



Brüssel, den 14.5.2019
COM(2019) 231 final

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

**über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Modernisierung des
Vertrags über die Energiecharta**

BEGRÜNDUNG

1. KONTEXT DES VORSCHLAGS

• Gründe und Ziele des Vorschlags

Der Vertrag über die Energiecharta (im Folgenden „ECV“) ist eine plurilaterale Übereinkunft zu Handel und Investitionen im Energiebereich. Er wurde im Dezember 1994 von der EU unterzeichnet und trat im April 1998 für die EU in Kraft. Bislang traten dem ECV zweiundfünfzig Staaten sowie die EU und Euratom bei. Die EU-Mitgliedstaaten¹ machen etwa die Hälfte der Mitglieder der Energiechartakonferenz sowie der Vertragsparteien des ECV aus.

Der ECV wurde ursprünglich als Rahmen für die internationale Zusammenarbeit zwischen europäischen Ländern und anderen Industrieländern mit dem Ziel eingerichtet, das Energiepotenzial der mittel- und osteuropäischen Länder zu entwickeln und die Sicherheit der Energieversorgung der EU zu gewährleisten.

Die wichtigsten Bestimmungen des Vertrags betreffen den Investitionsschutz, den Handel mit Primärenergieträgern und Energieerzeugnissen, den Transit und die Streitbeilegung.

Die (meisten) Bestimmungen des ECV wurden seit den 1990er Jahren unverändert beibehalten. Daraus ergab sich insbesondere im Zusammenhang mit den Bestimmungen des ECV über den Investitionsschutz ein Problem, denn diese entsprechen nicht den modernen Standards, wie sie dem reformierten Ansatz der EU im Bereich des Investitionsschutzes zugrunde liegen. Diese veralteten Bestimmungen sind in Anbetracht der aktuellen Herausforderungen nicht mehr tragfähig und nicht mehr angemessen; noch dazu ist der Vertrag die Investitionsübereinkunft mit den meisten Streitfällen weltweit.²

Angesichts der zunehmenden rechtlichen und politischen Bedenken gegen den ECV schlug das Sekretariat der Energiecharta eine Modernisierung des ECV vor. Zur Vorbereitung der Modernisierung reichten die ECV-Vertragsparteien Themenvorschläge ein: dem Standpunkt der EU zufolge sollte es um die Modernisierung der Investitionsschutzstandards gehen; andere Vertragsparteien sprachen sich für die Aufnahme von Bestimmungen zu Aspekten wie Transit, Streitbeilegung, Organisation der regionalen Wirtschaftsintegration (regional economic integration organisation – REIO) oder Vorinvestitionsphase („pre-investment“) aus. Im Zuge des Prozesses nutzte das Sekretariat der Energiecharta die Gelegenheit und schlug vor, sich auch mit der Frage obsoleter Bestimmungen zu befassen.

Die Liste der Themen für die Modernisierung wurde am 27. November 2018 von der Energiecharta-Ministerkonferenz angenommen und umfasst (vor allem) Bestimmungen zum Investitionsschutz und damit verbundene Begriffsbestimmungen, Schutzbestimmungen für die Vorinvestitionsphase, Transit, REIO, Bestimmungen zur Streitbeilegung und Behandlung obsoleter ECV-Bestimmungen.

¹ Italien trat mit Wirkung vom 1. Januar 2016 von dem Vertrag zurück, behält bei der Energiechartakonferenz aber den Status eines Beobachters. Die Abstimmungsregeln sehen vor, dass die EU/Euratom in Angelegenheiten, in denen die EU/Euratom zuständig ist, so viele Stimmen hat wie Mitglieder.

² Die UNCTAD hat insgesamt 121 Investitionsstreitigkeiten im Zusammenhang mit dem ECV verzeichnet. Da ein Schiedsgerichtsverfahren vertraulich behandelt werden kann (keine Meldepflicht oder Transparenzpflicht im Rahmen des ECV), dürfte die tatsächliche Zahl höher liegen.

- **Kohärenz mit den bestehenden Vorschriften in diesem Bereich**

Diese Empfehlung (zur Aufnahme der Verhandlungen über die Modernisierung des ECV) ist Teil des reformierten investitionspolitischen Ansatzes der EU³, der nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon auf den Weg gebracht und in der Mitteilung der Kommission „Handel für alle“⁴ aus dem Jahr 2015 weiter ausgeführt wurde. Seitdem wurde dieser Ansatz in verschiedenen kürzlich abgeschlossenen oder ausgehandelten Investitionsabkommen der EU mit Drittlandspartnern⁵ vorangetrieben.

Dieser Ansatz sollte daher im Kontext plurilateraler Beziehungen, wie sie im Rahmen des ECV gegeben sind, zugrunde gelegt werden. Die Empfehlung sieht in erster Linie eine Präzisierung und genauere Definition der Standards für den Schutz von Investoren und Investitionen vor, beispielsweise (nicht erschöpfende Liste):

- Meistbegünstigung, einschließlich Inländerbehandlung nach der Niederlassung („post-establishment“),
- Regelungsrecht,
- gerechte und billige Behandlung sowie voller Schutz und volle Sicherheit,
- Enteignung (direkte und indirekte Enteignung), mit einer geeigneten Definition zur Klärung des Begriffs der indirekten Enteignung,
- Schirmklausel,
- Transfers: Gestattung ungehinderter Transfers im Zusammenhang mit einer Investition, verbunden mit angemessenen Ausnahmen und Schutzklauseln für den Fall finanzieller Schwierigkeiten oder Krisen,
- Entzug von Vorteilen.

Des Weiteren wird vorgeschlagen, im Einklang mit den Zusagen in der Mitteilung „Handel für alle“ und nach dem Vorbild der von der EU in jüngster Zeit geschlossenen Investitionsabkommen⁶ eigens Bestimmungen zur nachhaltigen Entwicklung und zur sozialen Verantwortung der Unternehmen in den ECV aufzunehmen.

Angesichts der derzeit laufenden internationalen Initiativen zur Reform der Streitbeilegung (ICSID und Multilateraler Investitionsgerichtshof) sollte die Modernisierung der einschlägigen ECV-Bestimmungen erst dann erfolgen, wenn diese internationalen Initiativen greifbare Ergebnisse erbracht haben.

Eine Vertragspartei äußerte den Wunsch, es sollten auch Bestimmungen zur „Vorinvestitionsphase“ in die Liste der Verhandlungsthemen aufgenommen werden. Die EU meldete diesbezüglich den Vorbehalt an, dass die Behandlung in der Vorinvestitionsphase nicht der Streitbeilegung unterworfen werden sollte. Generell ist die EU der Auffassung, dass

³ Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Auf dem Weg zu einer umfassenden europäischen Auslandsinvestitionspolitik“ (KOM(2010) 343 endg.).

⁴ Siehe http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

⁵ Beispiele sind das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada, das Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und Singapur, das Investitionsschutzabkommen zwischen der EU und Vietnam oder das Globalabkommen EU-Mexiko.

⁶ Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen zwischen der EU und Kanada.

die Gründe und Umstände, die seinerzeit dem erfolgreichen Abschluss eines Zusatzvertrags entgegenstanden, nach wie vor gegeben sind. Angesichts dessen zählt der Aspekt der Vorinvestitionsphase nicht zu den Prioritäten der EU in dieser Modernisierungsrunde, die ihrer Auffassung nach den Fokus vielmehr auf die Investitionsschutzbestimmungen legen sollte. Das Sekretariat der Energiecharta äußerte darüber hinaus den Wunsch, im Zuge der Modernisierungsarbeiten eine Einigung über die Streichung obsoleter ECV-Bestimmungen zu erzielen. Auch wenn dies keine Priorität der EU ist, könnte es gleichwohl zur besseren Lesbarkeit des ECV beitragen; deshalb könnte eine Streichung obsoleter Bestimmungen durchaus in Betracht gezogen werden.

Das Transit-Kapitel des Vertrags steht nicht in vollem Einklang mit dem Konzept liberalisierter Energiemärkte in der EU. Das Kapitel sollte an die Erfordernisse integrierter Energiemärkte mit Netzzugangsrechten Dritter angepasst werden. Dabei sollte klargestellt werden, dass das Konzept des Transits, wie es im ECV verankert ist, keineswegs dem in der EU geltenden Grundsatz des offenen Zugangs und des ungehinderten Gasaustauschs ohne territoriale Beschränkungen entgegensteht, bei dem der Energiehandel auf virtuellen Strömen und nicht auf dem Austausch physischer Moleküle basiert.

- **Kohärenz mit der Politik der Union in anderen Bereichen**

Die Empfehlung steht in vollem Einklang mit der Investitionspolitik der Union, die Teil der gemeinsamen Handelspolitik ist.

Sie knüpft auch an die Energiepolitik der Union an; allerdings sollte der ECV stärker an den Zielen einer nachhaltigen Entwicklung – wie Klimaschutz und Übergang zu sauberer Energie – ausgerichtet werden, soweit sein Geltungsbereich dadurch nicht auf Maßnahmen ausgeweitet wird, die bereits in anderen Foren behandelt werden.

2. RECHTSGRUNDLAGE, SUBSIDIARITÄT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT

- **Rechtsgrundlage**

Artikel 207 Absatz 3 und Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1, Artikel 194 Absatz 2 sowie Artikel 218 Absätze 3 und 4 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV).

- **Subsidiarität (bei nicht ausschließlicher Zuständigkeit)**

Nach Artikel 5 Absatz 3 EUV findet das Subsidiaritätsprinzip keine Anwendung in Bereichen, die in die ausschließliche Zuständigkeit der EU fallen. Nach Artikel 3 AEUV fällt die gemeinsame Handelspolitik in die ausschließliche Zuständigkeit der Union. Dazu gehört – unter anderem gemäß Artikel 207 AEUV – auch die Aushandlung von Handels- und Investitionsabkommen.

- **Verhältnismäßigkeit**

Die Aufnahme von Verhandlungen über die ECV-Modernisierung ist derzeit die einzig mögliche politische Option, sodass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Genüge getan ist. Eine Modernisierung der Organisation, der die EU und ihre Mitgliedstaaten bereits als Mitglieder angehören, ist die am besten geeignete Maßnahme zur Erreichung des mit diesem Vorschlag angestrebten Ziels.

- **Wahl des Instruments**

Beschluss des Rates der Europäischen Union

3. **ERGEBNISSE DER EX-POST-BEWERTUNG, DER KONSULTATION DER INTERESSENTRÄGER UND DER FOLGENABSCHÄTZUNG**

- **Ex-post-Bewertung/Eignungsprüfungen bestehender Rechtsvorschriften**

Die Notwendigkeit einer Modernisierung der veralteten Bestimmungen des ECV wurde von den ECV-Vertragsparteien (also der EU, den EU-Mitgliedstaaten und anderen Vertragsparteien) anerkannt. Am 27. November 2018 nahm die Energiechartakonferenz die Erklärung von Bukarest an, in der die Bedeutung einer Modernisierung des ECV herausgestellt wurde⁷, und billigte eine Liste der zu behandelnden Themen⁸.

- **Konsultation der Interessenträger**

Konsultationen der Interessenträger zum reformierten Ansatz der EU im Investitionsbereich haben bereits im Zusammenhang mit der Aufnahme von Verhandlungen über Investitionsabkommen zwischen der EU und ihren Drittlandspartnern, wie beispielsweise über das Umfassende Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA) zwischen der EU und Kanada, stattgefunden.

Was speziell den ECV betrifft, so wurde der Beschluss über die Themenliste für die Modernisierung nach Konsultationen mit der Wirtschaft und Beobachtern sowie internen Erörterungen gefasst, die die Vorsitzende und der Stellvertretende Vorsitzende der Untergruppe „Modernisierung“ im Laufe des Jahres 2018 geführt hatten⁹.

- **Einholung und Nutzung von Expertenwissen**

Die ECV-Modernisierung ist ein Prozess, der sich auf die Erfahrungen stützt, die die ECV-Vertragsparteien in den letzten 20 Jahren im Zuge der Durchführung des Vertrags gewonnen haben. Aufbauend auf diesen Erfahrungen nehmen die Vertragsparteien ihre Bewertung der ECV-Bestimmungen und ihrer Relevanz für die Energiemärkte von heute vor.

- **Folgenabschätzung**

Ziel der ECV-Modernisierung wird es sein, die Investitionsschutzbestimmungen mit den Standards in Einklang zu bringen, die im Rahmen des von der EU eingeführten und seit 2010 angewandten reformierten investitionspolitischen Ansatzes¹⁰ entwickelt wurden (z. B. moderne Definition des Regelungsrechts, Präzisierung der Begriffe „gerechte und billige Behandlung“ und „indirekte Enteignung“). Diese Standards haben bereits Eingang in mehrere von der EU geschlossene Abkommen gefunden; außerdem verlangt die EU auch von den Mitgliedstaaten, diese Standards in etwaigen neuen bilateralen Investitionsabkommen

⁷ <https://energycharter.org/media/news/article/modernisation-of-the-energy-charter-treaty-discussed-during-the-celebration-of-the-20th-anniversary/>

⁸ https://energycharter.org/media/news/article/approved-topics-for-the-modernisation-of-the-energy-charter-treaty/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=3da319e52a78fa54058bc2c08eccc214

⁹ https://energycharter.org/media/news/article/approved-topics-for-the-modernisation-of-the-energy-charter-treaty/?tx_news_pi1%5Bcontroller%5D=News&tx_news_pi1%5Baction%5D=detail&cHash=3da319e52a78fa54058bc2c08eccc214

¹⁰ KOM(2010) 343 endg. (siehe oben).

zugrunde zu legen, zu deren Aushandlung sie ermächtigt werden. Insofern ist die Modernisierung des ECV ein logischer Schritt im Rahmen des von der EU verfolgten reformierten Investitionsschutzansatzes. Die Folgen sollten denen des reformierten Ansatzes der EU entsprechen. Mit der Modernisierung dürfte sich die Zahl der möglichen Investorenklagen gegen legitime, dem Gemeinwohl dienende Maßnahmen der Vertragsparteien verringern.

- **Effizienz der Rechtsetzung und Vereinfachung**

Von einer Aktualisierung der Investitionsschutzstandards, die den aktuellen internationalen Entwicklungen und den EU-Standards Rechnung trägt, werden sowohl Investoren (einschließlich KMU) als auch die Mitgliedstaaten profitieren.

- **Grundrechte**

Im Rahmen der Verhandlungen sollten auch Menschenrechtsaspekte behandelt werden, insbesondere im Kontext von Themen wie nachhaltige Entwicklung oder Regelungsrecht.

4. AUSWIRKUNGEN AUF DEN HAUSHALT

Die ECV-Modernisierung hat keine Auswirkungen auf den EU-Haushalt.

5. WEITERE ANGABEN

- **Durchführungspläne sowie Monitoring-, Bewertungs- und Berichterstattungsmodalitäten**

Im Sinne der Zusagen, die sie in ihrer Mitteilung von 2015 „Handel für alle“ im Hinblick auf eine bessere Umsetzung gegeben hat, wird die Kommission die Ergebnisse und Auswirkungen der ECV-Modernisierung einer Ex-post-Bewertung unterziehen.

- **Erläuternde Dokumente (bei Richtlinien)**

Entfällt.

- **Ausführliche Erläuterung einzelner Bestimmungen des Vorschlags**

Entfällt.

- **Verfahrensaspekte**

Für die EU wird die Kommission die Verhandlungen führen.

Im Einklang mit Artikel 218 Absatz 4 AEUV wird vorgeschlagen, dass der Rat der Europäischen Union den Ausschuss für Handelspolitik (Dienstleistungen und Investitionen) und die Gruppe „Energie“ als zuständige Ausschüsse bestellt: die Verhandlungen wären im Benehmen mit diesen Ausschüssen zu führen.

Das Europäische Parlament wird im Einklang mit Artikel 218 Absatz 10 AEUV in allen Phasen des Verfahrens unterrichtet.

Die Kommission begrüßt, dass die Mitglieder des Rates der Europäischen Union ihre Parlamente im Einklang mit ihren jeweiligen institutionellen Gepflogenheiten immer häufiger frühzeitig in Handelsverhandlungen einbeziehen. Sie fordert die Mitglieder des Rates der Europäischen Union auf, dies auch bei der vorliegenden Empfehlung für einen Ratsbeschluss

zu tun – unter gebührender Berücksichtigung des Beschlusses 2013/488/EU des Rates über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlusssachen.

Die Kommission wird die ECV-Vertragsparteien über die EU-internen Vorschriften für die Gewährleistung von Transparenz und für den Zugang des Rates der Europäischen Union und des Europäischen Parlaments zu Verhandlungsdokumenten unterrichten.

Die Kommission veröffentlicht diese Empfehlung und den zugehörigen Anhang unmittelbar nach ihrer Annahme.

Die Kommission empfiehlt, die Verhandlungsrichtlinien unmittelbar nach ihrer Annahme zu veröffentlichen.

Empfehlung für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über die Modernisierung des Vertrags über die Energiecharta

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 194 Absatz 2, Artikel 207 Absatz 3 und Artikel 207 Absatz 4 Unterabsatz 1 in Verbindung mit Artikel 218 Absätze 3 und 4,

auf Empfehlung der Europäischen Kommission,

IN DER ERWÄGUNG, dass die Teilnahme der Europäischen Union an den Verhandlungen über die Modernisierung des Vertrags über die Energiecharta sichergestellt werden sollte –

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

Artikel 1

Die Kommission wird ermächtigt, im Namen der Union Verhandlungen über die Modernisierung des Vertrags über die Energiecharta aufzunehmen.

Artikel 2

Die Verhandlungsrichtlinien sind als Anhang beigefügt.

Artikel 3

Die Verhandlungen werden im Benehmen mit dem Ausschuss für Handelspolitik (Dienstleistungen und Investitionen) und der Gruppe „Energie“ geführt.

Artikel 4

Dieser Beschluss und sein Anhang werden unmittelbar nach ihrer Annahme veröffentlicht.

Artikel 5

Dieser Beschluss ist an die Kommission gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am [...]

*Im Namen des Rates
Der Präsident*