

CAN EUROPE POLICYBRIEFING ZUM ENERGIECHARTA-VERTRAG



übersetzt von
Attac Österreich*

%attac

Climate Action Network (CAN) Europe ist Europas führende NGO-Koalition zur Bekämpfung des Klimawandels, der Mensch und Umwelt bedroht. Mit mehr als 170 Mitgliedsorganisationen aus 38 europäischen Ländern, die über 1.500 NGOs und mehr als 47 Millionen Bürgerinnen und Bürger vertreten, fördert CAN Europe eine nachhaltige Klima-, Energie- und Entwicklungspolitik in ganz Europa.

Der Energiecharta-Vertrag (ECT) ist ein internationales Abkommen, das ausländische Investoren im Energiesektor schützt und es ihnen ermöglicht, staatliche Maßnahmen mittels Investor-Staat-Streitbeilegung (Investor-State Dispute Settlement, ISDS) auszuhebeln. Der Vertrag ist mit den Klimaverpflichtungen der EU unvereinbar. Daran wird auch der aktuelle „Modernisierungsprozess“ nichts ändern, da notwendige Reformen immer von anderen Vertragsparteien abgelehnt werden können - oder erst gar nicht diskutiert werden.

Deshalb fordern wir die EU und ihre Mitgliedstaaten dringend dazu auf, aus dem Vertrag auszutreten und darüber hinaus ein Abkommen abzuschließen, das die Möglichkeit von ISDS-Klagen zwischen austretenden Staaten ausschließt. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sollten zudem auch sicherstellen, dass keine weiteren Länder dem Vertrag beitreten.

1. WAS IST DER ENERGIECHARTA-VERTRAG (Energy Charter Treaty - ECT)?

Der Energiecharta-Vertrag (ECT) ist ein internationales Abkommen, das 1994 unterzeichnet wurde. Gegenwärtig gibt es 53 Vertragsparteien, darunter die EU, fast alle europäischen Länder, die Türkei, Zentralasien und Japan. Der Vertrag gewährt ausländischen Investoren im Energiesektor einen umfassenden Schutz, der in der Praxis weit über den Eigentumsschutz, den jedes Unternehmen nach staatlichem Recht hat, hinausgeht (siehe Kasten 2).

Zudem ermöglicht der ECT ausländischen Investoren Zugang zum privaten Schiedsmechanismus ISDS. Damit können Investoren private Schlichtungsgremien nutzen, die nur aus drei Investitionsanwälten bestehen - anstatt wie jede* andere Bürger*in nationale Gerichte in Anspruch nehmen zu müssen. Mithilfe dieser Schlichtungsgremien können sie Millionen, manchmal sogar Milliarden von Euro als Entschädigung erstreiten.

2. WARUM IST DER ECT UNVEREINBAR MIT DEM EUROPEAN GREEN DEAL?

Der ECT sichert alle Investitionen im Energiesektor, von der Förderung bis hin zum Verbrauch (also Bergwerke, Öl- und Gasfelder, Pipelines, andere Energieinfrastrukturen, Raffinerien und Kraftwerke) ab. Energiekonzerne nutzen den Vertrag, um staatliche Maßnahmen anzufechten, die ihren Gewinnen schaden könnten.

In der Vergangenheit wurden unter anderem Entschädigungen aufgrund von Umweltauflagen, Maßnahmen zur Linderung der Armut und Kürzungen von Subventionen eingefordert. Aktuell gibt es auch eine Reihe von Fällen, in denen der ECT gegen Regierungen eingesetzt wird, die die Nutzung fossiler Brennstoffe einschränken (siehe Kasten 1).

Klagen auf Grundlage des ECT werden zunehmen, sobald Mitgliedstaaten beginnen, die Verpflichtungen des Green Deal und des Pariser Klimaabkommens umzusetzen, denn dann müssen Kohlebergwerke und Kraftwerke stillgelegt und der Öl- und Gasbetrieb eingestellt werden. Auch neue Gasinfrastrukturen, die jetzt noch gebaut werden, müssen dann lange vor dem Ende ihrer erwarteten Lebensdauer stillgelegt werden.

In vielen Fällen werden Investoren den ECT nutzen, um eine Entschädigung für diese Maßnahmen zu fordern. Ein [neuer Bericht des Internationalen Instituts für Umwelt und Entwicklung \(IIED\)](#) hat zum ersten Mal die Auswirkungen, die der Vertrag allein auf den Ausstieg aus der Kohleförderung haben könnte, quantifiziert: Mindestens 51 Kohlekraftwerke werden durch den ECT geschützt.

Das Energiesystem muss umfassend und zügig verändert werden, um das EU-Ziel der Klimaneutralität zu erreichen. Das wird jedoch nicht gelingen, solange der ECT weiterhin Investitionen in fossile Brennstoffe schützt, den Energiewandel unerschwinglich macht und notwendige Entscheidungen verlangsamt oder verhindert. Die bloße Androhung eines Schiedsverfahrens auf Grundlage des ECT kann eine Regierung dazu bringen, vorgeschlagene Regulierungen zugunsten des Klimaschutzes zu verwässern oder zu stoppen. Daher ist der ECT ein äußerst wirkungsmächtiges Instrument in den Händen von Konzernen der fossilen Energiewirtschaft.

Kasten 1. Einige Beispiele dafür, wie Unternehmen fossiler Brennstoffe den ECT gegen Klimaschutzmaßnahme einsetzen

Rockhopper gegen Italien: Im Jahr 2017 erhob der britische Öl- und Gaskonzern Rockhopper Klage gegen die italienische Regierung auf Grundlage des ECT, nachdem das italienische Ministerium für wirtschaftliche Entwicklung den Antrag des Unternehmens auf eine Ölförderkonzession für das Gebiet von Ombrina Mare abgelehnt hatte. Die Entscheidung des Ministeriums folgte auf ein von der italienischen Regierung verhängtes Verbot der Erdöl- und Erdgasexploration in Küstennähe des Landes, begründet durch Umweltbedenken und die Ablehnung solcher Projekte durch AnwohnerInnen. Die Rockhopper-Klage wird von einer dritten Partei - also von einer Investmentbank oder einem anderen Geldgeber - finanziert, die die Anwaltskosten des Konzerns im Tausch gegen einen Teil des Schadenersatzes übernimmt. Diese Praxis ist bei ISDS-Verfahren immer häufiger anzutreffen und höchst problematisch, weil sie durch die Senkung des finanziellen Risikos für den Konzern den Anreiz für Klagen gegen Staaten erhöht.

Uniper gegen die Niederlande: Im Dezember 2019 verabschiedete die niederländische Regierung ein Gesetz, das den Ausstieg aus der Kohleverstromung bis 2030 vorsieht. Nach der Verabschiedung des Gesetzes hat das deutsche Unternehmen Uniper auf Grundlage des ECT die Maßnahmen angefochten. Uniper besitzt ein Kohlekraftwerk in der Nähe von Rotterdam, das 2016 in Betrieb genommen wurde und nun verpflichtet wäre, entweder eine andere Brennstoffart (etwa Biomasse) zu verwenden oder zu schließen. Da sich der Streit noch im Anfangsstadium befindet, ist über den Inhalt der Klage nur wenig bekannt. Berichten zufolge strebt Uniper jedoch eine Entschädigung in Höhe von 1 Milliarde EUR an. Vertreter des Unternehmens haben öffentlich argumentiert, dass das Gesetz auf eine „indirekte Enteignung“ hinauslaufe. Zudem hat Fortum (ein Mehrheitsaktionär von Uniper) erklärt, dass der ECT „die Rechte von Unternehmen im Falle einseitiger regulatorischer Änderungen schützt“. Der Konzern wird in dem ISDS-Schiedsverfahren also vermutlich argumentieren, dass das niederländische Gesetz die „berechtigten Erwartungen“ des Unternehmens, das Kraftwerk während seiner geplanten Lebensdauer von bis zu 40 Jahren betreiben zu dürfen, verletzt.

Vermilion gegen Frankreich: 2017 entwarf der französische Umweltminister ein Gesetz, das den Ausstieg aus fossilen Brennstoffen bis 2040 vorsieht. Bald darauf teilte das kanadische Unternehmen Vermilion - einer der größten Ölproduzenten Frankreichs - der französischen Regierung mit, dass es im Falle der Verabschiedung des Gesetzesvorschlags eine ISDS-Klage auf Grundlage des ECT einreichen wird. Berichten zufolge argumentierte Vermilion, dass das vorgeschlagene Gesetz gegen sechs verschiedene Investorenschutz-Standards des ECT verstoße, unter anderem gegen Bestimmungen über die faire und gerechte Behandlung sowie über Enteignung. Vermilions Androhung eines kostspieligen Schlichtungsverfahrens mit unvorhersehbarem Ergebnis scheint die beabsichtigte Wirkung gehabt zu haben: Die französische Regierung hat das Gesetz schließlich nur in einer überarbeiteten Fassung verabschiedet, die den Unternehmen die Möglichkeit einräumt, ihre Ölfördergenehmigungen bis 2040 und in einigen Fällen sogar darüber hinaus zu verlängern.

3. WARUM IST DER ECT EINE BEDROHUNG FÜR DIE ÖFFENTLICHEN HAUSHALTE?

Schiedsgremien können Investoren riesige Geldsummen zusprechen. Bis 2018 wurden Regierungen bei Verfahren auf Grundlage des ECT zur Zahlung von mindestens 51,2 Milliarden US-Dollar Schadenersatz an Konzerne verurteilt – und dies umfasst nur Zahlen aus Verfahren, die publik geworden sind. Zudem stehen aktuell noch mindestens 35 Milliarden Dollar in öffentlich bekannten Schiedsverfahren auf Grundlage des ECT an, so etwa 3,3 Milliarden Euro in laufenden Verfahren allein gegen Spanien.

In mehreren Fällen überstiegen die zugesprochenen Summen bei weitem die Investitionen der Unternehmen. Denn laut ECT hätten sie auch Anspruch auf Entschädigung für künftige, rein hypothetische Gewinne, die sie – so die Argumentation der Unternehmen – ohne die neuen klimafreundlichen Gesetze hätten erzielen können. Laut Sam Moody, CEO des britischen Unternehmens Rockhopper, fordert der Konzern beispielsweise bis zu 350 Millionen Dollar Entschädigung von Italien. Das ist siebenmal so viel wie die Summe, die ursprünglich investiert wurde. (Einzelheiten zu diesem Fall siehe Kasten 1).

Selbst die Kosten für die Verteidigung eines ISDS-Anspruchs nach dem ECT können für Staaten sehr hoch sein. Die deutsche Regierung hat kürzlich erklärt, dass sie bereits 21,7 Millionen Euro an Prozesskosten in einem laufenden Streit mit dem schwedischen Unternehmen Vattenfall über den deutschen Atomausstieg ausgegeben hat. Da es keine Regel gibt, nach der die unterlegene Partei die Kosten des Schiedsgerichtsverfahrens zu tragen hat, müssen Staaten die Gerichtskosten meist auch dann selbst tragen, wenn sie den Fall gewinnen.

Die enormen und unvorhersehbaren Beträge, die die Schiedsgremien zusprechen können, erzeugen eine hohe Unsicherheit für alle Staaten, die versuchen, ihr Energiesystem klimafreundlich umzubauen. Durch die Drohung, die Klimapolitik mit zusätzlichen hohen Kosten zu versehen, kann der ECT die Regierungen davon abhalten, fossile Brennstoffe zügig auslaufen zu lassen.

4. WARUM IST DER ECT NICHT KONTROLLIERBAR?

Klagen von Investoren auf Basis des ECT werden nicht von unabhängigen Gerichten, sondern von privaten Schiedsgerichten entschieden, die aus drei Investitionsanwälten bzw. Anwaltskanzleien bestehen. Diese Schiedsrichter werden auf Einzelfallbasis bezahlt – was einen enormen finanziellen Anreiz bietet, die Zahl der Klagen noch zu erhöhen. Es ist daher nicht überraschend, dass die Bestimmungen in Investitionsvereinbarungen häufig zugunsten der Konzerne ausgelegt werden, da nur sie Klagen einreichen können (siehe Kasten 2).

Da der ECT keine Institution vorsieht, die das Ergebnis von Schiedsverfahren korrigieren kann, entzieht sich das gesamte System faktisch jeder demokratischen oder gar rechtlichen Kontrolle. Die Regierungen haben zugestimmt, können aber wenig tun, um die Kontrolle zurückzuerlangen, da jede Änderung des Vertrags die einstimmige Unterstützung aller Vertragsparteien des ECT erfordern würde. Wenn der Staat nicht zahlt, können Schiedssprüche in jedem Land weltweit vollstreckt werden, indem ein lokales Gericht gebeten wird, staatliches Vermögen zu konfiszieren.

5. KANN DER LAUFENDE REFORMPROZESS DIESE PROBLEME LÖSEN?

Eine substanzielle Reform des ECT, die ermöglicht, dass Staaten ihre Energiesysteme in Einklang mit dem Pariser Abkommen und dem Green Deal umgestalten ohne Kompensationsforderungen von Konzernen zu riskieren, müsste das ISDS-System komplett abschaffen und den Schutz fossiler Brennstoffe beenden. Beides wird im laufenden Reformprozess nicht erreicht. Die Unvereinbarkeit des ECT mit EU-Recht wird damit nicht gelöst.

Sogar die EU erkennt an, dass das Investitionsschutzsystem des ECT „veraltet“ ist und möchte den ECT mit den Investitionsstandards in neueren EU-Investitionsabkommen (wie z.B. dem Umfassenden Wirtschafts- und Handelsabkommen mit Kanada, CETA) in Einklang bringen. Dies wäre erforderlich um sicherzustellen, dass der ECT die Anforderungen an die Vereinbarkeit mit dem EU-Recht erfüllt, wie sie im Gutachten 1/17 des Gerichtshofs der EU dargelegt sind.

Änderungen am ISDS-System des ECT werden im laufenden Reformprozess jedoch nicht einmal diskutiert. Die EU hat versucht, eine Reform des ISDS-Systems zu den 25 Verhandlungsthemen hinzuzufügen, Japan hat diesen Versuch aber abgelehnt. Damit ist eines der obersten Reformziele der EU nicht mehr erreichbar.

Das EU Parlament hat in das europäische Klimagesetz eine Änderung aufgenommen, die den Ausschluss fossiler Brennstoffe vom Schutz durch den Energiecharta-Vertrag fordert. Wir begrüßen diese Position sehr und fordern die EU Kommission und die Mitgliedstaaten auf, dies zur offiziellen EU-Position zu machen. Doch selbst wenn sich die EU diese Position zu eigen macht, ist es höchst unwahrscheinlich, dass sie in den Verhandlungen eine so bedeutende Änderung erreichen kann. Alle Änderungen am ECT müssen von allen 53 Vertragsparteien einstimmig beschlossen werden, und einige von ihnen haben wenig Lust auf Reformen.

Die EU Kommission hat immer wieder argumentiert, dass die innergemeinschaftliche Anwendung des ISDS-Systems mit dem EU-Recht unvereinbar sei, und sie hat in ISDS-Verfahren eingegriffen, um die Zuständigkeit der Gerichte anzufechten. In seinem Achmea-Urteil im Jahr 2018 vertrat der Europäische Gerichtshof die Auffassung, dass die Anwendung von ISDS in Streitigkeiten zwischen EU-Mitgliedstaaten die Wirksamkeit des EU-Rechts behindert und grundlegende Werte der EU, wie die Grundsätze der aufrichtigen Zusammenarbeit und des gegenseitigen Vertrauens, untergraben könnte. Bislang konnten die ECT-Tribunale solche Argumente gegen eine innergemeinschaftliche Anwendung zurückweisen, weil der ECT nicht an EU-Recht gebunden ist. Die mangelnde Kompatibilität zwischen den beiden Rechtsordnungen wird auch durch den Modernisierungsprozess nicht gelöst.

6. WAS MÜSSTE GESCHEHEN, UM DEN ECT MIT KLIMASCHUTZ VEREINBAR ZU MACHEN?

Aus den oben genannten Gründen glauben wir nicht, dass im ECT-Reformprozess gelingt, den ECT aus Klimaperspektive unbedenklich zu machen. Wir fordern daher die EU und ihre Mitgliedstaaten auf, alternative Maßnahmen zu ergreifen, um den ECT als Hindernis für den Übergang zu sauberer Energie zu beseitigen:

Erstens müssen die EU und die EU-Mitgliedstaaten gemeinsam aus dem ECT austreten, idealerweise zusammen mit unseren benachbarten EFTA-Ländern, dem Vereinigten Königreich und den Beitrittsländern des Balkans. Dies sollte so bald wie möglich geschehen, da Investitionen, die nach dem Austritt getätigt werden, nicht mehr durch den ECT geschützt sind. Angesichts der Tatsache, dass heute immer noch ein Großteil der neuen Investitionen im Energiesektor in fossile Brennstoffe und nicht in erneuerbare Energien fließt, ist ein baldiger Austritt umso wichtiger – denn je früher wir aus dem Vertrag austreten, desto weniger Investitionen in fossile Brennstoffe fallen unter den Schutz des Vertrags. Dies ist besonders wichtig um ein „Lock-in“ in Erdgastechnologien und -infrastrukturen zu vermeiden.

Unser [Paris-kompatibles Energieszenario](#) zeigt, dass Gas nicht als Brückentechnologie benötigt wird. Aber selbst wenn man glaubt, dass Gas benötigt wird, würde dies nur für eine sehr begrenzte Zeitspanne gelten. Der ECT würde jedoch Investitionen in Gas für die zu erwartende Lebensdauer des Gaswerkes oder der entsprechenden Infrastruktur schützen. Der ECT könnte genutzt werden, um Kosten für diese Investitionen an die Steuerzahler weiterzugeben. Je früher wir aus dem ECT austreten, desto geringer sind unsere Verbindlichkeiten gegenüber Investoren.

Zweitens reicht ein Austritt aus dem ECT allein nicht aus, da der Vertrag eine sogenannte „sunset clause“ enthält, die es Investoren erlaubt, Regierungen noch 20 Jahre nach ihrem Austritt aus dem ECT auf dessen Grundlage zu verklagen. Um dieses Problem zu mildern, sollten die austretenden Länder ein Abkommen verabschieden, das Ansprüche von Investoren innerhalb dieser Ländergruppe ausschließt.

Die EU muss alle Versuche stoppen, den ECT international auszuweiten. Gegenwärtig werden Dutzende von Ländern mit niedrigem und mittlerem Einkommensniveau in Afrika, Asien und Lateinamerika ermutigt, dem ECT beizutreten. Die EU und die Mitgliedstaaten sollten sicherstellen, dass keine Mittel für diesen Erweiterungsprozess bereitgestellt werden und sich der Aufnahme neuer Mitglieder widersetzen.

Kasten 2. Die im ECT festgelegten Rechte der Investoren - was macht diesen Vertrag so gefährlich?

Der ECT schützt eine Reihe von Rechten ausländischer Investoren, einschließlich einer Garantie für die so genannte „faire und gerechte Behandlung“ (‘fair and equitable treatment’ – FET), die in der Vergangenheit von den Schiedsgerichten sehr breit ausgelegt wurde. In der Investitionsschiedsgerichtsbarkeit wird der FET-Standard aufgrund der hohen Zahl der auf ihm beruhenden erfolgreichen Klagen manchmal als „Superstandard“ bezeichnet. Dies ergibt sich zum Teil aus der offenen Formulierung der Klausel, die den Schiedsgerichten bei der Auslegung der Investoren-Rechte einen erheblichen Spielraum lässt. Am umstrittensten ist wahrscheinlich jedoch, dass Schiedsgerichte den FET-Standard so verstanden haben, dass die Staaten bei der Umsetzung neuer Gesetze die „berechtigten Erwartungen“ von Investoren respektieren müssen.

Während man sich im Allgemeinen darüber einig ist, dass die Erwartungen des Investors vernünftig sein müssen um geschützt zu werden, haben einige Gerichte in der Praxis eine sehr weit gefasste Definition dafür, wie solche Erwartungen vernünftigerweise entstehen können. Dadurch wird der Regelungsspielraum des Staates eingeschränkt. Im Fall Eiser gegen Spanien etwa stellte das Gericht fest, dass der Investor legitimerweise erwarten konnte, dass der Staat seinen Rechtsrahmen nicht grundlegend ändert, und vertrat die Auffassung, dass die von der spanischen Regierung eingeführten Maßnahmen zur Rücknahme der Anreize für erneuerbare Energien eine solche grundlegende Änderung darstellen.

Andere Entscheidungen, wie Greentech gegen Spanien und Novenergia gegen Spanien, haben ebenfalls anerkannt, dass der ECT Investoren vor radikalen und grundlegenden Änderungen des Rechtsrahmens – de facto also vor neuen Gesetzen – schützt. In Novenergia kam das Tribunal zu dem Schluss, dass die spanischen Maßnahmen in Bezug auf die Anreize für erneuerbare Energien eine Verletzung der berechtigten Erwartung des Investors darstellten, dass sich der Rechtsrahmen nicht grundlegend oder abrupt in einer Weise ändern würde, und „dass ihnen ein erheblicher Teil ihrer geplanten Einnahmen entzogen würde“.

Über die allgemeine Erwartung der regulatorischen Stabilität hinaus haben die Gerichte auch festgestellt, dass Investoren ihre Erwartungen auf spezifische Zusagen des Staates in Bezug auf ihre Investitionen stützen können. In solchen Fällen haben die Gerichte dem Regulierungsrecht des Staates noch weniger Gewicht beigemessen. Während der Begriff „spezifische Zusagen“ sich im Allgemeinen auf Versprechungen bezieht, die von Staatsvertretern direkt an die Investoren gemacht werden – zum Beispiel um ihre Investitionen anzuziehen – wurde in einigen Verfahren darüber hinausgegangen. Tatsächlich vertrat das Schiedsgericht in der Rechtssache Antin gegen Spanien die Auffassung, dass die Regierung durch die Verabschiedung eines königlichen Erlasses eine spezifische Verpflichtung gegenüber dem Investor eingegangen sei, und zwar aufgrund des detaillierten Wortlauts der Verordnung.

Insgesamt genügt für die Feststellung einer Verletzung der „berechtigten Erwartungen“ sogar eine relativ geringe negative Auswirkung auf die Investition, solange der Investor nachweisen kann, dass seine Erwartungen gegenüber dem Staat „angemessen“ waren. Selbst zwischen den verschiedenen Fällen, die sich beispielsweise aus den von Spanien umgesetzten Maßnahmen ergeben, besteht ein Mangel an Kohärenz, was weiter zur mangelnden Vorhersehbarkeit beiträgt, wenn es um den Regelungsraum des Staates geht.

Für Fragen und Kommentare zu diesem CAN Europe Policy Briefing wenden Sie sich bitte an:
Cornelia Maarfield, Trade and Climate Project Manager, E-Mail: cornelia@caneurope.org