

Analyse

Russland beendet die vorläufige Anwendung des Energiecharta-Vertrages

Von Sebastian Pritzkow, Köln

Zusammenfassung

Russland verlässt den Energiechartaprozess. Am 30. Juli 2009 verfügte die russische Regierung – von der westlichen Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet – die dafür notwendigen Schritte einzuleiten. Konkret wird Russland per Notifikation mitteilen, nicht mehr Vertragspartei des Energiechartavertrages werden zu wollen. Damit ist auch das Ende der vorläufigen Anwendung des Vertrages durch Russland absehbar. Im Folgenden soll nach einem Überblick über den Energiechartaprozess eine Einschätzung der Entscheidung der russischen Regierung und ihrer Konsequenzen gegeben werden.

Einleitung

Der Energiechartaprozess begann 1990 mit einer Initiative des damaligen niederländischen Ministerpräsidenten Ruud Lubbers. Lubbers regte eine Kooperation im Energiesektor zwischen Ost und West an, zum einen um die Wirtschaftsentwicklung in den Staaten Mittel- und Osteuropas sowie der damaligen Sowjetunion zu beschleunigen, zum anderen um die Energieversorgungssicherheit der Europäischen Gemeinschaft zu verbessern. Seine Initiative mündete 1991 in der Unterzeichnung einer völkerrechtlich nicht bindenden Absichtserklärung, der Europäischen Energiecharta. Grundidee der Charta war, dass die ehemals kommunistischen und die westlichen Staaten sich gegenseitig im Energiesektor ergänzen könnten.

Auf der Energiecharta aufbauend wurde schließlich der völkerrechtlich bindende Vertrag über die Energiecharta (ECT) ausgearbeitet. Dieser – nach Art. 39 ECT ratifikationsbedürftige – Vertrag wurde am 17.12.1994 zur Unterzeichnung aufgelegt und trat am 16. April 1998 in Kraft. Zugleich trat auch das Protokoll über Energieeffizienz und damit verbundene Umweltaspekte in Kraft. Der ECT enthält zahlreiche energiesektorspezifische materielle Regelungen, insbesondere für die Bereiche Handel, Transit sowie Förderung und Schutz von Investitionen. Außerdem enthält der Vertrag strukturelle und institutionelle Bestimmungen, insbesondere zur Energiechartakonferenz und zum Energiechartasekretariat mit Sitz in Brüssel.

Die Europäischen Gemeinschaften und ihre Mitgliedstaaten, alle mittel- und osteuropäischen Staaten, alle Staaten der ehemaligen Sowjetunion sowie etliche weitere Staaten unterzeichneten seinerzeit den Vertrag. Die meisten Signatäre, darunter auch Russland und Belarus, stimmten zugleich nach Art. 45 Abs. 1 ECT der vorläufigen Anwendung der Bestimmungen des Vertrages bis zu dessen Inkrafttreten für den jeweiligen Unterzeichner zu. Aufgrund der außergewöhnlichen Fassung dieser Norm band bzw. bindet sie jedoch völkerrechtlich nur in dem

Maße, in dem die vorläufige Anwendung nicht mit innerstaatlichen Rechtsnormen des Unterzeichners unvereinbar ist. Unterzeichner, die der vorläufigen Anwendung der materiellen Bestimmungen des ECT nicht zustimmten (etwa Australien, Island und Norwegen), wendeten bzw. wenden nach Art. 45 Abs. 2 lit. c) ECT zumindest die strukturellen und institutionellen Bestimmungen des Vertrages vorläufig an.

Der Energiechartaprozess zeigte zahlreiche positive Auswirkungen. So wurde Art. 29 ECT, der in Bezug auf Handel mit Primärenergieträgern und Energieerzeugnissen auf GATT- bzw. WTO-Recht verweist, große symbolische Bedeutung beigemessen; die Norm stellte für viele ehemals kommunistische Staaten in Mittel- und Osteuropa einen Meilenstein auf dem Weg zur angestrebten WTO-Mitgliedschaft dar. Denn aufgrund des GATT-Verweises hatten diese Staaten schon vor ihrer WTO-Mitgliedschaft Gelegenheit, sich mit den entsprechenden Regeln und Praktiken vertraut zu machen sowie Erfahrungen hinsichtlich der – bei Eintritt in die WTO gegebenenfalls nötigen – Umgestaltung ihrer internen Rechtsordnung zu sammeln.

Auch ist – selbst wenn sich dies nicht messen lässt – davon auszugehen, dass sich die Bestimmungen des Vertrages zu Investitionsschutz und Transparenz positiv auf das Investitionsklima für ausländische und inländische Investitionen in den Energiesektor der ehemals kommunistischen Staaten ausgewirkt haben. Zudem hat das Energiechartasekretariat zahlreiche Untersuchungen zu Energieeffizienzpolitiken einzelner Unterzeichner, zu Besteuerung im Energiesektor, zur Bildung von Gas- und Ölpreisen sowie Transitgebühren vorgelegt. Darüber hinaus hat das Sekretariat – zum Teil in Kooperation mit der Internationalen Energieagentur (IEA) und der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) – etliche Konferenzen und Begegnungen ausgerichtet und dabei relevante Akteure zusammengebracht, beispielsweise um auf eine Koordinierung

der Energieeffizienzpolitiken oder auf Technologietransfer hinzuwirken.

Die Entscheidung der russischen Regierung

Trotz der positiven Effekte des Energiechartaprozesses war die russische Staatsführung schon seit geraumer Zeit mit dem durch den Energiechartavertrag gesteckten Regelungsrahmen unzufrieden. Sie kritisierte, dass Fragen wie der Handel mit Nuklearmaterial nicht der Regelungsmaterie des Vertrages unterfallen. Auch hatte sich der Vertrag aus russischer Sicht in Bezug auf Transitkrisen mit der Ukraine und Belarus als nutzlos erwiesen. Zudem gab es beim russischen Erdgaskonzern Gazprom und innerhalb der russischen Staatsführung immer wieder Befürchtungen, dass ECT-Normen die Russische Föderation zwingen würden, obligatorischen Pipelinezugang für Transitzwecke (und damit für billiges zentralasiatisches Erdgas) einzuführen. Dies war ein wesentlicher Grund für die Aufschiebung der Ratifikation des Vertrages durch die Duma im Jahr 2001. Generell wurde auf russischer Seite dem ECT unterstellt, zu wenig die legitimen Interessen von Energie-Exporteuren und zu stark die Interessen von Energie-Importeuren zu berücksichtigen. Aus diesem Grund habe auch das an Energieträgern reiche Norwegen den Energiechartavertrag nicht ratifiziert und wende seine materiellen Bestimmungen nicht einmal vorläufig an.

Nachdem im Jahr 2003 zwischen der russischen und der europäischen Seite keine Einigung über den Text für ein Transitprotokoll zum Energiechartavertrag erzielt werden konnte, schien die Ratifikation des ECT durch Russland in weite Ferne gerückt. Zuletzt streitig waren die von der EU gewünschte Klausel in Bezug auf Organisationen regionaler Wirtschaftsintegration, das von Russland gewünschte Vorzugsrecht bisheriger Nutzer von Transitinfrastruktur bei der Erneuerung von Transitverträgen sowie die von Russland abgelehnte explizite Zulassung von Auktionsmechanismen zur Festsetzung von Transitarifen.

Die russische Staatsführung ließ dann in der Folgezeit auch immer wieder verlauten, Russland werde den ECT in seiner jetzigen Form nicht ratifizieren. Diesen Verlautbarungen kam allerdings nie die Bedeutung einer Notifikation zu, welche ihrerseits der vorläufigen Anwendung des Vertrages ein Ende gemacht hätte. Denn die Notifikation ist ein formeller völkerrechtlicher Akt und muss nach Art. 45 Abs. 3 lit. a) ECT schriftlich beim Verwahrer (dies ist nach Art. 49 ECT die Regierung der Portugiesischen Republik) erfolgen. Vielmehr wendete Russland den Vertrag weiterhin vorläufig an und beteiligte sich sehr aktiv am institutionellen Gefüge des ECT (Chartakonferenz, Sekretariat).

Nach Art. 45 Abs. 3 lit. a) S. 1 ECT kann jeder Unterzeichner die vorläufige Anwendung des ECT durch eine schriftliche Notifikation an den Verwahrer beenden, in der er seine Absicht bekundet, nicht Vertragspartei des Vertrages zu werden. Der Verwahrer informiert dann die übrigen Vertragsunterzeichner. Die russische Regierung hat mit ihrer Verfügung vom 30. Juli 2009 N 1055-r die Durchführung des Notifikationsverfahrens eingeleitet. Nach Art. 45 Abs. 3 lit. a) S. 2 ECT wird die Beendigung der vorläufigen Anwendung nach Ablauf von 60 Tagen nach Eingang der schriftlichen Notifikation beim Verwahrer wirksam.

Über die Frage, warum sich die russische Regierung gerade jetzt entschloss, aus dem Energiechartaprozess auszusteigen und die vorläufige Anwendung des ECT zu beenden, kann gegenwärtig nur spekuliert werden. Möglicherweise spielte eine Rolle, dass sich die EU gegenüber russischen Vorschlägen zu einer neuen Energiepartnerschaft (zuletzt geäußert etwa auf dem EU-Russland-Gipfel in Chabarowsk) betont zurückhaltend verhielt. Jedenfalls ist Russland nicht mehr bereit, den seit 15 Jahren bestehenden *Status quo* beizubehalten.

Konsequenzen der Entscheidung

Mit der Beendigung der vorläufigen Anwendung werden grundsätzlich alle aus dem ECT abgeleiteten Rechte und Pflichten für Russland enden. Allerdings bleiben die Verpflichtungen, die Russland in Bezug auf Investitionen, die Investoren anderer Unterzeichner während der vorläufigen Anwendung vorgenommen haben, nach Art. 45 Abs. 3 lit. b) ECT dennoch bestehen, und zwar für die Dauer von zwanzig Jahren nach dem Tag des Wirksamwerdens der Beendigung der vorläufigen Anwendung. Das bedeutet, dass bisher getätigte und vom ECT geschützte Investitionen ausländischer Investoren in Russland auch weiterhin den völkerrechtlichen Investitionsschutz behalten, den sie hatten – einschließlich der Möglichkeit, ein internationales Schiedsgericht nach Art. 26 ECT anzurufen.

Künftig in Russland getätigte Investitionen müssen hingegen auf diesen Schutz verzichten; ausländische Investoren werden sich dann »nur« noch auf bilaterale Investitionsschutzverträge (BITs) und Völkerrechtsrechte stützen können. Umgekehrt werden dann auch russische Investoren, die – wie Gazprom – im europäischen Energiesektor investieren, keinen völkerrechtlichen Schutz nach dem ECT mehr genießen. Anzumerken ist jedoch, dass der völkerrechtliche Schutz nach bilateralen Investitionsschutzverträgen qualitativ nicht geringer sein muss, als der Schutz nach dem Energiechartavertrag.

Auf Transitfragen wird sich die Beendigung der vorläufigen Anwendung des ECT durch Russland faktisch

nicht auswirken. Zwar sind die Regelungen zu Transit von Energieträgern im ECT präziser und umfassender ausgestaltet, als in anderen völkerrechtlichen Normen. Russland hat die für Transitstreitigkeiten im ECT vorgesehenen Mechanismen jedoch ohnehin nie genutzt, und sie müssen wohl tatsächlich als ineffektiv für den Fall von Diebstählen in Transitstaaten angesehen werden.

Erstaunlich erscheint, zumindest auf den ersten Blick, dass Russland mit der Beendigung der vorläufigen Anwendung des Energiechartavertrages hinnimmt, sich nicht mehr auf Art. 29 ECT berufen zu können, welcher seinerseits auf die Regeln des GATT verweist, wie dieses am 1. März 1994 angewandt wurde (statischer Verweis). Denn Russland betont häufig, dass es großen Wert auf diskriminierungsfreien Zugang seiner Energieträger und Energieerzeugnisse zu den relevanten Absatzmärkten legt. Allerdings spielen mengenmäßige Einfuhrbeschränkungen und Einfuhrzölle im Energiesektor ohnehin nur eine untergeordnete Rolle; und dort wo dies gerade nicht der Fall ist – nämlich im Bereich des Handels mit Nuklearmaterial zwischen der EU und Russland – ist der ECT ohnehin nicht anwendbar. Zwar hätte Art. 29 ECT – wegen seines statischen Verweises – potentiell für Russland günstige Wirkungen in Bezug auf den Export von sogenanntem »schmutzigen« Strom haben können; wegen mangelnder Verbindungen (Interkonnektoren) zwischen den russischen und den europäischen Stromnetzen war aber auch dieser Aspekt bisher zu vernachlässigen. So ist denn die Beendigung der vorläufigen Anwendung des ECT durch Russland für dieses vor allem mit einem größeren Maß an Freiheit in Bezug auf den (hypothetischen) Erlass von Ausfuhrbeschränkungen und Ausfuhrzöllen verbunden, zumindest solange Russland noch nicht der WTO beigetreten ist.

Die unmittelbar greifbarste Veränderung der Beendigung der vorläufigen Anwendung des ECT durch Russland wird wohl im institutionellen Gefüge des Energiechartaprozesses liegen. Zwar ist es nach Art. 45 ECT möglich, bei Unterzeichnung des Vertrages der vorläufigen Anwendung seiner materiellen Bestimmungen nicht zuzustimmen, jedoch die strukturellen und institutionellen Bestimmungen des Vertrages anzuwenden. Wortlaut und Systematik des Vertrages geben es jedoch nicht her, dass ein Unterzeichner per Notifikation seine Absicht bekunden kann, nicht mehr Vertragspartei werden zu wollen (und damit die vorläufige Anwendung zu beenden), und trotzdem Teil des institutionellen Gefüges blei-

ben darf. Konkret bedeutet dies, dass Russland nicht mehr an der Chartakonferenz teilnehmen wird. Auch werden die russischen Mitarbeiter des Sekretariats dieses früher oder später verlassen und entweder gar nicht oder durch nichtrussische Mitarbeiter ersetzt werden.

Nachteilig ist der Ausstieg aus dem institutionellen Gefüge des Vertrages sowohl für Russland als auch für die übrigen ECT-Unterzeichner. Russland wird eine Möglichkeit verloren gehen, russische Probleme und Interessen auf den Tisch zu bringen und Einfluss auszuüben (etwa in der Chartakonferenz, wo gewisse Entscheidungen einstimmig ergehen müssen); den übrigen Unterzeichnern wird russische Expertise und generell ein Forum zum Austausch mit Russland in Energiefragen verloren gehen. Die Beschäftigung des Sekretariats und der Chartakonferenz mit Russland wird generell abnehmen, selbst wenn Russland als Beobachter den Energiechartaprozess weiter verfolgt.

Ausblick

Nach der Beendigung der vorläufigen Anwendung des Vertrages ist ein Zurückkehren zum vorherigen »Schwebezustand« nicht möglich. Der Wiedereintritt in den Energiechartaprozess wäre dann nur durch Beitritt nach Art. 41 ECT möglich. Dieser zöge eine sofortige vollständige Bindung an die Bestimmungen des ECT nach sich und ist daher für Russland keine Option.

Abzuwarten bleibt, welche Konsequenzen der Ausstieg Russlands aus dem Energiechartaprozess für den Prozess selbst und für die Arbeit des Sekretariats haben wird. Historisch gesehen wäre der Prozess ohne die Teilnahme Russlands wohl kaum denkbar gewesen, und es sind Zweifel angebracht, ob er ohne Russland wirklich noch Sinn macht. Zu bedeutend ist Russlands Stellung als Exporteur von Energieträgern, als Umschlagplatz bzw. (potentieller) Transitstaat für Energieträger sowie als Zielstaat für ausländische Investitionen im Energiebereich. Wohl deshalb hat sich das Energiechartasekretariat noch nicht zur Verfügung der russischen Regierung geäußert.

Im Verhältnis zwischen der EU und Russland werden wahrscheinlich zahlreiche Energiefragen im neuen Partnerschafts- und Kooperationsabkommen einen Platz finden bzw. im Rahmen der Verhandlungen um dieses Abkommen separat geregelt. Dabei darf man auf die neue Ausbalancierung der europäischen und der russischen Interessen gespannt sein.

Über den Autor:

Sebastian Pritzkow LL.M. (Köln/Paris) ist Rechtsreferendar sowie Doktorand und wissenschaftliche Hilfskraft am Institut für Ostrecht der Universität zu Köln.