KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.11.2019 r.
COM(2019) 597 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące rozporządzenia (UE) nr 912/2014 w sprawie odpowiedzialności finansowej związanej z rozstrzyganiem sporów między inwestorem a państwem na mocy umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

dotyczące rozporządzenia (UE) nr 912/2014 w sprawie odpowiedzialności finansowej związanej z rozstrzyganiem sporów między inwestorem a państwem na mocy umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska

1. Wprowadzenie

Dnia 23 lipca 2014 r. Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) nr 912/2014 ustanawiające ramy zarządzania odpowiedzialnością finansową związaną z trybunałami do spraw rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem, utworzonymi na mocy umów międzynarodowych, których stroną jest Unia Europejska („rozporządzenie w sprawie odpowiedzialności finansowej"). Podstawę prawną rozporządzenia w sprawie odpowiedzialności finansowej stanowi art. 207 TFUE dotyczący wspólnej polityki handlowej, której elementem są bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

Unijną instytucją odpowiadającą za zarządzanie rozporządzeniem w sprawie odpowiedzialności finansowej jest Komisja. Służbą Komisji odpowiedzialną za tę kwestię jest Dyrekcja Generalna ds. Handlu. Służba Prawna odpowiada za reprezentowanie Unii podczas postępowania w sprawie rozstrzygania sporów i na ewentualnych kolejnych etapach sporu.

W rozporządzeniu w sprawie odpowiedzialności finansowej ustanowiono kryteria dotyczące określania statusu pozwanego oraz przypisywania odpowiedzialności finansowej między Unią a państwami członkowskimi za traktowanie, które może prowadzić do przyznania odszkodowania pieniężnego w związku z postępowaniem w sprawie rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem.

Co do zasady odpowiedzialność finansową przypisuje się podmiotowi odpowiedzialnemu za traktowanie, które prowadzi do przyznania odszkodowania. Oznacza to, że Unia ponosi odpowiedzialność finansową w przypadku, gdy odnośne traktowanie przyznane jest przez instytucję, organ, agencję lub urząd Unii, natomiast państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność finansową w przypadku, gdy to ono przyznaje odnośne traktowanie. Kiedy jednak państwo członkowskie działa w sposób wymagany przez prawo Unii, na przykład dokonując transpozycji unijnej dyrektywy, Unia ponosi odpowiedzialność finansową w zakresie, w jakim odnośne traktowanie jest wymagane przez prawo Unii.

Jeżeli chodzi o status pozwanego, zgodnie z ogólną zasadą strona, która ponosi odpowiedzialność finansową, występuje również jako pozwany w sporze. Istnieją jednak szczególne okoliczności, w których Unia występuje jako pozwany nawet wtedy, gdy państwo członkowskie ponosi odpowiedzialność finansową. Dzieje się tak na przykład w sytuacji, gdy: państwo członkowskie woli, by to Unia występowała jako pozwany (na przykład z uwagi na konieczność posiadania fachowej wiedzy technicznej na potrzeby rozstrzygnięcia sporu); sprawa dotyczy również traktowania przyznanego przez państwo członkowskie, które to traktowanie jest wymagane przez prawo Unii; podobne traktowanie podlega procedurze rozstrzygania sporów WTO i konieczne jest zapewnienie zgodności argumentacji.

W rozporządzeniu w sprawie odpowiedzialności finansowej określono ustalenia mające na celu zapewnienie, by w sytuacji, w której Unia występuje jako pozwany w sprawach dotyczących traktowania przyznanego przez państwo członkowskie, zainteresowane państwo członkowskie oraz Unia ściśle współpracowały w postępowaniu w sprawie rozstrzygania sporów zgodnie z obowiązkiem lojalnej współpracy, o którym mowa w art. 4 ust. 3 Traktatu

o Unii Europejskiej. Obejmuje to uwzględnienie obrony i ochrony interesów zainteresowanego państwa członkowskiego, wymianę informacji i odpowiednich dokumentów w odpowiednim czasie, zaangażowanie w częste konsultacje i uczestnictwo w delegacji biorącej udział w postępowaniu.

W rozporządzeniu w sprawie odpowiedzialności finansowej określono również procedury dla państw członkowskich i Komisji w zakresie zawierania porozumień dotyczących płatności kosztów postępowania spornego i przyznawania odszkodowania pieniężnego w celu zapewnienia, aby zasoby Unii nie były bezzasadnie obciążone, nawet tymczasowo. Od Komisji oraz zainteresowanego państwa członkowskiego wymaga się w szczególności zawarcia porozumienia dotyczącego okresowej płatności kosztów oraz wypłaty jakiegokolwiek odszkodowania. Jeżeli dane państwo członkowskie nie akceptuje odpowiedzialności finansowej, Komisja może wydać decyzję skierowaną do tego państwa członkowskiego z żądaniem przekazania odnośnych kwot do budżetu Unii, wraz z mającymi zastosowanie odsetkami.

Ponadto w rozporządzeniu w sprawie odpowiedzialności finansowej ustanowiono procedury oraz wymogi w zakresie rozstrzygania spraw w przypadku, gdy ugoda leży w interesie Unii. W przypadkach dotyczących wyłącznie odpowiedzialności finansowej Unii to Komisja podejmuje decyzję o rozwiązaniu sporu. Kiedy sprawa dotyczy również traktowania przyznanego przez państwo członkowskie, rozwiązanie sporu wymaga albo zgody państwa członkowskiego, albo decyzji Komisji, pod warunkiem że taka ugoda nie ma żadnych finansowych ani budżetowych konsekwencji dla zainteresowanego państwa członkowskiego.

W rozporządzeniu w sprawie odpowiedzialności finansowej nałożono na Komisję obowiązki w zakresie przekazywania informacji Parlamentowi Europejskiemu i Radzie na różnych etapach sporu, na przykład kiedy Komisja otrzyma od skarżącego wniosek o konsultacje lub zawiadomienie o zamiarze wszczęcia postępowania w sprawie rozstrzygania sporów.

2. Obecny zakres stosowania rozporządzenia w sprawie odpowiedzialności finansowej

Rozporządzenie w sprawie odpowiedzialności finansowej ma zastosowanie do postępowań w sprawie rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem prowadzonych na podstawie umów, których stroną jest Unia. Obecnie – do czasu ratyfikacji i wejścia w życie umów zawierających mechanizm rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem, np. umów dwustronnych z Kanadą (CETA), Singapurem i Wietnamem – rozporządzenie w sprawie odpowiedzialności finansowej ma faktycznie zastosowanie wyłącznie w przypadku spraw dotyczących rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem wszczętych przeciwko UE na mocy Traktatu karty energetycznej (TKE). Unia jest umawiającą się stroną TKE od momentu jego ratyfikacji w 1998 r.

3. Sprawy wszczęte przeciwko Unii na mocy Traktatu karty energetycznej

Dotychczas miało miejsce jedno postępowanie w sprawie rozstrzygania sporów inwestycyjnych wszczęte przeciwko Unii na mocy Traktatu karty energetycznej. Ponadto Unia otrzymała kilka wniosków o konsultacje zgodnie z art. 26 TKE, które dotychczas nie przerodziły się w formalny spór. Wszystkie te postępowania opisano bardziej szczegółowo poniżej.

a. Roszczenia Prosisa i Risteel Corporation w sprawie hiszpańskiego systemu wsparcia odnawialnych źródeł energii (2015 r.)

W 2015 r. Komisja otrzymała dwa wnioski o konsultacje zgodnie z art. 26 TKE odpowiednio od szwajcarskiego przedsiębiorstwa Prosisa AG oraz od niderlandzkiego przedsiębiorstwa Risteel Corporation BV. Dnia 7 października 2015 r. Komisja powiadomiła o tym Parlament Europejski i Radę zgodnie z art. 4 i 7 rozporządzenia w sprawie odpowiedzialności finansowej.

Oba przedsiębiorstwa dokonały dodatkowych inwestycji w sektory fotowoltaiki i energii wiatrowej oraz w produkcję energii ze źródeł odnawialnych z biomasy na terytorium Hiszpanii, a ich roszczenia związane były z decyzją Hiszpanii o zmianie systemu wsparcia energii ze źródeł odnawialnych. Jednocześnie przedsiębiorstwa wszczęły również postępowanie przeciwko Hiszpanii. Zasadniczo twierdziły one, że Komisja naruszyła normę sprawiedliwego i równego traktowania, o której mowa w art. 10 TKE, interweniując przed trybunałami arbitrażowymi utworzonymi na mocy TKE oraz argumentując, że TKE nie miał zastosowania w stosunkach między państwem członkowskim UE a inwestorem z innego państwa członkowskiego UE.

Konsultacje przewidziane w art. 26 ust. 1 TKE odbyły się dnia 1 grudnia 2015 r. między inwestorami a Komisją. Komisja wyjaśniła, że dotyczyły one braku ważnej podstawy prawnej umożliwiającej przedsiębiorstwom wszczęcie postępowania przeciwko Unii o rozstrzygnięcie ich sporów.

Przedsiębiorstwa nie wysunęły dalszych roszczeń przeciwko UE.

b. Roszczenia spółki Nord Stream 2 w sprawie zmiany dyrektywy dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego (2019 r.)

Dnia 12 kwietnia 2019 r. Nord Stream 2 AG, spółka zależna Gazpromu utworzona w Szwajcarii, skierowała do Komisji pismo, domagając się wyjaśnień w sprawie zastosowania odstępstwa, o którym mowa w dyrektywie (UE) 2019/692 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniającej dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego („dyrektywa zmieniająca dotycząca gazu”)[1]. Wraz z pismem spółka Nord Stream 2 przekazała Komisji zawiadomienie dotyczące domniemanego naruszenia TKE i zażądała od UE podjęcia próby ugodowego rozstrzygnięcia sporu zgodnie z art. 26 ust. 1 TKE. Zgodnie z art. 4 rozporządzenia w sprawie odpowiedzialności finansowej dnia 13 maja 2019 r. Rada i Parlament Europejski zostały poinformowane o rozwoju wydarzeń.

Spółka Nord Stream 2 AG argumentowała, że powinna mieć prawo do skorzystania z odstępstwa na mocy zmienionej dyrektywy dotyczącej wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego od zasad dotyczących rozdziału, dostępu osób trzecich i mających zastosowanie regulacji taryfowych zgodnie z dyrektywą dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, ponieważ takie odstępstwo pozwoliłoby spółce odzyskać poczynioną inwestycję przy jednoczesnym poszanowaniu jej uzasadnionych oczekiwań. Spółka twierdziła, że jeżeli nie kwalifikuje się do zastosowania odstępstwa na

[1] Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/692 z dnia 17 kwietnia 2019 r. zmieniająca dyrektywę 2009/73/WE dotyczącą wspólnych zasad rynku wewnętrznego gazu ziemnego, Dz.U. L 117 z 3.5.2019, s. 1.

mocy dyrektywy zmieniającej i nie zostaną podjęte żadne inne kroki mające na celu postawienie jej w pozycji równoważnej, będzie to stanowiło naruszenie obowiązku UE na mocy TKE, zwłaszcza art. 10 i 13 TKE. Spółka Nord Stream 2 AG argumentowała również, że kwalifikuje się jako inwestor umawiającej się strony na mocy TKE, ponieważ jest spółką mającą swoją siedzibę i prowadzącą swoją istotną działalność biznesową w Zug w Szwajcarii.

Konsultacje między Komisją a spółką Nord Stream 2 odbyły się dnia 25 czerwca 2019 r. Komisja Europejska podtrzymała swoje stanowisko w kwestii tego, czy uważa, że spółka Nord Stream 2 ma podstawy do wniesienia roszczenia na mocy TKE, w oczekiwaniu na przedstawienie przez inwestora konkretnych dowodów na prowadzenie przez niego działalności gospodarczej w Szwajcarii. Poinformowała również inwestora, iż uważa, że dyrektywa 2019/692 jest niedyskryminacyjna i zgodna z obowiązkami międzynarodowymi UE na mocy TKE. W odniesieniu do kwestii, czy spółka Nord Stream 2 kwalifikowałaby się do zastosowania wobec niej odstępstwa, Komisja przypomniała przepisy dyrektywy zmieniającej dotyczącej gazu, a zwłaszcza fakt, że właściwe organy państw członkowskich będą decydować o przyznaniu odstępstw na podstawie przepisów krajowych transponujących dyrektywę oraz na podstawie indywidualnych wniosków.

Kolejne pisma w ramach pisemnej wymiany między Komisją a spółką Nord Stream 2 pochodzą z dnia 8 lipca, 26 lipca i 6 sierpnia 2019 r. Dnia 25 lipca 2019 r. spółka Nord Stream 2 złożyła do Sądu wniosek o stwierdzenie nieważności dyrektywy (UE) 2019/692 (sprawa T-526/19). Dnia 26 września 2019 r. spółka Nord Stream 2 złożyła zawiadomienie o wszczęciu postępowania polubownego przeciwko Unii zgodnie z art. 26 ust. 2 lit. c) oraz art. 26 ust. 4 lit. b) TKE. Dnia 1 października 2019 r. Komisja powiadomiła o tym Parlament Europejski i Radę zgodnie z art. 4 rozporządzenia w sprawie odpowiedzialności finansowej.

W zawiadomieniu o wszczęciu postępowania polubownego spółka Nord Stream 2 AG przedstawiła zarzut, że dyrektywa (UE) 2019/692 („dyrektywa zmieniająca") i działania UE z nią związane naruszają zobowiązania UE na mocy TKE, zwłaszcza art. 10 ust. 1 i 7 oraz art. 13 TKE.

c. Roszczenia przedstawione przez inwestorów ze Zjednoczonego Królestwa w imieniu AS PNB Banka przeciwko wymogom regulacyjnym ustanowionym przez Europejski Bank Centralny (2019 r.)

Dnia 2 maja 2019 r. Komisja otrzymała, zgodnie z art. 26 ust. 1 TKE, pismo od rosyjskich inwestorów (mających obywatelstwo Zjednoczonego Królestwa) przedłożone w imieniu łotewskiego banku AS PNB Banka w związku z niektórymi decyzjami podjętymi przez Europejski Bank Centralny (EBC), na mocy których nałożono na bank wymogi regulacyjne i które to decyzje rzekomo miały wpływ na inwestycję tych inwestorów w farmę wiatrową na Łotwie – Winergy.

Inwestorzy ci twierdzili w szczególności, że projekt decyzji EBC z dnia 17 maja 2019 r., w którym wyznaczono bankowi AS PNB Banka terminy rozwiązania kwestii jego ekspozycji na ryzyko wobec Winergy i osiągnięcia określonych progów adekwatności kapitałowej, doprowadził do cofnięcia bankowi licencji i utraty przez inwestorów ich inwestycji w Winergy. Inwestorzy argumentowali, że swoimi działaniami Unia, wraz z Łotwą, zagrażała dalszemu istnieniu i bezpieczeństwu ich inwestycji w Winergy, naruszając tym samym swoje zobowiązania wynikające z części III TKE.

Parlament Europejski i Radę poinformowano o tych zarzutach dnia 24 maja 2019 r.

W dniu 28 czerwca 2019 r. Komisja skierowała do inwestorów pismo, w którym stwierdziła, że nie mają oni podstaw do wszczęcia postępowania przeciwko UE na mocy TKE, gdyż są obywatelami UE, i zasugerowała cofnięcie roszczeń.

4. Przejrzystość postępowania w sprawie rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem przeciwko Unii

Komisja Europejska jest zobowiązana do zapewniania najwyższego poziomu przejrzystości postępowań w sprawie rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem wszczętych przeciwko Unii. Poprzez liczne inicjatywy Komisja dokonała w ostatnich latach radykalnej reformy podejścia Unii do rozstrzygania sporów inwestycyjnych. Inicjatywy te obejmują negocjacje zasad dotyczących przejrzystości, które doprowadziły do przyjęcia w 2013 r. zasad przejrzystości UNCITRAL, oraz włączenie tych zasad do przepisów dotyczących systemów sądów ds. inwestycji ustanowionych na mocy umów dwustronnych UE z Kanadą, Singapurem, Wietnamem i Meksykiem.

Unia była również zaangażowana w negocjacje w sprawie konwencji Organizacji Narodów Zjednoczonych dotyczącej przejrzystości w umownych postępowaniach arbitrażowych między inwestorem a państwem („konwencja z Mauritiusa", Nowy Jork, 2014 r.), w której zapewnia się stosowanie zasad przejrzystości UNCITRAL do ponad 3 000 dwustronnych umów inwestycyjnych. Komisja starała się, aby zasady przejrzystości UNCITRAL miały zastosowanie do TKE za pośrednictwem konwencji z Mauritiusa i przedstawiła wniosek w sprawie decyzji Rady upoważniającej UE do podpisania konwencji w styczniu 2015 roku. Dotychczas Rada nie wyraziła jednak zgody na przyjęcie wniosku Komisji. Oznacza to, że zasady przejrzystości nie mają w chwili obecnej zastosowania do sporów na mocy TKE.

Komisja podjęła jednak inicjatywy mające na celu zapewnienie możliwie jak najwyższego stopnia przejrzystości w kwestii roszczeń inwestorów, które zostały jej przedstawione do tej pory. Na stronie internetowej DG ds. Handlu Komisja opublikowała aktualną wymianę informacji między inwestorami a Komisją (https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/investment-disputes/). Jeżeli inwestorzy podejmą decyzję o wszczęciu postępowania polubownego w sprawie swoich roszczeń, Komisja zamierza w dalszym ciągu stosować normy dotyczące przejrzystości, dążąc do porozumienia z inwestorami w sprawie publikowania wniosków oraz organizując otwarte posiedzenia.

***