

ASiantuntijalausunto EU:n ja Euratomin energiaperuskirjasta irtisanoutumisesta

Eduskunnan talousvaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa komission ehdotuksesta Euroopan unionin ja Euratomin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta. Keskityn lausunnossani irtisanoutumisen vaikutuksiin ja käsittelen lopuksi lyhyesti EU:n ja sen jäsenvaltioiden irtaantumista toimivaltakysymyksenä.

Lausunnon keskeiset päätelmät ovat:

- Energiaperuskirjasta irtaantumisen käytännön vaikutuksia on vaikea tarkasti arvioida. Tästä huolimatta mielestäni on selvää, etteivät ne ole Suomen ja edes koko EU:n kannalta kovinkaan merkittäviä.
- Merkittävä ero energiaperuskirjan modernisaatioprosessin jatkamisen ja sopimuksesta irtaantumisen välillä on se, ettei Energiaperuskirjan mukainen 20 vuoden investointien suojaa koskeva siirtymäaika olisi alkanut, mikäli modernisaationeuvottelut olisi saatettu loppuun ja uusi sopimus olisi astunut voimaan.
- Käytännössä tilanne, jossa EU irtaantuisi energiaperuskirjasta joidenkin jäsenvaltioiden jatkaessa sopimuspuolena ei ole toimiva tai edes mahdollinen lopputulos. Näin ollen on käytännössä välttämätöntä koordinoida irtaantuminen sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden tasolla.

Joensuussa, 26 syyskuuta 2023



Kim Talus¹

¹ Toimin eurooppaoikeuden, erityisesti eurooppalaisen talous- ja energiaoikeuden professorina Itä-Suomen yliopiston oikeustieteiden laitoksella. Toimin myös energiaoikeuden professorina Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa. Olen kirjoittanut laajasti Euroopan unionin oikeudesta, energiaoikeudesta ja investintioikeudesta. Olen myös ollut mukana energiaperuskirjan mukaisissa investointitiridoissa sekä antanut lausuntoja investointiriitoihin liittyen niin yksityisille yrityksille kuin esimerkiksi Eduskunnalle.

1 Energiaperuskirjasta ja investointisuojaopimuksista

Sopimus energiaperuskirjasta astui voimaan 1994. Sen tarkoituksena oli alun perin idän ja lännen välisen teollisen yhteistyön edistäminen antamalla oikeudelliset takeet muun muassa investointien, kauttakulun ja kaupankäynnin aloilla. Sen tavoitteena oli luoda oikeudellinen perusta energia-alan pitkäaikaiselle yhteistyölle Euroopan energiaperuskirjan periaatteiden pohjalta.² Tästä Venäjän ja EU:n väliseen yhteistyöhön painottuneesta perustavoitteestaan huolimatta energiaperuskirjan maantieteellistä soveltamisaluetta on vuosien saatossa laajennettu, ja etenkin sen investointeihin liittyviä aineellisia sääntöjä on sovellettu useaan otteeseen hyvin erilaisissa kansainvälisissä investointiriidoissa.³

Energiaperuskirja kattaa suuren joukon erilaisia energiaan liittyviä toimintoja ja sen tärkeimmät määräykset koskevat investointien suojaa, energiaraaka-aineiden ja -tuotteiden kauppaa, kauttakulkua ja riitojen ratkaisua.⁴ Se perustuu osittain yleiseen kansainväliseen kauppaoikeuteen ja osittain 90-luvun puolivälin EU:n energiasääntelyyn. Tästä huolimatta Energiaperuskirja ei kuitenkaan ole osa EU:n sisäistä energiaoikeutta, vaan se on kansainvälisoikeudellinen instrumentti.

Venäjä ei kuitenkaan koskaan liittynyt Energiaperuskirjan osapuoleksi ja ilmoitti vuonna 2009, ettei tule sopimusta ratifioimaan. Tämän vuoksi alkuperäinen ajatus idän ja lännen välisenä siltana on nyt

² T. Wälde (toim.), *The Energy Charter Treaty: An East-West Gateway for Investment and Trade* (Kluwer Law International 1996) ja C. Bamberger ja T. Wälde, 'The Energy Charter Treaty', teoksessa M. Roggenkamp et al. (toim.), *Energy Law in Europe* (Oxford: OUP 2008), 145-194.

³ *AES Summit Generation Ltd. (UK subsidiary of US-based AES Corporation) v. Hungary, Nykomb Synergetics Technology Holding AB (Sweden) v. Latvia, Plama Consortium Ltd. (Cyprus) v. Bulgaria, Petrobart Ltd. (Gibraltar) v. Kyrgyzstan, Alstom Power Italia SpA, Alstom SpA (Italy) v. Mongolia, Yukos Universal Ltd. (UK – Isle of Man) v. Russian Federation, Hulley Enterprises Ltd. (Cyprus) v. Russian Federation, Veteran Petroleum Trust (Cyprus) v. Russian Federation, Ioannis Kardassopoulos (Greece) v. Georgia, Amto (Latvia) v. Ukraine, Hrvatska Elektroprivreda d.d. (HEP) (Croatia) v. Republic of Slovenia, Libananco Holdings Co. Limited (Cyprus) v. Republic of Turkey, Azpetrol International Holdings B.V., Azpetrol Group B.V. and Azpetrol Oil Services Group B.V. (the Netherlands) v. Azerbaijan, Barmek Holding A.S. (Turkey) v. Azerbaijan, Cementownia "Nowa Huta" S.A. (Poland) v. Republic of Turkey, Europe Cement Investment and Trade S.A. (Poland) v. Republic of Turkey, Liman Caspian Oil B.V. (the Netherlands) and NCL Dutch Investment B.V. (the Netherlands) v. Republic of Kazakhstan, Electrabel S.A. (Belgium) v. Republic of Hungary, AES Summit Generation Limited and AES-Tisza Erőmű Kft. (UK) v. Republic of Hungary, Mohammad Ammar Al-Bahloul (Austria) v. Tajikistan, Mercuria Energy Group Ltd. (Cyprus) v. Republic of Poland, Alapli Elektrik B.V. (the Netherlands) v. Republic of Turkey, Remington Worldwide Limited (UK) v. Ukraine, Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG, Vattenfall Europe Generation AG & Co. KG (Sweden) v. Federal Republic of Germany, EDF International S.A. (France) v. Republic of Hungary, EVN AG (Austria) v. The Former Yugoslav Republic of Macedonia, AES Corporation and Tau Power B.V. (the Netherlands) v. Kazakhstan, Ascom S.A. (Moldova) v. Kazakhstan, Khan Resources B.V. (the Netherlands) v. Mongolia, Türkiye Petrolleri Anonim Ortaklığı (Turkey) v. Kazakhstan, The PV Investors v. Spain, Slovak Gas Holding B.V. (the Netherlands) et al v. Slovak Republic, Vattenfall AB (Sweden) et al v. Germany.*

⁴ www.encharter.org.

pitkälti perusteeton. Myös EU:n huomio energiaulkosuhteissa on siirtynyt Energiayhteisösopimukseen, mikä on osaltaan marginalisoinut sopimuksella energiaperuskirjasta luotua järjestelyä. Nykyään Energiaperuskirjan sovelletuimmat osat ovat investointisuoja antavat artiklat. Käsittelen seuraavaksi lyhyesti kansainvälistä investointisuoja mekanismia ja energiaperuskirjan roolia siinä.

Kansainvälinen investointioikeus on kansainvälisestä julkisoikeudesta ja kansainvälisestä yksityisoikeudesta eri elementtejä lainaava kansainvälisen oikeuden osa-alue. Se perustuu noin 3300 kahdenväliselle ja monenväliselle investointisuoja sopimukselle.⁵

Investointisuoja sopimuksen perusajatus on suojata ulkomaista investoijaa sellaisia investoinnin kohdevaltion toimia vastaan, jotka vaikuttavat olennaisesti investoinnin arvoon ja rikkovat investointisuoja sopimuksessa sovittuja sääntöjä. Valtion näkökulmasta tämän tietyllä tavalla ”ylimääräisen” kansainvälisoikeudellisen suojan tarkoituksena on rohkaista muista sopimuspuolista peräisin olevia investoijia investointeihin sopijapuolen alueella ja luoda sitä varten vakaat, oikeudenmukaiset, suotuisat ja avoimet olosuhteet. Tähän pyritään takaamalla ulkomaiselle investoijalle suoja valtion tietynlaisia toimenpiteitä vastaan. Tämä niin kutsuttu ylimääräinen suoja on erityisen keskeistä sellaisissa maissa, joissa sitoutuminen oikeusvaltioperiaatteeseen ei ole yhtä vahvaa kuin esimerkiksi Suomessa tai muissa Pohjoismaissa. Investointioikeuden takaama suoja vastaa pitkälti myös Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen ja eurooppaoikeuden⁶ mukaista suojan tasoa.⁷

Investointisuoja mekanismi on erityisen keskeinen energia- ja luonnonvarasektoreilla. Investoija pyrkii turvaamaan vakaan sääntely-ympäristön investointinsa keston ajaksi joko solmimalla erillisen yksittäistä investointia koskevan sopimuksen tai varmistumalla että investointi saa suojaa joko kahdenvälisen tai monenvälisen investointisuoja sopimuksen kautta. Myös investointiriitoja syntyy

⁵ Luku vaihtelee hieman julkaisusta riippuen. United Nations Conference on Trade and Development, IIA Issues note (no. 1/2016), ilmoittaa oikeaksi määräksi 3268 investointisuoja koskevia määräyksiä sisältävää sopimusta vuoden 2015 lopussa.

⁶ Tarkoitan eurooppaoikeudella sekä Euroopan unionin oikeutta että Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmää.

⁷ Katso Julkisasiamies Melchior watheletin ratkaisuehdotus asiassa C-284/16, Slovakian tasavalta vastaan Achmea BV, 19 päivänä syyskuuta 2017, ECLI:EU:C:2017:699, kohta 20. Julkisasiamiehen mukaan kansainvälisen investointioikeuden aineelliset säännöt ovat ainoastaan osittain päällekkäisiä EU oikeuden kanssa. 'Kun tarkastellaan muita investointien aineellista suojaa koskevia oikeussääntöjä, kuten investointien täyttää ja kattavaa suojaa ja turvaa, investointien oikeudenmukaista ja tasapuolista kohtelua sekä lainvastaisten pakkolunastusten kieltämistä, on korostettava, että ne ovat ainoastaan osittain päällekkäisiä unionin oikeuden kanssa mutteivät kuitenkaan ristiriidassa sen kanssa. Nämä oikeussäännöt päinvastoin edistävät myös pääomanliikkeitä jäsenvaltioiden välillä samalla tavoin kuin perusvapaudet. Ne ovat lähtökohtaisesti yhteensopivia sisämarkkinoiden kanssa.'

energia- ja luonnonvarainvestointien yhteydessä muita investointeja enemmän. Esimerkiksi Maailmanpankin yhteydessä toimivan investointeja koskevien riitaisuuksien kansainvälisen ratkaisuja ja sovittelukeskuksen (ICSID) alaisista riidoista suurin yksittäinen alue, joita riidat koskevat on öljy, maakaasu ja kaivostoiminta.⁸ Tämä johtuu monesta eri asiasta, kuten energiaprojektien pitkästä kestosta, investointien suuresta rahallisesta arvosta, projektien yksityisen investoinnin etupainotteisuudesta (voittojen tullessa vasta paljon myöhemmin) sekä projektien vaikutuksesta lähiympäristöön (ympäristöllisesti ja sosiaalisesti). Usein projektit ovat myös politisoituneita, tai niillä on poliittisia kytköksiä.

2 Energiaperuskirjasta irtaantumisen käytännön vaikutukset

Vaikka Energiaperuskirjasta irtaantumisen käytännön vaikutuksia on vaikea tarkasti arvioida, on mielestäni selvää, etteivät ne ole Suomen ja edes koko EU:n kannalta kovinkaan merkittäviä. Venäjän irtaannuttua Energiaperuskirjasta on sen alkuperäinen tarkoitus kadonnut. Yleisemmällä tasollakaan EU:n irtaantuminen ei johda merkittäviin muutoksiin. Tämä johtuu ensinnäkin siitä, että Energiaperuskirjan soveltaminen on käytännössä keskittynyt lähinnä sen investointisuojaan ja investointiriitoihin liittyviin määräyksiin. Tältä osin Energiaperuskirjan mukainen investointisuojaan taso vastaa edellä esitetyllä tavalla pitkälti myös Suomen sisäisen oikeusjärjestyksen ja eurooppaoikeuden mukaista suojan tasoa.

Toisaalta suuri osa Energiaperuskirjan nojalla aloitettuja riitoja liittyy EU:n jäsenvaltioista peräisin olevien sijoittajien ja EU:n jäsenvaltioiden välisiin riitoihin. Näiden riitojen osalta Unionin tuomioistuimien on 2 syyskuuta 2021 antamassaan ratkaisussa⁹ katsonut, että Energiaperuskirjan mukainen riitojenratkaisu mekanismin soveltaminen EU:n sisäisissä tilanteissa on EU-oikeuden vastainen.¹⁰

Tämän lisäksi on vielä huomattava, että monet EU:n jäsenvaltiot ovat jo nyt irtisanoutuneet tai ovat irtisanoutumassa Energiaperuskirjasta. Useissa tapauksissa tämä valtioiden irtaantuminen on liittynyt

⁸ ICSID 2021 (2) raportti on saatavilla osoitteessa <https://icsid.worldbank.org/resources/publications/icsid-caseload-statistics>. Nämä kolme luonnonvarasektorin aluetta on ICSID raporteissa katsottu yhdeksi alueeksi.

⁹ Asia C-741/19, *Komstroy v Moldova*, ECLI:EU:C:2021:655.

¹⁰ Tosin on huomattava, etteivät Unionin tuomioistuimen ratkaisut sido kansainvälisiä investointiriitoja ratkaisevia välimiesoikeuksia ja Unionin tuomioistuimen linjausta ei ratkaisuissa aina seurata. Samalla tavoin eri maiden tuomioistuimet ovat sivuuttaneet Unionin tuomioistuimen ratkaisun täytäntöönpanomenettelyissään. Molemmissa tapauksissa kysymys on kansainvälisen oikeuden, johon Energiaperuskirja kuuluu, ja EU-oikeuden välisestä hierarkiasta.

Energiaperuskirjan oletettuun negatiiviseen vaikutukseen puhtaassa energiasiirtymässä. Tämäkin on osaltaan marginalisoinut Energiaperuskirjan roolia EU-alueella. Toisaalta tämä huoli Energiaperuskirjan vaikutuksesta energiasiirtymään on johtanut Energiaperuskirjan modernisaatioprossiin, jossa sopimusta on pyritty uudistamaan siten, että se vastaisi paremmin vuoden 2015 Pariisin ilmastopöytäkirjasta¹¹ ja sopimuksen tavoitteita sekä EU:n omia ilmastotavoitteita.

Jos ajatellaan, että pääasiallinen syy energiaperuskirjasta irtaantumiselle oli siihen liittyvä ristiriita Pariisin ilmastopöytäkirjan ja sen tavoitteiden kanssa, olisi toinen vaihtoehto ollut jatkaa Energiaperuskirjan modernisaatioon liittyviä neuvotteluita. Merkittävä ero näiden vaihtoehtojen välillä olisi ollut se, ettei Energiaperuskirjan mukainen 20 vuoden investointien suoja koskeva siirtymäaika alkanut.

Energiaperuskirjasta irtaantumista koskee sen 47 artikla. Sen mukaan

- ”1. Viiden vuoden kuluttua päivästä, jona tämä sopimus on tullut voimaan tietyn sopimuspuolen osalta, tämä voi milloin tahansa ilmoittaa tallettajalle kirjallisesti irtisanovansa tämän sopimuksen.*
- 2. Irtisanominen tulee voimaan vuoden kuluttua päivästä, jona tallettaja on vastaanottanut ilmoituksen tai myöhemmänä, irtisanomisilmoituksessa täsmennettynä ajankohtana.*
- 3. Tämän sopimuksen määräyksiä sovelletaan muiden sopimuspuolten investoijien sopimuspuolen alueella toteuttamiin investointeihin tai irtisanovan sopimuspuolen investoijien muiden sopimuspuolten alueella toteuttamiin investointeihin 20 vuoden ajan alkaen ajankohdasta, jona sopimuspuolen irtisanominen tulee voimaan.*
- 4. Kaikki pöytäkirjat, joissa sopimuspuoli on osallisena, lakkaavat olemasta voimassa tämän sopimuspuolen osalta päivänä, jona sen tätä sopimusta koskeva irtisanominen tulee voimaan”*

EU:n ja Euratomin irtaantuminen sopimuksesta merkitsee sitä, että Energiaperuskirjan mukainen investointisuoja jo tehtyjen energiainvestointien osalta jatkuu 20 vuoden ajan. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että maailmassa on edellä esitetyllä tavalla yli 3000 investointisuoja-sopimusta. Suomikin on sitoutunut kymmeneen investointisuoja-sopimukseen eri valtioiden kanssa. Nämä sopimukset

¹¹ Sopimus solmittiin 12. joulukuuta 2015, ja se astui voimaan 4.11.2016.

kattavat hyvin todennäköisesti joka tapauksessa suuren osan niistä investoinneista, joita tehdään energiasektorilla ja jotka tällä hetkellä nauttivat Energiaperuskirjan mukaisesta investointisuojusta.

Näiden ja muiden, syiden vuoksi en näe EU:n ja Euratomin irtaantumista Energiaperuskirjasta kovin merkitykselliseksi, ainakaan käytännön tasolla.

3 Energiaperuskirjasta irtaantuminen toimivaltakysymyksenä

Energiaperuskirja on ns. sekasopimus, johon liittyy sekä elementtejä, jotka kuuluvat EU:n toimivaltaan, että elementtejä, jotka kuuluvat jäsenvaltioiden toimivaltaan. Euroopan komission mukaan EU:n irtisanoutumista koskevan päätösehdotuksen aineellisena oikeusperustana olisi sekä energiapolitiikkaa koskevan SEUT 194 artiklan 2 kohta että kauppapolitiikkaa koskevan SEUT 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta.

Energia-asiat kuuluvat SEUT 4 artikla 2 kohdan i alakohdan mukaisesti ns. jaetun toimivallan alaan ja yhteinen kauppapolitiikka taas SEUT 3 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukaisesti kuuluu unionin yksinomainen toimivallan alaan. Näin irtaantumisesta tulee päättää sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa. Käytännössä tämä edellyttää koordinoitua EU:n ja jäsenvaltioiden välillä.

Ainakin käytännössä tilanne, jossa EU irtaantuisi energiaperuskirjasta joidenkin jäsenvaltioiden jatkaessa sopimuspuolena ei ole toimiva tai edes mahdollinen lopputulos. Tämä liittyy ensinnäkin siihen, että suuri osa Energiaperuskirjan määräyksistä kuuluu unionin yksinomaiseen toimivaltaan. Tämä koskee etenkin investointisuoja koskevia osia.

Toisaalta unionin tuomioistuin on asioissa *Achmea*¹², *Komstroy*¹³ sekä lausunnossa 1/17¹⁴ katsonut että investointisuoja sopimusten tietyt elementit ovat EU-oikeuden vastaisia. Näiltä osin Energiaperuskirjaa tulisi muuttaa, jotta jäsenvaltiot voisivat edes periaatteessa pysyä sopimuspuolina EU:n irtaantuessa sopimuksesta. Asiaan liittyy myös muita hankalia kysymyksiä ja lopputuloksena on se, että koordinoitu irtaantuminen on ainoa toimiva vaihtoehto.

¹² C-284/16, *Achmea*, ECLI:EU:C:2018:158.

¹³ C-741/19, *Komstroy v Moldova*, ECLI:EU:C:2021:655.

¹⁴ Unionin tuomioistuimen lausunto 1/17, 30 huhtikuuta 2019, ECLI:EU:C:2019:341.