



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 7.7.2023 r.
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Wniosek

DECYZJA RADY

w sprawie wystąpienia Unii z Traktatu karty energetycznej

UZASADNIENIE

1. PRZEDMIOT WNIOSKU

Niniejszy wniosek dotyczy wystąpienia Unii z Traktatu karty energetycznej zgodnie z art. 47 tego traktatu.

2. KONTEKST WNIOSKU

2.1. 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. Unia Europejska jest umawiającą się stroną TKE¹ wraz z Euratomem, 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.

2.2. 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.

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.

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.

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.

2.3. 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 Unia dysponuje 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.

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 pozostała stroną TKE.

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

Pozostanie umawiającą się stroną aktualnego, niezmodyfikowanego TKE nie jest realną opcją dla UE lub jej państw członkowskich, gdyż aktualny, niezmodyfikowany 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 mechanizm rozstrzygania sporów między inwestorami a państwami, są niezgodne z unijnym podejściem do ochrony inwestycji. W szczególności niezmodyfikowany 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 konstytucyjnymi 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 z TKE.

3. PODSTAWA PRAWNA

3.1. Charakter i kontekst wniosku

Wniosek Komisji dotyczy decyzji Rady w sprawie wystąpienia Unii z Traktatu karty energetycznej na podstawie art. 47 ust. 1 tego traktatu.

Przyjęcie takiej decyzji przez Radę, po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE, umożliwiłoby Komisji skierowanie pisemnej notyfikacji do depozytariusza Traktatu karty energetycznej (tj. Republiki Portugalii) o wystąpieniu Unii z TKE na podstawie art. 47 ust. 1 TKE.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 TKE wystąpienie Unii 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 Unii przez inwestorów innych umawiających się stron, lub na obszarze innych umawiających się stron przez inwestorów z Unii, przez okres dwudziestu lat od dnia, kiedy wystąpienie Unii 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 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

⁶ Opinia 1/17, pkt 152–161.

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.

3.2. Proceduralna podstawa prawna

3.2.1. Zasady

Decyzja Unii o wypowiedzeniu porozumienia międzynarodowego i wystąpieniu z niego musi zostać przyjęta na tej samej podstawie prawnej i zgodnie z taką samą procedurą jak decyzja w sprawie zawarcia tego porozumienia w imieniu Unii. W związku z tym wypowiedzenie przez Unię Traktatu karty energetycznej i wystąpienie z niego wymaga przyjęcia decyzji Rady na podstawie art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE.

Zgodnie z art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE „Rada, na wniosek negocjatora, przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy” Z wyjątkiem przypadków gdy umowy dotyczą wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, Rada przyjmuje decyzję w sprawie zawarcia umowy: a) po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego w następujących przypadkach: [...] (v) umowy dotyczące dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą lub specjalną procedurę ustawodawczą, jeżeli wymagana jest zgoda Parlamentu Europejskiego.”

3.2.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Traktat karty energetycznej nie jest umową, która dotyczy wyłącznie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Traktat karty energetycznej jest natomiast umową dotyczącą dziedzin, do których stosuje się zwykłą procedurę ustawodawczą. W związku z tym zawarcie Traktatu karty energetycznej przez Unię wymagałoby podjęcia decyzji przez Radę po uzyskaniu zgody Parlamentu Europejskiego na podstawie art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE.

Decyzja Unii o wypowiedzeniu Traktatu karty energetycznej i wystąpieniu z niego musi zostać przyjęta na tej samej podstawie prawnej i zgodnie z taką samą procedurą jak decyzja w sprawie zawarcia tego porozumienia w imieniu Unii.

W związku z powyższym proceduralną podstawą prawną proponowanej decyzji jest art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE.

3.3. Materialna podstawa prawna

3.3.1. Zasady

Materialna podstawa prawna decyzji przyjętej w trybie art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE jest uzależniona głównie od celu i treści planowanego aktu, którego dotyczy stanowisko, jakie ma być zajęte w imieniu Unii. Jeżeli planowany akt ma dwojaki cel lub dwa elementy składowe, a jeden z tych celów lub elementów da się określić jako główny, zaś drugi ma jedynie pomocniczy charakter, decyzja przyjęta na mocy art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE musi mieć jedną materialną podstawę prawną, tj. podstawę, której wymaga główny lub dominujący cel lub element składowy.

Jeżeli planowany akt ma jednocześnie wiele celów lub elementów składowych, które są nierozłącznie ze sobą związane, a żaden nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych, materialna podstawa prawna decyzji przyjętej na podstawie art. 218 ust. 6 lit. a) TFUE musi – na zasadzie wyjątku – obejmować różne, odpowiadające tym celom i elementom podstawy prawne.

3.3.2. Zastosowanie w niniejszej sprawie

Planowany akt prawny służy realizacji celów i zawiera elementy w dziedzinie energii i wspólnej polityki handlowej. Wspomniane elementy planowanego aktu są związane ze sobą w sposób nierozłączny, a żaden z nich nie ma charakteru pomocniczego w stosunku do pozostałych.

Materialna podstawa prawna wnioskowanej decyzji obejmuje zatem następujące postanowienia: art. 194 ust. 2 i art. 207 ust. 4 akapit pierwszy TFUE.

3.4. Podsumowanie

Podstawą prawną proponowanej decyzji powinny być art. 194 ust. 2 i art. 207 ust. 4 akapit pierwszy TFUE w związku z art. 218 ust. 6 lit. a) pkt (v) TFUE.

Wniosek

DECYZJA RADY**w sprawie wystąpienia Unii z Traktatu karty energetycznej**

RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 194 ust. 2 i art. 207 ust. 4 akapit pierwszy w związku z art. 218 ust. 6 akapit drugi lit. a) pkt (v),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

uwzględniając zgodę Parlamentu Europejskiego⁷,

a także mając na uwadze, co następuje:

- (1) Traktat karty energetycznej („porozumienie”) został zawarty przez Unię decyzją Rady i Komisji 98/181/WE, EWWiS, Euratom⁸ 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 paryskiego⁹, 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 Unia nie była w stanie osiągnąć wspólnego stanowiska w sprawie modernizacji porozumienia.
- (6) Przy braku stanowiska Unii niemożliwe jest przyjęcie zaktualizowanego porozumienia przez Konferencję Karty Energetycznej. Aktualne, niezmodyfikowane porozumienie w dalszym ciągu ma zastosowanie do Unii 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 konieczne jest zatem wystąpienie Unii z porozumienia.
- (8) Zgodnie z art. 47 ust. 1 porozumienia umawiająca się strona może skierować pisemną notyfikację jej wystąpienia z porozumienia do depozytariusza porozumienia (tj. Republiki Portugalii) [Zob. <https://publications.europa.eu/code/en/en-370100.htm>].

⁷ Dz.U. C ... z ..., s. ... / Zgoda z dnia ... (nieopublikowana jeszcze w Dzienniku Urzędowym).

⁸ 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).

⁹ Dz.U. L 282 z 19.10.2016, s. 4.

Zgodnie z art. 47 ust. 2 porozumienia takie wystąpienie nabiera mocy po upływie jednego roku od dnia otrzymania notyfikacji przez depozytariusza,

PRZYJMUJE NINIEJSZĄ DECYZJĘ:

Artykuł 1

Unia występuje z Traktatu karty energetycznej.

Artykuł 2

Komisja kieruje w imieniu Unii pisemną notyfikację zgodnie z art. 47 ust. 1 Traktatu karty energetycznej o wystąpieniu Unii z Traktatu karty energetycznej.

Sporządzono w Brukseli dnia [...] r.

*W imieniu Rady
Przewodniczący*