

Euroopan talous- ja sosiaalikomitean lausunto aiheesta ”Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä hallitustenvälisiä sopimuksia ja ei-sitovia välineitä koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta sekä päätöksen N:o 994/2012/EU kumoamisesta”

(COM(2016) 53 final)

(2016/C 487/13)

Esittelijä: **Vladimír NOVOTNÝ**

Lausuntopyyntö	Euroopan komissio, 16.2.2016 neuvosto, 2.3.2016 Euroopan parlamentti, 7.3.2016
Oikeusperusta	Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 194 artiklan 2 kohta ja 304 artikla
Vastaava erityisjaosto	”liikenne, energia, perusrakenteet, tietoyhteiskunta”
Hyväksyminen erityisjaostossa	7.9.2016
Hyväksyminen täysistunnossa	21.9.2016
Täysistunnon nro	519
Äänestystulos	139/0/4
(puolesta/vastaan/pidättyi äänestämästä)	

1. Päätelmät ja suositukset

1.1 ETSK pitää komission ehdotusta ja uutta päätösehdotusta kaiken kaikkiaan ilahduttavana, sillä kyse on askeleesta kohti parempaa oikeusvarmuutta energiainvestointien ja -infrastruktuurihankkeiden alalla, avoimuuden lisääntymistä kaasun toimitusvarmuuteen liittyvissä kysymyksissä sekä paremmin toimivia energian sisämarkkinoita.

1.2 ETSK kannattaa energia-alalla kolmansien tahojen kanssa tehtävien kansainvälisten sopimusten (hallitustenvälisten sopimusten) ennakoarviointia, sillä sen avulla voidaan pienentää sitä riskiä, että tehdyt sopimukset ovat ristiriidassa EU:n oikeuden ja energian sisämarkkinoihin liittyvien vaatimusten kanssa. Komitea pitää ennaltaehkäisyä tässä tapauksessa tehokkaampana kuin jälkikäteen toteutettavia korjaustoimenpiteitä.

1.3 ETSK ehdottaa, että menettely energia-alan kansainvälisistä sopimuksista ilmoittamiseksi ja sopimusten varmentamiseksi ennen niiden solmimista (*ex ante*) rajoitettaisiin koskemaan vain jäsenvaltioiden välisiä kaasuntoimitus-sopimuksia. Kaasu on näet arkaluonteisin energiatuote, jonka toimitukset kattavat yleensä useita EU:n jäsenvaltioita.

1.4 ETSK katsoo, että päätöksen tarkistuksen pitäisi koskea vain sellaisten puitesopimusten laatimista, jotka vaikuttavat suoraan unionin sisämarkkinoihin ja/tai energian toimitusvarmuuteen. Komission olisi arvioitava sille esitettyjä hallitustenvälisten sopimusten luonnoksia ainoastaan siltä kannalta, ovatko ne unionin oikeuden mukaisia.

1.5 Jotta ehdotetut valmisteilla tai neuvoteltavina olevien kansainvälisten energiasopimusten ilmoitus- ja varmennusmenettelyt voidaan toteuttaa onnistuneesti, on parannettava luottamuksellisten tietojen suojelua hallitustenvälisten sopimusten kaikissa valmisteluvaiheissa.

1.6 Muita energia-alan sopimuksia olisi ETSK:n mielestä arvioitava tähänastisin oikeudellisin ja hallinnollisin menettelyin jälkikäteen. ETSK kehottaa kuitenkin harkitsemaan sitä mahdollisuutta, että jäsenvaltio voisi itse vapaaehtoisuudeltaan pyytää tällaisten sopimusten ennakoarviointia.

1.7 Lisäksi ETSK pitää ehdotettua 12 viikon määräaika, jonka kuluessa komission on annettava kielteinen lausunto EU:n oikeuden kanssa yhteensopimattomaksi katsotun sopimusluonnoksen tapauksessa, pisimpänä mahdollisena. Kun kyseinen aika on kulunut, komission katsotaan hyväksyneen sopimusluonnoksen ja neuvottelut hallitustenvälisen sopimuksen solmimiseksi voivat jatku.

2. Johdanto

2.1 Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi, jolla perustetaan ”energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden välisiä hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva tietojenvaihtomekanismi”, on osa Euroopan komission nk. talvipakettia, joka koskee energian toimitusvarmuutta rakenteilla olevan energiaunionin puitteissa. Paketissa käsitellään ensisijaisesti kaasun toimituksia kolmansista maista.

2.2 Komissio tarkasteli vuonna 2015 uudelleen hallitustenvälisistä sopimuksista 25. lokakuuta 2012 annettua voimassa olevaa päätöstä N:o 994/2012/EU ja arvioi sen tehokkuutta. Päätöksellä perustettiin energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden sopimuksia koskeva tietojenvaihtomekanismi.

2.3 Komissio esittää arviointikertomuksessa näkemyksensä, että voimassa oleva päätös ei täytä yhtä päätavoitettaan, joka on varmistaa hallitustenvälisen sopimusten yhteensopivuus EU:n oikeuden kanssa. Komissio määritteli ongelmalle kolme keskeistä syytä:

- komissio ei saa hallitustenvälisistä sopimuksista minkäänlaista ennakoilmoitusta, mikä lisää sitä riskiä, että hallitustenvälisiä sopimuksia tehdään tavalla, joka ei ole EU:n oikeuden mukainen;
- osassa hallitustenvälisiä sopimuksia oikeudelliset mekanismit niiden muuttamiseksi tai purkamiseksi ovat riittämättömiä;
- avoimuus hallitustenvälisistä sopimuksista käytävien neuvottelujen tai sopimusten korvaavien vaikutusten suhteen on riittämätöntä.

2.4 Komissio on laatinut ehdotuksen päätökseksi, jolla kumotaan päätös N:o 994/2012/EU ja joka sisältää useita merkittäviä muutoksia kyseisen päätöksen uudelleentarkastelun yhteydessä tehtyjen päätelmien huomioon ottamiseksi. Ehdotetulla tarkistuksella on kaksi päätavoitetta:

- varmistaa, että hallitustenväliset sopimukset ovat EU:n oikeuden mukaisia, jotta voidaan taata sisämarkkinoiden asianmukainen toiminta ja parantaa EU:n energiavarmuutta;
- parantaa kolmansien osapuolten kanssa tehtävien hallitustenvälisen sopimusten avoimuutta EU:n energiatoimitusten kustannustehokkuuden ja jäsenvaltioiden välisen yhteisvastuun lisäämiseksi.

3. Komission asiakirja

3.1 Ehdotus tarkistetuksi päätökseksi koostuu seuraavista osatekijöistä:

3.1.1 Hallitustenvälisiä sopimuksia koskevat ilmoitusvelvollisuudet:

- jäsenvaltiot velvoitetaan ilmoittamaan komissiolle aikeestaan aloittaa neuvottelut kolmannen maan kanssa uusista hallitustenvälisistä kaasuntoimitussopimuksista tai tarkistaa voimassa olevia sopimuksia;
- komissio olisi pidettävä ajan tasalla valmistelujen etenemisestä sen jälkeen, kun ilmoitus neuvotteluista on annettu;
- kun jäsenvaltio on antanut komissiolle ilmoituksen neuvotteluista, komission yksiköt voivat antaa sille neuvoja siitä, miten välttää hallitustenvälisen sopimusten ristiriitaisuudet suhteessa unionin oikeuteen tai neuvoston tai Eurooppa-neuvoston päätelmissä hyväksytyihin unionin poliittisiin kantoihin;
- jäsenvaltiot velvoitetaan ilmoittamaan komissiolle hallitustenvälisen sopimuksen luonnoksesta tai muutosehdotuksesta kaikkine liiteasiakirjoinen heti, kun osapuolet ovat päässeet neuvotteluissa sopimukseen kaikista keskeisistä osatekijöistä, jotta komissio voi tehdä ennakoarvioinnin;

- jäsenvaltiot veloitetaan ilmoittamaan komissiolle hallitustenvälisestä sopimuksesta tai niiden muutoksista kaikkine lisäasiakirjoihin ratifioinnin yhteydessä;
- jäsenvaltiot veloitetaan ilmoittamaan komissiolle kaikista voimassa olevista hallitustenvälisistä sopimuksista tai niiden muutoksista kaikkine lisäasiakirjoihin;
- yritysten väliset sopimukset eivät kuulu ilmoitusvelvoitteiden piiriin, mutta niistä voidaan ilmoittaa vapaaehtoisuuden pohjalta;
- komission on vaihdettava saamiaan tietoja ja asiakirjoja muiden jäsenvaltioiden kanssa luottamuksellisuutta koskevien säännösten mukaisesti.

3.1.2 Komission tekemä arviointi:

- komissio tekee ennakoarvioinnin hallitustenvälisen sopimusten luonnoksista tai muutosehdotuksista ja ilmoittaa jäsenvaltiolle kuuden viikon kuluessa mahdollisista epäilyksistään, jotka koskevat yhteensopivuutta unionin oikeuden ja erityisesti energian sisämarkkinoita koskevan lainsäädännön ja unionin kilpailuoikeuden kanssa;
- komissiota sitoo vaatimus ilmoittaa jäsenvaltiolle lausuntonsa hallitustenvälisen sopimuksen tai sen muutosten yhteensopivuudesta unionin oikeuden kanssa 12 viikon kuluessa päivästä, jona sopimuksesta tai sen muutoksista ilmoitettiin;
- jäsenvaltio ei saa tehdä ehdotettua hallitustenvälisestä sopimuksesta tai sen muutosta ennen kuin komissio on ilmoittanut jäsenvaltiolle launnonssaan mahdollisista epäilyksistään. Ehdotettua hallitustenvälisestä sopimuksesta tai sen muutosta tehdessään jäsenvaltion on otettava asiaan liittyvät komission päätelmät ja suositukset mahdollisimman tarkasti huomioon;
- komissio tekee jälkiarvioinnin voimassa olevista hallitustenvälisistä sopimuksista tai niiden muutoksista ja ilmoittaa jäsenvaltioille mahdollisista epäilyistä, jotka koskevat näiden sopimusten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa, yhdeksän kuukauden kuluessa päivästä, jona sopimuksista oli ilmoitettu.

3.1.3 Ei-sitoviin välineisiin liittyvät ilmoitusvelvollisuudet ja komission suorittama arviointi:

- jäsenvaltiot veloitetaan ilmoittamaan komissiolle voimassa olevista ja tulevista ei-sitovista välineistä kaikkine lisäasiakirjoihin;
- komissio voi suorittaa jälkiarvioinnin ilmoitetuista ei-sitovista välineistä, ja se ilmoittaa jäsenvaltiolle asiasta, jos se katsoo, että ei-sitovan välineen täytäntöönpanotoimenpiteet saattavat olla ristiriidassa unionin oikeuden kanssa;
- komissio ehdottaa kustannustehokkaimpana, tuloksellisimpana ja oikeasuhtaisimpana vaihtoehtona sitä, että sen suorittamasta hallitustenvälisen sopimusten ennakoarvioinnista tehdään pakollista. Jäsenvaltiot veloitettaisiin ilmoittamaan komissiolle hallitustenvälisiä kaasuntoimitussopimuksia koskevista neuvotteluista varhaisessa vaiheessa ja esittämään komissiolle hallitustenvälisen sopimusten luonnokset ennakoarviointia varten.

3.2 Komission mukaan tällaisesta päätöksestä olisi odotettavissa seuraavia vaikutuksia:

- oikeusvarmuus paranee, mikä edistää investointeja;
- energian sisämarkkinat toimisivat asianmukaisesti eivätkä segmentoituisi, ja kilpailu lisääntyisi;
- avoimuus kaikkien jäsenvaltioiden toimitusvarmuuden suhteen lisääntyisi.

4. Yleistä

4.1 ETSK käsitteli energia-alan sopimukseen liittyviä ongelmakysymyksiä vuonna 2012, kun Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä N:o 994/2012/EU valmisteltiin⁽¹⁾. Se korosti launnonssaan, että energia-alan sopimuksissa täytyy ottaa huomioon sekä strategiset että kaupalliset näkökohdat samalla kun noudatetaan suhteellisuus- ja avoimuusperiaatteita.

⁽¹⁾ EUVL C 68, 6.3.2012, s. 65

4.2 Komitea ilmaisi mm. pitävänsä valitettavana, ettei ehdotettu päätös koskenut yksityisten toimijoiden energia-alalla tekemiä, useita jäsenvaltioita kattavia merkittäviä kauppasopimuksia, jotka saattavat olla ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa. Komitea korosti mahdollisia vaaroja, joita voi aiheutua, jos strategiset kumppanuudet voivat johtaa EU:n ulkopuolisten intressien sanelemien toimintatapojen pakolliseen käyttöön ottoon yhteyksissä, joissa ne voivat osoittautua vahingollisiksi.

4.3 Eurooppalaiset työnantajajärjestöt ovat ilmaisseet työmarkkinavuoropuhelun keskeisinä osapuolina ja järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajina suhtautuvansa varauksellisesti ehdotukseen Euroopan parlamentin ja neuvoston päätökseksi, jolla tarkistetaan Euroopan parlamentin ja neuvoston päätöstä N:o 994/2012/EU. Työnantajaliitot pitävät nykyistä jälkiarviointiin perustuvaa järjestelmää riittävänä. Ne korostivat, että arviointi olisi kohdennettava sopimuksiin, jotka vaikuttavat energian sisämarkkinoihin tai energian toimitusvarmuuteen.

4.4 Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja myös useat jäsenvaltiot ovat lisäksi esittäneet vaatimuksia vastuun soveltamisesta kaupallisesti arkaluonteisten tietojen vuotamistapauksissa sekä vaatimuksia kaupallisten etujen asianmukaisesta suojelemisesta. Ne ovat myös ilmaisseet kannattavansa yksityisten toimijoiden tekemien sopimusten ja Euratomin järjestelyihin liittyvien sopimusten sulkemista soveltamisalan ulkopuolelle ja vaatineet, että päätöstä N:o 994/2012/EU tarkistettaessa olisi kaikkiaan kunnioitettava elinkeinovapautta ja kaupan vapautta, liikesalaisuuksien suojaa ja oikeutta hyvään hallintoon.

4.5 Sidosryhmät, mm. eurooppalaiset toimialajärjestöt ja sääntelyorganisaatiot, esittivät vastaavia varauksia niin ikään tästä asiasta järjestetyssä julkisessa kuulemismenettelyssä. Sen yhteydessä huomautettiin esimerkiksi, ettei komission esittämä oheisaineisto (SWD(2016) 28 final) sisällä riittäviä määrällisiä tietoja ja perusteita, jotka antaisivat aiheutta päätellä, ettei nykyisen lainsäädännön avulla ole saavutettu asetettuja tavoitteita ja että tilalle tarvittaisiin sen vuoksi uutta lainsäädäntöä. Kansainvälisten sopimusten havaitut puutteet voidaan korjata uuden lainsäädännön antamisen sijasta valvomalla johdonmukaisemmin nykyisen päätöksen noudattamista.

4.6 Asianmukaiseen kompromissiin pääsemiseksi ETSK pohjaa käsillä olevan lausuntonsa edellä mainittuihin järjestäytyneen kansalaisyhteiskunnan edustajien huomioihin ja vastalauseisiin sekä komission argumentteihin mutta myös EU:n energianeuvoston päätelmiin.

4.7 Koska energia-alalla jo solmittuja kansainvälisiä sopimuksia on komission kokemusten mukaan hankala saada muutettua, jos niiden todetaan myöhemmin olevan unionin oikeuden vastaisia, ETSK kannattaa ennakoarvioinnin soveltamista silloin, kun sopimuksilla on Euroopan laajuista merkitystä tai ne kattavat useita jäsenvaltioita, jotta voidaan ehkäistä ennalta unionin lainsäädännön ja energian sisämarkkinoiden sääntöjen rikkominen.

4.8 ETSK katsoo näin ollen, että tarkistetun päätöksen pitäisi koskea vain merkittäviä kolmansien maiden kanssa solmittuja hallitustenvälisiä sopimuksia, jotka vaikuttavat suoraan unionin sisämarkkinoihin ja/tai energian toimitusvarmuuteen. Komission olisi arvioitava sille esitettyjä hallitustenvälisten sopimusten luonnoksia ainoastaan siltä kannalta, ovatko ne unionin oikeuden mukaisia.

4.9 Suppeampia ja vähämerkityksisiä hallitustenvälisiä sopimuksia koskevien neuvottelujen yhteydessä komission ei tarvitsisi saada erityistä toimeksiantoa tukiensa jäsenvaltiota neuvottelujen aikana. Jäsenvaltioiden olisi kuitenkin edelleen voitava saada pyynnöstä komission tarjoamaa neuvontaa sen varmistamiseksi, ettei neuvoteltu sopimus ole ristiriidassa EU:n oikeuden kanssa. Komissiolla pitäisi tällaisissa tapauksissa olla velvollisuus toimittaa asiaankuuluvat tiedot sitovaan määräaikaan mennessä.

5. Erityistä

5.1 ETSK katsoo, että valvontamekanismin pitäisi vastaisuudessa koskea vain kansainvälisiä kaasuntoimitus-sopimuksia.

5.2 Komitea yhtyy siihen komission näkemykseen, että ehdotetusta päätöksestä johtuvien velvoitteiden ei tule koskea yksityisten toimijoiden solmimia sopimuksia. Se kehottaa kuitenkin harkitsemaan ehdotetun ennakoarviointijärjestelmän soveltamista yksityissektorin sopimuksiin, jos niillä on merkittävää vaikutusta energian sisämarkkinoihin tai energian toimitusvarmuuteen. Tätä varten on kuitenkin laadittava selvät säännöt.

5.3 ETSK odottaa kaupallisesti arkaluonteisten tietojen katoamista koskevan vastuun vahvistamista, tällaisten tapausten rikosoikeudellinen tarkastelu mukaan lukien.

5.4 ETSK katsoo, että päätöstä ei ole tarpeen eikä hyödyllistä soveltaa oikeudellisesti ei-sitoviin välineisiin (ehdotetun päätöksen 2 artikla).

5.5 Komitea epäilee komission väitettä siitä, ettei ehdotuksella ole vaikutuksia EU:n talousarvioon. Etenkin jos ennakoarviointijärjestelmää laajennetaan koskemaan myös yksityisten toimijoiden tekemiä sopimuksia, odotettavissa on, että sekä hallintokustannukset että hallinnollinen taakka kasvavat. ETSK kaipaa analyysia siitä, miten uuden päätöksen yhteydessä on tarkoitus varmistaa toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteiden noudattaminen.

5.6 ETSK kannattaa komission ehdotusta, jonka mukaan komission tarjoama apu (ehdotetun päätöksen 4 artikla) olisi jatkossakin vapaaehtoista. Komission tarjoaman avun ei pitäisi olla pakollista jäsenvaltion neuvotellessa kolmannen maan kanssa.

Bryssel 21. syyskuuta 2016.

*Euroopan talous- ja sosiaalikomitean
puheenjohtaja
Georges DASSIS*
