

U 70/2023 vp

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

Perustuslain 96 §:n 2 momentin perusteella lähetetään eduskunnalle muistio koskien esitystä EU:n jäsenvaltioiden, EU:n ja Euratomin keskinäiseksi sopimukseksi energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinnasta.

Helsingissä 9.11.2023

Ympäristö- ja ilmastoministeri Kai Mykkänen

Erityisasiantuntija Katariina Särkänne

9.11.2023

**EHDOTUS EU:N, EURATOMIN JA JÄSENVALTIOIDEN KESKINÄISEKSI ENERGIA-PERUSKIRJASTA TEHTYÄ SOPIMUSTA KOSKEVAKSI TULKINTASOPIMUKSEKSI****1 Tausta**

Sopimus Euroopan energiaperuskirjasta ja energiatehokkuutta ja siihen liittyviä ympäristönäkökohtia koskeva pöytäkirja allekirjoitettiin Lissabonissa vuonna 1994, ja ne tulivat 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 perustuvalla energia-alan pitkäaikaiselle yhteistyölle peruskirjan tavoitteiden ja periaatteiden mukaisesti. Suomi on hyväksynyt sopimuksen (SopS 35 ja 36/1998), kuten muutkin Euroopan unionin jäsenvaltiot. Italia on irtisanonut sopimuksen vuonna 2016 ja Ranska, Saksa ja Puola ovat jättäneet kirjalliset irtisanomislmoituksensa joulukuussa 2022 ilman koordinoitua yhteistä EU-kantaa asiassa. Lisäksi kuusi muuta jäsenvaltiota on ilmoittanut aikeistaan irtisanoa sopimus. Sopimuksen osapuolina ovat tällä hetkellä 52 valtiota, Euroopan unioni ja Euratom.

Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen investointisuoja-säännökset sekä sen mahdollistama investojien ja valtioiden välinen riidanratkaisu ovat olleet vahvasti esillä EU:n sisäisesti siinä mielessä, että energiaperuskirjaan pohjautuvista, kirjelmän kirjoittamishetkellä tiedossa olevista 157 investointiriidasta 96 on ollut niin kutsuttuja intra-EU –riitoja eli tapauksia, joiden osapuolina ovat olleet EU:n jäsenvaltio ja toisen EU-jäsenvaltion investoija. Kyseiset EU:n sisäiset riidanratkaisumenettelyt ovat jatkuneet siitä huolimatta, että tammikuussa 2019 annetuissa julistuksissa (E 68/2018 vp) kaikki jäsenvaltiot korostivat, että EU-oikeus tarjoaa jo suojaa intra-EU sijoituksille ja että jäsenvaltioiden tulee varmistaa tuomioistuintensa antama unionin oikeuden mukainen tehokas oikeussuoja.

EU-tuomioistuin on vuonna 2018 antamassaan *Achmea*-ratkaisussa (C-284/2016) linjannut, että kahden EU-jäsenvaltion välisen investointisuoja-sopimuksen riidanratkaisumenettely oli katsottava EU-oikeuden vastaiseksi. Ratkaisu pohjautuu keskeisesti EU-oikeuden autonomian turvaamiseen ja siihen, että välitystuomioistuimet voivat intra-EU tapauksissa joutua soveltamaan ja tulkitsemaan EU-oikeutta. Tämä voi unionin tuomioistuimen mukaan muodostaa riskin siitä, että riidanratkaisu tapahtuu ilman EU:n tuomioistuinjärjestelmän kontrollia. EU:n ulkopuolella toimineen välitystuomioistuimen antaman tai kolmannen maan tuomioistuimen vahvistama sitova välitystuomio voisi näin ollen olla ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Vuonna 2021 antamassaan *Komstroy*-ratkaisussaan (C-741/2019) unionin tuomioistuin katsoi *Achmea*-ratkaisun mukaisesti, että energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 6 kohdan mukainen välitystuomioistuin joutuisi niin ikään tulkitsemaan tai soveltamaan EU-oikeutta.

Komissio on jo vuosien ajan tuonut esiin väliintuloina välimiesmenettelyissä näkemyksensä, että energiaperuskirjaa ei voida soveltaa EU:n sisäisissä riidoissa. Välitystuomioistuimet ovat puolestaan yhtä poikkeusta<sup>1</sup> lukuun ottamatta tulkinneet energiaperuskirjaa kansainvälisen oikeuden valossa niin, että sen artiklan 26 mukainen riitojen ratkaisu soveltuu myös intra-EU –

---

<sup>1</sup> *Green Power K/S and Obton A/S v Kingdom of Spain*, SCC asia nro 2016/135.

tapauksiin. Yksi energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen (U 118/2022 vp, U 47/2023 vp) tavoitteita olikin estää jatkossa nk. REIO-lauseketta muuttamalla sopimuksen soveltaminen EU:n sisäisesti investointiriitojen ratkaisumenettelyn osalta. Kyseisellä lausekkeella sopimuksen soveltaminen rajattaisiin pois alueellisten taloudellisen yhteistyön järjestöjen sisällä sen kauttakultua, investointiriitojen ratkaisumenettelyä, valtioiden välistä riidan ratkaisua sekä WTO:n ulkopuolisten kauppakumppaneiden kanssa käytävää kauppaa koskevien määräysten osalta. Käytännössä REIO-lauseke olisi poissulkenut sopimuksen soveltamisen kyseisiltä osin EU:n sisäisesti.

Suomi katsoi (U-kirjelmä U 118/2022 vp, E-kirje E 136/2022 vp), että uudistettu sopimus olisi voitu hyväksyä 22.11.2022 järjestetyssä ministerikonferenssissa, jos tämä olisi vastannut EU:n yhteistä linjaa. EU:n ja Euratomin puolesta otettavista kannoista ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen 18.11.2022 Coreper-valmistelussa neljän jäsenvaltion pidättäytyttyä äänestämästä. Komissio ei näin ollen saanut jäsenvaltioilta mandaattia hyväksyä uudistettua sopimusta sopimuspuolten konferenssissa eikä näin ollen tavoitetta estää sopimuksen soveltaminen EU:n sisäisesti kyetty toteuttamaan.

Komissio antoi 5.10.2022 tiedonannon (COM(2022) 523 final) koskien esitystä jäsenvaltioiden, EU:n ja Euratomin keskinäisestä sopimuksesta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinasta (jäljempänä ”tulkintasopimus”) siten, että energiaperuskirja ei soveltuisi tai olisi koskaan soveltunutkaan EU:n sisäisissä suhteissa. Komissio esitteli ehdotettua tulkintasopimusta tiiviisti 6.10.2022 järjestetyssä energiatyöryhmän, atomityöryhmän ja kauppapoliittisen komitean palvelut ja investoinnit –kokoonpanon yhteiskokouksessa. Asiaan liittyi huomattavaa epäselvyyttä muun muassa tulkintasopimuksen oikeusperustan osalta, ja valmistelussa odotettiin neuvoston oikeuspalvelun kannanottoa. Kannanotosta saatiin suullinen esitelmä 7.2.2023 järjestetyssä neuvoston energiatyöryhmän ja kauppapoliittisen komitean palvelut ja investoinnit -kokoonpanon yhteiskokouksessa. Komission luonnoksen pohjalta asiaa on käsitelty virkamiesvalmisteluna komission perustamassa erityisryhmässä, jossa jäsenvaltiot ovat olleet edustettuina. Asiasta annettiin eduskunnalle E-kirje (E 2/2023 vp).

Keskinäisen tulkintasopimuksen valmistelu ei kevään ja kesän 2023 aikana edennyt komission katsottua, että valmistelussa on perusteltua odottaa energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamiseen ja sopimuksen irtisanomiseen liittyvän EU-tason tilanteen selkeytymistä.

Komissio on katsonut, että keskinäinen tulkintasopimus on korostetun tarpeellinen tilanteessa, jossa energiaperuskirjan uudistamista ja sen sisältämää niin kutsuttua REIO-lauseketta ei hyväksytä. Komissio totesi 7.7.2023 julkaisemissaan EU:n ja Euratomin irtisanoutumista energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta koskeneissa päätös- ja suositusehdotuksissaan jatkavansa neuvotteluja keskinäisestä tulkintasopimuksesta.

Komissio toimitti 12.10.2023 jäsenvaltioille non-paperin, jossa se esitti tarkempia perusteita sopimusluonnokseen sekä selvensi arviota ehdotuksensa oikeusperustasta. Samalla komissio tiedotti suunnitelmasta jatkaa tulkintasopimuksen valmistelua kiireisellä aikataululla.

## **2 Ehdotuksen tavoite**

Ehdotetulla keskinäisellä tulkintasopimuksella pyritäisiin varmistamaan EU-tuomioistuimen tulkintaan pohjautuen, ettei energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta sovellettaisi EU:n sisällä. Komissio on arvioinut ehdotetun sopimuksen olevan entistä merkittävämmässä asemassa, jos EU ei hyväksy energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamista, jonka myötä vastaava kirjaus sisältyisi sitovaan sopimustekstiin.

### 3 Ehdotuksen pääasiallinen sisältö

#### *Keskinäisen tulkintasopimuksen luonne*

Komissio katsoo, että ehdotetussa 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. Lokakuussa 2023 antamassaan non-paperissa komissio tarkentaa näkevänsä perusteltuna sen, että kyseessä olisi 31 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukainen sitova instrumentti, ennemmin kuin jäsenvaltioiden antama sitomaton julistus.

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.

#### *Energiaperuskirjan soveltuvuuden raja*

Tulkintasopimukseen esitetään kirjausta, jonka mukaan energiaperuskirjasta tehty sopimus ei kokonaisuudessaan sovellu tai ole koskaan soveltunut EU:n sisäisissä suhteissa.

Lisäksi tarkennettaisiin, että energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta tulisi tulkita niin, että sen 47 artiklan 3 kohdan mukainen raukeamislauseke ei sovellu EU:n sisäisesti. Energiaperuskirjan 47 artiklassa määrätään sopimuksen irtisanomisesta, ja sen 3 kohdan mukaan energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen määräyksiä sovelletaan muiden sopimuspuolten investoijien sopimuksen irtisanovan sopimuspuolen alueella toteuttamiin investointeihin tai irtisanovan sopimuspuolen investoijien muiden sopimuspuolten alueella toteuttamiin investointeihin 20 vuoden ajan alkaen ajankohdasta, jona sopimuspuolen irtisanominen tulee voimaan.

Kirjaukset pohjautuvat komission tulkintoihin EU-tuomioistuimen ratkaisusta C-284/16 *Achmea* ja C-741/19 *Komstroy*. Tältä osin on huomioitava, ettei unionin tuomioistuin ole ratkaisussaan nimenomaisesti rajannut pois niiden takautuvaa (*ex tunc*) vaikutusta. Komissio on huomauttanut, että *ex tunc* –vaikutusta ei tulisi tulkita suoraan retroaktiivisuutena, vaan kyseessä on olemassa olevan säännöksen sisällön selventäminen. Komissio katsoo saman takautuvaa vaikutusta koskevan periaatteen soveltuvan myös valtiosopimuksen säännöksen tulkintaan.

Lisäksi komissio on argumentoinut, että energiaperuskirjasta tehty sopimus on ollut alusta lähtien EU:n ulkoisen energiapolitiikan väline, eikä sillä ole missään kohtaa tarkoitettu muuttaa tai syrjäyttää EU:n sisäistä sääntelyä.

#### *Energiaperuskirjaan perustuvat EU:n sisäiset välimiesmenettelyt*

Sopimus sisältäisi kirjauksen, jonka mukaan investoijien ja valtioiden välistä riidanratkaisua koskeva energiaperuskirjan artikla 26 ei ole voinut eikä voi tulevaisuudessakaan toimia välimiesmenettelyn perustana EU:n sisäisesti.

Komissio esitti tulkintasopimukseen myös kirjausta, jonka mukaan sopimus ei vaikuttaisi päätettyihin riidanratkaisumenettelyihin. Päätetyiksi katsottaisiin tapaukset, joissa välimiesmenettely on päättynyt sovintoon tai välitystuomioon ennen unionin tuomioistuimen 6.3.2018 antamaa *Achmea*-ratkaisua, ja välitystuomio on asianmukaisesti toimeenpantu ennen 6.3.2018, eikä

siihen ole kohdistunut 6.3.2018 haastetta, tarkistusta, peruuttamista, kumoamista, täytäntöönpanoa tai vastaavaa toimenpidettä koskevaa prosessia, taikka välitystuomio on peruutettu tai kumottu ennen ehdotetun tulkintasopimuksen voimaantuloa.

Jos sopimusvaltiot ovat osapuolina energiaperuskirjan 26 artiklaan perustuvassa EU:n sisäisessä riidanratkaisussa, jota ei katsota edellä esitetyn mukaisesti päätetyksi, niiden tulisi ehdotetun tulkintasopimuksen mukaan informoida välitystuomioistuinta *Achmea* ja *Komstroy* -tuomioiden oikeudellisista vaikutuksista ja, jos kyse on välitystuomiota koskevasta oikeudellisesta menettelystä, pyytää asiaa käsittelevää tuomioistuinta panemaan välitystuomion syrjään tai kumoamaan sen taikka pidättäytymään sen tunnustamisesta ja täytäntöönpanosta.

Komissio on tarkentanut non-paperissaan, että mahdollisiin käynnissä oleviin riidanratkaisumenettelyihin liittyvät kysymykset ehdotetun sopimuksen vaikutuksesta oikeusvarmuuden periaatteeseen tulisi arvioida tapauskohtaisesti.

#### *Sopimusprosessiin liittyvät määräykset*

Ehdotettuun tulkintasopimukseen ei voisi tehdä varauksia.

Sopimus vaatisi ratifiointin tai hyväksynnän. Sopimus tulisi voimaan 30 kalenteripäivää sen jälkeen, kun tallettajana toimiva Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri vastaanottaisi toisen ratifiointi- tai hyväksymisinstrumentin. Sen jälkeen sopimus tulisi muiden osapuolten osalta voimaan 30 kalenteripäivää sen jälkeen, kun kyseinen osapuoli tallettaa ratifiointi- tai hyväksymisasiakirjansa.

Osapuolet voisivat omien perustuslakiansa puitteissa päättää soveltaa sopimusta väliaikaisesti. Sopimuksen määräykset soveltuisivat 30 päivän kuluttua päätöksestä soveltaa sopimusta väliaikaisesti jäsenvaltion ja niiden jäsenvaltioiden, joiden osalta sopimus on tullut voimaan tai jotka ovat myös päättäneet väliaikaisesta soveltamisesta, välisissä suhteissa.

Sopimuksen tallettajana toimisi neuvoston pääsihteeri. Sopimus julkaistaisiin EU:n virallisessa lehdessä ja sopimuksen hyväksymisestä ja voimaantulosta tulisi tiedottaa energiaperuskirjan sihteeristöä. Sopimus toimitettaisiin sen voimaantulon jälkeen rekisteröitäväksi Yhdistyneille Kansakunnille.

#### *Liiteasiakirja*

Sopimukseen kuuluisi sen olennaisena osana liite, joka sisältäisi lausunnon, joka sopimusosapuolten tulisi toimittaa välitystuomioistuimille käynnissä olevan EU:n sisäisen riidanratkaisumenettelyn yhteydessä. Lausunnolla tuotaisiin välitystuomioistuimen tietoon ehdotetun keskinäisen tulkintasopimuksen keskeinen sisältö.

#### **4 Ehdotuksen oikeusperusta ja suhde suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteisiin**

Komissio on ilmoittanut esittävänsä, että oikeusperustaksi tulkintasopimuksen hyväksymiselle EU:n puolesta olisi Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 194 artikla. SEUT 194 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 sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa on kuultu.

Komissio katsoo SEUT 194 artiklan sopivan tulkintasopimuksen ainoaksi oikeusperustaksi, sillä sopimus koskee unionin sisäisiä ja energiaperuskirjan soveltamisala koskee energiapolitiikkaa. Komissio pitää SEUT 194 artiklan 2 kohdassa määrättyä tavallista lainsäätämisyjärjestystä asianmukaisena menettelynä sopimuksen hyväksymiselle EU:n puolesta. Yleensä EU:n kansainväliset sopimukset hyväksytään sekä aineellisen oikeusperustan että kansainvälisten sopimusten hyväksymisessä noudatettavaa menettelyä koskevan SEUT 218 artiklan nojalla. Komissio kuitenkin katsoo, että SEUT 218 artikla ei sovellu ehdotetun keskinäisen tulkintasopimuksen menettelylliseksi oikeusperustaksi, sillä keskinäinen tulkintasopimus olisi EU:n sisäinen kansainvälinen sopimus, joka ei koske kolmansia maita tai kansainvälisiä järjestöjä. Komissio huomauttaa, että menettely ei saisi muodostaa ennakkotapausta kansainvälisten sopimusten hyväksymiselle lainsäädäntömenettelyllä.

Euratomin osalta mahdollinen oikeusperusta olisi komission esittämän arvion mukaan Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 203 artikla. Artiklan mukaan jonkin yhteisön toimen osoittautuessa tarpeelliseksi yhteisön tavoitteen saavuttamiseksi ja tähän tarvittavia valtuuksia koskevien määräysten puuttuessa sopimuksesta neuvosto antaa aiheelliset säännökset yksimielisesti komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Komissio muistuttaa, että Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 17 artiklan 2 kohdan mukaisesti unionin säädöksiä voidaan antaa ainoastaan komission ehdotuksesta. Kun neuvotellut sopimustekstitä saataisiin päätökseen, komissio ehdottaisi asianmukaisia säädöksiä neuvostolle ja parlamentille SEUT 194 artiklan ja Euratomin perustamissopimuksen 203 artiklan mukaisesti.

Valtioneuvosto katsoo, että ehdotetun sopimuksen tavoitteeksi voidaan lukea energian sisämarkkinoiden toimintaympäristön yhtenäisyys. Valtioneuvoston alustavan arvion mukaan SEUT 194 artikla olisi näin ollen asianmukainen oikeusperusta tulkintasopimuksen hyväksymiselle EU:n puolesta. Oikeusperustaan ei kuitenkaan voida muodostaa lopullista kantaa ennen kuin komissio on antanut tulkintasopimuksen hyväksymistä koskevat säädösehdotukset.

Valtioneuvosto katsoo kuitenkin, että komission esitys jättää epäselväksi sen, mikä varsinainen instrumentti EU-tason päätökselle olisi ja miten tämä suhteutuisi SEUT 288 ja 289 artiklojen määräyksiin unionin toimivallan käyttöön tarkoitetuista oikeudellisista instrumenteista sekä niiden hyväksymisessä käytettävistä lainsäätämisyjärjestyksistä.

Komissio ei ole arvioinut ehdotetun tulkintasopimuksen suhteellisuus- ja toissijaisuusperiaatteiden mukaisuutta.

Toissijaisuusperiaatteen osalta valtioneuvosto arvioi, että EU:n tasolla tehtävä toimi on perusteltu oikeustilan yhtenäisyyden ja ehdotuksen tavoitteiden saavuttamisen turvaamiseksi. Valtioneuvosto tarkentaa arviotaan ehdotetun tulkintasopimuksen toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden mukaisuudesta käsittelyn edetessä.

## **5 Ehdotuksen vaikutukset**

Ehdotetun keskinäisen tulkintasopimuksen käytännön vaikutukset Suomeen katsotaan olevan vähäiset. Suomi ei ole tai ole ollut osapuolena energiaperuskirjan alaisissa riidanratkaisumenettelyissä. Vastaavasti tiedossa ei ole, että suomalaiset investoijat olisivat energiaperuskirjan alaisen riidanratkaisumenettelyn osapuolena. Näin ollen sopimuksen esitetyllä takautuvalla vaikutuksella käynnissä oleviin riitoihin ei olisi käytännön vaikutusta Suomen kannalta. Sen sijaan taannehtivan soveltuvuuden rajaamisen voitaisiin nähdä olevan vastoin energiaperuskirjan 16

artikkelia, jonka mukaan myöhemmin tehty sopimus ei voisi heikentää investoijan oikeutta saada riitansa käsitellyksi. Taannehtivuus olisi myös kyseenalaista oikeusvarmuuden kannalta.

Uudistettuun energiaperuskirjaan sisältyisi määräys, jonka mukaan sopimuksen soveltaminen sen kauttakultua, investointiriitojen ratkaisumenettelyä, valtioiden välistä riidan ratkaisua, sekä WTO:n ulkopuolisten kauppakumppaneiden kanssa käytävää kauppaa koskevien määräysten osalta rajataan pois alueellisten taloudellisen yhteistyön järjestöjen sisällä (REIO-lauseke). Esi-tetty keskinäinen tulkintasopimus olisi näin ollen linjassa uudistetun energiaperuskirjan kanssa, mutta komission ehdottamassa muodossa se olisi aineelliselta soveltuvuudeltaan uudistettua REIO-lauseketta laajempi ja sisältäisi lisäksi takautuvan tulkinnan.

Ehdotettu keskinäinen tulkintasopimus vastaisi mahdollisilta käytännön vaikutuksiltaan pitkälti edellä esitetyn REIO-lausekkeen mukaista rajausta taikka vastaavasti mahdollista EU:n koordi-noidusta sopimuksesta irtisanoutumisesta seuraavaa investointisuojaan päättymistä EU:n sisäi-sesti. Energiaperuskirjan sijaan EU:n sisäisiin investointeihin soveltuisi jatkossa EU-oikeuteen sisältyvä investointeja suojaava sääntely, jolloin kyse on pitkälti EU:n perusvapauksien, erityi-sesti sijoittautumisvapauden ja pääoman vapaan liikkuvuuden soveltamisesta. Lisäksi perusoi-keuksien suoja sekä unionin oikeuden yleiset oikeusperiaatteet, kuten perusteltujen odotusten suoja, olisivat tältä osin relevantteja. Jäsenvaltioiden tulee myös EU-oikeudellisten velvoittei-den mukaisesti varmistaa tuomioistuintensa antama tehokas oikeussuoja.

## **6 Ehdotuksen suhde perustuslakiin sekä perus- ja ihmisoikeuksiin**

Keskinäisessä tulkintasopimuksessa olisi kansallisella tasolla tarkasteltuna kysymys EU:n, Eu-ratomin ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tehtävästä kansainvälisestä sopimuksesta. Perustus-lain 93 §:n mukaan toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia kuuluu ulkopolitiikan johto-oval-lan piiriin eli lähtökohtaisesti tasavallan presidentille yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Eduskunta kuitenkin hyväksyy perustuslain 94 §:n mukaan sellaiset valtiosopimukset ja muut kansainväliset velvoitteet, jotka sisältävät lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä tai ovat muutoin merkitykseltään huomattavia taikka vaativat perustuslain mukaan muusta syystä edus-kunnan hyväksymisen.

Energiaperuskirjasta tehty sopimus on luonteeltaan sekasopimus. Eduskunta hyväksyy vakiin-tuneen käytännön mukaan sekasopimuksen luonteisen kansainvälisen sopimuksen vain siltä osin kuin se kuuluu Suomen toimivaltaan (esim. PeVL 6/2001 vp, s. 3, PeVL 31/2001 vp, s. 3, PeVL 16/2004 vp, s. 2-3, PeVL 24/2004 vp). Perustuslain 96 §:n mukaan eduskunta käsittelee ehdotukset sellaisiksi säädöksiksi, sopimuksiksi tai muiksi toimiksi, joista päätetään Euroopan unionissa ja jotka muutoin perustuslain mukaan kuuluisivat eduskunnan toimivaltaan. Perustus-lakivaliokunta on katsonut, että valtiosopimuksen tai muun kansainvälisen velvoitteen määräys kuuluu lainsäädännön alaan, jos: (i) määräys koskee jonkin perustuslaissa turvatun perusoikeu-den käyttämistä tai rajoittamista, (ii) määräys muuten koskee yksilön oikeuksien tai velvolli-suuksien perusteita, (iii) määräyksen tarkoittamasta asiasta on perustuslain mukaan säädettävä lailla, (iv) määräyksen tarkoittamasta asiasta on voimassa lain säännöksiä, (v) asiasta on Suo-messa vallitsevan käsityksen mukaan säädettävä lailla (PeVL 11/2000 vp). Lisäksi perustusla-kivaliokunta on käytännössään lähtenyt siitä, että eduskunta antaa nimenomaisella päätöksellä suostumuksen sellaisten varaumien, selitysten ja julistusten antamiseen, jotka vaikuttavat Suo-men kansainvälisten velvoitteiden sisältöön tai laajuuteen itse sopimukseen verrattuna (ks. esim. PeVL 61/2017 vp, PeVL 8/2015 vp, s. 3, PeVL 21/2003 vp, s. 2/I).

Kanadan sekä Euroopan unionin ja sen jäsenvaltioiden välisen laaja-alaisen talous- ja kaupp-a-sopimuksen hyväksymisen yhteydessä hyväksyttiin yhteinen tulkintaväline, joka on luonteel-taan Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 2 kohdan b alakohdan mukainen asiakirja, jonka yksi

tai useampi osapuoli on tehnyt valtiosopimuksen tekemisen yhteydessä ja jonka muut osapuolet ovat hyväksyneet valtiosopimusta koskevana asiakirjana. Tällainen asiakirja on Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 ja 2 kohtien mukaan huomioitava osana valtiosopimuksen yhteyttä, jossa sopimukselle käytetyille sanonnoille annetaan niiden tavallinen merkitys. Perustuslakivaliokunta katsoi asiasta antamassaan lausunnossa, että eduskunnan suostumus on tarpeen myös tulkitsevalle välineelle niiltä osin kuin se koskee Suomen toimivaltaan kuuluvia sopimusmääräyksiä. Perustuslakivaliokunta katsoi tulkitsevalla välineellä olevan hallituksen esityksenkin mukaan osaltaan merkitystä lainsäädännön alaan selvästi kuuluvan kansallisen sääntelyoikeuden määräytymisen kannalta. Perustuslakivaliokunta katsoi, että välineellä on vaikutusta myös arvioitaessa sääntelyoikeutta jäsenvaltion täysivaltaisuuden kannalta, ja siksi suostumus myös tulkitsevalle välineelle katsottiin tarpeelliseksi (PeVL 61/2017 vp).

Ehdotetun tulkintasopimuksen tarkoituksena ei olisi muodollisesti muuttaa energiaperuskirjan määräyksiä, vaan se tulisi huomioida energiaperuskirjan tulkinnassa. Ehdotettu tulkintasopimus koskisi kuitenkin sellaisen sopimuksen, joka sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, soveltamisalan laajuutta. Näin ollen katsotaan, että huolimatta sopimuksen luonteesta Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisena myöhempänä osapuolten välillä tehtynä tulkintasopimuksena, komission alkuperäisen ehdotuksen mukaisena se koskisi Suomen kansainvälisten velvoitteiden laajuutta alkuperäiseen sopimukseen verrattuna, ja eduskunnan hyväksyminen näin ollen vaadittaisiin. Ehdotetun sopimuksen väliaikainen soveltaminen edellyttäisi vastaavasti eduskunnan hyväksyntää.

Ehdotetun sopimuksen kirjaus siitä, ettei peruskirjasopimuksen riidanratkaisu ole koskaan ollut voimassa EU:n sisäisesti, ja että jo annetut välitystuomiot eivät ole täytäntöön pantavissa, voidaan nähdä ongelmallisena oikeusturvan ja -varmuuden näkökulmasta.

## **7 Ahvenanmaan toimivalta**

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, jotka kuuluisivat itsehallintolain mukaan Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan.

Energiaperuskirjan kansallisen ratifoinnin yhteydessä on katsottu, ettei se sisällä Ahvenanmaan itsehallintolain kanssa ristiriitaisia säännöksiä (HE 46/1997 vp). Tältä osin on huomattava, että ehdotettu keskinäinen tulkintasopimus ei muuttaisi energiaperuskirjan aineellista sisältöä vaan koskisi sen soveltamisalan laajuutta.

## **8 Ehdotuksen käsittely Euroopan unionin toimielimissä ja muiden jäsenvaltioiden kannat**

Komissio esitteli ehdotettua sopimusta tiiviisti 6.10.2022 järjestetyssä energiatyöryhmän, atomityöryhmän ja kauppapoliittisen komitean palvelut ja investoinnit -kokoonpanon yhteiskokouksessa.

Komission luonnoksen pohjalta asiaa on käsitelty virkamiesvalmisteluna komission perustamassa erityisryhmässä, jossa jäsenvaltiot ovat olleet edustettuina.

Komissio on katsonut, että EU:n ja Euratomin sopimukseen sitoutumista koskevat lainsäädännölliset instrumentit tulisi käsitellä Euroopan parlamentissa komission ehdotusten pohjalta.

## **9 Ehdotuksen kansallinen käsittely**

Valtioneuvoston U-kirjelmä on valmisteltu työ- ja elinkeinoministeriössä yhteistyössä ulkoministeriön ja oikeusministeriön kanssa.

U-kirjelmäluonnos on käsitelty EU-asioiden komitean alaisen Energia- ja Euratom -jaoston (EU21) kirjallisessa menettelyssä 2.11.–6.11.2023.

Komission ehdotuksesta keskinäiseksi tulkintasopimukseksi on tiedotettu eduskuntaa E-kirjeellä E 2/2023 vp.

## **10 Valtioneuvoston kanta**

Valtioneuvosto näkee hyvänä, että useiden vuosien ajan ristiriitaisena pysynyt kysymystä energiaperuskirjan EU:n sisäisestä soveltamisesta etenkin investointiriitojen ratkaisun osalta pyritään selvittämään valtiosopimus oikeuden 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.