



Bidrag til samlenotat til Folketingets Europaudvalg

Dato
7. november 2022

Forslag til rådsbeslutning om modernisering af Energichartertraktaten KOM(2022)521

1. Resumé

Kommissionen har den 5. oktober 2022 fremsat to forslag til rådsbeslutninger med henblik på at fastlægge EU's og EURATOM's holdning til forhandlingsresultat om modernisering af Energichartertraktaten (ECT), der har som sit primære formål at yde beskyttelse til private udenlandske investeringer på energiområdet, og derved gøre det attraktivt og sikkert at investere mellem de lande, som er parter til traktaten.

Moderniseringen har været forhandlet siden 2019 og skal forventeligt vedtages på energicharterkonferencen den 22. november 2022. Danmark er, både i egen ret og via EU, medlem af ECT. I forslagene til rådsafgørelser lægges der op til, at EU og EURATOM støtter moderniseringen af ECT. Den moderniserede ECT træder med enkelte undtagelser først i kraft, når 3/4 af de kontraherende parter har ratificeret og får først virkning i et givet land, når pågældende lands ratifikationsproces er afsluttet.

Moderniseringen af ECT blev iværksat på EU's initiativ for at sikre, at aftalen i højere grad afspejler EU's energi- og klimapolitik samt investeringsbeskyttelsesstandarder, herunder hensynet til staters reguleringsfrihed. Det er Kommissionens vurdering, at EU har opnået størstedelen af sit forhandlingsmandat fra Rådet fra 2019, jf. KOM(2019)0231. Ifølge Kommissionen er den moderniserede ECT således i overensstemmelse med moderne standarder for investeringsbeskyttelse og med EU's tilgang til investeringsbeskyttelse i de nyligt indgåede frihandels- og investeringsaftaler samt med EU's energi- og klimamål, herunder Parisaftalen. Bl.a. er der er indskrevet en entydig ret for stater til at regulere, herunder af klima- og miljøhensyn.

Moderniseringsforslaget vurderes at tage større hensyn til klimamål end den oprindelige traktat. Det er endvidere vurderingen, at det ikke vil være muligt at opnå et bedre forhandlingsresultat fsva. ændring af traktaten. Da resultatet af moderniseringsforhandlingerne i højere grad end den oprindelige traktat er i overensstemmelse med EU og Danmarks interesser, vil man fra dansk side støtte Kommissionens forslag om at godkende moderniseringen af ECT.



Nogle medlemslande har i forbindelse med de afsluttede forhandlinger tilkendegivet at ville udtræde af ECT på baggrund af en vurdering af, at moderniseringen ikke er tilstrækkelig ambitiøs til at bringe Traktaten i overensstemmelse med Parisaftalen. Der skal i første række alene tages stilling til dansk holdning til moderniseringsforslaget, og denne stillingtagen er uden præjudice for overvejelser om evt. fortsat dansk og potentielt EU-medlemskab af ECT. Der vil efterfølgende i en særskilt proces blive taget stilling til fortsat dansk medlemskab af ECT.

2. Baggrund

Kommission har ved KOM(2022)521 og KOM(2022)522 af 5. oktober 2022 fremsat to identiske forslag til rådsbeslutninger om fastlæggelse af hhv. EU's og EURATOM's holdning til moderniseringen af energichartertraktaten. Forslagene er sendt til Rådet i dansk version den 28. oktober 2022. Forslagene er fremsat med hjemmel i hhv. artikel 194, stk. 2 og 207 TFEU, sammenholdt med 218, stk. 9 i Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), samt artikel 101, stk. 2 i EURATOM-traktaten. Rådsbeslutningerne vedtages ved kvalificeret flertal.

Energichartertraktaten er en plurilateral handels- og investeringsaftale, der finder anvendelse i energisektoren. Traktaten blev undertegnet af EU i 1994 og trådte i kraft i 1998. I dag har 52 stater samt EU og EURATOM tiltrådt traktaten. EU-landene, inkl. Danmark, udgør ca. halvdelen af medlemmerne, mens de øvrige medlemmer primært består af central- og østeuropæiske lande.

Med traktaten blev der i kølvandet på Sovjetunionens opbrud etableret en international ramme for samarbejde mellem lande i Europa og andre industrialiserede lande, bl.a. med det formål at udvikle energipotentialet i Central- og Østeuropa samt sikre energiforsyningsikkerheden i EU. Traktaten regulerer bl.a. handel med og transit af energimaterialer og -produkter, men dens primære formål er at yde beskyttelse til private udenlandske investeringer på energiområdet mellem de lande, som er parter til ECT.

For virksomheder, som foretager direkte investeringer i udlandet, er det væsentligt at kende og overveje rammevilkårene på det pågældende marked. Investeringsbeskyttelsesaftaler forpligter staterne til at behandle udenlandske investeringer ud fra principper om forudsigelighed og ikke-diskrimination, så en investor – inden for den pågældende stats ret til at regulere generelt – ikke risikerer vilkårlig nationalisering, ekspropriation eller diskriminerende tiltag, som forringer investeringens værdi betydeligt. Beskyttelsen i ECT har således til formål at skabe sikre rammevilkår og gøre det attraktivt at investere mellem landene på energiområdet, bl.a. ved at give investorer adgang til såkaldte investor-stat tvistbilæggelsesmekanismer (ISDS), som åbner for muligheden af at benytte voldgift i tilfælde af tvister. Derudover opstilles der minimumsbeskyttelser af udenlandske investeringer i form af bl.a. forbud mod diskrimination samt ret til erstatning ved ekspropriation eller brud på berettigede forventninger hos investorer.



Investeringsbeskyttelse kan begrænse staters reguleringsfrihed, fordi ændringer i rammebetingelser (fx af klimahensyn), der har en negativ effekt på en investerings værdi, kan påføre stater erstatningsansvar. På den baggrund har EU har ændret sin generelle position vedr. investeringsbeskyttelse mhp. at fastslå retten til regulering ud fra legitime politiske hensyn og begrænse de tidligere meget lempelige regler for, hvornår stater ifalder erstatningsansvar, ligesom den bl.a. også begrænser beføjelserne til og skaber øget transparens i tvistbilæggelsesmekanismerne.

Denne ændrede tilgang foranledigede også EU til i 2019 at starte forhandlinger om en modernisering af ECT. Kommissionen har forhandlet moderniseringen med de øvrige statsparter på vegne af EU-medlemslandene og EURATOM. Fra EU's side har fokus overordnet været på at sikre en modernisering af ECT, der afspejler EU's energi- og klimapolitik samt investeringsbeskyttelsesstandarder. Således har fokus bl.a. været på traktatens bestemmelser om investeringsbeskyttelse, herunder hensynet til staters reguleringsfrihed, men også andre bestemmelser om fx transit, tvistbilæggelse samt uaktuelle bestemmelser i traktaten. Endelig har EU også haft fokus på at sikre, at den moderniserede ECT ikke vil kunne anvendes internt imellem EU-medlemslande, da EU-domstolen har fastslået, at dette er i strid med EU-retten (ca. 2/3 af alle kendte sager under den eksisterende ECT har været såkaldte intra-EU-sager, hvor en investor fra ét EU-land har anvendt traktaten mod et andet EU-land).

Moderniseringsforhandlingerne blev afsluttet den 24. juni 2022. Forhandlingsresultatet skal formelt godkendes af statsparterne ved en konference den 22. november 2022. Vedtagelsen sker ved enstemmighed.

Efter afslutningen af forhandlingerne har en række EU-medlemslande dog annonceret, at de ønsker at trække sig fra ECT, jf. afsnit 9 nedenfor, men også blandt disse lande ventes hovedparten at stemme for rådetsbeslutningen om modernisering.

Moderniseringen består rent teknisk af en samlet pakke, der omfatter ændringer af i) traktaten, ii) annekserne til traktaten, iii) tilhørende erklæringer og beslutninger samt iv) en beslutning om ikrafttrædelse og midlertidiganvendelse. Ændringerne til selve traktaten træder først i kraft, når det individuelle lands ratifikationsproces er afsluttet, og 3/4 af de kontraherende parter har ratificeret. Dele af ændringerne til annekserne og til de tilhørende erklæringer og beslutninger vil kunne træde i kraft allerede fra vedtagelsen den 22. november 2022. Det vedrører bl.a. udelukkelsen af beskyttelse af nye fossile investeringer efter 15. august 2023. Endelig vil alle ændringer kunne finde midlertidig anvendelse allerede fra 15. august 2023, men hver enkelt statspart kan frasige sig den midlertidige anvendelse på eget territorium.

3. Formål og indhold

Kommissionens forslag



Med forslagene til rådsafgørelser lægger Kommissionen op til, at EU og EURATOM støtter moderniseringen af ECT. Kommissionen fremhæver i forslagene til rådsbeslutningerne en lang række af de moderniseringer, som forhandlingerne har ført med sig, og som har været en prioritet for EU. Det dækker bl.a. over følgende:

- En entydig ret for stater til at regulere, herunder af klima- og miljøhensyn.
- Inkorporering af Parisaftalens forpligtelser, samt bestemmelser om bæredygtig udvikling, herunder klimaforandringer og grøn energi transition.
- Nye moderne standarder for investeringsbeskyttelse, herunder også i forhold til tvistbilæggelsesmekanismen.
- Eliminering af muligheden for intra-EU-sager i overensstemmelse med afgørelser fra EU-domstolen.
- Ophør af beskyttelse for nye fossile investeringer i EU fra 15. august 2023.
- Ophør af beskyttelse for eksisterende fossile investeringer foretaget i EU's medlemslande 10 år efter ikrafttrædelse af ændringerne til ECT, dog senest 31. december 2040.
- Fortsat beskyttelse af investeringer i bæredygtig energi.

Af forslagene til rådsbeslutninger fremgår det, at Kommissionen vurderer, at ændringerne af traktatens ordlyd består af væsentlige forbedringer, der effektivt vil bringe ECT i overensstemmelse med moderne standarder for investeringsbeskyttelse og med EU's tilgang til investeringsbeskyttelse i de nyligt indgåede frihandels- og investeringsaftaler samt med EU's energi- og klimamål, herunder Parisaftalen. På den baggrund er det Kommissionens vurdering, at EU har opnået langt størstedelen af det, som Kommissionen havde fået i sit forhandlingsmandat i 2019 jf. KOM(2019)0231. Kommissionen lægger derfor op til at EU støtter vedtagelse af den moderniserede tekst. Efter en vedtagelse af den moderniserede tekst vil processerne for ratifikation, herunder i Danmark og i EU, kunne påbegyndes, og det er først her, at ændringerne til selve traktaten evt. vil få retsvirkning for hhv. EU og Danmark.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet skal ikke høres, men vil blive informeret på alle trin i proceduren.

5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet finder ikke anvendelse på de områder, hvor EU har enekompetence, herunder den fælles handelspolitik.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.



7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes i sig selv ikke at have konsekvenser for dansk lovgivning. Forslaget vurderes i sig selv ikke at have konsekvenser for dansk energi- og klimalovgivning.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Danmark har endnu ikke været genstand for et søgsmål under ECT. Det vurderes ikke, at den moderniserede ECT øger risikoen for søgsmål med dertil følgende erstatningsansvar. Vedtagelsen af rådsbeslutningerne vurderes derfor ikke i sig selv at have statsfinansielle konsekvenser.

Samfundsøkonomiske konsekvenser

Vedtagelsen af rådsbeslutningerne vurderes ikke at have samfundsøkonomiske konsekvenser.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

ECT yder beskyttelse for danske investeringer i energisektoren i de øvrige lande, der deltager i traktaten, og kan på den måde have betydning for de pågældende virksomheders forretning. Vedtagelsen af rådsbeslutningerne vurderes ikke i sig selv at have erhvervsøkonomiske konsekvenser. Indholdet kan dog senere udmøntes i konkrete retningslinjer, der potentielt medfører væsentlige konsekvenser for erhvervslivet, herunder administrative konsekvenser for danske virksomheder. I den forbindelse har Erhvervsstyrelsens Område for Bedre Regulering (OBR) har tilkendegivet, at de vil vurdere og kvantificere de administrative konsekvenser for erhvervslivet i Danmark ved udmøntningen af initiativerne.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

Klimapolitiske hensyn

Ifølge EU-Kommissionen udgør den moderniserede ECT et markant fremskridt og vurderes ikke at være en hindring for den grønne energiomstilling eller for ambitiøse klimatiltag i EU og medlemsstaterne. Der henvises til, at den moderniserede traktat som noget nyt bl.a. inkorporer Parisaftalens forpligtelser samt indeholder bestemmelser om bæredygtig udvikling, herunder klimaforandringer og grøn energi transition. Derudover indeholder teksten også en eksplicit ret for stater til at kunne regulere i forhold til omstilling og adressering af klimaforandringer, ligesom beskyttelsen af fossile investeringer udfases. Kommissionen vurderer også, at den moderniserede ECT stiller EU og EU-medlemslandene bedre, end hvis de trækker sig ud, og at moderniseringen er den hurtigste vej til et ophør af beskyttelse af investeringer i fossil energi.

Det er vurderingen, at den moderniserede aftale ikke vil være en hindring for danske målsætninger for grøn omstilling og det ikke vil være muligt at opnå et bedre forhandlingsresultat fsva. ændring af traktaten. Moderniseringen af ECT vil således fortsat



sikre beskyttelse til investeringer i grøn energi, men medfører dog også, at der fortsat vil ydes investeringsbeskyttelse til fossile investeringer i en 10-årig overgangsperiode. Dertil kommer, at ophøret af beskyttelsen for fossile investeringer kun gælder i EU og dermed ikke ift. øvrige parter, og at der fortsat gøres brug af en voldgiftsmechanisme.

Handels- og investeringspolitiske hensyn

Dansk og europæisk økonomi og beskæftigelse er afhængige af erhvervslivets internationale engagement. Rammevilkårene på de enkelte markeder spiller en stor rolle for virksomhedernes valg af, hvem de vil handle med og investere i.

Moderne effektiv investeringsbeskyttelse bidrager til at gøre det mere sikkert at foretage direkte investeringer i udlandet og er et nøgleelement i EU's investeringspolitik til gavn for europæiske, herunder danske, virksomheder. Med moderniseringen af ECT's ordlyd sikres ifølge Kommissionen, at traktaten bringes i overensstemmelse med moderne investeringsbeskyttelsesstandarder bl.a. ved at bekræfte parternes ret til at træffe foranstaltninger for at nå legitime politiske mål (kendt som retten til at regulere), herunder med hensyn til bekæmpelse af klimaændringer, jf. ovenfor, hvor beskyttelsen udelukkende omfatter investorer med en reel økonomisk interesse og ikke ydes til postkasseselskaber. Sammen med nye bestemmelser om tvistbilæggelser som beskyttelse mod ubegrundede krav og mere gennemsigtighed i procedurerne kan den moderniserede ECT bidrage til sikkerhed for europæiske, herunder danske, virksomheders investeringer i energisektoren og grøn omstilling i de lande, der er part til traktaten.

8. Høring

Forslaget har været i høring i Specialudvalget for Handelspolitik samt Specialudvalget for Klima, Energi og Forsyningspolitik. Der er modtaget svar fra Dansk Industri, Forsikring & Pension, Dansk Erhverv, Forbrugerrådet Tænk, Mellempolitisk Samarbejde, Rådet for Grøn Omstilling, Foreningen Klimabevægelsen, Nyt Europa, Global Aktion, Danske Regioner, INFORSE-Europe og Danske Rederier.

Dansk industri (DI) finder, at sikre og forudsigelige rammevilkår er helt afgørende for danske virksomheder, ikke mindst når det kommer til at beslutte sig for, hvor man skal investere. I lande hvor der er usikkerhed omkring de langsigtede investeringsvilkår, er virksomheder mere tilbageholdende med at investere eller kræver ekstra garantier for deres investeringer, hvilket kan medføre fordyrede investeringer. Inden for energiområdet er der som bekendt tale om store og langsigtede investeringer, hvorfor investeringsbeskyttelse er relevant. Energichartret dækker blandt andet en række øst- og centraleuropæiske lande, hvor der kan være usikkerhed omkring de langsigtede rammevilkår for investeringer. Derfor vurderes en investeringsbeskyttelsesaftale med disse lande at være fordelagtig. Det er DI's forståelse, at den moderniserede udgave af energichartret giver mulighed for at fremme den grønne omstilling. Dels fordi nye fossile energianlæg ikke længere kan opnå investeringsbeskyttelse, dels fordi beskyttelsen af eksisterende fossile energianlæg udfases over en



10-årig periode. Skulle Danmark vælge *ikke* at indtræde i det moderniserede energicharter, og dermed også træde ud af det nuværende energicharter, vil beskyttelsen af eksisterende fossile energianlæg først kunne udfases over 20 år. Det moderniserede energicharter vil både kunne være en katalysator for den nødvendige grønne omstilling, samt en fordel for danske virksomheder og deres betydelige globale investeringer inden for vedvarende energiprojekter.

Forsikring & Pension (F&P) støtter Dansk Industris bemærkninger og oplyser at medlemmer i F&P forvalter rundt regnet 4.000 mia. kr. i opsøret pensionsformue, hvorfor de har en stor interesse i klare og stabile rammevilkår.

Dansk Erhverv har oplyst at de ikke mulighed for at give detaljeret input til Energi-chartertraktaten inden for den korte høringsfrist.

Forbrugerrådet Tænk har ingen bemærkninger til høringsmaterialet.

Mellempfolkeligt Samvirke, Rådet for Grøn Omstilling, Foreningen Klimabevægelsen, Nyt Europa og Global Aktion deler Europa Kommissionens betragtning om, at ECT er forældet og at ECT i sin nuværende form er en hindring for den grønne omstilling og modarbejder Parisaftalens målsætninger. De finder ikke, at den foreslåede modernisering er tilstrækkelig til at levere de substantielle forbedringer, som Kommissionen anfører, at moderniseringsforslaget indeholder. De mener, at forslaget er "dybt uambitiøst" og en utilstrækkelig løsning for et EU og Danmark, som har underskrevet Parisaftalen. Det skyldes, at moderniseringsforslaget beskytter fossile brændstoffer i (mindst) 10 år, at ECT begrænser det demokratiske handlerum på trods af 'retten til at regulere', da investor-stat tvistbilægelsesmekanismer (ISDS) mekanismen opretholdes, at der er problematiske smuthuller for beskyttelse af fossil gas samt at forslaget omfatter biomasse i ISDS-mekanismen, som ikke betragtes som en bæredygtig energikilde. De anbefaler derfor, at Danmark og EU-landene ikke støtter Kommissionens forslag om at acceptere moderniseringen af ECT, men arbejder for en individuel eller kollektiv udtrædelse af ECT samt indleder forhandlinger om en forkortelse af solnedgangsklausulen.

Danske Regioner nævner at udkastet til rådsbeslutning sætter nye, overordnede rammevilkår for den grønne omstilling. De nye rammer vil yderligere understrege vigtigheden af de fælles indsatser i EU for, at offentlige myndigheder kan gå forrest med det gode eksempel, både i forhold til energieffektivisering og til udfasning af fossil energi. De understreger samtidig behovet for, at medlemsstaterne understøtter den grønne omstilling af offentlige institutioner.

INFORSE-Europe fremhæver, at ECT bør moderniseres som foreslået således, at traktaten ikke bremser udfasningen af fossil energi og ikke kan benyttes internt i EU og EEA. De foreslåede omstillingsperioder vurderes at være for lange og det vurderes derfor, at beslutningerne bør træde i kraft hurtigst muligt. Både den 10-årige beskyttelse af fossile investeringer og den fortsatte beskyttelse af investeringer i infrastruktur til fossil gas vurderes at være uacceptabel. Det bør sikres, at forslaget sikrer "retten til at regulere" på miljø- og klimaområderne, hvilket der kan slås tvivl omkring



på nuværende tidspunkt. Danmark bør udtræde af ECT såfremt, reglerne ikke tilpasses hurtigere, end foreslået af EU Kommissionen, de førnævnte problemstillinger ikke løses eller ratificeringen af moderniseringen ikke gennemføres hurtigt af 75% af medlemsstaterne, som kræves for, at den moderniserede traktat træder i kraft.

Danske Rederier støtter Dansk Industris høringssvar, med de nuancer, at på trods af de gode signaler for investering i den grønne omstilling, stiller de sig en smule uforstående overfor, at man midt i en energikrise vælger at indskrænke mulighederne for investeringer i traditionelle energikilder. I tillæg til dette, er de også meget uenige i beslutningen om, at teknologi til opsamling, lagring og udnyttelse af CO₂ (CCUS) skal ekskluderes fra traktaten, såfremt denne betragtning er korrekt. Med FN's klimapanelers (IPCC) rapporter, som i flere omgange understreger nødvendigheden af teknologi til opsamling og lagring af CO₂ (CCS) som et klima mitigerende tiltag, virker det uhensigtsmæssigt at fjerne muligheden for investeringsbeskyttelse af potentielle fremtidige danske CCUS aktiver i udlandet. Her ser de meget gerne, at Danmark arbejder for en fortsat inklusion af CCUS i en moderniseret version af traktaten.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er forskellige holdninger blandt EU-medlemsstaternes fsva. resultatet af forhandlingerne om modernisering af traktaten. Flere EU-medlemsstater har stillet sig kritiske over for resultatet af moderniseringsforhandlingerne. I løbet af august-oktober 2022 har Polen, Spanien, Nederlandene og Frankrig offentligt annonceret, at de ønsker at træde ud af ECT. Særligt for de tre sidstnævnte har begrundelsen været, at den moderniserede tekst ikke findes at være tilstrækkelig ambitiøs på klimaområdet. Italien trak sig fra traktaten i 2015. ECT indeholder dog en såkaldt solnedgangsklausul, hvilket betyder, at lande, der træder ud af aftalen, vil være bundet af aftalens tidligere bestemmelser i 20 år efter udtræden. Det er ikke forventningen, at disse kritiske lande vil blokere for en vedtagelse af den moderniserede aftale hverken i EU-kredsen eller i den bredere ECT-medlemskreds, ligesom det er uklart, hvornår de vil effektuere deres udmeldelse. En anden gruppe af EU-lande har dog udtrykt støtte til den moderniserede tekst.

Blandt ikke-EU-medlemslandene har flere været kritiske over for EU's ønsker og prioriteter i forhandlingerne, men det er forventningen, at de vil støtte vedtagelsen af moderniseringen den 22. november 2022.

10. Regeringens generelle holdning

Den forrige regering orienterede den 24. juni 2019 Folketinget om, at Danmark støttede Kommissionens forslag til et forhandlingsdirektiv med fokus på en mere tidsvarende og opdateret Traktat, som bedre afspejlede EU's reviderede tilgang til investeringsbeskyttelse, EU's liberaliserede marked for energi og EU's styrkede fokus på bæredygtig udvikling, inklusiv klima og grøn omstilling. Den fungerende regering finder, at den moderniserede traktat i højere grad end den oprindelige reflekterer de nævnte prioriteter. Støtte til den moderniserede traktat er uden præjudice for evt. efterfølgende mulighed for at melde sig ud af traktaten og vil også i det tilfælde stille Danmark bedre end den eksisterende traktat. Som følge heraf er det den fungerende



regerings holdning, at Danmark bør støtte, at EU, på medlemslandenes vegne, accepterer den moderniserede traktat under den forestående ECT-konference den 22. november 2022.

Der vil efterfølgende i en særskilt proces blive taget stilling til fortsat dansk medlemskab af ECT.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget til Rådets afgørelse om bemyndigelse til at indlede forhandlinger om moderniseringen af energichartertraktaten KOM(2019) 231 blev oversendt Folketingets Europaudvalg d. 6 juni 2019. Forslaget om godkendelse af moderniseringen af energichartertraktaten har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.