



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 7.7.2023
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Predlog

SKLEP SVETA

o odstopu Unije od Pogodbe o energetski listini

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

1. PREDMET UREJANJA PREDLOGA

Ta predlog se nanaša na sklep o odstopu Unije od Pogodbe o energetski listini v skladu s členom 47 navedene pogodbe.

2. OZADJE PREDLOGA

2.1. Pogodba o energetski listini

Pogodba o energetski listini, ki je bila podpisana leta 1994 in je začela veljati leta 1998, je večstranski trgovinski in naložbeni sporazum, ki se uporablja v energetske sektorju. Vsebuje določbe o zaščiti naložb, trgovanju z energetskimi materiali in izdelki ter njihovem tranzitu, pa tudi mehanizme reševanja sporov. Poleg tega določa okvir za mednarodno sodelovanje na energetske področju med 54 pogodbenicami. Evropska unija je med pogodbenicami Pogodbe o energetski listini¹ skupaj z Euratomom, 26 državami članicami EU (na dan 8. maja 2023)² ter Japonsko, Švico, Turčijo in večino držav Zahodnega Balkana in nekdanje ZSSR, razen Rusije³ in Belorusije⁴.

2.2. Posodobitev Pogodbe o energetski listini: izid postopka in trenutno stanje

Ker Pogodba o energetski listini od 90. let 20. stoletja ni bila obsežneje posodobljena, je postajala vse bolj zastarela. Postala je tudi ena od naložbenih pogodb, ki so v svetovnem merilu najpogosteje predmet sodnih postopkov, pri čemer so države članice EU glavna tarča zahtevkov investitorjev, od katerih jih ima večina sedež v drugih državah EU. Zato se je novembra 2018 začel postopek posodobitve. Konferenca podpisnic energetske listine je najprej odobrila seznam tem za razpravo, ki so se nanašale predvsem na določbe v zvezi z zaščito naložb. EU je nato predlagala odpravo take zaščite za naložbe v fosilna goriva, da bi Pogodbo o energetski listini uskladili s Pariškim sporazumom.

Po 15 krogih večstranskih pogajanj, ki so potekali med julijem 2019 in junijem 2022, je bil na izrednem zasedanju Konference podpisnic energetske listine 24. junija 2022 v Bruslju dosežen „načelni dogovor“ o zaključku pogajanj.

Komisija meni, da je izid pogajanj v skladu z mandatom, ki ji ga je podelil Svet.

Revidirano besedilo Pogodbe o energetski listini in njene priloge so bili pravno pregledani, nato pa so bili 19. avgusta 2022 vsem pogodbenicam (vključno z EU, Euratomom in vsemi državami članicami EU, ki so pogodbenice Pogodbe o energetski listini) poslani osnutki sklepov z revidiranimi besedili in pogoji za začetek njihove veljavnosti (v nadaljnjem besedilu: sveženj za posodobitev).

Tednji namen je bil predlagati sprejetje „svežnja za posodobitev“ na 33. zasedanju Konference podpisnic energetske listine 22. novembra 2022. Komisija je v ta namen

¹ Sklep Sveta in Komisije 98/181/ES, ESPJ, Euratom z dne 23. septembra 1997 o Pogodbi o energetski listini in Protokolu k energetski listini o energetski učinkovitosti in s tem povezanimi okoljskimi vidiki, ki so ju sklenile Evropske skupnosti (UL L 69, 9.3.1998, str. 1).

² Vse države članice razen Italije, ki je leta 2015 enostransko odstopila. Postopek odstopa so decembra 2022 sprožile tudi Francija, Nemčija in Poljska, ki bodo posledično odstopile od Pogodbe o energetski listini do decembra 2023.

³ Na izrednem zasedanju Konference podpisnic energetske listine 24. junija 2022 je bil ukinjen status Ruske federacije kot opazovalke.

⁴ Na izrednem zasedanju Konference podpisnic energetske listine 24. junija 2022 je bil ukinjen status Belorusije kot opazovalke, poleg tega pa je bila Belorusiji odvzeta možnostčasne uporabe Pogodbe o energetski listini.

predstavila predloga dveh sklepov na podlagi člena 218(9) PDEU oziroma člena 101 Pogodbe Euratom, katerih namen je bil določiti stališče, ki naj bi se v imenu Unije oziroma Euratoma zastopalo na 33. zasedanju Konference podpisnic energetske listine. Obenem je sprejela sporočilo, v katerem je poudarila potrebo, da se odpravi tveganje kolizije med Pogodbama in Pogodbo o energetske listini, kot jo razlagajo nekatera arbitražna sodišča, ki menijo, da se Pogodba o energetske listini uporablja za spore znotraj EU. Ta razlaga bi, če bi jo potrdila sodišča tretje države, dejansko povzročila nastanek pravne kolizije, saj bi v pravnih redih tretjih držav krožile arbitražne odločbe, s katerimi se krši pravo EU. V predlogih, predloženih Svetu, je bilo predlagano, da EU in Euratom na 33. zasedanju Konference podpisnic energetske listine podpreta sprejetje „svežnja za posodobitev“. Vendar Svet teh predlogov ni sprejel, ker so se na seji Coreperja 18. novembra 2022 štiri države članice (Nemčija, Francija, Španija in Nizozemska) vzdržale glasovanja, s čimer je bila dosežena manjšina, ki lahko prepreči sprejetje. Posledično je bil „sveženj za posodobitev“ umaknjen z dnevnega reda 33. zasedanja Konference podpisnic energetske listine in posodobitev Pogodbe o energetske listini ni bila sprejeta. Zato se trenutno za EU, Euratom in vse države članice, ki so pogodbenice Pogodbe o energetske listini, v odnosih z drugimi pogodbenicami še naprej uporablja sedanja, neposodobljena Pogodba o energetske listini. Tudi postopki za pridobitev in izvršitev odločb sodišč, ki naj bi bila vzpostavljena na podlagi člena 26 Pogodbe, v sporih znotraj EU se nadaljujejo v nezmanjšanem obsegu.

2.3. Trenutno stanje in predlagani nadaljnji koraki

Brez sklepov EU in Euratoma slednja na zasedanju Konference podpisnic energetske listine ne moreta sodelovati pri glasovanju o sprejetju svežnja za posodobitev. Unija ima praviloma pri glasovanju na zasedanju Konference podpisnic energetske listine toliko glasov, kot je njenih držav članic, ki so pogodbenice Pogodbe o energetske listini. Brez sodelovanja EU in Euratoma pri takem glasovanju ni dosežena sklepčnost, zato svežnja za posodobitev ni mogoče sprejeti.

V Svetu ni kvalificirane večine za sklep EU ali Euratoma, ki bi EU in Euratomu omogočil sodelovanje pri glasovanju na zasedanju Konference podpisnic energetske listine in podporo sprejetju svežnja za posodobitev.

Poleg tega bi bilo – tudi brez težav pri sprejetju svežnja za posodobitev na zasedanju Konference podpisnic energetske listine – za začetek veljavnosti ali začasno uporabo posodobljene Pogodbe o energetske listini potrebno soglasje Evropskega parlamenta, ki pa je jasno navedel, da ne podpira njene reforme, ter EU in države članice pozval, naj organizirajo usklajen odstop od nje⁵.

Posledično ni pravnih in/ali institucionalnih možnosti za sprejetje in učinkovito izvajanje posodobitve Pogodbe o energetske listini, kar je pogoj, da EU ostane njena pogodbenica.

Možnost, da EU ali njene države članice ostanejo pogodbenice sedanje, neposodobljene Pogodbe o energetske listini, ni sprejemljiva, saj sedanja, neposodobljena Pogodba o energetske listini ni v skladu z naložbeno politiko in zakonodajo EU ter njenimi energetskeimi in podnebnimi cilji.

Določbe Pogodbe o energetske listini glede zaščite naložb, vključno z mehanizmom za reševanje sporov med investitorji in državami, niso v skladu s pristopom EU k zaščiti naložb. Zlasti je neposodobljena Pogodba o energetske listini nezdržljiva z načelom avtonomije prava Unije, saj ne vključuje nekaterih zaščitnih ukrepov, ki jih je Sodišče navedlo v mnenju o sporazumu CETA, na podlagi katerih bi bilo mogoče skleniti, da arbitražne odločbe ne bi

⁵ Resolucija Evropskega parlamenta z dne 24. novembra 2022 o posodobitvi Pogodbe o energetske listini.

povzročile, „da bi bilo institucijam Unije preprečeno delovanje v skladu z njenim ustavnim okvirom“⁶.

Poleg tega zaščita, zagotovljena fosilnim gorivom pod zgoraj opisanimi pogoji in za neomejeno obdobje, ni v skladu s cilji EU, kot so opredeljeni v evropskem zelenem dogovoru, načrtu REPowerEU ali podnebnih pravilih, tj. pospešiti prehod s fosilnih goriv na energijo iz obnovljivih virov, povečati energetska neodvisnost, zagotoviti energetska varnost EU ter nenazadnje izpolniti zavezo glede zmanjšanja emisij za vsaj 55 % do leta 2030 in dosege podnebne nevtralnosti do leta 2050.

Zato je odstop EU od Pogodbe o energetska listini edina razpoložljiva rešitev.

3. PRAVNA PODLAGA

3.1. Narava in ozadje predloga

Predlog Komisije se nanaša na sklep Sveta o odstopu Unije od Pogodbe o energetska listini v skladu s členom 47(1) navedene pogodbe.

Sprejetje takega sklepa v Svetu po odobritvi Evropskega parlamenta v skladu s členom 218(6)(a)(v) PDEU bi Komisiji omogočilo, da depozitarja Pogodbe o energetska listini (tj. Portugalsko republiko) pisno obvesti o odstopu od nje v skladu s členom 47(1) navedene pogodbe.

V skladu s členom 47(2) Pogodbe o energetska listini odstop Unije začne veljati po izteku enega leta po tem, ko je depozitar prejel notifikacijo, ali pa na tak kasnejši datum, kot je morda naveden v notifikaciji o odstopu.

V skladu s členom 47(3) Pogodbe o energetska listini se določbe navedene pogodbe še naprej uporabljajo za naložbe, ki so jih v Uniji uresničili investitorji drugih pogodbenic ali pa v drugih pogodbenicah investitorji Unije, in to še 20 let potem, ko začne veljati odstop Unije od navedene pogodbe. Člen 47(3) Pogodbe o energetska listini **ne bi vplival** na odnose znotraj EU, v zvezi s katerimi se navedena pogodba nikoli ni, se ne in se nikoli ne bo uporabljala, kar velja tudi za člen 47(3). Vendar, kot je opisano v zgoraj navedenem sporočilu, obstaja tveganje pravne kolizije, ki ga je treba odpraviti. Komisija še vedno meni, da je ustrezen odziv sprejetje instrumenta, ki je „naknadni sporazum med pogodbenicami o razlagi pogodbe ali uporabi njenih določb“ v smislu člena 31(3)(a) Dunajske konvencije o pravu mednarodnih pogodb, in sicer med državami članicami, Unijo in Euratomom. Komisija bo zato nadaljevala pogajanja o besedilu takega sporazuma, ki bi bil po zaključku pogajanj predstavljen v obliki predloga za sklenitev naknadnega sporazuma v imenu Unije in Euratoma. Kodifikacija razlage EU in njenih držav članic v ločeni pogodbi (kar omogoča dvostranska narava obveznosti) je še toliko bolj nujna zaradi neposodobitve Pogodbe o energetska listini, s katero bi se sicer s klavzulo „za večjo pravno varnost“ vključil dogovor vseh pogodbenic, da se člen 26 navedene pogodbe ne uporablja znotraj EU.

3.2. Postopkovna pravna podlaga

3.2.1. Načela

Sklep Unije o odpovedi mednarodnega sporazuma in odstopu od njega mora biti sprejet na isti pravni podlagi in po istem postopku kot sklep o sklenitvi navedenega sporazuma v imenu Unije. Zato je za odpoved Pogodbe o energetska listini in odstop od nje s strani Unije potrebno sprejetje sklepa Sveta na podlagi člena 218(6)(a)(v) PDEU.

⁶ Mnenje 1/17, točke 152–161.

V skladu s členom 218(6)(a)(v) PDEU „Svet na predlog pogajalca sprejme sklep o sklenitvi sporazuma. Razen pri sporazumih, ki zadevajo izključno skupno zunanjo in varnostno politiko, Svet sprejme sklep o sklenitvi sporazuma: (a) po odobritvi Evropskega parlamenta pri: [...] (v) sporazumih na področjih, za katera velja redni zakonodajni postopek ali posebni zakonodajni postopek, kadar je potrebna odobritev Evropskega parlamenta“.

3.2.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Pogodba o energetske listini ni sporazum, ki zadeva izključno skupno zunanjo in varnostno politiko. Gre za sporazum, ki se nanaša na področja, za katera se uporablja redni zakonodajni postopek. Zato bi bil za sklenitev Pogodbe o energetske listini s strani Unije potreben sklep Sveta po pridobitvi odobritve Evropskega parlamenta v skladu s členom 218(6)(a)(v) PDEU.

Sklep Unije o odpovedi Pogodbe o energetske listini in odstopu od nje mora biti sprejet na isti pravni podlagi in po istem postopku kot sklep o njeni sklenitvi v imenu Unije.

Postopkovna pravna podlaga za predlagani sklep je zato člen 218(6)(a)(v) PDEU.

3.3. Materialna pravna podlaga

3.3.1. Načela

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(6)(a)(v) PDEU je odvisna predvsem od cilja in vsebine predvidenega akta, glede katerega naj bi se v imenu Unije zastopalo stališče. Če ima predvideni akt dva cilja ali elementa in je eden od teh ciljev ali elementov glavni, drugi pa postranski, mora sklep po členu 218(6)(a) PDEU temeljiti na samo eni materialni pravni podlagi, in sicer na tisti, ki se zahteva za glavni ali prevladujoči cilj ali element.

Materialna pravna podlaga za sklep po členu 218(6)(a) PDEU glede predvidenega akta, ki ima hkrati več ciljev ali elementov, ki so neločljivo povezani, ne da bi bil eden v razmerju do drugih postranski, mora izjemoma vključevati različne ustrezne pravne podlage.

3.3.2. Uporaba v obravnavanem primeru

Cilji in elementi predvidenega akta spadajo na področje energetike in skupne trgovinske politike. Ti elementi predvidenega akta so neločljivo povezani, ne da bi bil kateri v razmerju do drugih postranski.

Materialna pravna podlaga za predlagani sklep zato obsega naslednji določbi: člen 194(2) in člen 207(4), prvi pododstavek, PDEU.

3.4. Zaključek

Pravna podlaga predlaganega sklepa bi morala biti člen 194(2) in člen 207(4), prvi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 218(6)(a)(v) PDEU.

Predlog

SKLEP SVETA

o odstopu Unije od Pogodbe o energetske listini

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o delovanju Evropske unije ter zlasti člena 194(2) in člena 207(4), prvi pododstavek, v povezavi s členom 218(6), drugi pododstavek, točka (a)(v), Pogodbe,

ob upoštevanju predloga Evropske komisije,

ob upoštevanju odobritve Evropskega parlamenta⁷,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) Unija je s Sklepom Sveta in Komisije 98/181/ES, ESPJ, Euratom⁸ sklenila Pogodbo o energetske listini (v nadaljnjem besedilu: Pogodba), ki je začela veljati 16. aprila 1998.
- (2) Ker Pogodba od 90. let 20. stoletja ni bila posodobljena, je postajala vse bolj zastarela.
- (3) Pogodbenice Pogodbe so leta 2019 začele pogajanja o posodobitvi Pogodbe, da bi se uskladila z načeli iz Pariškega sporazuma⁹, zahtevami glede trajnostnega razvoja in boja proti podnebnim spremembam ter sodobnimi standardi zaščite naložb.
- (4) Pogodbenice so pogajanja zaključile 24. junija 2022. Izid pogajanj naj bi bil sprejet na 33. zasedanju Konference podpisnic energetske listine 22. novembra 2022.
- (5) Unija pred zasedanjem Konference ni uspela najti skupnega stališča o posodobitvi Pogodbe.
- (6) Brez stališča Unije Konferenca podpisnic energetske listine ne more sprejeti posodobitev Pogodbe. Za Unijo se še naprej uporablja sedanja, neposodobljena Pogodba, čeprav ni v skladu z naložbeno politiko in pravom Unije, med drugim zlasti z načelom avtonomije prava Unije, niti z energetskimi in podnebnimi cilji Unije.
- (7) Ker ni na voljo nobene druge možnosti, bi morala Unija odstopiti od Pogodbe.
- (8) V skladu s členom 47(1) Pogodbe lahko pogodbenica pisno obvesti depozitarja, tj. Portugalsko republiko [glej <https://publications.europa.eu/code/sl/sl-370100.htm>], da odstopa od Pogodbe. V skladu s členom 47(2) Pogodbe tak odstop začne veljati po izteku enega leta po tem, ko je depozitar prejel notifikacijo –

SPREJEL NASLEDNJI SKLEP:

Člen 1

Unija odstopi od Pogodbe o energetske listini.

⁷ UL C ..., ..., str. ... / Odobritev ... (še ni objavljeno v *Uradnem listu*).

⁸ Sklep Sveta in Komisije 98/181/ES, ESPJ, Euratom z dne 23. septembra 1997 o Pogodbi o energetske listini in Protokolu k energetske listini o energetske učinkovitosti in s tem povezanimi okoljskimi vidiki, ki so ju sklenile Evropske skupnosti (UL L 69, 9.3.1998, str. 1).

⁹ UL L 282, 19.10.2016, str. 4.

Člen 2

Komisija v imenu Unije pošlje pisno obvestilo o odstopu Unije od Pogodbe o energetske listini v skladu s členom 47(1) Pogodbe o energetske listini.

V Bruslju,

*Za Svet
predsednik*