

能源憲章條約與其現代化進程

財團法人台灣綜合研究院

能源部門為減緩與調適氣候變遷的重要一環，因而其治理規範是否能反映或推動國際減碳趨勢成為重要議題。能源憲章條約（Energy Charter Treaty, ECT）是全球首個針對能源部門進行全面性規範的多邊條約，惟於 1994 年簽署的 ECT 已無法適當反映國際減碳趨勢與再生能源的快速發展，加上近年外國投資人常援引 ECT 控告其成員之能源相關政策調整損害其投資利益，挑戰其成員推動能源轉型政策的權利。鑒此，ECT 從 2017 年便展開現代化、2020 年開啟現代化談判，並於 2022 年 6 月下旬達成原則協議（Agreement in Principle）。

本文透過分析 ECT 現代化談判過程與議題，了解當前能源治理規範如何反映國際減碳趨勢，藉此協助我國掌握當前國際減碳趨勢對能源談判之影響。以下先介紹 ECT，接著闡述 ECT 現代化的起因與過程並綜整現代化談判議題。

一、能源憲章條約簡介

本段回顧 ECT 的緣起與成員組成，接續介紹根據 ECT 創設的制度架構，包括負責 ECT 實際運作之能源憲章大會（Energy Charter Conference）與能源憲章秘書處（Energy Charter Secretariat）。

（一）緣起與成員組成

在柏林圍牆倒塌（1989 年）與蘇聯解體（1991 年）後，西歐國家與前蘇聯國家對彼此能源合作產生極大興趣。一方面，俄羅斯與前蘇聯國家希望藉由引進西方資金與技術開發其豐富能源蘊藏以重建其經濟，並安全地輸送其能源產品至消費端；另一方面，西歐國家則

希望保障對外能源投資、穩定能源供應並分散供給來源，降低對中東地區之依賴。同時，各國也意識到有效率的能源生產與使用有助於降低對環境之衝擊。鑒此，建立一個針對國際能源議題的合作架構，以提供能源經濟活動明確規則與法律穩定性，有其必要。

在 1990 年歐盟理事會(European Council)上，時任荷蘭總理 Ruud Lubbers 便提出由歐洲共同體成員國、前蘇聯與中東歐國家共同組成「歐洲能源共同體」(European Energy Community)的理念，開啟持續更新國際能源治理架構的過程，而此過程則被概括稱為「能源憲章進程」¹(The Energy Charter Process)。其第一項里程碑是 1991 年由 56 國在荷蘭海牙簽署的「歐洲能源憲章」(European Energy Charter)，其性質係不具法律拘束力之政治宣言，旨在促進能源資源開發、發展運作良好的國際能源市場、自由化能源貿易、確保能源安全、保護能源投資、提升能源效率與環境保護等。簽署國在宣言中承諾將談判一個具法律拘束力的協定與議定書來規範相關事項。此談判於 1991 年展開，其成果為 ECT 與能源效率與環境面向議定書(Protocol on Energy Efficiency and Related Environmental Aspects, PEEREA)，兩者皆於 1994 年簽署，並經 40 國批准後於 1998 年生效。

ECT 成員覆蓋的地理範圍廣泛，橫跨歐亞大陸，國家類型包含能源生產國、消費國與過境國。截至 2021 年底共有 54 個成員，分別為 52 個國家(包括 26 個歐盟成員國²、中亞國家與日本)，以及 2 個區域經濟整合組織(包含歐盟與歐洲原子能共同體)。另有 44 個觀察員³，包含美國、中國大陸、澳洲與南韓等國，以及 WTO、世界銀

¹ 能源憲章進程指一個持續發展與更新之國際能源治理架構，主要涵蓋 1991 年簽署的歐洲能源憲章、1994 年簽署的 ECT 及 2015 年簽署的國際能源憲章。

² 義大利已於 2016 年退出 ECT，是目前 27 個歐盟成員國中唯一不是 ECT 成員的國家。

³ 觀察員可參與能源憲章大會與其附屬機構的所有會議並獲得相關文件，無需繳納會費但亦無

行、經濟合作發展組織（The Organisation for Economic Co-operation and Development）與國際原子能總署等國際組織。

（二）制度架構

能源憲章大會與秘書處為負責 ECT 實際運作之主要決策與執行機構。能源憲章大會每年舉行一次，討論能源合作相關事項，以及決定 ECT 之可能修改與新成員的加入。能源憲章大會負責批准秘書處的年度預算並任命新的秘書長。此外，能源憲章大會負責五年一次的能源憲章進程檢視（Energy Charter Process Review）。國家或區域經濟整合組織若簽署或加入 ECT 即為能源憲章大會成員，而若僅簽署「歐洲能源憲章」則可成為能源憲章大會觀察員。

能源憲章大會附屬機構包括設立在其監督下運行的工作小組和專門委員會。工作小組由每年能源憲章大會提名的成員代表主持，主要協助能源憲章大會執行 ECT 相關條款並提供討論場域。目前附屬機構包括策略小組（Strategy Group）、現代化小組（Modernisation Group）、治理議題工作小組（Working Group on Governance Issues）、執行小組（Implementation Group）四個小組，以及管理委員會、預算委員會及法律顧問委員會三個委員會。能源憲章大會另設有產業顧問小組（Industry Advisory Panel），提供與產業界進行對話與諮商平台。

常設秘書處的功能為協助能源憲章大會執行各項行政工作，包括為能源憲章進程各方面向能源憲章大會提出報告與建議，監督 ECT 與相關議定書的執行情形、支援能源憲章大會談判業務、代表能源憲章大會發展與非會員國與其他國際組織的關係等。

投票權。

二、能源憲章條約的現代化

國際能源市場在 ECT 簽署後的 20 多年間經歷了巨大轉變。在 1990 年代，能源供給主要倚賴化石燃料，因此能源議題多圍繞在能源的價格、獲取與安全。然而，隨著新興經濟體的快速成長，全球能源需求持續攀升，導致溫室氣體排放節節升高，能源議題亦逐漸轉向再生能源的發展與能源效率等，以減緩與調適氣候變遷。此現象在 2015 年各國簽署巴黎協定（Paris Agreement）與聯合國通過永續發展目標⁴（Sustainable Development Goals, SDGs）後變得更加明顯。

（一）能源憲章進程現代化

此國際趨勢亦反映在「能源憲章進程」（在此指歐洲能源憲章與 ECT）的現代化上，如能源憲章大會在 2009 年的羅馬聲明⁵（Rome Statement）中便稱「能源憲章進程」應反映國際能源市場的發展與挑戰，特別是要反映再生能源的發展與氣候變遷。另 ECT 在 1998 年生效後，由於各成員對過境、爭端解決與投資前待遇等問題難以獲致共識，導致後續談判進展陷入停頓，加上俄羅斯於 2009 年宣告退出，更使得 ECT 的重要性受到質疑。

為回應上述挑戰並重振 ECT 在國際能源治理之重要性，能源憲章大會於 2010 年發布「能源憲章進程現代化路徑圖」（Road Map for the Modernization of the Energy Charter Process），內容包括擴大「能源憲章進程」之地理適用範圍、強化投資促進與保障（特別是低碳與

⁴ SDG 7 為確保人人負擔得起、可靠和永續的現代能源；SDG 13 則為採取緊急行動應對氣候變遷及其衝擊。

⁵ Energy Charter Secretariat, “Rome Joint Statement,” <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/CCDECS/CCDEC200914.pdf>

能源效率應用的投資)、確保能源供應穩定、加速過境議定書(Transit Protocol)談判等事項⁶。

能源憲章進程現代化的首波成果為 2015 年由 75 國於海牙簽署「國際能源憲章」⁷(International Energy Charter, IEC),旨在更新 1991 年「歐洲能源憲章」的內容⁸。簽署國除原先 ECT 成員外,涵蓋區域更擴及亞洲、非洲與中南美洲國家,並獲得美國、中國大陸與南韓等國的簽署。惟仍有許多重要的化石燃料生產國與消費國卻沒有簽署,如澳洲、加拿大、巴西、印度與印尼⁹。

由於 IEC 目的在更新 1991 年「歐洲能源憲章」,內容並未觸及投資保障標準與投資人—地主國爭端解決(Investor-State Dispute Settlement, ISDS)議題。各方因而呼籲在下一階段能源憲章進程現代化中針對 ECT 投資保障標準進行澄清,惟有 ECT 成員主張應就 ECT 內容進行全面檢視。經 ECT 成員彼此商討並諮詢觀察員與產業界意見後,確定將針對 ECT 進行全面修訂。

(二)能源憲章條約現代化的談判議題

鑒於更新、澄清與現代化 ECT 的潛在需要與實益,ECT 成員便於 2017 年展開現代化工程,能源憲章大會在 2018 年成立現代化策略小組(Strategy Group),並批准現代化談判議題清單,共包括 25 項議題¹⁰。能源憲章大會並在 2019 年成立現代化小組,負責籌劃現代

⁶ Energy Charter Conference, <https://www.energycharter.org/media/news/article/road-map-for-the-modernisation-of-the-energy-charter-process/>

⁷ International Energy Charter, <https://www.energycharter.org/process/international-energy-charter-2015/overview/>

⁸ 簽署 IEC 係成為取得能源憲章大會觀察員身分與加入 ECT 之先決條件。

⁹ Tienhaara, K., & Downie, C. (2018). "Risky Business? The Energy Charter Treaty, Renewable Energy, and Investor-State Disputes," *Global Governance*, 24, pp451-471.

¹⁰ International Energy Charter, <https://www.energycharter.org/media/news/article/approved-topics-for-the-modernisation-of-the-energy-charter-treaty/>

化談判。ECT 談判目的係為能源部門提供平衡的規則，藉以確保能源穩定供給、能源取得及永續能源未來¹¹。以下綜整談判議題重點與共識進行說明。

1.環境與永續發展議題

環境與永續發展是 ECT 現代化中一個重要議題，包含探討能源投資保障與環境保護之關聯，以及永續發展與企業社會責任（corporate social responsibility）。首先就能源投資保障與環境保護之關聯，主要係針對「能源部門經濟活動」定義討論，聚焦於如何調整 ECT 的投資保障範圍以推動能源轉型，尤其是關於是否排除化石燃料投資於 ECT 的保障範圍外。重要談判成果如下：(1)擴大能源部門經濟活動的保障範圍至氫氣、液氫、生質能、生物燃氣、合成燃料等能源種類；(2)允許 ECT 成員依據自身能源安全與氣候目標，彈性制定排除化石燃料投資保護的時程，歐盟與英國則給予 10 年過渡期；(3)創設定期檢討機制，每五年針對能源產品清單與保護時間表進行檢視¹²。

針對永續發展與企業社會責任議題而言，ECT 將新增鼓勵成員簽署與落實相關國際協定（如巴黎協定）的條款。重要談判成果如下：(1)肯認有效因應氣候變遷的急迫性；(2)以符合永續發展與企業社會責任方式推動國際能源貿易與投資，並強化能源投資計畫之環境影響評估；(3)設立專屬永續發展議題之爭端解決程序，指定調解員就爭端進行調查並發布建議¹³。

¹¹ International Energy Charter, “Bucharest Energy Charter Declaration”, https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/ECC/20181128-FINAL_Bucharest_Energy_Charter_Declaration.pdf

¹² Energy Charter Secretariat, “Public Communication Explaining the Main Changes Contained in the Agreement in Principle”, <https://www.energycharter.org/fileadmin/DocumentsMedia/CCDECS/2022/CCDEC202210.pdf>

¹³ Ibid.

2.投資保障

ECT 現代化談判反映當今國際投資協定的改革浪潮，亦即澄清投資保障條款的內容，並針對健康、環境及勞工保護等議題重劃政府正當管制的空間，目的是希望更好地平衡投資人與地主國的權利。

主要談判成果如下：(1)要求外國企業須在其登記地有實質商業活動始符合 ECT 定義之「投資人」；(2)要求投資須符合地主國法令，並具有特定特徵（如資本投入的承諾、具營收或利潤的期待、持續一段時間或承擔一定風險）始構成 ECT 定義之「投資」；(3)制定「間接徵收」（indirect expropriation）之衡量標準，規定符合正當公共政策目的之非歧視性措施一般不構成間接徵收；(4)制定「公平公正待遇」（fair and equitable treatment）之適用情況，並釐清投資人「合理期待」之成因；(5)規定「最持久保護與安全」（most constant protection and security）僅限於投資與投資人之物理上安全，排除法規穩定性；(6)「與投資相關之移轉」（transfers related to investments）容許投資自由移轉，惟在嚴重國際收支不平衡或金融危機發生時則例外可加以限制；(7)明確承認 ECT 成員具「規制權」¹⁴（right to regulate），並修改 ECT 第 24 條規定之一般例外條款與安全例外條款；(8)規定成員援引「拒絕授與利益」¹⁵（denial of benefits）條款之程序，且澄清在維持國際和平與安全情況下（包括保護人權），ECT 投資保障條款將不適用¹⁶。

¹⁴ 「政府規制權」指地主國政府有就其國內環境、勞動及健康等公益進行管制的權利。過去雙邊投資協定大多僅在間接徵收條款中暗示地主國政府具有規制權，但沒有單獨的規制權條款。

¹⁵ 拒絕授與利益條款目的在排除特定企業藉變更國籍以獲得投資協定之保護。如 ECT 第 17 條容許各締約方拒絕給予「受第三國國民所有或控制，且在其登記地沒有實質商業活動之法人」投資保護。

¹⁶ Supra note 12.

3. 爭端解決

在改革爭端解決機制的部分，主要討論議題為對 ECT 之 ISDS 機制進行改革。目前 ECT 成員已就濫訴 (frivolous claims)、費用擔保 (security for costs)、第三方資助¹⁷ (third party funding)、損害估價 (valuation of damages) 議題達成共識。另就透明化而言，成員同意 ISDS 程序應適用《聯合國國際貿易法委員會透明度規則》¹⁸，且締約國間之爭端解決需公開程序文件、並舉辦聽證¹⁹。

4. 過境

在過境部分，成員針對能源基礎建設之第三方進入的原則（包含拒絕第三方進入的理由與可供使用之資源）與能源資源過境費率訂價原則達成共識，強調非歧視性、透明性及客觀性。

5. 其他議題

ECT 成員同意「憲章」之定義應包含 IEC，並刪除因具過渡性質而不再適用之 ECT 條款與附件。

三、小結

1998 年生效之能源憲章條約 (ECT)，係首個針對能源部門所建立之多邊協定，涵蓋涉及能源領域的議題，包括貿易、過境、投資促進與保護、爭端解決、促進能源效率與環境保護等，該協定目標藉由國際能源領域合作的強化，提升國際能源市場開放性及能源供應穩定

¹⁷ 第三方資助係指爭端當事人受第三方資助訴訟費用的情形。由於資助者對於被資助方的法律上請求有直接的經濟利益，因此若資助者與仲裁人有特定關係時，將增加提起訴訟的誘因且將影響仲裁人的獨立性與公正性。因此有必要建立強制揭露義務，促使受資助方於仲裁程序中主動揭露受資助之情形與資助方之身分。

¹⁸ United Nations Commission on International Trade Law, “UNCITRAL Rules on Transparency in Treaty-based Investor-State Arbitration,”

<https://uncitral.un.org/en/texts/arbitration/contractualtexts/transparency>

¹⁹ Supra note 12.

度。然而運作至今，為反映跨國經貿情勢、國際能源部門發展、及全球減碳趨勢，ECT 於 2017 年展開現代化，並在 ECT 成員商討以及諮詢觀察員與產業意見後，能源憲章大會於 2019 年公布 25 項談判議題，於 2020 年 7 月展開現代化談判，並於 2022 年 6 月達成原則協議，就 ECT 的修改方向與內容達成共識。

ECT 現代化談判內容大致可分為「環境與永續發展議題」、「投資保障」、「爭端解決」、「過境」、及「其他議題」等五大面向。從 ECT 現代化談判成果可以發現，當今經貿談判與新型國際經貿協定，將貿易與氣候變遷間關係納入考量，討論在促進經貿發展時，兼顧永續發展與企業社會責任。另外為更好地平衡投資人與地主國的權利，投資保障條款內容與爭端解決機制亦是當前關注焦點。

參考資料

1. Energy Charter Secretariat, (2009), “Rome Joint Statement.”
2. Energy Charter Secretariat, (2010), “Road Map for the Modernisation for the Energy Charter Treaty.”
3. Energy Charter Secretariat, (2022), “Public Communication Explaining the Main Changes Contained in the Agreement in Principle.”
4. International Energy Charter, (2018), “Bucharest Energy Charter Declaration.”
5. Tienhaara, K. and Downie, C. (2018), “Risky Business? The Energy Charter Treaty, Renewable Energy, and Investor-State Disputes,” *Global Governance*, 24, pp451-471.