



COMISIÓN
EUROPEA

Bruselas, 7.7.2023
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO DE LA PROPUESTA

La presente propuesta se refiere a la decisión de retirar a la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía, de conformidad con el artículo 47 de dicho Tratado.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

2.1. Tratado sobre la Carta de la Energía

El Tratado sobre la Carta de la Energía («el TCE») es un acuerdo multilateral de comercio e inversión aplicable al sector de la energía que se firmó en 1994 y entró en vigor en 1998. El TCE contiene disposiciones sobre protección de las inversiones, sobre comercio y tránsito de materias y productos energéticos y sobre mecanismos de resolución de litigios. El TCE también establece un marco de cooperación internacional en el ámbito de la energía entre sus cincuenta y cuatro Partes contratantes. La Unión Europea es una Parte contratante en el TCE¹, junto con Euratom, veintiséis Estados miembros de la Unión (a 8 de mayo de 2023)², así como Japón, Suiza, Turquía y la mayoría de los países de los Balcanes Occidentales y la antigua URSS, con las excepciones de Rusia³ y Bielorrusia⁴.

2.2. Modernización del TCE: resultado del proceso y situación actual

Dado que no se había llevado a cabo ninguna actualización sustancial del TCE desde los años noventa del siglo pasado, este se fue quedando cada vez más obsoleto. También se había convertido en uno de los tratados de inversión que más litigios suscitaba a escala mundial y los Estados miembros de la Unión eran el principal objetivo de las reclamaciones de los inversores, la mayoría de los cuales tenían su sede en otros países de la Unión. De ahí que en noviembre de 2018 se iniciara un proceso de modernización. En primer lugar, la Conferencia sobre la Carta de la Energía aprobó una lista de temas de debate, relativos, en su mayoría, a las disposiciones sobre protección de las inversiones. A continuación, la Unión propuso suprimir dicha protección para el caso de las inversiones en combustibles fósiles, con el fin de adaptar el TCE al Acuerdo de París.

Tras quince rondas de negociaciones multilaterales celebradas entre julio de 2019 y junio de 2022, en la reunión extraordinaria de la Conferencia sobre la Carta de la Energía celebrada el 24 de junio de 2022 en Bruselas, se alcanzó un «acuerdo de principio» para concluir las negociaciones.

La Comisión considera que el resultado negociado se ajusta al mandato recibido del Consejo.

El texto revisado del TCE y sus anexos se sometieron a un control de legalidad, y el 19 de agosto de 2022 se compartieron con todas las Partes contratantes, incluida la UE, Euratom y

¹ 98/181/CE, CECA, Euratom: Decisión del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a la conclusión, por parte de las Comunidades Europeas, del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados (DO L 69 de 9.3.1998, p. 1).

² Todos excepto Italia, que se retiró unilateralmente en 2015. Francia, Alemania y Polonia también iniciaron un procedimiento de retirada en diciembre de 2022, que conducirá a su salida efectiva del Tratado sobre la Carta de la Energía en diciembre de 2023.

³ En la reunión extraordinaria de la Conferencia sobre la Carta de la Energía celebrada el 24 de junio de 2022 se retiró la categoría de observador a la Federación de Rusia.

⁴ En la reunión extraordinaria de la Conferencia sobre la Carta de la Energía celebrada el 24 de junio de 2022 se retiró la categoría de observador a Bielorrusia y se suspendió la aplicación provisional del TCE por parte de este país.

todos los Estados miembros de la UE que son Partes contratantes del TCE, los proyectos de decisión finales que contienen los textos revisados y las modalidades para su entrada en vigor (denominados conjuntamente «el paquete de modernización»).

La intención en ese momento era que el «paquete de modernización» figurara para adopción en la 33.^a reunión de la Conferencia sobre la Carta de la Energía, celebrada el 22 de noviembre de 2022. A tal fin, la Comisión presentó dos propuestas de Decisión, de conformidad con el artículo 218, apartado 9, del TFUE y el artículo 101 del Tratado Euratom, respectivamente, con vistas a establecer la posición que debía adoptarse en nombre de la Unión y de Euratom en la 33.^a reunión de la Conferencia sobre la Carta de la Energía. Al mismo tiempo, la Comisión adoptó una Comunicación en la que destacaba la necesidad de eliminar el riesgo de conflicto entre los Tratados y el TCE según la interpretación de algunos tribunales arbitrales, que han considerado que el TCE se aplica a los litigios dentro de la UE. Esta interpretación, si fuera confirmada por los órganos jurisdiccionales de un tercer país, se convertiría *de facto* en un conflicto jurídico, ya que circularían laudos arbitrales contrarios al Derecho de la Unión en los ordenamientos jurídicos de terceros países. Las propuestas presentadas al Consejo sugerían que la UE y Euratom apoyaran la adopción del «paquete de modernización» en la 33.^a reunión de la Conferencia sobre la Carta de la Energía. Sin embargo, estas propuestas no fueron adoptadas por el Consejo debido a la abstención de una minoría de bloqueo compuesta por cuatro Estados miembros (Alemania, Francia, España y los Países Bajos) en la reunión del Coreper de 18 de noviembre de 2022. Como consecuencia de ello, el «paquete de modernización» se retiró del orden del día de la 33.^a reunión de la Conferencia sobre la Carta de la Energía y, por tanto, no se adoptó la modernización del Tratado sobre la Carta de la Energía. Mientras tanto, el actual Tratado no modernizado sigue aplicándose a la UE, Euratom y a todos los Estados miembros que son parte en el TCE en sus relaciones con otras Partes contratantes. Además, los procedimientos para obtener y ejecutar laudos dictados por tribunales supuestamente establecidos de conformidad con el artículo 26 del Tratado sobre la Carta de la Energía en litigios dentro de la UE no han disminuido.

2.3. Situación actual y soluciones para el futuro

La UE y Euratom, al no haberse adoptado las decisiones pertinentes, no pueden participar en una votación sobre la adopción del paquete de modernización en una reunión de la Conferencia sobre la Carta de la Energía. Por regla general, al votar en una Conferencia del TCE, la Unión dispone de un número de votos igual al número de sus Estados miembros que son Partes contratantes en el TCE. Sin la participación de la UE y Euratom en dicha votación, no se alcanza el quórum de votación en la Conferencia, por lo que el paquete de modernización no puede adoptarse.

No se cuenta con la mayoría cualificada en el Consejo para adoptar una decisión de la UE o Euratom que permita a la UE y Euratom votar en una reunión de la Conferencia sobre la Carta de la Energía a favor de la adopción del paquete de modernización.

Además, sin perjuicio de la cuestión de la adopción del paquete de modernización por la Conferencia sobre la Carta de la Energía, la entrada en vigor o la aplicación provisional de un Tratado modernizado requeriría la aprobación del Parlamento Europeo, que ha expuesto claramente que no apoya la reforma del Tratado y pide a la UE y a los Estados miembros que organicen una retirada coordinada del TCE⁵.

⁵ Resolución del Parlamento Europeo, de 24 de noviembre de 2022, sobre los resultados de la modernización del Tratado sobre la Carta de la Energía.

Por lo tanto, no existe ninguna vía jurídica o institucional para adoptar la modernización del TCE y que surta efecto, condición para que la UE siga siendo parte en el Tratado.

Seguir siendo Parte contratante en el actual TCE no modernizado no es una opción para la UE ni para sus Estados miembros, ya que el actual Tratado no modernizado no está en consonancia con la política y el Derecho de la Unión en materia de inversiones ni con los objetivos energéticos y climáticos de la UE.

Las disposiciones del Tratado relativas a la protección de las inversiones, incluido el mecanismo de resolución de litigios entre inversores y Estados (ISDS, por sus siglas en inglés), no están en consonancia con el enfoque de la UE en materia de protección de las inversiones. En particular, el TCE no modernizado es incompatible con el principio de autonomía del Derecho de la Unión, ya que no incluye algunas de las garantías señaladas por el Tribunal en el dictamen del CETA para concluir que los laudos arbitrales no tengan «como efecto impedir que las instituciones de la Unión actúen conforme al marco constitucional de esta»⁶.

Además, la protección concedida a los combustibles fósiles, en las condiciones descritas anteriormente y por un período de tiempo ilimitado, no se ajusta a los objetivos de la UE definidos en el Pacto Verde Europeo, el Plan REPowerEU o la Ley del Clima, a saber: acelerar la transición de los combustibles fósiles a las energías renovables, lograr una mayor independencia energética, garantizar la seguridad energética de la UE y, en particular, cumplir el compromiso de reducir las emisiones en al menos un 55 % de aquí a 2030 y alcanzar la neutralidad climática de aquí a 2050.

Como consecuencia de ello, la retirada de la UE del TCE es la única solución disponible.

3. BASE JURÍDICA

3.1. Naturaleza y contexto de la propuesta

La propuesta de la Comisión se refiere a una Decisión del Consejo por la que se procede a la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía con arreglo al artículo 47, apartado 1, de dicho Tratado.

La adopción de tal decisión por el Consejo, previa aprobación del Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE, permitiría a la Comisión notificar por escrito al depositario del Tratado sobre la Carta de la Energía (es decir, la República de Portugal) su retirada del Tratado de conformidad con el artículo 47, apartado 1, del TCE.

De conformidad con el artículo 47, apartado 2, del TCE, la retirada de la Unión surtirá efecto transcurrido un año desde la recepción de la notificación por parte del depositario o en una fecha posterior que se especifique en la notificación de retirada.

De conformidad con el artículo 47, apartado 3, del TCE, las disposiciones del TCE seguirán aplicándose a las inversiones realizadas en la Unión por inversores de otras Partes contratantes, o en las demás Partes contratantes por inversores de la Unión, durante un período de veinte años a partir de la fecha de retirada de la Unión del TCE. El artículo 47, apartado 3, del TCE no tendría **ninguna repercusión** en las relaciones dentro de la UE, a las que el TCE nunca se ha aplicado ni se aplicará, incluido su artículo 47, apartado 3. Sin embargo, como se señala en la Comunicación mencionada anteriormente, existe un riesgo de

⁶ Dictamen 1/17, apartados 152-161.

conflicto jurídico que debe eliminarse. La Comisión sigue considerando que la respuesta adecuada es adoptar un instrumento que constituya un «acuerdo ulterior entre las partes acerca de la interpretación del tratado o de la aplicación de sus disposiciones», en el sentido del artículo 31, apartado 3, letra a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados (CVDT), entre los Estados miembros, la Unión y Euratom. Por consiguiente, la Comisión proseguirá las negociaciones sobre el texto de dicho acuerdo que, una vez finalizado, será objeto de una propuesta para la conclusión del acuerdo posterior en nombre de la Unión y de Euratom. La codificación de la interpretación de la Unión y sus Estados miembros en un tratado separado (que es posible debido a la naturaleza bilateral de las obligaciones) se vuelve aún más apremiante en ausencia de la modernización del TCE que habría incorporado en el propio texto, a través de una cláusula denominada «para mayor seguridad», el entendimiento de todas las Partes contratantes de que su artículo 26 no es aplicable dentro de la UE.

3.2. Base jurídica procedimental

3.2.1. Principios

La decisión de la Unión de poner fin a un acuerdo internacional y retirarse de él debe adoptarse sobre la misma base jurídica y siguiendo el mismo procedimiento que una decisión de celebrar dicho acuerdo en nombre de la Unión. Por consiguiente, la terminación y la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía requieren la adopción de una decisión del Consejo sobre la base del artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE.

De conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE, «El Consejo adoptará, a propuesta del negociador, una decisión de celebración del acuerdo. Con excepción de los acuerdos que se refieran exclusivamente a la política exterior y de seguridad común, el Consejo adoptará la decisión de celebración del acuerdo: a) previa aprobación del Parlamento Europeo en los casos siguientes: [...] v) acuerdos que se refieran a ámbitos a los que se aplique el procedimiento legislativo ordinario o, si se requiere la aprobación del Parlamento Europeo, el procedimiento legislativo especial».

3.2.2. Aplicación al asunto en cuestión

El Tratado sobre la Carta de la Energía no es un acuerdo que se refiera exclusivamente a la política exterior y de seguridad común. El Tratado sobre la Carta de la Energía es, en cambio, un acuerdo que se refiere a ámbitos a los que se aplica el procedimiento legislativo ordinario. Por lo tanto, la celebración del Tratado sobre la Carta de la Energía por parte de la Unión requeriría una decisión del Consejo tras obtener la aprobación del Parlamento Europeo de conformidad con el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE.

La decisión de la Unión de poner fin al Tratado sobre la Carta de la Energía y retirarse de él debe adoptarse sobre la misma base jurídica y siguiendo el mismo procedimiento que una decisión de celebrar dicho acuerdo en nombre de la Unión.

Por lo tanto, la base jurídica procedimental de la Decisión propuesta es el artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE.

3.3. Base jurídica sustantiva

3.3.1. Principios

La base jurídica sustantiva de una decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE depende principalmente del objetivo y del contenido del acto previsto respecto del cual se adopta una posición en nombre de la Unión. Si el acto previsto persigue un doble objetivo o tiene un componente doble y si uno de dichos objetivos o componentes puede calificarse de principal, mientras que el otro solo es accesorio, la decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE debe fundarse en una

única base jurídica sustantiva, a saber, la que exija el objetivo o componente principal o preponderante.

Por lo que respecta a un acto previsto que persiga simultáneamente varios objetivos o que tenga varios componentes vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio del otro, la base jurídica sustantiva de una decisión adoptada con arreglo al artículo 218, apartado 6, letra a), del TFUE tendrá que incluir, excepcionalmente, las distintas bases jurídicas pertinentes.

3.3.2. Aplicación al asunto en cuestión

El acto previsto persigue objetivos y tiene componentes en el ámbito de la energía y la política comercial común. Estos elementos del acto previsto están vinculados de manera inseparable, sin que uno de ellos sea accesorio respecto del otro.

Por consiguiente, la base jurídica sustantiva de la Decisión propuesta comprende las disposiciones siguientes: artículo 194, apartado 2, y artículo 207, apartado 4, párrafo primero, del TFUE.

3.4. Conclusión

La base jurídica de la Decisión propuesta debe ser el artículo 194, apartado 2, y el artículo 207, apartado 4, párrafo primero, del TFUE, en relación con su artículo 218, apartado 6, letra a), inciso v), del TFUE.

Propuesta de

DECISIÓN DEL CONSEJO

relativa a la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 194, apartado 2, y artículo 207, apartado 4, párrafo primero, en relación con su artículo 218, apartado 6, párrafo segundo, letra a), inciso v),

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Vista la aprobación del Parlamento Europeo⁷,

Considerando lo siguiente:

- (1) El Tratado sobre la Carta de la Energía («el Acuerdo») fue concluido por la Unión mediante la Decisión 98/181/CE, CECA, Euratom⁸ del Consejo y de la Comisión y entró en vigor el 16 de abril de 1998.
- (2) Dado que no se había llevado a cabo ninguna actualización sustancial del Acuerdo desde los años noventa del siglo pasado, este se fue quedando cada vez más obsoleto.
- (3) En 2019, las Partes contratantes del Acuerdo comenzaron las negociaciones para modernizar el Acuerdo con el fin de adaptarlo a los principios del Acuerdo de París⁹, a los requisitos del desarrollo sostenible y a la lucha contra el cambio climático, así como a las normas actuales de protección de las inversiones.
- (4) Las Partes contratantes concluyeron las negociaciones el 24 de junio de 2022. Estaba previsto que el resultado negociado se adoptase en la 33.^a reunión de la Conferencia sobre la Carta de la Energía, celebrada el 22 de noviembre de 2022.
- (5) Antes de la celebración de la reunión de la Conferencia, la Unión no pudo llegar a una posición común sobre la modernización del Acuerdo.
- (6) Debido a la ausencia de una posición de la Unión, la adopción del Acuerdo modernizado por la Conferencia sobre la Carta de la Energía no es posible. El Acuerdo actual, sin modernizar, sigue aplicándose a la Unión, a pesar de que no está en consonancia con la política y el Derecho de la Unión en materia de inversiones, incluido, en particular, el principio de autonomía del Derecho de la Unión, ni con los objetivos energéticos y climáticos de la Unión.
- (7) Al no existir otra alternativa, es necesario que la Unión se retire del Acuerdo.

⁷ DO C ... de ..., p. ... / Aprobación del... (no publicado aún en el Diario Oficial).

⁸ 98/181/CE, CECA, Euratom: Decisión del Consejo y de la Comisión, de 23 de septiembre de 1997, relativa a la conclusión, por parte de las Comunidades Europeas, del Tratado sobre la Carta de la Energía y el Protocolo de la Carta de la Energía sobre la eficacia energética y los aspectos medioambientales relacionados (DO L 69 de 9.3.1998, p. 1).

⁹ DO L 282 de 19.10.2016, p. 4.

- (8) De conformidad con el artículo 47, apartado 1, del Acuerdo, una Parte contratante puede notificar por escrito su retirada del Acuerdo al depositario del Acuerdo, a saber, la República Portuguesa [véase <https://publications.europa.eu/code/es/es-370100.htm>]. De conformidad con el artículo 47, apartado 2, del Acuerdo, la retirada surtirá efecto transcurrido un año desde la recepción de la notificación por el depositario.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

La Unión se retirará del Tratado sobre la Carta de la Energía.

Artículo 2

La Comisión, en nombre de la Unión, notificará por escrito, de conformidad con el artículo 47, apartado 1, del Tratado sobre la Carta de la Energía, la retirada de la Unión del Tratado sobre la Carta de la Energía.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*