Asiantuntijalausunto

Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

21.11.2023

Talousvaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden keskinäiseksi energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta koskevaksi tulkintasopimukseksi U 70/2023 vp

Tausta

Komissio on ehdottanut EU:n, Euratomin ja jäsenvaltioiden välillä tehtäväksi niin kutsuttu keskinäinen tulkintasopimus koskien energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen (SopS 35 ja 36/1998) tulkintaa. Kyseessä olisi komission ehdotuksen mukaan valtiosopimusoikeuden alaan kuuluva sopimus, jolla selvennettäisiin, ettei energiaperuskirjasta tehty sopimus soveltuisi tai olisi koskaan soveltunutkaan EU:n sisäisissä suhteissa.

Energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen pohjautuvista investoijien ja valtioiden välisistä riidanratkaisumenettelyistä valtaosa on ollut tapauksia, joiden osapuolina ovat olleet EU:n jäsenvaltio ja toisen EU-jäsenvaltion investoija. Komissio on jo vuosien ajan tuonut esiin väliintuloina välimiesmenettelyissä näkemyksensä, että energiaperuskirjaa ei voida soveltaa EU:n sisäisissä riidoissa. EU-tuomioistuin on vuonna 2018 antamassaan *Achmea*-ratkaisussa (C-284/2016) linjannut, että kahden EU-jäsenvaltion välisen investointisuojasopimuksen riidanratkaisumenettely oli katsottava EU-oikeuden vastaiseksi. Ratkaisu pohjautuu keskeisesti siihen, että välitystuomioistuimet voivat EU:n sisäisissä 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 unionioikeutta EU:n sisäisissä tapauksissa.

Välitystuomioistuimet ovat puolestaan lähes poikkeuksetta tulkinneet energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta kansainvälisen oikeuden valossa niin, että sen artiklan 26 mukainen riitojen ratkaisu soveltuu myös EU:n sisäisissä tapauksissa.

Yksi energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen (U 118/2022 vp, U 47/2023 vp) tavoitteita oli 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 poissulkisi sopimuksen soveltamisen kyseisiltä osin EU:n sisäisesti.

Komissio ei kuitenkaan saanut jäsenvaltioilta mandaattia hyväksyä sopimusuudistusta EU:n puolesta neljän jäsenvaltion pidättäydyttyä äänestämästä asiasta Coreper-valmistelussa marraskuussa 2022.Vaikka komissio alun perin ehdotti keskinäistä tulkintasopimusta samassa yhteydessä energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen hyväksymistä koskeneiden esitys-

ten yhteydessä, on komissio katsonut, että keskinäinen tulkintasopimus on korostetun tarpeellinen tilanteessa, jossa energiaperuskirjan uudistamista ja sen sisältämää niin kutsuttua REIO-lauseketta ei hyväksytä.

Kyseessä voidaan katsoa olevan poikkeuksellinen juridinen asiakokonaisuus, jossa korostuvat toisaalta EU-oikeus ja toisaalta kansainvälis- ja valtiosopimusoikeudelliset näkökohdat.

Keskeiset ehdotukset

Komissio on esittänyt, että ehdotetussa keskinäisessä tulkintasopimuksessa olisi kyse valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 31 artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesta sopimuksesta. Wienin yleissopimuksen 31 artiklan 1 kohdan mukaan valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa. Artiklan 3 kohdan a alakohdan mukaisesti yhteyden lisäksi tulee ottaa huomioon jokainen myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa tai sen määräysten soveltamista.

Komissio on esittänyt sopimukseen 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.

Keskinäisessä tulkintasopimuksessa olisi komission esittämässä muodossa kansallisella tasolla tarkasteltuna kysymys EU:n, Euratomin ja muiden jäsenvaltioiden kanssa tehtävästä kansainvälisestä sopimuksesta.

Valtioneuvoston kanta - U 70/2023 vp

Valtioneuvosto näkee hyvänä, että useiden vuosien ajan ristiriitaisena pysynyttä kysymystä energiaperuskirjan EU:n sisäisestä soveltamisesta etenkin investointiriitojen ratkaisun osalta pyritään selventämään valtiosopimusoikeuden 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 selventämään. 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.

Energiaosasto/Energiamarkkinat
Erityisasiantuntija Katariina Särkänne