



We create chemistry

BASF A/S, Kalvebod Brygge 45, 2nd floor, DK-1560 Copenhagen V, Denmark

11. august 2017
Tel. +45 29 49 30 60
mark.meier@basf.com

Side 1 af 2

Høringssvar fra BASF A/S til udkast til lov om ændring af lov om kontinentalsoklen

BASF A/S vil hermed gerne give sine kommentarer til ovennævnte udkast.

Indledningsvist en kort introduktion til BASF koncernen:

Hos BASF, skaber vi kemi for en bæredygtig fremtid. Vi kombinerer økonomisk succes med miljøbeskyttelse og social ansvarlighed. De ca. 114.000 ansatte i BASF-koncernen arbejder for at bidrage til succes for vore kunder, som man finder i næsten alle brancher og i næsten ethvert land over hele verden. Vores produkter er opdelt i fem segmenter: Chemicals, Performance Products, Functional Materials & Solutions, Agricultural Solutions and Oil & Gas. I 2016 opnåede BASF en omsætning på mere end 58 milliarder Euro.

BASF A/S er et helejet datterselskab af BASF SE og har været aktiv i Danmark i mange år. Vores omsætning er over 160 mio. Euro og vi beskæftiger over 300 mennesker i henholdsvis København, Ballerup og Rødskov og resten af Danmark.

BASF A/S er et aktivt og engageret medlem af bl.a. Dansk Industri, Procesindustrien samt en række andre relevante brancheforeninger. Desuden har BASF pt. formandskabet for Specialudvalget for Kemi under Dansk Industri.

Vi har interesse i at afgive høringssvar til ovennævnte udkast, da Wintershall Gruppen, som har ydet del-finansiering til Nord Stream 2-rørledningen, er et helejet datterselskab af BASF.

Vores kommentarer er følgende.

Som et globalt firma, der driver forretning over hele verden, er fri international handel og investering og dermed investeringssikkerhed og forudsigelige juridiske rammer af afgørende vigtighed for os.

Vi stiller derfor spørgsmålstejn ved, om forslaget går imod princippet om fri international investering og handel - hvis ikke direkte krænker de danske internationale forpligtelser under WTO.

Hvis forslaget accepteres og anvendes til at stoppe Nord Stream 2-rørledningsprojektet, vil det begrænse transporten af naturgas fra Rusland og behandle transitprodukter fra et WTO-medlem

mere gunstigt end andre WTO-medlemmer. Dertil kommer, at en så byrdefuld foranstaltning bør gennemgå en høringsproces, som vil omfatte andre lande.

Vi stiller ligeledes spørgsmålstejn ved, om forslaget overholder princippet om fri international investering og handel, hvis ikke direkte er en krænkelse af Danmarks internationale forpligtelser i henhold til Energy Charter Treaty (ECT).

Indførelsen af det nye politiske tilladelseskrav med tilbagevirkende kraft ville krænke kravet om stabile investeringsforhold.

Da henstillingen ikke kan appelleres, er behovet for gennemsigtige investeringsbetingelser og effektive midler til vurdering ikke taget i betragtning.

Et afslag på at udstede den ansøgte tilladelse af politiske årsager, hvis forslaget nyder fremme, vil forspilde den store investering, der allerede er foretaget i Nord Stream 2 - en investering, der i sidste ende kan føre til flere job i Danmark.

Af ovennævnte grunde kan vi ikke støtte lovforslaget i sin helhed, men hvis det skulle fremmes, vil vi foreslå, at lovforslaget ikke får tilbagevirkende kraft, af hensyn til retssikkerheden og for at imødekomme ansøgernes berettigede forventninger med den verserende ansøgning om Nord Stream 2-rørledningen.

Endelig bør enkelt landes politiske interesser ikke stå i vejen for den Europæiske energiforsynings sikkerhed.

Med venlig hilsen



Mark Meier
adm. dir. BASF A/S
Vice President Nordic/Baltic

The Danish Energy Agency

Amaliegade 44
1256 Copenhagen

by e-Mail to: ens@ens.dk and ld@ens.dk

11.08.2017

Public consultation on draft bill for the amendment of the Danish Continental Shelf Act (Permission for certain pipeline installations in the territorial waters)

Dear Sir or Madam,

OMV GAS Marketing Trading & Finance B.V., part of OMV, Austria's largest energy group of companies, appreciates the possibility to participate in the consultation process regarding the Danish draft bill to amend the Danish Continental Shelf Act and expresses its concerns as follows:

Together with other reputable European energy companies (Uniper, Wintershall, Shell and Engie) OMV has signed financing agreements with Nord Stream 2 AG in April 2017 and thus is providing financial support to the Nord Stream 2 pipeline project.

The Nord Stream 2 pipeline will directly connect Russia with the European Union and will thereby provide a reliable and cost efficient supply route for natural gas for 26 million European households for many decades. Russia has the world's largest confirmed gas resources and Gazprom has been reliably delivering gas to Europe since 50 years.

The project does not receive any EU funding and such funding from the European taxpayer is also not required as the project has a strong commercial rationale. A significant share of the investments will be executed by European contractors, thus creating jobs in Europe. For Austria and Central Europe Nord Stream 2 is the key project to ensure the security of energy supply and the economic competitiveness, for OMV this project is not only an attractive investment but has a central role in its growth strategy.

European gas production will continue to decline and as a consequence more gas imports will be required. Nord Stream 1, which is crossing Danish territorial waters as well, could already proof its importance for Europe's security of supply by reliably delivering gas to Europe when needed. We strongly believe that the Nord Stream 2 pipeline project - in combination with existing routes, projects in the Mediterranean Sea and the European LNG infrastructure will foster competition on the European gas market and strengthen security of supply by further diversifications of supply routes.

Any investor needs a reliable and stable legal framework. The application of the proposed law to Nord Stream 2 - despite the permitting process in Denmark has already commenced - could have a material negative impact on the project and our investment. The draft law - allowing application with retroactive effect - does neither foresee a transparent process nor a proper appeal procedure and carries the risk of creating major uncertainties for this and future infrastructure

OMV GAS
Marketing Trading & Finance B.V.

Andreas Gonschor
Managing Director

Tel. +31 (0) 20 520 7481
Fax +31 (0) 20 520 7456
andreas.gonschor@omv.com

OMV GAS
Marketing Trading & Finance B.V.
Keizersgracht 62 - 64
1015 CS Amsterdam, Netherlands

Registered with:
The Netherlands Chamber of
Commerce
Business Register CCI number
67444733
Registered office: Amsterdam
VAT No. NL856994807B01

www.omv.com

investments. It is OMV's view that the bill does not follow the tradition of reliable and foreseeable European law making practices.

We understand the specific national motivations and policy interests. Nevertheless, we trust the Danish lawmakers to duly consider the importance of the Nord Stream 2 pipeline project helping to meet Europe's demand for gas and securing the gas-supply for Central and Eastern Europe cost efficiently. As co-financer of the Nord Stream 2 pipeline project OMV is not able to support this amendment of the Danish Continental Shelf Act and opposes the draft law.

We remain at your disposal for any additional clarifications or elaborations of our concerns.

Sincerely,

OMV GAS Marketing Trading & Finance B.V.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Gonschor', written over the printed name and title.

Andreas Gonschor
Managing Director



The Danish Energy Agency
Amaliegade 44
DK-1256 Copenhagen

Sent by email to: ens@ens.dk and ld@ens.dk

Shell International B.V.
Government Relations
PO Box 162
2501 AN The Hague
The Netherlands
Tel +31 70 377 1526
Email sean.rooney@shell.com
Internet <http://www.shell.com>

10 August 2017

Public consultation on draft bill for the amendment of the Continental Shelf Act

Shell appreciates the invitation from the Danish Energy Agency to comment on the draft bill shared 23 June for the amendment of the Continental Shelf Act within the public hearing period ending 11 August.

Shell would like to offer the following general comments to support the further decision making by the Danish government and parliament on the bill.

Shell believes natural gas will play a key role in meeting Europe's energy needs and decarbonisation goals in a cost-effective way. We work throughout Europe to explore and develop national gas resources, supply LNG, and are one of five European companies that have committed to financing the construction of the Nord Stream 2 gas pipeline.

Shell supports Europe's Energy Union and market-based investment and supply choices, which underpin Europe's existing regulatory framework and market liberalisation efforts.

Our decision to provide finance to the Nord Stream 2 project, whose current permit application in Denmark could potentially be retroactively impacted by the draft bill, was indeed a commercial one. It was based, among other things, on expected returns on investment, and an expectation that the delivery of additional pipeline gas will benefit Europe.

Europe needs additional gas imports, whether pipeline, LNG or other, to replace decreasing domestic gas production and meet expected demand, and healthy competition between the different supply options will drive market liquidity and reduce prices for European customers; in the case of Nord Stream 2 at no cost to European taxpayers.

Shell's ability as one of Europe's largest energy companies to make such long-term investments in the infrastructure required to meet European energy needs depends on a predictable, stable and transparent regulatory framework with clear criteria for permitting.

Shell notes with concern that the decision-making process suggested by the draft bill in its current form would politicize commercial energy capacity investments while at the same time do away with usual rights of appeal and transparent access to the information on which the Danish government will base permitting decisions. Shell would find the precedent such legislation would set in both Danish and European context disconcerting.

Kind regards,

Sean Rooney
VP Government Relations Europe
Shell International



Uniper Gas Transportation & Finance B.V. · Capelseweg 400 · NL-3068AX
Rotterdam

The Danish Energy Agency
Amaliegade 44
DK-1256 Copenhagen
Via email to ens@ens.dk and ld@ens.dk

Uniper Gas Transportation & Finance B.V.

Capelseweg 400
3068 AX Rotterdam
The Netherlands

T +31-10-289 5711
F +31-10-289 5649

Public consultation on draft bill for the amendment of the Continental Shelf Act
August 11, 2017

Dear Madam or Sir,

As one of the companies providing financing to Nord Stream 2, Uniper Gas Transportation & Finance B.V. (UGTF) is following the current developments in the countries along the Nord Stream 2 construction route. On the web site www.hoeringsportalen.dk we became aware of the draft bill for the amendment of the Continental Shelf Act and appreciate the opportunity to provide our opinion on the draft bill.

UGTF is part of the international energy company, Uniper, one of the tasks of which is to contribute to the European security of supply with electricity and gas. Nord Stream 2 serves this task as an additional transport route for gas, providing Germany and the rest of Europe with larger and more competitive transport capacities. This is urgently needed in view of the declining sources of gas within Europe itself and in Norway.

UGTF made its financial decision to provide funds to Nord Stream 2 bearing in mind this strategic rationale, based on the positive assessment of the economic return of the project and relying on the stable European legal framework. Therefore, we are concerned that the proposed legislative change would affect the Nord Stream 2 permitting process, leaving substantial room for non-legal factors and for deviation from widely-accepted, fundamental legal principles such as non-discrimination and transparency. Such procedure would seriously jeopardize legal certainty and investment security.

We respect Denmark's domestic and foreign policy interests. However, we don't support the current wording of the draft bill as far as it provides for politicising a legal procedure and undermining fundamental legal principles, pleading for a non-discriminatory process taking into account the interests of European companies and citizens.

Yours sincerely,

Christian Janzen
Managing Director, Uniper Gas Transportation & Finance B.V

Managing Directors:
Dr. Christian Janzen
Nico Swart

Registered office: Rotterdam
Trade register no. 67924018

VedvarendeEnergis kommentar til lovforslag om ændring af lov om kontinentalsoklen



VedvarendeEnergi hilser forslaget velkomment og foreslår at reglerne udvides til dels at omfatte elledninger, dels giver mulighed for at afvise ledninger af klimahensyn, som foreslået i høringssvar fra WWF, Det Økologiske Råd m.fl.

Såfremt der er spørgsmål til ovenstående eller ønske om uddybning, kontakt politisk koordinator Gunnar Boye Olesen.

D 11.august 2017
R Gunnar Boye Olesen
E olesen@ve.dk
Tek.: +45 86760444
+4586227000
Fax: +4586227096

Wintershall Noordzee B.V., P.O. Box 1011, 2280 CA Rijswijk, The Netherlands

Energistystrelsen
Amaliegade 44
1256 København K

R.Frimpong
Managing Director
General

Tel. +31 (0)70 358 3110
Fax +31 (0)70 358 3333
robert.frimpong@wintershall.com

Reference:20170810

Rijswijk,
10 August 2017

**Subject: Consultation on draft bill to amend the Danish Continental Shelf Act
(Permission for certain pipeline installations in the territorial waters)**

Dear Sir or Madam,

As a company in the oil and natural gas sector, we are involved in a wide range of natural gas and oil projects. The decision on whether or not to participate in projects is made on the basis of economic assessments and with the aim of successfully developing our business in the future.

We understand that every country must take account of its domestic and foreign policy interests as well as security considerations. However, we are concerned that the proven and internationally accepted permitting procedures for cables and pipelines in territorial waters in Denmark would be changed by the relevant legislative initiative.

In any case, for the sake of investment reliability and legal certainty any new legislation affecting the permitting framework shall be applied only to projects which are not in the approval process at the time of the implementation of the relevant legislation.

Against this background, we rely on a stable legal framework and on the expectation, that projects are examined by the competent authorities from an objective point of view. All projects have to be subject to a uniform, non-discriminatory approval procedure, as it is one of the basic principles in the European Union.

In our opinion, individual projects must neither be politicized nor dealt with separately in the permitting process. National interests of single countries should not jeopardize European public welfare and the European security of supply.

As a conclusion, we do not support the implementation of such a bill insofar as it provides an override to the outcome of the established and transparent permitting process. Nevertheless, in case you will implement such a bill, we expect that the European dimension will be respected and that it will not affect ongoing permitting activities.

Yours faithfully
Wintershall Noordzee B.V.



R. Frimpong
Managing Director

Per Courier

Energistyrelsen
Amaliegade 44
1256 København K

ens@ens.dk + ld@ens.dk

Zug, 10th of August 2017

Consultation on draft bill to amend the Danish Continental Shelf Act (Permission for certain pipeline installations in the territorial waters)

Nord Stream AG has received the above-mentioned draft bill in consultation from the Danish Energy Agency by email of 23 June 2017.

Nord Stream AG owns and operates the Nord Stream pipeline system for transportation of natural gas from Vyborg in Russia to Lubmin in Germany passing through Danish continental shelf and Danish territorial waters south of Bornholm. Nord Stream AG has in 2009-2012 obtained the relevant permits for construction and operation of the Danish section of the pipeline system from the Danish Energy Agency.

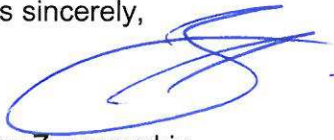
It is the understanding of Nord Stream AG that the draft bill introduces a new permitting requirement and that permits for pipelines transporting hydrocarbons in territorial waters will only be granted if it is compatible for foreign, security and defence policy interests.

Based on guidance received from Danish Authorities during the planning phase the Nord Stream pipeline system was routed partially through Danish territorial waters. Since 2011 the system has been in operation without giving rise to any concerns in Denmark regarding national security.

Nord Stream AG is committed to maintain a sustainable well-functioning system, in respect of the environment and safety, which contributes to the supply of gas to the European Union by transporting approx. 55 billion cubic meters gas each year.

We ask that the Danish Energy Agency takes into consideration the continued safe and reliable operation of the Nord Stream pipeline systems in the further process with the draft bill.

Yours sincerely,



Alexey Zagorovskiy
Managing Director



The Danish Energy Agency
Amaliegade 44
DK-1256 Copenhagen

Paris, 11th August, 2017

Sent by email to : ens@ens.dk and ld@ens.dk

Public consultation on draft bill for the amendment of the Continental Shelf Act

Dear Sir or Madam,

Engie as a main European Energy player is willing to comment on the draft bill shared on 23rd of June for the amendment of the Continental Shelf Act within the public hearing period ending 11 August. Engie hopes its general comments will support further decision making by the Danish government and parliament on the bill.

Engie wishes to express its concern about this bill, especially as it would apply retroactively to permit applications made prior to the enactment of the bill, contrary to general legal principles. Moreover the decision making process suggested in the draft bill seems unclear in terms of usual rights of appeal as well as transparent access to the information on which the Danish government would base its permitting decision. Ultimately, we would like to raise that WTO-rules establish non-discrimination requirements, and imposes "most favoured nation" treatment which should also be taken into account.

As you are aware the permitting process of the Nord Stream 2 pipeline, which will largely follow the route of the existing Nord Stream, has been launched in Denmark as the project is crossing Danish territorial waters. We are confident that any bill for the amendment of the Continental Shelf Act would clarify that there can be no retroactive impact of the bill to pending permit applications.

One of Engie's affiliate participates to the financing of Nord Stream 2 project with four other European Energy company. As a financial investor in the Nord Stream 2 project, Engie does not support the implementation of such a draft bill due to the decision making process and its potential retroactive effect leading to an unstable legal framework which could be detrimental to the investment climate.

Yours faithfully,

Emmanuel Sbravati
Acquisitions, Investments and Financial Advisory
Engie Corporate

OVERBRINGES

Energistyrelsen

Lene Dalsgaard
Amaliegade 44
1256 København K

København · 10. august 2017

Per Hemmer
Partner

T +45 72 27 35 50
phe@bechbruun.com

Sagsnr. 062313-0013 phe/rka/jhp
Dok.nr. 17418305.1

Høringssvar vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om kontinentalsoklen (Tilladelse til visse rørledningsanlæg på søterritoriet)

Med henvisning til Energistyrelsens e-mail af 23. juni 2017 sendes vedlagt høringssvar på vegne af Nord Stream 2 AG til ovenstående lovudkast.

Høringssvaret består af brev fra Nord Stream 2 AG samt høringssvar fra Bech-Bruun med tilhørende bilag 1-3.

Høringssvaret blev også fremsendt til Energistyrelsen pr. e-mail i går, 9. august 2017, af Samira Kiefer Andersson fra Nord Stream 2 AG.

For god ordens skyld bemærker vi, at vi har fjernet vandmærket "draft" i vedlagte bilag 3 (oversigt over projektudvikling, administrativ sagsbehandling og politiske initiativer vedrørende Nord Stream 2-projektet i Danmark). Bortset fra dette er indholdet af vedlagte bilag 3 identisk med indholdet af bilag 3, som fremsendt pr. e-mail i går.

Med venlig hilsen


f Per Hemmer



Nord Stream 2

Committed. Reliable. Safe.

Energistyrelsen
Amaliegade 44
1256 København K

ens@ens.dk + ld@ens.dk

Document No: 800-813-LE-LEG-GEN-LET-17080901

9. August 2017

Høringssvar vedrørende udkast til lovforslag om ændring af lov om kontinentalsoklen (Tilladelse til visse rørledningsanlæg på søterritoriet)

Nord Stream 2 AG har ved e-mail af 23. juni 2017 modtaget ovenfor nævnte udkast til lovforslag i høring fra Energistyrelsen.

Nord Stream 2 AG har den 3. april 2017 indgivet en ansøgning til Energistyrelsen om tilladelse til at nedlægge en del af rørledningssystemet Nord Stream 2 i dansk farvand som blandt andet behandles efter kontinentalsokkeloven. Ansøgningen var vedlagt en miljøvurdering af projektet (VVM-redegørelse) samt en samlet VVM-redegørelse for hele rørledningsprojektet (Espoo-rapport).

Energistyrelsen behandler p.t. Nord Stream 2 AG's ansøgning efter de gældende regler, og den 27. juni 2017 sendte Energistyrelsen VVM-redegørelsen og Espoo-rapporten for Nord Stream 2-projektet i offentlig høring. Bemærkninger til vurderingen af miljøpåvirkningerne i Danmark eller til de grænseoverskridende miljøpåvirkninger af Nord Stream 2-projektet kan indsendes til Energistyrelsen frem til den 19. september 2017.

Nord Stream 2 AG har på den baggrund anmodet sin juridiske rådgiver i Danmark, Advokatpartnerselskabet Bech-Bruun ved partner Per Hemmer om at kommentere på udkastet til lovforslag på vegne af selskabet. I tillæg hertil har Nord Stream 2 AG indhentet to juridiske responsa fra hhv. professor Stephan Schill ved University of Amsterdam vedrørende Energicharteret og professor Kim Talus ved UEF Law School og University of Helsinki vedrørende WTO-reglerne.

Som svar på høringen over udkast til lovforslaget henviser Nord Stream 2 AG til følgende:

- Bech-Bruuns bemærkninger af 9. August 2017 til udkast til lovforslaget på vegne af Nord Stream 2 AG,
- Juridisk responsum af 17. juli 2017 Professor Stephan Schill ved University of Amsterdam, vurdering af udkast til lovforslagets forenelighed med Energicharteret (bilag 1),
- Juridisk responsum af 27. juli af Professor Kim Talus ved UEF Law School and University of Helsinki, vurdering af udkast til lovforslagets forenelighed med WTO-regler (bilag 2),
- Oversigt over projektudvikling, administrativ sagsbehandling og politiske initiativer vedrørende Nord Stream 2-projektet i Danmark (bilag 3).

Head Office	Baarerstrasse 52	6300 Zug, Switzerland	T +41 41 414 54 54	F +41 41 414 54 55
Moscow	ul. Znamenka, 7/3	119019 Moscow, RF	T +7 495 229 65 85	F +7 495 229 65 80
St. Petersburg	ul. Reshetnikova 14a	196105 St. Petersburg, RF	T +7 812 331 16 71	F +7 812 331 16 70

www.nordstream2.com
info@nord-stream2.com



Nord Stream 2 AG anmoder Energistyrelsen om at tage de kommentarer til udkast til lovforslag, der fremgår af vedlagte høringssvar i betragtning i det videre forløb med lovforslaget.

Med venlig hilsen

Nord Stream 2 AG

Matthias Warnig
Chief Executive Officer
Nord Stream 2 AG

København · 9. august 2017

Per Hemmer
Partner

T +45 72 27 35 50
phe@bechbruun.com

Sagsnr. 062313-0013 phe/rka/jhp
Dok.nr. 17416555.1

Høringssvar på vegne af Nord Stream 2 AG

1. Indledning

- 1.1 Nord Stream 2 AG har anmodet Bech-Bruun om at udarbejde et høringssvar til Energistyrelsen vedrørende udkast til lov om ændring af lov om kontinentalsoklen (Tilladelse til visse rørledningsanlæg på søterritoriet) (herefter "Lovudkastet"). På vegne af Nord Stream 2 AG har vi følgende kommentarer til Lovudkastet.
- 1.2 Naturgas er rygraden i EU's energiforsyning. Naturgas forventes at overhale kul og olie og medfører lavere udledninger af drivhusgasser. Med en hovedsaglig stabil efterspørgsel efter naturgas, men en hastigt faldende gasproduktion i EU, er der behov for en alternativ gasforsyning for at dække det kommende importunderskud af naturgas, der allerede forventes i 2020.¹ Transportsystemet Nord Stream 2 (herefter Nord Stream 2-projektet) kan bidrage til at dække det kommende importunderskud i EU i 2020 og samtidig gøre EU's gasforsyning mere robust.
- 1.3 Nord Stream 2 AG, som har hovedkvarter i Zug i Schweiz, har den 3. april 2017 indsendt en ansøgning til Energistyrelsen om tilladelse til at etablere Nord Stream 2-projektet i dansk farvand. Den foreslåede ruteføring for Nord Stream 2-projektet løber parallelt med de eksisterende Nord Stream-rørledninger i dansk farvand og vil derfor passere gennem den danske kontinentalsokkel og dansk søterritorium. I et svar fra december 2009 på et spørgsmål stillet af Europaudvalget til udenrigsministeren udtalte klima- og energiministeren sig om mulighederne for at påvirke linjeføringen af Nord Stream-rørledningerne under tilladelsesprocessen for projektet.² Det fremgår bl.a. af svaret fra klima- og energiministeren, at det ud fra en generel vurdering var de involverede danske myndigheders opfattelse, at den tilladte rute var den bedste i dansk farvand i Østersøen ved Bornholm, og at

¹ Prognos AG, Status und Perspektiven der europäischen Gasbilanz (2017), som omtalt i sektion 2.5 af Nord Stream 2 AG's ansøgning om tilladelse af 3. april 2017 til Energistyrelsen.

² EUU alm. del, samling 2009-10, svar på spm. 19, fra udenrigsministeren.

denne rute var fremkommet efter, at Nord Stream AG havde undersøgt andre mulige ruter i området.

- 1.4 Energistyrelsen behandler i øjeblikket ansøgningen om tilladelse til etablering af Nord Stream 2 på grundlag af gældende lovgivning, herunder reglerne i lov om kontinentalsoklen (lovbekendtgørelse nr. 1101 af 18. november 2005 med efterfølgende ændringer) og bekendtgørelse om visse rørledningsanlæg til transport af kulbrinter på søterritoriet og på kontinentalsoklen (bekendtgørelse nr. 361 af 25. april 2006). I relation til den del af rørledningen, der skal etableres i dansk farvand, har Nord Stream 2 AG anvendt omkring 446 millioner kr. til administrative foranstaltninger, kontrakter og udgifter.
- 1.5 Lovudkastet ændrer grundlæggende på muligheden for at etablere rørledninger til transport af naturgas, som passerer gennem dansk søterritorium. Etableringen af Nord Stream 2-projektet er afgørende for at kunne udnytte de største, kendte naturgasreserver i verden, som findes i Rusland, og som anses som nødvendige for at dække den stigende efterspørgsel på naturgas i EU, se afsnit 1.2 ovenfor. Den begrænsning, herunder enhver forsinkelse, som Lovudkastet medfører for planlagte transitørledningsprojekter, herunder Nord Stream 2-projektet, har betydning langt ud over Danmarks grænser, idet det er forsyningssikkerheden i EU, der er på spil.
- 1.6 Lovudkastet har ikke kun vidtrækkende konsekvenser for forsyningssikkerheden i EU; Lovudkastet indebærer også en række grundlovsmæssige og retspolitiske betænkeligheder, idet lovudkastet blandt andet rejser spørgsmål om singular lov-givning, væsentlig risiko for magtfordrejning, omgåelse af den grundlovsikrede domstolsprøvelse og regler med *de facto* tilbagevirkende kraft. I det hele udspringer disse betænkeligheder af en politisk indblanding i en administrativ procedure, som harmonerer dårligt med den generelle opfattelse af en retsstat, der er karakteriseret ved, at lovene er offentliggjorte og gælder generelt for borgerne, og når lovene anvendes over for borgerne, sker det ved organer, der er underlagt domstolskontrol.
- 1.7 Desuden giver Lovudkastet anledning til betænkeligheder set fra et folkeretligt perspektiv, især med hensyn til Lovudkastets forenelighed med Energicharteret og WTO-reglerne, som er yderligere beskrevet i afsnit 4 og i bilag 1 og 2. Bilag 1 indeholder en vurdering af Lovudkastet og dets forenelighed med Energicharteret, og er blevet udarbejdet af professor Stephan Schill ved University of Amsterdam. Bilag 2 indeholder en vurdering af Lovudkastet og dets forenelighed med WTO-reglerne, og er udarbejdet af professor Kim Talus ved UEF Law School og University of Helsinki.

- 1.8 Lovudkastet giver således anledning til betænkeligheder både for så vidt angår dets forenelighed med den danske grundlov og folkeretten se afsnit 3 og 6 nedenfor samt bilag 1 og 2. Derudover kan Lovudkastet kritiseres ud fra flere retspolitiske hensyn, som er beskrevet i afsnit 5. Vi har anført vores forslag til ændringer af Lovudkastet i afsnit 6.
2. **Sammenfatning**
- 2.1 Som anført i dette høringssvar skal vi understrege, at Lovudkastet giver anledning til betydelige juridiske betænkeligheder af både grundlovsmæssig, folkeretlig og retspolitisk art, som bør overvejes nøje i den videre proces.
- 2.2 Den politiske og tidsmæssige kontekst samt Lovudkastets ordlyd indikerer tydeligt, at Lovudkastet alene er rettet mod Nord Stream 2-projektet, og således er udtryk for singulær lovgivning. Af hensyn til retssikkerheden må vi advare mod at udvide området for anvendelsen af singulær lovgivning i dansk ret.
- 2.3 Lovudkastet fratager endvidere den der ansøger om tilladelse til etablering af transitrørledninger til brug for transport af kulbrinter, den retssikkerhed, som ellers er garanteret i forvaltningsloven. De forvaltningsretlige garantier gælder i sager som behandles af de offentlige myndigheder med det formål at beskytte borgerne mod magtmisbrug og usaglige afgørelser. Dette skyldes, at Lovudkastet fastsætter, at udenrigsministerens indstilling ikke er en afgørelse i forvaltningslovens forstand og således ikke er underlagt retssikkerhedsprincipperne i forvaltningsloven. I overensstemmelse med ombudsmandspraksis må det dog antages, at udenrigsministerens indstilling reelt er den endelige afgørelse, i hvilket tilfælde indstillingen skal overholde de processuelle regler i forvaltningsloven.
- 2.4 Ved at udelukke anvendelse af de processuelle regler i forvaltningsloven og ved at undtage udenrigsministens indstilling fra domstolskontrol fratages ansøgere, der modtager afslag baseret på en negativ indstilling, ethvert effektivt middel til administrativ rekurs eller domstolskontrol. Dette er alarmerende set i et retssikkerhedsmæssigt perspektiv og i modstrid med principperne i både Grundlovens § 63, og hvad der bør gælde i en retsstat.
- 2.5 Lovudkastet indebærer, at det også gælder for ansøgninger, som er indgivet før, men ikke færdigbehandlet ved lovens ikrafttrædelse uden at angive årsager til en sådan de facto tilbagevirkende kraft for loven og uden at tage de involveredes legitime forventninger i betragtning. En sådan tilbagevirkende kraft bør undgås idet det medfører juridisk usikkerhed.

- 2.6 Selv om formålet om at sanktionere Ruslands handlinger i det internationale samfund, herunder landets holdning til Ukraine og Syrien, kan varetages via Lovudkastet, varetages dette bedre inden for rammerne af den Europæiske Union. Det anførte formål varetages allerede ved EU's sanktioner over for Rusland, EU's konkurrenceregler og EU-kommissionens anmodning om mandat til at forhandle vilkårene for drift af rørledningssystemet med Nord Stream 2 AG.
- 2.7 Endelig giver Lovudkastet tillige anledning til betænkeligheder, for så vidt angår dets forenelighed med Danmarks folkeretlige forpligtelser under Energicharteret (ECT) og WTO-reglerne vedrørende fri transit. Lovudkastet griber ind i Nord Stream 2 AG's investering i Danmark og overtræder beskyttelsen i ETC, som yderligere angivet i professor Stephan Schills responsum i Bilag 1. Endvidere overtræder Lovudkastet beskyttelsen mod indskrænkninger af WTO-reglerne om transitfrihed, se endvidere professor Kim Talus' responsum i Bilag 2. Derfor bør det nøje overvejes, om man vil gå videre med et lovudkast, som, omend det ikke udgør en direkte overtrædelse af Danmarks internationale forpligtelser, er i modstrid med ånden bag principperne for international investering og handel.
- 2.8 Som svar på høringen over Lovudkastet foreslår vi nogle ændringer hertil som Energistyrelsen bør tage i betragtning. Vi henstiller navnlig til, at modellen med en bindende indstilling fra udenrigsministeren tages op til fornyet overvejelse, så det sikres, at det er energi-, forsynings- og klimaministeren, som har beføjelsen til at træffe afgørelse om hvorvidt der skal meddeles tilladelse og i den forbindelse inddrager alle relevante hensyn og folkeretlige forpligtelser, herunder national sikkerhed, miljø og sikkerhed. Af hensyn til retssikkerheden foreslår vi endvidere at ændre Lovudkastet således, at der indføres en overgangsregel (som det normalt er tilfældet) således, at loven ikke vil finde anvendelse på verserende ansøgninger.
- 3. Grundlovsmæssige betænkeligheder**
- 3.1 *Lovudkastet indikerer tydeligt singulær lovgivning*
- 3.1.1 Den politiske og tidsmæssige kontekst for Lovudkastet, som illustreret i oversigten i bilag 3, indikerer tydeligt, at Lovudkastet alene er rettet mod Nord Stream 2-projektet. I Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet pressemeddelelse af den 9. april 2017³ gives udtryk for, at Danmark håndterer Nord Stream 2-projektet i henholdsvis et politisk spor og et administrativt spor. Efter vores opfattelse kan man

³ Energi-, forsynings- og klimaministeriets hjemmeside: <http://efkm.dk/aktuelt/nyheder/nyheder-2017/april-2017/regeringens-videre-haandtering-af-nord-stream-2-projektet/>

ikke tale om en adskilt politisk og administrativ proces i sagen. Den politiske og administrative proces i sagen er uomtvisteligt forbundet, og regeringens håndtering giver indtryk af en proces, der ikke er fuldt ud gennemsigtig, og som må kritiseres kraftigt ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger.

- 3.1.2 Dertil kommer, at Lovudkastet ses udformet på en sådan måde, at Nord Stream 2-projektet konkret bliver omfattet af reglerne, selv om ansøgningen om tilladelse til projektet allerede er under behandling på grundlag af de gældende regler. Den foreslåede bestemmelse i § 3a angiver, at både rørledninger til transport af kulbrinter og elkabler på søterritoriet kræver tilladelse fra energi-, forsynings- og klimaministeriet. Imidlertid kan alene rørledninger til transport af kulbrinter afvises, hvis det ikke er foreneligt med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Der er ingen forklaring i bemærkningerne til Lovudkastet om, hvorfor rørledninger til transport af kulbrinter behandles anderledes end elkabler.
- 3.1.3 Til sammenligning ses endvidere, at etablering af rørledninger på søterritoriet og på kontinentalsoklen til transport af kulbrinter produceret i Danmark, som omfattes af undergrundsloven, også kræver tilladelse. En sådan tilladelse er dog ikke betinget af, at det er foreneligt med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Regeringen har heller ikke vist initiativ til at indføre et sådant krav for denne type rørledninger på søterritoriet.
- 3.1.4 På den baggrund ses Lovudkastet åbenbart kun at have ét sigte, nemlig at gribe ind i Energistyrelsens igangværende sagsbehandling af ansøgningen om Nord Stream 2-projektet. Der er derfor tale om lovgivning rettet mod en enkelt virksomheds konkrete retsforhold (singulær lovgivning). Dette gælder, uanset at Lovudkastet er udformet generelt, så det gælder for alle rørledninger til transport af kulbrinter.
- 3.1.5 I praksis er der ikke forbud mod singulær lovgivning, men området for singulære love er klart angivet (bevillingslove, naturalisationslove, statslånslove og anlægslove). Lovudkastet ændrer konkret betingelserne for én enkelt ansøgers muligheder (Nord Stream 2 AG) for at opnå tilladelse efter en generel tilladelsesordning og udvider dermed området for singulære love i dansk ret. Der må advares mod en sådan udvidet anvendelse af singulær lovgivning i dansk ret af hensyn til retssikkerheden. Som anført i Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet skal der udvises *"stor tilbageholdenhed med lovgivning om enkelte fysiske eller juridiske personers forhold (konkret eller »singulær« lovgivning)"* som erstatning for traditionelle administrative afgørelser.⁴ Det er af fundamental betydning for den enkelte borgers retssikkerhed og mulighed for at forudse indholdet af en afgørelse, at det er for-

⁴ Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra juni 2005, afsnit 4.3.2 (grundlovsmæssige principper), side 38-39.

valtningen eller domstolene, der træffer afgørelsen på grundlag af generelle regler.

- 3.1.6 Det skal også erindres, at grundloven sætter grænser for lovgivningsmagts muligheder for at vedtage singulære love, som anført i Højesterets dom i Tvind-sagen (U 1999.841 H). Grundlovens § 3 fastætter princippet om magts tredeling, som skal beskytte borgerne mod statens vilkårlige magtudøvelse, og Lovudkastet skal overholde disse bestemmelser om retslig beskyttelse.

3.2 *Væsentlig risiko for magtfordrejning*

- 3.2.1 Ifølge Lovudkastet (den foreslåede § 3a, stk. 2) skal energi-, forsynings- og klimaministeren indhente en indstilling fra udenrigsministeren, som er enten positiv eller negativ, og som skal lægges til grund for afgørelsen i sagen. Imidlertid skal grundlaget for indstillingen så vidt muligt holdes fortroligt, og udenrigsministeren vil ikke skulle iagttage forvaltningslovens processuelle regler, idet bemærkningerne lægger til grund, at indstillingen ikke er en afgørelse i lovens forstand. Det indebærer bl.a., at ansøgeren ikke bliver hørt og dermed ikke kan korrigere misforståelser, og at ansøgeren ikke bliver bekendt med begrundelsen for indstillingen. Som en konsekvens af denne model fratages ansøgeren generelt muligheden for beskyttelse under forvaltningslovens processuelle regler.

- 3.2.2 At de processuelle regler fortsat finder anvendelse på behandlingen af sagen i energi-, forsynings- og klimaministeriet giver kun ansøgeren en illusorisk beskyttelse. Ansøgeren kan høres om udkastet til ministerens afgørelse om afslag på en ansøgning om tilladelse, men idet afslaget sandsynligvis kun vil henvise til, at indstillingen er negativ og angive det juridiske grundlag for afslaget, idet indstillingen formentlig kun indeholder ordet "negativ", og idet baggrundsmaterialet i øvrigt er fortroligt, har ansøgeren i praksis ikke mulighed for at kommentere på eller gøre indsigelse mod afslaget.

- 3.2.3 Faktum er derfor, at ansøgeren, hvor en indstilling er negativ, fratages de retssikkerhedsmæssige garantier, som man med forvaltningsloven har givet borgerne. Disse garantier gælder i sager, der behandles og høres af offentlige myndigheder med det formål at beskytte borgerne mod magtfordrejning og usaglige afgørelser.

- 3.2.4 Mens en sådan fravigelse af almindelige forvaltningsretlige principper ikke i sig selv er ulovlig, er det retssikkerhedsmæssigt betænkeligt, at ansøgeren fratages dette processuelle værn. Udenrigsministeren får tillagt kompetence til på et meget bredt grundlag at træffe en beslutning, ud fra et "frit politisk skøn". Det faktum, at der ikke er noget processuelt værn mod magtmisbrug er derfor betænkeligt.

- 3.2.5 Dertil kommer, at der ud fra den forvaltningsretlige praksis kan stilles spørgsmålstegn ved rigtigheden af Lovudkastets bemærkninger om, at indstillingen ikke betragtes som en afgørelse i forvaltningslovens forstand. Det følger af ombudsmandspraksis⁵ og forvaltningsretlig litteratur,⁶ at selv om det følger af bemærkningerne til forvaltningsloven, at en bindende indstilling til en anden myndighed ikke udgør en afgørelse i lovens forstand, skal det overvejes, om indstillingen udgør en afgørelse under de særlige omstændigheder, hvor den endelige afgørelse reelt ligger hos den myndighed, der fremkommer med indstillingen. Hvor en indstilling fra en anden myndighed reelt fungerer som en afgørelse, vil der således efter ombudsmandspraksis⁷, være pligt til fra den indstillende myndigheds side at iagttage sagsbehandlingsreglerne, da de ellers gøres illusoriske, som i Lovudkastets tilfælde.
- 3.2.6 Lovudkastet placerer den fulde kompetence til at træffe afgørelser hos udenrigsministeren, når indstillingen er negativ, idet energi-, forsynings- og klimaministerne de facto ikke har mulighed for at give tilladelser og skal afvise ansøgningen. Derfor er den reelle afgørelse om tilladelse allerede truffet af udenrigsministeren ved dennes negative indstilling. For at undgå denne juridiske usikkerhed foreslås det derfor, at det klart indarbejdes direkte i Lovudkastet, at de forvaltningsretlige retssikkerhedsprincipper ikke gælder for ansøgere, der ønsker at etablere transit-rørledninger på dansk søterritorium, hvis det er det, der er hensigten.
- 3.2.7 Den kompetence, der er tillagt udenrigsministeren, betyder at et rørledningsprojekt ikke vurderes på grundlag af alle relevante og saglige hensyn, da der først skal tages hensyn til projektets forenelighed med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsinteresser. Kun hvis udenrigsministerens indstilling er positiv, vil der blive foretaget en vurdering af projektets miljøpåvirkninger og andre relevante hensyn. Dette kan føre til en situation, hvor energi-, forsynings- og klimaministeren (Energi styrelsen) skal afvise en linjeføring for et rørledningsprojekt på søterritoriet baseret på en negativ indstilling fra udenrigsministeren. Men som følge af Danmarks internationale forpligtelser under UNCLOS, skal ministeren i det samme projekt godkende en linjeføring på kontinentalsoklen og den eksklusive økonomiske zone, som fra et miljø- og sikkerhedsmæssigt perspektiv er mindre optimal end linjeføringen på søterritoriet. Denne bekymring blev også fremført i Energi-, Forsynings-

⁵ FOB 2005, 195.

⁶ Hans Gammeltoft Hansen, *Forvaltningsret* (2003), 2. udgave, s. 56ff and John Vogter, *Forvaltningsloven med kommentarer* (2001), 3. udgave s. 130 f.

⁷ Energi-, forsynings- og klimaministeriets hjemmeside: <http://efkm.dk/aktuelt/nyheder/nyheder-2017/marts-2017/nord-stream/>.

og Klimaministeriets pressemeddelelse fra den 30. marts 2017 som svar på en artikel i Politiken vedrørende linjeføringen af Nord Stream-rørledningerne.⁸

- 3.2.8 Derfor anser den danske regering med Lovudkastet landets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsinteresser for afgørende for transitrørføringsprojekter på bekostning af miljø- og sikkerhedsmæssige hensyn. Dette vil kunne undgås, hvis Lovudkastet blev ændret, således at indstillingen fra udenrigsministeren ikke er bindende eller begrænset til nationale sikkerhedsinteresser, og dette kun er et af de hensyn blandt mange, herunder miljø- og sikkerhed, osv., som omfattes af afgørelsen om tilladelse fra energi-, forsynings- og klimaministeren – som har den afgørende myndighed.
- 3.3 *Omgåelse af den grundlovssikrede domstolsprøvelse*
- 3.3.1 Det fremgår af Lovudkastet (den foreslåede § 6 a, stk. 1), at sager, hvor der er meddelt afslag på baggrund af en negativ indstilling fra udenrigsministeren, kan indbringes for domstolene ved at anlægge sag mod energi-, forsynings- og klimaministeren. Det fremgår af bemærkningerne til bestemmelsen, at man har forsøgt at regulere "rette sagsøgte". Udenrigsministeren kan således ikke sagsøges i sager omfattet af bestemmelsen. Det samme gælder andre myndigheder, der har været involveret i indstillingen. Reelt medfører Lovudkastet, at selv om det er udenrigsministeren, der træffer den endelige afgørelse i tilladelsessagen ved at fremkomme med en negativ indstilling, kan ministerens indstilling ikke prøves, idet den ikke kan påklages til anden myndighed eller indbringes for domstolene.
- 3.3.2 Hvis energi-, forsynings- og klimaministerens afgørelse indbringes for domstolene, forudsætter Lovudkastet, at grundlaget for udenrigsministerens indstilling ikke kan prøves. Ansøgeren vil altså kunne indbringe et afslag for retten, men denne vil ikke kunne gøre andet end påse, at der foreligger en negativ indstilling fra udenrigsministeren, da den nærmere baggrund ikke kan indgå i sagen.
- 3.3.3 Det er i grundlovens § 63 forudsat, at domstolene kan tage stilling til sager om den udøvende magts afgørelser og virksomhed i øvrigt. Princippet er dermed, at domstolene skal kunne sørge for, at forvaltningen overholder gældende ret, herunder almindelige forvaltningsretlige principper som fx saglighedsprincippet.
- 3.3.4 Da de forvaltningsprocessuelle regler mv. efter bemærkningerne til Lovudkastet ikke gælder for udenrigsministerens udarbejdelse af indstillingen, er der ikke under sagens behandling sikkerhed for, at der ikke sker magtfordrejning. Med om-

⁸ Energi-, forsynings- og klimaministeriets hjemmeside: <http://efkm.dk/aktuelt/nyheder/nyheder-2017/marts-2017/nord-stream/>.

gåelsen af domstolsprøvelsen vil der heller ikke være mulighed for, at et sådant forhold kan prøves af en uvildig instans efter sagens behandling er afsluttet hos myndigheden. Udover at udenrigsministeren ikke behøver lagttage de sædvanlige forvaltningsprocessuelle regler, vil udenrigsministeren dermed heller ikke behøve at bekymre sig om at skulle stå til regnskab for sin indstilling efterfølgende.

- 3.3.5 Med kombinationen af fravigelsen af de forvaltningsprocessuelle regler og undtagelsen af domstolsprøvelse af indstillingen, fjernes ikke blot enhver form for retssikkerhed for de ansøgere, der meddeles afslag på baggrund af en negativ indstilling, men også enhver form for kontrol med, at udenrigsministerens indstilling er lovlig. Det er retssikkerhedsmæssigt stærkt betænkeligt og i strid med principperne både i Grundlovens § 63 og for, hvad der bør gælde i en retsstat.

3.4 *Reglerne har de facto tilbagevirkende kraft*

- 3.4.1 Lovudkastet (den foreslåede bestemmelse i § 2, stk. 2, 1. pkt.) fastslår, at loven finder anvendelse ved behandling af ansøgninger, der før lovens ikrafttræden er modtaget, men endnu ikke færdigbehandlet. Det fremgår af bemærkningerne til Lovudkastet, at, for sager, der ved lovens ikrafttræden er verserende, vil afgørelse ikke kunne træffes, før der er modtaget en indstilling fra udenrigsministeren til brug for behandlingen af ansøgningerne efter de foreslåede regler. Dette gælder, selvom det måtte medføre en forsinkelse af sagsbehandlingen.
- 3.4.2 Denne forslåede bestemmelse i Lovudkastet giver anledning til principielle betænkeligheder om tilbagevirkende kraft. Der findes forskellige typer tilbagevirkende kraft. Den første type er, hvor retsvirkningen af en lov benyttes i situationer, der fandt sted, før loven blev offentliggjort ("egentlig tilbagevirkende kraft"). En anden type er, hvor bestemmelserne i en ny lov benyttes på sager, som endnu ikke er blevet afsluttet på tidspunktet for offentliggørelsen af loven ("åbenbar tilbagevirkende kraft" eller "*de facto* tilbagevirkende kraft").
- 3.4.3 Selv om der i praksis ikke er forbud mod tilbagevirkende kraft, følger det af Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet, at "det ud fra almindelige retssikkerhedsmæssige betragtninger kan give anledning til væsentlige principielle betænkeligheder at gennemføre bebyrdende love med tilbagevirkende kraft".⁹ Af hensyn til retssikkerheden og berettigede forventninger bør bebyrdende lovgivning med tilbagevirkende kraft være klar og præcis og anvendelsen forudsigelig.
- 3.4.4 Derfor bør sådanne love kun have tilbagevirkende kraft, hvad enten det er egentlig eller *de facto*, under ganske særlige omstændigheder, når afgørende hensyn

⁹ Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra juni 2005, afsnit 4.3.3 (tilbagevirkende kraft), side 39-40.

gør det påkrævet, og under forudsætning af at det tidsrum, hvori loven har tilbagevirkende kraft, bliver så kort som muligt. Under alle omstændigheder må foranstaltningerne tage hensyn til de berørtes berettigede forventninger.

3.4.5 Bemærkningerne til Lovudkastet redegør ikke for, hvorfor det er nødvendigt, at loven finder anvendelse på verserende sager. Det er nærliggende at antage, at intentionen må være at påvirke sagsbehandlingen af Nord Stream 2-projektet. Yderligere er de berettigede forventninger, som ansøgerne med verserende sager måtte have, ikke nævnt. Det er derfor ikke muligt at vurdere, om der er tilstrækkeligt stærke grunde til at lade de ændringer, som vejer tungere end principperne om retssikkerhed og beskyttelsen af berettigede forventninger, få tilbagevirkende kraft. Udgangspunktet er dog, at sådanne grunde skal være til stede, og en sådan tungtvejende, saglig begrundelse skal anføres i bemærkningerne til Lovudkastet. Hvis sådanne saglige grunde ikke findes, bør det af hensyn til retssikkerheden overvejes at ændre Lovudkastet, så det indeholder en overgangsbestemmelse (som det normalt er tilfældet), der udelukker benyttelsen af loven på ansøgninger, der er under behandling.

3.4.6 Betænelighederne med at have bestemmelser med tilbagevirkende kraft følger også international lov. Artikel 10, stk. 1, i Energicharteret beskytter mod urimelige og uforholdsmæssige ændringer af gældende rammevilkår, særligt hvis ændringen finder anvendelse med tilbagevirkende kraft, se yderligere afsnit 5.1.3.1 nedenfor. Yderligere kræver WTO-bestemmelserne også som udgangspunkt, at ændringer, som påvirker samhandlen, skal offentliggøres, før de træder i kraft, se yderligere afsnit 5.2.3.1.

4. Øvrige retspolitiske betæneligheder

4.1 Politisk indblanding i en administrativ procedure

4.1.1 Lovudkastet skal læses i den politiske og tidsmæssige kontekst, det indgår i, se bilag 3.

4.1.2 På den baggrund er det rimeligt at anse Lovudkastet som et redskab for regeringen til at forsøge sanktionere Ruslands ageren i det internationale samfund, herunder i forhold til Ukraine og i Syrien, samt at regeringen med Lovudkastet forsøger at forhindre, at Rusland opnår en monopollignende status på det europæiske gasmarked. Der henvises navnlig til referat fra forhandlinger vedrørende forslag til vedtagelse nr. V 4: om at stoppe blodbadet i Aleppo fra den 26. oktober 2016 (se bilaget). Disse mål håndteres dog allerede eller vil i givet fald blive håndteret på EU-niveau.

- 4.1.3 For så vidt angår sanktioner mod Rusland, er dette allerede håndteret gennem EU's sanktionssystemer. Siden marts 2014 har EU gradvist indført restriktive økonomiske, individuelle og politiske foranstaltninger mod Rusland som reaktion på den ulovlige annektering af Krim og den forsætlige destabilisering af Ukraine. De økonomiske foranstaltninger er sanktioner, der har til formål at begrænse Ruslands adgang til samhandel med Vesten og til vestlige kapitalmarkeder, og omfatter bl.a. økonomiske sanktioner mod finans-, energi- og forsvarsindustri-sektorerne. Den 28. juni 2017 valgte Det Europæiske Råd at forlænge de økonomiske sanktioner mod Rusland indtil 31. januar 2018. Ud over de økonomiske sanktioner er der indført en række individuelle foranstaltninger i form af visumforbud og indefrysning af aktiver over for 150 personer og 37 juridiske enheder indtil den 15. september 2017¹⁰ samt en række foranstaltninger, der er begrænset til områderne Krim og Sevastopol og indtil videre gælder indtil 23. juni 2018.¹¹ Endelig har EU indført en række diplomatiske foranstaltninger, der bl.a. betyder, at Rusland er udelukket fra G8, samt en række foranstaltninger vedrørende det økonomiske samarbejde.
- 4.1.4 EU's sanktionssystemer må betragtes som et bedre egnet redskab til at sanktionere Rusland, end en generel dansk tilladelsesordning for transitrørledninger på søterritoriet. Dette synes også at have været regeringens egen holdning hidtil, idet regeringen gentagne gange har opfordret til en fælles stillingtagen i EU til Nord Stream 2-projektet. Lovudkastet viser dog, at regeringen har valgt at gå alene, og således uden om EU, og det på et tidspunkt hvor EU-Kommissionen har indledt drøftelser om et fælles EU-mandat til at forhandle med Rusland om Nord Stream 2-projektet. Lovudkastet giver regeringen det fornødne lovgrundlag til at blokere for Nord Stream 2-projektet i dansk farvand, og hvis regeringen skulle beslutte sig for det, ville det helt åbenbart modvirke EU-Kommissionens fremtidige forhandlinger med Rusland vedrørende Nord Stream 2-projektet.
- 4.1.5 For så vidt angår frygten for, at Gazprom indtager en monopollignende stilling på gasmarkedet i EU, er også dette reguleret gennem bedre egnede midler end en dansk ændringslov – nemlig gennem EU's konkurrenceregler.
- 4.1.6 Der kan henvises til, at EU-Kommissionen i april 2015 sendte en klagepunktsmeddelelse til Gazprom, hvori EU-Kommissionen gav udtryk for det foreløbige synspunkt, at Gazprom havde overtrådt EU's konkurrenceregler ved at følge en over-

¹⁰ Se EU-kommissionens hjemmeside: <http://www.consilium.europa.eu/da/policies/sanctions/ukraine-crisis/>

¹¹ Se EU-kommissionens hjemmeside: <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2017/06/19-crimea-sevastopol-eu-extends-sanctions/>

ordnet strategi om at opdele de central- og østeuropæiske gasmarkeder.¹² Den 14. februar 2017 har Gazprom afgivet en række tilsagn til EU-Kommissionen for at imødekomme EU-Kommissionens betænkeligheder med hensyn til konkurrencen på gasmarkederne i Central- og Østeuropa.¹³ Det er EU-Kommissionens opfattelse, at Gazproms tilsagn imødekommer betænkelighederne med hensyn til konkurrencen. De bidrager til en bedre integration af de central- og østeuropæiske gasmarkeder og letter herved grænseoverskridende gasstrømme til konkurrencedygtige priser. EU-Kommissionen mener navnlig, at Gazproms tilsagn opfylder dens mål vedrørende betænkelighederne med hensyn til konkurrencen ved at sikre, at begrænsningerne på videresalg af gas på tværs af grænserne fjernes én gang for alle, og at en grænseoverskridende gasstrøm på de central- og østeuropæiske gasmarkeder lettes, så gaspriserne i Central- og Østeuropa kommer til at afspejle benchmarkpriserne, og at Gazprom ikke længere kan udnytte eventuelle fordele i forbindelse med gasinfrastrukturen, som selskabet kan have opnået over for kunderne ved at udnytte sin position på gasforsyningsmarkedet.¹⁴

- 4.1.7 Interesserede parter kunne fremsætte deres synspunkter om tilsagnene inden for syv uger efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende. EU-Kommissionen vil derefter under hensyntagen til alle bemærkninger fra interessenterne, tage endelig stilling til, om de afgivne tilsagn er et tilfredsstillende middel til at imødekomme EU-Kommissionens betænkeligheder med hensyn til konkurrencen. Hvis det er tilfældet, kan Kommissionen vedtage en beslutning, der gør tilsagnene retligt bindende for Gazprom (ifølge artikel 9 i EU's kartelforordning 1/2003). Hvis en virksomhed undlader at efterkomme disse tilsagn, kan EU-Kommissionen pålægge en bøde på op til 10 % af virksomhedens globale omsætning uden at skulle bevise, at der er tale om en overtrædelse af EU's konkurrenceregler.¹⁵

4.2 Urimelig kort frist for opfyldelse af oplysningspligt

- 4.2.1 Det følger af Lovudkastet (den foreslåede bestemmelse i § 4 c, stk. 2), at ejere af rørledningsanlæg på søterritoriet uden ugrundet ophold og senest inden 3 dage skal oplyse energi-, forsynings- og klimaministeren om alle væsentlige ændringer i

¹² Se EU-Kommissionens pressemeddelelse af 22. april 2015 tilgængelig på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4828_en.htm.

¹³ Tilsagnenes fulde ordlyd kan findes på EU-Kommissionens hjemmeside: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/cases/g2/gazprom_commitments.pdf

¹⁴ Se EU-Kommissionens pressemeddelelse af 13. marts 2017 tilgængelig på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-555_da.htm.

¹⁵ Se EU-Kommissionens pressemeddelelse af 13. marts 2017, tilgængelig på: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-555_da.htm.

de oplysninger, som ejerne tidligere har meddelt ministeren. Det fremgår af bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse, at hensigten er at skabe et grundlag for at kunne strafsanktionere ejere af rørledningsanlæg specifikt på søterritoriet, hvor der af hensyn til rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser er et mere akut og væsentligt behov for at modtage oplysninger fra ledningsejerne.

4.2.2 Det er uklart, om den foreslåede § 4c, stk. 2, skal forstås således, at fristen er 3 kalenderdage eller 3 hverdage. En frist fastsat som "uden ugrundet ophold og inden 3 dage" (uanset om det er 3 kalenderdage eller 3 hverdage) er urimelig kort henset til, at de informationer, som skal meddeles energi-, forsynings- og klimaministeren, vil involvere store virksomheder og organisationer, og derfor er helt uholdbar ud fra et praktisk synspunkt. Hertil kommer, at hvis oplysningspligten ikke overholdes, kan det efter den foreslåede § 5, stk. 2, nr. 3, straffes med bøde.

4.2.3 I bemærkningerne til den foreslåede § 5, stk. 2, nr. 3, nævnes som et eksempel på en situation, der vil kunne straffes efter bestemmelsen, det tilfælde, at ejeren af et rørledningsanlæg på søterritoriet undlader uden ugrundet ophold eller inden 3 dage at give meddelelse om, at ejeren har udskiftet underleverandør på det pågældende rørledningsanlæg. Det er umiddelbart svært at se, hvordan oplysningen om en udskiftet underleverandør generelt er en akut og væsentlig oplysning af hensyn til de nationale udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Den foreslåede oplysningspligt samt straf for ikke at opfylde oplysningspligten er derfor fastsat mere restriktivt, end forholdene begrunder, og er dermed uforholdsmæssige og unødvendigt byrdefulde.

5. Folkeretlige betænkeligheder

5.1 Implikationer i henhold til Energicharteret

5.1.1 De generelle rammer

5.1.1.1 Lovudkastet giver anledning til betænkeligheder om, hvorvidt det er foreneligt med Danmarks forpligtelser i henhold til Energicharteret (ECT). Det fremgår af bemærkningerne til Lovudkastet, at konsekvenserne af Lovudkastet i relation til ECT vil blive beskrevet i en senere version af Lovudkastet. I den forbindelse må Lovudkastet omhyggeligt overvejes, idet det giver anledning til væsentlige betænkeligheder med hensyn til dets forenelighed med ECT, se nærmere nedenfor og professor Stephan Schills responsum, der er vedlagt som bilag 1.

- 5.1.1.2 Danmark er kontraherende part i ECT, som beskytter investeringer i energisektoren fra investorer fra en anden kontraherende stat. Denne beskyttelse er uafhængig af dansk national ret, herunder grundloven og EU-retten. ECT finder anvendelse på Nord Stream 2-projektet, fordi både Danmark og Schweiz er kontraherende parter i ECT, og fordi Nord Stream 2 AG anses som en schweizisk investor, som har foretaget en 'investering' i Danmark. Nord Stream 2 AG har allerede brugt ca. 446 millioner kr. på den del af rørledningen, der skal bygges i Danmark. Disse investeringer er foretaget i tillid til at det nationale lovgrundlag i Danmark fortsat er gyldigt og finder anvendelse.
- 5.1.1.3 ECT indeholder blandt andet beskyttelse mod ekspropriation og foranstaltninger som har en tilsvarende virkning, som ikke ledsages af en erstatning (ECT's artikel 13), beskyttelse mod foranstaltninger, der er i strid med en investors ret til 'stabile' investeringsbetingelser og en 'retfærdig og rimelig behandling' (ECT's artikel 10, stk. 1), og beskyttelse mod foranstaltninger, der strider imod enhver forpligtelse, som den kontraherende stat har indgået med udenlandske investorer (ECT's artikel 10, stk. 1). Yderligere kræver ECT, at stater skal sørge for, at deres nationale love indeholder 'effektive midler til at gøre krav gældende og håndhævelse af retigheder med hensyn til investeringer' (ECT's artikel 10, stk. 12).
- 5.1.2 Beskyttelsen mod ekspropriation eller tilsvarende foranstaltninger
- 5.1.2.1 Lovudkastet har reelt en virkning, der svarer til en ekspropriation, hvis loven finder anvendelse på Nord Stream 2-projektet, hvilket dermed strider imod beskyttelser ECT (artikel 13). Nord Stream 2-projektet kan ikke implementeres uden den danske etableringstilladelse. Mens Nord Stream 2 AG ikke formelt ville blive udsat for ekspropriation, kunne et afslag på etableringstilladelsen baseret på en negativ indstilling fra udenrigsministeren hævdes at have en virkning, der svarer til en ekspropriation, da afslaget på tilladelsen, der allerede er ansøgt om, ville gribe ind i Nord Stream 2 AG's investering. Et sådant afslag ville kun være lovligt i henhold til ECT, hvis det blev ledsaget af en erstatning. Yderligere betyder den kendsgerning, at udenrigsministeren ikke skal anføre en begrundelse i sin indstilling mod et projekt, at Nord Stream 2 AG ikke kan få effektiv adgang til prøvelse, som kræves af ECT.
- 5.1.3 Beskyttelsen af stabile og gennemsligtige investeringsbetingelser og effektive midler til prøvelse
- 5.1.3.1 Det kan endvidere anføres, at Lovudkastet strider imod retten til stabile og gennemsligtige investeringsbetingelser og til stabilitet i henhold til den retfærdige og rimelige behandling, som ECT sikrer (artikel 10, stk. 1). ECT beskytter imod en urimelig og uforholdsmæssig ændring af lovgrundlaget, særligt hvis ændringen fin-

der anvendelse med tilbagevirkende kraft. Mens beskyttelsen af en investors berettigede forventninger ikke fastlåser lovgrundlaget, kan den krænktes, hvis betingelserne for godkendelse af en tilladelse ændres igennem efterfølgende ændringer til lovgrundlaget. Nord Stream 2 AG har en berettiget forventning om, at deres ansøgning om en etableringstilladelse behandles under det eksisterende lovgrundlag. Indførelsen af det nye krav til tilladelse i Lovudkastet ville ændre den stabilitet, der kræves i ECT's artikel 10, stk. 1. Dette er så meget desto mere tilfældet, da den (ud fra et miljømæssigt og sikkerhedsmæssigt synspunkt) næsten identiske rørledning fra Nord Stream AG tidligere er blevet godkendt af danske myndigheder.

- 5.1.3.2 Lovudkastet undtager udenrigsministerens indstilling fra de fundamentale rettigheder, der normalt findes i de forvaltningsretlige og processuelle regler samt grundlovens § 63, se afsnit 3.2 og 3.3 ovenfor. Den manglende retssikkerhed og usikkerheden for investorer med hensyn til på forhånd at vide, hvilke kriterier et projekt skal opfylde for at være foreneligt med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser, tilsidesætter forpligtelsen i henhold til ECT til at sørge for gennemsigtige investeringsbetingelser (artikel 10, stk. 1). Yderligere kan der argumenteres for, at dispensationen fra kravet om at give en grund til indstillingen også resulterer i en tilsidesættelse af beskyttelsen i ECT, som kræver, at stater skal sørge for, at deres nationale love indeholder effektive midler til fremsættelse af fordringer og håndhævelse af rettigheder med hensyn til investeringer (artikel 10, stk. 12).

5.2 *Implikationer i henhold til WTO-bestemmelserne for transit*

5.2.1 De generelle rammer

- 5.2.1.1 Lovudkastet indebærer væsentlige konsekvenser for den eventuelle transit af naturgas fra Rusland til Tyskland gennem Nord Stream 2-projektet, se nedenfor og professor Kim Talus' responsum, der er vedlagt som bilag 2. Danmark har, især som medlem af World Trade Organization ("WTO"), pligt til at overholde en række internationale frihandelsaftaler og -politikker, bl.a. i forbindelse med vedtagelse af nationale love. Alle begrænsninger i den frie handel i Lovudkastet skal derfor være i overensstemmelse med de internationale frihandelsforpligtelser, der er godkendt af Danmark.

- 5.2.1.2 Det er dog ikke klart, om dette rent faktisk er tilfældet for Lovudkastet. Specifikt kan Lovudkastet være i strid med WTO's almindelige overenskomst om told og udenrigshandel ("GATT") og aftalen om handelslettelser ("TFA") og deres bestemmelser om fri transit og muligheder for at ændre den eksisterende nationale lov-

givning. Som følge deraf kan Danmark blive ansvarlig i henhold til international ret, hvis Lovudkastet vedtages. Dette uddybes nærmere nedenfor.

5.2.2 Fri transit

5.2.2.1 Reguleringen af den fri handel under WTO indeholder et generelt krav om fri transit for varer til eller fra andre WTO-medlemmer. Der er generel enighed om, at denne *frie transit* omfatter transit gennem en fast infrastruktur, som for eksempel rørledninger. I denne forbindelse fastsætter bestemmelserne krav om ligestilling og pålægger "mestbegunstigelses"-behandling, hvilket betyder, at andre WTO-medlemmer skal have de samme handelsfordele. Derfor kan Danmark ikke indføre transitrestriktioner, som behandler transitprodukter fra et WTO-medlem gunstigere end transitprodukter fra andre WTO-medlemmer.

5.2.2.2 Det kan gøres gældende, at Lovudkastet, der kun kræver en vurdering af nationale udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser for kulbrintetransitrørledninger og ikke fx i forbindelse med elektriske transitskabler, rent faktisk er en sådan forskelsbehandling, som derfor udgør en overtrædelse af WTO-bestemmelserne.

5.2.2.3 For yderligere at give *frie transit* en praktisk betydning i forbindelse med transport af gas i rørledninger kan den *frie transit* enten etableres via adgang for tredjepart eller ved etablere en ny kapacitet. I Nord Stream 2-projektet er etablering af ny kapacitet den eneste mulighed, da den nuværende kapacitet allerede er utilstrækkelig. Selv om transittater, som fx Danmark, suverænt har ret til at lovgive på deres søterritorier, kan de ikke se bort fra deres pligt til at sørge for *frie transit* for de stater, der er afhængige af transit.

5.2.2.4 WTO-bestemmelserne forbyder især også skjulte begrænsninger på transit. Således er national lovgivning, som *de facto* har til formål at begrænse handel og transit fra et eller flere specifikke WTO-medlemmer, også dækket. Hvis en generel foranstaltning rent faktisk kun er rettet mod produkter, der stammer fra et specifikt WTO-medlem, er den derfor stadig i strid med frihandelsprincipperne. Da Lovudkastet er en slet skjult foranstaltning mod transport af naturgas fra den Russiske Føderation, vil Lovudkastet trods sin generelle ordlyd derfor i sidste instans kunne anses for at være i strid med WTO-bestemmelserne.

5.2.3 Forudgående offentliggørelse af ændringer af national lovgivning

5.2.3.1 I forbindelse med international handelsret er det et generelt krav, at lovgivning og bestemmelser, som har indvirkning på fx salg, distribution og transport af varer, skal offentliggøres og forvaltes sagligt. Yderligere må foranstaltninger, der er byr-

defulde for handel, ikke træde i kraft, før de er blevet offentliggjort. Dette resulterer *blandt andet* i, at WTO-medlemmer har pligt til at give andre WTO-medlemmer mulighed for at fremsætte bemærkninger og blive hørt i forbindelse med foreslåede lovændringer, der er relevante for handel (inklusive transit af varer) så tidligt som muligt, og før de træder i kraft.

- 5.2.3.2 I denne henseende synes høringsprocessen for Lovudkastet ikke at inkludere andre lande eller at have taget højde for nogen form for processuelle overvejelser foranlediget af frihandelsmæssige betænkeligheder. Dette er tvivlsomt ud fra et internationalt handelsretligt synspunkt, og så meget desto mere fordi ændringerne skaber en signifikant usikkerhed for et internationalt projekt, der befinder på et sent udviklingsstade.

6. Forslag til ændringer til Lovudkastet

6.1 *Singulær lovgivning*

- 6.1.1. Som det fremgår af ovenstående afsnit 3.1 har Lovudkastet karakter af singulær lovgivning idet det er målrettet Nord Stream 2-projektet. Kravet om en vurdering af projektets forenelighed med udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser gælder kun for rørledninger til transport af kulbrinter på søterritoriet, selvom Lovudkastet desuden omhandler tilladelse af elkabler. Bemærkningerne til Lovudkastet indeholder ikke en forklaring på, hvorfor transitrørledninger til transport af kulbrinter behandles anderledes end elkabler.

- 6.1.2. Af hensyn til retssikkerheden anmoder vi om, at der medtages en vurdering i Lovudkastet om, hvorvidt det har karakter af særlovgivning. Af hensyn til retssikkerheden anmoder vi desuden om, at Lovudkastet indeholder en forklaring på forskelsbehandlingen mellem kulbrinterørledninger og elkabler.

6.2 *Magtfordrejning*

- 6.2.1 Som beskrevet i afsnit 3.2 ovenfor giver Lovudkastet grund til betydelig bekymring, da ansøgeren i tilfælde af en negativ indstilling fra udenrigsministeren fratages den beskyttelse en ansøger sædvanligvis nyder under forvaltningsloven af den årsag, at indstillingen ikke anses som værende en afgørelse i forvaltningslovens forstand.
- 6.2.2 Den betydning, Lovudkastet tillægger udenrigsministerens indstilling, medfører desuden, at den danske stat anser rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarsinteresser som afgørende for transitrørledningsprojekter, og lægger mindre vægt på

miljø- og sikkerhedsmæssige forhold. Der kan opstå en situation, hvor energi-, forsynings- og klimaministeren (Energistyrelsen) må afvise en linjeføring for et rørledningsprojekt på søterritoriet på baggrund af en negativ indstilling og, som følge af UNCLOS, må godkende en linjeføring på kontinentalsoklen og den eksklusive økonomiske zone, som fra et miljømæssigt og sikkerhedsmæssigt perspektiv er mindre optimal. Denne situation kunne undgås, hvis Lovudkastet blev ændret, så f.eks. indstillingen fra udenrigsministeren ikke er bindende eller udelukkende vedrører nationale sikkerhedsinteresser, og hvis interesserne indgår blot som en del af flere overvejelser, der skal medtages i energi-, forsynings- og klimaministerens afgørelse om tilladelse. Vi anmoder derfor om, Lovudkastet genovervejes for at sikre, at energi-, forsynings- og klimaministeren har myndighed til at træffe en afgørelse om tilladelse, som er mest optimal for Danmark, og som tager højde for alle relevant interesser og internationale forpligtelser.

- 6.2.3 I overensstemmelse med Ombudsmandens praksis og for at undgå eventuel juridisk uklarhed anmoder vi om, at det i alle tilfælde medtages direkte i Lovudkastet, at indstillingen ikke udgør en afgørelse, og at de forvaltningsretlige principper om retssikkerhed derfor ikke gælder for ansøgere, som ønsker at lægge transitrørledninger på det danske søterritorium, såfremt dette er hensigten med ændringerne.

6.3 Grundlovssikret domstolsprøvelse

- 6.3.1 Som det fremgår af afsnit 3.3, vil ansøgere, der får afslag på baggrund af en negativ indstilling, være frataget en effektiv mulighed for domstolsprøvelse af afslaget i og med indstillingen ikke er omfattet af beskyttelsen i forvaltningsloven og domstolsprøvelse, hvilket er i modstrid med principperne i grundlovens § 63. Vi anmoder derfor om, at Lovudkastets retssikkerhedsmæssige konsekvenser overvejes nøje.

6.4 Tilbagevirkende kraft

- 6.4.1 Som det fremgår af afsnit 3.4, giver Lovudkastet anledning til nogle grundlæggende bekymringer om tilbagevirkende kraft, da Lovudkastet gælder for ansøgninger, der er under behandling. Bemærkningerne i Lovudkastet indeholder ikke en forklaring på, hvorfor loven finder anvendelse på ansøgninger, der er under behandling, og som ikke er færdigbehandlede ved lovens ikrafttrædelse.
- 6.4.2 Vi anmoder om, at Lovudkastet medtager en redegørelse for eventuelle saglig lige grunde, som berettiger, at loven finder anvendelse på sager, der er under behandling, og hvorfor disse grunde vejer tungere end de berettigede forventninger til ansøgere med sager under behandling. Hvis der ikke findes saglige grunde, bør Lovudkastet ændres af hensyn til retssikkerheden og for at sikre juridisk klarhed,

så det indeholder en overgangsregel (hvilket er normal praksis), hvormed loven ikke vil gælde for ansøgninger, der er under behandling.

6.5 Oplysningspligt

- 6.5.1 Som det fremgår af afsnit 4.2 ovenfor, er den foreslåede oplysningspligt, fristen på 3 dage og bøden for manglende overholdelse mere restriktive end nødvendigt, og er således uproportional og unødvendigt byrdefuld. Vi henstiller til, at den foreslåede oplysningspligt genovervejes, så det sikres, at bestemmelserne er realistiske fra et kommercielt og retssikkerhedsmæssigt perspektiv ved f.eks. at indføre en længere frist og medtage en definition af, hvad der udgør væsentlige oplysninger.

9. august 2017

Per Hermer

**Memorandum on Possible Implications under Denmark's Investment Treaty
Commitments of the Draft Bill to Amend the Danish Continental Shelf Act
(submitted for public consultation on 23 June 2017)**

*Prof. Dr. Stephan Schill, LL.M. (NYU)**

Executive Summary

The proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act raises concerns as to its lawfulness under the obligations Denmark has undertaken under the Energy Charter Treaty (ECT) as it would apply to the pending application for a construction permit by Nord Stream 2 AG. The ECT applies to Nord Stream Pipeline 2 (NSP2) because both Denmark and Switzerland are Contracting Parties to the ECT, and because Nord Stream 2 AG qualifies as a Swiss investors (under Article 1(7)(a)(ii) ECT) that has made an 'investment' in Denmark pursuant to Article 1(6) ECT. Only with respect to the part of the pipeline that is set to be built in Denmark, Nord Stream 2 AG has spent sums in the order of 60 million Euros for administrative steps, contracts and expenditures, including for permitting, surveying and logistics.

The ECT provides for protection under international law to investments in the energy sector made by investors from another contracting state. This protection is independent of Denmark's domestic, including constitutional law and the law of the European Union. The ECT protects, inter alia, against expropriations and measures having an equivalent effect that are not accompanied by compensation (Article 13 ECT). It also requires contracting states to provide for 'stable' and 'transparent' investment conditions and 'fair and equitable treatment' (Article 10(1) ECT). Moreover, under Article 10(12) ECT states have to provide in their domestic law for 'effective means for the assertion of claims and the enforcement of rights with respect to investments'. Foreign investors can claim for any damages resulting from breach of these commitments through the investor-state dispute settlement mechanism provided for in Article 26 ECT.

The introduction of the new requirement arguably has an effect that is equivalent to an expropriation, if applied retroactively to deny NSP2, thus contravening Article 13 ECT. Since NSP2 cannot be implemented without the construction permit, an amendment of the Danish Continental Shelf Act that would allow the refusal of the applied-for permit would destroy Nord Stream 2 AG's investment. Such a refusal would only be legal under Article 13(1) ECT if accompanied by compensation. In addition, the fact that no reasons have to be provided by the Ministry for Foreign Affairs in providing its recommendation against a project prevents Nord Stream 2 AG from having recourse to the prompt review required by Article 13(2) ECT.

The proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act arguably also violates the right to stable and transparent investment conditions and to stability under the fair and equitable treatment granted by Article 10(1) ECT. This provision protects against unreasonable and

* Professor of International and Economic Law and Governance, University of Amsterdam; Rechtsanwalt (RAK Frankfurt); Attorney-At-Law (New York); Member of the List of Conciliators of the International Centre for Settlement of Investment Disputes (ICSID); Editor-in-Chief of The Journal of World Investment & Trade.

disproportionate change of the regulatory framework in place, in particular if that change applies retroactively. Furthermore, Nord Stream 2 AG has a legitimate expectation that its application for a construction permit is dealt with under the existing regulatory framework. The retroactive introduction of the new requirement would upset the stability required by Article 10(1) ECT. This is all the more the case as the virtually identical Nord Stream Pipeline 1 had been approved by Danish authorities in the past.

The introduction of the new requirement is also not an exercise of Denmark's legitimate 'right to regulate' as the proposed bill excludes central due process rights, such as a reason-giving requirement, prior consultation and access to documents, which are usually available under Danish administrative law. Instead, the lack of those, as well as the uncertainty for foreign investors to know beforehand what criteria their project has to fulfill to meet Denmark's foreign-, security- and defense policy interests, arguably breaches the obligation under Article 10(1) ECT to provide transparent investment conditions. In addition, the exclusion of the reason-giving requirement arguably also results in a breach of Article 10(12) ECT, which requires states to provide in their domestic laws effective means for the assertion of claims and the enforcement of rights with respect to investments.

Finally, in addition to liability under the ECT, the proposed amendment to the Danish Continental Shelf Act may also expose the Kingdom of Denmark to international responsibility, including for the payment of damages, for breach of its commitments to promote and protect foreign investments under the bilateral investment treaty between Denmark and the Russian Federation in light of the detrimental economic effects it has on the investment of the sole shareholder of Nord Stream 2 AG and Nord Stream AG, the Russian energy company Gazprom, in NSP2.

I. Summary of Instructions

1. I have been asked by Nord Stream 2 AG, Baarerstrasse 52, CH-6300 Zug, Switzerland to provide, in the form of a short legal analysis, possible arguments based on the law of international investment protection against the amendment of Denmark's Continental Shelf Act, respectively the application of this amendment to Nord Stream 2 AG's existing application for the necessary (construction) permit for the Nord Stream Pipeline 2 (NSP2). The resulting arguments are set out below (Parts III and IV), preceded by a summary overview over the content and mechanism of protection offered by international investment treaties (Part II).

2. The present analysis is ultimately to be used as a basis to address a more general audience in the context of ongoing public consultation procedures in Denmark relating to the above mentioned legislative amendment in order to protect commercial interests of Nord Stream 2 AG. I have not been asked, however, to provide a comprehensive expert analysis of the implications of the proposed amendment and its application to NSP2 under the investment treaties to which Denmark is a party. I do therefore not take a view on the lawfulness or unlawfulness of the above mentioned measures under international investment law, nor do I advise on the legal, political, economic and other risks of such arguments. For this reason, legal or other counterarguments to the arguments presented below are only occasionally, and certainly not comprehensively, addressed. Similarly, the arguments in

favor of the position of Nord Stream 2 AG are not comprehensively, but only occasionally, backed up by authorities. Any of this would require more in-depth expert analysis.

3. What is also not addressed in the present memo are possible arguments, in light of the specific factual circumstances, against the proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act based on limitations under the United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS) of 'the right of the coastal State to establish conditions for cables or pipelines entering its territory or territorial sea' mentioned in Article 79(4) UNCLOS or limitations of Denmark's sovereignty stemming from the transit rights laid down in Article 7 of the Energy Charter Treaty (ECT). Possible breaches of these commitments could potentially be used to claim an independent breach of Article 10(1) sentence 4 ECT, which requires treatment of foreign investors that is no 'less favorable than that required by international law, including treaty obligations.' To pursue this avenue of argument further would equally require more in-depth research and expert advice.

4. For purposes of the present analysis, I have been provided with the following documents and information, the content and veracity of which I have not, however, verified:

- the 'Draft Bill to Amend the Danish Continental Shelf Act' (undated);
- the 'Consolidated Act no. 1101 ... on the Continental Shelf', which includes the amendments proposed by the above draft bill;
- a summary of the core changes affecting the interests of Nord Stream 2 AG in the successful implementation of NSP2; and
- a draft 'Memo on Constitutional Issues in the Draft Bill' by the law offices of Bech-Bruun, Copenhagen, dated 6 July 2017.

5. According to the information provided to me, the draft bill, if it enters into law, will have the following consequences:

- a. A permit for laying of transit pipelines in the territorial waters will only be issued if this is compatible with national foreign-, security- and defense policy interests.
- b. The Minister for Energy, Utilities and Climate will obtain a recommendation from the Minister for Foreign Affairs that include national foreign-, security- and defense policy interests. The recommendation of the Minister for Foreign Affairs will either be positive or negative (nothing in between). In case the recommendation of the Minister for Foreign Affairs is positive, the permit application will be subject to the usual environmental and safety assessment. In case the recommendation of the Minister for Foreign Affairs is negative, the Minister for Energy, Utilities and Climate must decline the permit application on this basis.
- c. The recommendation of the Minister for Foreign Affairs regarding national foreign-, security- and defense policy interests will be based on a wide, political discretionary basis. A number of diversified considerations can be included in the recommendation, including considerations for national security and defense, politics, economics and/or military capacities, and foreign policy, including European and alliance interests.
- d. The recommendation of the Minister for Foreign Affairs will not be a decision falling within the scope of the Public Administration Act, therefore the Minister for Foreign Affairs is not

subject to the rules under the Public Administration Act regarding consultation with parties involved, access to documents, or the obligation to provide justification for the recommendation.

- e. The Minister for Energy, Utilities and Climate's decision to decline the permit application on the basis of the recommendation of the Minister for Foreign Affairs cannot be appealed to another public authority. The case can be brought before the Danish courts by instituting legal action against the Minister for Energy, Utilities and Climate. The limitation period is 6 months.
- f. The act for the amendment of the Continental Shelf Act is presumed to enter into force on 1 January 2018.
- g. The act will apply to applications for laying of pipelines which are received before the act enters into force, but where the processing of the applications is not finalized. This means that the permit application for the Nord Stream 2 pipeline project may be subject to the act if the permit application is not processed by 1 January 2018.
- h. Companies are obliged to inform the Danish Public Administrations about material changes within 3 days.

6. It is my understanding that the Danish Government, or any of its ministries or agencies, has not entered into any specific agreements with Nord Stream 2 AG relating to NSP2, nor has given individual assurances that the applied-for construction permit would be granted under the present legislation. What I understand to be the case under Danish law, however, is that under the existing legislation the applied-for construction permit can only be refused based on environmental and safety concerns and that such concerns are not present, in particular given that NSP2 is to follow exactly the same course as the existing Nord Stream 1 pipeline and does not raise any different concerns in terms of environmental impact or safety. Finally, I understand that Nord Stream 2 AG does not have subsidiaries that are directly engaged in the pipeline project, neither in Denmark nor elsewhere, but is itself the entity undertaken the planning, construction and later operation of the pipeline. Nord Stream 2 AG, I understand, is wholly owned by the Russian company Gazprom. NSP2 is in turn co-financed on a non-equity basis by major energy companies from Austria, France, Germany, and The Netherlands.

II. Protection Mechanisms Offered by International Investment Treaties to Which Denmark Is a Party

7. Foreign investors in the European Union (EU) do not only enjoy the protection of their economic activities under domestic law, as well as EU law. They can also, under certain circumstances, avail themselves of independent protection under international law, in particular based on international investment treaties to which the host state and the investor's home state are party.

8. These treaties, which are generally concluded on a bilateral basis, but also include multilateral agreements, such as the North-American Free Trade Agreement (NAFTA) or the Energy

Charter Treaty (ECT),¹ provide for protection of foreign investors against a catalogue of undue government interferences with a foreign investment and allow investors to claim for damages arising out of that interference directly against the host state through investor-state dispute settlement mechanisms provided for under the treaties. Dispute settlement options usually include investor-state arbitration (under a variety of arbitration rules) without the need for prior recourse to the domestic courts of the host state.

9. On substance, investment treaties generally provide for protection against (direct and indirect) expropriations without compensation, national and most-favored-nation treatment, 'fair and equitable treatment', which includes the protection of 'legitimate expectations', a certain degree of consistency, predictability, and stability of the regulatory framework, transparent procedures, due process rights and the right to access to justice, 'full protection and security', protection against arbitrary and discriminatory measures, and a right to free capital transfer.

10. In the present situation, Nord Stream 2 AG could potentially avail itself of protection under the ECT (in particular Articles 10 and 13) (see Part III). Gazprom, in turn, as Nord Stream 2 AG's sole shareholder could, albeit to a more limited extent, avail itself of protection under the bilateral investment treaty between Denmark and the Russian Federation (Denmark-Russia BIT) (Articles 2, 3 and 4)² (see Part IV).

11. The protection granted under the ECT and the Denmark-Russia BIT provides possible arguments against the proposed amendment of Denmark's Continental Shelf Act, respectively against the application of this amendment to Nord Stream 2 AG's existing application for the necessary (construction) permit for NSP2.³ Investment treaty commitments would likely not be violated by the amendment as such, but by its application to the concrete project. Furthermore, only if the permit in the end is refused will there be any damage and hence a breach of Denmark's ECT commitment. If the permit is granted even under the new criteria, there is nothing to complain about. However, the bill suggests already that the new criteria will also apply to existing applications. For this reason, it is arguable that the proposed amendment as such already affects Nord Stream 2 AG's investment treaty rights as it creates an uncontrollable risk of refusal.

12. Protection against such measures under these treaties requires 1) that the respective treaty applies (namely that the activities thus far undertaken qualify as a covered 'investment' which is made by a covered 'investor') and 2) that the measures in question interfere with one of the rights laid down in the respective treaty.

¹ Energy Charter Treaty (signed 17 December 1994, entered into force 16 April 1998) 2080 UNTS 95.

² Agreement between the Government of the Kingdom of Denmark and the Government of the Russian Federation concerning the Promotion and Reciprocal Protection of Investments, signed 4 Nov 1993, entered into force 28 August 1996.

³ Other investment treaties of Denmark do not seem to be of direct relevance as none of the entities co-funding NSP2, provided their financing qualified as an investment, seems to be from a state that has an investment treaty with Denmark other than the ECT. The possible protection of the co-financiers is, therefore, not further addressed in the present memo as no additional investment treaties other than the ECT would be available in the relationship between Denmark and the co-financiers' home states. What is also not considered in the present text is whether shareholders of Gazprom could be protected under an investment treaty with Denmark.

III. Responsibility of Denmark for Breach of the Energy Charter Treaty

13. The proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act, respectively its application to Nord Stream 2 AG's application for a construction permit for NSP2, raises concerns about compliance of Denmark with its commitments concerning the protection of foreign investors and their investments under the ECT. This is particularly the case as the application of the proposed amendment can be argued to qualify as a retroactive under the theory that an investment of Nord Stream 2 AG already exists and that Nord Stream 2 AG had the legitimate expectation that a permit would be granted under the existing legislative framework. This notwithstanding the notion of retroactivity that international investment law operates with is unsettled. The qualification of the proposed amendment as retroactive would, however, maximize the exposure to risk that Denmark is facing under its investment treaty commitments.

1. Overview over the Protection Granted under the ECT to Foreign Energy Investors

14. The ECT provides protection under international law to investments in the energy sector made by investors from another Contracting State. This protection is independent of both Danish law, including Danish constitutional law, and EU law.

15. Substantive investment protection under the ECT includes, inter alia, protection against expropriations and measures having equivalent effect that are not accompanied by compensation (Article 13 ECT), protection against measures that contravene an investor's right to a 'stable' investment conditions and to 'fair and equitable treatment' (Article 10(1) ECT), and protection against measures that interfere with any obligation the Contracting State has entered into with foreign investors (Article 10(1) ECT). Moreover, Article 10(12) ECT requires States to provide in their domestic law for 'effective means for the assertion of claims and the enforcement of rights with respect to investments'.

16. A possible infringement of all of these rights is at stake in respect of the proposed amendment to the Danish Continental Shelf Act and its application to NSP2, as explained in more detail below. Ultimately, these rights can be enforced by foreign investors asking for the payment of damages arising out of internationally wrongful behavior through the investor-state dispute settlement mechanism provided for in Article 26 ECT.

2. Application of the ECT to NSP2

17. The ECT applies to NSP2. Both Denmark and Switzerland are Contracting Parties to the ECT. As a corporation under Swiss Law, Nord Stream 2 AG qualifies as an 'investor' in the sense of Article 1(7)(a)(ii) ECT. Nord Stream 2 AG is, as required by that provision, 'a company ... organized in accordance with the law applicable in [Switzerland]'.

18. Nord Stream 2 AG also has an 'investment' in Denmark as defined in Article 1(6) ECT. Pursuant to that provision

'Investment' means every kind of asset, owned or controlled directly or indirectly by an Investor and includes:

- (a) tangible and intangible, and movable and immovable, property, and any property rights such as leases, mortgages, liens, and pledges;
- (b) a company or business enterprise, or shares, stock, or other forms of equity participation in a company or business enterprise, and bonds and other debt of a company or business enterprise;
- (c) claims to money and claims to performance pursuant to contract having an economic value and associated with an Investment;
- (d) Intellectual Property;
- (e) Returns;
- (f) any right conferred by law or contract or by virtue of any licences and permits granted pursuant to law to undertake any Economic Activity in the Energy Sector.

...

'Investment' refers to any investment associated with an Economic Activity in the Energy Sector ...

19. 'Economic Activity in the Energy Section, in turn, is defined in Article 1(5) ECT to mean an economic activity concerning the exploration, extraction, refining, production, storage, land transport, transmission, distribution, trade, marketing, or sale of Energy Materials and Products ...
20. The notion of what is protected under the ECT as an investment is particularly broad. It includes 'every kind of asset', including, but not limited to, those specifically listed, which is 'associated with' 'an economic activity concerning the exploration, extraction, refining, production, storage, land transport, transmission, distribution, trade, marketing, or sale of Energy Materials and Products'. Transmission includes the operation of a gas pipelines.⁴
21. Against this broad definition, it is clear that NSP2 itself qualifies as an investment made by Nord Stream 2 AG. This project also has a territorial nexus to Denmark as it passes through Danish territorial waters and Denmark's Exclusive Economic Zone, which are both part of the 'Area' to which the obligations under Articles 10 and 13 ECT apply territorially.⁵
22. Furthermore, already at the present stage, Nord Stream 2 AG has not only incurred pre-investment expenditure,⁶ but has made substantial commitments towards the planning and

⁴ This is clarified by Article 7(10)(b) ECT, which states that transmission of energy is at stake in the context of gas pipelines. Article 7(10)(b) ECT mentions 'high-pressure gas transmission pipelines' among the 'Energy Transport Facilities' it defines.

⁵ See Article 1(10) ECT ("Area" means with respect to a state that is a Contracting Party: (a) the territory under its sovereignty, it being understood that territory includes land, internal waters and the territorial sea; and (b) subject to and in accordance with the international law of the sea: the sea, sea-bed and its subsoil with regard to which that Contracting Party exercises sovereign rights and jurisdiction.').

⁶ Note that some investment treaty tribunals have doubted whether pre-investment expenditure is protected under investment treaties. See eg *Mihaly International Corporation v. Democratic Socialist Republic of Sri Lanka*, ICSID Case No. ARB/00/2, Award (15 March 2002) paras 48-51; *William Nagel v Czech Republic*, SCC Case 049/2002, Award (9 September 2003) paras 325-329. Others consider that there already is an investment even prior to permits or licenses being issued provided that the project is sufficiently concrete and has advanced beyond the initial planning stages. See *Nordzucker AG v. Poland*, ad hoc Arbitration, Partial Award (10 December 2008) paras 160-185, *PSEG Global Inc. and Konya Ilgin Elektrik Üretim ve Ticaret Limited Sirketi v. Republic of Turkey*, ICSID Case No. ARB/02/5, Award, 19 January 2007, para 304 ('An investment can

implementation of the NSP2, which is covered as an investment under the ECT. Only with respect to the part of the pipeline that is set to be built in Denmark, Nord Stream 2 AG has spent sums in the order of 60 million Euros for administrative steps, contracts and expenditures. This includes investment for permitting, surveying and logistics, including a contract with the Danish company Blue Water Shipping for transport of the pipes of a value of some 40 million Euros. The investment for the pipes to be placed in Denmark amounts to around 260 million Euros. These investments have been made in reliance on the continuous validity and application of the domestic legal framework in place in Denmark, which governs the need for, but also the right to, as well as the administrative procedure for applying for, a construction permit for the part of NSP2 that crosses Danish territorial waters.

23. What is also highly relevant is that at the time of making its investment and applying for the construction permit, Nord Stream 2 AG could rely on the fact that NSP2 is scheduled to follow exactly the same route as the Nord Stream 1 pipeline and does not raise any different environmental or safety concerns. Consequently, the granting of the necessary construction permit is a mere technical step in the realization of NSP2, and does not constitute a condition of the project the meeting of which was subject to any commercial or political risk.

3. Interference with Substantive Rights under Article 13 ECT

24. The investments of foreign investors in the energy sector, such as the investment of Nord Stream 2 AG in NSP2, are protected under Article 13 ECT against expropriations and measures having equivalent effect that do not meet the stipulated requirements (public purpose, non-discriminatory application, due process, and compensation).

25. Article 13 ECT provides in relevant part

(1) Investments of Investors of a Contracting Party in the Area of any other Contracting Party shall not be nationalised, expropriated or subjected to a measure or measures having effect equivalent to nationalisation or expropriation (hereinafter referred to as 'Expropriation') except where such Expropriation is:

- (a) for a purpose which is in the public interest;
- (b) not discriminatory;
- (c) carried out under due process of law; and
- (d) accompanied by the payment of prompt, adequate and effective compensation.

Such compensation shall amount to the fair market value of the Investment expropriated at the time immediately before the Expropriation or impending Expropriation became known in such a way as to affect the value of the Investment (hereinafter referred to as the 'Valuation Date').

...

(2) The Investor affected shall have a right to prompt review, under the law of the Contracting Party making the Expropriation, by a judicial or other competent

take many forms before actually reaching the construction stage, including most notably the cost of negotiations and other preparatory work leading to the materialization of the Project...').

and independent authority of that Contracting Party, of its case, of the valuation of its Investment, and of the payment of compensation, in accordance with the principles set out in paragraph (1).

...

26. Since NSP2 cannot be implemented without the construction permit to be granted by Denmark, an amendment of the Danish Continental Shelf Act that would allow the refusal of the applied-for permit would arguably destroy the entire investment. While Nord Stream 2 AG would not be formally expropriated, a refusal to grant the permit could be argued to have an effect that is equivalent to an expropriation. Such a refusal, even if for a public purpose, would then require compensation of Nord Stream 2 AG.⁷ In addition, the fact that no reasons have to be provided by the Ministry for Foreign Affairs in providing its recommendation against the project, would not allow Nord Stream 2 AG to have recourse to the prompt review required by Article 13(2) ECT.

4. Interference with Substantive Rights under Article 10 ECT

27. In addition to a possible breach of Article 13 ECT, Article 10 ECT grants a variety of rights to investments in the energy sector by foreign investors, such as NSP2.

28. Article 10 ECT provides in relevant part

(1) Each Contracting Party shall, in accordance with the provisions of this Treaty, encourage and create stable, equitable, favourable and transparent conditions for Investors of other Contracting Parties to make Investments in its Area. Such conditions shall include a commitment to accord at all times to Investments of Investors of other Contracting Parties fair and equitable treatment. Such Investments shall also enjoy the most constant protection and security and no Contracting Party shall in any way impair by unreasonable or discriminatory measures their management, maintenance, use, enjoyment or disposal. In no case shall such Investments be accorded treatment less favourable than that required by international law, including treaty obligations. Each Contracting Party shall observe any obligations it has entered into with an Investor or an Investment of an Investor of any other Contracting Party.

...

(12) Each Contracting Party shall ensure that its domestic law provides effective means for the assertion of claims and the enforcement of rights with respect to Investments, investment agreements, and investment authorisations.

29. Article 10 ECT contains a number of different standards of protection of foreign investors in the energy sector that are relevant for assessing the lawfulness of the proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act under the ECT. These are first the duty to provide a stable legal framework, the duty to protect an investor's legitimate expectations as part of the duty to provide

⁷ A similar argument was raised by Swedish power producer Vattenfall in its first claim against Germany under the ECT concerning the refusal of the City of Hamburg to grant an operating license for a coal-fired power plant with the specification and environmental conditions that were informally agreed between the immediately preceding City Government and the power company. See *Vattenfall AB, Vattenfall Europe AG and Vattenfall Europe Generation AG and Co. KG v. Federal Republic of Germany*, ICSID Case No. ARB/09/06, Request for Arbitration (30 March 2009) para 54(v) <<https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/ita0889.pdf>> accessed 12 July 2017.

fair and equitable treatment against unreasonable and disproportionate change of the regulatory framework in place, the duty to provide transparency, the duty to observe any obligations entered into with a foreign investor, and the duty to provide effective means for asserting claims and enforcing rights. All of these rights can be argued to be affected by the proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act.

a. Stability and Protection of Legitimate Expectations

30. Article 10(1) ECT provides protection to foreign investors in the energy sector, such as Nord Stream 2 AG, against unreasonable and disproportionate changes of the regulatory framework in place. This duty can be grounded in either the duty to 'create stable ... conditions for Investors ... to make Investments' laid down in Article 10(1) sentence 1 ECT, the duty to provide a stable legal framework as part of the fair and equitable treatment standard, or the duty to protect an investor's 'legitimate expectations' as part of the standard of fair and equitable treatment mentioned in Article 10(1) sentence 2 ECT.

31. In fact, as the Tribunal in *Plama v. Bulgaria* has found, the duty to provide a stable legal framework mentioned in the first sentence of Article 10(1) 'extends ... to all stages of the Investment and not only to the pre-Investment matters'.⁸ As regards the fair and equitable treatment standard, it is equally widely accepted that this standards contains to duty to provide a stable legal framework, either as an independent element of fair and equitable treatment,⁹ or as part of the duty to protect the legitimate expectations of foreign investors against change.

32. The duty to provide a stable legal framework encompasses 'the "reasonable and justifiable" expectations that were taken into account by the foreign Investor to make the Investment.'¹⁰ While often used to address non-compliance with contractual promises or other specific assurances made by the host state, various tribunals have also considered that legitimate expectations could encompass the observance and application of a host state of its own laws, including those relating to the grant of an administrative license or permit.¹¹ While the protection of an investor's legitimate

⁸ *Plama Consortium Limited v. Bulgaria*, ICSID Case No. ARB/03/24, Award (27 January 2008) para. 172.

⁹ See *Blusun S.A., Jean-Pierre Lecorier and Michael Stein v. Italian Republic*, ICSID Case No. ARB/14/3, Award (27 December 2016) para 315(c).

¹⁰ *Plama Consortium Limited v. Bulgaria*, ICSID Case No. ARB/03/24, Award (27 January 2008) para. 176. See also *Electrabel S.A. v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/19, Decision on Jurisdiction, Applicable Law and Liability (30 November 2012) para 7.75 (stating that '[i]t is widely accepted that the most important function of the fair and equitable treatment standard is the protection of the investor's reasonable and legitimate expectations').

¹¹ See eg *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. The United Mexican States*, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2, Award (29 May 2003) para 154 (stating that fair and equitable treatment 'requires the Contracting Parties to provide to international investments treatment that does not affect the basic expectations that were taken into account by the foreign investor to make the investment. The foreign investor expects the host State to act in a consistent manner, free from ambiguity and totally transparently in its relations with the foreign investor, so that it may know beforehand any and all rules and regulations that will govern its investments, as well as the goals of the relevant policies and administrative practices or directives, to be able to plan its investment and comply with such regulations.'). Other tribunals are critical whether legitimate expectations can arise from general, legislative provisions; they instead require specific, individual assurances. See eg *Crystallex International Corporation v. Bolivarian Republic of Venezuela*, ICSID Case No. ARB(AF)/11/2, Award (4 April 2016) para 552; *Philip Morris Brands Sàrl, Philip Morris Products S.A. and Abal Hermanos S.A. v. Uruguay*, ICSID Case No. ARB/10/7, Award (9 July 2016) para 426. Still, even in such cases,

expectations does not freeze the legal and regulatory and framework in place, it can be violated when conditions for the approval of a license or permit are changed through subsequent alteration in the regulatory framework.¹²

33. Regulatory change has been found to be in breach of the protection of an investor's legitimate expectations in particular in situations where the change was 'fundamental' and did not take into account the circumstances of existing investments made in reliance upon the prior regime. As the Tribunal in *Eiser Infrastructure v. Spain* recently held:

Taking account of the context and of the ECT's object and purpose, the Tribunal concludes that Article 10(1)'s obligation to accord fair and equitable treatment necessarily embraces an obligation to provide fundamental stability in the essential characteristics of the legal regime relied upon by investors in making long-term investments. This does not mean that regulatory regimes cannot evolve. Surely they can. '[T]he legitimate expectations of any investor [...] [have] to include the real possibility of reasonable changes and amendments in the legal framework, made by the competent authorities within the limits of the powers conferred on them by the law.' However, the Article 10(1) obligation to accord fair and equitable treatment means that regulatory regimes cannot be radically altered as applied to existing investments in ways that deprive investors who invested in reliance on those regimes of their investment's value.¹³

34. Thus, while certain changes – in the sense of evolution of the regulatory framework – are possible and are to be expected by foreign investors, the fair and equitable treatment standard under Article 10(1) ECT protects against radical and fundamental changes to a host state's regulatory framework in place.

35. The proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act violates the stability requirement arising from Article 10(1) ECT. Nord Stream 2 AG has a legitimate expectation that its application for a construction permit is dealt with under the existing regulatory framework. The retroactive introduction of a new requirement, namely that the project must also be in line with Denmark's national foreign-, security- and defense policy interests, could, if applied to NSP2, result in the effective destruction of Nord Stream 2 AG's investment, without taking into account the investor's reliance on being treated under the regulatory presently in place. This is all the more the

tribunals often consider that regulatory change must be proportionate. See *Blusun S.A., Jean-Pierre Lecorcier and Michael Stein v. Italian Republic*, ICSID Case No. ARB/14/3, Award (27 December 2016) para 372 (stating that '[i]n the absence of a specific commitment, the state has no obligation to grant subsidies such as feed-in tariffs, or to maintain them unchanged once granted. But if they are lawfully granted, and if it becomes necessary to modify them, this should be done in a manner which is not disproportionate to the aim of the legislative amendment, and should have due regard to the reasonable reliance interests of recipients who may have committed substantial resources on the basis of the earlier regime.').

¹² For a case concerning the alteration of assessment criteria for the grant of an environmental permit through reinterpretation of the statutory framework see *William Ralph Clayton, William Richard Clayton, Douglas Clayton, Daniel Clayton and Bilcon of Delaware Inc. v. Canada*, UNCITRAL, PCA Case No. 2009-04, Award on Jurisdiction and Liability (17 March 2015) paras 446-454 (for a summary of the tribunal's considerations under the fair and equitable treatment provision in NAFTA).

¹³ *Eiser Infrastructure Limited and Energia Solar Luxembourg S.À R.l. v. Kingdom of Spain*, ICSID Case No. ARB/13/36, Award (4 May 2017) para 382 (quoting *El Paso Energy International Co. v. Argentine Republic*, ICSID Case No. ARB/03/15, Award (31 October 2011) para 400).

case as the (from an environmental and safety perspective identical) Nord Stream 1 pipeline had been approved by Danish authorities in the past. If used to ultimately refuse the implementation of NSP2, the proposed legislative change would contravene the stability requirement under the ECT and Nord Stream 2 AG's legitimate expectations.

36. The introduction of the new requirement is also not an exercise of Denmark's legitimate 'right to regulate'. While the national foreign-, security- and defense policy qualifies as a public purpose, the proposed bill excludes central due process rights, such as a reason-giving requirement, prior consultation and access to documents as under regular administrative procedure in Denmark. For this reason it cannot be regarded as part of the regular and to-be-expected exercise of Denmark's right to regulate.

b. Transparency

37. In addition to stable conditions, Article 10(1) sentence 1 ECT also requires transparent conditions for investments. This has been understood by arbitral tribunals to

indicate an obligation to be forthcoming with information about intended changes in policy and regulations that may significantly affect investments so that the investor can adequately plan its investment and, if needed, engage the host State in dialogue about protecting its legitimate expectations. Finally, the term 'favourable' suggests the creation of an investor-friendly environment.¹⁴

38. Similarly, the requirement of transparency has also been understood by tribunals to be an element of the duty to grant foreign investors fair and equitable treatment.¹⁵ Non-transparent government action, including in administrative decision-making, can therefore constitute breach of the fair and equitable treatment standard.¹⁶

39. The proposed amendment to the Danish Continental Shelf Act could be argued to violate the transparency requirement because the criteria applied by the Ministry for Foreign Affairs in determining whether a pipeline project in Danish territorial waters conforms to, or contradicts, Denmark's foreign-, security- and defense policy interests is unclear and unpredictable and does not allow foreign investors to know beforehand what criteria their respective project has to fulfill. In addition, a violation of the transparency requirement could be said to result from the fact that the Ministry for Foreign Affairs is not required to provide reasons for a decision determining the incompatibility of a pipeline project with Denmark's foreign-, security- and defense policy interests.

¹⁴ *Electrabel S.A. v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/19, Decision on Jurisdiction, Applicable Law and Liability (30 November 2012) para 7.79.

¹⁵ See *Metalclad Corporation v. Mexico*, ICSID Case No. ARB(AF)/97/1, Award (30 August 2000) para 76; *Tecnicas Medioambientales Tecmed S.A. v. The United Mexican States*, ICSID Case No. ARB(AF)/00/2, Award (29 May 2003) para 154.

¹⁶ For the situation where the secret awarding of licenses was found to be in breach of fair and equitable treatment see *Joseph C. Lemire v. Ukraine*, ICSID Case No. ARB/06/18, Decision on Jurisdiction and Liability (21 January 2010) para 418. In the same way, a secret refusal of a permit could constitute breach of fair and equitable treatment.

c. Observance of Obligations-Provision

40. The amendment of the Danish Continental Shelf Act, and a subsequent refusal of the construction permit based on newly introduced grounds to NSP2, could also be argued to breach the duty under Article 10(1) ECT to 'observe any obligations' the state has entered into with foreign investors. Such 'obligations' under Article 10(1) ECT have been understood, at least by some arbitral tribunals, as encompassing not only contractual commitments between a foreign investor and the host state, but also commitments that are based on statutory provisions.¹⁷

41. In the present case, the obligation in Denmark under the present legislation to grant a construction permit when the statutory conditions are met, in particular when taking into account the identical nature of the Nord Stream 1 and 2 pipelines could be argued to contain such a commitment. This commitment could be argued to be breached if new licensing criteria are retroactively introduced and used to refuse the construction of the pipeline in question.

42. However, as compared to the arguments relating to the duty of stability under the fair and equitable treatment standard contained in Article 10(1) sentence 2 ECT, the argument based on breach of the observance of obligations-provisions are weaker.

d. Effective Means for Review (Article 10(12) ECT)

43. Under Article 10(12) ECT '[e]ach Contracting Party shall ensure that its domestic law provides effective means for the assertion of claims and the enforcement of rights with respect to Investments, investment agreements, and investment authorisations.'

44. This provision could be argued to be violated if the amendment of the Danish Continental Shelf Act excludes due process guarantees, which are otherwise available under Danish administrative law for the review of any other administrative decision, such as access to documents or the duty to give reasons. These would be necessary in order to allow an affected investor, such as Nord Stream 2 AG, effectively to ask Danish courts to review the decision of the Ministry for Foreign Affairs recommending a refusal of the construction of the pipeline in Danish territorial waters.¹⁸ Their absence could therefore be argued to contravene the right granted in Article 10(12) ECT.

IV. Responsibility of Denmark under the Denmark-Russia Bilateral Investment Treaty

45. One can also consider the possibility of raising arguments as to the possible breach of the Denmark-Russia BIT based on the fact that the sole shareholder of Nord Stream 2 AG is the Russian

¹⁷ See, eg, *Plama Consortium Limited v. Bulgaria*, ICSID Case No. ARB/03/24, Award (27 January 2008) para 186 (suggesting that the 'wide' wording of 'any obligation' in Article 10(1) ECT 'refers to any obligation regardless of its nature, i.e., whether it be contractual or statutory').

¹⁸ Cf. *Chevron Corporation and Texaco Petroleum Company v. Ecuador*, UNCITRAL, Partial Award on the Merits (30 March 2010) paras 241-248 (considering that a provision like Article 10(12) ECT would allow a tribunal to consider the individual treatment of foreign investors in domestic courts and determine whether they have been able to effectively enforce their rights in domestic courts).

company Gazprom. While Gazprom is protected as an investor under that treaty¹⁹ - but not the ECT given Russia's withdrawal from it in 2009 – and could be argued to already have an (indirect) investment in Denmark in light of both the existing Nord Stream 1 project and because of the activities already undertaken in connection with NSP2,²⁰ the Denmark-Russia BIT provides much narrower substantive protections as compared to the ECT in the present type of situation, where a project has not been approved, but is still in the process of obtaining the necessary permits for construction and/or operation.

46. In particular, and unlike under the Energy Charter Treaty, the Denmark-Russia BIT does not provide independent protection under international law for the admission of new or the expansion of existing investments. Instead, Article 2 only imposes a duty to 'admit ... investments in accordance with its legislation'. While one could argue that this provision also protects against retroactive changes to the domestic law that are introduced after an application for a necessary permit has been made, such an argument is much weaker and more difficult to present than the arguments available under the ECT.

V. Conclusion

47. All in all, I would suggest limiting arguments about the risks under international investment treaties principally to those arising under the ECT. Under this treaty it can be plausibly argued that the proposed amendment of the Danish Continental Shelf Act, and its application to the application of Nord Stream 2 AG for a construction permit for NSP2, risk incurring Denmark's international responsibility. Nord Stream 2 AG can be argued to already have made an investment that is covered by the ECT.

48. The ECT, in turn, requires Denmark to provide for stable investment conditions, to protect Nord Stream 2 AG's legitimate expectations, to provide for transparent criteria for the decision on applications for construction permits for pipelines in the territorial sea and provide transparency in case an application is denied, and to provide for possibilities for affected investors to have decisions effectively reviewed in domestic courts. In addition, arguments as to the duty to observe its obligations under the existing statutory framework towards Nord Stream 2 AG could be added.

49. None of these obligations are arguably met if the proposed criterion - that pipelines in the territorial sea must pass be considered to comply with Denmark's foreign-, security- and defense

¹⁹ Gazprom is an investor under Article 1(3)(b) of the Denmark-Russia BIT, as it is a corporation organized in the territory of the Russian Federation in accordance with its legislation and is competent, in accordance with Russian legislation, to make investments in Denmark. The fact that it is only a shareholder of a company having an investment is generally not considered to be an obstacle to the protection *ratione personae* under international investment treaties.

²⁰ The notion of investment is defined in Article 1(1) of the Denmark-Russia BIT and covers, inter alia, 'movable and immovable property' lit e) 'any rights, conferred by law or under contract, to undertake economic activity, including rights to search for, cultivate, extract or exploit natural resources'. While not explicitly in this respect, Article 1(1) of the Denmark-Russia BIT would likely also cover investments that are made indirectly by Gazprom via its Swiss subsidiaries that have direct interests in the Nord Stream 1 and 2 projects. This is so because so-called indirect investments are mostly considered to be covered by the wide notions of 'investment' adopted by international investment treaties.

policy interests by the Ministry for Foreign Affairs - is applied retroactively to NSP2's permit application and used to refuse implementation of that project.

50. With respect to the Denmark-Russia BIT, the possibilities of arguing for the existence of a breach are more difficult. For this reason, I would at the most add one sentence to the text submitted in reaction to the proposed bill about the possible exposure of Denmark to international responsibility for breach of the Denmark-Russia BIT.

Amsterdam, 17 July 2017

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'S. Schill', with a stylized, cursive script.

(Prof. Dr. Stephan Schill)

Compatibility of the proposed Act on the Continental Shelf and certain pipeline installations in the territorial waters with international trade law

I have been asked by Nord Stream 2 AG ("Nord Stream 2") to provide independent reflections on the Danish government bill to amend the Danish Continental Shelf Act and the new Act on the Continental Shelf and certain pipeline installations in the territorial waters ("Proposal"). Specifically, I have been asked to briefly examine with compatibility of the Proposal with WTO related rules on transit.

I have had no particular guidance as to my findings. My conclusions are independent from Nord Stream 2.

The context for the request is that the Proposal would include new provisions on laying of pipelines in the Danish territorial waters. A brief overview of the relevant parts of the Proposal is provided in Section 1 of the Opinion.

My qualifications are available at the final page of this document.

Joensuu, 27 July 2017



Kim Talus

Professor of European Energy Law
UEF Law School

Professor of Energy Law
University of Helsinki

1. Overview of the Proposed Amendments

Through the proposed amendments to the Danish Continental Shelf Act, the Danish government seeks to introduce a new type of permit or permit conditions for laying power cables and pipelines for the transportation of hydrocarbons in the Danish territorial waters. The permit conditions for power cables and pipelines under the Proposal differ. No explanation is offered for this difference of treatment. This section will only focus on the permitting of pipelines.

According to the Proposal, a permit for laying of transit pipelines in the territorial waters would only be issued if this is compatible with national foreign-, security- and defense policy interests. According to the Government Bill, this foreign, security and defence policy recommendation reflects a free political assessment in which a large number of different considerations may be involved, including for example the interests of the state security and defence of the kingdom, political, economic and/or military capacities and foreign policy considerations, including European and alliance considerations.

The procedural elements of the Proposal consists of a scheme where the Minister for Energy, Utilities and Climate will obtain a recommendation from the Minister for Foreign Affairs which includes an assessment of national foreign-, security- and defense policy interests. The recommendation of the Minister for Foreign Affairs will either be positive or negative. In case the recommendation of the Minister for Foreign Affairs is positive, the permit application will be subject to the usual environmental and safety assessment. In case the recommendation of the Minister for Foreign Affairs is negative, the Minister for Energy, Utilities and Climate must decline the permit application on this basis.

The recommendation of the Minister for Foreign Affairs will not be a decision falling within the scope of the Public Administration Act, therefore the Minister for Foreign Affairs is not subject to the rules under the Public Administration Act regarding consultation with parties involved, access to documents, or the obligation to provide justification for the recommendation.

The act for the amendment of the Continental Shelf Act is scheduled to enter into force on 1 January 2018. However, the new act will apply to applications for laying of pipelines, which

are received before the act enters into force, but where the processing of the applications is not finalized.

The Proposal and the accompanying Government Bill raise serious concerns over their compatibility with international trade rules and WTO related rules on transit in particular.

2. Compatibility with the WTO regulation of transit

The regulation of energy transit through fixed infrastructure, such as pipelines is part of the multilateral trading frameworks of the WTO. Article V of the GATT on “Freedom of Transit” establishes a general requirement of freedom of transit to or from other WTO Members.¹ The Trade Facilitation Agreement (TFA), which entered into force in early 2017, has added new requirements on the regulation of transit. One such requirement is to not impose regulations or formalities on transit which “[w]ould constitute a disguised restriction on traffic in transit”.² In addition to the WTO, the significance of energy transit for international trade has been recognized, *inter alia*, in the Energy Charter Treaty as well as at the United Nations where reliable energy transportation has been considered to be “[i]n the interest of the entire international community”.³ This section will primarily focus on the GATT and TFA frameworks.

2.1 GATT Article V

In the multilateral framework of the WTO, Article V (2) of the GATT provides that

“[t]here shall be freedom of transit through the territory of each contracting party, via the routes most convenient for international transit, for traffic in transit to or from the territory of other contracting parties.”

The term “traffic in transit” derives from the first paragraph of Article V, which provides that:

¹ GATT, Article V (2).

² WTO, Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, WT/L/940, 28 November 2014, Article 11.

³ UNGA Res 67/263 (17 May 2013) UN Doc A/Res/67/263.

“Goods (including baggage), and also vessels and other means of transport, shall be deemed to be in transit across the territory of a contracting party when the passage across such territory, with or without trans-shipment, warehousing, breaking bulk, or change in the mode of transport, is only a portion of a complete journey beginning and terminating beyond the frontier of the contracting party across whose territory the traffic passes. Traffic of this nature is termed in this article “traffic in transit”.⁴

Although the term “traffic in transit” can be considered somewhat ambiguous,⁵ there is a general consensus that this also covers transit through fixed infrastructure, such as pipelines.⁶ In the Doha round negotiations, the EU was an active proponent of amending the current definition of “traffic in transit” to specifically include fixed infrastructure.⁷

GATT Article V establishes several non-discrimination requirements for transit. Most-favoured Nation (MFN) treatment obligations are created in two separate paragraphs. The first is established in GATT Article V(2), which states that no distinction shall be made based on “[f]lag of vessel, the place of origin, departure, entry, exit or destination, or any circumstances relating to the ownership of goods, of vessels or other means of transport.”⁸ In *Colombia — Ports of Entry*, the panel concluded that “[A]rticle V:2, [...] requires that goods from all Members must be ensured an identical level of access and equal conditions when proceeding in international transit”.⁹

The second non-discrimination requirement is established by Article V(5), which creates a specific MFN obligation in relation to all charges, regulations and formalities in connection with transit.¹⁰ The interpretative note *Ad Article V* states that with regards to transportation

⁴ GATT, Article V (1).

⁵ See on this: G. Marceau, *The WTO in the Emerging Energy Governance Debate*, (2010), Vol. 5(3) *Global Trade and Customs Journal*, p. 89; D. Azaria, *Energy Transit under the Energy Charter Treaty and the General Agreement on Tariffs and Trade*, (2009), Vol. 27 (4) *Journal of Energy & Natural Resources Law*, p. 569-570.

⁶ L. Ehring and Y. Selivanova, “Energy Transit”, in Y. Selivanova (ed.), *Regulation of Energy in International Trade Law*, (The Netherlands: Kulwer Law International BV, 2011), p. 60; P. Ugaz, *Prospects for a transit regime on energy in the WTO* (2011), No. 29 *Agenda Internacional*, p.285.

⁷ WTO, Negotiating Group on Trade Facilitation, Communication from Armenia, Canada, The European Communities, The Kyrgyz Republic, Mongolia, New Zealand, Paraguay, and the Republic of Moldova, TN/TF/W/79, 15 February 2006.

⁸ GATT, Article V (2).

⁹ WTO Panel Report, *Colombia — Indicative Prices and Restrictions on Ports of Entry*, WT/DS366/ R, 27 April 2009, VII.402.

¹⁰ GATT, Article V (5).

charges, the principles of the Article refer only “[t]o like products being transported under the same route under like conditions.”¹¹ It is relevant to note that whereas this narrows the scope of GATT Article V(5), it does so *only* in relation to transportation charges and not in relation to regulations and formalities, to which a MFN obligation applies. Consequently, regulatory changes which treat transiting products of one Member state more favourably than they treat those of another, for example by requiring an assessment of national foreign-, security- and defense policy interests on pipelines but not for power cables, could be argued to violate GATT Article V(5).

In relation to non-discrimination, the scope of some paragraphs of Article V go beyond a MFN treatment requirement. As Article V(2) requires that no distinction is made in relation to “[p]lace of origin, departure, entry, exit or destination”, it has been argued that this includes some elements of a National Treatment obligation.¹² Article V also imposes other obligations that may be relevant to regulatory burdens, for example through paragraph 4, which requires that charges and regulations “[s]hall be reasonable, having regard to the conditions of the traffic.”¹³

In summary, to give freedom of transit, as defined in GATT Article V, practical meaning in the context of pipeline gas transportation, the right to transit can either be established through third party access or by establishment of new capacity. In the case of the Nord Stream 2 project, establishment of new capacity is the only option. Although transit states, such as Denmark have the sovereign right to regulate in their territorial waters, they cannot disregard their obligation to provide freedom of transit for those states that are dependent on transit.¹⁴ As will be discussed below, regulations and formalities that are a “disguised restriction” on transit are not allowed either. The introduction of security and defence political “interests” as qualifying requirements for commercial pipeline projects can be argued to meet the definition of “disguised restrictions”.

¹¹ GATT, Annex I, *Ad Article V*.

¹² L. Ehling and Y. Selivanova, “Energy Transit”, in Y. Selivanova (ed.), *Regulation of Energy in International Trade Law*, (The Netherlands: Kulwer Law International BV, 2011), p. 65.

¹³ GATT, Article V (4).

¹⁴ V. Pogoretsky, *Freedom of Transit and Access to Gas Pipeline Networks under WTO Law*, (Cambridge University Press, 2017), p. 133.

2.2 TFA Article 11

A key requirement under the TFA, established in Article 11(1)(b), is the requirement not to apply any formalities or regulations in a manner that “[w]ould constitute a disguised restriction on traffic in transit”.¹⁵ This provision is clearly aimed at policies, which *de facto* target trade and transit originating from certain WTO Members. In its dispute against certain measures of EU energy law, the Russian Federation has already challenged measures, which are similar to those prohibited by Article 11(1) of the TFA.¹⁶ Denmark’s Proposal clearly fits the criteria of Article 11(1)(b) as it is aimed at products originating from one specific WTO Member, namely natural gas from the Russian Federation.

A soft law requirement for Members to “[e]ndeavour to cooperate and coordinate with one another with a view to enhancing freedom of transit” is established by Article 11(16).¹⁷ For the EU, enhancing free trade generally, and transit via pipelines specifically, has been a central foreign policy objective.¹⁸ Justifying a volte-face by one Member State in times of rising protectionism globally is surely not in the interest of the EU, which continue to speak of the importance of free international trade.¹⁹

2.3 Prior publication of changes to national regulations

International obligations limit the scope and manner by which sovereign states can amend or add to their national laws. In the sphere of international trade law a general requirement, established by GATT Article X, is the publication and impartial administration of laws and regulations which affect, *inter alia*, the sale, distribution and *transportation* of goods.²⁰ Further, the enforcement of measures which establish a more burdensome requirement on trade shall not be enforced before such measures have been published.²¹ The purpose and effect of Article

¹⁵ WTO, Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, WT/L/940, 28 November 2014, Article 11(1)(b).

¹⁶ See M. Wüstenberg, ‘An Overview of the Dichotomy between EU Energy Market Liberalisation and the Multilateral Trading System’, *International Trade Law and Regulation*, 22(1), (2016), pp. 8-18.

¹⁷ WTO, Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, WT/L/940, 28 November 2014, Article 11(16).

¹⁸ European Parliament, *Trade and Investments in Energy in the Context of the EU Common Commercial Policy*. Available at:

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535001/EXPO_STU\(2015\)535001_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2015/535001/EXPO_STU(2015)535001_EN.pdf).

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ GATT, Article X(1) and (3).

²¹ GATT, Article X(2)

X is to establish “[c]ertain minimum standards for transparency and procedural fairness in the administration of trade regulations”.²² The introduction or amendment of laws in a manner that affects large projects, such as transit pipelines, in an advanced stage is arguably to be contrary to the spirit, if not the letter, of Article X.

Article 2.1.1 of the recently adopted Trade Facilitation Agreement (TFA) establishes a further obligation for Members to provide an opportunity to comment and consult on the proposed introduction or amendment of laws and regulations of “[g]eneral application related to the movement, release, and clearance of goods, *including goods in transit*.”²³ New laws and regulation should consequently be made public “[a]s early as possible *before* their entry into force”.²⁴ Similarly to the argumentation on GATT Article X, amending laws on transit to the effect that they affect projects in late stages is unlikely to fulfill the criteria of Article 2.1.1 of the TFA. As such, the Proposal fails to comply with the requirements under Article 2.1.1 of the TFA.

2.4. Conclusions on WTO rules

Firstly it is relevant to note that the rules of the WTO establish for freedom of transit generally. Whilst the transit rules of Article V have so far not been part of a dispute on pipeline transit, these rules clearly apply to pipelines similarly as they do for other modes of transit. Further per Article V, all regulations and formalities should generally be applied in a non-discriminatory manner.

Secondly, in order to enforce transit rules, the newly adopted TFA has added a prohibition on regulations, which function as a disguised restriction on transit. Regulations, which primarily affect the transit of goods from certain WTO Members arguably qualify as a disguised restriction.

²² WTO, Appellate Body Report, *United States — Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products*. WT/DS58/AB/R, 12 October 1998, paras. 182–183.

²³ WTO, Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, WT/L/940, 28 November 2014, Article 2.1.1 (emphasis added).

²⁴ WTO, Protocol Amending the Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, WT/L/940, 28 November 2014, Article 2.1.2 (emphasis added).

Lastly, WTO rules require prior publication of laws and regulations, which affect, for example, the transportation of goods. The TFA has clarified that this applies specifically also to transiting goods and that WTO Members should be provided with the opportunity to comment and consult on regulatory changes. Clearly, the Danish Proposal falls short of meeting a number of WTO obligations, not only in relation to transit but also in relation to rules of general application.

Qualifications

I am Kim Talus, Professor of European Economic and Energy Law at UEF Law School and a Professor of Energy Law at the University of Helsinki. I have also held positions and visiting professorships at University College London, the University of Houston and the University of Bonn. In these capacities I have authored a large number of books and articles on many areas of European Union and international energy law. Specifically, I have also written a monograph and several articles relating to the application of EU law to pipeline projects and natural gas commodity and capacity contracts. These include:

1. Kim Talus, *Vertical Natural Gas Transportation Capacity, Upstream Commodity Contracts and EU Competition Law* (Kluwer Law International 2011)
2. Kim Talus, *EU Energy Law and Policy: A Critical Account* (Oxford University Press 2013)
3. Kim Talus (ed.), *Research Handbook on International Energy Law* (Edward Elgar 2014)
4. Kim Talus, *Introduction to EU Energy Law* (Oxford University Press 2016)

I frequently work with governments, international organisations and private companies in all areas of national, European and international energy law. I have specifically also provided legal advice in respect of cross-border infrastructure projects within the EU.

Bilag 3 - Oversigt over projektudvikling, administrativ sagsbehandling og politiske initiativer vedrørende Nord Stream 2-projektet i Danmark

Projektudvikling, administrativ sagsbehandling og politiske initiativer vedrørende Nord Stream 2-projektet i Danmark	
2012	Nord Stream AG undersøger mulighederne for at udvide det eksisterende Nord Stream-projekt.
2013	- Høringsprocessen for Nord Stream 2-projektet startes. Et såkaldt 'Projektinformationsdokument' (PID) bliver forelagt nationale og internationale myndigheder, NGO'er og øvrige interessenter. Under den offentlige høringsperiode anmodes om udtalelser fra forskellige myndigheder, borgere og NGO'er, og der afholdes offentlige høringsmøder. - I juni afsluttes første fase af miljøpåvirkningsproceduren, og på den baggrund udfører Nord Stream 2 AG miljømæssige undersøgelser og målinger til brug for nationale VVM rapporter.
2014	
2015	Nord Stream 2 AG holder adskillige møder med interessenterne vedrørende de specifikke spørgsmål i efteråret 2015 og sommeren 2016.
2016	Ved brev af 25. januar 2016 fra energi-, forsynings- og klimaministerien til formanden for Folketingets Europaudvalg (EUU), Mette Gjerskov, korrigerer energi-, forsynings- og klimaministerien et svar af 14. december 2009 til Europaudvalget vedrørende regelgrundlaget for godkendelsen af Nord Stream, herunder mulighederne for ikke at godkende Nord Stream-projektet.¹ Energi-, forsynings- og klimaministerien anfører blandt andet følgende i brevet af 25. januar 2016: <i>"[...] i svaret (det oversendte notat) anføres bl.a. følgende:</i> <i>"Det er Energistyrelsens vurdering, at styrelsen på den baggrund er forpligtet i medfør af Havretskonventionens artikel 79 til at give tilladelse til etablering af Nord Stream rørledningen."</i> <i>Ovenstående er korrekt for så vidt angår dansk kontinentalsokkel, men Danmark er ikke i medfør af Havretskonventionen, internationalt forpligtet til at tillade Nord Stream rørledningerne at krydse dansk søterritorium. Den linjeføring, som Energistyrelsen den 20. oktober 2009 gav tilladelse, til krydser delvist dansk søterritorium.</i> <i>[...]</i> <i>Jeg finder det naturligvis beklageligt, at svaret på 'Spørgsmål 18' af 14. december 2009 isoleret set ikke helt præcist redegjorde for det stillede spørgsmål. Samtidig er det dog min vurdering, at Folketinget – i kraft af de øvrige svar, som den daværende</i>

¹ EUU alm. del, samling 2015-16, bilag 288: Brev fra Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet til formanden for Europaudvalget vedr. berigtigelse af svar givet 14. december 2009 vedr. Nord Stream projekt 1 og EUU alm. del, samling 2009-10, svar på spm. 18, fra udenrigsministeren.

2016	<i>minister oversendte – reelt blev orienteret om de faktiske forhold. Det gælder både det forhold, at Nord Stream-rørledningerne ville krydse dansk søterritorium, og at Danmark isoleret set ikke var internationalt forpligtet til at give tilladelse til netop denne linjeføring inden for søterritoriet, men at sidstnævnte af miljø- og sikkerhedsmæssige grunde var at foretrække."</i> • Den 29. marts 2016 udtaler energi-, forsynings- og klimaministeren følgende til Mandag Morgen:² <i>"Nord Stream 2 er som udgangspunkt et kommercielt projekt. Hvis Danmark modtager en ansøgning vil den blive behandlet efter reglerne og med udgangspunkt i Danmarks internationale forpligtelser på området, som vil skulle efterleves."</i> • Den 26. oktober 2016 ses daværende udenrigsminister, Kristian Jensen, at udtale sig om Nord Stream 2-projektet under forhandlingerne vedrørende forslag til vedtagelse nr. V 4: Folketinget fordømmer Assadregimets overgreb mod dets egen befolkning i Aleppo og den iranske og russiske støtte hertil. Folketinget opfordrer regeringen til at lægge maksimalt pres på det syriske regime og dets støtter for at beskytte civilbefolkningen og støtter alle bestræbelser på at yde mere stabiliseringsbistand og human bistand.³ Se uddrag af referat fra forhandlingerne vedrørende forslag til vedtagelse nr. V 4: <i>"[...] Nikolaj Villumsen (EL):</i> <i>Tak for det. I Enhedslisten er vi jo fuldstændig enige med udenrigsministeren i, at Rusland agerer fuldstændig uacceptabelt, helt konkret i Aleppo, men man kunne også nævne Ukraine, Krim og Syrien generelt. Er udenrigsministeren enig i, at vi ikke bør øge afhængigheden af russisk gas i Europa, og vil udenrigsministeren på den baggrund afvise den russiske gasledning Nord Stream 2 gennem dansk territorium?</i> <i>Fjerde næstformand (Mette Bock):</i> <i>Ministeren. Jeg tror, vi måske er lidt ude i kanten af forespørgslen, men ministeren har ordet.</i> <i>Udenrigsministeren (Kristian Jensen):</i> <i>Jeg har til daglig et meget bredt ressort, så jeg skal også nok svare på spørgsmålet her. Sagen er, at Danmark så sent som i sidste uge på Det Europæiske Råd bad om, at vi fik en drøftelse i EU af, hvordan vi reagerer på anmodningen, der måtte komme, om tilladelse til Nord Stream 2. Danmark har ikke modtaget nogen anmodning, men vi har et ønske om at få det drøftet i Europa, fordi der vil være en mulighed for at kunne lægge en Nord Stream 2-ledning uden om danske farvande og derfor uden en dansk mulighed for at have indflydelse. Og den forbindelse vil have en virkning på europæisk energipolitik og energiafhængighed, som rækker ud over Danmark, og som betyder noget for hele Europa. Jeg ønsker en diversificeret energistruktur. Jeg</i>
-------------	--

² Mandag Morgen, "Tysk-russisk gaspagt undergraver EU's energiunion", den 29. marts 2016.

³ Folketingstidende F, samling 2016-17, M 9, referat af møde nr. 9, s. 20.

2016	<i>ønsker meget mere, at vi fik en baltic pipeline, altså den, der skal gå fra Norge til Danmark til Polen, og som vil skabe en mangfoldighed af leverancer og ikke en øget afhængighed af én stor leverandør.</i> Fjerde næstformand (Mette Bock): <i>Hr. Nikolaj Villumsen.</i> Nikolaj Villumsen (EL): <i>Jeg er glad for at høre, at udenrigsministeren bringer det op. Fra Enhedslistens side skal der så lyde en klar opfordring til at betragte det her som et politisk valg, og et politisk valg, hvor man skal sige fra over for at øge afhængigheden i Europa af russisk gas. Den opfordring håber jeg at udenrigsministeren vil handle på. Jeg bemærkede, at der har været en række artikler, hvor der også er kritik fra en række andre partier, så forhåbentlig kan vi finde en bred fælles front om at sige fra over for Nord Stream 2.</i> Fjerde næstformand (Mette Bock): <i>Ministeren.</i> Udenrigsministeren (Kristian Jensen): <i>Det er sådan, at Danmark har underskrevet en række internationale konventioner angående retten til at tillade infrastruktur i danske farvande. Nu kender jeg Enhedslisten som et parti, der mener, at når man har tiltrådt internationale konventioner, skal man overholde de internationale konventioner. Derfor ville jeg være overrasket, hvis Enhedslisten var det første parti, der ligesom åbent anbefalede, at vi bryder de konventioner, vi har undertegnet, herunder konventioner om tilladelse til infrastruktur, såfremt de er miljømæssigt forsvarlige. Det siger jeg bare for at vise, at det her er et problem, der har mange aspekter, og derfor er det i mine øjne vigtigt, at det bliver løftet op på europæisk plan til en fælles beslutning. [...]”</i> • I et offentligt referat fra Europaudvalgets møde den 14. december 2016 ses statsministeren at udtale sig om Nord Stream 2-projektet, jf. uddrag fra referatet nedenfor.⁴ ”Nord Stream 2 <i>Statsministeren nævnte ikke Nord Stream i sin forelæggelse, men modtog spørgsmål fra udvalget.</i> <i>Søren Søndergaard havde behov for at få vished om, at der ikke ville blive truffet beslutninger om Nord Stream på topmødet.</i> <i>Statsministeren understregede, at Nord Stream 2 ikke var dagsordenen. Han ville på mødet eller bilateralt spørge til Kommissionens bedømmelse, idet Kommissionen havde givet tilsagn om at lave en vurdering af Nord Stream 2 op imod den europæiske energipolitik osv. Sammen med den svenske statsminister havde han bedt om en</i>
------	---

⁴ EUU, alm. del, samling 2016-17, bilag 360: Offentligt referat af Europaudvalgets møde 14. december 2016, s. 531.

2016	<i>diskussion om Nord Stream i et mere geopolitisk perspektiv, som ville være anderledes end den diskussion, der skulle være i de enkelte lande.</i> <i>Peter Hummelgaard Thomsen spurgte, om regeringen havde lagt sig fast på en holdning til Nord Stream 2, og om Danmark ville tage skridt til at blokere det spørgsmål.</i> <i>Statsministeren svarede, at Danmark modsat Sverige ikke havde modtaget en ansøgning fra konsortiet bag Nord Stream, og derfor var der ikke noget at tage stilling til. Som det var tilfældet i Sverige, ville den blive behandlet i henhold til landets love. Statsministeren havde af den grund efterspurgt en europæisk diskussion om de geopolitiske aspekter, for det var forudsætningen, hvis sagen skulle håndteres på anden vis end ved blot en miljøgodkendelse. Den geopolitiske diskussion var som sagt ikke taget, fordi man afventede Kommissionens vurdering. Den havde han i samarbejde med bl.a. sin svenske kollega presset på for at få på det sidste topmøde, og det ville han gøre igen."</i>
2017	• Under spørgetimen med statsministeren den 17. januar 2017 stiller Socialdemokratiets formand, Mette Frederiksen, et spørgsmål til statsministeren vedrørende regeringens overordnede holdning til Nord Stream 2-projektet. Statsministerens besvarelse lyder følgende:⁵ <i>"Tak for det. Jeg deler fuldstændig hovedindtrykket af, at vi lever i en tid, hvor der på den udenrigspolitiske dagsorden er en række ting, der bekymrer. Det skal nu ikke rokke ved det billede, jeg tegnede i mine åbningsbemærkninger, af, hvad der er Danmarks situation. Det er rigtigt, men der er mange ting, der udfordrer. I relation til Rusland er der også grund til at være bekymret. Det er bl.a. noget af det, forsvarsministeren var ude at adressere i et stort interview for få dage siden, og som jeg håber vi sammen kan samle op på, når vi senere i år skal til at diskutere, hvilke krav det stiller til dansk forsvar. For der er en aggression, vi ikke har set før. Det er selvfølgelig relevant at trække den aflæsning af Rusland ind i hele spørgsmålet om EU's energiforsyning. Også i det lys, hvad fru Mette Frederiksen også er bekendt med, har jeg ad flere omgange forsøgt at engagere mine europæiske kollegaer i en diskussion om netop Nord Stream 2, som jo som udgangspunkt er et kommercielt projekt, og som derfor som udgangspunkt også skal behandles efter landets love, altså vores miljølovgivning, og hvad der ellers er af lovgivning om linjeføring og havmiljø og andet.</i> <i>Men der er bestemt brug for, at man i et europæisk perspektiv anlægger en mere geopolitisk vinkel på den her sag. Jeg må sige åbent, at indtil dato er det ikke lykkedes at få Kommissionen til at forholde sig til det her anlægsarbejde med den indfaldsvinkel. Det agter jeg fortsat at presse på for at sikre kommer til at ske. I den forbindelse har jeg også rakt ud efter min svenske kollega, fordi Sverige og Danmark er lidt i samme situation. Det er min forventning oven på de konsultationer, jeg har</i>

⁵ Folketingstidende F, samling 2016-17, US 24 Om gasrørledningen Nord Stream 2.

2017	haft, at vi i et fælles dansk-svensk initiativ formentlig på energiministerniveau snarest henvender os på ny direkte og skriftligt til Europa-Kommissionen for at få rejst den her debat præcis i det perspektiv, som fru Mette Frederiksen efterspørger." • I et offentligt referat fra Europaudvalgets møde den 3. februar 2017 ses udenrigsministeren at udtale sig om Nord Stream 2-projektet. Se uddrag fra referatet nedenfor.⁶ "[...] Peter Hummelgaard Thomsen håbede, man stadig gjorde sig nogle overvejelser om Nord Stream 2. Som ministeren sagde, var voldshandlingerne eskaleret, og der var en krigslignende konflikt i det østlige Ukraine. Meget tydede på, at Rusland stod bag. Putin forsøgte at teste amerikanerne og resten af Europa. I det lys måtte diskussionen om gasrørledningen blive endnu mere aktuel. Når først den var etableret, var Ukraines energipolitiske situation fuldstændig uholdbar. Rusland var med til at optrappe situationen i det østlige Ukraine. I Danmark havde man købt sig noget tid ved at lade Karlshamn lægge jord til det, der skulle opføres. Men burde det ikke også være en del af diskussionen på rådsmødet, hvordan etableringen af gasrørledningen ville påvirke regionens mulighed for stabilitet? Udenrigsministeren havde besøgt Ukraine samme uge og var blevet bekræftet i, at det var vigtigt at fastholde presset på Rusland. Den nye amerikanske FN-ambassadør havde understreget, at det også var den nye amerikanske regerings linje. Regeringen støttede arbejdet med korruptionsbekæmpelse, stillede arbejdskraft og viden til rådighed, men det var Ukraine, der skulle løfte opgaven og løse problemerne. I en situation, hvor der havde været en revolution for nylig, var der brug for reformer. Der var kommet en træthed efter revolutionens begejstring. Det ledende parti var nede på 2-3 procents opbakning. Det gav plads til populistler. Man havde fået styr på nogle af de store udfordringer, f.eks. inden for olieindustrien, og det indebar bl.a., at man skulle til at betale for energi. Nogle populistler gik nu til valg på, at energi skulle være gratis, og de tordnede frem i meningsmålingerne. Det gjorde det svært for dem, der ønskede et realistisk reformspor. Det var godt, at der var nogle år til valget, så tingene kunne nå at vende. Man så allerede, at der var begyndt at være vækst i Ukraine. Nord Stream 2 havde nogle geopolitiske implikationer. Derfor havde Danmark sammen med Sverige skrevet et brev til Kommissionen med en opfordring til at komme på banen på det område. Det var svært at få Kommissionen til det. Man havde forsøgt på energiministerniveau, men nu lå der så også et fælles dansk-svensk brev klar til at blive udsendt, hvor der kun manglede den svenske statsministers underskrift. Socialdemokraterne måtte derfor gerne lægge pres på deres svenske kolleger. Spørgsmålet var, hvad man egentlig ud fra de internationale regler kunne gøre ved det. Det var et spørgsmål, man var nødt til at forholde sig til. Peter Hummelgaard Thomsen sagde, at man allerede havde kontaktet de svenske socialdemokratiske kammerater, for man var også nysgerrig efter, hvad der
------	---

⁶ EUU alm. del, samling 2016-17, bilag 475, s. 663-664.

2017	<i>afholdt den svenske statsminister fra at underskrive brevet. Det var fint, at man på rådsmøder udtrykte støtte, men det klingede hult, når man samtidig var ved at acceptere etableringen af en gasrørledning, som var vigtig for Tyskland, men som ville sætte Ukraine i en vanskelig situation. Nord Stream 2 ville give Rusland alle tænkelige strategiske kort på hånden til at generere Ukraine, så han opfordrede ministeren til at påpege det problematiske i etableringen af gasrørledningen, som ville destabilisere regionen.</i> <i>Nikolaj Villumsen havde forstået det sådan, at regeringens politik var, at EU skulle drøfte Nord Stream 2, og det her var den mest afgørende mulighed for det. Ville ministeren bruge den mulighed? Der var gode grunde til at afvise gasrørledningen – at man ikke ville være afhængig af russisk energi, at man ville omstille til grøn energi osv. Tiden løb, og inden længe kunne der komme en russisk anmodning til Danmark. Så var der brug for, at EU havde afvist den. Det var beklageligt, hvis den svenske statsminister ikke ville underskrive brevet. Kunne man få den svenske udenrigsminister til at gøre det i stedet?</i> <i>Udenrigsministeren sagde, at regeringens strategi med hensyn til Nord Stream 2 var at afvente en EU-vurdering af, om Nord Stream 2 var i overensstemmelse med energionens tredje pakke. Det var ikke rimeligt, at et lille land som Danmark skulle stå med det alene. Som Peter Hummelgaard Thomsen havde sagt, havde Tyskland en bestemt interesse. Socialdemokraterne måtte gerne tale med deres tyske kammerater for at få lidt hjælp. [...]”</i> • Ifølge en nyhedsmeddelelse fra EU-Kommissionens repræsentation i Danmark af 30. marts 2017 fra har EU-Kommissionens næstformand Maroš Šefčovič og kommissær Arias Cañete, som er ansvarlige for hhv. energionen og energi & klima, sendt et brev til energiministre i Danmark og Sverige, Lars Christian Lilleholt og Ibrahim Baylan, for igen at forklare EU-Kommissionens holdning til Nord Stream 2. Nyhedsmeddelelsen af 30. marts 2017 indeholder herudover følgende budskaber:⁷ <i>”Opbygningen af en stærk europæisk energion har været en prioritet for denne Kommission, siden dens mandatperiode begyndte. Der er allerede udført meget arbejde på dette område. Kommissionen er derfor skeptisk over for Nord Stream 2 af politiske grunde. Kommissionen har imidlertid ingen juridiske indvendinger mod Nord Stream 2 i henhold til den tredje energipakke, fordi reglerne ikke gælder for offshoreledningen.</i> <i>Dog vil EU-Kommissionen støtte medlemslandene med at anvende EU's regler for miljø og offentlige indkøb, hvor det er hensigtsmæssigt.</i> <i>Derudover mener Kommissionen ikke, at Nord Stream 2 kan eller bør operere i et juridisk tomrum, og derfor beder den om mandat fra Rådet til at forhandle en ju-</i>
-------------	---

⁷ Se hjemmesiden for EU-Kommissionens repræsentation i Danmark:

https://ec.europa.eu/denmark/news/nord_stream-160330_da

2017	<i>ridisk aftale på plads med Rusland, så de afgørende principper i EU's regelværk på energiområdet finder anvendelse på projekter som Nord Stream 2."</i> • Den 3. april 2017 indgiver Nord Stream 2 AG en ansøgning til at nedlægge Nord Stream 2-projektet i dansk farvand til Energistyrelsen vedlagt en miljøvurdering af projektet (VVM-redegørelse) samt en samlet VVM-redegørelse for hele rørledningsprojektet (Espoo-rapport).⁸ • Den 7. april 2017 orienterer energi, forsynings- og klimaministeren Europaudvalget og Energi-, Forsynings- og Klimaudvalget om Energistyrelsens modtagelse af ansøgningen fra Nord Stream 2 AG vedlagt notat om det planlagte rørledningsanlæg i Østersøen - Nord Stream 2. Af notatet fremgår blandt andet følgende:⁹ <i>"Ansøgningen vil blive behandlet med udgangspunkt i Danmarks internationale forpligtelser på området. Eventuel ny EU-regulering på området vil blive inddraget i behandlingen af sagen."</i> • Den 9. april 2017 udsender Energi-, Forsynings- og Klimaministeriet en pressemeddelelse med overskriften <i>"Regeringens videre håndtering af Nord Stream 2-projektet"</i>. Ordlyden af pressemeddelelsen er følgende:¹⁰ <i>"Regeringen har lagt stor vægt på at engagere EU i sagen for at få en europæisk drøftelse af sagens energi- og udenrigspolitiske konsekvenser. Samtidig har det været vigtigt at få afklaret, om det påtænkte projekt er i overensstemmelse med gældende europæisk lovgivning.</i> <i>Regeringen vil håndtere Nord Stream 2-projektet i et politisk spor og et administrativt spor.</i> <i>I det politiske spor vil regeringen gøre to ting:</i> <i>For det første vil regeringen støtte op om, at EU-Kommissionen nu går ind i sagen. Kommissionen ser behov for ny EU-lovgivning for rørledninger på havområdet. Derudover vil EU-Kommissionen bede medlemsstaterne om et mandat til at forhandle en aftale mellem EU og Rusland om Nord Stream 2. Regeringen vil i udgangspunktet se positivt på begge dele.</i> <i>For det andet giver det nuværende danske regelgrundlag ikke mulighed for, at man med sigte på bredere udenrigspolitiske hensyn kan sige "nej" til anlæg af transitrør-</i>
------	--

⁸ Energistyrelsens hjemmeside: https://ens.dk/presse#/pressreleases/nord-stream-2-ansogning-er-modtaget-1892499?utm_campaign=send_list

⁹ EFK, alm. del, samling 2016-17, bilag 199: Orientering om modtagelse af ansøgning fra Nord Stream 2, fra energi, forsynings- og klimaministeren.

¹⁰ Energi-, Forsynings- og Klimaministeriets hjemmeside: <http://efkm.dk/aktuelt/nyheder/nyheder-2017/april-2017/regeringens-videre-haandtering-af-nord-stream-2-projektet/>.

2017	<i>ledninger på søterritoriet. Den konkrete sag har derfor givet anledning til at overveje, om det kunne være fornuftigt at give mulighed herfor.</i> <i>Regeringen vil derfor fremsætte et forslag til et nyt lovgrundlag, som kan sikre, at det i fremtiden bliver muligt at tage sådanne udenrigspolitiske og sikkerhedspolitiske hensyn i denne type af sager. Regeringen har ikke dermed taget stilling til, om en sådan ny lovgivning skal anvendes i den konkrete sag.</i> <i>I det administrative spor skal den konkrete ansøgning, som Energistyrelsen nu har modtaget, behandles på grundlag af de gældende regler."</i> • Den 9. juni 2017 vedtager EU-Kommissionen at anmode Rådet for den Europæiske Union om et mandat til at forhandle de vigtigste principper for driften af Nord Stream 2-projektet med Rusland, som skal sikre, at Nord Stream 2-projektet, hvis det bygges, opererer på en gennemsigtig, ikke-diskriminerende måde og i overensstemmelse med afgørende principper for international og EU energilovgivning.¹¹ • Den 23. juni 2017 sender Energistyrelsen lovudkastet i høring, som skal finde anvendelse på ansøgninger om tilladelse til transitrørledninger modtaget inden den 1. januar 2018, men som ikke er færdigbehandlet den 1. januar 2018. • Den 27. juni 2017 sender Energistyrelsen VVM-redegørelsen og Espoo-rapporten for Nord Stream 2-Projektet i offentlig høring. Bemærkninger til vurderingen af miljøpåvirkningerne i Danmark eller til de grænseoverskridende miljøpåvirkninger af Nord Stream 2-projektet kan indsendes til Energistyrelsen frem til den 19. september 2017.¹² • Den 27. juni 2017 tilkendegiver energi-, forsynings- og klimaministeren i et interview i P1 Morgen, at behandlingen af ansøgningen til Nord Stream 2 -projektet vil være færdigbehandlet i foråret (dvs. 2018).¹³
------	--

¹¹ EU-Kommissionens pressemeddelelse af 9. juni 2017, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1571_en.htm.

¹² Energistirelsens hjemmeside: <https://ens.dk/presse#/pressreleases/miljoevurdering-af-nord-stream-2-sendes-i-horing-2035648>.

¹³ P1 Morgen, den 27. juni 2017 fra kl. 08.18, <http://www.dr.dk/radio/p1/p1-morgen/p1-morgen-2017-06-27>.

Danish Energy Agency
c/o Danish Ministry of Energy, Utilities and Climate
Attn.: Lene Dalsgaard

Submitted via E-Mail

11. August 2017

**Consultation letter concerning legislative proposals for the amendment of the Continental Shelf (Permission for certain pipelines at the territorial sea)
Your E-Mail dated 23th June 2017 (Ekstern høring vedrørende udkast til lov om ændring af kontinentalsokkeloven)**

000-499-PER-LET-170811S1

Dear Ms Lene Dalsgaard
Ladies and Gentlemen,

Thank you for the opportunity to comment on the above legislation proposals.
Having studied the content, we are the opinion that this amendment does not affect Nord Stream AG at the moment. Our Pipeline System is in operation under valid permits. In addition we do not plan to dismantle the pipelines in the near future. We therefore do not have any comments to this amendment.

Concerning the dismantling of the Nord Stream Pipeline, Nord Stream AG has stated during the permit application phase of the project as follows:

"The Nord Stream pipeline is designed to operate for 50 years. The decommissioning programme will be developed during the operations phase, since existing regulations and technical know-how gained over the lifetime of the pipelines must be taken into account. Regardless of decommissioning method, decommissioning will comply with all applicable legal

requirements regarding decommissioning at that time.” (see therefore Nord Stream AG, Espoo Report, Chapter 4.9 Decommissioning)

We kindly ask you to keep us updated on the future development of the respective legislation. The point of point of contact for Authority Relations at Nord Stream AG is Bruno Haelg (Bruno.haelg@nord-stream.com).

Kind regards



Bruno Hälq

HSES Manager

Authority Relations / Infrastructure Crossings

Nord Stream AG

Industriestrasse 18, CH-6302 Zug, Switzerland

Bruno.haelg@nord-stream.com

www.nord-stream.com

Tel: +41 41 766 91 91

Mobile: +41 79 687 24 97



2017-116668
PR.070.20.2017.1

Warsaw, 2017-08-11

DANISH ENERGY AGENCY
AMALIEGADE 44
DK-1256 COPENHAGEN

**Re: Consultation of Act on amendments to
the Continental Shelf Act**

**Vedr.: Høringssvar vedrørende forslag til
lov om ændring af lov om
kontinentalsoklen**

The present document has been drafted in response to the invitation of the Danish Energy Agency to provide written comments within the Consultation of Act on amendments to the Continental Shelf Act (hereinafter referred to as "Amending Act"), as published on the 22nd of June 2017. We would like to thank the Danish Authority for the possibility to express our views. Gas Transmission Operator GAZ-SYSTEM S.A. (hereinafter referred to as "GAZ-SYSTEM S.A.") hopes that the stakeholder input will contribute towards further development of the infrastructure in the region.

In this document, GAZ-SYSTEM S.A. would like to present its comments regarding the Amending Act with reference to the proposed obligation to obtain positive opinion of the Minister for Foreign Affairs on compliance with the interests of foreign policy, security and defense of Denmark.

Nærværende dokument er udarbejdet som besvarelse af Energistyrelsens invitation til at fremkomme med høringssvar til lov om ændring af lov om kontinentalsoklen (herefter benævnt "ændringsloven") af 22. juni 2017. Vi vil gerne takke Energistyrelsen for at give os mulighed for at tilkendegive vores holdninger. Gastransmissionsselskabet GAZ-SYSTEM S.A. (herefter benævnt "GAZ-SYSTEM S.A.") håber, at input fra denne interessant vil bidrage til yderligere udvikling af infrastruktur i regionen.

I dette dokument vil GAZ-SYSTEM S.A. gerne præsentere dets kommentarer til ændringsloven med henvisning til den foreslåede forpligtelse til at indhente en positiv indstilling fra udenrigsministeren om, at tilladelsen er forenelig med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser.

Document in electronic form signed with secure electronic signature verified by a valid qualified certificate

Gas Transmission Operator GAZ-SYSTEM S.A.
ul. Mszczonowska 4
02-337 Warszawa, Poland
phone +48 22 220 18 00; fax +48 22 220 16 06

Management Board
President of the Management Board: Tomasz Stępień
Vice President of the Management Board: Artur Zawartko

Share Capital: 3 771 990 842 PLN **Paid-in Capital:** 3 771 990 842 PLN **Bank Account:** mBank S.A. Nr 31 1140 1977 0000 5803 0100 1001 **KRS:** 0000264771,,
District Court for the Capital City of Warsaw, XII Division of the National Court Register **NIP:** 527-243-20-41 **REGON:** 015716698 **www.gaz-system.pl**

1. Exceptions from the confirmation of compliance with the Danish interests of foreign policy, security and defense

GAZ-SYSTEM S.A. fully understands the objectives for introducing the proposed regulations, as the obligation of each government is to achieve achievement of aims of foreign policy, as well as security and defense of the country. According to the draft of the Amending Act, the opinion of the Minister for Foreign Affairs on the compatibility of the installation of pipelines with the interests of foreign policy, security and defense of the country will be of a discretionary nature, taken after free, political analysis. Therefore, GAZ-SYSTEM S.A. believes that such new obligations imposed on the entities wishing to conduct business activity on the territory of Denmark, should be developed in the spirit of objectiveness, purposefulness and proportionality. in order to ensure effective implementation of such provisions, **the need to obtain a confirmation that an investment is in line with the interest of foreign policy, security and defense of Denmark should not be applicable in cases when such a confirmation has already been expressed by actions of the relevant Danish public authorities. The Amending Act should therefore include a closed catalogue of exceptions to the general obligation of obtaining the confirmation of compliance with the Danish interests of foreign policy, security and defense.**

In the opinion of GAZ-SYSTEM S.A. there should be no need to obtain a specific consent of a Minister for Foreign Affairs for the projects which already have a PCI ("project of common interest") status, in the understanding of the Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009 (hereinafter "Regulation 347/2013"). The status of the PCI project is

1. Undtagelser fra instilling om forenelighed med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser

GAZ-SYSTEM S.A. forstår fuldt ud formålene med at indføre de foreslåede regler, da det er enhver regerings pligt at sikre opnåelse af landets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske målsætninger. Ifølge udkastet til ændringsloven vil udenrigsministerens indstilling vedrørende foreneligheden af nedlæggelse af rørledninger med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser være af en skønsmæssig karakter, idet indstillingen vil bero på et frit politisk skøn. Efter GAZ-SYSTEM S.A.'s opfattelse bør disse nye forpligtelser, som pålægges de enheder, der ønsker at drive virksomhed på dansk territorium, derfor udvikles i overensstemmelse med hensynet til objektivitet, formålstjenlighed og proportionalitet. For at sikre en effektiv implementering af disse bestemmelser **bør behovet for at få bekræftet, at en investering er forenelig med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser, i tilfælde, hvor en sådan bekræftelse allerede er kommet til udtryk ved handlinger fra de relevante offentlige myndigheders side, ikke være anvendelig. Ændringsloven bør derfor indeholde en lukket liste over undtagelser fra den generelle forpligtelse til at få bekræftet, at et rørledningsanlæg er foreneligt med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser.**

Efter GAZ-SYSTEM S.A.'s opfattelse burde det ikke være nødvendigt at indhente særlig tilladelse fra en udenrigsminister til projekter, der i forvejen har PCI-status ("projekter af fælles interesse") som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 347/2013 af 17. april 2013 om retningslinjer for den transeuropæiske energiinfrastruktur og om ophævelse af beslutning nr. 1364/2006/EF og ændring af forordning (EF) nr. 713/2009, (EF) nr. 714/2009 og (EF) nr. 715/2009 (herefter benævnt "forordning 347/2013"). Status som PCI-projekt gives til

given to the most important investments in the energy infrastructure, leading to a creation of a secure, competitive and diversified internal energy market. Those investments should be implemented in a timely manner, keeping the administrative burden for project promoters at the minimum level. Therefore, the law should not create the obligation to obtain an additional consent for the implementation of a PCI project, in a situation, when the legal framework already gives a Member State a chance to reject such investment. According to art. 3 sec. 3a of the Regulation 347/2013: *each individual proposal for a project of common interest shall require the approval of the Member States, to whose territory the project relates (...)*. The law does not create any constraints for the Member State to give or reject its consent. A consent may be denied e.g. due to the fact that such project does not comply with the foreign policy and security of the given Member State. Therefore, as in the case of the PCI projects the law already provides for a method which can be used to ensure that an investment is in line with the interest of foreign policy, security and defense of Denmark, those projects should be excluded from the application of Amending Act.

Furthermore, GAZ-SYSTEM S.A. believes that the exception from the obligation to obtain a separate opinion of a Minister for Foreign Affairs should also include a situation in which the Danish state has already approved the implementation of the relevant investment. It is proposed to cover the situation in which the approval took the form of an international agreement (i.e. intergovernmental agreement, memorandum of understanding and other forms admissible by the international public law). This comes from the fact, that in a situation when the relevant public body of the Danish state approves an investment by e.g. concluding an international agreement concerning the implementation of the investment, the

de vigtigste investeringer i energiinfrastruktur, der fører til skabelsen af et sikkert, konkurrencedygtigt og diversificeret indre marked for energi. Disse investeringer bør gennemføres inden rimelig tid, og den administrative byrde for projektiværksætterne bør samtidig holdes på et minimums niveau. Loven bør således ikke skabe en forpligtelse til at indhente yderligere tilladelser til implementeringen af et PCI-projekt i en situation, hvor lovgrundlaget i forvejen giver en medlemsstat mulighed for at afvise en sådan investering. I henhold til artikel 3, stk. 3, litra a), i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 347/2013: *skal hvert enkelt forslag til et projekt af fælles interesse godkendes af de medlemsstater, hvis territorium projektet vedrører (...)*. Loven medfører ingen begrænsninger i medlemsstatens adgang til at godkende eller afslå en ansøgning om tilladelse. En ansøgning om tilladelse kan f.eks. afslås på baggrund af, at et sådan projekt ikke er foreneligt med den pågældende medlemsstats udenrigs- eller sikkerhedspolitik. Da der ved PCI-projekter i lovgivningen allerede er fastlagt en metode, som kan anvendes til at sikre, at en investering er forenelig med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser, bør disse projekter ikke være omfattet af ændringsloven.

Desuden finder GAZ-SYSTEM S.A., at undtagelsen fra forpligtelsen til at indhente en særlig indstilling fra udenrigsministeren også skal gælde i situationer, hvor den danske stat allerede har godkendt gennemførelsen af den pågældende investering. Det foreslås, at der tages højde for den situation, hvor godkendelsen sker i kraft af en international aftale (f.eks. en mellemstatslig aftale, et aftalememorandum og andre tilladte aftaleformer i henhold til folkeretten). Dette skyldes, at i en situation, hvor den pågældende danske statslige myndighed godkender en investering ved f.eks. at indgå en international aftale vedrørende investeringens gennemførelse, vil investor

investor will act in confidence to this agreement and proceed with implementation of the investment. Obligation to obtain an additional, discretionary consent of the Minister for Foreign Affairs, despite the position previously presented by the Danish state, imposes additional risks on the investor.

Likewise, the obligation to obtain the consent of the Minister for Foreign Affairs should be excluded if the investment is implemented upon the agreement concluded between the investor from another EU member state and Energinet. Energinet, as a state-owned company and the gas and electricity transmission system operator, acts in line with the Danish energy policy. Therefore, Energinet should be treated as a company representing the Danish state. Conclusion of an agreement for the implementation of an investment with Energinet should be considered as a confirmation by the Danish state that such a project is in line with the Danish national interest, including foreign policy. Furthermore, the obligation to obtain additional consents for such projects seems to be redundant.

We would like to emphasize that in the Memorandum of Understanding, concluded between the Prime Minister of the Republic of Poland and the Prime Minister of the Kingdom of Denmark, on the 9th of June 2017, the Prime Ministers declared to take all appropriate measures to support Energinet and GAZ-SYSTEM S.A. in their efforts to implement the Baltic Pipe Project. It is of crucial importance to recognise that the effective and timely completion of the analytical and preparatory works and obtainment of the necessary permits is essential for achieving this aim. The need to obtain an additional, positive opinion of the Minister for Foreign Affairs creates additional risks for GAZ-SYSTEM S.A., in particular due to the fact that according to the Amending Act, such opinion will not be obtained before the deadline for the Investment Decision

handle i tillid til denne aftale og fortsætte med at gennemføre investeringen. En forpligtelse til at indhente en yderligere, skønsmæssig tilladelse fra udenrigsministeren på trods af den danske stats tidligere holdning i sagen vil medføre yderligere risici for investor.

Tilsvarende bør forpligtelsen til at indhente tilladelse fra udenrigsministeren fraviges, hvis en investering er implementeret som følge af en aftale indgået mellem en investor fra et andet EU medlemsland og Energinet. Energinet, som er en statsejet virksomhed og det systemansvarlige transmissionsselskab på gas- og elområdet, handler i overensstemmelse med den danske energipolitik. Energinet bør derfor betragtes som en virksomhed, der repræsenterer den danske stat. Indgåelse af en aftale med Energinet om gennemførelse af en investering bør betragtes som en bekræftelse fra den danske stats side af, at et sådant projekt er foreneligt med Danmarks nationale interesser, herunder de udenrigspolitiske. Derudover anses forpligtelsen til at indhente yderligere tilladelser til sådanne projekter for overflødig.

Vi vil gerne pointere, at i det aftalememorandum, der den 9. juni 2017 er indgået mellem premierministeren for Republikken Polen og statsministeren for Kongeriget Danmark, har de to regeringsledere erklæret, at de forpligter sig til at træffe alle passende foranstaltninger til at støtte Energinet og GAZ-SYSTEM S.A. i deres bestræbelser på at gennemføre Baltic Pipe-projektet. Det er afgørende at anerkende, at en effektiv og rettidig gennemførelse af analysearbejder og forundersøgelser og indhentning af de nødvendige tilladelser er essentielt for at kunne opfylde dette formål. Kravet om at indhente en yderligere positiv indstilling fra udenrigsministeren skaber yderligere risici for GAZ-SYSTEM S.A., navnlig fordi en sådan indstilling ifølge ændringsloven ikke vil kunne indhentes inden fristen for

regarding the implementation of the Baltic Pipe Project.

investeringsbeslutningen vedrørende gennemførelsen af Baltic Pipe-projektet.

With the above in mind, we hereby propose a following change to the § 1 sec. 2 of the Amending Act:

På baggrund af ovenstående foreslår vi således følgende ændring af ordlyden i ændringslovens § 1, stk. 2:

“2. After § 3 it is added:

“2. Efter § 3 indsættes:

§ 3a.

§ 3 a.

Sec. 1. Installation on Danish territorial waters of electrical wires and pipelines for the transport of hydrocarbons requires a permit issued by the Minister of Energy, Utilities and Climate prior to installation.

Stk. 1. Nedlæggelse af elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter på dansk søterritorium kræver tilladelse meddelt af energi-, forsynings- og klimaministeren, inden nedlæggelse påbegyndes.

Sec. 2. Permit for the construction of the pipelines mentioned in sec. 1 can be granted only if it is in line with the interests of foreign policy, security and defense of the country. The Minister of Energy, Utilities and Climate receives opinion from the Minister for Foreign Affairs. The Minister of Energy, Utilities and Climate should accept the opinion. When dealing with the matter, the Minister of Energy, Utilities and Climate may receive new opinion.

Stk. 2. Tilladelse til at nedlægge rørledninger omfattet af stk. 1 kan kun meddeles, hvis det er foreneligt med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Energi-, forsynings- og klimaministeren indhenter en indstilling herom fra udenrigsministeren. Indstillingen skal lægges til grund ved energi-, forsynings- og klimaministerens afgørelse af sagen. Under sagens behandling kan energi-, forsynings- og klimaministeren indhente en ny indstilling.

Sec. 3. Permit for the construction of the pipelines mentioned in sec. 1 must also stand in accordance with the provisions which, pursuant to § 4 and 4a apply for the permit for the construction of pipelines on the continental shelf. Additional conditions for permits mentioned in sec. 1 may be established, pursuant to § 4, sec. 2.

Stk. 3. Tilladelse til at nedlægge rørledninger omfattet af stk. 1 meddeles i øvrigt i overensstemmelse med de regler, der efter §§ 4 og 4 a gælder for tilladelse til nedlæggelse af rørledninger på kontinentalsoklen. Der kan fastsættes vilkår for tilladelser omfattet af stk. 1 efter § 4, stk. 2.

Sec. 4 The requirements set out in sec. 2 do not apply to investments having the status of a project of common interest within the meaning of Regulation (EU) No 347/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 April 2013 or to investments for which the Danish public authority has given its consent in another form, in particular by concluding a memorandum of understanding or international agreements concerning the implementation of the investment in question, or to the investment

Stk. 4. De i stk. 2 anførte krav finder ikke anvendelse på investeringer, der har status af et projekt af fælles interesse som defineret i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 347/2013 af 17. april 2013, eller på investeringer, som den danske offentlige myndighed har givet sit samtykke til på anden måde, navnlig ved at indgå et aftalememorandum eller internationale aftaler vedrørende gennemførelsen af den pågældende investering, eller på investeringer for hvis

for the implementation of which an agreement has been concluded with Energinet.dk."

gennemførelse, der er indgået en aftale med Energinet.dk."

If there should be any questions or need for further clarification of the proposed provisions, GAZ-SYSTEM remains at your disposal.

Hvis der skulle være nogle spørgsmål eller behov for uddybning af de foreslåede bestemmelser, er GAZ-SYSTEM til rådighed.

Alternatively, GAZ-SYSTEM S.A. would highly appreciate inserting proposed changes in the commencement provision in § 2 of Amending Act, thus stating that if one of the abovementioned exceptions has been fulfilled by the date, on which the Act comes into effect, the Amended Act does not apply.

Alternativt vil GAZ-SYSTEM S.A. værdsætte, at de foreslåede ændringer indsættes i ikrafttrædelsesbestemmelsen i ændringslovens § 2, der således angiver, at ændringsloven ikke finder anvendelse, hvis en af ovenstående undtagelser er opfyldt på den dato, hvor loven træder i kraft.

2. The procedure for the applications under §3a, sec. 2

GAZ-SYSTEM S.A. would also like to present an additional proposal of a change to the Amending Act, regarding the procedure, in which the opinion of the Danish Minister for Foreign Affairs is issued (§ 3a, sec. 2).

The proposal foresees that the opinion of the Minister for Foreign Affairs is issued as a first part of the proceedings, whose object is the issuance of a building permit for the pipelines on the maritime area. Only after the Minister for Foreign Affairs has issued a positive opinion on the compliance of the construction in question with the interests of foreign policy, security and defense of Denmark, the Minister of Energy, Utilities and Climate will be able to begin processing of such application in terms of safety and environmental protection. If the opinion of the Minister for Foreign Affairs is negative, the Minister of Energy, Utilities and Climate will reject the application, without analysing it any further. The Danish legislator proposes, that the active involvement of the Minister of Energy, Utilities and Climate should commence only when there is legal certainty, that the implementation of the planned investment will comply with the interests of foreign

2. Procedure for indstilling i henhold til § 3a, stk. 2

GAZ-SYSTEM S.A. vil også gerne præsentere et yderligere forslag til en ændring af ordlyden i ændringsloven, for så vidt angår proceduren for, hvordan indstillingen fra den danske udenrigsminister afgives (§ 3a, stk. 2):

Forslaget forudser, at udenrigsministerens indstilling afgives som første del af ansøgningsproceduren vedrørende ansøgning om tilladelse til at nedlægge rørledninger på søterritoriet. Først når udenrigsministeren har afgivet en positiv indstilling om, at det pågældende anlæg er foreneligt med Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser, vil energi-, forsynings- og klimaministeren kunne begynde at behandle ansøgningen på grundlag af en miljø- og sikkerhedsmæssig vurdering. Hvis udenrigsministerens indstilling er negativ, skal energi-, forsynings- og klimaministeren meddele afslag på ansøgningen uden nærmere undersøgelse. Den danske lovgiver foreslår, at en aktiv inddragelse af energi-, forsynings- og klimaministeren kun bør finde sted, når der er juridisk sikkerhed for, at gennemførelsen af den planlagte investering vil være forenelig med

policy, security and defense of Denmark. A positive opinion of the Minister for Foreign Affairs becomes a condition for further actions of the Minister of Energy, Utilities and Climate. If the proposed sequence of actions were different, a prior engagement of the Minister of Energy, Utilities and Climate in processing of the application, in case when thereafter the application were rejected due to a negative opinion of the Minister for Foreign Affairs, would be unreasonable.

On the other hand, the proposed solution means that the applicant will be able to apply for the opinion of the Minister for Foreign Affairs **only after having completed the application for the building permit in accordance with § 3a, section 1.** Therefore, a company will be able to request for such an opinion only after it has prepared a final design of the planned pipeline, with all the technical details. Such mechanism creates burdensome obligations on the applicant. If the opinion of the Minister for Foreign Affairs is negative, the application for the building permit will be rejected, without analysing the technical details provided by the applicant. It should be noted, that preparation of an application for a building permit is a long-term and expensive process. If the opinion of the Minister for Foreign Affairs is negative, the applicant will not be able to use the application in any other way, and the resources spent on its preparation will not be recovered. This is particularly important due to the fact, that the opinion of the Minister for Foreign Affairs will be of a discretionary nature and prior submitted opinions will be confidential, hence, there are no prerequisites, which would allow the applicant to assess beforehand the probability of obtaining a positive opinion of the Minister for Foreign Affairs. It should also be underlined, that as the subject of analysis to be performed by each of the Minister is different, also the information needed for the proceedings of the Minister for Foreign Affairs will be different from the information necessary for the actions of the Minister of Energy, Utilities

Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. En positiv indstilling fra udenrigsministeren bliver en forudsætning for energi-, forsynings- og klimaministerens videre behandling af ansøgningen. Hvis det foreslåede forløb var anderledes, ville en forhåndsinddragelse af energi-, forsynings- og klimaministeren i behandlingen af ansøgningen være urimelig i situationer, hvor ansøgningen efterfølgende blev afslået på grund af en negativ indstilling fra udenrigsministeren.

På den anden side betyder den foreslåede løsning, at ansøgeren først kan anmode om at få en indstilling fra udenrigsministeren, **efter at ansøgningen om byggetilladelse er udarbejdet i henhold til § 3 a, stk. 1.** Derfor kan et selskab først anmode om at modtage en sådan indstilling efter at have færdiggjort den endelige projektering af den planlagte rørledning med alle tekniske specifikationer. En sådan mekanisme sætter byrdefulde krav til ansøgeren. Hvis udenrigsministerens indstilling er negativ, vil ansøgningen om byggetilladelsen få meddelt afslag uden en undersøgelse af de tekniske specifikationer, ansøgeren har indleveret. Det bemærkes, at udarbejdelsen af en ansøgning om byggetilladelse er en langvarig og dyr proces. Hvis udenrigsministerens indstilling er negativ, vil ansøgeren ikke kunne bruge ansøgningen i andre sammenhænge, og de ressourcer, der er anvendt på at udarbejde ansøgningen, kan ikke vindes tilbage. Dette er navnlig vigtigt, fordi indstillingen fra udenrigsministeren vil være af en skønsmæssig karakter, og tidligere afgivne indstillinger vil være fortrolige, hvorfor der ikke foreligger nogen forudsætninger, der kunne give ansøgeren mulighed for på forhånd at vurdere sandsynligheden for at opnå en positiv indstilling fra udenrigsministeren. Det skal ligeledes påpeges, at de undersøgelser, der skal foretages af hver enkelt minister, er forskellige, og at også de oplysninger, der er nødvendige for udenrigsministerens behandling af sagen

and Climate, which is also indicated by the explanatory Notes to the Amended Act no. 4. The technical details, crucial for issuance of a building permit, such as exact routing of the pipeline including a detailed design, specific engineering parameters, assessment of environmental impact of the pipeline etc., are not important for the Minister for Foreign Affairs to state whether the construction of the pipeline in question complies with the interests of foreign policy, security and defense of Denmark. Therefore, it seems unproportional to require that kind of information at an early stage, when it is not known yet, whether the conditions, under which the analysis of this information will commence, are fulfilled. **Consequently, the investor should be able to obtain the opinion of the Minister for Foreign Affairs in advance, prior to applying for the building permit, to avoid incurring expenses which, in case of the absence of a positive opinion, will be unnecessary.**

With the above in mind, we hereby propose a following change to the § 1 sec. 2 of the Amending Act:

"2. After § 3 it is added:
§ 3a.

Sec. 1. Installation on Danish territorial waters of electrical wires and pipelines for the transport of hydrocarbons requires a permit issued by the Minister of Energy, Utilities and Climate prior to installation.

Sec. 2. Within the initial phase of the project the Minister for Foreign Affairs shall issue, on request of the investor or the Minister of Energy Utilities and Climate, an opinion on the compatibility of the construction of the pipelines referred to in

vil være forskellige fra de oplysninger, der er nødvendige for energi-, forsynings- og klimaministerens behandling af ansøgningen, som også angivet i forklarende note 4) til ændringsloven. De tekniske specifikationer, som er afgørende for udstedelse af byggetilladelse, f.eks. rørledningens præcise linjeføring, herunder detailprojektering, særlige konstruktionstekniske parametre, vurdering af rørledningens miljømæssige konsekvenser m.v., har ikke betydning for udenrigsministerens stillingtagen til, hvorvidt nedlæggelsen af den pågældende rørledning sker under hensyntagen til Danmarks udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Derfor anses det for uproportionelt at kræve, at denne form for oplysninger indsendes på et tidligt tidspunkt, hvor det endnu ikke vides, om betingelserne, hvorpå undersøgelsen af disse oplysninger sker, er opfyldt. **Investoren bør derfor være i stand til at indhente en indstilling fra udenrigsministeren på forhånd, inden der ansøges om byggetilladelse, for at undgå at ansøgeren pådrager sig omkostninger, der vil være unødvendige, hvis indstillingen er negativ.**

På baggrund af ovenstående foreslår vi således følgende ændring af ordlyden i ændringslovens § 1, stk. 2:

"2. Efter § 3 indsættes:
§ 3 a.

Stk. 1. Nedlæggelse af elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter på dansk søterritorium kræver tilladelse meddelt af energi-, forsynings- og klimaministeren, inden nedlæggelse påbegyndes.

Stk. 2. I projektets første fase skal udenrigsministeren på investors eller energi-, forsynings- og klimaministerens anmodning afgive en indstilling vedrørende foreneligheden af nedlæggelsen af de i stk. 1 omtalte

sec. 1 with the interests of foreign policy, security and defense of the country. The Minister for Foreign Affairs shall inform the Minister of Energy, Utilities and Climate that a positive or negative opinion has been issued on request of the investor. Permit for the construction of the pipelines mentioned in sec. 1 can be granted only if an opinion from the Danish Minister for Foreign Affairs has previously been issued stating that the installation of the pipelines referred to in sec. 1 is not incompatible with the interests of foreign policy, security and defense of the country. The Minister of Energy, Utilities and Climate has to comply with the opinion of the Minister of Energy, Utilities and Climate. If a positive opinion has been issued by the Minister of Energy, Utilities and Climate, a new negative opinion on the compatibility with the interests of foreign policy, security and defense of the country, concerning the same installation, may be issued only if the piece of evidence or the information delivered by the investor, which was the basis for determining the factual circumstances relevant for issuing a positive opinion, has turned out to be untrue.

Sec. 3. Permit for the construction of the pipelines mentioned in sec. 1 must also stand in accordance with the provisions which, pursuant to § 4 and 4a apply for the permit for the construction of pipelines on the continental shelf. Additional conditions for permits mentioned in sec. 1 may be established, pursuant to § 4, sec. 2."

We trust that the position of GAZ-SYSTEM S.A. presented above will constitute a constructive input to the consultation process with all relevant stakeholders. We hope that our ideas will meet your interest. We are ready to discuss them thoroughly during meeting at a place and time suitable to you.

If there should be any questions or need for further clarification of the proposed

rørledninger med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Udenrigsministeren skal underrette energi-, forsynings- og klimaministeren om, at der på investors anmodning er afgivet en positiv eller negativ indstilling. Tilladelse til at nedlægge rørledninger omfattet af stk. 1 kan kun meddeles, hvis udenrigsministeren tidligere har afgivet en indstilling om, at nedlæggelsen af de i stk. 1 omfattede rørledninger ikke er uforenelig med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser. Udenrigsministerens indstillingen skal lægges til grund ved energi-, forsynings- og klimaministerens afgørelse af sagen. Hvis energi-, forsynings- og klimaministeren har afgivet en positiv indstilling, kan en ny negativ indstilling vedrørende foreneligheden med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser vedrørende samme nedlæggelse kun afgives, hvis det bevis eller de oplysninger, som investor har leveret, og som var baggrunden for afgørelsen af de faktiske omstændigheder, der var relevante for afgivelsen af en positiv indstilling, har vist sig at være urigtige.

Stk. 3. Tilladelse til at nedlægge rørledninger omfattet af stk. 1 meddeles i øvrigt i overensstemmelse med de regler, der efter §§ 4 og 4 a gælder for tilladelse til nedlæggelse af rørledninger på kontinentalsoklen. Der kan fastsættes vilkår for tilladelser omfattet af stk. 1 efter § 4, stk. 2."

Vi stoler på, at GAZ-SYSTEM S.A.'s holdning, som præsenteret ovenfor, vil udgøre et konstruktivt input til denne høringsproces med alle relevante interessenter. Vi håber, at vores ideer imødekommer jeres interesser. Vi er parate til at diskutere disse med jer grundigt under et møde et sted og tidspunkt, der passer jer.

Hvis der skulle være nogle spørgsmål eller behov for uddybning af de forslåede bestemmelser, som I ikke er enige i, er

provisions, which you do not agree with, GAZ-SYSTEM til rådighed.
GAZ-SYSTEM remains at your disposal.

Best regards

Med venlig hilsen

Wiceprezes Zarządu

Artur Zawariko
Artur Zawariko

PROKURENT

Mirosława Kuźnicka
Mirosława Kuźnicka

Fælles høringssvar

fra

**Danmarks Naturfredningsforening
Det Økologiske Råd
Greenpeace
WWF Verdensnaturfondens
350 Klimabevægelsen**

til

UDKAST til Forslag til lov om ændring af lov om kontinentalsoklen (Tilladelse til visse rørledningsanlæg på søterritoriet)

Vi sætter pris på muligheden for at kommentere på udkast til lovforslag. Vi bakker op om de foreslåede ændringer, men ønsker at pege på, at der er behov for at udvide mulighederne for at afvise rørledninger, således at klimahensyn inddrages og vægtes højt.

Det bør således fremgå – eventuelt som nyt §3 a Stk. 2 før det foreslåede – at ”Tilladelse til rørledninger omfattet af stk. 1 kan kun meddeles, hvis det er foreneligt med rigets klimapolitiske interesser, herunder behovet for at gennemføre en omstilling af det globale energisystem i overensstemmelse med Paris-aftalens målsætninger om at holde den globale temperaturstigning godt under 2 grader og helst ikke over 1,5 grader.”

Det bør endvidere fremgå, at Energi, forsynings- og klimaministeren skal indhente en indstilling herom fra Klimarådet, og at denne indstilling skal lægges til grund for ministerens afgørelse af sagen.

Vi foreslår denne tilføjelse til lovforslaget, fordi hele Folketinget har bakket op om Danmarks tilslutning til Paris-aftalen. Vi bemærker også, at aftalens mål ift. den globale temperaturstigning er indskrevet i VLAK-regeringens grundlag.

Tilføjelsen er endvidere relevant, fordi rørledninger er infrastrukturanlæg, som – foruden at være temmelig kostbare – vil påvirke prisdannelsen på de markeder, de tænkes at forsyne. Rørledninger vil dermed få afgørende indflydelse på, hvor rentabelt det vil være at skifte fra fossile energikilder til vedvarende energi, og det er

et perspektiv, som nødvendigvis må inddrages ifm. vurderingen af det hensigtsmæssige i, at Danmark giver tilladelse til etablering af nye rørledninger på dansk søterritorium.

På vegne af de 5 organisationer

John Nordbo

Klima- og miljøchef

WWF Verdensnaturfonden



Til
Energistyrelsen
Amaliegade 44
1256 København K
Pr. e-mail til: ens@ens.dk & ld@ens.dk

Grønlands Selvstyres høringssvar vedrørende lovforslag om ændring af lov om kontinentalsoklen

11. august 2017
Sags nr.
Akt nr. 5881799

Departementet for Råstoffer har den 23. juni 2017 modtaget en høringsanmodning fra Energistyrelsen om "Forslag til lov om ændring af lov om kontinentalsoklen (Tilladelser til visse rørledningsanlæg på søterritoriet)".

Postboks 930
3900 Nuuk
Tlf (+299) 34 68 00
E-mail mmr@nanoq.gl
www.govmin.gl

Hovedindholdet i lovforslaget er indsættelsen af en ny bestemmelse som § 3 a i kontinentalsokkeloven. Det følger af lovforslagets forslag til § 3 a, stk. 1, i kontinentalsokkeloven, at nedlæggelse af elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter på søterritoriet kræver tilladelse meddelt af energi-, forsynings- og klimaministeren. Derudover følger det af lovforslagets forslag til § 3 a, stk. 2, i kontinentalsokkeloven, at en tilladelse til nedlæggelse af rørledninger kun kan meddeles, hvis det er foreneligt med rigets udenrigs-, sikkerheds- og forsvarspolitiske interesser.

Det følger af lovforslagets forslag til § 3 a i kontinentalsokkeloven, at bestemmelsen kun finder anvendelse i søterritoriet og dermed ikke i kontinentalsokkelområdet.

Lovforslagets § 3 indeholder blandt andet en bestemmelse om, at lovforslaget kan sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning. Det betyder således, at lovforslaget kan sættes i kraft for Grønlands søterritorium og ikke i kontinentalsokkelområdet ved Grønland.

Hvis lovforslaget bliver sat i kraft for Grønland ved kongelig anordning i den foreliggende form, er det vores opfattelse, at lovforslag vil åbne op for en væsentlig indgriben i Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende kompetence inden for overtage sagsområder, jf. selvstyrelovens § 1. Det er vores opfattelse, at lovforslaget giver mulighed for, at regeringen kan udøve kompetence ved at fastsætte en kongelig anordning for Grønland inden for sagsområder, der er overtaget af Grønlands Selvstyre (tidligere Grønlands Hjemmestyre).

Efter vores opfattelse må bestemmelsen i lovforslagets § 3 om, at loven kan sættes i kraft for Grønland ved kongelige anordning, udgå af lovforslaget.

1. Generelt om kompetenceforholdet mellem Danmark og Grønland

Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for overtage sagsområder efter selvstyrelovens § 1. Den lovgivende magt og den udøvende magt gælder generelt i landterritoriet, søterritoriet, kontinentalsokkelområdet og den eksklusive økonomiske zone ved Grønland, i det omfang Kongeriget Danmark har kompetence efter FN's havretskonvention og international ret i øvrigt. I dette omfang gælder grønlandsk lovgivning derfor generelt i landterritoriet, søterritoriet, kontinentalsokkelområdet og den eksklusive økonomiske zone ved Grønland, medmindre andet følger af lovgivningen. I nogle tilfælde er anvendelsesområdet præciseret nærmere i lovgivningen. Se for eksempel § 9 i inatsisartutlov nr. 7 af 7. december 2009 om mineralske råstoffer og aktiviteter af betydning herfor (råstofloven). Efter § 9 gælder råstofloven i landterritoriet, søterritoriet, kontinentalsokkelområdet og den eksklusive økonomiske zone ved Grønland.

Fordelingen af den lovgivende magt og den udøvende magt mellem Danmark og Grønland er en konsekvens af, at de grønlandske myndigheder siden 1979 har overtaget sagsområder med hjemmel i først den nu ophævede lov om Grønlands Hjemmestyre (hjemmestyreloven) og derefter i lov om Grønlands Selvstyre (selvstyreloven).

Efter hjemmestyrelovens § 4, stk. 1 kunne Grønlands Hjemmestyre bestemme, at sagsområder, der er nævnt i bilaget til loven, skal overgå til hjemmestyret. Endvidere kunne rigsmyndighederne efter forhandling med hjemmestyret tilsvarende bestemme, at sagsområder skal overgå til hjemmestyret efter lovens § 4, stk. 3. Efter lovens § 5 kunne rigsmyndighederne derudover efter forhandling med hjemmestyret ved lov bemyndige hjemmestyret til at overtage den regelfastsættende myndighed for samt administrationen af et sagsområde, som er nævnt i bilaget til loven.

Efter selvstyrelovens § 23, stk. 3 har Grønlands Selvstyre fortsat den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 4 i hjemmestyreloven.

Desuden følger det af selvstyrelovens § 23, stk. 4, at Grønlands Selvstyre har den lovgivende og udøvende magt inden for sagsområder, der er overtaget efter § 5 i hjemmestyreloven.

Efter selvstyrelovens §§ 2-4 kan Grønlands Selvstyre overtage yderligere sagsområder. Grønlands Selvstyre kan efter § 2 bestemme, at de sagsområder, der er fremgår af lovens bilag, skal overgå til selvstyret. På baggrund af § 2 overtog Grønlands Selvstyre råstofområdet med virkning fra den 1. januar 2010. Det følger endvidere af § 4, at Naalakkersuisut og regeringen kan aftale, at sagsområder, der alene vedrører grønlandske anliggender, og som ikke er nævnt i bilaget, kan overtages af Grønlands Selvstyre.

I de almindelige bemærkninger til selvstyreloven anføres det i afsnit 4.2, at der i forbindelse med den almindelige samfundsmæssige – herunder teknologiske –

udvikling i fremtiden kan tænkes at opstå nye sagsområder, der i dag ikke er genstand for nogen retlig regulering m.v. Hvis et sådant nyt sagsområde kan anses for at udgøre en naturlig bestanddel af et sagsområde, der allerede er overtaget i medfør af §§ 2-4, vil det nye sagsområde som udgangspunkt også skulle anses for overtaget af Grønlands Selvstyre. I andre tilfælde vil sagsområdet eventuelt kunne overtages på grundlag af en ny aftale mellem Naalakkersuisut og regeringen efter § 4.

Grønlands Selvstyre har således i dag kompetencen på en lang række sagsområder med den virkning, at selvstyret har den lovgivende og udøvende magt i Grønland inden for sagsområderne.

Et sagsområde kan vedrøre et eller flere områder af aktiviteter og forhold. Et sagsområde afgrænses i nogle tilfælde ikke kun på baggrund af en lov eller et regelsæt, men i andre tilfælde også eller i stedet på grundlag af bestemte aktiviteter og forhold inden for et område.

Grønlands Selvstyre (tidligere Grønlands Hjemmestyre) har blandt andet overtaget følgende sagsområder:

1. Energi- og forsyningsområdet. Se blandt andet den tidligere gældende lov nr. 943 af 23. december 1986 for Grønland om el, vand, varme, brandvæsen, havne, veje, telekommunikation m.v. Se blandt andet bemærkningerne til lovforslaget, hvor det i afsnittet med titlen "Ad § 4" anføres, at hjemmestyret har overtaget ansvaret for ledningsnettet for el, og at behovet for regelfastsættelse på dette område afhænger af, hvorledes hjemmestyret til enhver tid mener, at varetagelsen af opgaven bør sikres. Forholdene omfattet af loven er overtaget af Grønlands Hjemmestyre efter hjemmestyrelovens § 7, jf. § 5. Se vejledning nr. 143 af 3. juli 2001 om behandling af sager vedrørende Grønland og om retningslinier for ministeriers og styrelseres forhold til Grønland, bilag 2 om sagsområder, der er overtaget af Grønlands Hjemmestyre, punkt II om sagsområder overtaget efter hjemmestyrelovens § 5. Se endvidere gældende lovgivning: Landstingsforordning nr. 12 af 3. november 1994 om elektriske stærkstrømsanlæg og elektrisk materiel, landstingsforordning nr. 14 af 6. november 1997 om energiforsyning, landstingsforordning nr. 17 af 20. november 2006 om telekommunikation og teletjenester, inatsisartutlov nr. 11 af 8. juni 2014 om udnyttelse af vandkraftressourcer til produktion af energi og inatsisartutlov nr. 10 af 3. juni 2015 om gasanlæg, gasmateriel og krav om autorisation.
2. Råstofområdet, herunder lagring af kulbrinter og rørbunden transport af kulbrinter i forbindelse med råstofaktiviteter. Se for eksempel råstofloven.
3. Erhvervsaktiviteter i Grønlands søterritorium. Se for eksempel inatsisartutlov nr. 17 af 6. juni 2016 om erhvervsmæssige aktiviteter på det grønlandske søterritorium.

4. Havmiljøforhold i det grønlandske søterritorium. Se for eksempel inatsisartutlov nr. 15 af 8. juni 2017 om beskyttelse af havmiljøet (havmiljøloven).

Efter vores opfattelse omfatter de ovennævnte sagsområder også sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter.

Efter vores opfattelse er sagsområderne særligt omfattet af de overtagne sagsområder vedrørende energi og forsyning og sagsområdet vedrørende erhvervsaktiviteter. Efter vores opfattelse omfatter de tre sagsområder også anlæg og indretninger, herunder elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter, som anvendes i forbindelse med aktiviteter vedrørende energi, forsyning eller erhvervsaktiviteter i søterritoriet, kontinentalsokkelområdet eller den eksklusive økonomiske zone ved Grønland.

Det er vores opfattelse, at Grønlands Selvstyre har overtaget sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter, uanset om sagsområderne måtte blive anset for ikke at være omfattet af råstofområdet og dermed ikke overtaget som en del af råstofområdet.

På grundlag af blandt andet det ovenfor anførte og overtagelsen af de ovennævnte sagsområder er det vores opfattelse, at Grønlands Selvstyre har overtaget sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter.

2. Kompetenceforholdet mellem Danmark og Grønland i søterritoriet

På grundlag af det ovenfor anførte og overtagelsen af de ovennævnte forskellige sagsområder er det vores opfattelse, at Grønlands Selvstyre også har overtaget sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i søterritoriet ved Grønland.

Som nævnt ovenfor følger det af lovforslagets forslag til § 3 a i kontinentalsokkelloven, at bestemmelsen kun finder anvendelse i søterritoriet og dermed ikke i kontinentalsokkelområdet. Grønlands Selvstyre har således efter vores opfattelse overtaget sagsområderne, der er omfattet af lovforslagets forslag til kontinentalsokkelovens § 3 a og dermed lovforslagets anvendelsesområde.

3. Kompetenceforholdet mellem Danmark og Grønland i kontinentalsokkelområdet

Det følger af råstoflovens § 98, stk. 3, nr. 3, og lovbemærkningerne dertil, at Grønlands Selvstyre har overtaget sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet, og at Grønlands Selvstyre dermed har den lovgivende og udøvende magt vedrørende disse sagsområder i kontinentalsokkelområdet ved Grønland.

Råstoflovens § 98, stk. 3, nr. 3, ændrer kontinentalsokkelovens § 6 for Grønland, og omfatter de forskellige anlæg og indretninger mv., der er omfattet

af kontinentalsokkelovens § 6. Råstoflovens § 98, stk. 3, nr. 3 omfatter to forskellige slags anlæg og indretninger mv.

Kontinentalsokkelovens § 6, stk. 1, 1. pkt., som ændret ved råstoflovens § 98, stk. 3, nr. 3, omfatter anlæg og sikkerhedszoner, der er omfattet af kontinentalsokkelovens § 3. Kontinentalsokkelovens § 3 omfatter anlæg, der i kontinentalsokkelområdet anvendes til udforskning eller udnyttelse af kontinentalsoklen og dens naturressourcer, og sikkerhedszoner omkring sådanne anlæg.

Kontinentalsokkelovens § 6, stk. 1, 2. pkt., som ændret ved råstoflovens § 98, stk. 3, nr. 3, omfatter elkabler og rørledninger, som er omfattet af kontinentalsokkelovens § 4. Kontinentalsokkelovens § 4 omfatter elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet.

Inatsisartut har således som den lovgivende myndighed fastsat bestemmelser i råstoflovens § 98, stk. 3, nr. 3, om sådanne elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet ved Grønland. Det følger af dette, at Inatsisartut har den lovgivende magt for sagsområderne for sådanne elkabler og rørledninger i kontinentalsokkelområdet ved Grønland.

Efter kontinentalsokkelovens § 6, stk. 1, 2. pkt., som ændret ved råstoflovens § 98, stk. 3, nr. 3, udøver Naalakkersuisut beføjelserne efter kontinentalsokkelovens § 4 for elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet ved Grønland. Det følger af dette, at Naalakkersuisut har den udøvende magt for sådanne elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet ved Grønland.

Det er også på grundlag af det ovenfor anførte vores opfattelse, at Grønlands Selvstyre har overtaget sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet ved Grønland.

Råstoflovens § 98, stk. 3, vedrører endvidere fiskeri i bredeste forstand. Det betyder, at råstofloven med denne bestemmelse også omfatter fiskeri og fangst af fisk, skaldyr og havpattedyr og aktiviteter i forbindelse dermed. Det følger af dette, at de forhold, der er omfattet af råstoflovens § 98, stk. 3, ikke kun er råstofaktiviteter, men også andre aktiviteter vedrørende fiskeri i bredeste forstand.

Efter vores opfattelse omfatter råstoflovens § 98, stk. 3, tilsvarende også elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet ved Grønland, når elkablerne og rørledningerne anvendes uden tilknytning til råstofaktiviteter.

Som omtalt ovenfor i dette høringssvar følger det efter vores opfattelse dog allerede af overtagelsen af de ovennævnte forskellige andre sagsområder, at Grønlands Selvstyre også har overtaget sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet ved Grønland.

Endvidere gør vi opmærksom på, at lovforslaget kun omfatter elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i søterritoriet. Det afgørende er således, at Grønland har overtaget sagsområderne i søterritoriet. Det har således kun en mulig indirekte betydning for kompetenceforholdet i søterritoriet, at Grønlands Selvstyre også har overtaget sagsområderne vedrørende elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter i kontinentalsokkelområdet ved Grønland.

4. Kompetencen vedrørende udenrigsforhold og forsvars- og sikkerhedsforhold

Kompetenceforholdet mellem Grønlands Selvstyre og staten vedrørende internationale forhold (udenrigsforhold) inden for et sagsområde afgøres grundlæggende på baggrund af, om sagsområdet er overtaget eller om sagsområdet ikke er overtaget. Det følger af selvstyrelovens §§ 11-12. Efter § 11 og § 12, stk. 1 og 2 har Grønlands Selvstyre kompetencen til at forhandle, indgå og opsiges folkeretlige aftaler på overtagne sagsområder. Grønlands Selvstyre har således kompetencen vedrørende udenrigsforhold på de overtagne sagsområder.

Kompetencen gælder dog ikke aftaler, som berører forsvars- og sikkerhedspolitik. Se § 12, stk. 4. Sådanne aftaler forhandles, indgås og opsiges af regeringen efter § 13. Bestemmelsen i selvstyrelovens § 13 ændrer dog ikke ved, at det er selvstyret, der har den lovgivende og udøvende magt på et overtaget sagsområde, og at Naalakkersuisut inden for overtagne sagsområder har kompetencen vedrørende internationale forhold, bortset fra aftaler, der berører forsvars- og sikkerhedspolitik.

Efter vores opfattelse har staten ikke kompetence til at fastsætte bestemmelsen i lovforslagets § 3 om, at lovforslaget skal kunne sættes i kraft for Grønland ved kongelige anordning. Kompetencen på sagsområderne vedrørende nedlæggelse af elkabler og rørledninger til transport af kulbrinter er hos Grønlands Selvstyre og den lovgivende magt er hos Inatsisartut efter selvstyrelovens § 1. Det er derfor vores opfattelse, at bestemmelsen i lovforslagets § 3 om, at lovforslaget kan sættes i kraft for Grønland ved kongelige anordning, må udgå.

Det er endvidere vores opfattelse, at det i denne sammenhæng ikke er nødvendigt at regulere udenrigsforholdene yderligere, end det allerede er gjort i selvstyreloven. Også af denne grund er det vores opfattelse, at lovforslaget ikke bør indeholde bestemmelsen i § 3 om, at loven ved kongelige anordning kan sættes i kraft for Grønland.

5. Bemærkninger til lovforslaget

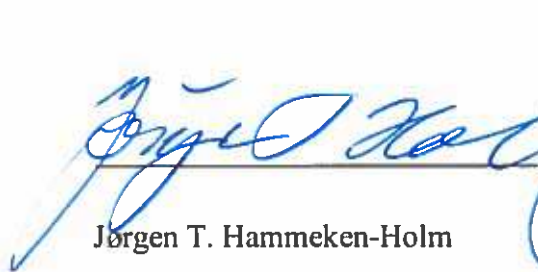
Det er vores opfattelse, at Grønlands Selvstyre har overtaget sagsområderne og dermed de lovgivende og udøvende kompetencer vedrørende elkabler til transport af elektricitet og rørledninger til transport af kulbrinter. Efter vores opfattelse vil en anvendelse af lovforslagets bestemmelser i Grønland således udgøre en indgriben i og være i strid med Grønlands Selvstyres lovgivende og udøvende magt vedrørende elkabler til transport af elektricitet og rørledninger til transport af kulbrinter.

Grønlands Selvstyre gør venligst endvidere opmærksom på, at hverken lovforslaget eller bemærkningerne til lovforslaget nævner eller tager hensyn til de grønlandske forhold, som berøres af lovforslaget, herunder for eksempel at der hersker anden sagsbehandlings- og offentlighedslovgivning i Grønland end i Danmark.

Der er ikke tale om noget akut behov for at gennemføre dette lovforslag med virkning for Grønland. Det bør derfor indskrives i lovforslaget, i stedet for anordningsbestemmelsen om, at loven ikke gælder for Grønland og kan sættes i kraft for Grønland ved kongelig anordning. Det bør naturligvis uddybes i bemærkningerne, hvorfor det foreslås, at loven ikke skal gælde for Grønland.

I et politisk perspektiv vil det være uacceptabelt at lade dansk ret gælde og danske myndigheder have kompetence, og herunder give den danske udenrigsminister en fri vetoet, over et område, der efter Naalakkersuisuts opfattelse er overtaget. En gennemførelse af dette lovforslag vil derfor kunne have en skadelig effekt på de ellers nære relationer.

Fælles høringssvar underskrevet på vegne af Departementet for Råstoffer, Departementet for Erhverv, Arbejdsmarked, Handel og Energi, og Departementet for Selvstændighed, Udenrigsanliggender og Landbrug.



Jørgen T. Hammeken-Holm Jørn Skov Nielsen



Jacob Isbosethsen