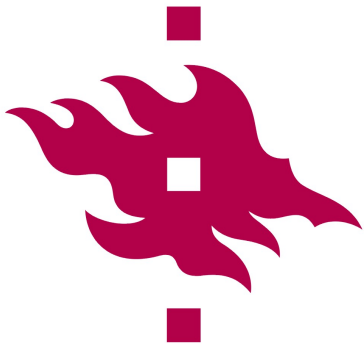




Talousvaliokunta
Eduskunta

Asia: U 47/2023 vp (Euroopan unionin ja Euratomin irtisanoutuminen energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta)

1. Eduskunnan talousvaliokunta on 19.9.2023 pyytänyt allekirjoittanutta antamaan kirjallisen asiantuntijalausunnon Valtioneuvoston kirjelmästä U 47/2023 vp eduskunnalle liittyen Euroopan komission esityksiin, jotka koskevat Euroopan unionin (”EU”) ja Euroopan atomienergiayhteisön (”Euratom”) irtisanoutumista energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta (*Energy Charter Treaty*, ”ECT-sopimus”).
2. Valtioneuvoston kirjelmästä ilmenevällä tavalla EU:n ja Euratomin piirissä ei ole poliittisia edellytyksiä ECT-sopimuksen uudistamiselle, joten komissio on peruuttanut ehdotuksensa koskien uudistetun sopimuksen hyväksymistä. Näin ollen ainoa käsillä oleva esitys on ECT-sopimuksen irtisanominen EU:n/Euratomin osalta.
3. Lausunnon tulokulma on oikeudellinen. Siinä arvioidaan erityisesti komission esityksiä irtisanomiseen sovellettavasta oikeusperustasta ja menettelystä, EU:n/Euratomin ja jäsenvaltioiden mahdollista koordinoitua irtisanomista ECT-sopimuksesta sekä irtisanomisen tarkoituksenmukaisuutta.

I. Komission esitysten tausta ja merkitys

4. Komission esitys ECT-sopimuksen irtisanomisesta pyrkii vastaamaan pääasiallisesti kahteen ongelmaan.
5. Ensinnä EU:n oikeusjärjestyksen ja ECT-sopimuksen suhteen osalta EU-tuomioistuin on katsonut, että sopimuksen määräykset sijoittajien ja valtioiden välisestä riidanratkaisujärjestelmästä (ISDS) eivät ole yhteensopivia EU:n perussopimusten kanssa siinä määrin kuin niitä sovelletaan EU:n sisäisiin tilanteisiin.¹ EU:lle on ongelmallista olla osapuoli sopimuksessa, jonka sisältö on sen oman perustuslaillisen säännösten kanssa ristiriidassa.
6. Toiseksi ISDS-riidanratkaisumenettelyä on kritisoitu siitä, että se tosiasiallisesti kaventaa valtioiden sääntelyautonomiamia. Väliliesmenettelyssä mahdollisesti tuomittavien suurten

¹ Asia C-741/19, Moldovan tasavalta v. Komstroy LLC, ECLI:EU:C:2021:655, 66 kohta.

vahingonkorvausten uhka voi johtaa sääntelyn jähmettymiseen (*regulatory chill*), jos valtiot jättävät toteuttamatta lainsäädäntö- tai muita uudistuksia vahingonkorvausprosessien pelossa. ECT-sopimuksen osalta tällainen riski liittyy erityisesti ympäristön- ja ilmastonsuojelua koskevaan sääntelypolitiikkaan.²

II. ECT-sopimuksen koordinoitu irtisanominen

7. ECT-sopimuksen irtisanomisesta määrätään sen 47 artiklassa. Sopimus voidaan irtisanoa kirjallisella ilmoituksella. Irtisanominen tulee voimaan aikaisintaan vuoden kuluttua sen vastaanottamisesta. Raukeamislausekkeen nojalla sopimusta sovelletaan kuitenkin jo toteutettuihin investointeihin vielä 20 vuoden ajan irtisanomisen voimaantulon jälkeen.
8. ECT-sopimus on nk. sekasopimus, jolla säännellään EU:n yksinomaiseen toimivaltaan ja jäsenvaltioiden toimivaltaan kuuluvia asioita. Koska EU tai jäsenvaltiot eivät pysty pelkän oman toimivaltansa puitteissa tällaista sopimusta tekemään, ECT-sopimuksen ovat tehneet yhtäältä EU (ja Euratom) oman toimivaltansa osalta ja toisaalta jäsenvaltiot omalta osaltaan.³
9. Sekasopimusluonteella on olennainen merkitys irtisanomisen kannalta. Koska sekä unioni että jäsenvaltiot ovat erikseen sopimuksen osapuolia, voi kyseeseen tulla teoriassa joko yhtäaikainen tai eriaikainen irtisanominen. ECT-sopimuksessa ei nimenomaisesti rajoiteta näitä mahdollisuuksia.⁴ Jos irtisanominen ei tapahdu yhtäaikaaisesti, arvioitavaksi tulee mitä vaikutuksia eriaikaisesta irtisanomisesta johtuu.
10. Lähtökohtaisesti unionin ja jäsenvaltioiden toimivalta tehdä kansainvälisiä sopimuksia on toisistaan riippumaton. Myös sekasopimusten yhteydessä on kunnioitettava toimivallan erillisyyttä.⁵ Käytännössä kuitenkin sekasopimukset edellyttävät yhteistyötä unionin ja jäsenvaltioiden välillä. Yhteistyön oikeudellinen perusta on EU:sta tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 3 kohdassa ja Euratom-sopimuksen 192 artiklassa ilmaistu lojaalin yhteistyön periaate. EU-tuomioistuin on vakintuneesti katsonut, että sekasopimuksien osalta yhteistyön on oltava ”tiivis[tä]” sopimusta neuvoteltaessa, tehtäessä ja sen velvoitteita täytäntöön pantaessa.⁶
11. Tiiviin yhteistyön veloitteen voidaan analogisesti katsoa ulottuvan myös sopimuksen irtisanomiseen. Jäsenvaltioiden on toimittava vilpittömän yhteistyön hengessä ja velvoite edellyttää, että jäsenvaltiot toisinaan pidättäytyvät tietyistä toimista. Jäsenvaltioilla on

² Ks. mm. Tienhaara, “Regulatory Chill in a Warming World: The Threat to Climate Policy Posed by Investor-State Dispute Settlement”, (2018) 7(2) Transnational Environmental Law, s. 229.

³ Ks. neuvoston ja komission päätös 98/181 (EY, EHTY, Euratom) energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen ja energiatehokkuutta ja siihen liittyviä ympäristönäkökohtia koskevan energiaperuskirjan pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisöjen osalta, EYVL 1998, L 69, s. 1, sekä SopS 35-36/1998.

⁴ Vrt. YK:n merioikeusyleissopimuksen IX liite, jonka 8 artiklan c kohdan i alakohdassa rajoitetaan EU:n irtisanomisoikeutta tilanteessa, jossa jokin jäsenvaltio on yhä sopimuksen osapuoli, EYVL 23.6.1998, L 179, s. 3.

⁵ Lausunto 1/19 (Istanbulin yleissopimus) 6.10.2021, 240 kohta.

⁶ Ks. mm. asia C-28/12, komissio v. neuvosto, ECLI:EU:C:2015:282, 54 kohta.

velvollisuus pitää unionin toimielimet informoituina tekemistään toimista.⁷ Jos neuvosto on sopinut unionin yhteisestä toimintalinjasta, tästä poikkeaminen voi olla lojaalin yhteistyön velvoitteen vastaista.⁸ Lojaalin yhteistyön velvoite ei vaikuta perussopimuksissa määrättyä toimivallanjakoon, joten siitä ei itsessään suoraan johdu, että EU:n/Euratomin irtisanoessa ECT-sopimuksen jäsenvaltioiden olisi automaattisesti irtisanottava sopimus.

12. EU:n/Euratomin irtisanoutumisen jälkeen jäsenvaltiolle voi kuitenkin syntyä velvollisuus irtisanoa se myös omalta osaltaan sopimuksen soveltamiseen liittyvien vaikeuksien takia. On huomattava, että erityisesti nykyisen ECT-sopimuksen ollessa ISDS-menettelyn osalta EU-oikeuden vastainen, jäsenvaltioiden jääminen uudistamattoman sopimuksen osapuoliksi voisi olla niiden EU-oikeudellisten velvoitteiden vastaista.⁹
13. Käytännössä on vaikea nähdä, miten jäsenvaltiot voisivat järkevällä tavalla jäädä ECT-sopimuksen osapuoliksi EU:n/Euratomin irtisanoutumisen jälkeen. ECT-sopimus koskee erityisesti suoria sijoituksia, joita koskeva sääntely kuuluu EU:n yksinomaiseen toimivaltaan. Sopimuksen useat määräykset liittyvät olennaisesti näihin kysymyksiin. EU:n toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 2 artiklan 1 kohdan mukaan unioni voi valtuuttaa jäsenvaltiot käyttämään toimivaltaansa tältä osin. Komission irtisanomisesityksiin ei kuitenkaan sisälly tällaista valtuutusta.

III. Irtisanomismenettely ja -oikeusperusta

14. EU:n perussopimukset eivät sisällä määräyksiä ulkosuhdesopimusten irtisanomisesta. Komissio katsoo, että EU voi irtisanoa ECT-sopimuksen käyttäen menettelyä, josta määrätään SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdassa. Kyseisessä menettelyssä neuvosto tekee komission ehdotuksesta ja Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan päätöksen sopimuksen tekemisestä. Komission mukaan tätä menettelyä, jota käyttäen ECT-sopimus on alun perin hyväksytty, tulee käyttää myös sen irtisanomiseen.
15. Oikeustieteen piirissä irtisanomismenettelystä on esitetty erilaisia vaihtoehtoja. Yleinen näkemys on, että ulkosuhdesopimus tulee irtisanoa samassa järjestyksessä kuin missä se on tehty (nk. *actus contrarius* -periaate).¹⁰ Toisaalta on katsottu, että sopimuksen irtisanominen on lähempänä sopimuksen soveltamisen keskeyttämistä, johon sovellettavasta menettelystä määrätään SEUT 218 artiklan 9 kohdassa, ja jossa neuvosto tekee päätöksen ilman parlamentin hyväksyntää. Eräät kirjoittajat puoltavat tapauskohtaisen harkinnan mahdollisuutta.¹¹ Kuitenkin jälkimmäisetkin katsovat, että irtisanottavan sopimuksen poliittisesti merkittävä luonne puoltaa parlamentin hyväksynnän hankkimista.

⁷ Asia C-459/03, komissio v. Irlanti (MOX-laitos), ECLI:EU:C:2006:345, 174 kohta.

⁸ Asia C-246/07, komissio v. Ruotsi, ECLI:EU:C:2010:203, 91 ja 105 kohdat.

⁹ Ks. näin myös Ankersmit, "Withdrawal from mixed agreements under EU law: the case of the Energy Charter Treaty", (2023) 7(1) *Europe and the World: A law review*, s. 8.

¹⁰ Ks. mm. Schütze, *Foreign Affairs and the EU Constitution: Selected Essays*. Cambridge University Press 2014, s. 400 ja viitatus lähteet.

¹¹ Kuijper – Wouters – Hoffmeister – De Baere – Ramopoulos, *The Law of EU External Relations*. Oxford University Press 2015, s. 92.

16. Komission mukaan irtisanomisen aineellisenä oikeusperustana ovat ne energiaa ja yhteistä kauppapolitiikkaa koskevat perussopimusmääräykset, joita vastaavien määräysten nojalla EU:lla on ollut aikanaan toimivalta tehdä ECT-sopimus (nyk. SEUT 194 artiklan 2 kohta ja 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta). Näiden alojen ulkosuhdesopimuksia koskevat toimet tehdään kyseisten sopimusmääräysten ja SEUT 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan ja 8 kohdan mukaisesti neuvostossa määräenemmistöllä.
17. Komission esitys irtisanomismenettelystä ja -oikeusperustasta noudattaa EU:n osalta vakiintunutta näkemystä ulkosuhdesopimusten irtisanomisesta. Esitetty menettely myös edellyttää parlamentin hyväksyntää, mitä voidaan pitää ECT-sopimuksen poliittisen merkittävyyden vuoksi asianmukaisena.
18. Mitä tulee menettelyyn ja oikeusperustaan Euratomin osalta, komission ehdotus samoin noudattaa sopimuksen tekemiseen sovellettua menettelyä ja oikeusperustaa. Tätä on pidettävä johdonmukaisena ja oikeudellisesti perusteltuna lähestymistapana.

IV. Irtisanomisharkinta

19. ECT-sopimuksen irtisanomisen tarkoituksenmukaisuutta harkittaessa on syytä punnita keskenään sekä irtisanomisen etuja että siitä mahdollisesti aiheutuvia haittoja. Seuraavat arviot koskevat erityisesti EU:n/Euratomin irtisanoutumista sopimuksesta.
20. Irtisanominen on EU:n kannalta ratkaisu ongelmalliseen nykytilaan, jossa nykyuotoiseen ECT-sopimukseen sisältyy EU:n perussopimusten vastaisia piirteitä. ISDS-menettelyyn sisältyy myös sääntelyautonomian kannalta riskejä, jotka voivat muun ohella vaikeuttaa EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden saavuttamista. Toisaalta ECT-sopimus antaa lisäsuojaa sijoittajille sopimusosapuolten alueella. Monenkeskisillä sopimusjärjestelyillä voidaan myös nähdä olevan periaatteellista merkitystä kansainvälisen sopimusperusteisen järjestyksen tukemisessa.
21. Investointisuojaosopimusten alkuperäinen ajatus on oikeussuojan antaminen sijoituksille valtioissa, joissa kansallisen oikeusjärjestelmän toimivuuteen ei voida luottaa. Suomen, kuten myös useimpien EU-valtioiden, oikeusjärjestelmää pidetään kansainvälisesti katsoen luotettavana ja toimivana.¹² Siten ECT-sopimuksen tarjoama lisäsuoja ei välttämättä ole EU:n alueelle sijoittaville tahoille yhtä tärkeää kuin tehtäessä sijoituksia valtioihin, joissa kansallisesti tarjottavan oikeussuojan taso on heikompi.
22. ECT-sopimuksen irtisanominen ei luonnollisesti edistä monenkeskisen yhteistyön edellytyksiä ja sopimusperusteisuutta energia-alan sijoitusten kohtelussa. Sopimuksen irtisanomista koskevassa harkinnassa on kuitenkin pohdittava, mikä painoarvo irtisanomisen periaatteelliselle luonteelle on annettava tapauksessa, joka koskee poisjättäytymistä laajalti vanhentuneena pidetystä sopimuksesta, jonka uudistamiselle ei

¹² Ks. esim. World Justice Project Rule of Law Index 2022, worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Finland.

ole ilmeisimmin edellytyksiä. Joka tapauksessa sopimusta sovelletaan investointeihin vielä 20 vuoden ajan irtisanomisen tultua voimaan.

23. Oikeusvaltiollisuuden kannalta ECT-sopimuksen irtisanominen ei vaikuta yleisesti ottaen ongelmalliselta. Irtisanomisessa on toki noudatettava kansainvälisen oikeuden, EU-oikeuden ja Suomen valtiosäännön vaatimuksia. Oikeusvaltion kannalta ongelmallisena voidaan pitää lähinnä nykyistä tilannetta, jossa sopimus on EU:n osalta voimassa, vaikka EU-tuomioistuin on katsonut ECT-sopimuksen olevan osin ristiriidassa EU-oikeuden perusperiaatteiden kanssa.

V. Johtopäätökset

24. Esitykset koskien EU:n/Euratomin ECT-sopimuksen irtisanomista ovat yleisesti ottaen oikeudellisesti perusteltuja sikäli kuin nykymuotoinen sopimus on unionin oikeuden vastainen eikä poliittisia edellytyksiä sopimuksen uudistamiselle ole.
25. Koordinoitu irtisanominen, jossa EU:n/Euratomin irtisanottua ECT-sopimuksen jäsenvaltiot myös irtisanovat oman toimivaltansa puitteissa sopimuksen, on lähestymistapana tarkoituksenmukainen. Vaikka jäsenvaltioiden toimivalta irtisanoa sopimus on teoriassa EU:n toimivallan käytöstä riippumaton, käytännössä sopimuksen osapuolena pysyminen EU:n/Euratomin irtisanouduttua siitä on yksittäiselle jäsenvaltiolle vaikeaa ja mahdollisesti EU-oikeuden vastaista.
26. Komission esitykset ECT-sopimuksen irtisanomisessa käytettävistä menettelyistä ja oikeusperustoista ovat oikeudellisesti perusteltuja. Komission esittämä menettely EU:n irtisanomisen osalta edellyttää Euroopan parlamentin hyväksyntää, mitä on pidettävä asianmukaisena.
27. ECT-sopimuksen irtisanomiseen liittyy myös tarkoituksenmukaisuusnäkökohtia. Kokonaisuutena arvioiden irtisanomisen puolesta puhuvat seikat, erityisesti nykymuotoisen sopimuksen EU-oikeuden vastaisuus ja mahdolliset riskit EU:n sääntelyautonomialle, vaikuttavat painavammilta kuin sopimuksen irtisanomisesta pidättäytymisestä mahdollisesti saatavat hyödyt.

Helsingissä 27. syyskuuta 2023

Pekka Pohjankoski
VT, LL.M. (Harvard), Esq. (N.Y.)
Väitöskirjatutkija
Oikeustieteellinen tiedekunta
Helsingin yliopisto