

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan unionin ja Euratomin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle komission 7 päivänä heinäkuuta 2023 tekemä ehdotus neuvoston päätökseksi unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta (COM(2023) 447 final), suositus neuvoston päätökseksi Euroopan atomienergiayhteisön energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta irtisanoutumisen hyväksymisestä (COM(2023) 446 final), päätökset 5.10.2022 julkaistujen, EU:n ja Euratomin uudistetun energiaperuskirjan hyväksyntää koskevien neuvoston päätösehdotusten peruuttamiseksi (C(2023) 4720 final, C(2023) 4719 final) sekä ehdotuksesta laadittu muistio.

Helsingissä 13.9.2023

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Erityisasiantuntija Katariina Särkänne

11.9.2023

KOMISSION EHDOTUS EUROOPAN UNIONIN JA EURATOMIN IRTISANOUTUMISESTA ENERGIAPERUSKIRJASTA TEHDYSTÄ SOPIMUKSESTA**1 Tausta**

Komissio julkaisi 7.7.2023 ehdotuksen neuvoston päätökseksi unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta (COM(2023) 447 final), suosituksen neuvoston päätökseksi Euroopan atomienergiayhteisön energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta irtisanoutumisen hyväksymisestä (COM(2023) 446 final), sekä päätökset 5.10.2022 julkaistujen, EU:n ja Euratomin uudistetun energiaperuskirjan hyväksyntää koskevien neuvoston päätösehdotusten peruuttamiseksi (C(2023) 4720 final, C(2023) 4719 final).

Sopimus Euroopan energiaperuskirjasta ja energiatehokkuutta ja siihen liittyviä ympäristönäkökohtia koskeva pöytäkirja allekirjoitettiin Lissabonissa vuonna 1994, ja sopimus tuli voimaan vuonna 1998. Energiaperuskirja on energia-alan investointisuoja-, kauppa- ja kauttakulkusopimus, ja se sisältää myös riidanratkaisusäännöt. Sen tavoitteena on luoda oikeudellinen perusta vastavuoroiseen täydentävyyteen ja molemminpuoliseen etuun perustuvalle energia-alan pitkäaikaiselle yhteistyölle peruskirjan tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti. Suomi on hyväksynyt sopimuksen (SopS 35–36/1998), kuten muutkin Euroopan unionin jäsenvaltiot. Sopimuksen osapuolina on tällä hetkellä 52 valtiota, Euroopan unioni ja EURATOM.

Sopimuksen sisältöä ei ole juuri muutettu 1990-luvun jälkeen. Energiaperuskirjan sihteeristö ehdotti neuvottelujen aloittamista sopimuksen uudistamiseksi, ja energiaperuskirjan päättävä elin ministerikonferenssi hyväksyi listan neuvotteluissa käsiteltävistä teemoista marraskuussa 2018. Energiaperuskirjan uudistamisneuvottelut sisälsivät 15 neuvottelukierrosta. Komissio edusti neuvotteluissa Euroopan unionia ja sen jäsenvaltioita 15.7.2019 myönnetyn mandaatin mukaisesti. Unionin tarkemmat neuvottelukannat muodostettiin neuvoston alaisten energiatyöryhmän sekä kauppapoliittisen komitean palvelut ja investoinnit -kokoonpanon kokouksissa, joissa komissio on valtuutustensa mukaisesti konsultoinut jäsenvaltioita. Periaatteellinen sopimus uudistetusta sopimustekstistä saavutettiin 24.6.2022. Uudistettu sopimus oli tarkoitus hyväksyä (adoption) ministerikonferenssissa 22.11.2022, mutta tätä ei kyetty tekemään EU:n kannan puuttuessa. Hyväksymisen jälkeen uudistukseen sitoutuminen vaatisi vielä kansallisen ratifioinnin tai hyväksymisen.

Komissio katsoo, että EU:n ja Euratomin osalta ei ole olemassa keinoja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nykyaikaistamisen hyväksymiseen ja sen vaikutusten aikaansaamiseen, mikä on edellytys sille, että EU voi pysyä sopimuksen osapuolena. Komissio toteaa, että nykyisen, uudistamattoman sopimuksen sopimuspuolena pysyminen ei ole vaihtoehto EU:lle tai sen jäsenvaltioille, koska uudistamaton sopimus ei ole yhteensopiva EU:n investointipolitiikan ja -oikeuden eikä EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden kanssa. Uudistuksen epäonnistuttua energiaperuskirjaa sovelletaan edelleen sen vanhassa muodossa, ja lisäksi EU-tuomioistuimen EU-oikeuden vastaisiksi toteamat unionin sisäiset investoijien ja EU:n jäsenvaltioiden väliset riidanratkaisumenettelyt jatkuvat. Alkuvuoden 2023 aikana tilanne yhteisen toimintalinjan löytymiseksi EU-tasolla on ollut hyvin epäselvä ja haasteellinen.

2 Aikaisemmat sopimusneuvottelut ja käsittely EU:ssa

Komissio julkaisi 5.10.2022 ehdotuksensa neuvoston päätöksiksi uudistetun sopimuksen hyväksymiseksi EU:n ja Euratomin puolesta (COM (2022) 521 final ja COM (2022) 522 final). Komissio esitti, että EU ja Euratom hyväksyisivät uudistetun sopimuksen.

Suomen kantaa koskien on laadittu U-kirje 118/2022 vp (E-kirjelmä E 136/2022 vp). Suomi piti esitettyjä neuvoston päätösten oikeusperustoja asianmukaisina ja katsoi, että uudistettu sopimus voitiin hyväksyä 22.11.2022 järjestetyssä ministerikonferenssissa, jos tämä vastaa EU:n yhteistä linjaa.

EU:n ja Euratomin puolesta otettavista kannoista ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen 18.11.2022 Coreper-valmistelussa neljän jäsenvaltion pidättäytyttyä äänestämästä. Kyseiset jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet irtisanoutuvansa sopimuksesta viitaten ilmastosihiin. Komissio ei näin ollen saanut jäsenvaltioilta mandaattia hyväksyä uudistettua sopimusta sopimuspuolten konferenssissa. EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden yhteisen kannan ja äänestysmandaatin puuttuminen estää sopimus uudistuksen hyväksymisen myös muilta energiaperuskirjan jäseniltä, EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden muodostaessa yli puolet energiaperuskirjan sopimuspuolistä. Energiaperuskirjan 36 artiklan 1 ja 6 kohtien mukaisesti sopimusmuutosten pätevä hyväksyminen edellyttää kokouksessa läsnä olevien äänestävien sopimuspuolten yksimielisyyttä sekä sitä, että nämä sopimuspuolet muodostavat sopimuspuolten yksinkertaisen enemmistön.

Italia on irtisanoutunut sopimuksesta vuonna 2016, ilman koordinoitua yhteistä EU-kantaa asiassa. Ranska, Saksa ja Puola ovat jättäneet kirjalliset irtisanoutumisilmoituksensa joulukuussa 2022, ja Luxemburg kesäkuussa 2023. Lisäksi viisi muuta EU:n jäsenvaltiota on julkisesti ilmoittanut aikeensa irtisanoutua sopimuksesta. Irtisanomisesta määrätään sopimuksen artiklassa 47, jonka mukaan sopimusvaltio voi kirjallisella ilmoituksella irtisanoutua sopimuksesta. Tältä osin on kuitenkin huomattava muun muassa se, että energiaperuskirja on sekä jaettuun että EU:n yksinomaiseen toimivaltaan kuuluva sopimus ja lisäksi se sisältää nk. raukeamislausekkeen. Lausekkeen mukaan sopimuksen määräykset soveltuvat muiden sopimusvaltioiden investoijien sopimuksen irtisanoneen valtion alueelle tekemiin sekä sopimuksen irtisanoneen valtion investoijien muiden sopimusvaltioiden alueelle tekemiin investointeihin 20 vuoden ajan irtisanomisen voimaantulon jälkeen. Irtisanoutuminen tulee voimaan vuoden kuluttua ilmoituksen jättämisestä tai myöhempänä, irtisanomisilmoituksessa täsmennettynä ajankohtana.

Komissio toi epävirallisen arvionsa mahdollisista jatkoaskelista energiaperuskirjan uudistamisprosessiin ja keskusteluun sopimuksessa pysymisestä tai siitä irtisanoutumisesta energiatyöryhmän ja kauppapoliittisen komitean palvelut ja investoinnit -kokoonpanon yhteiskokoukseen 7.2.2023. Komission mukaan uudistamissopimuksen uudelleen neuvottelu ei vaikuta mahdolliselta, ja toisaalta uudistamattomassa energiaperuskirjassa pysyminen ei olisi EU:lle vaihtoehto. Komissio katsoo, että uudistamaton sopimus ei ole yhdenmukainen EU:n investointipolitiikan ja Green Deal:n kanssa, ja lisäksi se sisältää EU-oikeuden vastaiseksi katsottavia elementtejä. Huomioiden neuvoston yhteisen kannan puuttumisen komissio katsoi, että näköpiirissä ei vaikuttaisi olevan vaihtoehtoa, jossa EU ja Euratom voisivat hyväksyä sopimus uudistuksen, ratifioida sen ja pysyä energiaperuskirjan sopimusosapuolina. Komissio viittasi arviossaan myös parlamentin päätöslauselmaan¹, jossa parlamentti totesi suhtautuneensa myönteisesti EU:n ja sen jäsenvaltioiden pyrkimyksiin edistää energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamispro-

¹ Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. marraskuuta 2022 energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen tuloksesta (2022/2934(RSP)).

sessia. Parlamentti katsoi kuitenkin, että uudistetun energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen lopullinen teksti sisältää osia komissiolle annetuista neuvotteluvaltuuksista, mutta ei ole EU:n ilmastotavoitteiden mukainen. Parlamentti totesi lisäksi kehottaneensa komissiota ja jäsenvaltioita aloittamaan valmistelut, jotta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta voidaan irtisanoutua koordinoitusti.

Komission helmikuussa 2023 esittämän epävirallisen näkemyksen mukaan EU:n ja Euratomin irtisanoutuminen sopimuksesta vaikutti neuvoston määräenemmistön puuttuessa ja parlamentin päätöslauselman huomioon ottaen väistämättömältä. Komissio esitti näin ollen epävirallisessa näkemyksessään mahdollisiksi vaihtoehtoisiksi jatkoaskeliksi: 1) EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden koordinoitu irtisanoutuminen, 2) EU:n ja Euratomin irtisanoutuminen ja jäsenvaltioiden mahdollisuus pysyä uudistetussa energiaperuskirjassa, tai 3) Uudistetun sopimuksen hyväksyminen neuvoston päätöksellä ja irtisanoutuminen sopimuksesta.

Neuvoston puheenjohtajamaa Ruotsi toi 4.5.2023 neuvoston työryhmään kompromissiesityksen, joka pohjautui komission esittämään 2. vaihtoehtoon. Kompromissiesityksen mukaisesti olisi valmisteltu kaksi instrumenttia, joista toinen olisi koskenut EU:n ja Euratomin irtisanoutumista energiaperuskirjasta, ja toisella olisi valtuutettu jäsenvaltiot halutessaan jäädään sopimuksen osapuoliksi. Komissio tiedotti jäsenvaltioita 20.6.2023 järjestetyssä energiatyöryhmän ja kauppapoliittisen komitean palvelut ja investoinnit -kokoonpanon yhteiskokouksessa, ettei se aio tehdä puheenjohtajamaan kompromissiehdotuksen mukaisia esityksiä. Sen sijaan komissio esitti 7.7.2023 EU:n ja Euratomin irtisanoutumista energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta.

3 Pääasiallinen sisältö

EU:n ja Euratomin irtisanoutuminen energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta

Komission mukaan nykyisen muotoinen, uudistamaton energiaperuskirjasta tehty sopimus ei ole yhdenmukainen EU:n investointipolitiikan ja –oikeuden kanssa eikä EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden kanssa. Näin ollen uudistamattoman sopimuksen sopimuspuolena pysyminen ei ole mahdollista EU:lle tai sen jäsenvaltioille.

Komissio katsoo yhä, että uudistamisneuvottelujen lopputulos on neuvoston sille antaman neuvotteluvaltuutuksen mukainen. Komissio toteaa kuitenkin päätösehdotuksessaan, että neuvostosta ei löydy sellaista jäsenvaltioiden määräenemmistöä, jolla EU ja Euratom voitaisiin valtuuttaa hyväksymään uudistettu energiaperuskirjasopimus. Lisäksi komissio huomauttaa, että uudistamissopimuksen hyväksyminen edellyttäisi Euroopan parlamentin hyväksyntää. Parlamentti on tuonut ilmi, ettei se kannata sopimusuudistuksen hyväksymistä.²

Koska uudistamattomaan sopimukseen jääminen ei ole mahdollista, ja toisaalta sopimuksen uudistamisen hyväksymiselle EU:n ja Euratomin puolesta ei edellä kuvatun mukaisesti käytännössä ole edellytyksiä, komissio katsoo, että ainoa jäljelle jäävä vaihtoehto on EU:n ja Euratomin irtisanoutuminen sopimuksesta.

Komissio ehdottaa, että neuvosto hyväksyisi päätöksen unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta, ja valtuuttaisi komission tekemään energiaperuskirjasta teh-

² Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. marraskuuta 2022 energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen tuloksesta (2022/2934(RSP)).

dyn sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan mukaisen kirjallisen ilmoituksen unionin irtisanoutumisesta sopimuksesta. Lisäksi komissio suosittaa, että neuvostossa vastaavin perustein hyväksyttäisiin päätös Euratomin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta.

Komission uudistetun energiaperuskirjan hyväksymistä koskevien neuvoston päätösehdotusten peruuttaminen

Komissio peruuttaa sen 5.10.2022 julkaisemat ehdotukset neuvoston päätöksiksi energiaperuskirjan uudistamissopimuksen hyväksymisestä EU:n ja Euratomin toimesta (COM(2022)521 final, COM(2022) 522 final). Päätöksiä ei pystytty hyväksymään neuvostossa riittävän määrän enemmistön puuttuttua. Komission peruutettua ehdotukset ei uudistetun sopimuksen hyväksyminen EU:n ja Euratomin osalta näin ollen ole tässä kohtaa enää ratkaisuvaihtoehtona.

Jäsenvaltioiden irtisanoutuminen energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta

Komission päätösehdotus ja –suositus eivät sisällä mainintaa jäsenvaltioiden velvoitteesta irtautua energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta. Komissio on kuitenkin viestinyt ehdotuspaketista nimenomaisesti EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden koordinoituna irtautumisena, eivätkä ehdotukset sisällä mekanismeja, joilla jäsenvaltiot valtuutettaisiin jäämään sopimuksen osapuoliksi. Komissio on katsonut 6.2.2023 julkaisemassaan epävirallisessa näkemyksessä, että energiaperuskirjan kuuluessa suurelta osin EU:n yksinomaiseen toimivaltaan, jäsenvaltiot eivät voi pysyä sopimuksen jäseninä ilman erillistä EU:n antamaa valtuutusta. Komission 7.7.2023 julkaisemat ehdotukset eivät toisaalta myöskään ota kantaa siihen, miten mahdollinen koordinoitu irtautuminen toteutettaisiin.

EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden keskinäinen sopimus energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinnasta

Komissio antoi 5.10.2022 tiedonannon (COM(2022) 523 final) koskien esitystä jäsenvaltioiden, EU:n ja Euratomin keskinäisestä sopimuksesta energiaperuskirjan tulkinnasta. Ehdotetun sopimuksen mukaan energiaperuskirjasta tehty sopimus ei soveltuisi tai olisi soveltunutkaan EU:n sisäisissä suhteissa. Komission ehdotuksesta keskinäiseksi tulkintasopimukseksi on tiedotettu eduskuntaa E-kirjeellä 2/2023 vp. Keskinäisen tulkintasopimuksen valmistelu ei kuitenkaan ole kevään ja kesän 2023 aikana edennyt.

Komissio katsoo, että keskinäinen tulkintasopimus on korostetun tarpeellinen tilanteessa, jossa energiaperuskirjan uudistamista ja sen sisältämään nk. REIO-lauseketta ei hyväksytä. Kyseisellä lausekkeella sopimuksen soveltaminen sen kauttakultua, investointiriitojen ratkaisumenetelyä, valtioiden välistä riidan ratkaisua, sekä WTO:n ulkopuolisten kauppakumppaneiden kanssa käytävää kauppaa koskevien määräysten osalta rajattaisiin pois alueellisten taloudellisen yhteistyön järjestöjen sisällä. Käytännössä REIO-lauseke poissulkisi sopimuksen soveltamisen kyseisiltä osin EU:n sisäisesti. Komissio toteaa 7.7. julkaisemissaan päätös- ja suositusehdotuksissaan jatkavansa neuvotteluja keskinäisestä tulkintasopimuksesta.

4 Asian kansallinen käsittely

Asiaa on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä ulkoministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

Eduskuntaa informoitiin energiaperuskirjan uudistamisesta ja komission ehdotuksista neuvoston päätöksiksi EU:n ja Euratomin puolesta otettavista kannoista asian kiireellisuuden vuoksi ensin poikkeuksellisesti E-kirjeellä (E 136/2022 vp), jota käsiteltiin energia- ja EURATOM-

jaoston (EU21) kirjallisessa menettelyssä 26.-28.10.2022 sekä EU-ministerivaliokunnan kirjallisessa menettelyssä 8.11.2022. Eduskunnan suuri valiokunta vahvisti Suomen kannan 18.11.2022. E-kirjettä sisällöltään vastaava U-kirjelmä (U 118/2022 vp) on annettu eduskunnalle 16.2.2023.

Eduskunnalle on annettu komission neuvottelumandaatin käsittelystä E-kirje E 23/2019 vp.

5 EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta ja päätöksentekomenettely

Aineellinen oikeusperusta

Komissio katsoo, että unionin irtisanoutumista koskevaan asiaan liittyy sekä energiapolitiikkaa että kauppapolitiikkaa koskevia tavoitteita ja osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista yksikään ei ole toisiin nähden liitännäinen. Siten unionin irtisanoutumista koskevan päätösehdotuksen aineellisena oikeusperustana tulisi komission mukaan olla sekä SEUT 194 artiklan 2 kohta että 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta.

SEUT 194 artiklassa määrätään energiapolitiikasta, ja artiklan 2 kohdan mukaan Euroopan parlamentti ja neuvosto säätävät tavallista lainsäätämisyjärjestystä noudattaen artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen tavoitteiden saavuttamiseksi tarpeellisista toimenpiteistä, sanotun kuitenkin rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista. Nämä toimenpiteet hyväksytään, kun talous- ja sosiaalikomitea sekä alueiden komitea on kuultu.

SEUT 207 artiklassa määrätään yhteisen kauppapolitiikan alalla toteutettavista toimenpiteistä. Artiklan 3 kohdan mukaan lisäksi sovelletaan SEUT 218 artiklan määräyksiä, jos on neuvoteltava tai tehtävä sopimuksia yhden tai useamman kolmannen valtion taikka kansainvälisen järjestön kanssa. Näiden määräysten nojalla neuvosto tekee sopimusten neuvottelemista ja tekemistä koskevat ratkaisunsa määräenemmistöllä.

Euratomin osalta komissio esittää oikeusperustaksi Euroopan atomienergiayhteisön perustamis-sopimuksen 101 artiklaa. Artiklan 1 kohdan mukaan yhteisö voi toimivaltansa rajoissa tehdä sopimuksia kolmannen maan, kansainvälisen järjestön tai kolmannen maan kansalaisen kanssa.

Päätöksentekomenettelyt

EU:n perussopimuksissa ei ole määräyksiä EU-ulkosuhdesopimusten irtisanomisesta tai lakkauttamisesta noudatettavasta menettelystä. Näin ollen sopimuksen irtisanomisesta tai lakkauttamisesta noudatetaan samaa menettelyä kuin noudatettaisiin sopimuksen hyväksymisessä. EU:n kansainvälisten sopimusten hyväksymismenettelyistä säädetään SEUT 218 artiklassa. Energiaperuskirjan sisältäessä tavallisen lainsäätämisyjärjestyksen piiriin kuuluvia asioita käsillä olevassa asiassa sovellettavaksi tulisi SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan mukainen menettely, jonka mukaan neuvosto tekee komission ehdotuksesta päätöksen Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan.

Vastaavasti Euratomin osalta päätös energiaperuskirjasta eroamisesta tulisi tehdä samalla oikeusperustalla ja menettelyllä, millä Euratom on liittynyt sopimukseen. Näin ollen komissio esittää oikeusperustaksi Euratomin perustamis-sopimuksen 101 artiklan toista kohtaa, jonka mukaan komissio neuvottelee sopimukset neuvoston direktiivien mukaisesti, ja neuvoston on hyväksyttävä komission tekemät sopimukset. Neuvosto päättää hyväksymisestä määräenemmistöllä.

Energia-asiat kuuluvat SEUT 4 artikla 2 kohdan i alakohdan mukaisesti unionin ja jäsenvaltioiden kesken jaetun toimivallan alaan. SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti unionilla on yksinomainen toimivalta yhteisen kauppapolitiikan alalla. Energiaperuskirjasta tehty sopimus sisältää sijoittajien ja valtion väliseen riitojenratkaisuun liittyviä määräyksiä sekä näihin liittyviä institutionaalisia määräyksiä, jotka kuuluvat unionin tuomioistuimen EU:n ja Singaporen välisestä vapaakauppasopimuksesta antaman lausunnon 2/15 mukaan myös jäsenvaltioiden toimivaltaan. Energiaperuskirjasta tehty sopimus on ollut luonteeltaan nk. sekasopimus, eli sekä EU että sen jäsenvaltiot ovat sopimuksen osapuolia, ja näin ollen sekä sopimusuudistusten hyväksymisestä että toisaalta sopimuksesta irtisanoutumisesta tulee päättää sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa.

EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Euratomin koordinoitun eroamisen tapauksessa tulisi varmistua myös siitä, että päätöksentekomenettelyt noudattavat olemassa olevaa toimivallanjakoa.

Valtioneuvosto ottaa tarkemmin kantaa oikeusperustan asianmukaisuuteen ja käytettävään päätöksentekomenettelyyn neuvottelujen edetessä.

6 Taloudelliset ja muut vaikutukset

Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen pääasiallisia vaikutuksia on arvioitu U-kirjeessä U 118/2022 vp.

Komissio ei ole esittänyt arviota energiaperuskirjasta irtisanoutumisen vaikutuksista 7.7.2023 julkaisemiensa päätösehdotustensa yhteydessä. Helmikuun 2023 epävirallisen näkemyksensä yhteydessä komissio kuitenkin esitti keskeisenä vaikutuksena sen, että energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 47 artiklan 2 kohdan mukaisesti uudet investoinnit eivät enää olisi sopimuksen mukaisen investointisuojan piirissä irtisanoutumisen tultua voimaan. Toisaalta 47 artiklan 3 kohdan raukeamislausekkeen mukaan jo olemassa olevat investoinnit kuuluisivat modernisoidun sopimuksen alaisen suojan piiriin 20 vuoden ajan irtisanoutumisen voimaantulosta. Komissio kuitenkin huomautti, että suurin osa EU-alueen energiainvestoinneista on unionin sisäisiä, eikä niihin EU-oikeuden mukaan tulisi soveltaa energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen mukaista riidanratkaisua. Komissio katsoi lisäksi, että energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen kaltaiset sopimukset eivät olisi välttämättömiä investointien houkuttelemiseksi EU-alueelle, ottaen huomioon unionin alueen oikeusvaltioperiaatteen ja oikeuden saatavuuden tason. Näin ollen komissio ei arvioinut irtisanoutumisella olevan merkittäviä vaikutuksia EU:n ulkopuolisten sopimusvaltioiden investoijien päätöksiin investoida EU:n energiasektorille. Lisäksi komissio huomautti irtisanoutumisella olevan mahdollisia vaikutuksia kansainvälisen järjestön (Energy Charter) toimintaan, muun muassa niin, että EU:n jäsenvaltioiden irtisanoutuminen pienentäisi järjestön toimintabudjettia. Lisäksi EU on ollut energiaperuskirjan modernisaation pääasiallinen edistäjä.

Suomen osalta sopimuksesta irtisanoutumisen pääasiallinen vaikutus olisi, että Suomi irtautuisi kansainvälisestä velvoitteesta suojella energiaperuskirjasopimuksen osapuolten sijoittajia ja näiden uusia, sopimuksesta lähdön jälkeen tehtyjä sijoituksia, ja toisaalta vastaava suoja poistuisi suomalaisilta uusilta investoinneilta energiaperuskirjan sopimusvaltioissa. Sopimuksesta irtautumisen negatiivisia puolia olisivat yhtäältä poikkeaminen Suomen vakiintuneesta linjasta tukea sopimus pohjaista kansainvälistä järjestelmää ja oikeusvaltioperiaatteiden leviämistä ja toisaalta Euroopan unionin kansainvälisen investointisuoja sopimusjärjestelmän uudistamistavoitteen vaikeutuminen tilanteessa, jossa tavoitteet on ensimmäisen kerran kyetty pääsääntöisesti neuvottelemaan monenväliseen sopimukseen.

EU:n ulkopuolisista energiaperuskirjan sopimusosapuolista useimmilla on vain vähän tai ei lainkaan sijoituksia Suomeen tai Suomesta, vaikka tarkasteltaisiin kaikkia suoria investointeja toimialasta riippumatta. Tältä osin mahdollisen irtisanoutumisen käytännön vaikutusten voidaan arvioida olevan verrattain vähäisiä, olettaen, että toimet, joilla energiaperuskirjan EU:n sisäistä soveltamista pyritään rajaamaan, ovat menestyksellisiä.

Ilmastotavoitteiden saavuttaminen edellyttää myös merkittäviä yksityisiä investointeja uusiutuvan energian tuotantoon. Vastaavasti Ukrainan jälleenrakennus vaatii merkittäviä investointeja erityisesti sodan runtelemaan energiainfrastruktuuriin, ja yksityisillä energia-alan yrityksillä tulee olemaan jälleenrakennuksessa merkittävä rooli. Investointisuojausopimukset, mukaan lukien energiaperuskirja, ovat yksi investointiympäristön vakauteen ja ennustettavuuteen vaikuttavista tekijöistä. Investointisuojausopimusten tosiasiallista vaikutusta investointien sijoittumiseen ja investointimääriin on kuitenkin vaikea arvioida ja todentaa, ja teorian tasolla arviot vaikutuksista vaihtelevat. Lisäksi on huomattava, että energiaperuskirjaa vastaavaa sääntelyä sisältyy tiettyihin muihin Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin. Suomella on muun muassa voimassa kahdenvälinen investointisuojausopimus valtaosan EU:n ulkopuolisten energiaperuskirjan sopimusosapuolten kanssa.

Koska Venäjä ei enää ole energiaperuskirjan sopimusosapuoli, voidaan katsoa, ettei energiaperuskirjan sisältämällä kauttakulkusäännöksillä ole suoraa merkitystä Suomelle. Välillisesti sen, että energiaperuskirjasta irtauduttaisiin koko EU:n toimesta, arvioidaan mahdollisesti voivan vaikuttaa energian hintatasoon EU-alueella, jos irtisanoutuminen vaikeuttaisi esimerkiksi kaasun toimituksia. Vaikutuksen suuruutta on kuitenkin mahdotonta arvioida.

7 Suhde Suomen lainsäädäntöön

Perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Energiaperuskirjasta tehty sopimus sisältää määräyksiä, joiden voidaan katsoa kuuluvan lainsäädännön alaan. Näihin katsotaan kuuluvaksi etenkin pakkolunastusta, investointien kohtelua, investointisuojan laajuutta ja kauttakulkua koskevat sopimusmääräykset.

Sopimuksen irtisanomisesta Suomen osalta päättäisi valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tasavallan presidentti perustuslain 93 §:n 1 momentin nojalla. Irtisanoutumiseen vaadittaisiin perustuslain 94 §:n 1 momentin mukaan myös eduskunnan suostumus, sopimuksen sisältäessä eduskunnan toimivaltaan kuuluvia määräyksiä.

8 Ahvenanmaan asema

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 8 kohdan mukaan maakunnan lainsäädäntövaltaan lukeutuu oikeus säännellä kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastusta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan. Näin ollen voidaan katsoa, että energiaperuskirjan pakkolunastusta koskevaan artiklaan sisältyy määräyksiä, joista perustuslain 96 §:n 1 momentin mukaisesti päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan, ja jotka toisaalta kuuluvat itsehallintolain mukaan myös Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

Ahvenanmaan itsehallintolaki ei sisällä säännöstä, jonka mukaan maakunnan suostumus vaadittaisiin kansainvälisestä sopimuksesta irtisanoutumiselle.

9 Valtioneuvoston kanta

Valtioneuvosto pitää tärkeänä sitä, että EU-tason toimintalinjasta sopimusuudistuksen hyväksymisen ja mahdollisen eroamisen osalta pyritään päättämään viivytyksettä. Tällä estetään se, ettei EU:n sisäisen yhteisymmärryksen puute estä sopimusuudistuksen läpiviemistä myös energiaperuskirjan muiden sopimusosapuolten toimesta. Valtioneuvosto näkee edelleen, että uudistettu sopimus sisältää huomattavia parannuksia voimassa olevaan sopimukseen verrattuna, ja näin ollen on toivottavaa, että uudistus saadaan kansainvälisellä tasolla valmiiksi.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että EU:n ja Euratomin irtisanoutuminen sopimuksesta oman toimivaltansa osalta voidaan lähtökohtaisesti hyväksyä EU:n ja Euratomin irtisanoutumisen ollessa todennäköisesti ainoa käytännössä toteutettavissa oleva vaihtoehto. Irtisanoutumisen tulee kuitenkin tapahtua niin, että se perustuu asianmukaiseen oikeusperustaan ja päätöksentekomenettelyihin, kunnioittaen olemassa olevaa unionin sisäistä toimivaltajakoa. Vastaavat seikat tulee huomioida myös mahdollisessa EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Euratomin koordinoitussa irtisanoutumisessa.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että mikäli päädytään myös Suomen eroon sopimuksesta, se toteutetaan Suomen perustuslain mukaisesti olemassa olevaa unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa kunnioittaen.

Valtioneuvosto katsoo, että mahdollinen irtisanoutumisharkinta liittyy Suomen näkökulmasta pääasiassa investointisuojaan, sen uudistamiseen sekä Suomen vakiintuneeseen linjaan ja tavoitteeseen tukea, vahvistaa ja kehittää kansainvälistä oikeutta ja monenkeskistä sopimusjärjestelmää ja oikeusvaltioperiaatteen leviämistä. Lisäksi arvioinnissa on huomioitava päätöksen EU-oikeuden mukaisuus.

Valtioneuvosto tarkentaa kantojaan ehdotukseen neuvotteluiden edetessä.