

Bryssel 11.2.2019
COM(2019) 74 final

2019/0036 (NLE)

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS

EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen liitteen XXVII muuttamiseen

PERUSTELUT

1. EHDOTUKSEN SISÄLTÖ

Tämä ehdotus koskee päätöstä EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvostossa unionin puolesta otettavan kannan vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on määrä antaa päätös EU:n ja Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen liitteen XXVII (energia-alan yhteistyö, ydinenergiaan liittyvät kysymykset mukaan lukien) muuttamisesta.

2. EHDOTUKSEN TAUSTA

2.1. EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimus

Euroopan unionin, Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen, jäljempänä 'sopimus', tavoitteena on luoda puitteet poliittisen assosiaation ja taloudellisen yhdentymisen asteittaiselle toteuttamiselle EU:n ja Ukrainan välillä. Sopimuksessa sitoudutaan uudistamaan Ukrainan talouden sektoreita EU:n säännösten mukaisiksi. Tavoitteena on muun muassa lisätä markkinoiden yhdentymistä ja energia-alan sääntelyn lähentämistä EU:n säännösten keskeisiin osiin EU:n energia-alan säännösten pohjalta. Energia-alan sitoumukset luetellaan sopimuksen V osaston (taloudellinen ja alakohtainen yhteistyö) 1 luvussa (energia-alan yhteistyö, ydinenergiaan liittyvät kysymykset mukaan lukien). Osa näistä sitoumuksista, kuten energia-alan kauppaa koskevat kauttakulku- ja kuljetussäännöt, mainitaan myös IV osaston (kauppa ja kaupan liitännäistoimenpiteet) 11 luvussa (Energian kauppapoliittiset näkökohdat). Sopimus tuli voimaan 1. syyskuuta 2017.

2.2. EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvosto

EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvosto on yksi sopimuksella perustetuista yhteisistä elimistä. Sopimuksen 461 artiklan mukaisesti se seuraa ja valvoo sopimuksen soveltamista ja täytäntöönpanoa sekä tarkastelee määräajoin sopimuksen toimivuutta suhteessa sen tavoitteisiin. Assosiaationeuvosto kokoontuu ministeritasolla kaikissa tarvittavissa kokoonpanoissa, jotka koostuvat Euroopan unionin neuvoston jäsenistä, Euroopan komission jäsenistä ja Ukrainan hallituksen jäsenistä, säännöllisesti vähintään kerran vuodessa ja olosuhteiden niin vaatiessa. Se käyttää sopimuksen osapuolia oikeudellisesti sitovaa päätösvaltaa tämän sopimuksen soveltamisalalla, mukaan lukien sopimuksen liitteiden muuttamista koskevissa päätöksissä. Se voi myös antaa suosituksia. Tällaiset päätökset tai suositukset hyväksytään osapuolten yhteisellä sopimuksella sen jälkeen, kun kumpikin on saattanut päätökseen omat menettelynsä.

2.3. EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvoston suunniteltu säädös

EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvosto on määrä hyväksyä päätös, joka koskee Euroopan unionin, Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen liitteen XXVII muuttamista, jäljempänä 'suunniteltu säädös'.

Suunnitellun säädöksen tarkoituksena on saattaa ajan tasalle liitteessä XXVII (energia-alan yhteistyö, ydinenergiaan liittyvät kysymykset mukaan lukien) oleva Euroopan Unionin säädösten luettelo EU:n energia-alan säännöstyössä sopimusneuvottelujen jälkeen tapahtuneen merkittävän kehityksen huomioon ottamiseksi.

Suunnitellun säädöksen tarkoituksena on myös vahvistaa sopimuksen liitteeseen XXVII lisämääräyksiä, jotka koskevat Ukrainan energia-alan lainsäädännön lähentämisprosessin seuranta. Niillä pyritään vahvistamaan energia-alan uudistuksen oikeudellisten näkökohtien koordinoitua ja valvontaa sekä edistämään EU:n energia-alan säännöstyöön perustuvien kansallisten säädösten asianmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa Ukrainassa.

Suunnitellusta säädöksestä tulee osapuolia sitova sopimuksen 463 artiklan mukaisesti. Kyseisessä artiklassa määrätään seuraavaa: ”Assosiaationeuvosto käyttää päätösvaltaa tämän sopimuksen soveltamisalalla ja siinä määrätyissä tapauksissa sopimuksessa vahvistettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Päätökset sitovat osapuolia, joiden on toteutettava kaikki päätösten täytäntöön panemiseksi tarvittavat toimenpiteet, tämän sopimuksen mukaisesti perustetuissa erityiselimissä toteutettavat toimet tarvittaessa mukaan lukien. Assosiaationeuvosto voi myös antaa suosituksia. Se tekee päätöksensä ja antaa suosituksensa osapuolten yhteisestä sopimuksesta sen jälkeen kun kumpikin on saattanut päätökseen omat menettelynsä.”

3. UNIONIN PUOLESTA OTETTAVA KANTA

Suunnitellulla säädöksellä saatetaan ajan tasalle sopimuksen liitteessä XXVII oleva luettelo niistä EU:n säännöksistä, joihin Ukraina on sitoutunut lähentämään sisäistä lainsäädäntöään. Se sisältää myös lisäsääntöjä, joilla pyritään tukemaan Ukrainan lainsäädännön lähentämistä EU:n energia-alan säännösten kanssa.

Liite on saatettava ajan tasalle EU:n säännösten luettelon osalta, jotta EU:n energia-alan säännöstössä sopimusneuvottelujen jälkeen tapahtunut merkittävä kehitys voidaan ottaa huomioon. Useat sopimuksen alkuperäisessä liitteessä luetellut EU:n säädökset eivät ole enää voimassa, on kumottu tai niitä on muutettu ja Euroopan unioni on hyväksynyt uusia säädöksiä. Nämä muutokset edellyttävät sopimuksen liitteen XXVII päivittämistä, jotta voidaan varmistaa, että Ukrainan lähentämistoimet ovat yhdenmukaiset EU:n nykyisen säännösten kanssa. Ukrainan sitoumukset lähentää energia-alaa koskevaa lainsäädäntöään EU:n energia-alan säännösten eivätkä muuta EU:n omia sääntöjä tai niiden soveltamisalaa. Lisäksi Ukrainan omat energia-alan velvoitteet ovat laajentuneet. Tähän ovat vaikuttaneet sekä Ukrainan jäsenyys energiayhteisössä vuodesta 2011 lähtien että sopimuksen liitteessä XXVII mainitun EU:n säännösten täytäntöönpano. EU:n ja Ukrainan energia-alan yhteistyötä vahvistettiin entisestään vuonna 2016 EU:n ja Ukrainan välisen strategista energiakumppanuutta koskevan yhteisymmärryspöytäkirjan allekirjoittamisella. Yhteisymmärryspöytäkirja tukee sitoutumista taloudellisen yhdentymisen ja poliittisen assosiaation toteuttamiseen, ja sen tavoitteena on saavuttaa EU:n energiaunionin viiteen ulottuvuuteen perustuva energiamarkkinoiden täysi yhdentyminen. Edellä mainitun kehityksen vuoksi sopimuksen liitteessä XXVII olevaa EU:n säännösten luetteloa on päivitettävä.

Lisäksi suunnitellussa säädöksessä vahvistetaan myös sopimuksen liitteessä XXVII olevat Ukrainan energia-alan lainsäädännön lähentämisprosessin seurantaan koskevat lisämääräykset, mukaan lukien EU:n energia-alan säännösten tosiasiallista täytäntöönpanoa koskevat säännöt, alan lainsäädäntöehdotuksia koskevat kuulemiset ja raportointi assosiaationeuvostolle. Niillä pyritään vahvistamaan energia-alan uudistuksen oikeudellisten näkökohtien koordinoitua ja valvontaa sekä edistämään EU:n energia-alan säännösten perustuvien kansallisten säädösten asianmukaista ja tehokasta täytäntöönpanoa Ukrainassa. Neljän viime vuoden kokemuksen perusteella Ukraina on monilta osin edistynyt energiasektorin uudistuksessa, mutta tukitoimia on tarpeen jatkaa, jotta toteutettujen uudistusten peruuttamattomuus ja pysyvyys voidaan varmistaa. Lisämääräysten tarkoituksena on sen vuoksi edistää EU:n säännösten lähennetyn Ukrainan lainsäädännön asianmukaista lähentämistä ja täytäntöönpanoa EU:n energia-alan säännösten perusteella.

Tämä ehdotus on täysin yhdenmukainen EU:n itäisen kumppanuuden politiikan kanssa yleisellä ja erityisesti Ukrainan tasolla, sillä se tukee assosiaatiosopimuksen täytäntöönpanoa ja edistää sen tavoitteiden saavuttamista. Se on myös yhdenmukainen EU:n energiapolitiikan

kanssa, joka perustuu energiaunionin viiteen ulottuvuuteen, mukaan lukien sen energian toimitusvarmuutta koskeva ulottuvuus ja Ukrainan rooli strategisena kaasun kauttakulkumaana. Se vastaa EU:n energia-alan säännöstöä ja kannustaa EU:n assosioituneita kumppaneita soveltamaan sitä, mikä edistää EU:n energiansaannin varmuutta koskevien tavoitteiden saavuttamista. Lisäksi ehdotus on kokonaisuudessaan yhdenmukainen EU:n ulkoisen energiapolitiikan ja erityisesti energiayhteisöä koskevan politiikan kanssa. Se tukee energiayhteisön tavoitetta, joka koskee energiamarkkinoiden yhdentymistä sen jäsenvaltioissa, joihin myös Ukraina kuuluu.

Ehdotus on yhdenmukainen myös EU:n tarkistetun naapuruuspolitiikan ja siihen liittyvän Ukrainan ja muiden naapurimaiden kanssa tehtävän yhteistyön kanssa. Se edistää energia-alan tehokasta ja kestävää uudistusta Ukrainassa osana EU:n ja Ukrainan välistä poliittista assosiaatiota ja taloudellista yhdentymistä. Tämä puolestaan edistää vakaan ja vauraan naapuruston luomista. Kun otetaan huomioon, että EU:n energia-alan säännöstöön perustuva energia-alan uudistus tukee kestävämpää ilmastopolitiikkaa Ukrainassa, ehdotuksella taataan myös yhdenmukaisuus EU:n ilmastopolitiikan tavoitteiden kanssa. Lisäksi ehdotuksella tuetaan kahdenvälisen energiatuotteiden ja -palvelujen kaupan sekä investointien kehittämistä, sillä energia-alan uudistuksen tavoitteisiin kuuluu energiakaupan nykyisten sääntelyyn liittyvien esteiden purkaminen.

Suunnitellun ehdotuksen odotetaan antavan täytöntöönpanovaiheessa olevalle Ukrainan energia-alan uudistukselle lisätukea, jonka avulla EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimuksen mukaiset energia-alan sitoumukset voidaan toteuttaa täysimääräisesti.

4. OIKEUSPERUSTA

4.1. Menettelyllinen oikeusperusta

4.1.1. Periaatteet

Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 218 artiklan 9 kohdassa määrätään päätöksistä ”*sopimuksella perustetussa elimessä unionin puolesta esitettävien kantojen vahvistamisesta, silloin kun tämän elimen on annettava säädöksiä, joilla on oikeusvaikutuksia, lukuun ottamatta säädöksiä, joilla täydennetään tai muutetaan sopimuksen institutionaalisia rakenteita*”.

Ilmaisu ”*säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia*”, kattaa myös säädökset, joilla on oikeusvaikutuksia kyseiseen elimeen sovellettavan kansainvälisen oikeuden nojalla. Se kattaa myös välineet, joilla ei ole sitovaa vaikutusta kansainvälisen oikeuden nojalla, mutta jotka ”*voivat vaikuttaa ratkaisevasti sen säännöstön sisältöön, jonka unionin lainsäätäjä antaa*”¹.

4.1.2. Soveltaminen tässä asiassa

EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvosto on sopimuksella perustettu elin; se on perustettu EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimuksella.

Säädös, joka EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvoston on määrä hyväksyä, on säädös, jolla on oikeusvaikutuksia. Suunniteltu säädös on sitova kansainvälisen oikeuden nojalla EU:n ja Ukraina assosiaatiosopimuksen 463 artiklan mukaisesti. Suunnitellulla säädöksellä ei täydennetä eikä muuteta sopimuksen institutionaalisia rakenteita.

¹ Unionin tuomioistuimen tuomio 7.10.2014, Saksa v. neuvosto, asia C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, 61–64 kohta.

Tämän vuoksi ehdotetun päätöksen menettelyllinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohta.

4.2. Aineellinen oikeusperusta

4.2.1. Periaatteet

SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan 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 9 kohdan nojalla hyväksyttävällä päätöksellä on oltava vain yksi aineellinen oikeusperusta, eli se, jota pääasiallinen tai ensisijainen tavoite tai osatekijä edellyttää.

4.2.2. Soveltaminen tässä asiassa

Suunnitellun säädöksen pääasiallinen tavoite ja sisältö liittyvät energia-alaan, ydinenergiaan liittyvät kysymykset mukaan luettuina. Sen vuoksi ehdotetun päätöksen aineellinen oikeusperusta on SEUT-sopimuksen 194 artikla.

4.3. Päätelmät

Ehdotetun päätöksen oikeusperustana tulisi olla SEUT-sopimuksen 194 artikla yhdessä SEUT-sopimuksen 218 artiklan 9 kohdan kanssa.

5. SUUNNITELLUN SÄÄDÖKSEN JULKAISEMINEN

EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvoston säädöksellä muutetaan EU:n ja Ukrainan assosiaatiosopimuksen liitettä XXVII, minkä vuoksi säädös on aiheellista julkaista *Euroopan unionin virallisessa lehdessä* sen jälkeen, kun se on hyväksytty.

Ehdotus

NEUVOSTON PÄÄTÖS**EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvostossa Euroopan unionin puolesta otettavasta kannasta Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen liitteen XXVII muuttamiseen**

EUROOPAN UNIONIN NEUVOSTO, joka

ottaa huomioon Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen ja erityisesti sen 194 artiklan yhdessä sen 218 artiklan 9 kohdan kanssa,

ottaa huomioon Euroopan komission ehdotuksen,

sekä katsoo seuraavaa:

- (1) Unioni hyväksyi Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen, jäljempänä 'sopimus', neuvoston päätöksellä 2017/1248², ja sopimus tuli voimaan 1 päivänä syyskuuta 2017.
- (2) Sopimuksen 273 artiklan mukaan osapuolet mukauttavat sopimuksen liitteessä XXVII tarkoitettua lainsäädäntöään varmistaakseen, että kaikki sähkön ja kaasun siirtoa koskevat edellytykset ovat objektiivisia, kohtuullisia, avoimia ja syrjimättömiä.
- (3) Lisäksi sopimuksen 337 artiklassa määrätään, että osapuolet jatkavat ja tiivistävät energia-alan yhteistyötään, jotta voidaan edetä kohti markkinoiden yhdentymistä, muun muassa lähentämällä asteittain energia-alan lainsäädäntöä.
- (4) Sopimuksen 341 artiklassa määrätään, että asteittainen lähentäminen energia-alalla etenee sopimuksen liitteessä XXVII vahvistetun aikataulun mukaisesti.
- (5) Sopimuksen 474 artiklassa määrätään Ukrainan velvoitteesta lähentää asteittain lainsäädäntöään unionin lainsäädäntöön myös energia-alalla.
- (6) EU:n energia-alaa koskeva säännöstö on kehittynyt huomattavasti sen jälkeen, kun neuvottelut sopimuksesta saatiin päätökseen.
- (7) Sopimuksen 463 artiklan 1 kohdan ja 463 artiklan 3 kohdan mukaan EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvosto, jäljempänä 'assosiaationeuvosto', voi tehdä päätöksiä tämän sopimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se voi erityisesti päivittää tai muuttaa sopimuksen liitteitä, ottaen huomioon EU:n oikeuden ja osapuolten tarpeellisiksi katsomissa kansainvälisissä sopimuksissa vahvistettujen sovellettavien standardien kehityksen.
- (8) Assosiaationeuvoston on sen vuoksi määrä muuttaa Euroopan unionin ja Euroopan atomienergiayhteisön ja niiden jäsenvaltioiden sekä Ukrainan välisen assosiaatiosopimuksen liitettä XXVII, jotta voidaan ottaa huomioon unionin säännösten kehitys.

² EUVL L 181, 12.7.2017, s. 4–5.

- (9) Sopimuksen 475 artiklassa määritellään yleisellä tasolla Ukrainan lainsäädännön lähentämisessä EU:n lainsäädäntöön tapahtuvan edistymisen seuranta, mukaan lukien täytäntöönpanoon ja sen valvontaan liittyvät näkökohdat. Siinä määrätään, että raportoinnin ja arvioinnin yhteydessä otetaan huomioon tässä sopimuksessa tai tällä sopimuksella perustettujen elinten päätöksissä määritetyt erityiset yksityiskohtaiset säännöt.
- (10) Jotta voidaan varmistaa uudistusten tehokkaampi täytäntöönpano, on tarpeen tehostaa energia-alan uudistuksen seurantamekanismia.
- (11) Assosiaationeuvoston on sen vuoksi määrä muuttaa sopimuksen liitettä XXVII, jotta voidaan antaa yksityiskohtaisempia sääntöjä Ukrainan lainsäädännön lähentämistä EU:n energia-alan lainsäädäntöön koskevaa seurantaa varten.
- (12) Sen vuoksi on tarpeen vahvistaa EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvostossa unionin puolesta otettava kanta, joka koskee assosiaationeuvoston päätöstä sopimuksen liitteen XXVII muuttamisesta,

ON HYVÄKSYNYT TÄMÄN PÄÄTÖKSEN:

1 artikla

EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvostossa unionin puolesta otettava kanta perustuu tähän päätökseen liitettyyn EU:n ja Ukrainan assosiaationeuvoston säädösluonnokseen.

2 artikla

Tämä päätös on osoitettu komissiolle.

Tehty Brysselissä

*Neuvoston puolesta
Puheenjohtaja*