EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 19.11.2019
COM(2019) 597 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Uredbe (EU) št. 912/2014 o finančni odgovornosti, povezani z reševanjem sporov med vlagatelji in državo na podlagi mednarodnih sporazumov, katerih pogodbenica je Evropska unija

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

o izvajanju Uredbe (EU) št. 912/2014 o finančni odgovornosti, povezani z reševanjem sporov med vlagatelji in državo na podlagi mednarodnih sporazumov, katerih pogodbenica je Evropska unija

1. Uvod

Evropski parlament in Svet sta 23. julija 2014 sprejela Uredbo (EU) št. 912/2014 o vzpostavitvi okvira za upravljanje finančnih odgovornosti, povezanih s sodišči za reševanje sporov med vlagatelji in državo, ustanovljenimi z mednarodnimi sporazumi, katerih pogodbenica je Evropska unija (v nadaljnjem besedilu: uredba o finančni odgovornosti). Pravna podlaga za uredbo o finančni odgovornosti je člen 207 PDEU, ki se nanaša na skupno trgovinsko politiko, katere sestavni del so neposredne tuje naložbe.

Komisija je institucija Unije, ki je pristojna za upravljanje uredbe o finančni odgovornosti. Pristojna služba v okviru Komisije je generalni direktorat za trgovino, pravna služba pa je pristojna za zastopanje Unije v postopku reševanja sporov in morebitnih nadaljnjih fazah pravnega postopka.

Uredba o finančni odgovornosti določa merila za določitev statusa tožene stranke in razporeditev finančne odgovornosti med Unijo in države članice za obravnavo, ki lahko privede do dodelitve nepovratnih sredstev za denarno nadomestilo v okviru postopkov reševanja sporov med vlagatelji in državo.

Finančna odgovornost se na splošno dodeli subjektu, ki je odgovoren za obravnavo, ki daje pravico do nadomestila. To pomeni, da Unija nosi finančno odgovornost, kadar zadevno obravnavo zagotovi institucija, organ, agencija ali urad Unije, kadar pa zadevno obravnavo zagotovi država članica, finančno odgovornost prevzame zadevna država članica. Kadar država članica deluje v skladu z zakonodajo EU, na primer pri prenosu direktive EU, pa Unija nosi finančno odgovornost, če se zadevna obravnava zahteva na podlagi prava EU.

V zvezi s statusom tožene stranke je pravilo, da stranka, ki nosi finančno odgovornost, deluje tudi kot tožena stranka v sporu. Vendar obstajajo posebne okoliščine, v katerih Unija deluje kot tožena stranka, tudi če država članica nosi finančno odgovornost. To na primer velja v naslednjih primerih: država članica daje prednost temu, da Unija deluje kot tožena stranka (na primer zaradi tehničnega strokovnega znanja, ki je potrebno v sporu); zadeva vključuje tudi obravnavo, ki jo zagotovi država članica, to obravnavo pa zahteva zakonodaja EU; podobna obravnava je predmet postopka reševanja sporov v okviru STO in je treba zagotoviti doslednost utemeljitve.

Uredba o finančni odgovornosti določa ureditev, s katero se zagotovi, da kadar Unija deluje kot tožena stranka v zadevah v zvezi z obravnavo, ki jo zagotovi država članica, zadevna država članica in Unija tesno sodelujeta pri vodenju postopka za reševanje sporov v skladu z načelom lojalnega sodelovanja, ki ga določa člen 4(3) Pogodbe o Evropski uniji. To vključuje upoštevanje obrambe in zaščite interesov zadevne države članice, pravočasno izmenjavo informacij in ustreznih dokumentov, pogosta posvetovanja in sodelovanje v delegaciji v okviru postopka.

Uredba o finančni odgovornosti določa tudi postopke za države članice in Komisijo, da sklenejo dogovore za plačilo stroškov sodnih postopkov in dodelitev denarnih nadomestil, da se zagotovi, da sredstva EU niso nikoli, niti začasno, neupravičeno obremenjena. Zlasti pa morata Komisija in zadevna država članica skleniti dogovor o rednem plačilu stroškov in plačilu kakršnega koli nadomestila. Če zadevna država članica ne sprejme finančne odgovornosti, lahko Komisija naslovi sklep, s katerim zahteva, da država članica zagotovi ustrezne zneske v proračun Unije, skupaj z ustreznimi obrestmi.

Uredba o finančni odgovornosti tudi določa postopke in zahteve za poravnavo zadev, kadar je poravnava v interesu Unije. V zadevah, ki vključujejo samo finančno odgovornost Unije, o poravnavi odloča Komisija. Kadar se zadeva nanaša tudi na obravnavo, ki jo zagotovi država članica, reševanje spora zahteva soglasje države članice ali pa o tem lahko odloči Komisija, če to nima finančnih ali proračunskih posledic za zadevno državo članico.

Uredba o finančni odgovornosti Komisiji v različnih fazah spora nalaga obveznost obveščanja Evropskega parlamenta in Sveta, na primer ko od tožeče stranke prejme zahtevek za posvetovanje ali obvestilo o nameri za začetek postopka za reševanje sporov.

2. Sedanje področje uporabe uredbe o finančni odgovornosti

Uredba o finančni odgovornosti se uporablja za postopke reševanja sporov med vlagatelji in državo, ki se izvajajo v okviru sporazumov, katerih pogodbenica je EU. Do ratifikacije in začetka veljavnosti sporazumov, ki vsebujejo mehanizem za reševanje sporov med vlagatelji in državo, npr. dvostranski sporazumi s Kanado (CETA), Singapurjem in Vietnamom, se uredba o finančni odgovornosti učinkovito izvaja le v zadevah reševanja sporov med vlagatelji in državo, ki so bile sprožene proti EU v skladu s Pogodbo o energetski listini. Unija je pogodbenica Pogodbe energetski listini od njene ratifikacije leta 1998.

3. Zadeve, sprožene proti Uniji v skladu s Pogodbo o energetski listini

Do danes je bil proti Uniji sprožen en postopek reševanja sporov v skladu s Pogodbo o energetski listini. Poleg tega je bilo vloženih nekaj zahtevkov za posvetovanja, ki jih je Unija prejela v skladu s členom 26 Pogodbe o energetski listini, ki pa še niso dosegli stopnje uradnega spora. Vsi ti postopki so podrobneje opisani v nadaljevanju.

a. Tožbi družb Prosisa in Risteel glede španskega programa podpore za obnovljive vire energije (2015)

Komisija je leta 2015 prejela dva zahtevka za posvetovanje v skladu s členom 26 Pogodbe o energetski listini, in sicer s švicarsko družbo Prosisa AG in nizozemsko družbo Risteel Corporation BV. Komisija je 7. oktobra 2015 v skladu s členoma 4 in 7 uredbe o finančni odgovornosti obvestila Evropski parlament in Svet.

Obe družbi na ozemlju Španije vlagali v fotonapetostni in vetrni sektor ter v proizvodnjo energije iz obnovljivih virov s pomočjo biomase, njuni tožbi pa sta se nanašali na odločitev Španije, da spremeni program podpore za energijo iz obnovljivih virov. Družbi sta vzporedno sprožili postopek proti Španiji. Trdili sta, da je Komisija kršila načelo poštenega in pravičnega obravnavanja iz člena 10 Pogodbe o energetski listini, tako da je posredovala pri arbitražnih sodiščih, ustanovljenih na podlagi Pogodbe o energetski listini, in trdila, da se ta pogodba ne uporablja v razmerjih med državo članico EU in vlagatelji iz druge države članice EU.

Posvetovanja v skladu s členom 26(1) Pogodbe o energetski listini so potekala 1. decembra 2015 med vlagatelji in Komisijo. Komisija je pojasnila, da po njenem mnenju ni bilo veljavne pravne podlage, ki bi družbam omogočala, da začnejo spor z Unijo.

Družbe niso nadaljevale s svojimi tožbami zoper EU.

b. Tožba družbe Nord Stream 2 glede spremembe direktive o zemeljskem plinu (2019)

Družba Nord Stream 2 AG, ki je hčerinska družba družbe Gazprom, registrirana v Švici, je 12. aprila 2019 na Komisijo naslovila dopis, v katerem je zahtevala pojasnila o uporabi ureditve odstopanja iz

Direktive (EU) 2019/692 z dne 17. aprila 2019 o spremembi Direktive 2009/73/ES o zemeljskem plinu (v nadaljnjem besedilu: direktiva o spremembi direktive o zemeljskem plinu).[1] Družba Nord Stream je v dopisu Komisiji predložila tudi obvestilo o domnevni kršitvi Pogodbe o energetski listini in pozvala EU, naj si prizadeva doseči rešitev po mirni poti v skladu s členom 26(1) Pogodbe o energetski listini. Svet in Evropski parlament sta bila 13. maja 2019 v skladu s členom 4 uredbe o finančni odgovornosti obveščena o teh dogodkih.

Družba Nord Stream 2 AG je trdila, da bi morala biti v skladu z direktivo o spremembi direktive o zemeljskem plinu upravičena do odstopanja od pravil o ločevanju, dostopu tretjih oseb in regulaciji tarif, ki se uporabljajo v skladu z direktivo o zemeljskem plinu, saj bi ji tako odstopanje omogočilo povračilo izvedene naložbe, s čimer bi se upoštevala njena legitimna pričakovanja. Trdila je, da bi to pomenilo kršitev obveznosti EU na podlagi Pogodbe o energetski listini ter zlasti členov 10 in 13 Pogodbe o energetski listini, če ne bi bila upravičena do odstopanja v skladu z direktivo o spremembi in ne bi bil sprejet noben drug ukrep, ki bi jo postavil v enakovreden položaj. Družba Nord Stream 2 AG je trdila tudi, da se šteje za vlagatelja pogodbenice v skladu s Pogodbo o energetski listini, saj gre za družbo s sedežem in pomembnimi poslovnimi dejavnostmi v švicarskem mestu Zug.

Posvetovanja med Komisijo in družbo Nord Stream 2 so potekala 25. junija 2019. Evropska komisija si je pridržala stališče glede pravice družbe Nord Stream, da vloži tožbo v skladu s Pogodbo o energetski listini, čeprav vlagatelj še ni predložil konkretnih dokazov o svojih poslovnih dejavnosti v Švici. Poleg tega je vlagatelja obvestila, da je po njenem mnenju Direktiva 2019/692 nediskriminatorna in v skladu z mednarodnimi obveznostmi EU na podlagi Pogodbe o energetski listini. V zvezi z vprašanjem, ali bi bil Nord Stream 2 upravičen do odstopanja, je Komisija opozorila na pravila direktive o spremembi direktive o zemeljskem plinu ter zlasti na to, da bodo pristojni organi držav članic sprejeli odločitev glede odobritve odstopanj na podlagi nacionalnih pravil za prenos direktive in posameznih načinov uporabe.

Komisija je nadaljevala z izmenjavo dopisov s podjetjem Nord Stream 2, in sicer 8. julija, 26. julija in 6. avgusta 2019. Družba Nord Stream 2 je 25. julija 2019 pri Splošnem sodišču vložila prošnjo za razveljavitev Direktive (EU) 2019/692 (zadeva T-526/19). Dne 26. septembra 2019 je družba Nord Stream 2 predložila obvestilo o arbitraži proti Uniji v skladu s členom 26(2)(c) in 26 (4) (b) Pogodbe o energetski listini. Komisija je 1. oktobra 2015 v skladu s členom 4 uredbe o finančni odgovornosti obvestila Evropski parlament in Svet.

V obvestilu o arbitraži družba Nord Stream 2 AG trdi, da Direktiva (EU) 2019/692 (v nadaljnjem besedilu: direktiva o spremembi) in ukrep EU v zvezi z direktivo o spremembi kršita obveznosti EU iz Pogodbe o energetski listini ter zlasti člene 10(1), 10(7) in 13 Pogodbe o energetski listini.

c. Tožbe vlagateljev iz Združenega kraljestva v imenu družbe AS PNB Bank proti regulativnim zahtevam, ki jih določa Evropska centralna banka (2019)

Komisija je 2. maja 2019 v skladu s členom 26(1) Pogodbe energetski listini prejela dopis ruskih vlagateljev (z državljanstvom Združenega kraljestva) v imenu latvijske banke AS PNB Bank v zvezi z nekaterimi odločitvami Evropske centralne banke (ECB), ki so banki naložile regulativne zahteve in domnevno vplivale na njihovo naložbo v latvijsko vetrno elektrarno Winergy.

Vlagatelji so zlasti trdili, da je osnutek sklepa ECB z dne 17. maja 2019, s katerim so bili družbi AS PNB Bank naloženi roki za rešitev njene izpostavljenosti družbi Winergy in za pokritje nekaterih pragov kapitalske ustreznosti, privedel do umika licence banke in odvzema njihovih naložb v družbo Winergy. Vlagatelji so trdili, da je Unija skupaj z Latvijo z ukrepi ogrozila obstoj in varnost njihovih naložb v družbo Winergy, kar je v nasprotju z obveznostmi EU iz dela III Pogodbe o energetski listini.

[1] Direktiva (EU) 2019/692 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. aprila 2019 o spremembi Direktive 2009/73/ES o skupnih pravilih notranjega trga z zemeljskim plinom (UL L 117, 3.5.2019, str. 1).

Evropski parlament in Svet sta bila o teh obtožbah obveščena 24. maja 2019.

Komisija je 28. junija 2019 na vlagatelje naslovila dopis, v katerem je navedla, da nimajo procesnega upravičenja za začetek postopka proti EU v skladu s Pogodbo o energetski listini, ker so vlagatelji državljani EU, in predlaga umik tožb.

4. Preglednost postopkov reševanja sporov med vlagatelji in državo zoper Unijo

Evropska komisija se je zavezala, da bo zagotovila najvišjo stopnjo preglednosti v postopkih reševanja sporov med vlagatelji in državo, ki so se začeli proti Uniji. Komisija je v zadnjih letih z več pobudami temeljito reformirala pristop Unije k reševanju naložbenih sporov. Ti vključujejo pogajalska pravila o preglednosti, ki so privedla do sprejetja pravil UNCITRAL-a o preglednosti v letu 2013, in vključitev teh pravil v določbe sistemov sodišč za naložbe, vzpostavljenih v dvostranskih sporazumih EU s Kanado, Singapurjem, Vietnamom in Mehiko.

Unija je sodelovala tudi pri pogajanjih o Konvenciji Združenih narodov o preglednosti pri arbitražnem reševanju sporov med vlagatelji in državo na pogodbeni podlagi („konvencija z Mauritiusa“, New York, 2014), ki določa uporabo pravil UNCITRAL-a o preglednosti za nabor več kot 3 000 dvostranskih sporazumov o naložbah. Komisija si je prizadevala, da bi se pravila UNCITRAL-a o preglednosti uporabljala za Pogodbo o energetski listini s pomočjo konvencije z Mauritiusa, in predložila predlog sklepa Sveta o odobritvi podpisa konvencije z Mauritiusa s strani EU januarja 2015. Vendar se Svet doslej ni strinjal s sprejetjem predloga Komisije. To pomeni, da se pravila o preglednosti trenutno ne uporabljajo obvezno za spore, ki zadevajo Pogodbo o energetski listini.

Komisija je kljub temu sprejela pobude, da bi zagotovila kar največjo stopnjo preglednosti v zvezi s tožbami vlagateljev, na katere je bila do zdaj opozorjena. Na spletišču GD za trgovino je objavila zadnje izmenjave med vlagatelji in Komisijo (https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/investment-disputes/). Če se vlagatelji odločijo, da bodo svoje tožbe predložili v arbitražo, namerava Komisija še naprej uporabljati standarde preglednosti tako, da v dogovoru z vlagatelji objavi njihova stališča in organizira javna zaslišanja.

***