisoikeudellisen oikeusperustan soveltuvuudesta ehdotetun kaltaiseen tulkintasopimukseen, etenkin siltä osin, soveltuuko Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 3 kohdan a alakohta käsillä olevan kaltaiseen, vain osan sopimuksen osapuolista keskenään tekemään tulkintasopimukseen.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2023 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Ehdotetun tulkintasopimuksen tavoitteena on vahvistaa tulkinta siitä, ettei energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta sovellettaisi EU:n sisällä. Asialla on liittymä myös energiaperuskirjan uudistuksen kariutumiseen; talousvaliokunta on aiemmin tänä syksynä antanut asiasta lausuntonsa (TaVL 16/2023 vp — U 47/2023 vp). Nyt ehdotetulla sopimuksella on komission arvion mukaan entistä suurempi merkitys tilanteessa, jossa uutta, vastaavan kirjauksen sisältävää sopimusta energiaperuskirjasta ei saada hyväksytyksi.

Ehdotuksella pyritään varmistamaan, että välitystuomioistuimet pitäisivät jatkossa selvänä, etteivät ne voi käsitellä energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen sisältyviä riitoja. Huolimatta EU:n tuomioistuimen asiaa koskevasta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen perustuvaa välimiesmenettelyä ei sovelleta EU:n sisäisiin tilanteisiin, välitystuomioistuimet ovat katsoneet voivansa käsitellä myös EU:n sisäisiä riitoja.

Talousvaliokunta pitää valtioneuvoston tavoin hyvänä, että ristiriitoja herättänyttä kysymystä energiaperuskirjan EU:n sisäisestä soveltamisesta etenkin investointiriitojen ratkaisun osalta pyritään selvittämään. Talousvaliokunta yhtyy myös valtioneuvoston arvioon siitä, että ehdotettu tulkintasopimus vastaa osin jo vakiintunutta EU-oikeuden mukaista tulkintaa käsillä olevasta kysymyksestä.

Nyt ehdotettu sopimus laajentaisi kuitenkin tulkintaa riidanratkaisun soveltumattomuudesta EU:n sisällä siihen, ettei energiaperuskirja kokonaisuudessaan sovellu tai ole soveltunut EU:n sisäisesti. Tätä voidaan perustella sillä, että kyse ei ole sopimuksen muuttamisesta vaan tulkintasopimuksesta, jonka tarkoituksena on selvittää sitä, kuinka sopimusta olisi tullut tulkita alusta pitäen. Ehdotus herättää kuitenkin kysymyksiä erityisesti oikeusvarmuuden näkökulmasta. Tulkintasopimuksen taannehtivuuden vaikutuksia lieventäisi toisaalta se, ettei sopimuksella lähtökohteisesti ole tarkoitus puuttua jo päättyneisiin tai lainvoimaisiin välimiestuomioihin. Talousvaliokunta yhtyy kuitenkin asiantuntijakuulemisessa esitettyyn arvioon siitä, että sopimuksen ehdotetut taannehtivat vaikutukset voivat olla oikeusvarmuuden kannalta ongelmallisia erityisesti tilanteissa, joissa välitystuomion täytäntöönpano olisi kesken tulkintasopimuksen voimaan tullessa.

Talousvaliokunta korostaa valtioneuvoston kirjelmässä esiin tuotua arviota siitä, että ehdotetun keskinäisen tulkintasopimuksen käytännön vaikutusten Suomeen katsotaan olevan vähäisiä. Suomi ei ole tai ole ollut osapuolena energiaperuskirjan alaisissa riidanratkaisumenettelyissä. Vastaavasti tiedossa ei ole, että suomalaiset investoijat olisivat energiaperuskirjan alaisen riidanratkaisumenettelyn osapuolena. Näin ollen sopimuksessa esitetyllä takautuvalla vaikutuksella käynnissä oleviin riitoihin ei olisi käytännön vaikutusta Suomen kannalta.

Nyt ehdotetussa tulkintasopimuksessa on kyse poikkeuksellisesta oikeudellisesta kokonaisuudesta, jossa korostuvat toisaalta EU-oikeus ja toisaalta kansainvälis- ja valtiosopimusoikeudelliset näkökohdat. Talousvaliokunta pitää tärkeänä varmistaa, että tulkintasopimuksen hyväksymisessä noudatettava menettely on EU:n perussopimusten mukainen.

Valiokunnan lausunto TaVL 25/2023 vp

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Talousvaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa valtioneuvoston kantaan korostaen edellä esitettyjä näkökohtia.

Helsingissä 24.11.2023

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Kaisa Garedeu ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Katri Kulmuni kesk
jäsen Helena Marttila sd
jäsen Matias Mäkyne sd
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Juha Viitala sd
varajäsen Pauli Aalto-Setälä kok
varajäsen Jorma Piisinen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen