



Съвет на
Европейския съюз

Брюксел, 10 юли 2023 г.
(OR. en)

11692/23

Междуетноституционално досие:
2023/0273(NLE)

ENER 440
ATO 44
POLCOM 162
FDI 26

ПРЕДЛОЖЕНИЕ

От: Генералния секретар на Европейската комисия, подписано от
г-жа Martine DEPREZ, директор

Дата на получаване: 7 юли 2023 г.

До: Г-жа Thérèse BLANCHET, генерален секретар на Съвета на
Европейския съюз

№ док. Ком.: COM(2023) 447 final

Относно: Предложение за РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА относно оттеглянето на
Съюза от Договора за Енергийната харта

Приложено се изпраща на делегациите документ COM(2023) 447 final.

Приложение: COM(2023) 447 final



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 7.7.2023 г.
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно оттеглянето на Съюза от Договора за Енергийната харта

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. ПРЕДМЕТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

Настоящото предложение се отнася до решението за оттегляне на Съюза от Договора за Енергийната харта в съответствие с член 47 от посочения договор.

2. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

2.1. Договор за Енергийната харта

Договорът за Енергийната харта (ДЕХ) е многостранно търговско и инвестиционно споразумение, приложимо за енергийния сектор, което беше подписано през 1994 г. и влезе в сила през 1998 г. ДЕХ съдържа разпоредби за защита на инвестициите, търговията и транзита на енергийни материали и продукти, както и механизми за уреждане на спорове. ДЕХ създава също така рамка за международно сътрудничество в областта на енергетиката между 54-те договарящи се страни. Европейският съюз е страна по ДЕХ¹, заедно с Евратом, 26-те държави — членки на ЕС (към 8 май 2023 г.)², както и Япония, Швейцария, Турция и повечето държави от Западните Балкани и бившия СССР, с изключение на Русия³ и Беларус⁴.

2.2. Осъвременяване на ДЕХ: резултати от процеса и актуално състояние

Тъй като от 90-те години на миналия век насам не е правена съществена актуализация на ДЕХ, той ставаше все по-неактуален. Той се превърна също така в един от договорите за инвестиции, предмет на най-много съдебни спорове в света, като държавите — членки на ЕС, бяха основен обект на искове от страна на инвеститори, повечето от които установени в други държави от ЕС. В резултат на това през ноември 2018 г. беше даден ход на процес на осъвременяване. Конференцията за Енергийната харта първо одобри списък с теми за обсъждане, главно по отношение на разпоредбите, свързани със защитата на инвестициите. След това ЕС предложи да се премахне тази защита на инвестициите в изкопаеми горива, за да се приведе ДЕХ в съответствие с Парижкото споразумение.

След 15 кръга от многостранни преговори, проведени в периода юли 2019 г.— юни 2022 г., на извънредната Конференция за Енергийната харта на 24 юни 2022 г., проведена в Брюксел, беше постигнато „принципно споразумение“ за приключване на преговорите.

Комисията счита, че договореният резултат е в съответствие с мандата, получен от Съвета.

Преработеният текст на ДЕХ и приложенията към него бяха подложени на правен преглед и окончателните проекторешения, съдържащи преработените текстове и

¹ Решение 98/181/ЕО, ЕОВС, Евратом на Съвета и на Комисията от 23 септември 1997 г. за сключването от Европейските общности на Договора за Енергийната харта и на Протокола за Енергийната харта относно енергийната ефективност и съответните екологични аспекти (ОВ L 69, 9.3.1998 г., стр. 1—116).

² Всички, с изключение на Италия, която се оттегли едностранно през 2015 г. Франция, Германия и Полша също започнаха процедура за оттегляне през декември 2022 г., което ще доведе до действителното им оттегляне от Договора за Енергийната харта до декември 2023 г.

³ Извънредното заседание на Конференцията на Договора за Енергийната харта от 24 юни 2022 г. отне статута на наблюдател на Руската федерация.

⁴ Извънредното заседание на Конференцията на Договора за Енергийната харта от 24 юни 2022 г. отне статута на наблюдател на Беларус и прекрати временното прилагане на ДЕХ от страна на Беларус.

условията за влизането им в сила (наричани заедно „пакетът за осъвременяване“), бяха споделени на 19 август 2022 г. с всички договарящи се страни — включително ЕС, Евратом и всички държави — членки на ЕС, които са договарящи се страни по ДЕХ.

Тогава намерението беше да се изготви списък на „пакета за осъвременяване“, който да бъде приет на 33^{-тото} заседание на Конференцията за Енергийната харта на 22 ноември 2022 г. За тази цел Комисията представи предложения за две решения съответно съгласно член 218, параграф 9 от ДФЕС и член 101 от Договора за Евратом с цел установяване на позицията, която трябва да се заеме от името на Съюза и от името на Евратом на 33^{-тото} заседание на Конференцията за Енергийната харта. Същевременно Комисията прие съобщение, в което се подчертава необходимостта от премахване на риска от конфликт между Договорите и ДЕХ, както се тълкува от някои арбитражни съдилища, които са постановили, че ДЕХ се прилага за спорове в рамките на ЕС. Ако бъде потвърдено от съдилищата на трета държава, това тълкуване фактически би се превърнало в правен конфликт, тъй като арбитражните решения, нарушаващи правото на Съюза, ще се разпространяват в правния ред на трети държави. В предложенията, представени пред Съвета, се предлага ЕС и Евратом да подкрепят приемането на „пакета за осъвременяване“ на 33^{-тото} заседание на Конференцията за Енергийната харта. Тези предложения обаче не бяха приети от Съвета поради въздържането от гласуване на блокиращо малцинство от четири държави членки (Германия, Франция, Испания и Нидерландия) на заседанието на Корепер от 18 ноември 2022 г. В резултат на това „пакетът за осъвременяване“ беше премахнат от дневния ред на 33^{-тото} заседание на Конференцията за Енергийната харта и осъвременяването на Договора за Енергийната харта не беше прието. Междувременно настоящият неосъвременен договор продължава да се прилага за ЕС, Евратом и всички държави членки, които са страни по ДЕХ, в отношенията им с други договарящи се страни. Освен това производствата за получаване и изпълнение на решения, издадени от трибунали, за които се твърди, че са създадени съгласно член 26 от ДЕО, продължават със същата интензивност по спорове в рамките на ЕС.

2.3. Настоящо положение и предложения за бъдещи действия

При липсата на решения на ЕС и Евратом ЕС и Евратом не могат да участват в гласуване по приемането на пакета за осъвременяване на заседание на Конференцията за Енергийната харта. По правило, когато гласува на конференция на ДЕХ, Съюзът разполага с брой гласове, равен на броя на неговите държави членки, които са договарящи се страни по ДЕХ. Без участието на ЕС и Евратом в това гласуване кворумът за гласуване на конференцията не е достигнат и пакетът за осъвременяване не може да бъде приет.

В Съвета няма квалифицирано мнозинство за решение на ЕС или Евратом, което да позволи на ЕС и Евратом да участват в гласуването на заседание на Конференцията за Енергийната харта, като подкрепят приемането на пакета за осъвременяване.

Освен това, независимо от въпроса за приемането на пакета за осъвременяване от Конференцията за Енергийната харта, влизането в сила или временното прилагане на осъвременен Договор ще изисква одобрението на Европейския парламент, който ясно заяви, че не подкрепя реформата на Договора, и призовава ЕС и държавите членки да организират координирано оттегляне от ДЕХ⁵.

⁵ Резолюция на Европейския парламент от 24 ноември 2022 г. относно резултатите от модернизацията на Договора за Енергийната харта

Следователно не съществува правен и/или институционален способ за осъвременяване на ДЕХ, който да бъде приет и да породи действие — условие, за да остане ЕС страна по Договора.

Оставането на договаряща се страна по настоящия неосъвременен ДЕХ не е вариант за ЕС или неговите държави членки, тъй като настоящият неосъвременен договор не е в съответствие с политиката и законодателството в областта на инвестициите на ЕС и с целите на ЕС в областта на енергетиката и климата.

Разпоредбите на Договора по отношение на защитата на инвестициите, включително механизмът за уреждане на спорове между инвеститор и държава (УСИД), не са в съответствие с подхода на ЕС към защитата на инвестициите. По-специално, неосъвремененият ДЕХ е несъвместим с принципа на автономност на правото на Съюза, тъй като не включва някои от гаранциите, установени от Съда в становището по Всеобхватното икономическо и търговско споразумение (ВИТС) между Канада, от една страна, и Европейския съюз и неговите държави членки, от друга страна, за да се заключи, че арбитражните решения няма да доведат до „възпрепятстване на функционирането на институциите на Съюза в съответствие с установената му конституционна рамка“⁶.

Освен това защитата, предоставена за изкопаемите горива при описаните по-горе условия и за неограничен период от време, не съответства на целите на ЕС, определени в Европейския зелен пакт, плана REPowerEU или Европейския закон за климата, а именно: да се ускори преходът от изкопаеми горива към енергия от възобновяеми източници, да се постигне по-голяма енергийна независимост, да се гарантира енергийната сигурност на ЕС и не на последно място да се изпълни ангажиментът за намаляване на емисиите с най-малко 55 % до 2030 г. и за постигане на неутралност по отношение на климата до 2050 г.

В резултат на това оттеглянето на ЕС от ДЕХ е единственото налично решение.

3. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ

3.1. Естество и контекст на предложението

Предложението на Комисията се отнася до решение на Съвета за оттегляне на Съюза от Договора за Енергийната харта съгласно член 47, параграф 1 от този договор.

Приемането на такова решение от Съвета, след като получи одобрението на Европейския парламент съгласно член 218, параграф 6, буква а), точка v) от ДФЕС, ще даде възможност на Комисията да уведоми писмено депозитаря на Договора за Енергийната харта (т.е. Португалската република) за оттеглянето си от Договора съгласно член 47, параграф 1 от ДЕХ.

Съгласно член 47, параграф 2 от ДЕХ оттеглянето на Съюза влиза в сила след изтичането на една година от датата на получаване на уведомлението от депозитаря или на по-късна дата, която може да бъде посочена в уведомлението за оттегляне.

Съгласно член 47, параграф 3 от ДЕХ разпоредбите на ДЕХ продължават да се прилагат спрямо инвестиции, направени в Съюза от инвеститори от други договарящи се страни или в другите договарящи страни от инвеститори от Съюза, за период от 20 години, считано от датата на оттеглянето на Съюза от ДЕХ. Член 47, параграф 3 от ДЕХ **няма да окаже въздействие** върху отношенията в рамките на ЕС, за които ДЕХ

⁶ Становище 1/17, точки 152—161.

никога не се е прилагал, не се прилага и никога няма да се прилага, включително член 47, параграф 3 от него. Както обаче е отбелязано в горепосоченото съобщение, налице е риск от правен конфликт, който трябва да бъде премахнат. Комисията остава на мнение, че подходящото решение е да се приеме акт, който представлява „последващо споразумение между страните относно тълкуването на договора или прилагането на неговите разпоредби“ по смисъла на член 31, параграф 3, буква а) от Виенската конвенция за правото на договорите (ВКПД) между държавите членки, Съюза и Евратом. Поради това Комисията ще продължи преговорите по текста на такова споразумение, и след като приключат, той ще бъде предмет на предложение за сключване на последващото споразумение от името на Съюза и Евратом. Кодифицирането на тълкуването на ЕС и неговите държави членки в отделен договор (нещо, което е възможно поради двустранното естество на задълженията), е още по-належащо при липсата на осъвременяване на ДЕХ, което би включвало в самия текст и чрез клауза за „по-голяма сигурност“ разбирането на всички договарящи страни, че член 26 от него не се прилага в рамките на ЕС.

3.2. Процесуалноправно основание

3.2.1. Принципи

Решението на Съюза за прекратяване и оттегляне от международно споразумение трябва да бъде прието на същото правно основание и съгласно същата процедура като решение за сключване на това споразумение от името на Съюза. Поради това прекратяването и оттеглянето на Съюза от Договора за Енергийната харта изисква приемането на решение на Съвета въз основа на член 218, параграф 6, буква а), точка v) от ДФЕС.

Съгласно член 218, параграф 6, буква а), точка v) от ДФЕС *Съветът, по предложение на преговарящия, приема решение за сключване на споразумението. С изключение на случаите, когато споразумението се отнася изключително до общата външна политика и политика на сигурност, Съветът приема решението за сключване на споразумението: а) след одобрение от Европейския парламент в следните случаи: [...] v) споразумения в области, за които се прилага или обикновената законодателна процедура, или специалната законодателна процедура, когато се изисква одобрение от Европейския парламент.*

3.2.2. Прилагане в конкретния случай

Договорът за Енергийната харта не е споразумение, което се отнася изключително до общата външна политика и политика на сигурност. Вместо това Договорът за Енергийната харта е споразумение, обхващащо въпроси, за които се прилага обикновената законодателна процедура. Поради това за сключването на Договора за Енергийната харта от Съюза ще е необходимо решение на Съвета след получаване на одобрението на Европейския парламент съгласно член 218, параграф 6, буква а), точка v) от ДФЕС.

Решението на Съюза за прекратяване и оттегляне от Договора за Енергийната харта трябва да бъде прието на същото правно основание и съгласно същата процедура като решението за сключване на това споразумение от името на Съюза.

Поради това процесуалноправното основание за предложеното решение е член 218, параграф 6, буква а), точка v) от ДФЕС.

3.3. Материалноправно основание

3.3.1. Принципи

Материалноправното основание за дадено решение съгласно член 218, параграф 6, буква а), точка v) от ДФЕС зависи преди всичко от целта и съдържанието на предвидения акт, по отношение на който се заема позиция от името на Съюза. Ако предвиденият акт преследва две цели или се състои от две части и ако едната от целите или частите може да се определи като основна, докато другата е само акцесорна, решението съгласно член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС трябва да се основава на едно-единствено материалноправно основание, а именно на изискваното от основната или преобладаващата цел или част.

По отношение на предвиден акт, който преследва едновременно няколко цели или се състои от няколко части, които са неразривно свързани, без никоя от тях да е акцесорна по отношение на другите, материалноправното основание за решение съгласно член 218, параграф 6, буква а) от ДФЕС ще трябва, по изключение, да включва съответните различни правни основания.

3.3.2. Прилагане в конкретния случай

Предвиденият акт преследва цели и съдържа части в областта на енергетиката и общата търговска политика. Тези елементи на предвидения акт са неразривно свързани, без никой от тях да е акцесорен по отношение на другия.

Поради това материалноправното основание за предложеното решение включва следните разпоредби: член 194, параграф 2 и член 207, параграф 4, първа алинея от ДФЕС.

3.4. Заключение

Правното основание за предложеното решение следва да бъде член 194, параграф 2 и член 207, параграф 4, първа алинея от ДФЕС във връзка с член 218, параграф 6, буква а), точка v) от ДФЕС.

Предложение за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

относно оттеглянето на Съюза от Договора за Енергийната харта

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 194, параграф 2 и член 207, параграф 4, първа алинея във връзка с член 218, параграф 6, втора алинея, буква а), точка v) от него,

като взе предвид предложението на Европейската комисия,

като взе предвид одобрението на Европейския парламент⁷,

като има предвид, че:

- (1) Договорът за Енергийната харта („Споразумението“) беше сключен от Съюза с Решение на Съвета и на Комисията 98/181/ЕО, ЕОВС Евратом⁸ и влезе в сила на 16 април 1998 г.
- (2) При липсата на съществена актуализация на Споразумението от 90-те години на миналия век насам то ставаше все по-неактуално.
- (3) През 2019 г. договарящите се страни по Споразумението започнаха преговори за осъвременяването му, за да го приведат в съответствие с принципите на Парижкото споразумение⁹, с изискванията за устойчиво развитие и борбата с изменението на климата, както и със съвременните стандарти за защита на инвестициите.
- (4) Договарящите се страни приключиха преговорите на 24 юни 2022 г. Договореният резултат трябваше да бъде приет на 33-тото заседание на Конференцията за Енергийната харта на 22 ноември 2022 г.
- (5) Преди заседанието на Конференцията Съюзът не успя да постигне обща позиция относно осъвременяването на Споразумението.
- (6) При липсата на позиция на Съюза не е възможно осъвремененото Споразумение да бъде прието от Конференцията за Енергийната харта. Настоящото неосъвременено Споразумение продължава да се прилага по отношение на Съюза въпреки факта, че то не е в съответствие с политиката и законодателството в областта на инвестициите на Съюза, включително по-специално с принципа на автономност на правото на Съюза, и с целите на Съюза в областта на енергетиката и климата.

⁷ ОВ С ..., ... г., стр. ... / Одобрение от ... (все още непубликувано в Официален вестник).

⁸ Решение на Съвета и на Комисията 98/181/ЕО, ЕОВС, Евратом от 23 септември 1997 г. за сключването от Европейските общности на Договора за Енергийната харта и на Протокола за Енергийната харта относно енергийната ефективност и свързаните екологични аспекти (ОВ L 69, 9.3.1998 г., стр. 1).

⁹ ОВ L 282, 19.10.2016 г., стр. 4.

- (7) Поради това, тъй като няма налична алтернатива, е необходимо Съюзът да се оттегли от Споразумението.
- (8) Съгласно член 47, параграф 1 от Споразумението всяка договаряща се страна може да изпрати писмено уведомление за оттеглянето си от Споразумението до депозитаря на Споразумението, а именно Португалската република [вж. <https://publications.europa.eu/code/bg/bg-370100.htm>]. Съгласно член 47, параграф 2 от Споразумението оттеглянето влиза в сила след изтичането на една година от датата на получаване на уведомлението от депозитаря.

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Съюзът се оттегля от Договора за Енергийната харта.

Член 2

Комисията, от името на Съюза, изпраща писмено уведомление в съответствие с член 47, параграф 1 от Договора за Енергийната харта за оттеглянето на Съюза от Договора за Енергийната харта.

Съставено в Брюксел на [...] година.

За Съвета
Председател