

Brüsszel, 2022.10.5.
COM(2022) 523 final

**A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A
TANÁCSNAK, VALAMINT A TAGÁLLAMOKNAK**

**a tagállamok, az Európai Unió és az Európai Atomenergia-közösség közötti, az Energia
Charta Egyezmény értelmezéséről szóló megállapodásról**

Bevezetés

Az Európai Unió, az Európai Atomenergia-közösség (a továbbiakban: Euratom) és 26 tagállam szerződő fele az Energia Charta Egyezménynek (a továbbiakban: az Egyezmény)¹. Számos választottbíróság úgy értelmezte az Egyezmény 26. cikkét, hogy az alkalmazandó az egyik uniós tagállam beruházója és egy másik tagállam közötti jogvitákra. Ennek során elutasították a Bizottságnak az első ilyen ügyben² és az eddigi összes hasonló ügyben képviselt ezzel ellentétes álláspontját.

Az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban: EUB) immár kötelező erejű és mérvadó módon megerősítette, hogy az Egyezmény 26. cikke szerinti, EU-n belüli választottbírószági eljárás összeegyeztethetetlen az uniós szerződésekkel³. Ugyanakkor következetes és csaknem egyhangú döntéshozatali gyakorlatukban a választottbíróságok továbbra is úgy vélik, hogy az Egyezmény 26. cikke alkalmazandó az EU-n belül⁴. Az EUB szerint minden ilyen választottbírószági határozatot az uniós joggal – és különösen az EUMSZ 267. és EUMSZ 344. cikkével – összeegyeztethetetlennek kell tekinteni. Az ilyen határozat tehát nem válhat ki joghatást, és így nem hajtható végre az általa megítélt kártérítés kifizetése érdekében⁵.

Az Energiaközösségről szóló szerződés 26. cikke rendelkezik az ICSID választottbírószági eljárás lehetőségéről. Ez magában hordozza annak kockázatát, hogy a harmadik országok elismerik és végrehajtják ezeket a választottbírószági határozatokat anélkül, hogy az uniós bíróságoknak lehetőségük lenne azokat semmisnek nyilvánítani. Az ICSID 54. cikke valójában egy egyszerűsített elismerési és végrehajtási mechanizmust hoz létre⁶. Az ausztrál bíróságok álláspontja szerint ez a mechanizmus nem teszi lehetővé, hogy valamely tagállam az érvényes választottbírószági megállapodás hiányára hivatkozzon előttük, miután a választottbírószág elutasította ezt az érvet⁷. Az ezzel kapcsolatos állásfoglalás iránti kérelem függőben van az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság bíróságai előtt is⁸. A választottbírák még az UNCITRAL vagy a stockholmi kereskedelmi kamara választottbírószági intézetének szabályai alapján is gyakran úgy döntenek, hogy a választottbírószág székhelyét az Európai Unión kívülre helyezik⁹, elkerülve ezáltal a tagállami bíróságok és tágabb értelemben az EUB általi felülvizsgálatot¹⁰.

¹ HL L 69., 1998., 26. o. Olaszország 2016. január 1-jei hatállyal kilépett az Egyezményből.

² Electrabel S.A. kontra Magyarország, ARB/07/19. sz. ICSID-ügy.

³ Moldovai Köztársaság kontra Komstroy ítélet, C-741/19, EU:C:2021:655.

⁴ A mai napig nem kevesebb, mint 31 választottbírószági határozat született, amelyek valamilyen módon megállapítják, hogy az Egyezmény 26. cikke alkalmazandó az EU-n belül. Az egyetlen kivétel a Green Power K/S és Obton A/S kontra Spanyol Királyság (SCC 2016/135. sz. ügy).

⁵ Romanian Air Traffic Services Administration (Romatsa) ítélet, C-333/19, még nem tették közzé, 42. és 43. pont, valamint a rendelkező rész.

⁶ Az Unió nevében eljáró Bizottság és az ilyen esetekkel szembesülő tagállamok ragaszkodnak ahhoz, hogy a bíróság először is állapítsa meg az érvényes választottbírószági megállapodás meglétét a joghatóság alóli mentesség általános nemzetközi szokásjogi elve alapján. Mindazonáltal az ICSID 54. cikkének ezen értelmezése vitatott.

⁷ Lásd az ausztrál szövetségi bíróság teljes ülésének 2021. február 1-jei részítéletét, Spanyol Királyság kontra Infrastructure Services Luxembourg S.à.r.l. [2021] FCAFC 3. A High Court of Australia előtt fellebbezés van folyamatban.

⁸ Az Egyesült Államok bíróságai az udvariasság elve alapján az eléjük terjesztett valamennyi folyamatban lévő ügyet felfüggesztették, amíg a Bíróság döntést nem hoz az Egyezmény 26. cikkének EU-n belüli alkalmazhatóságáról. A Komstroy ítélet óta folyamatban van a felfüggesztések megszüntetése, és ítéletek várhatók.

⁹ A Svájci Szövetségi Bíróság mindaddig elutasította három, az Unión belüli beruházásokra vonatkozóan hozott választottbírószági határozat semmissé nyilvánítását, lásd a Svájci Szövetségi Bíróság 2021. februári 23-i ítéletét az AES Solar et al. (PV Investors) kontra Spanyol Királyság ügyben hozott választottbírószági határozatról (PCA 2012-14. sz. ügy, hivatkozási szám: 4A 187/2020); 2020. február 7-i ítéletét a G.I.H.G. Limited, Natland Group Limited, Natland

Ezért fennáll a kockázata, hogy egyes választottbírók értelmezése miatt a Szerződések és az Egyezmény ütköznek egymással, ami – amennyiben azt egy harmadik ország bírósága megerősíti – de facto jogi kollíziót okoz, mivel az uniós jogot sértő választottbírói határozatok belekerülnének a harmadik országok jogrendjébe.

A Bíróság ítélkezési gyakorlata szerint a kollízió kockázata olyan jellegű, hogy a nemzetközi megállapodást összeegyeztethetlenné teszi az uniós joggal¹¹. A Bizottság véleménye szerint ahhoz, hogy az Egyezmény összeegyeztethető legyen a Szerződésekkel, a kollízió minden eshetőségét ki kell küszöbölni. Fontos továbbá, hogy a kockázatot a nemzetközi közjog szemszögéből kezeljék annak érdekében, hogy az elérje a kívánt hatást a választottbírók döntéshozatali gyakorlatára nézve. A Bizottság ezért úgy véli, hogy a megfelelő válasz egy olyan jogi aktus elfogadása, amely a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény 31. cikke (3) bekezdésének a) pontja értelmében „a részes felek között a szerződés értelmezésére vagy rendelkezéseinek alkalmazására vonatkozóan létrejött bármely utólagos megállapodásnak” minősül.

Ténybeli háttér

Az 1994-ben aláírt és 1998-tól hatályos Energia Charta Egyezmény az energiaágazatra vonatkozó kereskedelmi és beruházási megállapodás, amely 53 szerződő felet tömörít, köztük az EU-t, az EURATOM-ot és 26 uniós tagállamot¹². Az Egyezmény szabályokat állapít meg az energiatermékek kereskedelmére és tranzitjára, valamint az energetikai beruházások védelmére vonatkozóan.

Mivel az Egyezményt az 1990-es évek óta nem módosították lényeges mértékben, az egyre inkább elavulttá vált, miközben az EU jelentősen továbbfejlesztette a beruházásvédelemre vonatkozó anyagi jogi normákkal kapcsolatos megközelítését, amelyek az újabb megállapodások értelmében annak biztosítására hivatottak, hogy a beruházásvédelem ne befolyásolja a Bizottság szabályozáshoz való jogát. Az Egyezmény egyúttal a világ egyik legvitatottabb beruházási szerződésévé is vált: a beruházók követeléseinek fő célpontjai az uniós tagállamok, miközben a beruházók többség más uniós tagállamokban rendelkezik székhellyel.

A szerződő felek és a civil társadalom növekvő elégedetlensége miatt 2018 novemberében az EU és tagállamai által irányított korszerűsítési folyamat indult, amely főként a beruházásvédelmi normákra, valamint a fosszilis tüzelőanyagoknak nyújtott védelem korlátozására és a fenntartható fejlődés előmozdítására összpontosított.

Investment Group NV és Radiance Energy Holding S.A.R.L. kontra Cseh Köztársaság ügyben hozott választottbírói határozatról (PCA 2013-35. sz. ügy, hivatkozási szám: 4A_80/2018); valamint 2015. július 11-i ítéletét az EDF International S.A. kontra Magyarország ügyben hozott választottbírói határozatról (UNCITRAL ad hoc, hivatkozási szám: 4A_34/2015). Eljárási okokból azonban, és mivel a Cseh Köztársaság és Magyarország nem hivatkozott az Achmea ítéletre, ezen ítéletek egyike sem foglalkozik érdemben az Achmea ítélet joghatásainak kérdésével.

¹⁰ Bizonyos választottbírói ügyekben a választottbírák még azt követően is úgy döntöttek, hogy az EU-n kívülre helyezik át a székhelyüket, miután a Bizottság amicus curiae-ként történő beavatkozás iránti kérelmet nyújtott be: Antaris Solar GmbH és Dr. Michael Göde kontra Cseh Köztársaság, PCA 2014-01. sz. ügy, 2018. május 2-i választottbírói határozat, 38. pont (a választottbírók eredetileg Párizsban létesített székhelyet, miután a Cseh Köztársaság megerősítette, hogy nincs kifogása az Achmea-ügyben hozott ítélet alapján, majd Genfben helyezte át székhelyét a Bizottság amicus curiae-ként történő meghallgatásának engedélyezését jóváhagyó végzésben).

¹¹ Bizottság kontra Németország ítélet, C-249/06, EU:C:2009:119., 42. pont; Bizottság kontra Ausztria ítélet, C-205/06, EU:C:2009:118, 42. pont; illetve hasonlóképpen, Bizottság kontra Finnország ítélet, C-118/07, EU:C:2009:715., 33. pont. Lásd Bizottság kontra Belgium (Open Skies) ítélet, C-471/98, EU:C:2002:628, 137–142. pont.

¹² Olaszország 2015-ben kilépett az Egyezményből.

A tárgyalásokra 2019 és 2022 között került sor. 2022. június 24-én „elvi megállapodás” született a korszerűsített Energia Charta Egyezmény tervezetéről. Ennek alkalmával a tagállamok, az Európai Unió és az Euratom arról tájékoztatták az Egyezmény többi szerződő felét, hogy utólagos megállapodást kívánnak kötni az Energia Charta Egyezmény értelmezéséről. 2022. november 22-én az Energia Charta Konferencia (a továbbiakban: a Konferencia) felkérést kap arra, hogy hivatalosan hagyja jóvá az Energia Charta Egyezménynek és mellékleteinek megtárgyalt módosításait.

A korszerűsített Egyezmény egy koherens és naprakész keret létrehozásával elősegíti majd a fenntartható beruházásokat az energiaágazatban. Jobbiztonságot teremt azáltal, hogy magas szintű beruházásvédelmet biztosít, miközben tükrözi a tiszta energiára való átállás céljait, és hozzájárul a Párizsi Megállapodás célkitűzéseinek eléréséhez.

Az Egyezmény olyan beruházásvédelmet fog nyújtani, amely tükrözi az EU által a közelmúltban kötött kereskedelmi és beruházási megállapodásokra vonatkozóan kidolgozott megreformált és korszerűsített normákat, és biztosítja a kormányok számára az ahhoz való joguk megőrzését, hogy megvalósítsák közpolitikai célkitűzéseiket, többek között az éghajlatváltozás mérséklésével és az ahhoz való alkalmazkodással kapcsolatban. Az Egyezmény hozzájárul majd az EU éghajlatpolitikai célkitűzéseinek eléréséhez. A korszerűsített Egyezmény azt is lehetővé teszi a szerződő felek – köztük az EU és az Euratom – számára, hogy kizárják a fosszilis tüzelőanyagokkal kapcsolatos új beruházásokat a beruházásvédelemből, és fokozatosan megszüntessék a meglévő beruházások védelmét.

Végezetül a korszerűsített Egyezmény az egyértelműség érdekében tartalmaz egy olyan záradékot, amely megerősíti, hogy egy regionális gazdasági integrációs szervezetben – az EU-hoz hasonlóan – tagsággal rendelkező szerződő fél beruházója nem nyújthat be beruházó és állam közötti vitarendezési (ISDS) követelést az ugyanazon regionális gazdasági integrációs szervezetben tagsággal rendelkező másik szerződő féllel szemben.

Jogi háttér

Az Achmea-ügyben hozott ítéletében¹³ az EUB megállapította, hogy az Európai Unió tagállamai között megkötött nemzetközi megállapodásokban a beruházó és állam közötti választottbírósi eljárásra vonatkozó rendelkezések ellentétesek az uniós Szerződésekkel, és ezen összeegyeztethetlenség miatt nem alkalmazhatók azt követően, hogy az EU-n belüli kétoldalú beruházási megállapodás részes felei közül az utolsó az Európai Unió tagállamává vált. Ugyanezen elveket alkalmazva a Bíróság a Komstroy-ügyben hozott ítéletében¹⁴ úgy ítélte meg, hogy a Egyezmény 26. cikke (2) bekezdésének c) pontját úgy kell értelmezni, hogy az nem alkalmazandó valamely tagállam és egy másik tagállam beruházója közötti, az utóbbi által az első tagállamban eszközölt beruházással kapcsolatos jogvitákra. Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az EUB ítéletei ex tunc hatállyal alkalmazandók¹⁵. A PL Holdings-ügyben¹⁶ az EUB elutasította az Achmea ítélet alkalmazásának időbeli korlátozására irányuló kérelmet. A Romatsa-ügyben¹⁷ az EUB kimondta, hogy az e megállapítások megsértésével hozott, EU-n belüli választottbírósi

¹³ Achmea ítélet, C-284/16, EU:C:2018:158.

¹⁴ A 3. lábjegyzetben hivatkozott ítélet.

¹⁵ Vent de Colère ítélet, C-262/12, EU:C:2013:851, 39. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat. Ez az elv általában a nemzetközi bíróságok határozataival kapcsolatban is állandó ítélkezési gyakorlat:

Access to German Minority Schools in Upper Silesia, 1931 P.C.I.J., A/B sorozat, 40. szám, 19. pont.

¹⁶ PL Holdings ítélet, C-109/20, EU:C:2021:875.

¹⁷ Romanian Air Traffic Services Administration (Romatsa) ítélet, C-333/19, még nem tették közzé, 44. pont, valamint a rendelkező rész.

határozatokat – beleértve az ICSID-ítéleteket is – hatályon kívül kell helyezni, és ezért azok semmi esetre sem hajthatók végre annak érdekében, hogy a kedvezményezettek hozzáférjenek az ilyen határozatok által megítélt kártérítéshez.

Az elfogadás folyamata

Az Energia Charta Konferencia 2022. november 22-i 33. ülésén várhatóan négy határozatot hoz az Energia Charta Egyezmény korszerűsítésével kapcsolatban. Ezeket a döntéseket egyidejűleg hozzák meg, és céljuk a következő: (1) az Energia Charta Egyezmény szövegéhez javasolt módosítások elfogadása (CC 760); (2) az Energia Charta Egyezmény mellékletei javasolt módosításainak és változtatásainak jóváhagyása (CC 761); (3) az egyetértési megállapodások, nyilatkozatok és határozatok javasolt módosításainak jóváhagyása (CC 762); és (4) az Energia Charta Egyezmény módosított szövegének hatálybalépéséről és ideiglenes alkalmazásáról, valamint az Egyezmény mellékleteinek változtatásairól/módosításairól szóló határozat jóváhagyása (CC 763). Ezekről a határozatokról egyhangú szavazással döntenek. Ha a szavazás sikeres, azaz egyik szerződő fél sem emel kifogást, az Energia Charta Egyezmény korszerűsítésére vonatkozó határozatokat az Energia Charta Konferencia által elfogadottnak kell tekinteni. Ez az elfogadás a reformcsomag különböző elemeinek megerősítésére, ideiglenes alkalmazására és esetleges hatálybalépésére irányuló további folyamatokat fog elindítani.

Ezzel összefüggésben a Bizottság az EUMSZ 218. cikkének (9) bekezdése alapján tanácsi határozatra irányuló javaslatot terjeszt elő az Unió által a Charta Konferencián képviselendő álláspont meghatározásáról, az Energia Charta Egyezmény korszerűsítésével kapcsolatos négy határozat támogatása és jóváhagyása érdekében. A Bizottság ezzel párhuzamosan javaslatot tesz az Európai Atomenergia-közösséget létrehozó szerződés 101. cikkének (2) bekezdése szerinti tanácsi határozatra is, amelyben javasolja, hogy az Euratom nevében ugyanezt az álláspontot alakítsák ki.

Az EU és tagállamai mindig is úgy vélték, hogy az Energia Charta Egyezmény teljes egészében nem alkalmazandó az EU-n belül. Tekintettel a választottbíróságok ezzel ellentétes álláspontjára, az Energia Charta Egyezmény és az EU-Szerződések közötti esetleges kollízió kockázatának kezelésére van szükség, és ezt a kérdést egy hivatalos nemzetközi megállapodásban kell tisztázni. Ez a közlemény, amelyet a Bizottság az előző bekezdésben említett, a Tanácshoz intézett két javaslatával egyidejűleg ad ki, tárgyalási folyamatot kíván kezdeményezni a tagállamok, az Európai Unió és az Euratom közötti, az Energia Charta Egyezmény értelmezéséről szóló utólagos megállapodásról, mely megállapodás előzetes tárgyalási tervezete e közleményhez csatolva található és annak szerves részét képezi. A tárgyalások lezárását követően a Bizottság javaslatot tesz az utólagos megállapodásnak az Unió és az Euratom nevében történő megkötésére. Míg az említett megállapodás egy külön szerződésben fogja kodifikálni az EU és tagállamai értelmezését (ami a kötelezettségek kétoldalú jellege miatt lehetséges), az Energia Charta Egyezmény korszerűsítése magában a szövegben és egy „egyértelműsítő” záradék révén beágyazódik az összes szerződő fél által képviselt értelmezésbe, miszerint az Egyezmény 26. cikke nem alkalmazandó az EU-n belül. Mindkét elem hozzá fog járulni a kétértelműség megszüntetéséhez, és kiküszöböli az Egyezmény alapján az EU-n belül folytatott választottbíróági eljárásokkal kapcsolatos jelenlegi vagy jövőbeli kockázatokat, a szükséges jogbiztonság biztosítása mellett.

Következtetés

Fentiek fényében a Bizottság úgy véli, hogy a tagállamok, az Európai Unió és az Euratom közötti, az Energia Charta Egyezmény értelmezéséről szóló utólagos megállapodás a nemzetközi jog által írált legmegfelelőbb eszköz az Energia Charta Egyezmény és a Szerződések közötti kollízió

kockázatának megszüntetésére. A megállapodásnak tartalmaznia kell különösen annak megerősítését, hogy az Energia Charta Egyezmény soha nem volt és a jövőben sem lesz alkalmazandó az EU-n belül, hogy az Energia Charta Egyezmény nem szolgálhat a választottbíróági eljárások alapjául, és hogy a hatályvesztésre vonatkozó rendelkezés nem alkalmazandó. A megállapodásnak meg kell határoznia továbbá a tagállamok kötelezettségeit arra az esetre, ha az Egyezmény 26. cikke alapján benyújtott kérelem alapján választottbíróági eljárásban vesznek részt. Tekintettel az ilyen utólagos megállapodásnak tulajdonított visszaható hatályra, az a folyamatban lévő jogvitákra is alkalmazandó lenne.

E közlemény tartalmazza a megállapodás tervezetét, amely a megbeszélések alapjául szolgál.