EUROOPAN
KOMISSIO

Bryssel 19.11.2019
COM(2019) 597 final

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kansainvälisten sopimusten, joissa Euroopan unioni on osapuolena, mukaiseen sijoittajan ja valtion välisten riitojen ratkaisemiseen liittyvää korvausvastuuta koskevan asetuksen (EU) N:o 912/2014 toiminnasta

KOMISSION KERTOMUS EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

kansainvälisten sopimusten, joissa Euroopan unioni on osapuolena, mukaiseen sijoittajan ja valtion välisten riitojen ratkaisemiseen liittyvää korvausvastuuta koskevan asetuksen (EU) N:o 912/2014 toiminnasta

1. Johdanto

Euroopan parlamentti ja neuvosto antoivat 23. heinäkuuta 2014 asetuksen (EU) N:o 912/2014 kansainvälisillä sopimuksilla, joissa Euroopan unioni on osapuolena, sijoittajan ja valtion välisten riitojen ratkaisemista varten perustetuissa välimiesoikeuksissa käsiteltäviin asioihin liittyvän korvausvastuun hallinnointia koskevista puitteista, jäljempänä ’korvausvastuuasetus’. Korvausvastuuasetuksen oikeusperustana on Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 207 artikla yhteisestä kauppapolitiikasta, jonka yksi osatekijä ovat suorat ulkomaiset sijoitukset.

Komissio on korvausvastuuasetuksen hallinnoinnista vastaava unionin toimielin. Komissiossa asiasta vastaava yksikkö on kauppapolitiikan pääosasto, ja oikeudellinen yksikkö vastaa unionin edustamisesta riitojenratkaisumenettelyssä ja riita-asian käsittelyn mahdollisissa myöhemmissä vaiheissa.

Korvausvastuuasetuksessa säädetään perusteista, joita sovelletaan vastaajana toimivan tahon määrittämiseen ja korvausvastuun jakamiseen unionin ja jäsenvaltioiden kesken silloin, kun kyse on kohtelusta, josta voidaan sijoittajan ja valtion välisen riitojenratkaisumenettelyn seurauksena määrätä maksettavaksi rahallinen korvaus.

Yleensä korvausvastuu kohdistetaan sille taholle, joka on vastuussa kohtelusta, josta korvausvastuu on aiheutunut. Tämä tarkoittaa sitä, että unionilla on korvausvastuu silloin, kun unionin toimielin, elin tai laitos on tarjonnut kyseisen kohtelun, kun taas jäsenvaltiolla on korvausvastuu silloin, kun se on tarjonnut kyseisen kohtelun. Kuitenkin silloin, kun jäsenvaltio toimii EU:n lainsäädännössä edellytetyllä tavalla, esimerkiksi silloin, kun se saattaa EU-direktiivin osaksi kansallista lainsäädäntöään, unioni kantaa korvausvastuun sikäli kuin kyseistä kohtelua edellytetään EU:n lainsäädännössä.

Vastaajana toimimisen osalta sääntönä on, että korvausvastuun kantava osapuoli toimii yleensä myös vastaajana riita-asiassa. On kuitenkin olemassa erityisiä olosuhteita, joissa unioni toimii vastaajana, vaikka jäsenvaltio kantaakin korvausvastuun. Näin on esimerkiksi seuraavissa tapauksissa: jäsenvaltio pitää parempana, että unioni toimii vastaajana (esimerkiksi siksi, että riita-asia edellyttää teknistä asiantuntemusta); asiaan liittyy myös jonkin jäsenvaltion tarjoama kohtelu, jota edellytetään EU:n lainsäädännössä; vastaava kohtelu on kohteena WTO:n riitojenratkaisumenettelyssä, ja on tarpeen varmistaa, että kanteisiin vastataan johdonmukaisesti.

Korvausvastuuasetuksessa säädetään järjestelyistä sen varmistamiseksi, että silloin, kun unioni toimii vastaajana asioissa, jotka koskevat jäsenvaltion tarjoamaa kohtelua, asianomainen jäsenvaltio ja unioni tekevät riitojenratkaisumenettelyssä tiivistä yhteistyötä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa vahvistetun vilpittömän yhteistyön velvoitteen mukaisesti. Tähän kuuluvat muun muassa asianomaisen jäsenvaltion etujen puolustamisen ja suojaamisen huomioon ottaminen, oikea-aikaisten tietojen ja asiaa koskevien asiakirjojen vaihtaminen, tiheät neuvottelut ja osallistuminen menettelyssä mukana olevaan valtuuskuntaan.

Korvausvastuuasetuksessa säädetään myös menettelyistä, joilla jäsenvaltiot ja komissio voivat sopia oikeudenkäyntikulujen ja välitystuomioon perustuvien rahallisten korvausten maksamista koskevista järjestelyistä, jotta varmistetaan, että EU:n resursseja ei rasiteta aiheettomasti edes tilapäisesti. Eritoten komission ja asianomaisen jäsenvaltion on sovittava järjestelystä, joka koskee kustannusten maksamista määräajoin ja mahdollisen korvauksen maksamista. Mikäli asianomainen jäsenvaltio ei

hyväksy korvausvastuuta, komissio voi osoittaa jäsenvaltiolle päätöksen, jossa se vaatii jäsenvaltiota maksamaan kyseiset määrät sovellettavine korkoineen unionin talousarvioon.

Lisäksi korvausvastuuasetuksessa vahvistetaan menettelyt ja vaatimukset asioiden sopimiseen silloin, kun sovintoratkaisut ovat unionin edun mukaisia. Asioissa, joissa vain unioni on korvausvastuussa, komissio päättää riidan sopimisesta. Mikäli asia koskee myös jäsenvaltion tarjoamaa kohtelua, riidan sopiminen joko edellyttää jäsenvaltion suostumusta tai komissio voi päättää siitä edellyttäen, että sovinnolla ei ole asianomaiselle jäsenvaltiolle mitään taloudellisia tai talousarviovaikutuksia.

Korvausvastuuasetuksessa komissio velvoitetaan tekemään riidan eri vaiheissa ilmoituksia Euroopan parlamentille ja neuvostolle – esimerkiksi silloin, kun se vastaanottaa kantajalta neuvottelupyynnön tai ilmoituksen aikomuksesta panna vireille riitojenratkaisumenettely.

2. Korvausvastuuasetuksen nykyinen soveltamisala

Korvausvastuuasetusta sovelletaan sijoittajan ja valtion väliseen riitojenratkaisumenettelyyn, joka pannaan toimeen sellaisten sopimusten nojalla, joiden osapuoli EU on. Koska sijoittajan ja valtion välisen riitojenratkaisumekanismin sisältäviä sopimuksia, kuten kahdenvälisiä sopimuksia Kanadan (CETA), Singaporen ja Vietnamin kanssa, ei ole vielä ratifioitu ja saatettu voimaan, korvausvastuuasetusta sovelletaan tällä hetkellä tosiasiallisesti vain niissä sijoittajan ja valtion välisissä riitojenratkaisuasioissa, jotka on pantu vireille EU:ta vastaan energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla. Unioni on ollut energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen sopimuspuoli siitä saakka, kun sopimus ratifioitiin vuonna 1998.

3. Energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla unionia vastaan vireille pannut asiat

Tähän mennessä energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla on pantu vireille unionia vastaan yksi sijoituksia koskeva riitojenratkaisumenettely. Tämän lisäksi unioni on vastaanottanut muutamia energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan nojalla esitettyjä neuvottelupyyntöjä, joiden osalta riita-asian käsittelyä ei ole vielä muodollisesti aloitettu. Kaikkia näitä menettelyjä kuvataan tarkemmin seuraavassa.

a. Prosisan ja Risteel Corporationin kanteet Espanjan uusiutuvien energialähteiden tukijärjestelmästä (2015)

Vuonna 2015 komissio vastaanotti kaksi energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan nojalla esitettyä neuvottelupyyntöä – yhden sveitsiläiseltä Prosisa AG -yritykseltä ja toisen alankomaalaiselta Risteel Corporation BV -yritykseltä. Komissio ilmoitti tästä Euroopan parlamentille ja neuvostolle korvausvastuuasetuksen 4 ja 7 artiklan mukaisesti 7. lokakuuta 2015.

Molemmat yritykset olivat sijoittaneet aurinkosähkö- ja tuulivoima-aloille sekä biomassasta tuotettavaan uusiutuvaan energiaan Espanjan alueella, ja niiden kanteet liittyivät Espanjan päätökseen muuttaa uusiutuvan energian tukijärjestelmää. Yritykset käynnistivät samanaikaisesti menettelyn myös Espanjaa vastaan. Niiden keskeinen väite oli, että komissio on rikkonut energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 10 artiklassa vahvistettua oikeudenmukaisen ja tasapuolisen kohtelun vaatimusta, koska se oli tullut väliin energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla perustetuissa välitystuomioistuimissa käsiteltävissä asioissa ja katsonut, ettei energiaperuskirjasta tehtyä sopimusta sovelleta EU:n jäsenvaltion ja toisesta EU:n jäsenvaltiosta tulevan sijoittajan välisiin suhteisiin.

Sijoittajat ja komissio neuvottelivat asiasta energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti 1. joulukuuta 2015. Komissio selvensi, että se katsoi, ettei ollut olemassa pätevää oikeusperustaa, jonka nojalla yritykset voisivat jatkaa riita-asioidensa ajamista unionia vastaan.

Yritykset luopuivat kanteistaan unionia vastaan.

b. Nord Stream 2:n kanteet kaasudirektiivin muuttamisesta (2019)

Nord Stream 2 AG, Gazpromin Sveitsissä perustettu tytäryhtiö, toimitti komissiolle 12. huhtikuuta 2019 päivätyn kirjeen, jossa se pyysi selvennystä kaasudirektiivin 2009/73/EY muuttamisesta 17 päivänä huhtikuuta 2019 annettuun direktiiviin (EU) 2019/692[1], jäljempänä 'kaasudirektiivin muutosdirektiivi', sisältyvän poikkeusjärjestelmän soveltamiseen. Kirjeessä Nord Stream 2 toimitti myös komissiolle ilmoituksen energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen väitetystä rikkomisesta ja pyysi EU:ta pyrkimään sovintoratkaisuun energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaisesti. Neuvostolle ja Euroopan parlamentille ilmoitettiin näistä tapahtumista korvausvastuuasetuksen 4 artiklan mukaisesti 13. toukokuuta 2019.

Nord Stream 2 AG väitti, että sillä tulisi olla muutetun kaasudirektiivin nojalla oikeus poiketa säännöistä, jotka koskevat eriyttämistä, kolmansien osapuolten verkkoon pääsyä ja tariffisääntelyä, koska tällainen poikkeus antaisi sille mahdollisuuden saada takaisin tehdyt sijoitukset ja vastaisi näin sen oikeutettuja odotuksia. Se väitti, että mikäli katsottaisiin, että sille ei voida myöntää kaasudirektiivin muutosdirektiivin mukaista poikkeusta, eikä mihinkään muihin toimenpiteisiin ryhdyttäisi sen saattamiseksi vastaavaan asemaan, rikottaisiin energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen mukaista EU:n velvoitetta, erityisesti energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 10 ja 13 artiklaa. Nord Stream 2 AG väitti myös, että sitä voidaan pitää energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen mukaisena sopimuspuolen investoijana, koska se on yritys, jolla on päätoimipaikka ja huomattavaa liiketoimintaa Sveitsin Zugissa.

Komissio ja Nord Stream 2 neuvottelivat asiasta 25. kesäkuuta 2019. Euroopan komissio varasi itselleen mahdollisuuden ilmaista kantansa siihen, katsooko se Nord Stream 2:lla olevan asiavaltuus nostaa kanne energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla, sen jälkeen, kun kyseinen sijoittaja on toimittanut konkreettista näyttöä sen Sveitsissä harjoittamasta liiketoiminnasta. Se myös ilmoitti sijoittajalle, että se katsoo direktiivin 2019/692 olevan syrjimätön ja EU:n energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen mukaisten kansainvälisten velvoitteiden mukainen. Sen kysymyksen osalta, voidaanko Nord Stream 2:lle myöntää poikkeus, komissio muistutti kaasudirektiivin muutosdirektiivin säännöistä ja erityisesti siitä, että asianomaisten jäsenvaltioiden viranomaiset päättävät poikkeusten myöntämisestä niiden kansallisten sääntöjen perusteella, joilla direktiivi on saatettu osaksi kansallista lainsäädäntöä, ja yksittäisten hakemusten pohjalta.

Komissio kävi kirjeenvaihtoa Nord Stream 2:n kanssa vielä 8. heinäkuuta, 26. heinäkuuta ja 6. elokuuta 2019. Nord Stream 2 nosti 25. heinäkuuta 2019 kanteen unionin yleisessä tuomioistuimessa direktiivin (EU) 2019/692 kumoamiseksi (asia T-526/19). Nord Stream 2 toimitti 26. syyskuuta 2019 energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 2 kohdan c alakohdan ja 26 artiklan 4 kohdan b alakohdan nojalla ilmoituksen välimiesmenettelyn aloittamisesta unionia vastaan. Komissio ilmoitti tästä Euroopan parlamentille ja neuvostolle korvausvastuuasetuksen 4 artiklan mukaisesti 1. lokakuuta 2019.

Välimiesmenettelyä koskevassa ilmoituksessa Nord Stream 2 AG väittää, että direktiivi (EU) 2019/692 ('kaasudirektiivin muutosdirektiivi') ja kaasudirektiivin muutosdirektiivin liittyvät EU:n toimet rikkovat energiaperuskirjasta tehdystä sopimuksesta johtuvia EU:n velvoitteita, erityisesti energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 10 artiklan 1 ja 7 kohtaa ja 13 artiklaa.

c. Yhdistyneen kuningaskunnan sijoittajien AS PNB Bankan puolesta tekemät kanteet Euroopan keskuspankin asettamista sääntelyvaatimuksista (2019)

[1] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2019/692, annettu 17 päivänä huhtikuuta 2019, maakaasun sisämarkkinoita koskevista yhteisistä säännöistä annetun direktiivin 2009/73/EY muuttamisesta, EUVL L 117, 3.5.2019, s. 1.

Komissio vastaanotti 2. toukokuuta 2019 energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen 26 artiklan 1 kohdan mukaisen kirjeen, jonka venäläiset sijoittajat (joilla on Yhdistyneen kuningaskunnan kansalaisuus) lähettivät AS PNB Banka -nimisen latvialaisen pankin puolesta. Kirje koski tiettyjä Euroopan keskuspankin (EKP) tekemiä päätöksiä, joissa pankille asetettiin sääntelyvaatimuksia ja jotka väitetysti vaikuttivat sijoituksiin, joita sijoittajat olivat tehneet Winergy-tuulivoimalaan Latviassa.

Sijoittajat väittivät erityisesti, että EKP:n 17. toukokuuta 2019 esittämä päätösluonnos, jossa AS PNB Banka -pankille asetettiin määräajat, joihin mennessä sen pitäisi hankkiutua eroon Winergyltä olevista vastuistaan ja täyttää tietyt vakavaraisuutta koskevat kynnysarvot, johti pankin toimiluvan peruuttamiseen ja sijoittajien Winergyyn tekemien sijoitusten menettämiseen. Sijoittajat katsoivat, että unioni samoin kuin Latvia vaaransivat toimillaan niiden Winergyyn tekemien sijoitusten tulevaisuuden ja turvallisuuden, mikä oli vastoin energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen III osasta johtuvia EU:n velvoitteita.

Näistä väitteistä ilmoitettiin Euroopan parlamentille ja neuvostolle 24. toukokuuta 2019.

Komissio lähetti 28. kesäkuuta 2019 sijoittajille kirjeen, jossa se esitti näkemyksensä, jonka mukaan sijoittajilla ei ole asiavaltuutta panna energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen nojalla vireille menettelyä EU:ta vastaan, koska sijoittajat ovat EU:n kansalaisia, ja ehdotti kanteiden peruuttamista.

4. Avoimuus unionia vastaan käydyissä sijoittajan ja valtion välisissä riitojenratkaisumenettelyissä

Euroopan komissio on sitoutunut varmistamaan mahdollisimman suuren avoimuuden sijoittajan ja valtion välisissä riitojenratkaisumenettelyissä, jotka on pantu vireille unionia vastaan. Komissio on viime vuosina tehnyt useita aloitteita, joilla se on uudistanut radikaalisti unionin lähestymistapaa sijoituksia koskevien riitojen ratkaisemiseen. Tällaisia ovat olleet muun muassa avoimuutta koskevista säännöistä käydyt neuvottelut, jotka johtivat UNCITRALin avoimuussääntöjen hyväksymiseen vuonna 2013, ja kyseisten sääntöjen sisällyttäminen säännöksiin investointituomioistuinjärjestelmistä, jotka on perustettu EU:n Kanadan, Singaporen, Vietnamin ja Meksikon kanssa tekemillä kahdenvälisillä sopimuksilla.

Unioni on myös osallistunut neuvotteluihin sijoittajan ja valtion välisen sopimuspohjaisen sovittelun avoimuutta koskevasta Yhdistyneiden kansakuntien yleissopimuksesta (”Mauritiuksen yleissopimus”, New York, 2014). Tässä YK:n yleissopimuksessa määrätään UNCITRALin avoimuussääntöjen soveltamisesta kahdenvälisiin investointisopimuksiin, joita on nykyisellään yli 3 000. Komissio pyysi, että UNCITRALin avoimuussääntöjä sovellettaisiin Mauritiuksen yleissopimuksen nojalla energiaperuskirjasta tehtyyn sopimukseen, ja teki tammikuussa 2015 ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jolla EU:lle annettaisiin lupa Mauritiuksen yleissopimuksen allekirjoittamiseen. Neuvosto ei ole kuitenkaan toistaiseksi hyväksynyt komission ehdotusta. Tämä tarkoittaa sitä, että avoimuussääntöjen soveltaminen energiaperuskirjasta tehdyn sopimuksen soveltamisalaan kuuluviin riita-asioihin ei ole tällä hetkellä pakollista.

Komissio on joka tapauksessa tehnyt aloitteita varmistaakseen mahdollisimman suuren avoimuuden niissä sijoittajien kanteissa, jotka on tähän mennessä saatettu sen tietoon. Se on julkaissut kauppapolitiikan pääosaston verkkosivustolla viimeisimmät tiedot sijoittajien ja komission välisestä yhteydenpidosta (https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/investment-disputes/). Jos sijoittajat päättävät saattaa kanteensa ratkaistavaksi välimiesmenettelyssä, komissio aikoo jatkaa avoimuutta koskevien vaatimusten soveltamista pyytämällä sijoittajilta lupaa esitettyjen tietojen julkaisemiseen ja järjestämällä avoimia istuntoja.

***