



Bruxelles, 7.7.2023
COM(2023) 447 final

2023/0273 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa al recesso dell'Unione dal trattato sulla Carta dell'energia

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente proposta riguarda la decisione di recesso dell'Unione dal trattato sulla Carta dell'energia, conformemente all'articolo 47 di tale trattato.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

2.1. Il trattato sulla Carta dell'energia

Il trattato sulla Carta dell'energia (ECT) è un accordo multilaterale in materia di scambi commerciali e investimenti applicabile al settore energetico, firmato nel 1994 ed entrato in vigore nel 1998. Contiene disposizioni sulla tutela degli investimenti, sugli scambi e sul transito di materiali e prodotti energetici e sui meccanismi di risoluzione delle controversie. Istituisce inoltre un quadro per la cooperazione internazionale nel settore dell'energia tra le 54 Parti contraenti. L'Unione europea è Parte contraente dell'ECT¹ insieme all'Euratom, a 26 Stati membri dell'UE (dall'8 maggio 2023)², al Giappone, alla Svizzera, alla Turchia e alla maggior parte dei paesi dei Balcani occidentali e dell'ex Unione sovietica, ad eccezione della Russia³ e della Bielorussia⁴.

2.2. Modernizzazione dell'ECT: esito del processo e stato dei lavori

Il trattato sulla Carta dell'energia non ha subito alcun aggiornamento sostanziale dagli anni novanta ed è diventato pertanto sempre più obsoleto. È anche uno dei trattati di investimento oggetto del maggior numero di controversie al mondo: gli Stati membri dell'UE sono il principale bersaglio dei ricorsi degli investitori, la maggior parte dei quali ha sede in altri paesi dell'UE. Di conseguenza nel novembre 2018 è stato avviato un processo di modernizzazione. La Conferenza della Carta dell'energia ha innanzitutto approvato un elenco di argomenti di discussione, principalmente per quanto riguarda le disposizioni relative alla tutela degli investimenti. L'UE ha quindi proposto di eliminare la tutela di cui godono gli investimenti nei combustibili fossili al fine di allineare l'ECT all'accordo di Parigi.

Dopo 15 cicli di negoziati multilaterali condotti tra luglio 2019 e giugno 2022, alla riunione straordinaria della Conferenza della Carta dell'energia del 24 giugno 2022 a Bruxelles è stato raggiunto un accordo di massima per concludere i negoziati.

La Commissione ritiene che l'esito dei negoziati sia in linea con il mandato ricevuto dal Consiglio.

Il testo riveduto dell'ECT e dei suoi allegati è stato sottoposto alla messa a punto giuridica e il 19 agosto 2022 i progetti di decisioni finali, contenenti i testi riveduti e le modalità di entrata in vigore (di seguito, collettivamente, il "pacchetto di modernizzazione"), sono stati condivisi con tutte le Parti contraenti, compresi l'UE, l'Euratom e tutti gli Stati membri dell'Unione che sono Parti contraenti dell'ECT.

¹ Decisione 98/181/CE, CECA, Euratom del Consiglio e della Commissione, del 23 settembre 1997, concernente la conclusione da parte delle Comunità europee del trattato sulla Carta dell'energia e del protocollo della Carta dell'energia sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati (GU L 69 del 9.3.1998, pag. 1).

² Tutti tranne l'Italia, che si è ritirata unilateralmente nel 2015. Nel dicembre 2022 anche la Francia, la Germania e la Polonia hanno avviato una procedura di recesso che li porterà ad uscire definitivamente dal trattato sulla Carta dell'energia entro il dicembre 2023.

³ La riunione straordinaria della Conferenza della Carta dell'energia del 24 giugno 2022 ha revocato alla Federazione russa lo status di osservatore.

⁴ La riunione straordinaria della Conferenza della Carta dell'energia del 24 giugno 2022 ha revocato alla Bielorussia lo status di osservatore e l'applicazione provvisoria dell'ECT.

Nell'intento di proporre l'adozione del "pacchetto di modernizzazione" alla 33^a riunione della Conferenza della Carta dell'energia del 22 novembre 2022, la Commissione aveva presentato due proposte di decisione, a norma rispettivamente dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e dell'articolo 101 del trattato Euratom, al fine di stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione e a nome dell'Euratom alla 33^a riunione della Conferenza della Carta dell'energia. Allo stesso tempo, aveva adottato una comunicazione in cui sottolineava la necessità di eliminare il rischio di conflitto tra i trattati e l'ECT interpretato da alcuni tribunali arbitrali che sostenevano che l'ECT si applicasse alle controversie intra-UE. Tale interpretazione, se confermata dagli organi giurisdizionali di un paese terzo, sfocerebbe di fatto in un conflitto giuridico, in quanto negli ordinamenti giuridici di paesi terzi circolerebbero lodi arbitrali che violano il diritto dell'Unione. Le proposte presentate al Consiglio lasciavano intendere che l'UE e l'Euratom sostenessero l'adozione del "pacchetto di modernizzazione" in occasione della 33^a riunione della Conferenza della Carta dell'energia. Tuttavia, nella riunione del COREPER del 18 novembre 2022 il Consiglio non le ha adottate a causa dell'astensione di una minoranza di blocco composta da quattro Stati membri (Germania, Francia, Spagna e Paesi Bassi). Di conseguenza, il "pacchetto di modernizzazione" è stato depennato dall'ordine del giorno della 33^a riunione della Conferenza della Carta dell'energia e la modernizzazione del trattato sulla Carta dell'energia non è stata adottata. Nel frattempo il trattato attuale non modernizzato continua ad applicarsi all'UE, all'Euratom e a tutti gli Stati membri che sono Parti dell'ECT nelle loro relazioni con altre Parti contraenti. Proseguono inoltre senza interruzione i procedimenti volti a ottenere e dare esecuzione a lodi emessi da tribunali presumibilmente istituiti a norma dell'articolo 26 dell'ECT nelle controversie intra-UE.

2.3. Situazione attuale e soluzione proposta

Senza una base decisionale, l'UE e l'Euratom non possono partecipare alle votazioni sull'adozione del pacchetto di modernizzazione in sede di Conferenza della Carta dell'energia. Di norma, quando vota in una conferenza dell'ECT, l'Unione dispone di un numero di voti pari al numero degli Stati membri che sono Parti contraenti del trattato. Se l'UE e l'Euratom non partecipano alla votazione, il quorum di voto della conferenza non è raggiunto e il pacchetto di modernizzazione non può essere adottato.

Al Consiglio non vi è maggioranza qualificata per le decisioni che autorizzano l'UE e l'Euratom a partecipare alle votazioni durante una riunione della Conferenza della Carta dell'energia per sostenere l'adozione del pacchetto di modernizzazione.

Ferma restando la questione dell'adozione del pacchetto di modernizzazione in sede di Conferenza della Carta dell'energia, l'entrata in vigore o l'applicazione provvisoria di un trattato modernizzato richiederebbe l'approvazione del Parlamento europeo, il quale ha chiaramente dichiarato di non sostenere la riforma del trattato e invita anzi l'UE e gli Stati membri a preparare un'uscita coordinata dall'ECT⁵.

Non esistono quindi canali giuridici e/o istituzionali per adottare l'ECT modernizzato in modo che produca effetti, condizione necessaria affinché l'UE rimanga Parte del trattato.

L'UE e gli Stati membri non intendono rimanere Parti contraenti dell'ECT attuale non modernizzato, perché non è in linea con il diritto e la politica dell'Unione in materia di investimenti né con gli obiettivi in materia di energia e clima.

Le disposizioni del trattato relative alla tutela degli investimenti, compreso il meccanismo di risoluzione delle controversie tra un investitore e uno Stato (ISDS), non sono conformi

⁵ Risoluzione del Parlamento europeo del 24 novembre 2022 sull'esito della modernizzazione del trattato sulla Carta dell'energia.

all'approccio dell'UE in materia. In particolare, l'ECT non modernizzato è incompatibile con il principio di autonomia del diritto dell'Unione, in quanto non include alcune delle garanzie individuate dalla Corte nel parere CETA per concludere che i lodi arbitrari non avrebbero "l'effetto di impedire alle istituzioni dell'Unione di funzionare conformemente al quadro costituzionale di quest'ultima"⁶.

Inoltre la tutela riservata ai combustibili fossili, alle condizioni sopra descritte e per un periodo illimitato, non è conforme agli obiettivi dell'UE definiti nel Green Deal europeo, nel piano REPowerEU o nella normativa europea sul clima, vale a dire: accelerare l'abbandono dei combustibili fossili per passare alle energie rinnovabili, conseguire una maggiore indipendenza energetica, garantire la sicurezza energetica dell'UE e, non da ultimo, rispettare l'impegno di ridurre le emissioni di almeno il 55 % entro il 2030 e di raggiungere la neutralità climatica entro il 2050.

Di conseguenza, il recesso dell'UE dall'ECT è l'unica soluzione percorribile.

3. BASE GIURIDICA

3.1. Natura e contenuto della proposta

La proposta della Commissione riguarda una decisione del Consiglio relativa al recesso dell'Unione dal trattato sulla Carta dell'energia, conformemente all'articolo 47, paragrafo 1, di tale trattato.

L'adozione di tale decisione da parte del Consiglio, previa approvazione del Parlamento europeo a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE, consentirebbe alla Commissione di notificare per iscritto al depositario del trattato sulla Carta dell'energia (ossia la Repubblica portoghese) il recesso dell'Unione dall'ECT a norma dell'articolo 47, paragrafo 1, del medesimo trattato.

A norma dell'articolo 47, paragrafo 2, ECT, il recesso dell'Unione prende effetto alla scadenza di un anno dalla data di ricevimento della notifica da parte del depositario, ovvero alla data successiva, eventualmente specificata nella notifica di recesso.

A norma dell'articolo 47, paragrafo 3, ECT, le disposizioni del trattato continuano ad applicarsi agli investimenti effettuati nell'Unione da investitori di altre Parti contraenti o nell'area di altre Parti contraenti da investitori dell'Unione, per un periodo di 20 anni a decorrere dalla data del recesso dell'Unione dall'ECT. L'articolo 47, paragrafo 3, non avrebbe **alcun impatto** sulle relazioni intra-UE, cui l'ECT — articolo 47, paragrafo 3, compreso — non si applica, non si è mai applicato e mai si applicherà. Tuttavia, come rilevato nella comunicazione sopra menzionata, esiste il rischio di un conflitto giuridico che è necessario eliminare. La Commissione resta del parere che la risposta appropriata consista nell'adottare uno strumento che sia un "accordo ulteriore intervenuto tra le parti circa l'interpretazione del trattato o l'attuazione delle disposizioni in esso contenute" ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, lettera a), della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati ("Convenzione di Vienna"), tra gli Stati membri, l'Unione e l'EURATOM. La Commissione proseguirà i negoziati sul testo di tale accordo che, una volta conclusi, saranno oggetto di una proposta per la conclusione dell'accordo ulteriore a nome dell'Unione e dell'EURATOM. La codificazione dell'interpretazione dell'UE e dei suoi Stati membri in un trattato separato (cosa resa possibile dalla natura bilaterale degli obblighi) è tanto più urgente in assenza di una modernizzazione dell'ECT, che avrebbe integrato nel testo stesso e tramite una clausola volta a garantire "maggiore certezza" l'intesa tra tutte le Parti contraenti secondo cui l'articolo 26 ECT non si applica all'interno dell'UE.

⁶ Parere 1/17, punti da 152 a 161.

3.2. Base giuridica procedurale

3.2.1. Principi

La decisione dell'Unione di denunciare un accordo internazionale e da questo recedere deve essere adottata sulla stessa base giuridica e secondo la medesima procedura della decisione relativa alla conclusione di tale accordo a nome dell'Unione. Pertanto la denuncia del trattato sulla Carta dell'energia da parte dell'Unione e il relativo recesso richiedono l'adozione di una decisione del Consiglio basata sull'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.

A norma dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE, "*Il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. Tranne quando l'accordo riguarda esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune, il Consiglio adotta la decisione di conclusione dell'accordo: a) previa approvazione del Parlamento europeo nei casi seguenti: [...] v) accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo.*"

3.2.2. Applicazione al caso concreto

Il trattato sulla Carta dell'energia non è un accordo riguardante esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune. È invece un accordo riguardante materie alle quali si applica la procedura legislativa ordinaria. Pertanto la sua conclusione da parte dell'Unione richiederebbe una decisione del Consiglio previa approvazione del Parlamento europeo a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.

La decisione dell'Unione di denunciare il trattato sulla Carta dell'energia e da questo recedere deve essere adottata sulla stessa base giuridica e secondo la medesima procedura della decisione relativa alla conclusione di tale accordo a nome dell'Unione.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.

3.3. Base giuridica sostanziale

3.3.1. Principi

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

Riguardo a un atto previsto che persegua contemporaneamente più finalità o abbia più componenti tra loro inscindibili, di cui nessuna sia accessoria rispetto alle altre, la base giuridica sostanziale della decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE deve includere, in via eccezionale, le varie basi giuridiche corrispondenti.

3.3.2. Applicazione al caso concreto

L'atto previsto ha finalità e parti costitutive riguardanti il settore dell'energia e la politica commerciale comune. Tali elementi dell'atto previsto sono tra loro inscindibili e nessuno di essi è accessorio rispetto agli altri.

La base giuridica sostanziale della decisione proposta comprende pertanto le seguenti disposizioni: articolo 194, paragrafo 2, e articolo 207, paragrafo 4, primo comma, TFUE.

3.4. Conclusioni

La base giuridica della decisione proposta deve quindi essere costituita dall'articolo 194, paragrafo 2, e dall'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), punto v), TFUE.

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa al recesso dell'Unione dal trattato sulla Carta dell'energia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 194, paragrafo 2, e l'articolo 207, paragrafo 4, primo comma, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 6, secondo comma, lettera a), punto v),

vista la proposta della Commissione europea,

vista l'approvazione del Parlamento europeo⁷,

considerando quanto segue:

- (1) Con decisione 98/181/CE, CECA, Euratom del Consiglio e della Commissione⁸ l'Unione ha concluso il trattato sulla Carta dell'energia ("accordo"), che è entrato in vigore il 16 aprile 1998.
- (2) Il trattato sulla Carta dell'energia non ha subito alcun aggiornamento sostanziale dagli anni novanta ed è diventato pertanto sempre più obsoleto.
- (3) Nel 2019 le Parti contraenti dell'accordo avevano avviato negoziati tesi a modernizzarlo onde allinearli ai principi dell'accordo di Parigi⁹ e ai requisiti dello sviluppo sostenibile e della lotta contro i cambiamenti climatici, nonché alle norme moderne che disciplinano la tutela degli investimenti.
- (4) Le Parti contraenti hanno concluso i negoziati il 24 giugno 2022. L'adozione dell'esito negoziato era prevista in occasione della 33^a riunione della Conferenza della Carta dell'energia del 22 novembre 2022.
- (5) Prima di tale riunione, l'Unione non era riuscita a trovare una posizione comune sulla modernizzazione dell'accordo.
- (6) Senza una posizione dell'Unione, la Conferenza della Carta dell'energia non è in grado di adottare l'accordo modernizzato. L'accordo attuale non modernizzato continua ad applicarsi all'Unione, benché non sia in linea con il diritto e la politica dell'Unione in materia di investimenti, compreso in particolare il principio di autonomia del diritto dell'UE, né con gli obiettivi in materia di energia e clima.
- (7) In assenza di alternative è pertanto necessario che l'Unione receda dall'accordo.
- (8) A norma dell'articolo 47, paragrafo 1, dell'accordo, una Parte contraente può notificare per iscritto il proprio recesso dall'accordo al depositario di quest'ultimo, vale a dire la Repubblica portoghese [*cfr. <https://publications.europa.eu/code/it/it-370100.htm>*]. A

⁷ GU C ... del ..., pag. ... / approvazione del ... (non ancora pubblicata nella Gazzetta ufficiale).

⁸ Decisione 98/181/CE, CECA, Euratom del Consiglio e della Commissione, del 23 settembre 1997, concernente la conclusione da parte delle Comunità europee del trattato sulla Carta dell'energia e del protocollo della Carta dell'energia sull'efficienza energetica e sugli aspetti ambientali correlati (GU L 69 del 9.3.1998, pag. 1).

⁹ GU L 282 del 19.10.2016, pag. 4.

norma dell'articolo 47, paragrafo 2, dell'accordo, il recesso prende effetto alla scadenza di un anno dalla data di ricevimento della notifica da parte del depositario,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

L'Unione recede dal trattato sulla Carta dell'energia.

Articolo 2

La Commissione, a nome dell'Unione, notifica per iscritto, a norma dell'articolo 47, paragrafo 1, del trattato sulla Carta dell'energia, il recesso dell'Unione da detto trattato.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*