



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 7.7.2023
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de terugtrekking van de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest

TOELICHTING

1. ONDERWERP VAN HET VOORSTEL

Deze aanbeveling heeft betrekking op het besluit om de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest terug te trekken, overeenkomstig artikel 47 van dat Verdrag.

2. ACHTERGROND VAN HET VOORSTEL

2.1. 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. De Europese Unie is partij bij het EHV¹, samen met Euratom, 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.

2.2. 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.

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

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.

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, respectievelijk 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 Unie 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 scheidsrechters, 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 scheidsrechters die zagezegd krachtens artikel 26 EHV zouden zijn ingesteld, onverminderd doorgang voor geschillen binnen de EU.

2.3. 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 Unie, wanneer zij bij een Conferentie over het Energiehandvest haar stem uitbrengt, 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.

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

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 om partij te blijven bij het Verdrag.

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

De EHV-bepalingen inzake bescherming van investeringen, met inbegrip van het mechanisme 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 uit het EHV is dus de enige beschikbare optie.

3. RECHTSGRONDSLAG

3.1. Aard en achtergrond van het voorstel

Het voorstel van de Commissie heeft betrekking op een besluit van de Raad tot terugtrekking van de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest overeenkomstig artikel 47, lid 1, van dat Verdrag.

De vaststelling van een dergelijk besluit door de Raad, na goedkeuring van het Europees Parlement overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU, zou de Commissie in staat stellen het EHV door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de depositaris van het Verdrag inzake het Energiehandvest (d.w.z. de Republiek Portugal) op te zeggen overeenkomstig artikel 47, lid 1, EHV.

Krachtens artikel 47, lid 2, EHV wordt de terugtrekking van de Unie 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 de Unie door investeerders van andere verdragsluitende partijen, en op investeringen in andere verdragsluitende partijen door investeerders van de Unie, gedurende 20 jaar na de datum waarop de Unie zich uit het EHV terugtrekt. Artikel 47, lid 3, 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

⁶ Advies 1/17, punten 152-161.

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”.

3.2. Procedurele rechtsgrondslag

3.2.1. Beginselen

Een besluit van de Unie om een internationale overeenkomst op te zeggen en zich daaruit terug te trekken, moet worden vastgesteld op dezelfde rechtsgrondslag en volgens dezelfde procedure als een besluit tot sluiting van die overeenkomst namens de Unie. De opzegging door de Unie van het Verdrag inzake het Energiehandvest en haar terugtrekking daaruit vereisen dus de vaststelling van een besluit van de Raad op basis van artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU.

In artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU is het volgende bepaald: *“De Raad stelt op voorstel van de onderhandelaar een besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast. Tenzij de overeenkomst uitsluitend betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, stelt de Raad het besluit houdende sluiting van de overeenkomst vast: a) na goedkeuring door het Europees Parlement, in de volgende gevallen: [...] v) overeenkomsten betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure, of, indien de goedkeuring van het Europees Parlement vereist is, de bijzondere wetgevingsprocedure van toepassing is.”*

3.2.2. Toepassing op het onderhavige geval

Het Verdrag inzake het Energiehandvest is geen overeenkomst die uitsluitend betrekking heeft op het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid, maar is een overeenkomst betreffende gebieden waarop de gewone wetgevingsprocedure van toepassing is. De sluiting van het Verdrag inzake het Energiehandvest door de Unie vereist dus een besluit van de Raad na goedkeuring door het Europees Parlement overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU.

Een besluit van de Unie om het Verdrag inzake het Energiehandvest op te zeggen en zich daaruit terug te trekken, moet worden vastgesteld op dezelfde rechtsgrondslag en volgens dezelfde procedure als een besluit tot sluiting van die overeenkomst namens de Unie.

De procedurele rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is derhalve artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU.

3.3. Materiële rechtsgrondslag

3.3.1. Beginselen

De materiële rechtsgrondslag voor een overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU vast te stellen besluit wordt in de eerste plaats bepaald door de doelstelling en de inhoud van de beoogde handeling ten aanzien waarvan namens de Unie een standpunt wordt ingenomen. Wanneer de beoogde handeling een tweeledige doelstelling heeft of bestaat uit twee

componenten, waarvan er een kan worden gezien als hoofddoelstelling of hoofdcomponent, terwijl de andere doelstelling of de andere component slechts ondergeschikt is, moet het overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), VWEU vast te stellen besluit op één materiële rechtsgrondslag worden gebaseerd, namelijk die welke vereist is voor de hoofddoelstelling of de hoofdcomponent dan wel de belangrijkste doelstelling of component.

Wanneer een beoogde handeling tegelijkertijd meerdere onlosmakelijk met elkaar verbonden doelstellingen of componenten heeft, zonder dat de ene ondergeschikt is aan de andere, moet een overeenkomstig artikel 218, lid 6, punt a), VWEU vast te stellen besluit bij wijze van uitzondering de verschillende desbetreffende rechtsgrondslagen als materiële rechtsgrondslag hebben.

3.3.2. Toepassing op het onderhavige geval

De beoogde handeling heeft doelstellingen en componenten op het gebied van energie en de gemeenschappelijke handelspolitiek. Deze elementen van de beoogde handeling zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden, zonder dat het ene ondergeschikt is aan het andere.

Het voorgestelde besluit heeft derhalve de volgende artikelen als materiële rechtsgrondslag: artikel 194, lid 2, en artikel 207, lid 4, eerste alinea, VWEU.

3.4. Conclusie

De rechtsgrondslag voor het voorgestelde besluit is artikel 194, lid 2, en artikel 207, lid 4, eerste alinea, VWEU, in samenhang met artikel 218, lid 6, punt a), v), VWEU.

Voorstel voor een

BESLUIT VAN DE RAAD

betreffende de terugtrekking van de Unie uit het Verdrag inzake het Energiehandvest

DE RAAD VAN DE EUROPESE UNIE,

Gezien het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, en met name artikel 194, lid 2, en artikel 207, lid 4, eerste alinea, in samenhang met artikel 218, lid 6, tweede alinea, punt a), v),

Gezien het voorstel van de Europese Commissie,

Gezien de goedkeuring van het Europees Parlement⁷,

Overwegende hetgeen volgt:

- (1) Het Verdrag inzake het Energiehandvest (“de overeenkomst”) is bij Besluit 98/181/EG, EGKS, Euratom van de Raad en de Commissie⁸ door de Unie gesloten 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 Parijs⁹, 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 Unie er echter niet in een gemeenschappelijk standpunt over de modernisering van de overeenkomst te bereiken.
- (6) Bij gebrek aan een standpunt van de Unie kan de Conferentie over het Energiehandvest de gemoderniseerde overeenkomst niet goedkeuren. De huidige, niet-gemoderniseerde overeenkomst blijft daarom van toepassing op de Unie, 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 Unie zich uit de overeenkomst terugtrekken.

⁷ PB C ..., ..., blz. ... / Goedkeuring van ... (nog niet in het Publicatieblad bekendgemaakt).

⁸ 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).

⁹ PB L 282 van 19.10.2016, blz. 4.

- (8) Krachtens artikel 47, lid 1, van de overeenkomst kan een verdragsluitende partij de overeenkomst opzeggen door middel van een schriftelijke kennisgeving aan de depositaris van de overeenkomst, namelijk de Portugese Republiek [zie <https://publications.europa.eu/code/nl/nl-370100.htm>]. Krachtens artikel 47, lid 2, van de overeenkomst wordt een dergelijke terugtrekking van kracht één jaar na de datum waarop de depositaris de kennisgeving heeft ontvangen,

HEEFT HET VOLGENDE BESLUIT VASTGESTELD:

Artikel 1

De Unie trekt zich terug uit het Verdrag inzake het Energiehandvest.

Artikel 2

De Commissie zegt namens de Unie het Verdrag inzake het Energiehandvest op door middel van een schriftelijke kennisgeving overeenkomstig artikel 47, lid 1, van het Verdrag inzake het Energiehandvest.

Gedaan te Brussel,

Voor de Raad
De voorzitter