EUROPÄISCHE
KOMMISSION

Brüssel, den 19.11.2019
COM(2019) 597 final

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 912/2014 zur Regelung der finanziellen Verantwortung bei Investor-Staat-Streitigkeiten vor Schiedsgerichten im Rahmen von internationalen Übereinkünften, bei denen die Europäische Union Vertragspartei ist

BERICHT DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT

über die Durchführung der Verordnung (EU) Nr. 912/2014 zur Regelung der finanziellen Verantwortung bei Investor-Staat-Streitigkeiten vor Schiedsgerichten im Rahmen von internationalen Übereinkünften, bei denen die Europäische Union Vertragspartei ist

1. Einleitung

Am 23. Juli 2014 haben das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) Nr. 912/2014 zur Schaffung der Rahmenbedingungen für die Regelung der finanziellen Verantwortung bei Investor-Staat-Streitigkeiten vor Schiedsgerichten, welche durch internationale Übereinkünfte eingesetzt wurden, bei denen die Europäische Union Vertragspartei ist (im Folgenden „Verordnung über die finanzielle Verantwortung"), verabschiedet. Die Rechtsgrundlage für die Verordnung über die finanzielle Verantwortung bildet Artikel 207 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) betreffend die gemeinsame Handelspolitik, in der ausländische Direktinvestitionen ein Bestandteil sind.

Die Kommission ist das Organ der Union, das für die Durchführung der Verordnung über die finanzielle Verantwortung zuständig ist. Die innerhalb der Kommission zuständige Stelle ist die Generaldirektion Handel (GD HANDEL); der Juristische Dienst ist für die Vertretung der Union während des Streitbeilegungsverfahrens und der möglichen nachfolgenden Verfahrensstufen zuständig.

In der Verordnung über die finanzielle Verantwortung sind die Kriterien für die Bestimmung des Status als Schiedsbeklagter und die Aufteilung der finanziellen Verantwortung zwischen der Union und den Mitgliedstaaten für die Behandlung festgelegt, die im Ergebnis des Verfahrens zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten zum Zuspruch einer finanziellen Entschädigung führen kann.

Im Allgemeinen fällt die finanzielle Verantwortung der Rechtsperson zu, die die Behandlung, die möglicherweise zu einer Entschädigung führt, zu vertreten hat. Dementsprechend liegt die finanzielle Verantwortung in den Fällen, in denen die betreffende Behandlung von einem Organ, einer Einrichtung oder einer sonstigen Stelle der Union vorgenommen wurde, bei der Union, während die finanzielle Verantwortung bei dem betreffenden Mitgliedstaat liegt, wenn dieser Mitgliedstaat die betreffende Behandlung vorgenommen hat. Handelt der Mitgliedstaat hingegen in einer nach dem Unionsrecht vorgeschriebenen Weise, beispielsweise durch Umsetzung einer von der Union erlassenen Richtlinie, so sollte der Union die finanzielle Verantwortung insofern zufallen, als die betreffende Behandlung nach dem Unionsrecht vorgeschrieben ist.

Was den Status als Schiedsbeklagter betrifft, so lautet die allgemeine Regel, dass die Partei, bei der die finanzielle Verantwortung liegt, auch als Schiedsbeklagte auftritt. Es gibt jedoch besondere Umstände, in denen die Union als Schiedsbeklagte auftritt, auch wenn die finanzielle Verantwortung bei dem betreffenden Mitgliedstaat liegt. Dies ist zum Beispiel der Fall, wenn ein Mitgliedstaat es vorzieht, dass die Union als Schiedsbeklagte auftritt (beispielsweise aus Gründen der fachlichen Kompetenz, die die Streitigkeit erfordert); die Streitigkeit zusätzlich eine von einem Mitgliedstaat vorgenommene Behandlung betrifft, die

nach dem Unionsrecht vorgeschrieben ist; eine vergleichbare Behandlung Gegenstand eines Streitbeilegungsverfahrens der Welthandelsorganisation (WTO) ist und eine kohärente Argumentation gewährleistet werden muss.

In der Verordnung über die finanzielle Verantwortung sind Regelungen festgelegt, mit denen sichergestellt werden soll, dass in Fällen, die die von einem Mitgliedstaat vorgenommene Behandlung betreffen und in denen die Union als Schiedsbeklagte auftritt, der betreffende Mitgliedstaat und die Union bei der Durchführung von Streitbeilegungsverfahren gemäß dem Grundsatz der loyalen Zusammenarbeit nach Artikel 4 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) eng zusammenarbeiten. Dies umfasst auch die Berücksichtigung der Verteidigung und des Schutzes der Interessen des betroffenen Mitgliedstaats, den zeitnahen Informationsaustausch, die Bereitstellung von einschlägigen Unterlagen, häufige Konsultationen sowie die Beteiligung an der Verfahrensdelegation.

Ferner sind in der Verordnung über die finanzielle Verantwortung Verfahren festgelegt, nach denen die Mitgliedstaaten und die Kommission Vereinbarungen über die Begleichung der Schiedskosten sowie die Zahlung der finanziellen Entschädigung treffen müssen, um sicherzustellen, dass die Ressourcen der Union nicht ungebührlich belastet werden (auch nicht vorübergehend). Insbesondere müssen die Kommission und der betreffende Mitgliedstaat eine Vereinbarung über die periodische Begleichung von Kosten sowie die Zahlung eines etwaigen Ausgleichs treffen. Lehnt der betreffende Mitgliedstaat die finanzielle Verantwortung ab, so kann die Kommission einen Beschluss an den Mitgliedstaat richten, in dem sie ihn auffordert, die betreffenden Beträge zuzüglich etwaiger Zinsen dem Haushalt der Union zuzuführen.

Schließlich sind in der Verordnung über die finanzielle Verantwortung Verfahren und Anforderungen für die Regelung von Fällen festgelegt, in denen ein Vergleich im Interesse der Union liegt. In Streitsachen, bei denen es nur um die finanzielle Verantwortung der Union geht, ist es die Kommission, die über den Vergleich entscheidet. Betrifft die Streitsache auch eine von einem Mitgliedstaat vorgenommene Behandlung, so bedarf ein Vergleich entweder der Zustimmung des Mitgliedstaats oder kann von der Kommission beschlossen werden, sofern sich daraus keine finanziellen oder haushaltsmäßigen Auswirkungen für den betroffenen Mitgliedstaat ergeben.

Mit der Verordnung über die finanzielle Verantwortung werden der Kommission während der verschiedenen Phasen einer Streitsache Informationspflichten gegenüber dem Europäischen Parlament und dem Rat auferlegt, beispielsweise wenn ihr ein Antrag auf Konsultationen eines Schiedsklägers oder die Mitteilung eines Schiedsklägers zugeht, in der dieser seine Absicht bekundet, ein Streitbeilegungsverfahren einzuleiten.

2. Geltender Anwendungsbereich der Verordnung über die finanzielle Verantwortung

Die Verordnung über die finanzielle Verantwortung gilt für die Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten im Rahmen einer Übereinkunft, bei der die Europäische Union Vertragspartei ist. Bis zur Ratifizierung und zum Inkrafttreten von Übereinkünften, die einen Mechanismus zur Beilegung von Streitigkeiten zwischen Investoren und Staaten vorsehen, z. B. der bilateralen Abkommen mit Kanada (umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen (CETA)), Singapur und Vietnam, gilt die Verordnung über die finanzielle Verantwortung derzeit tatsächlich nur für Verfahren gegen die Union zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten aufgrund des Energiechartavertrags (ECV). Die Union ist seit seiner Ratifizierung im Jahr 1998 Vertragspartei des ECV.

3. Gegen die Union eingeleitete Verfahren aufgrund des Energiechartavertrags

Bislang wurde ein Verfahren zur Beilegung von Investitionsstreitigkeiten aufgrund des Energiechartavertrags gegen die Union eingeleitet. Darüber hinaus sind der Union einige Anträge auf Konsultationen gemäß Artikel 26 ECV zugegangen, die noch nicht zur formalen Einleitung eines Streitbeilegungsverfahrens geführt haben. Alle diese Verfahren werden nachstehend näher beschrieben.

a. Ansprüche der Unternehmen Prosisa und Risteel Corporation betreffend die spanische Förderregelung für erneuerbaren Energien (2015)

Im Jahr 2015 gingen der Kommission zwei Anträge auf Konsultationen gemäß Artikel 26 ECV zu, und zwar von dem Schweizer Unternehmen Prosisa AG und dem niederländischen Unternehmen Risteel Corporation BV. Die Kommission hat das Europäische Parlament und den Rat im Einklang mit den Artikeln 4 und 7 der Verordnung über die finanzielle Verantwortung am 7. Oktober 2015 entsprechend unterrichtet.

Beide Unternehmen hatten auf spanischem Hoheitsgebiet Investitionen in den Bereichen Fotovoltaik und Windenergie sowie in die Erzeugung erneuerbarer Energien mit Biomasse getätigt, und ihre geltend gemachten Ansprüche bezogen sich auf den Beschluss Spaniens, die Förderregelung für erneuerbare Energien zu ändern. Die Unternehmen hatten parallel dazu auch ein Verfahren gegen Spanien eingeleitet. Sie machten im Wesentlichen geltend, dass die Kommission gegen den Grundsatz der fairen und gerechten Behandlung gemäß Artikel 10 ECV verstoßen habe, indem sie vor den im Rahmen des ECV gebildeten Schiedsgerichten als Streithelferin auftrat und argumentierte, dass der ECV keine Anwendung auf die Beziehungen zwischen einem Mitgliedstaat der Union und einem Investor aus einem anderen Mitgliedstaat der Union finde.

Am 1. Dezember 2015 fanden zwischen den Investoren und der Kommission Konsultationen im Einklang mit Artikel 26 Absatz 1 ECV statt. Die Kommission war der Ansicht, dass es einer gültigen Rechtsgrundlage entbehre, die es den Unternehmen ermöglichen würde, die Verfahren gegen die Union fortzusetzen.

Die Unternehmen haben ihre Ansprüche gegen die Union nicht weiter geltend gemacht.

b. Ansprüche der Nord Stream 2 AG betreffend die Änderung der Gasrichtlinie (2019)

Am 12. April 2019 richtete die Nord Stream 2 AG, eine in der Schweiz eingetragene Tochtergesellschaft des Unternehmens Gazprom, ein Schreiben an die Kommission, in dem um Klärung der Anwendung der in der Richtlinie (EU) 2019/692 vom 17. April 2019 zur Änderung der Gasrichtlinie 2009/73/EG[1] (im Folgenden „Richtlinie zur Änderung der Gasrichtlinie“) vorgesehenen Ausnahmeregelung gebeten wurde. In dem Schreiben unterrichtete die Nord Stream 2 AG die Kommission zudem über den mutmaßlichen Verstoß gegen den ECV und forderte die Union auf, zu versuchen, eine gütliche Beilegung im Einklang mit Artikel 26 Absatz 1 ECV zu erzielen. In Übereinstimmung mit Artikel 4 der

[1] Richtlinie (EU) 2019/692 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 17. April 2019 zur Änderung der Richtlinie 2009/73/EG über gemeinsame Vorschriften für den Erdgasbinnenmarkt (ABl. L 117 vom 3.5.2019, S. 1).

Verordnung über die finanzielle Verantwortung wurden der Rat und das Europäische Parlament am 13. Mai 2019 über diese Entwicklungen unterrichtet.

Die Nord Stream 2 AG brachte vor, dass sie im Rahmen der Richtlinie zur Änderung der Gasrichtlinie Anspruch auf die Ausnahmeregelung in Bezug auf die gemäß der Gasrichtlinie anwendbaren Vorschriften betreffend die Entflechtung, den Zugang Dritter und die Tarifregulierung haben sollte, da eine solche Ausnahmeregelung es dem Unternehmen ermöglichen würde, die getätigten Investitionen zu amortisieren und damit seinen berechtigten Erwartungen gerecht zu werden. Sollte das Unternehmen nicht für eine Ausnahmeregelung im Rahmen der Richtlinie zur Änderung der Gasrichtlinie in Betracht kommen und sollten keine weiteren Schritte unternommen werden, um es in eine gleichwertige Lage zu versetzen, würde dies einen Verstoß gegen die Verpflichtung der Union nach dem ECV, insbesondere gegen die Artikel 10 und 13 ECV, darstellen. Die Nord Stream 2 AG machte ferner geltend, dass sie im Rahmen des ECV als Investor einer Vertragspartei zu betrachten sei, da sie eine Gesellschaft mit Hauptsitz und nennenswerter Geschäftstätigkeit in der Schweizer Stadt Zug sei.

Die Konsultationen zwischen der Kommission und der Nord Stream 2 AG fanden am 25. Juni 2019 statt. Die Europäische Kommission behielt sich ihre Stellungnahme zu der Frage, ob sie der Ansicht ist, dass es der Nord Stream 2 AG zusteht, Ansprüche aufgrund des ECV geltend zu machen, vor, da der Investor noch keine konkreten Nachweise bezüglich seiner Geschäftstätigkeit in der Schweiz vorgelegt hatte. Die Kommission teilte dem Investor ferner mit, dass sie die Richtlinie (EU) 2019/692 für nichtdiskriminierend hält und sie ihrer Auffassung nach im Einklang mit den internationalen Verpflichtungen der Union aus dem ECV steht. In Bezug auf die Frage, ob die Nord Stream 2 AG für eine Ausnahmeregelung in Betracht kommt, erinnerte die Kommission an die Bestimmungen der Richtlinie zur Änderung der Gasrichtlinie, insbesondere daran, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten auf der Grundlage der nationalen Vorschriften zur Umsetzung der Richtlinie und auf Einzelantrag über die Gewährung von Ausnahmeregelungen entscheiden.

Am 8. Juli, 26. Juli und 6. August 2019 fanden weitere Schriftwechsel zwischen der Kommission und der Nord Stream 2 AG statt. Am 25. Juli 2019 reichte die Nord Stream 2 AG beim Gericht einen Antrag auf Nichtigerklärung der Richtlinie (EU) 2019/692 ein (Rechtssache T-526/19). Am 26. September 2019 übermittelte die Nord Stream 2 AG die Benachrichtigung über die Einleitung des Schiedsverfahrens gegen die Union gemäß Artikel 26 Absatz 2 Buchstabe c ECV und Artikel 26 Absatz 4 Buchstabe b ECV. Am 1. Oktober 2019 wurden das Europäische Parlament und der Rat im Einklang mit Artikel 4 der Verordnung über die finanzielle Verantwortung entsprechend von der Kommission unterrichtet.

In der Benachrichtigung über die Einleitung des Schiedsverfahrens macht die Nord Stream 2 AG geltend, dass die Richtlinie (EU) 2019/692 und die damit verbundenen Unionsmaßnahmen gegen die Verpflichtungen der Union aus dem ECV, insbesondere gegen Artikel 10 Absätze 1 und 7 und Artikel 13 ECV verstoßen.

c. Von Investoren aus dem Vereinigten Königreich im Namen der AS PNB Banka geltend gemachte Ansprüche im Hinblick auf die aufsichtsrechtlichen Anforderungen der Europäischen Zentralbank (2019)

Am 2. Mai 2019 ging der Kommission ein im Namen der lettischen Bank AS PNB Bank auf der Grundlage von Artikel 26 Absatz 1 ECV verfasstes Schreiben von russischen Investoren (mit britischer Staatsangehörigkeit) zu, das sich auf bestimmte Beschlüsse der Europäischen Zentralbank (EZB) bezog, durch die der AS PNB Bank regulatorische Anforderungen auferlegt wurden und die angeblich Auswirkungen auf ihre Investitionen in das lettische Windkraftwerk Winergy hatten.

Insbesondere behaupteten die Investoren, dass ein Beschlussentwurf der EZB vom 17. Mai 2019, mit dem der AS PNB Bank Fristen für die Beendigung ihrer Investitionen in Winergy und die Einhaltung bestimmter Eigenkapitalanforderungen auferlegt wurden, zum Entzug der Lizenz der Bank und zum Verlust ihrer Investitionen in Winergy führte. Die Investoren und Lettland machten geltend, dass die Union mit ihren Maßnahmen den Fortbestand und die Sicherheit ihrer Investitionen in Winergy bedrohe und damit gegen die Verpflichtungen der Union aus Teil III des ECV verstoße.

Das Europäische Parlament und der Rat wurden am 24. Mai 2019 über diese Behauptungen unterrichtet.

Am 28. Juni 2019 richtete die Kommission ein Schreiben an die Investoren, in dem sie die Auffassung zum Ausdruck brachte, dass die Investoren nicht befugt sind, ein Verfahren gegen die Union im Rahmen des ECV einzuleiten, da es sich bei den Investoren um Staatsangehörige eines Mitgliedstaats der Union handelt, und vorschlug, die Ansprüche fallen zu lassen.

4. Transparenz in Verfahren gegen die Union zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten

Die Europäische Kommission ist bestrebt, in Verfahren gegen die Union zur Beilegung von Investor-Staat-Streitigkeiten ein Höchstmaß an Transparenz zu gewährleisten. In den vergangenen Jahren hat die Kommission den Ansatz der Union in Bezug auf die Beilegung von Investitionsstreitigkeiten durch eine Reihe von Initiativen grundlegend reformiert. Dazu zählt die Aushandlung von Transparenzvorschriften, die zur Annahme der Transparenzregeln der Kommission der Vereinten Nationen für internationales Handelsrecht (UNCITRAL) im Jahr 2013 sowie zur Aufnahme dieser Regeln in die Bestimmungen zu Investitionsgerichtsbarkeiten im Rahmen der bilateralen Abkommen der Europäischen Union mit Kanada, Singapur, Vietnam und Mexiko geführt haben.

Die Union war überdies an den Verhandlungen über das Übereinkommen der Vereinten Nationen über Transparenz in Investor-Staat-Schiedsverfahren auf der Grundlage von Verträgen (im Folgenden „Mauritius-Übereinkommen “, New York, 2014) beteiligt, bei dem es sich um ein Übereinkommen der Vereinten Nationen handelt, das die Anwendung der UNCITRAL-Transparenzregeln auf die mehr als 3000 bestehenden bilateralen Investitionsabkommen vorsieht. Die Kommission hatte den Versuch unternommen, die UNCITRAL-Transparenzregeln über das Mauritius-Übereinkommen auf den ECV anzuwenden, und hat im Januar 2015 einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Genehmigung der Unterzeichnung des Mauritius-Übereinkommens durch die Europäische Union vorgelegt. Bislang jedoch hat der Rat der Annahme des Vorschlags der Kommission noch nicht zugestimmt. Dies bedeutet, dass die Transparenzvorschriften derzeit nicht zwingend für Streitigkeiten im Rahmen des ECV gelten.

Nichtsdestoweniger hat die Kommission Initiativen ergriffen, um in Bezug auf die ihr bisher zur Kenntnis gebrachten Ansprüche der Investoren die größtmögliche Transparenz zu gewährleisten. Die jüngsten Schriftwechsel zwischen den Investoren und der Kommission wurden auf der Website der GD HANDEL veröffentlicht (https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/investment-disputes/). Sollten die Investoren beschließen, ihre Ansprüche vor einer Schiedsinstanz geltend zu machen, beabsichtigt die Kommission, weiterhin Transparenzstandards anzuwenden, indem sie sich um eine Einigung mit den Investoren über die Veröffentlichung der Anträge bemüht und öffentliche Anhörungen organisiert.

***