



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.7.2023 r.
COM(2023) 446 final

Zalecenie

DECYZJA RADY

**w sprawie zatwierdzenia wystąpienia Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej
z Traktatu karty energetycznej**

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejsze zalecenie dotyczy decyzji w sprawie wystąpienia Euratomu z Traktatu karty energetycznej zgodnie z art. 47 tego traktatu. Niniejsze zalecenie przedstawia się jednocześnie z wnioskiem Komisji w sprawie wystąpienia Unii z Traktatu karty energetycznej zgodnie z art. 47 tego traktatu.

2. KONTEKST WNIOSKU

• Traktat karty energetycznej

Traktat karty energetycznej (TKE) jest wielostronną umową handlowo-inwestycyjną mającą zastosowanie do sektora energetycznego, którą podpisano w 1994 r. i która weszła w życie w 1998 r. TKE zawiera postanowienia dotyczące ochrony inwestycji, handlu materiałami i produktami energetycznymi oraz ich tranzytu, a także mechanizmów rozstrzygania sporów. W TKE ustanawia się również ramy współpracy międzynarodowej w dziedzinie energii pomiędzy 54 umawiającymi się stronami tego Traktatu. Euratom jest umawiającą się stroną TKE¹ wraz z Unią Europejską, 26 państwami członkowskimi UE (wg stanu na dzień 8 maja 2023 r.)², a także Japonią, Szwajcarią, Turcją i większością państw Bałkanów Zachodnich i byłego ZSRR z wyjątkiem Rosji³ i Białorusi⁴.

• Modernizacja TKE: wynik procesu i aktualna sytuacja

W związku z brakiem istotnych aktualizacji TKE od lat 90. XX wieku TKE stawał się coraz bardziej przestarzały. Stał się on również jednym z najczęściej wykorzystywanych jako podstawa skarg traktatów inwestycyjnych na świecie, przy czym państwa członkowskie UE są głównym adresatem roszczeń inwestorów, których większość ma siedzibę w innych państwach UE. W związku z tym w listopadzie 2018 r. rozpoczęto proces modernizacji. Konferencja Karty Energetycznej zatwierdziła najpierw wykaz tematów do dyskusji, dotyczących głównie postanowień związanych z ochroną inwestycji. Następnie UE zaproponowała usunięcie takiej ochrony w przypadku inwestycji w paliwa kopalne, aby dostosować TKE do porozumienia paryskiego.

Po 15 rundach wielostronnych negocjacji, które odbyły się w okresie od lipca 2019 r. do czerwca 2022 r., na nadzwyczajnym posiedzeniu Konferencji Karty Energetycznej w dniu 24 czerwca 2022 r. w Brukseli osiągnięto „porozumienie co do zasady” w sprawie zamknięcia negocjacji.

Komisja jest zdania, że wyniki negocjacji są zgodne z upoważnieniem, które otrzymała od Rady.

¹ Decyzja Rady i Komisji 98/181/WE, EWWiS, Euratom z dnia 23 września 1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnoty Europejskie Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych (Dz.U. L 69 z 9.3.1998, s. 1).

² Wszystkie oprócz Włoch, które jednostronnie wystąpiły w 2015 r. Również Francja, Niemcy i Polska wszczęły (w grudniu 2022 r.) procedury wystąpienia, które doprowadzą do skutecznego wystąpienia tych państw z Traktatu karty energetycznej w grudniu 2023 r.

³ Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Konferencji Karty Energetycznej, które odbyło się 24 czerwca 2022 r., cofnięto status obserwatora Federacji Rosyjskiej.

⁴ Podczas nadzwyczajnego posiedzenia Konferencji Karty Energetycznej, które odbyło się 24 czerwca 2022 r., cofnięto status obserwatora Białorusi oraz tymczasowe stosowanie TKE przez Białoruś.

Zmieniony tekst TKE i załączników do niego był przedmiotem przeglądu prawnego i ostateczne projekty decyzji zawierających zmienione teksty oraz tryby ich wejścia w życie (określane dalej łącznie jako „pakiet aktualizujący”) zostały w dniu 19 sierpnia 2022 r. przekazane wszystkim umawiającym się stronom, w tym UE, Euratomowi oraz wszystkim państwom członkowskim, które są umawiającymi się stronami TKE.

Zamierzano wówczas włączyć „pakiet aktualizujący” do porządku obrad 33. posiedzenia Konferencji Karty Energetycznej w dniu 22 listopada 2022 r. w celu jego przyjęcia. W tym kontekście Komisja przedłożyła wnioski dotyczące dwóch decyzji – jednej na podstawie art. 218 ust. 9 TFUE oraz drugiej na podstawie art. 101 Traktatu Euratom – służących ustaleniu stanowiska, jakie ma zostać przyjęte w imieniu Unii na 33. posiedzeniu Konferencji Karty Energetycznej. Jednocześnie Komisja przyjęła komunikat, w którym podkreślono potrzebę wyeliminowania ryzyka konfliktu między Traktatami a TKE w związku z wykładnią tego ostatniego przez niektóre sądy arbitrażowe, które stwierdziły, że TKE ma zastosowanie do sporów wewnątrzunijnych. Wykładnia ta, w przypadku jej potwierdzenia przez sądy państw trzecich, prowadziłaby de facto do konfliktu prawnego w związku z tym, że orzeczenia arbitrażowe naruszające prawo UE stawałyby się częścią porządku prawnego państw trzecich. W przedłożonych Radzie wnioskach proponowano, by UE i Euratom poparły przyjęcie „pakietu aktualizującego” na 33. posiedzeniu Konferencji Karty Energetycznej. Wnioski te nie zostały jednak przyjęte przez Radę ze względu na wstrzymanie się od głosu przez mniejszość blokującą złożoną z czterech państw członkowskich (Niemcy, Francja, Hiszpania i Niderlandy) na posiedzeniu COREPER w dniu 18 listopada 2022 r.. W rezultacie „pakiet aktualizujący” został zdjęty z porządku obrad 33. posiedzenia Konferencji Karty Energetycznej, w związku z czym nie uchwalono modernizacji Traktatu karty energetycznej. Obowiązujący, niezaktualizowany Traktat karty energetycznej w dalszym ciągu obowiązuje zatem UE, Euratom oraz wszystkie państwa członkowskie, które są stroną TKE, w ich stosunkach z pozostałymi umawiającymi się stronami. Ponadto niezmiennie trwają procedury służące uzyskaniu i egzekwowaniu orzeczeń w sporach wewnątrzunijnych, wydanych przez trybunały utworzone w tym celu na podstawie art. 26 TKE.

- **Aktualna sytuacja i proponowane dalsze kroki**

Przy braku decyzji UE oraz Euratom zarówno UE, jak i Euratom nie mogą brać udziału w głosowaniu dotyczącym przyjęcia pakietu aktualizującego na posiedzeniu Konferencji Karty Energetycznej. Co do zasady, w głosowaniach na Konferencji Karty Energetycznej zarówno UE, jak i Euratom dysponują liczbą głosów równą liczbie ich państw członkowskich, które są umawiającymi się stronami TKE. Bez udziału UE i Euratomu w takim głosowaniu na Konferencji nie zostanie osiągnięte kworum, a tym samym nie będzie możliwe przyjęcie pakietu aktualizującego.

W Radzie nie ma obecnie większości kwalifikowanej umożliwiającej przyjęcie decyzji UE lub Euratom zezwalającej UE lub Euratomowi na wzięcie udziału w głosowaniu na posiedzeniu Konferencji Karty Energetycznej i poparcie przyjęcia pakietu aktualizującego.

Ponadto, niezależnie od kwestii przyjęcia przez Konferencję Karty Energetycznej pakietu aktualizującego, wejście w życie lub tymczasowe stosowanie zaktualizowanego TKE wymagałoby zgody Parlamentu Europejskiego, który jasno stwierdził, że nie popiera reformy TKE i wezwał UE i jej państwa członkowskie do przeprowadzenia skoordynowanego wystąpienia z TKE⁵.

⁵ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 24 listopada 2022 r. w sprawie modernizacji Traktatu Karty Energetycznej.

W związku z tym nie istnieje żadna prawna ani instytucjonalna ścieżka, która prowadziłaby do przyjęcia aktualizacji TKE i umożliwiłaby osiągnięcie zamierzonych nią skutków, co jest warunkiem, by UE i Euratom pozostały stronami TKE.

Pozostanie umawiającą się stroną aktualnego, niezmmodernizowanego TKE nie jest realną opcją dla UE i Euratomu ani dla państw członkowskich. Aktualny, niezmmodernizowany TKE jest niezgodny zarówno z polityką i prawem UE w odniesieniu do inwestycji, jak i z jej celami w zakresie energii i klimatu.

Postanowienia TKE dotyczące ochrony inwestycji, w tym rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami, są niezgodne z unijnym podejściem do ochrony inwestycji. W szczególności niezmmodernizowany TKE jest niezgodny z zasadą autonomii prawa unijnego, gdyż nie zawiera niektórych zabezpieczeń wskazanych przez Trybunał w opinii dotyczącej CETA na potrzeby stwierdzenia, że orzeczenia arbitrażowe nie mogą mieć „skutku w postaci uniemożliwienia instytucjom UE działania zgodnie z ramami konstytucjonalnymi UE”⁶.

Ponadto ochrona zapewniana paliwom kopalnym, na warunkach opisanych powyżej i przez czas nieokreślony, jest sprzeczna z celami UE określonymi w Europejskim Zielonym Ładzie, planie REPowerEU i prawie o klimacie, a mianowicie: przyspieszeniem odejścia od paliw kopalnych i przejścia na energię ze źródeł odnawialnych, osiągnięciem większej niezależności energetycznej, zapewnieniem bezpieczeństwa energetycznego UE oraz realizacją zobowiązania do ograniczenia emisji o co najmniej 55 % do 2030 r. i osiągnięcia neutralności klimatycznej do 2050 r.

W związku z powyższym jedynym dostępnym rozwiązaniem jest wystąpienie UE i Euratomu z TKE.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Charakter i kontekst wniosku

Wniosek Komisji dotyczy decyzji Rady zatwierdzającej wystąpienie Euratomu z Traktatu karty energetycznej na podstawie art. 47 ust. 1 TKE (towarzyszące równoległemu wystąpieniu UE).

Przyjęcie takiej decyzji przez Radę umożliwiłoby Komisji zakończenie procesu przez przyjęcie decyzji w sprawie wystąpienia Euratomu oraz przez upoważnienie członka Komisji do skierowania pisemnej notyfikacji do depozytariusza Traktatu karty energetycznej (tj. Republiki Portugalii) o wystąpieniu Euratomu z TKE na podstawie art. 47 ust. 1 TKE.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 TKE wystąpienie Euratomu nabiera mocy po upływie jednego roku od dnia otrzymania notyfikacji przez depozytariusza lub w takim późniejszym terminie, jaki może zostać określony w notyfikacji o wystąpieniu.

Zgodnie z art. 47 ust. 3 TKE postanowienia TKE mają nadal zastosowanie do inwestycji dokonanych na obszarze Euratomu przez inwestorów innych umawiających się stron, lub na obszarze innych umawiających się stron przez inwestorów z Euratomu, przez okres dwudziestu lat od dnia, kiedy wystąpienie Euratomu z TKE nabierze mocy. Art. 47 ust. 3 TKE nie wywierałby **żadnych skutków** na stosunki wewnątrzunijne, w odniesieniu do których TKE, w tym jego art. 47 ust. 3, nie miał, nie ma i nie będzie miał nigdy zastosowania. Jak jednak stwierdzono w komunikacie, o którym mowa powyżej, istnieje ryzyko konfliktu prawnego, które musi zostać wyeliminowane. Komisja podtrzymuje swoje stanowisko, że

⁶ Opinia 1/17, pkt 152–161.

właściwą odpowiedzią jest przyjęcie instrumentu, który stanowi „późniejsze porozumienie między stronami dotyczące wykładni traktatu lub stosowania jego postanowień” w rozumieniu art. 31 ust. 3 lit. a) Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów – w tym przypadku między państwami członkowskimi, Unią Europejską i Euratomem. W związku z tym Komisja będzie kontynuować negocjacje nad tekstem takiego porozumienia, których wynik – po ich zakończeniu – będzie stanowił przedmiot wniosku w sprawie zawarcia późniejszego porozumienia w imieniu Unii i Euratomu. Kodyfikacja wykładni UE i jej państw członkowskich w odrębnym traktacie (co jest możliwe ze względu na dwustronny charakter zobowiązań) jest jeszcze bardziej nagląca przy braku modernizacji TKE, która w samym tekście i poprzez klauzulę „dla większej pewności” ustaliłaby rozumienie przez wszystkie umawiające się strony, że art. 26 TKE nie ma zastosowania wewnątrz UE.

- **Podstawa prawna**

Zasady

Zgodnie z art. 101 Traktatu Euratom, w szczególności jego pierwszym i drugim ustępem, „[w] ramach posiadanych uprawnień i właściwości Wspólnota może przyjmować zobowiązania poprzez podpisanie porozumień lub umów z państwem trzecim, organizacją międzynarodową lub obywatelem państwa trzeciego. Komisja negocjuje te porozumienia lub umowy zgodnie z dyrektywami Rady i zawiera je po zatwierdzeniu przez Radę stanowiącą większość kwalifikowaną”.

Zastosowanie w niniejszej sprawie

Euratom przystąpił do Traktatu karty energetycznej na podstawie art. 101 Traktatu Euratom. Decyzja Euratomu o wypowiedzeniu porozumienia międzynarodowego i wystąpieniu z niego jest wynikiem skorzystania z tych samych uprawnień przyznanych w tym artykule. Z tego względu decyzja ta musi zostać przyjęta na tej samej podstawie prawnej i zgodnie z taką samą procedurą jak decyzja w sprawie zawarcia porozumienia w imieniu Euratomu. W związku z tym wypowiedzenie przez Euratom Traktatu karty energetycznej i wystąpienie z tego traktatu wymaga przyjęcia decyzji Rady oraz decyzji Komisji w sprawie zawarcia na podstawie art. 101 akapit drugi Traktatu Euratom.

Zalecenie

DECYZJA RADY

w sprawie zatwierdzenia wystąpienia Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z Traktatu karty energetycznej

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Energii Atomowej,
w szczególności jego art. 101 akapit drugi,

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Traktat karty energetycznej („porozumienie”) został zawarty przez Europejską Wspólnotę Energii Atomowej decyzją Rady i Komisji 98/181/WE, EWWiS, Euratom⁷ i wszedł w życie w dniu 16 kwietnia 1998 r.
- (2) W związku z brakiem istotnej aktualizacji porozumienia od lat 90. XX wieku stawało się ono coraz bardziej przestarzałe.
- (3) W 2019 r. umawiające się strony porozumienia rozpoczęły negocjacje mające na celu modernizację porozumienia, tak aby dostosować je do zasad porozumienia paryskiego⁸, wymogów dotyczących zrównoważonego rozwoju i walki ze zmianą klimatu, a także do nowoczesnych standardów ochrony inwestycji.
- (4) Umawiające się strony zakończyły negocjacje w dniu 24 czerwca 2022 r. Wynik negocjacji miał zostać przyjęty na 33. posiedzeniu Konferencji Karty Energetycznej w dniu 22 listopada 2022 r.
- (5) Przed tym posiedzeniem Konferencji Wspólnota nie była w stanie osiągnąć wspólnego stanowiska w sprawie modernizacji porozumienia.
- (6) Przy braku stanowiska Wspólnoty niemożliwe jest przyjęcie zaktualizowanego porozumienia przez Konferencję Karty Energetycznej. Aktualne, niezmodernizowane porozumienie w dalszym ciągu ma zastosowanie do Wspólnoty mimo tego, że jest niezgodne z polityką i prawem Unii w dziedzinie inwestycji, w tym w szczególności z zasadą autonomii prawa Unii, a także z celami Unii w dziedzinie energii i klimatu.
- (7) Przy braku dostępnych alternatyw Wspólnota powinna wystąpić z porozumienia. Zgodnie z art. 101 akapit drugi Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej decyzję o wystąpieniu podejmuje Komisja i podlega ona zatwierdzeniu przez Radę. Konieczne jest zatem przyjęcie decyzji w sprawie zatwierdzenia wystąpienia Wspólnoty z porozumienia,

⁷ Decyzja Rady i Komisji 98/181/WE, EWWiS, Euratom z dnia 23 września 1997 r. w sprawie zawarcia przez Wspólnoty Europejskie Traktatu w sprawie Karty Energetycznej i Protokołu do Karty Energetycznej, w sprawie efektywności energetycznej i związanych z nią aspektów środowiskowych (Dz.U. L 69 z 9.3.1998, s. 1).

⁸ Dz.U. L 282 z 19.10.2016, s. 4.

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Zatwierdza się wystąpienie Europejskiej Wspólnoty Energii Atomowej z Traktatu karty energetycznej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*