



Bruxelles, 7.7.2023
COM(2023) 446 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**che approva il recesso della Comunità europea dell'energia atomica dal trattato sulla
Carta dell'energia**

RELAZIONE

1. OGGETTO DELLA PROPOSTA

La presente raccomandazione riguarda la decisione di recesso dell'Euratom dal trattato sulla Carta dell'energia, conformemente all'articolo 47 di tale trattato, ed è proposta contestualmente alla proposta della Commissione relativa al recesso dell'Unione dal trattato sulla Carta dell'energia, conformemente all'articolo 47 di tale trattato.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

• 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'Euratom è Parte contraente dell'ECT¹ insieme all'Unione europea, 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.

• 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

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.

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.

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 dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e dell'articolo 101 del trattato Euratom, al fine di stabilire la posizione da adottare a nome dell'UE 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.

- **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 votano in una conferenza dell'ECT, l'UE e l'Euratom dispongono 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/Euratom rimanga Parte del trattato.

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

L'UE/Euratom 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, compresi i meccanismi di risoluzione delle controversie tra un investitore e uno Stato (ISDS), non sono conformi 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 arbitrali 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 e dell'Euratom dall'ECT è l'unica soluzione percorribile.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

• Natura e contenuto della proposta

La proposta della Commissione riguarda una decisione del Consiglio che approva il recesso dell'Euratom dal trattato sulla Carta dell'energia, conformemente all'articolo 47, paragrafo 1, di tale trattato (contestualmente al recesso dell'UE).

L'adozione di tale decisione da parte del Consiglio consentirebbe alla Commissione di portare a termine il processo adottando la decisione relativa alla conclusione del recesso dell'Euratom e autorizzando il membro della Commissione a notificare per iscritto al depositario del trattato sulla Carta dell'energia (ossia la Repubblica portoghese) il recesso dell'Euratom dall'ECT a norma dell'articolo 47, paragrafo 1, del medesimo trattato.

A norma dell'articolo 47, paragrafo 2, ECT, il recesso dell'Euratom 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'Euratom da investitori di altre Parti contraenti o nell'area di altre Parti contraenti da investitori dell'Euratom, per un periodo di 20 anni a decorrere dalla data del recesso dell'Euratom 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

⁶ Parere 1/17, punti da 152 a 161.

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.

- **Base giuridica**

Principi

Ai sensi dell'articolo 101 del trattato Euratom, in particolare del primo e del secondo comma, *"Nell'ambito della sua competenza, la Comunità può impegnarsi mediante la conclusione di accordi o convenzioni con uno Stato terzo, una organizzazione internazionale o un cittadino di uno Stato terzo. Tali accordi o convenzioni sono negoziati dalla Commissione secondo le direttive del Consiglio e sono conclusi dalla Commissione con l'approvazione del Consiglio, che delibera a maggioranza qualificata"*.

Applicazione al caso concreto

L'Euratom ha aderito al trattato sulla Carta dell'energia sulla base dell'articolo 101 del trattato Euratom. Una decisione dell'Euratom di denuncia e di recesso da un accordo internazionale rientra nell'esercizio dello stesso potere conferito da detto articolo. La decisione deve quindi essere adottata sulla medesima base giuridica e secondo la medesima procedura della decisione relativa alla conclusione di detto accordo a nome dell'Euratom. Pertanto la denuncia del trattato sulla Carta dell'energia da parte dell'Euratom e il relativo recesso richiedono l'adozione di una decisione del Consiglio e di una decisione della Commissione sulla conclusione sulla base dell'articolo 101, secondo comma, del trattato Euratom.

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che approva il recesso della Comunità europea dell'energia atomica dal trattato sulla Carta dell'energia

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, in particolare l'articolo 101, secondo comma,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Con decisione 98/181/CE, CECA, Euratom del Consiglio e della Commissione⁷ la Comunità europea dell'energia atomica 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 Parigi⁸ 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, la Comunità non era riuscita a trovare una posizione comune sulla modernizzazione dell'accordo.
- (6) Senza una posizione della Comunità, la Conferenza della Carta dell'energia non è in grado di adottare l'accordo modernizzato. L'accordo attuale non modernizzato continua ad applicarsi alla Comunità, 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 opportuno che la Comunità receda dall'accordo. A norma dell'articolo 101, secondo comma, del trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, la decisione di recesso è adottata dalla Commissione previa approvazione del Consiglio. È pertanto necessario adottare una decisione che approvi il recesso della Comunità dall'accordo,

⁷ 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).

⁸ GU L 282 del 19.10.2016, pag. 4.

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È approvato il recesso della Comunità europea dell'energia atomica dal trattato sulla Carta dell'energia.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*