



EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 7.7.2023.
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o povlačenju Unije iz Ugovora o energetskej povelji

OBRAZLOŽENJE

1. PREDMET PRIJEDLOGA

Ovaj se prijedlog odnosi na odluku o povlačenju Unije iz Ugovora o energetskej povelji u skladu s člankom 47. tog ugovora.

2. KONTEKST PRIJEDLOGA

2.1. Ugovor o energetskej povelji

Ugovor o energetskej povelji (ECT) multilateralni je sporazum o trgovini i ulaganjima koji se primjenjuje na energetski sektor. Potpisan je 1994., a na snagu je stupio 1998. ECT sadržava odredbe o zaštiti ulaganja, trgovini i provozu energetskih materijala i proizvoda te mehanizmima za rješavanje sporova. ECT-om se uspostavlja i okvir za međunarodnu suradnju u području energetike između 54 ugovorne stranke. Europska unija ugovorna je stranka ECT-a¹, zajedno s Euratomom, 26 država članica EU-a (od 8. svibnja 2023.)² te Japanom, Švicarskom, Turskom i većinom zemalja zapadnog Balkana i bivšeg SSSR-a, uz iznimku Rusije³ i Bjelarus⁴.

2.2. Modernizacija ECT-a: ishod postupka i trenutačno stanje

Budući da od 90-ih godina 20. stoljeća nije bilo znatnog ažuriranja ECT-a, ECT je sve više zastarijevao. Usto je bio povezan s neobično velikim brojem sudskih sporova, pri čemu su ulagači, od kojih je većina imala sjedište u drugim državama članicama EU-a, tražbine uglavnom nastojali namiriti od država članica EU-a. Stoga je u studenome 2018. pokrenut postupak modernizacije. Na Konferenciji o Energetskej povelji prvi je put odobren popis tema za raspravu, uglavnom u vezi s odredbama koje se odnose na zaštitu ulaganja. EU je zatim predložio ukidanje takve zaštite za ulaganja u fosilna goriva kako bi se ECT uskladio s Pariškim sporazumom.

Nakon 15 krugova multilateralnih pregovora održanih od srpnja 2019. do lipnja 2022., na izvanrednoj konferenciji o Energetskej povelji održanoj 24. lipnja 2022. u Bruxellesu postignut je „načelni dogovor” o zatvaranju pregovora.

Komisija smatra da je ishod pregovora u skladu s mandatom koji je dobila od Vijeća.

Revidirani tekst ECT-a i njegovih priloga prošao je pravno preispitivanje, a konačni nacrti odluka koji sadržavaju revidirane tekstove i načine njihovih stupanja na snagu (dalje u tekstu zajedno „paket modernizacije”) proslijeđeni su 19. kolovoza 2022. svim ugovornim strankama, uključujući EU, Euratom i sve države članice EU-a koje su ugovorne stranke ECT-a.

Tadašnja namjera bila je uvrstiti „paket modernizacije” na popis akata za donošenje na 33. sastanku Konferencije o Energetskej povelji 22. studenoga 2022. U tu je svrhu Komisija predstavila prijedloge dviju odluka na temelju članka 218. stavka 9. UFEU-a, odnosno

¹ Odluka Vijeća i Komisije 98/181/EZ, EZUČ, Euratom od 23. rujna 1997. o sklapanju, od strane Europskih zajednica, Ugovora o energetskej povelji i Protokola uz Energetsku povelju o energetskej učinkovitosti i povezanim okolišnim aspektima (SL L 69, 9.3.1998., str. 1.–116.).

² Sve osim Italije koja se jednostrano povukla 2015. Francuska, Njemačka i Poljska također su pokrenule postupak povlačenja u prosincu 2022., koji će rezultirati njihovim stvarnim povlačenjem iz Ugovora o energetskej povelji do prosinca 2023.

³ Na izvanrednoj Konferenciji o Energetskej povelji 24. lipnja 2022. Ruskoj Federaciji ukinut je status promatrača.

⁴ Na izvanrednoj Konferenciji o Energetskej povelji 24. lipnja 2022. ukinut je status promatrača Bjelarusu i privremena primjena Ugovora o energetskej povelji u Bjelarusu.

članka 101. Ugovora o Euratomu s ciljem utvrđivanja stajališta koje treba zauzeti u ime Unije i Euratoma na 33. sastanku Konferencije o Energetskoj povelji. Komisija je istodobno donijela komunikaciju u kojoj je istaknula potrebu za uklanjanjem rizika od proturječnosti između Ugovora i ECT-a kako ih tumače neki arbitražni sudovi, koji su smatrali da se ECT primjenjuje na sporove unutar EU-a. Ako bi ga potvrdili sudovi treće zemlje, to bi se tumačenje *de facto* pretvorilo u pravni sukob jer bi arbitražne odluke kojima se krši pravo Unije bile u opticaju u pravnom poretku trećih zemalja. U prijedlozima podnesenima Vijeću predlaže se da EU i Euratom podrže donošenje „paketa modernizacije” na 33. sastanku Konferencije o Energetskoj povelji. Međutim, Vijeće nije donijelo te prijedloge jer se blokirajuća manjina koju su činile četiri države članice (Njemačka, Francuska, Španjolska i Nizozemska) suzdržala od glasovanja na sastanku COREPER-a 18. studenoga 2022. Kao rezultat toga, „paket modernizacije” uklonjen je s dnevnog reda 33. sastanka Konferencije o Energetskoj povelji, a modernizacija Ugovora o energetskoj povelji nije usvojena. U međuvremenu se postojeći, nemodernizirani Ugovor i dalje primjenjuje na EU, Euratom i sve države članice koje su stranke ECT-a u njihovim odnosima s drugim ugovornim strankama. Osim toga, neometano se nastavljaju postupci za dobivanje i izvršenje pravorijeka koje su donijeli sudovi navodno osnovani u skladu s člankom 26. ECT-a u sporovima unutar EU-a.

2.3. Trenutačno stanje i predloženi daljnji koraci

U izostanku odluka EU-a i Euratoma, EU i Euratom ne mogu sudjelovati u glasovanju o donošenju paketa modernizacije na sastanku Konferencije o Energetskoj povelji. Pri glasovanju na konferenciji ECT-a Unija u pravilu ima broj glasova koji je jednak broju glasova njezinih država članica koje su ugovorne stranke ECT-a. Bez sudjelovanja EU-a i Euratoma u takvom glasovanju kvorum glasovanja na Konferenciji nije postignut, a paket modernizacije ne može se usvojiti.

U Vijeću ne postoji kvalificirana većina za odluku EU-a ili Euratoma kojom bi se EU-u i Euratomu omogućilo da sudjeluju u glasovanju na sastanku Konferencije o Energetskoj povelji i daju potporu donošenju paketa modernizacije.

Osim toga, neovisno o pitanju donošenja paketa modernizacije na Konferenciji o Energetskoj povelji, za stupanje na snagu ili privremenu primjenu moderniziranog Ugovora bila bi potrebna suglasnost Europskog parlamenta, koji je jasno izjavio da ne podupire reformu Ugovora i poziva EU i države članice da organiziraju koordinirano povlačenje iz ECT-a⁵.

Stoga ne postoji pravni i/ili institucionalni način za donošenje modernizacije ECT-a koja bi proizvodila učinke, što je uvjet da EU ostane stranka Ugovora.

Za EU i njegove države članice nije prihvatljivo da ostanu ugovorna stranka postojećeg nemoderniziranog ECT-a jer on nije u skladu s investicijskom politikom i pravom EU-a, a ni s njegovim energetskim i klimatskim ciljevima.

Odredbe Ugovora o zaštiti ulaganja, uključujući mehanizam za rješavanje sporova između ulagača i države (ISDS), nisu u skladu s pristupom EU-a zaštiti ulaganja. Konkretno, nemodernizirani ECT nije u skladu s načelom autonomije prava Unije jer ne uključuje neke zaštitne mjere koje je Sud utvrdio u mišljenju o CETA-i kad je zaključio da arbitražni pravorijeci ne bi mogli imati „[učinak da] sprečavaju institucije Unije da funkcioniraju u skladu s njezinim ustavnim okvirom”⁶.

Osim toga, zaštita odobrena za fosilna goriva, pod prethodno opisanim uvjetima i na neograničeno razdoblje, nije u skladu s ciljevima EU-a kako su definirani u europskom

⁵ Rezolucija Europskog parlamenta od 24. studenoga 2022. o modernizaciji Ugovora o energetskoj povelji

⁶ Mišljenje 1/17, točke 152.–161.

zelenom planu, planu REPowerEU ili zakonu o klimi, a to su: ubrzati prelazak s fosilnih goriva na obnovljive izvore energije, postići veću energetske neovisnost, osigurati energetske sigurnost EU-a i, ne manje važno, ispuniti obvezu smanjenja emisija za najmanje 55 % do 2030. te postići klimatsku neutralnost do 2050.

Stoga je povlačenje EU-a iz ECT-a jedino dostupno rješenje.

3. PRAVNA OSNOVA

3.1. Vrsta prijedloga i kontekst

Prijedlog Komisije odnosi se na odluku Vijeća o povlačenju Unije iz Ugovora o energetskej povelji u skladu s člankom 47. stavkom 1. tog ugovora.

Donošenje takve odluke u Vijeću, nakon dobivanja suglasnosti Europskog parlamenta u skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom v. UFEU-a, omogućilo bi Komisiji da pisanim putem obavijesti depozitara Ugovora o energetskej povelji (tj. Republiku Portugal) o povlačenju iz Ugovora u skladu s člankom 47. stavkom 1. ECT-a.

U skladu s člankom 47. stavkom 2. ECT-a povlačenje Unije proizvodi učinke po isteku godine dana nakon datuma na koji depozitar primi obavijest ili na kasniji datum koji se može navesti u obavijesti o povlačenju.

U skladu s člankom 47. stavkom 3. ECT-a odredbe ECT-a nastavljaju se primjenjivati na ulaganja investitora drugih ugovornih stranaka u Uniji ili investitora Unije u drugim ugovornim strankama u razdoblju od 20 godina od datuma povlačenja Unije iz ECT-a. Članak 47. stavak 3. ECT-a **ne bi utjecao** na odnose unutar EU-a, na koje se ECT nikad nije primjenjivao, ne primjenjuje se i neće se primjenjivati, uključujući članak 47. stavak 3. Međutim, kako je istaknuto u prethodno navedenoj Komunikaciji, postoji rizik od pravnog sukoba koji se mora ukloniti. Komisija i dalje smatra da je primjeren odgovor donošenje „naknadnog sporazuma između stranaka o tumačenju Ugovora ili primjeni njegovih odredaba” u smislu članka 31. stavka 3. točke (a) Bečke konvencije o pravu međunarodnih ugovora (VCLT) između država članica, Unije i EURATOM-a. Komisija će stoga nastaviti pregovore o tekstu takvog sporazuma koji bi, nakon njihova dovršenja, bio predmet prijedloga za sklapanje naknadnog sporazuma u ime Unije i EURATOM-a. Kodifikacija tumačenja EU-a i njegovih država članica u zasebnom ugovoru (što je moguće zbog bilateralne prirode obveza) sve je nužnija s obzirom na izostanak modernizacije ECT-a koja bi se uključila u sam tekst i s pomoću klauzule „radi veće sigurnosti”, pri čemu sve ugovorne stranke razumiju da se njegov članak 26. ne primjenjuje unutar EU-a.

3.2. Postupovna pravna osnova

3.2.1. Načela

Odluka Unije o raskidu međunarodnog sporazuma i povlačenju iz njega mora se donijeti na istoj pravnoj osnovi i istim postupkom kao i odluka o sklapanju tog sporazuma u ime Unije. Stoga je za raskid i povlačenje Unije iz Ugovora o energetskej povelji potrebno donijeti odluku Vijeća na temelju članka 218. stavka 6. točke (a) podtočke v. UFEU-a.

U skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom v. UFEU-a *Vijeće na prijedlog pregovarača donosi odluku o sklapanju sporazuma. Osim kada se sporazumi odnose isključivo na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku, Vijeće donosi odluku o sklapanju sporazuma: (a) uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta u sljedećim slučajevima: [...] (v) sporazumâ kojima se pokrivaju područja na koja se primjenjuje ili redovni zakonodavni postupak ili posebni zakonodavni postupak kada je potrebna suglasnost Europskog parlamenta.*

3.2.2. Primjena na ovaj predmet

Ugovor o energetskej povelji nije sporazum koji se odnosi isključivo na zajedničku vanjsku i sigurnosnu politiku. Štoviše, Ugovor o energetskej povelji sporazum je kojim su obuhvaćene teme na koje se primjenjuje redovni zakonodavni postupak. Stoga bi Unijino sklapanje Ugovora o energetskej povelji zahtijevalo odluku Vijeća uz prethodnu suglasnost Europskog parlamenta u skladu s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom v. UFEU-a.

Odluka Unije o raskidu i povlačenju iz Ugovora o energetskej povelji mora se donijeti na istoj pravnoj osnovi i istim postupkom kao i odluka o sklapanju tog sporazuma u ime Unije.

Stoga je postupovna pravna osnova za predloženu odluku članak 218. stavak 6. točka (a) podtočka (v) UFEU-a.

3.3. Materijalna pravna osnova

3.3.1. Načela

Materijalna pravna osnova za odluku na temelju članka 218. stavka 6. točke (a) podtočke (v) UFEU-a prije svega ovisi o cilju i sadržaju predviđenog akta o kojemu se zauzima stajalište u ime Unije. Ako predviđeni akt ima dva cilja ili elementa te ako se može utvrditi da je jedan od ta dva cilja ili elementa glavni, a drugi samo sporedan, odluka na temelju članka 218. stavka 6. točke (a) UFEU-a mora se temeljiti na samo jednoj materijalnoj pravnoj osnovi, naime onoj koju zahtijeva glavni ili prevladavajući cilj ili element.

U pogledu predviđenog akta kojim se istovremeno želi postići više ciljeva ili koji ima više elemenata, koji su neodvojivo povezani, a nijedan nije sporedan u odnosu na druge, materijalna pravna osnova odluke na temelju članka 218. stavka 6. točke (a) UFEU-a iznimno se mora temeljiti na različitim odgovarajućim pravnim osnovama.

3.3.2. Primjena na ovaj predmet

Predviđenim aktom nastoje se ostvariti ciljevi te on obuhvaća sastavnice u području energetike i zajedničke trgovinske politike. Ti elementi predviđenog akta neodvojivo su povezani, a nijedan nije sporedan u odnosu na drugi.

Stoga materijalnu pravnu osnovu predložene odluke čine sljedeće odredbe: članak 194. stavak 2. i članak 207. stavak 4. prvi podstavak UFEU-a.

3.4. Zaključak

Pravna osnova predložene odluke trebali bi biti članak 194. stavak 2. i članak 207. stavak 4. prvi podstavak UFEU-a, u vezi s člankom 218. stavkom 6. točkom (a) podtočkom (v) UFEU-a.

Prijedlog

ODLUKE VIJEĆA

o povlačenju Unije iz Ugovora o energetskej povelji

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 194. stavak 2. i članak 207. stavak 4. prvi podstavak u vezi s člankom 218. stavkom 6. drugim podstavkom točkom (a) podtočkom v.,

uzimajući u obzir prijedlog Europske komisije,

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta⁷,

budući da:

- (1) Unija je Odlukom Vijeća i Komisije 98/181/EZ, EZUČ, Euratom⁸ sklopila Ugovor o Energetskoj povelji („Sporazum”), koji je stupio na snagu 16. travnja 1998.
- (2) Budući da od 90-ih godina 20. stoljeća nije bilo znatnog ažuriranja Sporazuma, Sporazum je sve više zastarijevao.
- (3) Ugovorne stranke Sporazuma započele su 2019. pregovore kako bi modernizirale Sporazum i uskladile ga s načelima Pariškog sporazuma⁹, zahtjevima održivog razvoja i borbom protiv klimatskih promjena, kao i modernim standardima zaštite ulaganja.
- (4) Ugovorne stranke zaključile su pregovore 24. lipnja 2022. Rezultat pregovora trebao je biti usvojen na 33. sastanku Konferencije o Energetskoj povelji 22. studenoga 2022.
- (5) Prije sastanka Konferencije Unija nije uspjela usuglasiti stajalište o modernizaciji Sporazuma.
- (6) U izostanku stajališta Unije nije moguće donijeti modernizirani Sporazum na Konferenciji o Energetskoj povelji. Postojeći nemodernizirani Sporazum i dalje se primjenjuje na Uniju unatoč činjenici da nije u skladu s investicijskom politikom i pravom Unije, uključujući posebno načelo autonomije prava Unije, a ni s energetskeim i klimatskim ciljevima Unije.
- (7) S obzirom da ne postoji alternativno rješenje, nužno je da se Unija povuče iz Sporazuma.
- (8) U skladu s člankom 47. stavkom 1. Sporazuma ugovorna stranka može depozitara Sporazuma, odnosno Portugalsku Republiku, pismenim putem obavijestiti o svojem povlačenju iz Sporazuma [vidjeti <https://publications.europa.eu/code/en/en-370100.htm>]. U skladu s člankom 47. stavkom 2. Sporazuma takvo povlačenje

⁷ SL C ..., ..., str. ... / Suglasnost ... (još nije objavljeno u Službenom listu).

⁸ Odluka Vijeća i Komisije 98/181/EZ, EZUČ, Euratom od 23. rujna 1997. o sklapanju, od strane Europskih zajednica, Ugovora o energetskej povelji i Protokola uz Energetsku povelju o energetskej učinkovitosti i povezanim okolišnim aspektima (SL L 69, 9.3.1998., str. 1.).

⁹ SL L 282, 19.10.2016., str. 4.

proizvodi učinke po isteku godine dana nakon datuma na koji depozitar primi obavijest.

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Unija se povlači iz Ugovora o energetskej povelji.

Članak 2.

Komisija u ime Unije u skladu s člankom 47. stavkom 1. Ugovora o energetskej povelji šalje pisanu obavijest o povlačenju Unije iz Ugovora o energetskej povelji.

Sastavljeno u Bruxellesu,

*Za Vijeće
Predsjednik*