



Euroopan unionin
neuvosto

Bryssel, 10. heinäkuuta 2023
(OR. en)

11692/23

Toimielinten välinen asia:
2023/0273 (NLE)

ENER 440
ATO 44
POLCOM 162
FDI 26

EHDOTUS

Lähettiläs:	Euroopan komission pääsihteeri, allekirjoittajana johtaja Martine DEPREZ
Saapunut:	7. heinäkuuta 2023
Vastaanottaja:	Thérèse BLANCHET, Euroopan unionin neuvoston pääsihteeri
Kom:n asiak. nro:	COM(2023) 447 final
Asia:	Ehdotus NEUVOSTON PÄÄTÖKSEKSI unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta

Valtuuskunnille toimitetaan oheisena asiakirja COM(2023) 447 final.

Liite: COM(2023) 447 final



Bryssel 7.7.2023
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN KOHDE

Tämä ehdotus koskee päätöstä unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta kyseisen sopimuksen 47 artiklan mukaisesti.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. Energiaperuskirjasta tehty sopimus

Energiaperuskirjasta tehty sopimus, jäljempänä 'sopimus', on energia-alalla sovellettava monenvälinen kauppa- ja investointisopimus, joka allekirjoitettiin vuonna 1994 ja tuli voimaan vuonna 1998. Sopimus sisältää määräyksiä investointien suojaamisesta, energiaraaka-aineiden ja -tuotteiden kaupasta, kauttakulusta ja riitojenratkaisusta. Sopimuksella luodaan myös puitteet energia-alan kansainväliselle yhteistyölle sen 54 sopimuspuolen välillä. Euroopan unioni on energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen sopimuspuoli¹ yhdessä Euratomin, 26 EU:n jäsenvaltion (tilanne 8. toukokuuta 2023)² sekä Japanin, Sveitsin, Turkin ja useimpien Länsi-Balkanin maiden ja entisen Neuvostoliiton maiden kanssa Venäjää³ ja Valko-Venäjää⁴ lukuun ottamatta.

2.2. Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nykyaikaistamisen: prosessin tulokset ja nykytilanne

Energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta ei ole päivitetty merkittävästi 1990-luvun jälkeen, joten sopimus on vanhentunut. Siitä on myös tullut yksi eniten oikeusriitoja aiheuttavista investointisopimuksista maailmassa. Investoijien ensisijaisina vaateiden kohteina ovat EU:n jäsenvaltiot, ja suurin osa näistä investoijista on sijoittautunut muihin EU-maihin. Tämän seurauksena marraskuussa 2018 käynnistettiin sopimuksen nykyaikaistamisprosessi. Energiaperuskirjaa käsittelevä konferenssi hyväksyi ensin luettelon keskustelunaiheista. Ne koskivat pääasiassa investointisuojaan liittyviä säännöksiä. Tämän jälkeen EU ehdotti fossiilisiin polttoaineisiin tehtävien investointien suojan poistamista, jotta energiaperuskirjasta tehty sopimus olisi linjassa Pariisin sopimuksen kanssa.

Heinäkuun 2019 ja kesäkuun 2022 välisenä aikana käytyjen 15 monenvälisen neuvottelukierroksen jälkeen Brysselissä 24. kesäkuuta 2022 pidetyssä energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin ylimääräisessä kokouksessa päästiin periaatteelliseen sopimukseen neuvottelujen päättämisestä.

Komissio katsoo, että neuvottelutulos on neuvoston antaman valtuutuksen mukainen.

Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen ja sen liitteiden tarkistetulle tekstille tehtiin oikeudellinen tarkastelu, ja lopulliset päätösluonnokset, jotka sisälsivät tarkistetut tekstit ja niiden voimaantuloa koskevat yksityiskohtaiset säännöt, jäljempänä yhdessä

¹ Neuvoston ja komission päätös 98/181/EY, EHTY, Euratom, tehty 23 päivänä syyskuuta 1997, energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen ja energiatehokkuutta ja siihen liittyviä ympäristönäkökohtia koskevan energiaperuskirjan pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisöjen osalta (EYVL L 69, 9.3.1998, s. 1–116).

² Lukuun ottamatta Italiaa, joka irtisanoutui sopimuksesta vuonna 2015. Myös Ranska, Saksa ja Puola käynnistivät joulukuussa 2022 irtisanomismenettelyn, joka johtaa niiden eroamiseen energiaperuskirjaa koskevasta sopimuksesta joulukuuhun 2023 mennessä.

³ Venäjän federaation tarkkailijan asema peruttiin energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin ylimääräisessä kokouksessa 24. kesäkuuta 2022.

⁴ Valko-Venäjän tarkkailijan asema ja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen väliaikainen soveltaminen Valko-Venäjän osalta peruttiin energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin ylimääräisessä kokouksessa 24. kesäkuuta 2022.

’nyky aikaistamispaketti’, jaettiin 19. elokuuta 2022 kaikille sopimuspuolille, myös EU:lle, Euratomille ja kaikille energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen sopimuspuolina oleville EU:n jäsenvaltioille.

Tarkoituksena oli tuolloin, että nykyaikaistamispaketti hyväksyttäisiin energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin 33. kokouksessa 22. marraskuuta 2022. Tätä varten komissio esitti SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan ja Euratomin perustamissopimuksen 101 artiklan nojalla ehdotukset kahdeksi päätökseksi energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin 33. kokouksessa unionin ja Euratomin puolesta esitettävän kannan vahvistamisesta. Samaan aikaan komissio antoi tiedonannon, jossa korostettiin tarvetta poistaa ristiriidan riski perussopimusten ja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen välillä, sellaisena kuin eräät välimiesoikeudet ovat sopimusta tulkinneet. Ne ovat katsoneet, että energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta sovelletaan EU:n sisäisiin riita-asioihin. Jos kolmannen maan tuomioistuimet vahvistaisivat tämän tulkinnan, se muuttuisi tosiasiallisesti oikeusristiriidaksi, koska unionin oikeutta rikkovat välitystuomiot leviäisivät kolmansien maiden oikeusjärjestyksissä. Neuvostolle annetuissa ehdotuksissa esitettiin, että EU ja Euratom tukisivat nykyaikaistamispaketin hyväksymistä energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin 33. kokouksessa. Neuvosto ei kuitenkaan hyväksynyt näitä ehdotuksia, koska neljän jäsenvaltion (Saksa, Ranska, Espanja ja Alankomaat) määrävähemmistö pidättäytyi äänestämästä pysyvien edustajien komitean kokouksessa 18. marraskuuta 2022. Tämän seurauksena nykyaikaistamispaketti poistettiin energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin 33. kokouksen esityslistalta, eikä sopimuksen nykyaikaistamista hyväksytty. Tällä välin nykyistä, uudistamatonta sopimusta sovelletaan edelleen EU:hun, Euratomiin ja kaikkiin energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen osapuolina oleviin jäsenvaltioihin niiden suhteissa muihin sopimuspuoliin. Lisäksi menettelyt energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan nojalla perustettujen tuomioistuinten antamien välitystuomioiden saamiseksi ja täytäntöönpanemiseksi EU:n sisäisissä riita-asioissa jatkuvat entiseen tapaan.

2.3. Nykytilanne ja ehdotetut jatkotoimet

EU:n ja Euratomin päätösten puuttuessa EU ja Euratom eivät voi osallistua nykyaikaistamispaketin hyväksymistä koskevaan äänestykseen energiaperuskirjaa käsittelevässä konferenssissa. Kun unioni äänestää energiaperuskirjaa käsittelevässä konferenssissa, sillä on äänimäärä, joka vastaa energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen sopimuspuolina olevien unionin jäsenvaltioiden määrää. Jos EU ja Euratom eivät osallistu tällaiseen äänestykseen, kokous ei ole päätösvaltainen eikä nykyaikaistamispakettia voida hyväksyä.

Neuvostossa ei ole määränemmistöä sellaiselle EU:n tai Euratomin päätökselle, jonka nojalla EU ja Euratom voisivat osallistua energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin kokouksessa pidettävään äänestykseen ja tukea siinä nykyaikaistamispaketin hyväksymistä.

Lisäksi, huolimatta nykyaikaistamispaketin hyväksymisestä energiaperuskirjaa käsittelevässä konferenssissa, uudistetun sopimuksen voimaantulo tai väliaikainen soveltaminen edellyttäisi Euroopan parlamentin hyväksyntää. Parlamentti on kuitenkin ilmaissut selvästi, että se ei kannata sopimuksen uudistamista, ja kehottaa EU:ta ja jäsenvaltioita irtisanomaan koordinoitusti energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen⁵.

Näin ollen ei ole olemassa oikeudellisia ja/tai institutionaalisia keinoja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nykyaikaistamisen hyväksymiseen ja sen

⁵ Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. marraskuuta 2022 energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamisen tuloksesta.

vaikutusten aikaansaamiseen, mikä on edellytys sille, että EU voi pysyä sopimuksen osapuolena.

Nykyisen uudistamattoman sopimuksen sopimuspuolena pysyminen ei ole vaihtoehto EU:lle tai sen jäsenvaltioille, koska nykyinen uudistamaton sopimus ei ole yhteensopiva EU:n investointipolitiikan ja -oikeuden eikä EU:n energia- ja ilmastotavoitteiden kanssa.

Investointisuoja koskevat sopimuksen määräykset, mukaan lukien investoijan ja valtion välinen riitojenratkaisumekanismi, eivät vastaa investointisuoja koskevaa EU:n lähestymistapaa. Uudistamaton sopimus on erityisesti ristiriidassa unionin oikeuden riippumattomuuden periaatteen kanssa, koska siihen ei sisälly joitakin unionin tuomioistuimen CETA-lausunnoissaan määrittelemiä takeita, joiden perusteella voitaisiin päätellä, että välitystuomioilla ei olisi sellaista ”vaikutus[ta], että ne estävät unionin toimielimiä toimimasta unionin perustuslaillisen kehyksen mukaisesti”⁶.

Lisäksi fossiilisille polttoaineille edellä kuvatuin ehdoin ja rajoittamattomaksi ajaksi myönnetty suoja ei sovi yhteen Euroopan vihreän kehityksen ohjelmassa, REPowerEU-suunnitelmassa tai ilmastolaissa määriteltyjen EU:n tavoitteiden kanssa, joiden mukaan nopeutetaan siirtymistä fossiilisista polttoaineista uusiutuvaan energiaan, parannetaan energiaomavaraisuutta, varmistetaan EU:n energiaturvallisuus ja erityisesti täytetään sitoumus vähentää päästöjä vähintään 55 prosentilla vuoteen 2030 mennessä ja saavuttaa ilmastoneutraalius vuoteen 2050 mennessä.

Näin ollen ainoa käytettävissä oleva ratkaisu on EU:n irtisanoutuminen energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta.

3. OIKEUSPERUSTA

3.1. Ehdotuksen tarkoitus ja sisältö

Komission ehdotus koskee neuvoston päätöstä unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjaa koskevasta sopimuksesta kyseisen sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan nojalla.

Jos neuvosto hyväksyy tällaisen päätöksen saatuaan Euroopan parlamentin hyväksynnän SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan mukaisesti, komissio voisi ilmoittaa kirjallisesti energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tallettajalle (eli Portugalin tasavallalle) irtosanovansa energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen sen 47 artiklan 1 kohdan nojalla.

Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 47 artiklan 2 kohdan mukaan unionin irtisanominen tulee voimaan vuoden kuluttua päivästä, jona tallettaja on vastaanottanut ilmoituksen tai myöhemmänä, irtisanomisilmoituksessa täsmennettynä ajankohtana.

Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 47 artiklan 3 kohdan mukaisesti sopimuksen määräyksiä sovelletaan edelleen muiden sopimuspuolten investoijien unionin alueella toteuttamiin investointeihin tai unionin investoijien muiden sopimuspuolten alueella toteuttamiin investointeihin 20 vuoden ajan alkaen ajankohdasta, jona unionin irtisanominen tulee voimaan. Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 47 artiklan 3 kohta **ei vaikuta** EU:n sisäisiin suhteisiin, joihin sopimusta ei ole koskaan sovellettu eikä sovelleta, mukaan lukien sen 47 artiklan 3 kohta. Kuten edellä mainitussa tiedonannossa todetaan, on kuitenkin olemassa oikeudellisen ristiriidan riski, joka on poistettava. Komissio katsoo edelleen, että asianmukainen vastaus on hyväksyä jäsenvaltioiden, unionin ja Euratomin kesken oikeudellinen väline, joka on valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen

⁶ Lausunto 1/17, 152-161 kohta.

31 artiklan 3 kohdan a alakohdassa tarkoitettu ”myöhempi osapuolten välillä tehty sopimus, joka koskee valtiosopimuksen tulkintaa tai sen määräysten soveltamista”. Sen vuoksi komissio jatkaa neuvotteluja tällaisen sopimuksen tekstistä. Neuvottelujen päätyttyä esitetään ehdotus myöhemmän sopimuksen tekemiseksi unionin ja Euratomin puolesta. Tarve kodifioida EU:n ja sen jäsenvaltioiden tulkinta erillisessä sopimuksessa (mikä on mahdollista velvoitteiden kahdenvälisen luonteen vuoksi) on sitäkin suurempi, koska energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta ei nykyaikaisteta siten, että itse sopimustekstiin olisi lisätty ”selkeyden vuoksi” -lausekkeen muodossa kaikkien sopimuspuolten käsitys siitä, että sopimuksen 26 artiklaa ei sovelleta EU:n sisäisesti.

3.2. Menettelyllinen oikeusperusta

3.2.1. Periaatteet

Unionin päätös kansainvälisen sopimuksen irtisanomisesta ja siitä eroamisesta on hyväksyttävä samalla oikeusperustalla ja samaa menettelyä noudattaen kuin päätös kyseisen sopimuksen tekemisestä unionin puolesta. Sen vuoksi unionin energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen irtisanominen ja siitä eroaminen edellyttävät SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohtaan perustuvan neuvoston päätöksen hyväksymistä.

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan mukaan ”*neuvosto tekee neuvottelijan ehdotuksesta päätöksen sopimuksen tekemisestä. Lukuun ottamatta tapauksia, joissa sopimukset koskevat yksinomaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa, neuvosto tekee päätöksen sopimuksen tekemisestä: a) seuraavissa tapauksissa Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan: [...] v) sopimukset aloilla, joilla sovelletaan joko tavallista lainsäätämisyjärjestystä tai erityistä lainsäätämisyjärjestystä, kun edellytetään Euroopan parlamentin hyväksyntää.*”

3.2.2. Soveltaminen käsiteltävänä olevassa asiassa

Energiaperuskirjasta tehty sopimus ei ole sopimus, joka koskisi yksinomaan yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. Sen sijaan se on sopimus, joka kattaa asiat, joihin sovelletaan tavallista lainsäätämisyjärjestystä. Näin ollen se, että unioni tekee energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen, edellyttäisi neuvoston päätöstä, jolle on saatu Euroopan parlamentin hyväksyntä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan mukaisesti.

Unionin päätös energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen irtisanomisesta ja siitä eroamisesta on hyväksyttävä samalla oikeusperustalla ja samaa menettelyä noudattaen kuin päätös kyseisen sopimuksen tekemisestä unionin puolesta.

Tämän vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohta.

3.3. Aineellinen oikeusperusta

3.3.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan nojalla annettavan päätöksen aineellinen oikeusperusta määräytyy ensisijaisesti sen suunnitellun säädöksen tavoitteen ja sisällön perusteella, jota unionin puolesta otettava kanta koskee. Jos suunnitellulla säädöksellä on kaksi tavoitetta tai siihen sisältyy kaksi osatekijää ja jos näistä tavoitteista tai osatekijöistä toinen on mahdollista määritellä pääasialliseksi tavoitteeksi tai osatekijäksi, johon nähden toinen tavoite tai osatekijä on liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

Kun suunnitellulla säädöksellä on samanaikaisesti useita tavoitteita tai kun siihen sisältyy useita osatekijöitä, joita ei voida erottaa toisistaan ja joista yksikään ei ole toisiin nähden liitännäinen, SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan nojalla annettavan päätöksen aineellisessa oikeusperustassa on poikkeuksellisesti mainittava kaikki asianmukaiset oikeusperustat.

3.3.2. Soveltaminen käsiteltävänä olevassa asiassa

Suunnitellulla säädöksellä pyritään saavuttamaan energiaa ja yhteistä kauppapolitiikkaa koskevia tavoitteita. Se sisältää myös näitä aloja koskevia osia. Näitä suunnitellun säädöksen eri tekijöitä ei voida erottaa toisistaan eikä mikään niistä ole toiseen nähden liitännäinen.

Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellisena oikeusperustana ovat seuraavat määräykset: SEUT-sopimuksen 194 artiklan 2 kohta ja 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta.

3.4. Päätelmä

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 194 artiklan 2 kohta ja 207 artiklan 4 kohdan ensimmäinen alakohta yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 6 kohdan a alakohdan v alakohdan kanssa.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS**unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 194 artiklan 2 kohdan ja 207 artiklan 4 kohdan ensimmäisen alakohdan yhdessä sen 218 artiklan 6 kohdan toisen alakohdan a alakohdan v alakohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

ottaa huomioon Euroopan parlamentin lausunnon⁷,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni teki energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen, jäljempänä 'sopimus', neuvoston ja komission päätöksellä 98/181/EY, EHTY, Euratom⁸, ja se tuli voimaan 16 päivänä huhtikuuta 1998.
- (2) Sopimusta ei ole päivitetty merkittävästi 1990-luvun jälkeen, joten sopimus on vanhentunut.
- (3) Sopimuksen sopimuspuolet aloittivat vuonna 2019 neuvottelut sopimuksen nykyaikaistamiseksi. Tarkoituksena oli saattaa sopimus linjaan Pariisin sopimuksen⁹ periaatteiden, kestävää kehitystä ja ilmastomuutoksen torjuntaa koskevien vaatimusten sekä investointisuoja koskevien nykyaikaisten normien kanssa.
- (4) Sopimuspuolet saivat neuvottelut päätökseen 24 päivänä kesäkuuta 2022. Neuvottelutulokset oli määrä hyväksyä energiaperuskirjaa käsittelevän konferenssin 33. kokouksessa 22 päivänä marraskuuta 2022.
- (5) Unioni ei pystynyt ennen konferenssin kokousta muodostamaan yhteistä kantaa sopimuksen nykyaikaistamiseen.
- (6) Unionin kannan puuttuessa uudistetun sopimuksen hyväksyminen energiaperuskirjaa käsittelevässä konferenssissa on mahdotonta. Nykyistä uudistamatonta sopimusta sovelletaan edelleen unioniin siitä huolimatta, että se ei ole linjassa unionin investointipolitiikan ja -oikeuden, erityisesti unionin oikeuden riippumattomuuden periaatteen, eikä unionin energia- ja ilmastotavoitteiden kanssa.
- (7) Koska muita vaihtoehtoja ei ole, unionin on irtisanottava sopimus.
- (8) Sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan mukaan sopimuspuoli voi ilmoittaa kirjallisesti sopimuksen tallettajalle eli Portugalin tasavallalle irtisanovansa sopimuksen.

⁷ EUVL C ..., ..., s. ... / Hyväksyntä, annettu ... (ei vielä julkaistu virallisessa lehdessä).

⁸ Neuvoston ja komission päätös 98/181/EY, EHTY, Euratom, tehty 23 päivänä syyskuuta 1997, energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen ja energiatehokkuutta ja siihen liittyviä ympäristönäkökohtia koskevan energiaperuskirjan pöytäkirjan tekemisestä Euroopan yhteisöjen osalta (EYVL L 69, 9.3.1998, s. 1).

⁹ EUVL L 282, 19.10.2016, s. 4.

Sopimuksen 47 artiklan 2 kohdan mukaan ero tulee voimaan vuoden kuluttua päivästä, jona tallettaja on vastaanottanut ilmoituksen,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

Unioni irtisanoo energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen.

2 artikla

Komissio antaa unionin puolesta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 47 artiklan 1 kohdan mukaisen kirjallisen ilmoituksen unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*