



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Asiantuntijalausunto

27.9.2023

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle komission ehdotuksista Euroopan unionin ja Euratomin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta U 47/2023 vp

Tausta

Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistaminen on yleisesti katsottu tarpeelliseksi, ja neuvottelut sopimu uudistuksesta saatiin periaatteellisesti päätökseen kesäkuussa 2022. Komissio ei kuitenkaan saanut jäsenvaltioilta mandaattia hyväksyä sopimu uudistusta EU:n puolesta neljän jäsenvaltion pidättäytyttyä äänestämästä asiasta Coreper-valmistelussa marraskuussa 2022. EU:n yhteisen kannan puuttuminen estää sopimu uudistuksen hyväksymisen myös EU:n ulkopuolisten sopimusosapuolten osalta.

Alkuvuoden 2023 aikana tilanne yhteisen toimintalinjan löytymiseksi EU-tasolla on ollut hyvin epäselvä ja haasteellinen. Uudistuksen epäonnistuttua energiaperuskirjaa sovelletaan edelleen sen vanhassa muodossa, ja lisäksi EU-tuomioistuimen EU-oikeuden vastaisiksi toteamat unionin sisäiset investoijien ja EU:n sisäiset riidanratkaisumenettelyt jatkuvat.

Neuvoston puheenjohtajamaa Ruotsi esitti tilanteeseen kaksiosaista kompromissiratkaisua: 1. EU:n ja Euratomin irtisanoutuminen sopimuksesta; 2. Jäsenvaltioiden valtuuttaminen halutessaan jäämään sopimukseen.

Italia on irtisanoutunut sopimuksesta vuonna 2016. Ranska, Saksa ja Puola ovat jättäneet kirjalliset irtisanoutumisilmoituksensa joulukuussa 2022, ja Luxemburg kesäkuussa 2023. Lisäksi viisi EU:n jäsenmaata 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 sisältää niin kutsutun 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.

Keskeiset ehdotukset

Komissio katsoo, että EU:n ja Euratomin osalta ei ole olemassa keinoja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen hyväksymiseen. Sopimuksen uudistaminen olisi edellytys sille, että EU voisi pysyä sopimuksen osapuolena. Komission mukaan 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. Komissio näkee kuitenkin yhä, että uudistamisneuvottelujen lopputulos on neuvoston sille antaman neuvotteluvaltuutuksen mukainen.

Komissio katsoo, että neuvostosta ei löydy määräenemmistöä, jolla EU ja Euratom voitaisiin valtuuttaa hyväksymään sopimu uudistus. Lisäksi uudistamissopimuksen hyväksyminen edellyttäisi Euroopan parlamentin hyväksyntää. Parlamentti on indikoinut, ettei se kannata sopimu uudistuksen hyväksymistä.

Koska uudistamattomaan sopimukseen jääminen ei ole mahdollista, ja toisaalta sopimuksen uudistamisen hyväksymiselle EU:n ja Euratomin puolesta ei käytännössä ole edellytyksiä, komission mukaan ainoa jäljelle jäävä vaihtoehto on EU:n ja Euratomin irtisanoutuminen sopimuksesta. Komissio on 7.7.2023 tehnyt esitykset neuvoston päätöksiksi EU:n ja Euratomin irtisanoutumiseksi, sekä peruuttanut 5.10.2022 julkaisemansa ehdotukset neuvoston päätöksiksi uudistetun energiaperuskirjan hyväksymiseksi EU:n ja Euratomin puolesta.

Komissio on viestinyt ehdotuspaketista EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden koordinoituna irtautumisena, eivätkä ehdotukset sisällä mekanismeja, joilla jäsenvaltiot valtuutettaisiin jäämään sopimuksen osapuoliksi. Komission ehdotuksessa ei näin ollen ole huomioitu neuvoston kevään 2023 puheenjohtajamaa Ruotsin tekemän kompromissiehdotuksen toista osiota jäsenvaltioiden valtuuttamisesta jäämään halutessaan sopimuksen osapuoliksi. Komission esitykset eivät toisaalta sisällä mainintaa jäsenvaltioiden irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta.

EU:n jäsenvaltioiden mahdollisuuteen pysyä sopimuksen osapuolina, tai vaihtoehtoisesti koordinoituun irtautumiseen, liittyy oikeudellista epävarmuutta, ja neuvottelut asiasta jatkuvat EU:ssa. Erityisesti huomiota tulee kiinnittää EU:n ja sen jäsenvaltioiden väliseen toimivaltajakoon.

Sopimuksen voidaan katsoa sisältävän sekä energiapolitiikkaa että kauppapolitiikkaa koskevia tavoitteita ja osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista yksikään ei ole toisiin nähden liitännäinen. Näin ollen sopimuksen EU-oikeudellinen perusta on kaksiosainen. 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 tulisi päättää sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa.

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.

Energiaosasto/Energiamarkkinat
Erityisasiantuntija Katariina Särkänne