



Brussel, 7.7.2023
COM(2023) 446 final

Aanbeveling voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

**betreffende de goedkeuring van de terugtrekking van de Europese Gemeenschap voor
Atoomenergie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest**

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Deze aanbeveling heeft betrekking op het besluit om Euratom uit het Verdrag inzake het Energiehandvest terug te trekken, overeenkomstig artikel 47 van dat Verdrag. Deze aanbeveling wordt op hetzelfde moment voorgesteld als het voorstel van de Commissie om de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest terug te trekken, overeenkomstig artikel 47 van dat Verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

• Verdrag inzake het Energiehandvest

Het Verdrag inzake het Energiehandvest (EHV) is een multilaterale handels- en investeringsovereenkomst die van toepassing is op de energiesector en die in 1994 is ondertekend en in 1998 in werking is getreden. Het EHV bevat bepalingen inzake bescherming van investeringen, handel in en doorvoer van energiegrondstoffen en -producten, en mechanismen voor geschillenbeslechting. Het EHV stelt ook een kader in voor internationale samenwerking op energiegebied tussen de 54 verdragsluitende partijen. Euratom is partij bij het EHV¹, samen met de Europese Unie, 26 EU-lidstaten (sinds 8 mei 2023)², alsook Japan, Zwitserland, Turkije en de meeste landen van de Westelijke Balkan en de voormalige Sovjet-Unie, met uitzondering van Rusland³ en Belarus⁴.

• Modernisering van het EHV: resultaat van het proces en stand van zaken

Aangezien het EHV sinds de jaren 1990 niet wezenlijk is geactualiseerd, is het gaandeweg achterhaald. Het EHV is ook geworden tot een van de investeringsverdragen in het kader waarvan mondiaal de meeste arbitrageprocedures – voornamelijk tegen EU-lidstaten – aanhangig worden gemaakt door investeerders, waarvan de meeste in andere EU-landen zijn gevestigd. Als gevolg daarvan is in november 2018 een moderniseringsproces gestart. De Conferentie over het Energiehandvest heeft eerst een lijst van discussiepunten goedgekeurd, met name met betrekking tot bepalingen in verband met de bescherming van investeringen. Vervolgens heeft de EU voorgesteld om dergelijke bescherming van investeringen in fossiele brandstoffen af te schaffen teneinde het EHV in overeenstemming te brengen met de Overeenkomst van Parijs.

Na 15 multilaterale onderhandelingsronden, die hebben plaatsgevonden tussen juli 2019 en juni 2022, is op de buitengewone Conferentie over het Energiehandvest op 24 juni 2022 in Brussel een “beginselakkoord” bereikt om de onderhandelingen af te sluiten.

De Commissie acht het resultaat van de onderhandelingen in overeenstemming met het mandaat dat zij van de Raad heeft ontvangen.

¹ Besluit 98/181/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie van 23 september 1997 betreffende sluiting door de Europese Gemeenschappen van het Verdrag inzake het Energiehandvest en het protocol bij het Energiehandvest betreffende energie-efficiëntie en daarmee samenhangende milieuaspecten (PB L 69 van 9.3.1998, blz. 1).

² Alle lidstaten, behalve Italië, dat zich in 2015 eenzijdig heeft teruggetrokken. Frankrijk, Duitsland en Polen hebben in december 2022 ook een terugtrekkingsprocedure ingesteld, wat betekent dat zij het Verdrag inzake het Energiehandvest in december 2023 effectief zullen verlaten.

³ De buitengewone Conferentie over het Energiehandvest van 24 juni 2022 heeft de status van waarnemer van de Russische Federatie ingetrokken.

⁴ De buitengewone Conferentie over het Energiehandvest van 24 juni 2022 heeft de status van waarnemer van Belarus en de voorlopige toepassing van het EHV door Belarus ingetrokken.

De herziene tekst van het EHV en de bijlagen daarbij zijn juridisch getoetst en de definitieve ontwerpbesluiten met de herziene teksten en werkwijzen voor de inwerkingtreding ervan (samen “het moderniseringspakket”) zijn op 19 augustus 2022 gedeeld met alle verdragsluitende partijen, waaronder de EU, Euratom en alle EU-lidstaten die partij zijn bij het EHV.

Het was toen de bedoeling het moderniseringspakket tijdens de 33e vergadering van de Conferentie over het Energiehandvest op 22 november 2022 goed te keuren. Met het oog daarop kwam de Commissie met voorstellen voor twee besluiten uit hoofde van artikel 218, lid 9, VWEU en artikel 101 van het Euratom-Verdrag om het standpunt vast te stellen dat tijdens de 33e vergadering van de Conferentie over het Energiehandvest namens de EU en Euratom moest worden ingenomen. Tegelijkertijd nam de Commissie een mededeling aan waarin zij benadrukte dat er een einde moest komen aan het risico van strijdigheid tussen de Verdragen en het EHV zoals uitgelegd door sommige scheidsgerechten, die hebben geoordeeld dat het EHV van toepassing is op geschillen binnen de EU. Die uitlegging zou, indien bevestigd door de rechtbanken van een derde land, de facto tot een rechtsconflict leiden, omdat met het Unierecht strijdige scheidsrechterlijke uitspraken in de rechtsorde van derde landen zouden circuleren. Volgens de aan de Raad voorgelegde voorstellen zouden de EU en Euratom er voorstander van zijn om het moderniseringspakket tijdens de 33e vergadering van de Conferentie over het Energiehandvest goed te keuren. De Raad heeft deze voorstellen echter niet aangenomen, aangezien een blokkerende minderheid van vier lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Spanje en Nederland) zich tijdens de vergadering van het Coreper van 18 november 2022 van stemming heeft onthouden. Als gevolg daarvan is het moderniseringspakket van de agenda van de 33e vergadering van de Conferentie over het Energiehandvest geschrapt en is de modernisering van het Verdrag inzake het Energiehandvest niet goedgekeurd. Ondertussen blijft het huidige, niet-gemoderniseerde EHV van toepassing op de EU, Euratom en alle lidstaten die partij zijn bij het EHV in hun betrekkingen met andere verdragsluitende partijen. Bovendien vinden procedures ter verkrijging en tenuitvoerlegging van uitspraken van scheidsgerechten die zagezegd krachtens artikel 26 EHV zouden zijn ingesteld, onverminderd doorgang voor geschillen binnen de EU.

- **Huidige situatie en voorgestelde koers**

Bij gebrek aan EU- en Euratom-besluiten kunnen de EU en Euratom niet aan een stemming over de goedkeuring van het moderniseringspakket tijdens een vergadering van de Conferentie over het Energiehandvest deelnemen. In de regel is het aantal stemmen van de EU en Euratom, wanneer zij bij een Conferentie over het Energiehandvest hun stem uitbrengen, gelijk aan het aantal lidstaten dat partij is bij het EHV. Zonder de deelname van de EU en Euratom aan een dergelijke stemming wordt het stemquorum in de Conferentie niet gehaald en kan het moderniseringspakket niet worden goedgekeurd.

Er is geen gekwalificeerde meerderheid in de Raad voor een besluit van de EU of Euratom op grond waarvan de EU en Euratom bij een vergadering van de Conferentie over het Energiehandvest aan de stemming kunnen deelnemen en zo de goedkeuring van het moderniseringspakket kunnen steunen.

Bovendien zou, afgezien van de kwestie van de goedkeuring van het moderniseringspakket door de Conferentie over het Energiehandvest, de inwerkingtreding of voorlopige toepassing van een gemoderniseerd verdrag de goedkeuring vereisen van het Europees Parlement, dat

duidelijk heeft verklaard dat het de EHV-hervorming niet steunt en de EU en de lidstaten oproept een gecoördineerde terugtrekking uit het EHV te organiseren⁵.

Bijgevolg is er geen juridische en/of institutionele manier om de modernisering van het EHV goed te keuren en effect te laten sorteren, wat een voorwaarde is voor de EU/Euratom om partij te blijven bij het Verdrag.

Partij blijven bij het huidige, niet-gemoderniseerde EHV is geen optie voor de EU/Euratom of de lidstaten. Het huidige, niet-gemoderniseerde verdrag strookt niet met het investeringsbeleid en -recht van de EU, noch met haar energie- en klimaatdoelstellingen.

De EHV-bepalingen inzake bescherming van investeringen, met inbegrip van de mechanismen voor de beslechting van geschillen tussen investeerders en staten (ISDS), zijn niet in overeenstemming met de benadering van de EU inzake bescherming van investeringen. Met name is het niet-gemoderniseerde EHV onverenigbaar met het beginsel van autonomie van het Unierecht, aangezien het niet alle waarborgen bevat die het Hof in het CETA-advies heeft vastgesteld en die nodig zijn om te kunnen concluderen dat de scheidsrechterlijke uitspraken niet “beletten dat de instellingen van de Unie hun taken vervullen in overeenstemming met het constitutionele kader van de Unie”⁶.

Bovendien is de aan fossiele brandstoffen verleende bescherming, onder de hierboven beschreven voorwaarden en voor onbepaalde tijd, niet in overeenstemming met de EU-doelstellingen in de Europese Green Deal, het REPowerEU-plan en de klimaatwet, namelijk: het versnellen van de verschuiving van fossiele brandstoffen naar hernieuwbare energie, het bereiken van een grotere mate van energieonafhankelijkheid, het waarborgen van de energiezekerheid in de EU en, niet in de laatste plaats, het nakomen van de toezegging om de uitstoot tegen 2030 met ten minste 55 % te verminderen en tegen 2050 klimaatneutraliteit te bereiken.

De terugtrekking van de EU en Euratom uit het EHV is dus de enige beschikbare optie.

2. RECHTSGRONDSLAG, SUBSIDIARITEIT EN EVENREDIGHEID

• Aard en achtergrond van het voorstel

Het voorstel van de Commissie heeft betrekking op een besluit van de Raad tot goedkeuring van de terugtrekking van Euratom uit het Verdrag inzake het Energiehandvest overeenkomstig artikel 47, lid 1, van dat verdrag (gelijktijdig met de terugtrekking van de EU).

De goedkeuring van een dergelijk besluit door de Raad zou de Commissie in staat stellen het proces af te ronden door het besluit tot terugtrekking van Euratom vast te stellen en het bevoegde lid van de Commissie door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de depositaris van het Verdrag inzake het Energiehandvest (d.w.z. de Republiek Portugal) het EHV te doen opzeggen overeenkomstig artikel 47, lid 1, EHV.

Krachtens artikel 47, lid 2, EHV wordt de terugtrekking van Euratom van kracht één jaar na de datum waarop de depositaris de kennisgeving heeft ontvangen, dan wel op een latere datum die kan worden aangegeven in de kennisgeving van opzegging.

Krachtens artikel 47, lid 3, EHV blijft het EHV van toepassing op investeringen in Euratom door investeerders van andere verdragsluitende partijen, en op investeringen in andere

⁵ Resolutie van het Europees Parlement van 24 november 2022 over de modernisering van het Verdrag inzake het Energiehandvest.

⁶ Advies 1/17, punten 152-161.

verdragsluitende partijen door investeerders van Euratom, gedurende 20 jaar na de datum waarop Euratom zich uit het EHV terugtrekt. Artikel 47, lid 3, EHV heeft **geen gevolgen** voor de betrekkingen binnen de EU, waarop het EHV – met inbegrip van artikel 47, lid 3 – nooit van toepassing is geweest of zal zijn. Er bestaat echter, zoals aangegeven in bovengenoemde mededeling, een risico van strijdigheid tussen rechtsbepalingen dat moet worden weggenomen. De Commissie is nog altijd van oordeel dat het passende antwoord erin bestaat een instrument vast te stellen dat een “later tot stand gekomen overeenstemming tussen de partijen met betrekking tot de uitlegging van het verdrag of de toepassing van zijn bepalingen” is in de zin van artikel 31, lid 3, punt a), van het Verdrag van Wenen inzake het verdragenrecht, tussen de lidstaten, de Unie en Euratom. De Commissie blijft daarom onderhandelen over de tekst van een dergelijke overeenkomst die, zodra de onderhandelingen zijn afgerond, het voorwerp zal zijn van een voorstel voor de sluiting van de later tot stand gekomen overeenkomst namens de Unie en Euratom. De codificatie van de interpretatie van de EU en haar lidstaten in een afzonderlijk verdrag (wat mogelijk is vanwege de bilaterale aard van de verplichtingen) is des te dringender bij gebrek aan modernisering van het EHV; de afspraak tussen alle verdragsluitende partijen dat artikel 26 niet van toepassing is binnen de EU zou bij modernisering van het EHV namelijk in de tekst zelf zijn opgenomen, via een clause van het type “voor meer zekerheid”.

- **Rechtsgrondslag**

Beginnelsen

In de eerste en tweede alinea van artikel 101 van het Euratom-Verdrag is het volgende bepaald: *“Binnen de grenzen van haar bevoegdheid kan de Gemeenschap verplichtingen aangaan door het sluiten van akkoorden of overeenkomsten met een derde staat, een internationale organisatie of een onderdaan van een derde staat. Met het oog op deze akkoorden of overeenkomsten worden door de Commissie onderhandelingen gevoerd volgens richtlijnen van de Raad; zij worden gesloten door de Commissie met goedkeuring van de Raad, welke daartoe met een gekwalificeerde meerderheid besluit.”*

Toepassing op het onderhavige geval

Euratom is op basis van artikel 101 van het Euratom-Verdrag toegetreden tot het Verdrag inzake het Energiehandvest. Een besluit van Euratom om een internationale overeenkomst op te zeggen en zich daaruit terug te trekken is een manier om de bevoegdheid uit te oefenen die door dat artikel wordt verleend. Dit besluit moet daarom worden vastgesteld op dezelfde rechtsgrondslag en volgens dezelfde procedure als een besluit tot sluiting van die overeenkomst namens Euratom. De opzegging door Euratom van het Verdrag inzake het Energiehandvest en haar terugtrekking daaruit vereisen dus de vaststelling van een besluit van de Raad en een besluit van de Commissie op basis van artikel 101, tweede alinea, van het Euratom-Verdrag.

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de goedkeuring van de terugtrekking van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie, en met name artikel 101, tweede alinea,

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag inzake het Energiehandvest (“de overeenkomst”) is door de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie gesloten bij Besluit 98/181/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie⁷ en is op 16 april 1998 in werking getreden.
- (2) Aangezien de overeenkomst sinds de jaren 1990 niet wezenlijk is geactualiseerd, is deze gaandeweg achterhaald.
- (3) In 2019 hebben de partijen bij de overeenkomst onderhandelingen gevoerd om de overeenkomst te moderniseren en zo in overeenstemming te brengen met de beginselen van de Overeenkomst van Parijs⁸, de vereisten van duurzame ontwikkeling en de strijd tegen de klimaatverandering, alsook met moderne normen voor de bescherming van investeringen.
- (4) De verdragsluitende partijen hebben de onderhandelingen op 24 juni 2022 afgerond. Het resultaat van de onderhandelingen moest tijdens de 33e vergadering van de Conferentie over het Energiehandvest op 22 november 2022 worden goedgekeurd.
- (5) In de aanloop naar die vergadering slaagde de Gemeenschap er echter niet in een gemeenschappelijk standpunt over de modernisering van de overeenkomst te bereiken.
- (6) Bij gebrek aan een standpunt van de Gemeenschap kan de Conferentie over het Energiehandvest de gemoderniseerde overeenkomst niet goedkeuren. De huidige, niet-gemoderniseerde overeenkomst blijft daarom van toepassing op de Gemeenschap, ondanks het feit dat deze niet in overeenstemming is met het investeringsbeleid en -recht van de Unie, waaronder met name het beginsel van autonomie van het Unierecht, en de energie- en klimaatdoelstellingen van de Unie.
- (7) Aangezien er geen alternatief beschikbaar is, moet de Gemeenschap zich uit de overeenkomst terugtrekken. Overeenkomstig artikel 101, tweede alinea, van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie moet het besluit tot terugtrekking worden genomen door de Commissie, onder voorbehoud van

⁷ Besluit 98/181/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie van 23 september 1997 betreffende sluiting door de Europese Gemeenschappen van het Verdrag inzake het Energiehandvest en het protocol bij het Energiehandvest betreffende energie-efficiëntie en daarmee samenhangende milieuaspecten (PB L 69 van 9.3.1998, blz. 1).

⁸ PB L 282 van 19.10.2016, blz. 4.

goedkeuring van de Raad. Er moet daarom een besluit betreffende de goedkeuring van de terugtrekking van de Gemeenschap uit de overeenkomst worden vastgesteld,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De terugtrekking van de Europese Gemeenschap voor Atoomenergie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest wordt goedgekeurd.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad

De voorzitter