



Bryssel 16.2.2016
COM(2016) 54 final

**KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE JA
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE**

**energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä
sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta annetun päätöksen N:o
994/2012/EU soveltamisesta**

1. Johdanto

Päätöksen N:o 994/2012/EU¹ (hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva päätös) 8 artiklassa edellytetään, että komissio toimittaa Euroopan parlamentille, neuvostolle ja Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle kertomuksen kyseisen päätöksen soveltamisesta. Tämä mainitun päätöksen mukainen kertomus perustuu arviointikertomukseen, joka on liitetty päätöksen tarkistamista varten tehtyyn vaikutustenarviointiin. Tarkistuksesta ilmoitettiin toukokuussa 2014 hyväksytyssä Euroopan energiaturvallisuusstrategiassa² ja helmikuussa 2015 hyväksytyssä energiaunionistrategiassa,³ joissa tuotiin esiin tarve varmistaa, että energia-alalla kolmansien maiden kanssa tehdyt kansalliset sopimukset ovat täysin EU:n oikeuden mukaisia. Eurooppa-neuvosto kehotti 19. maaliskuuta 2015 antamissaan päätelmissä samassa hengessä varmistamaan, että ”kaikki sopimukset, jotka liittyvät kaasun ostamiseen ulkoisilta toimittajilta, ovat täysin EU:n oikeuden mukaisia, erityisesti lisäämällä tällaisten sopimusten avoimuutta ja yhteensopivuutta EU:n energiaturvallisuusmääräysten kanssa”.

Kolmansien maiden energiantoimittajien kanssa käytävät neuvottelut edellyttävät usein poliittista ja oikeudellista tukea hallitustenvälisen sopimusten tekemisen muodossa. Hallitustenväliset sopimukset neuvotellaan tavallisesti kahdenvälisesti, ja ne muodostavat usein perustan yksityiskohtaisemmille kaupallisille sopimuksille. Energian sisämarkkinoita ja kilpailua koskevan EU:n lainsäädännön joidenkin säännösten noudattaminen ei aina ole kolmansien maiden energiantoimittajien kaupallisten etujen mukaista. Jäsenvaltioihin saattaa sen vuoksi kohdistua paineita sisällyttää niiden kolmansien maiden kanssa tekemiin hallitustenvälisiin sopimuksiin sääntelyllisiä helpotuksia. Tällaiset helpotukset saattavat vaarantaa EU:n energian sisämarkkinoiden sujuvan ja asianmukaisen toiminnan.

Jotta voitaisiin vastata tähän haasteeseen ja varmistaa johdonmukaisuus energia-alan suhteissa keskeisten kolmansien maiden kanssa, Eurooppa-neuvosto pyysi 4. helmikuuta 2011 jäsenvaltioita ilmoittamaan komissiolle 1. tammikuuta 2012 lähtien kaikista uusista ja voimassa olevista kahdenvälisistä energiasopimuksistaan kolmansien maiden kanssa.⁴ Tähän pyyntöön vastattiin 25. lokakuuta 2012 annetulla päätöksellä N:o 994/2012/EU perustamalla mekanismi tätä tiedonvaihtoa varten.

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskevassa päätöksessä tarkoitetaan ’hallitustenvälisellä sopimuksella’ yhden tai useamman jäsenvaltion ja yhden tai useamman kolmannen maan välistä oikeudellisesti sitovaa sopimusta, joka vaikuttaa energian sisämarkkinoiden toimintaan tai toimivuuteen taikka energian toimitusvarmuuteen unionissa. Tällöin päätöksen soveltamisalan ulkopuolelle jäävät vain hallitustenväliset sopimukset asioista, jotka kuuluvat Euratom-sopimuksen piiriin.⁵

Tässä hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen soveltamisesta annettavassa kertomuksessa käsitellään päätöksen 8 artiklan mukaisesti erityisesti seuraavia:

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston päätös N:o 994/2012/EU, annettu 25. lokakuuta 2012, energia-alalla tehtyjä jäsenvaltioiden ja kolmansien maiden hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan tietojenvaihtomekanismin perustamisesta (EUVL L 299, 27.10.2012, s. 13–17).

² COM(2014) 330 final.

³ COM(2015) 80 final.

⁴ Energianeuvosto vahvisti päätelmän 28. helmikuuta 2011 pidetyssä kokouksessa seuraavasti: ”Parempi ja oikea-aikainen tietojenvaihto komission ja jäsenvaltioiden välillä, johon kuuluu se, että jäsenvaltiot ilmoittavat komissiolle uusista ja voimassa olevista kahdenvälisistä energiasopimuksistaan kolmansien maiden kanssa”.

⁵ Euratomin perustamisopimuksen 103 artiklassa määrätään näihin hallitustenvälisiin sopimuksiin sovellettavasta erityisestä etukäteismenettelystä.

- missä määrin päätöksellä edistetään hallitustenvälisen sopimusten yhteensopivuutta unionin oikeuden kanssa ja hallitustenvälisiä sopimuksia koskevaa laajaa koordinoitua jäsenvaltioiden välillä
- millainen vaikutus päätöksellä on jäsenvaltioiden kolmansien maiden kanssa käymiin neuvotteluihin
- ovatko päätöksen soveltamisala ja päätöksessä säädetyt menettelyt tarkoituksenmukaisia.

Tässä kertomuksessa tarkastellaan päätöksen soveltamista sen voimaantulosta 17. marraskuuta 2012 lähtien sekä sen vaikutuksia ennen kyseistä päivämäärää ja sen jälkeen ilmoitettuihin hallitustenvälisiin sopimuksiin. Kertomuksessa noudatetaan parempaa sääntelyä koskevissa suuntaviivoissa vahvistettuja kriteereitä eli vaikuttavuutta, tehokkuutta, johdonmukaisuutta, merkityksellisyyttä ja EU:n tasolla saatavaa lisäarvoa. Lisäksi arvioidaan, olisiko päätöksellä perustettua nykyistä järjestelyä yksinkertaistettava.

2. Arviointi

Jäsenvaltiot ovat sitten päätöksen hyväksymisen ilmoittaneet komissiolle 124 hallitustenvälisestä sopimuksesta. Siinä määrin kuin asian arvioiminen on mahdollista, jäsenvaltiot ovat noudattaneet ilmoitusveloitteitaan. Olemassa on kuitenkin sopimuksia, jotka eivät ole oikeudellisesti sitovia⁶ joko päätöksen 2 artiklan määritelmän mukaisesti tai kansainvälisessä julkisoikeudessa tarkoitettulla tavalla ja joista ilmoittaminen ei nykyisen päätöksen mukaan ole pakollista. Tällaisissa sopimuksissa voidaan kuitenkin käsitellä hyvinkin yksityiskohtaisesti niiden aiheeseen liittyviä oikeudellisia ja teknisiä erityispiirteitä (esim. energiainfrastruktuurihankkeet).

Ilmoitetuista 124 hallitustenvälisestä sopimuksesta

- noin 60 prosenttia koski yleistä energia-alan yhteistyötä (lähinnä EU:n jäsenvaltioiden ja eri kolmansien maiden, kuten Kuuban, Vietnamin, Singaporen, Korean, Intian tai Kiinan, kahdenvälistä energia-alan yhteistyötä). Yksikään näistä sopimuksista ei herättänyt huolta, eikä komissio ole sen vuoksi ryhtynyt niiden vuoksi jatkotoimiin.
- noin 40 prosentissa kyse oli energiatuotteiden (öljyn, kaasun tai sähkön) toimituksista, tuonnista tai siirrosta, kaasu- tai öljykenttien hyödyntämiseen sovellettavista säännöistä taikka energiaan liittyvän infrastruktuurin kehittämistä koskevista kahden- tai monenvälisistä sopimuksista, joissa suurimmassa osassa aiheena olivat öljy- tai kaasuputket.

Tehtyään analyysin jälkimmäiseen ryhmään kuuluvista ilmoitetuista sopimuksista komissio epäili 17 tapauksessa niiden suhdetta EU:n oikeuteen. EU:n oikeuden osalta kyse oli joko kolmannen energiapaketin säännöksistä (esim. toimintojen eriyttämisestä, kolmannen osapuolen verkkoonpääsystä tai tariffien vahvistamisesta kansallisen sääntelyviranomaisen riippumattomuus mukaan luettuna) tai EU:n kilpailulainsäädännöstä (markkinoiden segmentoinnin kieltäminen määräraikkaehdoilla).

Noin kolmasosa ilmoitetuista energiantoimituksiin tai energiainfrastruktuuriin liittyvistä hallitustenvälisistä sopimuksista antoi siis aiheutta huoleen. Asianomaisille yhdeksälle

⁶ Tällaisia ovat esimerkiksi yhteisymmärryspöytäkirjat, aiesopimukset ja poliittiset julistukset.

jäsenvaltiolle lähetettiin vuonna 2013 kirje, jossa niitä kehoitettiin muuttamaan sopimusta tai päättämään se, jotta havaitut vaatimustenvastaisuudet voitaisiin korjata.

2.1 Vaikuttavuus

Tähän mennessä yksikään jäsenvaltio ei ole onnistunut päättämään tai neuvottelemaan uusiksi vaatimustenvastaisia sopimuksiaan.⁷ Tämä johtuu etenkin siitä mutkikkaasta oikeudellisesta tilanteesta, joka syntyy, kun allekirjoitetaan hallitustenvälinen sopimus kolmannen maan kanssa. Kun jäsenvaltio on tehnyt hallitustenvälisen sopimuksen, joka on kansainvälisen julkisoikeuden mukaisesti sitova ja jossa ei ole päättämistä tai keskeyttämistä koskevaa lauseketta, kyseisen jäsenvaltion on – oikeudellisessa mielessä – lähes mahdotonta päättää sopimus lyhyessä ajassa ja ennen sen alkuperäisen kestoajan päättymistä ilman kyseisen kolmannen maan suostumusta. Kolmannen maan suostumusta edellytetään myös hallitustenvälisen sopimuksen neuvottelemiseksi uudelleen. Tämä taas rajoittaa huomattavasti komission täytäntöönpanovaltuuksia, vaikka käynnistettäisiin rikkomusmenettely.

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen voimaantulon jälkeen allekirjoitettuja sopimuksia on ilmoitettu komissiolle vain yksi. Sen vuoksi ei vielä voida tehdä yleisiä päätelmiä päätöksen vaikuttavuudesta sen suhteen, että sillä olisi varmistettu, että vuoden 2012 jälkeen tehdyt hallitustenväliset sopimukset ovat EU:n oikeuden mukaisia.

Jäsenvaltiot eivät päätöksen hyväksymisen jälkeen ole ilmoittaneet sopimusneuvotteluista. On kuitenkin selvää, että jäsenvaltiot ovat pitäneet yhteyttä kolmansien maihin infrastruktuurista ja siihen liittyvistä hyödykkeiden toimituksista. Tältä osin komissio ei pysty arvioimaan, missä määrin jäsenvaltiot ja kolmannet maat ovat tehneet poliittisia sitoumuksia (esim. yhteisymmärryspöytäkirjoja, noottienvaihtoja tai aiesopimuksia).

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, ettei nykymuotoisen hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen säännöksillä ole onnistuttu saattamaan jo tehtyjä vaatimustenvastaisia sopimuksia vaatimustenmukaisiksi. Tämä johtuu erityisesti siitä, että päätöksessä vahvistettu vaatimustenmukaisuustarkastus on luonteeltaan jälkitarkastus.

Nykymuotoisen hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen säännöksillä ei ole ollut suoraa vaikutusta myöskään jäsenvaltioiden neuvotteluihin kolmansien maiden kanssa. Hallitustenvälisiä sopimuksia koskevaa päätöstä ei nykymuodossaan siksi pidetä vaikuttavana.

2.2 Tehokkuus

Nykymuotoisen hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen aiheuttamia kustannuksia on mahdotonta arvioida empiirisesti tai edes mallintaa. Koska hallitustenvälisen sopimusten suhde EU:n oikeuden vaatimukseen tarkastetaan jälkitarkastuksena, esiin nousee erinäisiä laadullisia kysymyksiä.

Kun kyse on vaatimustenmukaisesta sopimuksesta tai kun sopimuksen aiheena on yleinen kahdenvälinen energiayhteistyö eikä siihen liity EU:n oikeutta koskevia näkökohtia, päätös ei aiheuta jäsenvaltioille muita suoria kustannuksia kuin ne hallinnolliset kustannukset, jotka

⁷ Huomattakoon, että joissakin tapauksissa kyseisen hallitustenvälisen sopimuksen soveltaminen oli lakannut, kun sopimuksen alkuperäinen kestoajaksi oli päättynyt tai koska sopimuksessa vahvistettua erityistä ehtoa ei ollut täytetty ajoissa.

liittyvät sopimusten ilmoittamiseen nykyisen tiedonvaihtomekanismin mukaisesti. Nämä hallinnolliset kustannukset jäävät suhteellisen pieniksi, koska sopimukset voidaan ladata järjestelmään sähköisesti eikä jäsenvaltioille ole asetettu kääntämiseen liittyviä vaatimuksia.

Suoria ja välillisiä lisäkustannuksia kuitenkin syntyy, jos sopimuksen katsotaan jälkitarkastuksessa olevan EU:n oikeuden vastainen. Näitä kustannuksia ovat viranomaisille koituvat suorat kustannukset. Tällaisia hallinnollisia kustannuksia syntyy i) komissiolle sisäisestä päätöksenteosta ja yhteydenpidosta asianomaisten jäsenvaltioiden kanssa ja ii) sekä jäsenvaltioille että komissiolle, jos komissio ryhtyy jatkotoimiin, kuten jäsenneulyyn vuoropuheluun jäsenvaltioiden kanssa tai rikkomusmenettelyyn. Jäsenvaltioille voi syntyä myös oikeudenkäyntikuluja, jos sopimuksessa ei ole päättämistä koskevaa lauseketta, koska kolmas maa voi silloin vaatia kansainvälisessä välimiesoikeudessa korvausta sopimuksen soveltamatta jättämisestä.

Infrastruktuurihankkeissa mukana oleville kansallisille viranomaisille ja yrityksille voi syntyä lisäksi välillisiä kustannuksia. Näin voi käydä, jos infrastruktuurihanke peruutetaan tai keskeytetään tai se viivästyy sen takia, että sen oikeudellisen pohjan katsotaan jälkiarvioinnissa olevan vaatimustenvastainen, ja fyysistä infrastruktuuria on jo osittain rakennettu ja/tai kustannuksia on jo syntynyt.

Nykyjärjestelmän tähänastisten etujen voidaan otaksua syntyvän siitä, että hallitustenväliset sopimukset ovat enenevissä määrin EU:n oikeuden mukaisia, kun niiden osapuolet odottavat sitä tai sopimuksista tehdään aikanaan jälkikäteisarviointi. Hallitustenvälisen sopimuksen vaatimustenmukaisuudesta on seuraavia taloudellisia etuja:

- Oikeusvarmuus paranee, mikä suosii investointeja. Tämä pätee erityisesti infrastruktuuriin liittyviin sopimuksiin, joilla on tarkoitus tarjota oikeudellinen ja sääntelyyn liittyvä varmuus hankkeille, joihin tarvitaan suuria investointeja. Parempi oikeusvarmuus on erityisen tärkeää silloin, kun samaan siirtosopimukseen tai infrastruktuurihankkeeseen sovelletaan useita kahdenvälisiä sopimuksia.
- Energian sisämarkkinat toimivat hyvin: ne eivät segmentoidu kansallisesti ja kilpailu lisääntyy.
- Kaikkien jäsenvaltioiden toimitusvarmuustilanne tulee avoimemmin esiin, jolloin voidaan välttää tarpeettomia investointeja tai infrastruktuuriaukkoja.
- Jäsenvaltioiden keskinäinen ja niiden ja komission välinen yhteistyö lisääntyy, mikä voi auttaa EU:ta lähettämään yhtenäisen ja johdonmukaisen viestin kolmansille maille ja sen ansiosta lisätä EU:n neuvotteluvoimaa energianeuvotteluissa.

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskevaa päätöstä voidaan pitää suhteellisen tehokkaana. Nykymuotoiseen päätökseen liittyviä kustannuksia voidaan perustella sen tarjoamalla suhteellisilla eduilla: se turvaa energian sisämarkkinoiden toimivuuden ja eheyden ja parantaa toimitusvarmuutta. Päätöstä voitaisiin kuitenkin tehostaa muuttamalla sen mukaiset vaatimustenmukaisuustarkastukset ennakkoon tehtäviksi. Näin tehostettaisiin tuntuvasti oikeusvarmuutta ja vältettäisiin kustannusten syntymistä niin jäsenvaltioille kuin komissiollekin.

2.3 Johdonmukaisuus

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva päätös on johdonmukainen suhteessa erinäisiin EU:n tasolla hyväksytyihin toimenpiteisiin, joilla pyritään parantamaan EU:n energiamarkkinoiden

toimivuutta ja energiavarmuutta. Päätös laadittiin vuonna 2012, ja se täydentää kaasun toimitusvarmuudesta vuonna 2010 annettua asetusta.⁸ Nykymuotoisen hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen tarkistaminen on osa energiaunioniin liittyviä tehtäviä. Myös yhdessä energiaunionin viidestä toisistaan vahvistavasta ulottuvuudesta – energiaturvallisuus, solidaarisuus ja luottamus – korostetaan päätöksen tavoitteita.

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva asetus on kokonaisuutena täysin johdonmukainen suhteessa energiaunionia koskevan puitestrategian muihin toimiin, joilla on samanlaiset tavoitteet.

2.4 Merkityksellisyys

Merkittävät **infrastruktuurihankkeet** tarvitsevat edelleen julkista tukea hallitustenvälisistä sopimuksista, jotka on tulevana vuosina tehtävä tai uudistettava.

Kaasutoimituksissa putkea pitkin johdetun kaasun osuus kolmansista maista tuotavan kaasun kokonaismäärästä oli vuonna 2014 jo 90 prosenttia. Suurin osa EU:n kauppakumppaneihinsa yhdistävistä kaasuputkista otettiin käyttöön 1970-luvun lopusta 1990-luvun loppuun ulottuvana jaksona. Öljyn tapauksessa taas 90 prosenttia EU:n tuontiraakaöljystä tuodaan meriteitse ja vain 10 prosenttia putki-infrastruktuuri⁹ kautta, jonka kehittämiseen hankkeiden toteuttajat saattaisivat tarvita hallitustenvälisen sopimuksen. EU:n nettosähköntuonnin osuus kokonaissähköntuotannosta on puolestaan alle prosentin EU28:ssa.¹⁰ Samaan tapaan kuin raakaöljynkin kohdalla jotkin eristyneistä sähköjärjestelmistä EU:ssa (etenkin Baltian maissa) ovat vahvasti riippuvaisia kolmansista maista johtoja pitkin tuotavasta sähköstä.¹¹ Kuten kaasun ja öljyn tapauksessa myös sähkön yhteysinfrastruktuuri rakennettiin vuosikymmeniä sitten. Tiivistetysti voidaan todeta, että EU:n tasolla joko suuri osa energiasta (kaasu) tai kriittinen osa tiettyjen jäsenvaltioiden energiasta (öljy ja sähkö) tuodaan unioniin kolmansista maista fyysisten yhteenliitännöiden kautta.

Infrastruktuurihankkeiden rakentaminen perustuu hankkeiden toteuttajien monimutkaiseen sopimusjärjestelyihin, joiden pohjana on usein yksi tai useampi tuottaja-, siirtäjä- ja vastaanottajamaan välinen sopimus. Koska monet hallitustenväliset sopimukset ovat kestoltaan pitkiä, niiden uudistaminen ja niistä ilmoittaminen tapahtuu sykleissä. Niinpä se, että komissiolle on sitten vuoden 2012 tehty ilmoitus vain yhdestä hallitustenvälisestä sopimuksesta, ei merkitse sitä, etteikö jatkossa tulisi ilmoituksia uusista sopimuksista. Sitä paitsi ilmoitettujen sopimusten määrän sijaan tärkeää on se, kuinka merkittäviä hankkeita niillä tuetaan, ja se, ovatko ne EU:n oikeuden mukaisia. Vanhempaan infrastruktuuriin liittyvien hallitustenvälisen sopimusten uusimisen aikaan alkuperäiset rakentamiseen liittyvät riskit ovat lisäksi voineet jo pienentyä. Sen vuoksi saattaa olla entistäkin tärkeämpää arvioida, ovatko nämä sopimukset EU:n oikeuden mukaisia.

EU:n tuontiriippuvuuden odotetaan pysyvän vakaana tai kasvavan seuraavien kahden vuosikymmenen aikana¹² (polttoaineet, teknologia ja muut materiaalit). Vaikka uusia energiakäytäviä odotetaan kehitettävän tulevana vuosina vain vähän, niihin liittyvällä

⁸ Kaasun toimitusvarmuudesta annettu asetus (EU) N:o 994/2010 (EUVL L 295, 12.11.2010, s. 1).

⁹ Eräät Baltian maiden ja Keski-Euroopan jalostamot ovat eri tasoisesti riippuvaisia Družba-öljyputkesta, joka yhdistää nämä alueet Venäjän tuotantoalueisiin.

¹⁰ Lähde: Eurostatin vuositiedot.

¹¹ Esimerkiksi Kroatia, Liettua ja Latvia tuovat yli 20 prosenttia sähköstään.

¹² https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/trends_to_2050_update_2013.pdf, s. 49. Lisätietoja hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan asetuksen tarkistamiseen liittyvän vaikutustenarvioinnin sivulla 43.

mahdollisella uudella infrastruktuurilla voi olla vaikutusta koko Euroopan energiemarkkinoihin. Siksi on olennaista, että tähän infrastruktuuriin liittyvät hallitustenväliset sopimukset ovat EU:n oikeuden ja EU:n monipuolistamispolitiikan mukaisia. Sitä paitsi uusiin infrastruktuurihankkeisiin liittyy yhä enemmän sellaisia seikkoja, joihin hallitustenvälisissä sopimuksissa tavallisesti viitataan. Kun energiareitit pitenevät, myös hallitustenvälisten sopimusten määrä kasvaa ja niihin liittyvät oikeudelliset hierarkiasuhteet ja itse sopimukset monimutkaistuvat.¹³ Polttoaineiden kohdalla vastuukysymykset ovat merkittävä seikka, jota vain hallitukset voivat käsitellä, ja lähes kaikkiin verkkoliitännöihin sovelletaan kahden- tai monenkeskisiä hallitustenvälisiä sopimuksia. Toimintaympäristön mutkistuessa hallitustenväliset sopimukset säilyttävät merkityksensä etenkin kun kyse on mahdollisen uuden energiahankkeen toteuttamisesta EU:n energiansaannin monipuolistamista koskevan politiikan puitteissa.

Energiähyödykkeiden hankkimiseen liittyvistä hallitustenvälisistä sopimuksista todettakoon, että tapa, jolla näitä hyödykkeitä tuodaan EU:n sisämarkkinoille, on muuttunut viime vuosikymmenen aikana. Erityisesti kaasun tapauksessa suosituimmaksi hinnoittelutavaksi on muodostunut pitkäaikaisten öljyindeksoitujen sopimusten sijaan markkinapohjainen kaasukaupan keskuksissa tapahtuva hinnoittelu. Yleinen siirtyminen kaasun markkinapohjaiseen hinnoitteluun paljastaa kuitenkin eroja yksittäisten EU-maiden välillä. Tilanne Keski- ja Luoteis-Euroopan jäsenvaltioissa noudattelee yleistä suuntausta, mutta muualla EU:ssa – kuten Baltian maissa ja Kaakkois-Euroopassa – siirtymistä keskuksissa tapahtuvaan hinnoitteluun ei vielä ole tapahtunut.

Edellä esitetyn perusteella komissio arvioi, että hallitustenvälisillä sopimuksilla on jatkossakin merkittävä tehtävä EU:n energiasektorilla. Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva päätös on näin ollen edelleen merkityksellinen, mutta sitä on mukautettava energiansaannin ja toimitusreittien muuttumiseen.

2.5 EU:n tason lisäarvo

Energiaturvallisuustilanne vaihtelee jäsenvaltioittain paljon. Vahvimmassa asemassa ovat alueet, joiden käytettävissä on runsaasti eri lähteitä tai toimitusreittejä ja joissa on toimivat ja likvidit tukkuurmarkkinat. Heikoimmassa asemassa olevilta alueilta taas puuttuu usein infrastruktuuria, jota tarvitaan sekä monipuolisen toimittajakunnan hyödyntämiseen että toimivien markkinoiden kehittämiseen. Vaikka markkinat ovat likvidit vain pienessä määrässä maita, näiden maiden kysyntä vastaa yli 80:tä prosenttia EU:n kaasun kokonaistarpeesta.

Tilanne-erot merkitsevät sitä, että eri jäsenvaltioilla on eritasoinen neuvotteluvoima suhteessa kolmansiin maihin ja että ne ovat eritasoisesti alttiita ulkoisille paineille. Energiainfrastruktuurin ja -markkinoiden vaiheittainen yhdentyminen ja siitä johtuva yhteinen riippuvuus ulkoisista toimittajista viittaavat siihen, että jäsenvaltioiden olisi keskusteltava perusuonteisista energiaa koskevista päätöksistään naapurimaidensa kanssa. Sama pätee EU:n energiapolitiikan ulkoiseen ulottuvuuteen. Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva päätös on ratkaisevassa asemassa kytkettäessä toisiinsa energiapolitiikan ulkoinen ulottuvuus (pätös liittyy kolmansien maiden kanssa tehtäviin sopimuksiin) ja sisäinen ulottuvuus (hallitustenvälisten sopimusten määräykset, jotka eivät ole EU:n oikeuden mukaisia, haittaavat energian sisämarkkinoiden toimintaa).

¹³ Esimerkiksi Bakun ja EU:n yhdistävään, eteläiseen kaasukäytävään kuuluvaan verkkoliitännään liittyy jopa 20 eri sopimusta, joista yli puolet on hallitustenvälisiä sopimuksia ja nk. isäntämaasopimuksia (hallitusten ja yritysten välisiä sopimuksia).

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva päätös tuo näin ollen selkeää EU:n tason lisäarvoa, koska se lisää yhteistyötä ja avoimuutta EU:n tasolla ja parantaa energian sisämarkkinoiden toimintaa ja toimitusvarmuutta.

2.6 Yksinkertaistaminen

Nykymuotoisella hallitustenvälisiä sopimuksia koskevalla päätöksellä perustettu tiedonvaihtomekanismi on varsin yksinkertainen. Pääasiallinen jäsenvaltioille aiheutuva hallinnollinen rasite syntyy ilmoittamismenettelystä. Hallitustenväliset sopimukset voidaan ladata järjestelmään sähköisesti, eikä jäsenvaltioille ole asetettu kääntämiseen liittyviä vaatimuksia. Yksinkertaistamisen sijaan voitaisiinkin harkita selkeyttämistä. Nykymuotoisen hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen 3 artiklan mukaan määräaika voimassa olevien hallitustenvälisten sopimusten toimittamiselle oli 17. helmikuuta 2013. Koska määräaika on jo umpeutunut, voitaisiin selvittää, että jälkiarvioinnin tekemiselle asetettua yhdeksän kuukauden määräaikaa sovelletaan kaikkiin uusiin hallitustenvälisiin sopimuksiin, jotka on tehty päätöksen voimaantulon jälkeen.

Nykymuotoisessa hallitustenvälisiä sopimuksia koskevassa päätöksessä ei ole paljoakaan yksinkertaistamisen varaa. Voitaisiin kuitenkin selkeyttää määräaikaa, johon mennessä päätöksen voimaantulon jälkeen tehdyt hallitustenväliset sopimukset on toimitettava.

3. Päätelmät

Tämä kertomus perustuu kokemuksiin, joita komissio on saanut hallitustenvälisiä sopimuksia koskevan päätöksen voimaantulosta vuonna 2012 lähtien, ja päätöksen puitteissa ilmoitetuista 124 hallitustenvälisestä sopimuksesta tehtyyn perinpohjaiseen analyysiin. Kertomuksella komissio täyttää sille päätöksen 8 artiklassa asetetun velvollisuuden tehdä päätöksestä arviointi.

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskevaa päätöstä ei nykymuodossaan pidetä vaikuttavana. Nykyisillä säännöksillä (etenkin vaatimustenmukaisuustarkastuksen jälkikäiteluonteen vuoksi) ei ole onnistuttu tekemään vaatimustenvastaisista hallitustenvälisistä sopimuksista vaatimusten mukaisia, eivätkä ne ole suoraan vaikuttaneet jäsenvaltioiden neuvotteluihin kolmansien maiden kanssa. Erityisesti mainittakoon, ettei yhtään hallitustenvälisen sopimuksen luonnosta ole vapaaehtoisesti toimitettu ennakkotarkastusta varten.

Tehokkuuden ja etenkin kustannusten ja kustannustehokkuuden osalta hallitustenvälisiä sopimuksia koskevaa päätöstä pidetään suhteellisen tehokkaana. Etenkin nykymuotoiseen päätökseen liittyviä kustannuksia voidaan perustella sen tarjoamalla eduilla: se turvaa energian sisämarkkinoiden toimivuuden ja parantaa toimitusvarmuutta. Päätöstä voitaisiin kuitenkin tehostaa muuttamalla sen mukaiset vaatimustenmukaisuustarkastukset ennakkoon tehtäviksi. Näin tehostettaisiin tuntuvasti oikeusvarmuutta ja vältettäisiin huomattavien kustannusten syntymistä.

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva asetus on **täysin johdonmukainen** suhteessa EU:n muihin aloitteisiin ja säädöksiin.

Merkityksellisyydestä voidaan todeta, että hallitustenvälisillä sopimuksilla on jatkossakin keskeinen tehtävä EU:n energiasektorilla. Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva päätös on näin ollen edelleen merkityksellinen, mutta sitä on mukautettava energiansaannin ja toimitusreittien muuttumisen valossa.

Hallitustenvälisiä sopimuksia koskeva päätös tuo selkeää **EU:n tason lisäarvoa**, koska se lisää yhteistyötä ja avoimuutta EU:n tasolla ja parantaa toimitusvarmuutta ja energian sisämarkkinoiden toimintaa.

Mitä taas tulee **yksinkertaistamiseen**, voitaisiin selkeyttää määräaikaa, johon mennessä päätöksen voimaantulon jälkeen tehdyt hallitustenväliset sopimukset on toimitettava.

Yleisenä päätelmänä tässä kertomuksessa todetaan, että nykymuotoisessa hallitustenvälisiä sopimuksia koskevassa päätöksessä vahvistetut menettelyt eivät ole täysin tarkoituksenmukaisia ja että keskeinen menettelyihin liittyvä ongelma on se, että vaatimustenmukaisuustarkastus tehdään jälkikäteen.