



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

Erityisasiantuntija Katariina Särkänne

10.11.2025

Muistio
VN/33489/2025

SOPIMUS ENERGIAPERUSKIRJAA KOSKEVAN SOPIMUKSEN TULKINNASTA JA SOVELTAMISESTA; ALLEKIRJOITUSVALTUUKSIEN MYÖNTÄMINEN

Asian tausta

EU-tuomioistuin on vuonna 2018 antamassaan Achmea-ratkaisussa (C-284/16) linjannut, että kahden EU-jäsenvaltion välisen investointisuojausopimuksen riidanratkaisumenettely oli katsottava EU-oikeuden vastaiseksi. Vuonna 2021 antamassaan Komstroy-ratkaisussa (C-741/19) unionin tuomioistuin katsoi Achmea-ratkaisun mukaisesti, että energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen (SopS 35 ja 36/1998, jäljempänä myös ”energiaperuskirja”) 26 artiklan 2 kohdan c alakohdan mukaisen välitystuomioistuimessa tapahtuvan riidanratkaisun on EU:n sisäisten riitojen osalta katsottava olevan EU-oikeuden vastaista.

Komstroy-tuomiosta huolimatta välitystuomioistuimet ovat edelleen hyväksyneet toimivallan ja antaneet tuomioita EU:n sisäisissä välimiesmenettelyissä perustuen energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen 26 artiklan 2 kohdan c alakohtaan. Tästä on katsottu seuraavan riski EU:n perussopimusten ja energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen välisestä ristiriidasta.

Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan riski oikeudellisesta ristiriidasta riittää tekemään kansainvälisestä sopimuksesta unionin oikeuden vastaisen. Tällaisen perussopimusten ja energiaperuskirjan välisen ristiriidan riski olisi sen vuoksi poistettava. Kyseisen riskin poistamista edistäisi sopimuksen muodossa olevan kansainvälisen oikeuden välineen hyväksyminen, jossa vahvistetaan kyseisen EU:n ja sen jäsenvaltioiden yhteisymmärrys siitä, että energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklaa ei voida soveltaa EU:n sisäisten välimiesmenettelyjen perustana.

Sopimuksen valmistelu

Komissio antoi 5.10.2022 tiedonannon (COM(2022) 523 final) koskien esitystä jäsenvaltioiden, EU:n ja Euratomin keskinäisestä sopimuksesta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinnasta (jäljempänä myös ”sopimus” ja ”tulkintasopimus”). Sopimuksella on tarkoitus vahvistaa EU-tuomioistuimen mukainen linjaus energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinnasta. Sopimusta valmisteltiin



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

vuosina 2022–2024 useissa Euroopan komission järjestämässä asiantuntijakokouksissa, joissa jäsenvaltiot ovat olleet edustettuina virkamiestasolla.

Sopimuksen valmistelu ei kevään ja kesän 2023 aikana edennyt komission katsottua, että valmistelussa on perusteltua odottaa energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen uudistamiseen (ks. eduskuntakirjelmät E 23/2019 vp ja U 118/2022 vp) ja sopimuksen irtisanomiseen (ks. eduskuntakirjelmät U 47/2023 vp ja UJ 8/2024 vp) liittyvän EU-tason tilanteen selkeytymistä. Komissio on katsonut, että keskinäinen tulkintasopimus on korostetun tarpeellinen tilanteessa, jossa energiaperuskirjan uudistamista ja sen sisältämää niin kutsuttua REIO-lauseketta ei hyväksytä¹. Komissio totesi 7.7.2023 julkaisemissaan EU:n ja Euratomin irtisanoutumista energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta koskeneissa päätös- ja suositusehdotuksissaan² jatkavansa neuvotteluja keskinäisestä tulkintasopimuksesta.

Suomen kannat tulkintasopimuksen luonnokseen on määritelty U-kirjelmässä U 70/2023 vp, sekä U-jatkokirjeissä UJ 15/2024 vp ja UJ 18/2024 vp. Valtioneuvoston yleisistunnossa asetettiin valtuuskunta sopimusneuvotteluihin 8.2.2024. Valtuuskunnassa olivat edustettuina työ- ja elinkeinoministeriö ja ulkoministeriö.

Neuvottelut tulkintasopimuksesta saatettiin päätökseen pääneuvottelijatasolla 26.6.2024. Samanaikaisesti jäsenvaltiot (pl. Unkari) ja unioni allekirjoittivat poliittisluonteisen julistuksen EU-tuomioistuimen Komstroy-tuomion oikeudellisista seurauksista. Julistuksen sisältö vastaa pääosin tulkintasopimuksen neuvottelutulosta.³ Unkari antoi samana päivänä erillisen julistuksen, jonka mukaan energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen mukaista investoijan ja valtion välisten riitojen ratkaisua välitysmenettelyssä ei tulisi enää jatkossa soveltaa EU:n sisäisissä tapauksissa. Unkari ei myöskään ole liittymässä tulkintasopimukseen.

Julistuksen ja keskinäisen tulkintasopimuksen neuvottelutuloksen on keskeisiltä osin katsottu olevan Suomen kannan mukaisia. Suomi on näin ollen allekirjoittanut

¹ Kyseisellä lausekkeella sopimuksen soveltaminen sen kauttakultua, investointiriitojen ratkaisumenettelyä, valtioiden välistä riidan ratkaisua, sekä WTO:n ulkopuolisten kauppakumppaneiden kanssa käytävää kauppaa koskevien määräysten osalta rajattaisiin pois alueellisten taloudellisen yhteistyön järjestöjen sisällä. Käytännössä REIO-lauseke poissulkisi sopimuksen soveltamisen kyseisiltä osin EU:n sisäisesti.

² Ehdotus neuvoston päätökseksi unionin irtisanoutumisesta energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta, COM(2023) 447 final, Suositus neuvoston päätökseksi Euroopan atomienergiayhteisön energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta irtisanoutumisen hyväksymisestä (COM(2023) 446 final).

³ Lausuma unionin tuomioistuimen asiassa Komstroy antaman tuomion oikeudellisista seurauksista ja yhteisymmärryksestä energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen 26 artiklan soveltumattomuudesta EU:n sisäisten välimiesmenettelyjen perustaksi, EUVL L/2121, 6.8.2024.



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

julistuksen sekä katsonut, että tulkintasopimus voidaan hyväksyä unionin, Euratomin ja Suomen puolesta (UJ 15/2024 vp; UJ 18/2024 vp).

Komissio antoi 2.7.2024 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi tulkintasopimuksen hyväksymisestä unionin puolesta (COM(2024) 257 final). Euroopan talous- ja sosiaalikomitea antoi ehdotuksesta lausunnon 4.12.2024. Euroopan parlamentti hyväksyi kantansa ensimmäisessä käsittelyssä 18.6.2025, ja neuvosto hyväksyi parlamentin kannan 8.7.2025. Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös (EU) 2025/1904 energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta tehdyn sopimuksen hyväksymisestä unionin puolesta annettiin 10.9.2025. Lisäksi komissio antoi 2.7.2024 ehdotuksen neuvoston päätökseksi sopimuksen hyväksymisestä Euroopan atomienergiayhteisön puolesta (COM(2024) 256 final). Ehdotuksen käsittely päättyi neuvostossa heinäkuussa 2024, eikä Euratomin ole tarkoitus tulla sopimuksen osapuoleksi.

Sopimuksen keskeinen sisältö ja tavoitteet

Sopimuksen osapuolet vahvistavat selkeyden vuoksi, että ne ovat yhtä mieltä energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta ja että niiden mukaan kyseisen sopimuksen 26 artiklaa ei voida eikä ole koskaan voitu käyttää oikeusperustana EU:n sisäisille välimiesmenettelyille. Yhteisymmärrys perustuu seuraaviin Euroopan unionin oikeuden tekijöihin:

- a) Euroopan unionin tuomioistuimen tulkinta, jonka mukaan energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklaa ei sovelleta eikä sitä olisi koskaan pitänyt soveltaa EU:n sisäisten välimiesmenettelyjen perustana; ja
- b) Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitettyssä julistuksessa N:o 17 mainittu unionin oikeuden ensisijaisuus kansainvälisen oikeuden sääntönä, jolla säännellään normiristiriitoja niiden keskinäisissä suhteissa, minkä vuoksi energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen 26 artiklaa ei missään tapauksessa voida eikä ole koskaan voitu soveltaa EU:n sisäisten välimiesmenettelyjen perustana.

Vastaavasti energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 47 artiklan 3 kohdan mukaista raukeamislauseketta ei voida soveltaa EU:n sisäisiin välimiesmenettelyihin. Kyseinen tulkinta ei kuitenkaan rajoita energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen muiden määräysten tulkintaa ja soveltamista siltä osin kuin ne koskevat EU:n sisäisiä suhteita.

Sopimuksen johdannossa todetaan lisäksi, että riidan osapuoli voi halutessaan aina kansallisen lainsäädännön mukaisesti saattaa jonkin sopimuksen osapuolen ja toisen



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

sopimuspuolen investoijan väliset riidat toimivaltaisten tuomioistuinten tai hallintotuomioistuinten ratkaistavaksi, jollei riidoissa päästä sovintoratkaisuun. Kyseinen oikeus taataan muun muassa Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistetuilla yleisillä oikeusperiaatteilla ja perusoikeuksien kunnioittamisella.

Neuvottelujen aikana sopimustekstiä muutettiin vastaamaan lähemmin EU-tuomioistuimen tulkintaa siltä osin, että sopimus on rajattu koskemaan energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan mukaisia välimiesmenettelyjä, komission ehdotuksen mukaisen sopimusluonnoksen kohdistuttua energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen kokonaisuudessaan.

Sopimus koskee sellaisen sopimuksen, joka sisältää lainsäädännön alaan kuuluvia määräyksiä, tulkintaa ja soveltamista. Sopimuksen voidaan näin ollen katsoa edellyttävän eduskunnan hyväksyntää, sillä se koskisi Suomen kansainvälisten velvoitteiden laajuutta (U 70/2023 vp). Hallituksen esitys sopimuksen hyväksymisestä ja sen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetaan eduskunnalle sopimuksen allekirjoittamisen jälkeen.

Sopimuksen allekirjoittaminen ja voimaantulo

Sopimus tulee allekirjoitettavaksi joulukuussa 2025.

Sopimus on ratifioitava tai hyväksyttävä. Osapuolet tallettavat ratifioimis- tai hyväksymiskirjan sopimuksen tallettajana toimivan Euroopan unionin neuvoston pääsihteerin huostaan.

Sopimus tulee voimaan 30 kalenteripäivän kuluttua päivästä, jona tallettaja vastaanottaa toisen ratifioimis- tai hyväksymiskirjan. Kunkin sellaisen osapuolen osalta, joka ratifioi tai hyväksyy sopimuksen 1 kohdan mukaisen voimaantulon jälkeen, sopimus tulee voimaan 30 kalenteripäivän kuluttua kyseisen osapuolen ratifioimis- tai hyväksymiskirjan tallettamispäivästä.

Sopimukseen ei voi tehdä varaumia.

Toimivalta

Perustuslain 93 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä. Valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee valtioneuvoston ohjesäännön (VNOS) 3 §:n 9 kohdassa mainitut EU:ssa päätettävät asiat sekä niihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan



Työ- ja elinkeinoministeriö
Arbets- och näringsministeriet

rinnastettaviin asioihin liittyvät toimenpiteet, jos ne edellyttävät valtioneuvoston päätöstä.

EU:n toimivaltaan muodollisesti kuulumattomia, mutta unioniasioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavia asioita voivat olla esimerkiksi EU:n puitteissa tehtävät sopimukset, johon vain osa jäsenvaltioista tulee osapuoleksi. EU:ssa päätettävään asiaan (VNOS 3 §:n 9 kohta) rinnastetaan myös EU-kytkennän johdosta valtiosopimus, jonka tekeminen sallitaan tai jonka tekemiseen jäsenvaltio velvoitetaan EU-säädöksessä tai -sopimuksessa. Tällaiseksi katsotaan myös sopimus, joka perustuu EU:n säädöksessä olevaan mekanismiin, jolla oikeutetaan jäsenvaltio neuvottelemaan ja tekemään sopimus EU:n toimivallan alalla.

Tulkintasopimuksessa on kysymys sellaisesta unionin asioihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettavasta asiasta, joka kuuluu perustuslain 93 §:n 2 momentin ja VNOS 3 §:n 9 kohdan mukaisesti valtioneuvoston toimivaltaan. Sopimus tehdään EU:n puitteissa ja sen tarkoituksena on vahvistaa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön mukainen tulkinta energiaperuskirjan 26 artiklasta. Tästä seuraa, että sopimuksen allekirjoitusvaltuuksien myöntämisestä ja eduskunnan hyväksymisen jälkeen sopimuksen hyväksymisestä päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Esitys

Esitetään, että valtioneuvoston yleisistunto valtuuttaa Suomen pysyvän edustajan Euroopan unionissa, suurlähettiläs Jori Arvosen tai hänen estyneenä ollessaan pysyvän edustajan sijaisen, ulkoasiainneuvos Lauri Hirvosen allekirjoittamaan energiaperuskirjaa koskevan sopimuksen tulkinnasta ja soveltamisesta tehdyn sopimuksen.