

Vergaderjaar 2022–2023

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 3767

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR KLIMAAT EN ENERGIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 september 2023

Op 7 juli 2023 publiceerde de Europese Commissie (hierna: de Commissie) een voorstel voor een Raadsbesluit voor opzegging door de Europese Unie van het Energiehandvestverdrag (Energy Charter Treaty; ECT)¹ (hierna: Raadsbesluit ECT-opzegging EU) en een Aanbeveling van de Commissie voor een Raadsbesluit om in te stemmen met een opzegging door Euratom van het ECT² (hierna: Aanbeveling ECT-opzegging Euratom). In deze brief ontvangt u, mede namens de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, een appreciatie van deze voorstellen. Deze brief vervangt het reguliere BNC-fiche vanwege de korte termijn waarbinnen Europese besluitvorming mogelijk plaats kan vinden.

Tevens publiceerde de Commissie twee Commissiebesluiten die zien op de intrekking van twee voorstellen voor Raadsbesluiten omtrent het standpunt van de EU en Euratom tijdens de ECT Ministeriële Conferentie (hierna: Conferentie) van 22 november 2022. Deze besluiten worden niet van een appreciatie voorzien omdat de Raad geen rol heeft in de zelfstandige beslissing van de Commissie om haar voorstellen in te trekken.

Inhoud Commissie voorstellen

U bent in Kamerstuk 21 501-33, nr. 949 geïnformeerd over het kabinetsbesluit om het onderhandelingsakkoord niet te steunen dat op 24 juni 2022 werd bereikt over de modernisering van het ECT tussen alle 53 verdragspartijen.

Met het voorstel van de Commissie voor een Raadsbesluit voor ECT-opzegging door de EU en de Aanbeveling van de Commissie voor

¹ COM (2023) 447.

² COM (2023) 446.

een Raadsbesluit voor ECT-opzegging door Euratom stelt de Commissie een gecoördineerde opzegging door de Unie en Euratom van het ECT voor. De reden voor dit voorstel is het ontbreken van een gekwalificeerde meerderheid binnen de EU voor de voorstellen ten aanzien van de modernisering waardoor de Unie en Euratom geen positie kunnen innemen ten aanzien van de modernisering. Zonder het standpunt van de Unie is er onvoldoende steun vanuit de ECT-verdragspartijen voor het aannemen van het moderniseringsakkoord. Hierdoor zijn de ECT-verdragspartijen, inclusief de Unie en haar lidstaten op dit moment nog steeds gebonden aan het huidige niet-gemoderniseerde Verdrag.

Aangezien de huidige (niet-gemoderniseerde) verdragstekst niet in lijn is met de Europese energie- en klimaatdoelstellingen³ zoals gedefinieerd in de Europese Green Deal, het REPowerEU-plan en het Parijs Akkoord, stelt de Commissie voor dat de EU en Euratom zich op een gecoördineerde wijze terugtrekken uit het ECT. De Commissie noemt verder in de toelichting dat het ECT onverenigbaar is met het beginsel van autonomie van het Unierecht. Om de bovengenoemde redenen is opzegging door de EU en Euratom volgens de Commissie de enige beschikbare oplossing.

Appreciatie Commissievoorstellen en Nederlandse inzet

Het kabinet is positief over de voorstellen van de Commissie. Het kabinet heeft al eerder aangekondigd om het ECT op te zullen zeggen omdat de moderniseringsvoorstellen niet voldoende in lijn zijn met de Nederlandse inzet⁴ op het gebied van duurzaamheid en energie- en klimaatdoelstellingen. De voorstellen zijn ook in lijn met het streven van het kabinet om gecoördineerd uit het ECT te stappen. In de motie van het lid Teunissen van 22 juni 2022 werd het kabinet opgeroepen zich aan te sluiten bij de oproep van Spanje om in EU-verband gecoördineerd uit het ECT te stappen⁵.

In de appreciatie van de moderniseringsvoorstellen heeft het kabinet destijds geconcludeerd dat hoewel de moderniseringsvoorstellen een verbetering zijn ten opzichte van de huidige tekst van het ECT, het behaalde resultaat onvoldoende ambitieus is. Het voornaamste bezwaar is dat de modernisering onvoldoende recht doet aan de duurzaamheidsdoelstellingen en voor Nederland onvoldoende in lijn is met de Nederlandse en Europese doelen die voortvloeien uit het klimaatakkoord van Parijs. Zo creëert de gemoderniseerde tekst geen nieuwe duurzaamheidsverplichtingen terwijl dit wel de EU-inzet was. Het gemoderniseerde ECT herbevestigt enkel bestaande duurzaamheidsverplichtingen en blijft daarmee achter bij bepalingen in andere verdragen, zoals de Brede Economische en Handelsovereenkomst tussen Canada en de Europese Unie (CETA). Bovendien blijven investeringen in de fossiele sector ook onder het gemoderniseerde – specifiek op de energie sector gerichte – ECT buiten de EU beschermd.

EU-krachtenveld

Op 5 september zal de Commissie een eerste presentatie geven over haar voorstellen aan de EU-lidstaten. Het is nog niet bekend wanneer de onderhandelingen over de voorstellen zullen beginnen. Hierdoor is het krachtenveld ten aanzien van de nieuwe voorstellen slechts op grote lijnen

³ Deze doelstellingen richten zich o.a. op het realiseren van 55% broeikasgasreductie in 2030 ten opzichte van 1990, het vergroten van het aandeel hernieuwbare energie naar 42,5% in 2030 en het vergroten van de energiezekerheid van de EU.

⁴ Kamerstuk 21 501-33, nr. 977.

⁵ Kamerstuk 21 501-33, nr. 940.

bekend. Naar verwachting zullen in ieder geval de lidstaten die hebben aangegeven het ECT op te zullen zeggen of al hebben opgezegd, de Commissievoorstellen steunen. Dit zijn naast Nederland ook Frankrijk, Duitsland, Polen, Spanje, Slovenië, Luxemburg, Ierland en Denemarken. Italië is sinds 2016 geen partij meer van het ECT. Er is op dit moment ook nog een aantal lidstaten die het ECT niet willen opzeggen. EU-opzegging van het ECT vereist (minimaal) een gekwalificeerde meerderheid binnen de Raad.

Het Europees Parlement heeft in een aangenomen resolutie aangegeven voorstander te zijn van gecoördineerd opzeggen door zowel de Europese Unie, haar lidstaten en Euratom⁶.

Juridische aspecten van de voorstellen

Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de bevoegdheid voor de voorstellen voor opzegging van het ECT is positief. Het voorstel voor een Raadsbesluit voor opzegging door de EU is gebaseerd op artikel 194(2) en artikel 207(4) VWEU, in samenhang met artikel 218(6)(a)(v) VWEU. De aanbeveling voor een Raadsbesluit ter goedkeuring van opzegging door Euratom is gebaseerd op artikel 101 van het Euratom Verdrag. Een besluit tot opzegging van een internationale overeenkomst moet worden aangenomen op basis van dezelfde rechtsgrondslag en volgens dezelfde procedure als het besluit tot sluiting van deze overeenkomst.

Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie op grond van artikel 3, eerste lid, onder e) VWEU. Op het terrein van energie is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten op grond van artikel 4, tweede lid, onder i) VWEU. Op basis van artikel 3, tweede lid, VWEU, kunnen deze gedeelde interne bevoegdheden onder andere exclusief (extern) worden indien de te sluiten overeenkomst de gemeenschappelijke regels kan aantasten of de strekking ervan kan wijzigen.

Subsidiariteit

Niet van toepassing. De voorgestelde besluiten tot opzegging door de EU kunnen, gezien de aard ervan, enkel door de EU worden vastgesteld.

Proportionaliteit

Het oordeel van het kabinet ten aanzien van de proportionaliteit van het voorstel voor een Raadsbesluit tot opzegging door de EU en de grondhouding van het kabinet ten aanzien van de aanbeveling voor een Raadsbesluit tot opzegging door Euratom is positief. In het voorstel en de aanbeveling stelt de Commissie aan de Raad voor te besluiten dat de Unie en Euratom het ECT opzeggen. Om opzegging te realiseren is een besluit van de Raad noodzakelijk. Het doel van opzegging is om de spanning met de EU's energie- en klimaatdoelstellingen en tussen het ECT en het EU-investeringsbeleid en -recht op te heffen. Het voorgestelde optreden is geschikt om het doel te bereiken omdat de EU en Euratom door opzegging op termijn niet meer gebonden zullen zijn aan het ECT. Bovendien gaat het voorgestelde optreden niet verder dan noodzakelijk omdat eerder is gebleken dat minder ingrijpend optreden, te weten door modernisering van het ECT, niet haalbaar is.

⁶ EP Resolutie 24 november 2022, 2022/2934(RSP).

Financiële consequenties

Na de opzegging van het ECT zullen de investeringen die daarvoor zijn gedaan binnen de EU en Euratom nog 20 jaar beschermd blijven onder het ECT. Dat betekent dat na de opzegging nog steeds claims van de investeerders ingediend kunnen worden op basis van het ECT, met mogelijke financiële consequenties.

Regeldruk, geopolitieke gevolgen en concurrentiekracht

De Commissievoorstellen zullen niet tot extra regeldruk leiden. Het uitblijven van een EU-standpunt ten aanzien van de modernisering heeft tot onbegrip geleid bij de andere ECT-verdragspartijen. Het is noodzaak dat de EU snel duidelijkheid kan geven aan de andere ECT-verdragspartijen over de positie van de EU in het kader van het ECT. Wat dat betreft zijn het voorstel en de aanbeveling dus welkom.

De opzegging van het ECT betekent dat alle nieuwe investeringen, gedaan na de inwerkingtreding van de opzegging, niet meer onder het ECT beschermd zullen worden. Dit zou gevolgen kunnen hebben voor de concurrentiepositie van Europese investeerders in niet EU-landen die partij zijn bij het ECT. De mogelijke negatieve gevolgen van de opzegging voor Nederlandse investeerders in ECT-landen kunnen worden gemitigeerd door goed werkende rechtssystemen of bestaande bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten, die zich richten op het algehele investeringsklimaat.

Verhouding Commissievoorstellen tot de nationale opzegging van het ECT

Nederland heeft besloten het ECT op te zeggen. Naast de nationale opzegging van het ECT door Nederland is de inzet van het kabinet een gecoördineerde opzegging van het ECT door de EU. Voor opzegging door de EU zijn de Raadsbesluiten nodig waarvoor de voorstellen op dit moment op tafel liggen. Indien deze worden aangenomen en de EU het ECT opzegt, dan betekent dat dat Nederland op termijn niet meer via de Unie aan het ECT gebonden is. De goedkeuringsprocedure van de opzegging van het ECT voor Nederland loopt parallel aan het Europese proces. Het bovenstaande betekent dat de inzet van het kabinet is om ongeacht de ontwikkelingen in de EU, de opzegging van het ECT door Nederland door te zetten.

De Minister voor Klimaat en Energie,
R.A.A. Jetten