

U-jatkokirje; Komission ehdotus Euroopan unionin ja Euratomin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta

Eduskuntatunnus

U 47/2023 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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-, kauppaja kauttakulkusopimus, ja se sisältää myös riidanratkaisusäännöt. Sopimuksen sisältöä ei ole juuri muutettu 1990-luvun jälkeen. Energiaperuskirjan sihteeristö ehdotti neuvottelujen aloittamista sopimuksen uudistamiseksi, ja energiaperuskirjan päättävä elin Energy Charter –konferenssi hyväksyi listan neuvotteluissa käsiteltävistä teemoista marraskuussa 2018. Periaatteellinen sopimus uudistetusta sopimustekstistä saavutettiin 24.6.2022. Uudistettu sopimus oli tarkoitus hyväksyä (adoption) Energy Charter –konferenssissa 22.11.2022.

Komissio julkaisi 5.10.2022 ehdotuksensa neuvoston päätöksiksi, joiden mukaan uudistettu sopimus olisi hyväksytty EU:n ja Euratomin puolesta (COM (2022) 521 final ja COM (2022) 522 final). EU:n ja Euratomin puolesta otettavista kannoista ei kuitenkaan päästy yhteisymmärrykseen 18.11.2022 Coreper-valmistelussa neljän jäsenvaltion pidettyä äänestämistä. Kyseiset jäsenvaltiot olivat ilmoittaneet irtisanoutuvansa sopimuksesta viitaten ilmastosihiin. Komissio ei näin ollen saanut jäsenvaltioilta mandaattia hyväksyä uudistettua sopimusta. EU:n ja Euratomin kannan puuttuessa sopimusuudistusta ei ole pystytty hyväksymään Energy Charter –konferenssissa, sillä konferenssi ei ole ollut päätösvaltainen ilman EU:n ja Euratomin osallistumista äänestykseen.

Komissio on katsonut, että EU:n ja Euratomin osalta ei ole olemassa keinoja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen hyväksymiseen ja sen vaikutusten aikaansaamiseen, mikä olisi edellytys sille, että EU voisi pysyä sopimuksen sopimuspuolena.

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 katsomat unionin sisäiset investoijien ja EU:n jäsenvaltioiden väliset riidanratkaisumenettelyt jatkuvat.

Komissio teki 7.7.2023 ehdotukset neuvoston päätöksiksi koskien EU:n ja Euratomin irtisanoutumista energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta (COM(2023) 447 final, COM(2023) 446 final). Ehdotuksista laadittiin eduskunnalle U-kirjelmä U 47/2023 vp. Ehdotusten käsittely ei edennyt syksyn 2023 aikana, ja jäsenvaltioiden keskuudessa on tuettu kompromissiratkaisua, jossa jäsenvaltioiden olisi mahdollista omalta osaltaan päättää jäädä sopimuksen sopimuspuoliksi.

Komissio teki 1.3.2024 ehdotukset neuvoston päätöksiksi koskien EU:n ja Euratomin puolesta Energy Charter –konferenssissa otettavia kantoja (COM(2024) 104 final, COM(2024) 105 final). Ehdotusten mukaan neuvoston päätöksillä mahdollistettaisiin, että jäsenvaltiot voivat EU:n ja Euratomin sopimuksesta irtisanoutumisesta huolimatta olla vastustamatta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen hyväksyntää Energy Charter –konferenssissa.

Coreper-valmistelussa 6.3.2024 komission 7.7.2023 tekemien ehdotusten mukaiset päätösluonnokset lähetettiin parlamentille sen hyväksynnän saamiseksi. Lisäksi 7.7.2023 ja 1.3.2024 tehdyt päätösehdotukset sidottiin käsiteltäväksi neuvostossa yhdessä.

Suomen kanta

Suomi on pitänyt Euroopan energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamista kannatettavana (E 23/2019 vp). Suomi katsoi, että uudistettu sopimus voitiin hyväksyä 22.11.2022 järjestetyssä Energy Charter –konferenssissa, jos tämä vastaa EU:n yhteistä linjaa (U 118/2022 vp, E 136/2022 vp).

Suomen aiemmat kannat komission esittämään EU:n ja Euratomin irtisanoutumiseen energiaperuskirjasta on muodostettu U-kirjelmässä U 47/2023 vp. Suomi katsoi, 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. Lisäksi Suomi katsoi, että irtisanoutumisen tulee tapahtua niin, että se perustuu asianmukaiseen oikeusperustaan ja päätöksentekomenettelyihin kunnioittaen olemassa olevaa unionin sisäistä toimivaltajakoa. Vastaavat seikat tulisi huomioida myös mahdollisessa EU:n, sen jäsenvaltioiden ja Euratomin koordinoitussa irtisanoutumisessa. Suomi piti tärkeänä sitä, että EU-tason toimintalinjasta sopimusuudistuksen hyväksymisen ja mahdollisen eroamisen osalta pyritään päättämään viivytyksettä, millä estettäisiin, ettei EU:n sisäisen yhteisymmärryksen puute estä sopimusuudistuksen läpiviemistä myös energiaperuskirjan muiden sopimuspuolten toimesta. Suomi katsoi edelleen, että uudistettu sopimus sisältää huomattavia parannuksia voimassa olevaan sopimukseen verrattuna, ja näin ollen on toivottavaa, että uudistus saadaan kansainvälisellä tasolla valmiiksi.

U-kirjelmän U 47/2023 vp kantoja täsmennetään seuraavasti:

Suomi näkee esitetyn toimintamallin, joka sisältää EU:n ja Euratomin sopimuksesta irtisanoutumisen sekä jäsenvaltioiden valtuuttamisen olemaan vastustamatta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamista, mahdollisuutena löytää ratkaisu pitkään jatkuneeseen haastavaan tilanteeseen. Suomi katsoo, että asian ratkaiseminen mahdollisimman pian on tärkeää.

Suomi katsoo edelleen, että sekä EU:n, Euratomin että jäsenvaltioiden irtisanoutuminen sopimuksesta on tehtävä asianmukaiseen oikeusperustaan ja päätöksentekomenettelyihin perustuen ja noudattaen toimivaltajakoa. Suomi näkeekin komission 1.3.2024 tekemät ehdotukset siitä, että jäsenvaltiot voisivat olla vastustamatta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen hyväksymistä, mahdollisena kompromissina, jolla mahdollistetaan toisaalta EU:n ja Euratomin irtisanoutumisen toteuttaminen oman toimivaltansa osalta komission ehdottamalla neuvoston määräenemmistöpäätöksellä, ja toisaalta se, että jäsenvaltiot voivat oman toimivaltansa osalta kansallisesti päättää irtisanoutumisesta tai sopimuksen sopimuspuoleksi jäämisestä.

Suomi toteaa, että komission ehdotukset eivät koske jäsenvaltioiden kansallista ratkaisua niiden omasta sopimuspuolistatuksesta. Suomi katsoo, että sopimuspuoleksi jääminen ei edellytä nyt käsillä olevien ehdotusten lisäksi muuta valtuutusta EU:lta. Suomen mahdollinen irtisanoutuminen tulisi toteuttaa perustuslain mukaisesti olemassa olevaa unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivaltajakoa kunnioittaen.

Suomi kiinnittää huomiota energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen sisältämään raukeamislausekkeeseen, jonka mukaan ennen sopimuksesta irtisanoutumista tehtyihin investointeihin sovelletaan tiettyjä sopimusmääräyksiä, mukaan lukien investointisuoja, 20 vuoden ajan irtisanoutumisesta. Suomi näkee valitettavana, että irtisanoutumisen tapahtuessa ennen sopimus uudistuksen hyväksymistä sovelletaan sopimusta sen vanhassa muodossa, ja edistyksellisinä pidettävät sopimus uudistukset näin ollen menetettäisiin.

Pääasiallinen sisältö

Komission 7.7.2023 tekemiä unionin ja Euratomin irtisanoutumista koskevia ehdotuksia on käsitelty neuvoston työryhmässä 5.9.2023 ja 13.2.2024. Päätösten johdanto-osion nykytilanteeseen johtaneen kehityksen sekä EU:n sisäisen tilanteen kuvauksia on täsmennetty. Lisäksi päätöstekstiä on muutettu niin, että komission sijaan neuvoston puheenjohtajan tulisi EU:n puolesta tehdä energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan mukainen irtisanoutumista koskeva ilmoitus. Päätösehdotukset on toimitettu parlamentille sen hyväksynnän saamiseksi. Parlamentin käsittelyn jälkeen päätökset tulisivat hyväksyttäväksi neuvostossa.

Komission 1.3.2024 esittämät ehdotukset neuvoston päätöksiksi (COM(2024) 104 final, COM(2024) 105 final) liittyvät kantoihin, jotka jäsenvaltiot voivat ottaa Energy Charter –konferenssissa tapahtuvassa äänestyksessä tai mahdollisessa sopimus uudistuksen hyväksymistä koskevassa kirjallisessa menettelyssä. Ehdotusten mukaan jäsenvaltiot voisivat olla vastustamatta energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen sekä sen liitteisiin ja yhteisymmärryspöytäkirjoihin, julistuksiin ja päätöksiin esitettyjen muutosten hyväksyntää sekä energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen ja sen liitteisiin esitettyjen muutosten voimaantuloa ja väliaikaista soveltamista koskevien päätösten hyväksyntää. Komission 1.3.2024 tekemät päätösehdotukset on tarkoitus hyväksyä yhdessä komission 7.7.2023 tekemien, EU:n ja Euratomin energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta irtisanoutumista koskevien päätösehdotusten kanssa.

Energy Charter –konferenssi on Energiaperuskirjan hallinto- ja päätöksentekuelin, jonka jäseniä ovat kaikki energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen sopimusvaltiot ja sopimuksen sopimuspuolina olevat kansainväliset järjestöt. Konferenssi hyväksyy energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen ja sen liitteisiin tehtävät muutokset konferenssissa paikalla olevien ja äänestykseen osallistuvien sopimuspuolten yksimielisyydellä. EU:lla on konferenssissa sen jäsenvaltioiden määrää vastaava äänimäärä tapauksissa, joissa jäsenval-

tiot eivät itse käytä ääntään. Ottaen huomioon ehdotukset EU:n ja Euratomin irtisanoutumisesta sopimuksesta komissio katsoo, että EU ja Euratom eivät todennäköisesti tule osallistumaan konferenssiin, joissa sopimusuudistusten hyväksymisestä äänestetään.

Energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta, sen liitteitä, yhteisymmärryspöytäkirjoja, julistuksia ja päätöksiä koskevien muutosten hyväksynnän odotetaan tulevan äänestykseen konferenssissa vuoden 2024 aikana. Muutosten hyväksyntä konferenssissa ei kansainvälisoikeudellisesti tarkoita vielä muutoksiin sitoutumista, vaan kunkin sopimuspuolen tulee niihin erikseen sitoutua omien menettelyidensä mukaisesti. Muutokset tulevat kuitenkin automaattisesti väliaikaisesti sovellettavaksi kaikkien sopimuspuolten osalta, ellei sopimuspuoli ilmoita sopimuksen tallettajamaalle Portugalille estävänsä osaltaan väliaikaisen soveltamisen. Sopimuspuoli voi myös halutessaan myöhemmin peruuttaa ilmoituksen väliaikaisen soveltamisen estämisestä.

Komissio katsoo ehdotuksissaan, että esitetyt muutokset energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen yhtenäistävät sopimusta modernin investointisuojan ja EU:n muissa yhteyksissä, kuten UNCITRAL:ssa, ottamien kantojen kanssa. Lisäksi muutokset yhtenäistävät komission mukaan sopimusta EU:n nykyisen investointisuojasopimuksia koskevan käytännön kanssa, muun muassa alleviivaten valtioiden sääntelyoikeutta ja rajaten investointisuojan vain investoijiin, joilla on aito taloudellinen intressi. Muutoksilla uudistettaisiin myös sopimuksen riidanratkaisumenettelyä, muun muassa rajaten mahdollisuutta nostaa perusteettomia kanteita ja lisäten menettelyjen läpinäkyvyyttä. Uudistettu sopimus sisältäisi myös uusia säännöksiä kestäväen kehityksen paremmaksi huomioimiseksi, rajauksen sopimuksen EU:n sisäisen soveltamisen estämiseksi, tarkennuksia kauttakulkusäännöksiin sekä taloudellista toimintaa energia-alalla koskevan määritelmän päivittämisen, joka rajaa sopimuksen investointisuoja EU:n tavoitteiden mukaisesti. Sopimusmuutosten tarkempaa sisältöä on kuvattu U-kirjelmässä U 118/2022 vp.

Komissio esittää ehdotuksissaan, että energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen kuullessa suurilta osin EU:n yksinomaisen toimivallan alaan, eivät jäsenvaltiot voi pysyä sopimuksen sopimuspuolina EU:n ja Euratomin siitä irtisanouduttua ilman, että EU valtuuttaa jäsenvaltiot niin tekemään. Komissio katsoo, että EU:n ja Euratomin irtisanoutumisen jälkeen, ja ellei EU ole kyseistä valtuutusta tehnyt, jäsenvaltioiden tulisi irtisanoutua sopimuksesta kohtuullisen ajan sisällä.

Komissio on samanaikaisesti esittänyt EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden välillä tehtäväksi nk. keskinäistä tulkintasopimusta, jonka mukaan energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta ei tulisi soveltaa EU:n sisäisissä suhteissa. Suomen kannat komission sopimusluonnokseen on määritelty U-kirjelmässä U 70/2023 vp. Neuvottelut sopimuksesta ovat kesken.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Komission ehdotukset unionin ja Euratomin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta

Komission 7.7.2023 tekemiin ehdotuksiin liittyvää oikeusperustaa ja päätöksentekomenettelyä on käsitelty U-kirjelmässä U 47/2023 vp.

Komission ehdotukset neuvoston päätöksiksi Energy Charter –konferenssissa unionin ja Euratomin puolesta otettavista kannoista

Komissio esittää Euroopan unionia koskevan päätöksen menettelylliseksi oikeusperustaksi SEUT 218 artiklan 9 kohtaa. Kyseisen kohdan mukaan neuvosto tekee komission tai unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan ehdotuksesta päätöksen unionin ja kolmansien maiden tai kansainvälisten järjestöjen välisen sopimuksen soveltamisen keskeyttämisestä ja sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta

esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

Euratomia koskevan päätöksen menettelylliseksi oikeusperustaksi komissio esittää Euroopan atomienergiayhteisön perustamissopimuksen 101 artiklan toista kohtaa. Artiklan ensimmäisen kohdan mukaan yhteisö voi toimivaltansa rajoissa tehdä sopimuksia kolmannen maan, kansainvälisen järjestön tai kolmannen maan kansalaisen kanssa. Artiklan toisen kohdan mukaan komissio neuvottelee sopimukset neuvoston direktiivien mukaisesti, neuvoston on hyväksyttävä komission tekemät sopimukset ja neuvosto päättää hyväksymisestä määräenemmistöllä.

Komission nyt antamien päätösehdotusten johdanto-osassa todetaan, etteivät päätösehdotukset vaikuta toimivallanjakoon EU:n ja jäsenvaltioiden eivätkä Euratomin ja jäsenvaltioiden välillä.

Komissio katsoo, että SEUT 218 artiklan 9 kohdan nojalla annettavan neuvoston päätöksen aineellinen oikeusperusta riippuu ensisijaisesti kansainvälisellä sopimuksella perustetun elimen antaman päätöksen tavoitteesta ja sisällöstä. Pääsääntöisesti, jos viimeksi mainitulla päätöksellä samanaikaisesti tavoitellaan kahta tavoitetta tai sen sisältö koostuu kahdesta erillisestä osa-alueesta, tulee oikeusperustaksi valita näistä pääasiallinen. Toisaalta, jos nämä kaksi osa-aluetta liittyvät erottamattomasti toisiinsa, tulisi oikeusperustan poikkeuksellisesti olla kaksiosainen.

Komissio katsoo, että ne päätökset, joita Energy Charter -konferenssi tulee hyväksymään, liittyvät sekä energia-alaan että yhteiseen kauppapolitiikkaan, ja nämä kaksi osa-aluetta liittyvät erottamattomasti toisiinsa ilman, että toinen olisi luonteeltaan liitännäinen. Näin ollen komissio katsoo, että nyt annettavan neuvoston päätöksen oikeusperustan tulisi olla kaksiosainen, sisältäen SEUT 194 artiklan 2 kohdan ja 207 artiklan.

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 kuitenkaan rajoittamatta perussopimusten muiden määräysten soveltamista. Nämä toimenpiteet hyväksytään, kun talous- ja sosiaalikomiteaa sekä alueiden komiteaa 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.

Valtioneuvosto pitää ehdotettuja oikeusperustoja asianmukaisina.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Käsillä olevan kaksiosaisen kompromissiratkaisun EU:n ja Euratomin sopimuksesta irtisanoutumista koskevan osion on katsottu edellyttävän Euroopan parlamentin hyväksynnän. Komission 7.7.2023 tekemät päätösluonnokset on toimitettu parlamentin käsitteilyyn.

Komission 1.3.2024 tekemien unionin ja Euratomin puolesta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen hyväksyntää koskevassa äänestyksessä otettavia kantoja koskevia päätöksiä ei käsitellä parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

U-jatkokirjettä on käsitelty Energia- ja EURATOM –jaoston kirjallisessa menettelyssä 9.-11.4.2024.

Eduskuntakäsittely

Eduskunnan talousvaliokunta antoi lausunnon U-kirjelmästä (U 47/2023 vp, TaVL 16/2023 vp). Eduskunnan suuri valiokunta yhtyi valtioneuvoston kantaan 20.10.2023.

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

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, investointisuojaan 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.

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.

Taloudelliset vaikutukset

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

Sopimuksesta irtisanoutumisen vaikutuksia on arvioitu U-kirjelmässä U 47/2023 vp.

Asiakirjat

COM(2024) 104 final
 COM(2024) 105 final
 COM(2023) 446 final
 COM(2023) 447 final
 ST 7781/24
 ST 7783/24

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Erityisasiantuntija Katariina Särkänne, TEM 0295 047 440
 Kaupallinen neuvos Kimmo Sinivuori, UM 0295 350 061

Kaupallinen neuvos Johanna Ala-Nikkola, UM 0295 351 122
Lainsäädäntöneuvos Liisa Reunanen, VNK 0295 160 424
Lainsäädäntösihteeri Laura Peuraniemi, UM 0295 350 268
Erityisasiantuntija Anna Pohjalainen, OM 0295 150 194

VAHVA-tunnus

EU/484/2024

EU/485/2024

EU/958/2023

EU/959/2023