EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 19.11.2019.
COM(2019) 597 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Uredbe (EU) br. 912/2014 o financijskoj odgovornosti povezanoj s rješavanjem sporova između ulagatelja i države na temelju međunarodnih sporazuma kojih je Europska unija stranka

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

o primjeni Uredbe (EU) br. 912/2014 o financijskoj odgovornosti povezanoj s rješavanjem sporova između ulagatelja i države na temelju međunarodnih sporazuma kojih je Europska unija stranka

1. Uvod

Europski parlament i Vijeće donijeli su 23. srpnja 2014. Uredbu (EU) br. 912/2014 o uspostavi okvira za upravljanje financijskom odgovornošću povezanom sa sudovima za rješavanje sporova između ulagatelja i države osnovanima međunarodnim sporazumima kojih je Europska unija stranka („Uredba o financijskoj odgovornosti"). Pravna je osnova za Uredbu o financijskoj odgovornosti članak 207. UFEU-a, koji se odnosi na zajedničku trgovinsku politiku, čiji su sastavni dio inozemna izravna ulaganja.

Komisija je institucija Unije koja je zadužena za upravljanje provedbom Uredbe o financijskoj odgovornosti. Unutar Komisije nadležna je služba Glavna uprava za trgovinu, čija je pravna služba zadužena za zastupanje Unije tijekom postupaka rješavanja sporova i mogućih kasnijih faza u parničnom postupku.

Uredbom o financijskoj odgovornosti propisani su kriteriji za utvrđivanje statusa tuženika i raspodjelu financijske odgovornosti između Unije i država članica za tretman čiji ishod može biti dodjela novčane naknade na temelju postupaka za rješavanje sporova između ulagatelja i države.

Općenito, financijska odgovornost dodjeljuje se subjektu odgovornom za tretman koji dovodi do naknade. To podrazumijeva da Unija snosi financijsku odgovornost kada predmetni tretman pruža institucija, tijelo, agencija ili ured Unije, dok države članice snose financijsku odgovornost kada one pružaju predmetni tretman. Međutim, kada država članica postupa na način propisan pravom EU-a, primjerice, prenošenjem direktive EU-a, financijsku odgovornost snosi sama Unija u mjeri u kojoj je predmetni tretman propisan pravom EU-a.

Kad je riječ o statusu tuženika, općenito je pravilo da stranka koja snosi financijsku odgovornost ujedno nastupa i kao tuženik u sporu. Međutim, postoje posebne okolnosti u kojima Unija nastupa kao tuženik čak i ako financijsku odgovornost snosi država članica. To je, primjerice, slučaj ako država članica odabere da Unija nastupa kao tuženik (primjerice, zbog tehničke stručnosti koja je potrebna u sporu); ako slučaj uključuje i tretman koji pruža država članica, a takav je tretman propisan pravom EU-a; te ako sličan tretman podliježe postupku rješavanja sporova u okviru Svjetske trgovinske organizacije (WTO) te je potrebno osigurati dosljednost argumentacije.

Uredbom o financijskoj odgovornosti utvrđeni su aranžmani za osiguravanje toga da, u slučajevima kada Unija nastupa kao tuženik u predmetima koji se odnose na tretman koji pruža država članica, predmetna država članica i Unija blisko surađuju u vođenju postupka za rješavanje spora, u skladu s obvezom lojalne suradnje iz članka 4. stavka 3. Ugovora o Europskoj uniji. To uključuje vođenje računa o obrani i zaštiti interesa predmetne države članice, pravodobno razmjenjivanje informacija i relevantnih dokumenata, česte konzultacije i sudjelovanje u delegaciji u okviru postupka.

Uredbom o financijskoj odgovornosti utvrđuju se i postupci na temelju kojih države članice i Komisija sklapaju aranžmane za plaćanje troškova postupka i iznosa utvrđenih pravorijekom

kojim se dodjeljuju novčane naknade, kako bi se osiguralo da resursi EU-a ne budu, čak ni privremeno, neopravdano opterećeni. Ponajprije se zahtijeva da Komisija i predmetna država članica sklope aranžman za periodično plaćanje troškova i plaćanje bilo kakve naknade. Ako predmetna država članica ne prihvati financijsku odgovornost, Komisija joj može uputiti odluku kojom od nje zahtijeva da osigura odgovarajuće iznose za proračun Unije, zajedno s primjenjivim kamatama.

Konačno, Uredbom o financijskoj odgovornosti utvrđuju se postupci i zahtjevi za rješavanje sporova nagodbom ako su takve nagodbe u interesu Unije. U predmetima u kojima postoji samo financijska odgovornost Unije o nagodbi odlučuje Komisija. Ako se predmet odnosi na tretman koji pruža država članica, za rješavanje spora nagodbom potrebna je suglasnost te države članice ili o njegovu rješavanju nagodbom može odlučiti Komisija pod uvjetom da takva nagodba nema nikakve financijske ni proračunske posljedice za predmetnu državu članicu.

Uredbom o financijskoj odgovornosti predviđaju se obveze Komisije u pogledu obavješćivanja Europskog parlamenta i Vijeća tijekom različitih faza spora, primjerice, kada Komisija zaprimi od tužitelja zahtjev za konzultacije ili obavijest kojom tužitelj priopćava namjeru pokretanja postupka za rješavanje spora.

2. Trenutačno područje primjene Uredbe o financijskoj odgovornosti

Uredba o financijskoj odgovornosti primjenjuje se na postupke za rješavanje sporova između ulagatelja i države koji se vode na temelju sporazuma kojih je EU stranka. Trenutačno, do ratifikacije i stupanja na snagu sporazuma koji sadržavaju mehanizam za rješavanje sporova između ulagatelja i države, npr. bilateralnih sporazuma s Kanadom (CETA), Singapurom i Vijetnamom, Uredba o financijskoj odgovornosti u stvarnosti se primjenjuje samo na predmete o rješavanju sporova između ulagatelja i države koji su pokrenuti protiv EU-a na temelju Ugovora o energetskoj povelji. Unija je ugovorna stranka Ugovora o energetskoj povelji od njegove ratifikacije 1998.

3. Predmeti pokrenuti protiv Unije na temelju Ugovora o energetskoj povelji

Do sada je na temelju Ugovora o energetskoj povelji protiv Unije pokrenut jedan postupak za rješavanje spora o ulaganju. Osim toga, Unija je zaprimila nekoliko zahtjeva za konzultacije u skladu s člankom 26. Ugovora o energetskoj povelji u predmetima koji zasad nisu došli do faze formalnog parničnog postupka. Svi ti postupci podrobnije su opisani u nastavku.

a. Zahtjevi društava Prosisa i Risteel Corporation u pogledu španjolskog programa potpora za obnovljive izvore energije (2015.)

Komisija je 2015. zaprimila dva zahtjeva za konzultacije u skladu s člankom 26. Ugovora o energetskoj povelji, od švicarskog društva Prosisa AG i nizozemskog društva Risteel Corporation BV. Komisija je 7. listopada 2015. o tome obavijestila Europski parlament i Vijeće u skladu s člancima 4. i 7. Uredbe o financijskoj odgovornosti.

Oba su društva uložila u sektore fotonaponske energije i energije vjetra te u proizvodnju obnovljive energije iz biomase na području Španjolske, a njihovi su se zahtjevi odnosili na odluku Španjolske o izmjeni programa potporâ za obnovljive izvore energije. Ta su društva istodobno pokrenula i postupke protiv Španjolske. U osnovi su tvrdila da je Komisija

prekršila standard poštenog i pravičnog postupanja koji je ugrađen u članak 10. Ugovora o energetskoj povelji time što je intervenirala pred arbitražnim sudovima osnovanima na temelju tog Ugovora i time što je tvrdila da se on ne primjenjuje u odnosima između države članice EU-a i ulagatelja iz druge države članice EU-a.

Konzultacije između ulagateljâ i Komisije u skladu s člankom 26. stavkom 1. Ugovora o energetskoj povelji provedene su 1. prosinca 2015. Komisija je pojasnila da smatra da ne postoji valjana pravna osnova na temelju koje bi ta društva mogla nastaviti sa sporovima protiv Unije.

Društva nisu poduzimala daljnje radnje u vezi sa zahtjevima protiv EU-a.

b. Zahtjevi društva Nord Stream 2 u pogledu izmjene Direktive o plinu (2019.)

Nord Stream 2 AG, društvo kći društva Gazprom koje je osnovano u Švicarskoj, uputilo je 12. travnja 2019. dopis Komisiji u kojem je zatražilo pojašnjenje o primjeni režima odstupanja iz Direktive (EU) 2019/692 od 17. travnja 2019. o izmjeni Direktive 2009/73/EZ o plinu („Direktiva o izmjeni Direktive o plinu”)[1]. U tom je dopisu društvo Nord Stream 2 Komisiji dostavilo i obavijest o navodnoj povredi Ugovora o energetskoj povelji te je zatražilo od EU-a da pokuša postići sporazumno rješenje spora u skladu s člankom 26. stavkom 1. Ugovora o energetskoj povelji. U skladu s člankom 4. Uredbe o financijskoj odgovornosti, Vijeće i Europski parlament obaviješteni su o tim događajima 13. svibnja 2019.

Društvo Nord Stream 2 AG tvrdilo je da bi na temelju izmijenjene Direktive o plinu trebalo imati pravo na odstupanje od pravilâ o razdvajanju, pristupa trećih strana i tarifnih propisa koji su primjenjivi u skladu s Direktivom o plinu jer bi mu se takvim odstupanjem omogućio povrat izvršenog ulaganja, čime bi se poštovala njegova legitimna očekivanja. Društvo je tvrdilo da bi, ako ne bi ispunjavalo uvjete za odstupanje na temelju Direktive o izmjeni i ako se ne bi poduzeli nikakvi drugi koraci kojima bi ga se stavilo u istovjetan položaj, to činilo povredu obveze EU-a na temelju Ugovora o energetskoj povelji, ponajprije članaka 10. i 13. tog Ugovora. Društvo Nord Stream 2 AG tvrdilo je i da ispunjava uvjete za ulagatelja iz ugovorne stranke na temelju Ugovora o energetskoj povelji s obzirom na to da ima sjedište i velik dio poslovnih aktivnosti u Zugu u Švicarskoj.

Konzultacije između Komisije i društva Nord Stream 2 održale su se 25. lipnja 2019. Europska komisija suzdržala se od davanja mišljenja o tome ima li društvo Nord Stream 2 aktivnu procesnu legitimaciju za podnošenje tužbe na temelju Ugovora o energetskoj povelji dok ulagatelj ne dostavi konkretne dokaze o svojim poslovnim aktivnostima u Švicarskoj. Osim toga, Komisija je obavijestila ulagatelja o tome da smatra da je Direktiva 2019/692 nediskriminirajuća i u skladu s međunarodnim obvezama EU-a na temelju Ugovora o energetskoj povelji. Kad je riječ o pitanju ispunjava li društvo Nord Stream 2 uvjete za odstupanje, Komisija je podsjetila na pravila iz Direktive o izmjeni Direktive o plinu, a ponajprije na pravilo da relevantna tijela država članica odlučuju o odobravanju odstupanjâ na temelju nacionalnih pravila kojima se Direktiva prenosi i nakon podnošenja pojedinačnih zahtjeva.

[1] Direktiva (EU) 2019/692 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2019. o izmjeni Direktive 2009/73/EZ o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište prirodnog plina, SL L 117, 3.5.2019., str. 1.

Komisija je s društvom Nord Stream 2. razmijenila dodatne dopise 8. srpnja, 26. srpnja i 6. kolovoza 2019. Društvo Nord Stream 2 podnijelo je 25. srpnja 2019. Općem sudu zahtjev za poništenje Direktive (EU) 2019/692 (predmet T-526/19). Društvo Nord Stream 2 dostavilo je 26. rujna 2019. obavijest o pokretanju arbitraže protiv Unije u skladu s člankom 26. stavkom 2. točkom (c) i člankom 26. stavkom 4. točkom (b) Ugovora o energetskoj povelji. Komisija je 1. listopada 2019. o tome obavijestila Europski parlament i Vijeće u skladu s člankom 4. Uredbe o financijskoj odgovornosti.

U obavijesti o pokretanju arbitraže društvo Nord Stream 2 AG navodi da se Direktivom (EU) 2019/692 („Direktiva o izmjeni”) i postupanjem EU-a u vezi s Direktivom o izmjeni krše obveze EU-a na temelju Ugovora o energetskoj povelji, a osobito članak 10. stavci 1. i 7. te članak 13. tog Ugovora.

c. Zahtjevi ulagateljâ iz Ujedinjene Kraljevine u ime banke AS PNB Banka u pogledu regulatornih zahtjeva koje je utvrdila Europska središnja banka (2019.)

Komisija je 2. svibnja 2019. zaprimila dopis u skladu s člankom 26. stavkom 1. Ugovora o energetskoj povelji od ruskih ulagatelja (s državljanstvom Ujedinjene Kraljevine) u ime latvijske banke AS PNB Banka, koji se odnosi na određene odluke Europske središnje banke (ESB) kojima su uvedeni regulatorni zahtjevi toj banci i koje navodno utječu na njihova ulaganja u vjetroelektranu društva Winergy u Latviji.

Konkretno, ulagatelji su tvrdili da je nacrt odluke ESB-a od 17. svibnja 2019., kojom su banci AS PNB Banka određeni rokovi za rješavanje problema njezine izloženosti prema društvu Winergy i za ispunjavanje određenih pragova adekvatnosti kapitala, doveo do oduzimanja odobrenja za rad toj banci i do gubitka njihovih ulaganja u društvo Winergy. Ulagatelji su tvrdili da je Unija svojim postupcima, zajedno s Latvijom, ugrozila daljnju opstojnost i sigurnost njihovih ulaganja u društvo Winergy, čime su prekršene obveze EU-a na temelju dijela III. Ugovora o energetskoj povelji.

Europski parlament i Vijeće obaviješteni su o tim navodima 24. svibnja 2019.

Komisija je 28. lipnja 2019. uputila dopis ulagateljima u kojemu je iznijela stajalište o tome da nemaju aktivnu procesnu legitimaciju za pokretanje postupka protiv EU-a na temelju Ugovora o energetskoj povelji, s obzirom na to da su ulagatelji državljani EU-a, te im je predložila da povuku zahtjeve.

4. Transparentnost u postupcima za rješavanje sporova između ulagatelja i države pokrenutih protiv Unije

Europska komisija zalaže se za osiguravanje visokog stupnja transparentnosti u postupcima za rješavanje sporova između ulagatelja i države pokrenutih protiv Unije. Komisija je tijekom posljednjih godina nizom inicijativa radikalno reformirala pristup Unije rješavanju sporova o ulaganjima. To uključuje pregovore o pravilima o transparentnosti koji su doveli do donošenja UNCITRAL-ovih pravila transparentnosti 2013. te ugrađivanje tih pravila u odredbe sustavâ sudova za ulaganja koji su uspostavljeni u bilateralnim sporazumima EU-a s Kanadom, Singapurom, Vijetnamom i Meksikom.

Unija je bila uključena i u pregovore o Konvenciji Ujedinjenih naroda o transparentnosti u arbitraži između ulagača i države na temelju ugovora („Konvencija iz Mauricijusa”, New

York, 2014.), kojom se predviđa primjena UNCITRAL-ovih pravila transparentnosti na postojeće bilateralne ugovore o ulaganjima, kojih ima više od 3000. Komisija je željela da se UNCITRAL-ova pravila transparentnosti primjenjuju na Ugovor o energetskoj povelji preko Konvencije iz Mauricijusa te je u siječnju 2015. donijela prijedlog odluke Vijeća kojom se EU-u daje ovlaštenje za potpisivanje Konvencije iz Mauricijusa. Međutim, Vijeće zasad nije pristalo na donošenje prijedloga Komisije. To znači da trenutačno ne postoji obvezna primjena pravilâ transparentnosti na sporove pokrenute na temelju Ugovora o energetskoj povelji.

Unatoč tomu, Komisija je pokrenula inicijative za osiguravanje najvećeg mogućeg stupnja transparentnosti u pogledu zahtjeva ulagateljâ na koje joj je dosad skrenuta pozornost. Komisija je na internetskim stranicama GU-a za trgovinu objavila najnoviju korespondenciju između ulagateljâ i Komisije (https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/investment-disputes/). Ako ulagatelji odluče podnijeti zahtjev za arbitražu, Komisija namjerava i dalje primjenjivati standarde transparentnosti tako što će nastojati dobiti suglasnost ulagateljâ za objavljivanje podnesaka i organizirati rasprave otvorene za javnost.

***