



Bruxelles, 19.11.2019
COM(2019) 597 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

**sul funzionamento del regolamento (UE) n. 912/2014 sulla responsabilità finanziaria
connessa alla risoluzione delle controversie investitore-Stato nell'ambito degli accordi
internazionali di cui l'Unione europea è parte**

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

sul funzionamento del regolamento (UE) n. 912/2014 sulla responsabilità finanziaria connessa alla risoluzione delle controversie investitore-Stato nell'ambito degli accordi internazionali di cui l'Unione europea è parte

1. Introduzione

Il 23 luglio 2014 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato il regolamento (UE) n. 912/2014 che istituisce un quadro per la gestione della responsabilità finanziaria connessa ai tribunali per la risoluzione delle controversie investitore-Stato istituiti da accordi internazionali di cui l'Unione europea è parte (il "regolamento sulla responsabilità finanziaria"). La base giuridica di tale regolamento è l'articolo 207 TFUE concernente la politica commerciale comune, in cui rientrano gli investimenti esteri diretti.

La Commissione è l'istituzione dell'Unione incaricata della gestione del regolamento sulla responsabilità finanziaria. All'interno della Commissione, il servizio responsabile è la direzione generale del Commercio; il Servizio giuridico ha invece l'incarico di rappresentare l'Unione durante i procedimenti arbitrali e le eventuali fasi successive della disputa.

Il regolamento sulla responsabilità finanziaria stabilisce criteri per la determinazione dello status di parte convenuta e la ripartizione della responsabilità finanziaria, tra l'Unione e gli Stati membri, per quanto riguarda il trattamento che possa concludersi con la concessione di un risarcimento pecuniario a seguito di un procedimento di risoluzione delle controversie investitore-Stato.

Di norma la responsabilità finanziaria è attribuita all'entità responsabile del trattamento che dà luogo al risarcimento. Ciò implica che l'Unione assuma la responsabilità finanziaria quando il trattamento in questione è messo in atto da un'istituzione, organo, agenzia o ufficio dell'Unione. Se il trattamento è invece messo in atto da uno Stato membro, la responsabilità finanziaria ricade sullo Stato membro in questione. Tuttavia, se uno Stato membro agisce in un modo prescritto dal diritto dell'Unione, ad esempio dando attuazione a una direttiva dell'UE, è l'Unione a dover assumere la responsabilità finanziaria, nella misura in cui il trattamento in questione è prescritto dal diritto dell'Unione.

Per quanto concerne lo status di parte convenuta, la regola è che di norma la parte avente la responsabilità finanziaria agisce anche in qualità di parte convenuta nelle controversie. Tuttavia, vi sono circostanze specifiche in cui l'Unione agisce in qualità di parte convenuta anche laddove la responsabilità finanziaria sia dello Stato membro. Tali circostanze si verificano, per esempio, quando: uno Stato membro preferisce che sia l'Unione ad agire in qualità di parte convenuta (per esempio a causa delle competenze tecniche richieste nell'ambito della controversia); il caso riguarda anche un trattamento, messo in atto da uno Stato membro, che è prescritto dal diritto dell'UE; un trattamento analogo è oggetto di un procedimento arbitrale in sede di OMC ed è necessario assicurare un'argomentazione coerente.

Il regolamento sulla responsabilità finanziaria prevede modalità per garantire che, quando l'Unione agisce in qualità di parte convenuta in casi riguardanti il trattamento messo in atto da uno Stato membro, lo Stato membro in questione e l'Unione operino in stretta cooperazione nella conduzione dei procedimenti arbitrali, conformemente all'obbligo di leale cooperazione previsto dall'articolo 4, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea. Ciò significa anche tenere conto della difesa e della tutela degli interessi dello Stato membro interessato, assicurando uno scambio tempestivo di informazioni e di documenti pertinenti, l'avvio di consultazioni frequenti e la partecipazione alla delegazione nei procedimenti.

Il regolamento sulla responsabilità finanziaria prevede altresì procedure per permettere agli Stati membri e alla Commissione di concludere accordi relativi al pagamento dei costi della disputa e alla concessione del risarcimento pecuniario, allo scopo di assicurare che le risorse dell'UE non siano indebitamente gravate, neppure temporaneamente. In particolare, la Commissione e lo Stato membro interessato sono tenuti a concludere accordi per il pagamento periodico delle spese e per il pagamento del risarcimento. Se lo Stato membro interessato non accetta la responsabilità finanziaria, la Commissione può adottare una decisione indirizzata a tale Stato membro con cui gli impone di versare al bilancio dell'Unione gli importi in questione, maggiorati dell'interesse applicabile.

Infine, il regolamento sulla responsabilità finanziaria prevede procedure e requisiti per comporre le controversie in cui la conclusione di una transazione sia nell'interesse dell'Unione. Se la controversia comporta solamente la responsabilità finanziaria dell'Unione, la decisione riguardante la transazione è assunta dalla Commissione. Se la controversia riguarda anche il trattamento messo in atto da uno Stato membro, la composizione della controversia richiede l'accordo dello Stato membro oppure può essere decisa dalla Commissione, a condizione che la transazione non comporti ripercussioni finanziarie né incidenza sul bilancio per lo Stato membro interessato.

Il regolamento sulla responsabilità finanziaria impone alla Commissione l'obbligo di informare il Parlamento europeo e il Consiglio durante le varie fasi di una controversia, per esempio se la Commissione riceve una richiesta di consultazioni o una comunicazione dell'intenzione di aprire un procedimento arbitrale da parte di un ricorrente.

2. Ambito di applicazione attuale del regolamento sulla responsabilità finanziaria

Il regolamento sulla responsabilità finanziaria si applica ai procedimenti di risoluzione delle controversie investitore-Stato condotti in forza di accordi di cui l'Unione è parte. Al momento, in attesa della ratifica e dell'entrata in vigore di accordi comprendenti un meccanismo per la risoluzione delle controversie investitore-Stato, per esempio gli accordi bilaterali con Canada (CETA), Singapore e Vietnam, il regolamento sulla responsabilità finanziaria si applica di fatto solo ai procedimenti di risoluzione delle controversie investitore-Stato intentati nei confronti dell'UE nell'ambito del trattato sulla Carta dell'energia (TCE). L'Unione è parte contraente del TCE fin dalla sua ratifica nel 1998.

3. Procedimenti intentati nei confronti dell'Unione nell'ambito del trattato sulla Carta dell'energia

A oggi vi è stato un solo procedimento di risoluzione delle controversie in materia di investimenti intentato nei confronti dell'Unione nell'ambito del trattato sulla Carta dell'energia. L'Unione ha inoltre ricevuto alcune richieste di consultazioni presentate a norma dell'articolo 26 del TCE che, finora, non hanno raggiunto la fase del contenzioso formale. Tutti i procedimenti di cui sopra sono descritti in maniera più approfondita di seguito.

a. Azione intentata da Prosisa e Risteel Corporation avente per oggetto il sistema spagnolo di sostegno per le energie rinnovabili (2015)

Nel 2015 la Commissione ha ricevuto due richieste di consultazioni a norma dell'articolo 26 del TCE, rispettivamente dalla società svizzera Prosisa AG e dalla società olandese Risteel Corporation BV. Il 7 ottobre 2015, conformemente agli articoli 4 e 7 del regolamento sulla responsabilità finanziaria, la Commissione ha informato il Parlamento europeo e il Consiglio.

Entrambe le società, che avevano effettuato investimenti nei settori del fotovoltaico e dell'eolico nonché nella produzione di energia rinnovabile da biomasse sul territorio spagnolo, contestavano la decisione della Spagna di modificare il sistema di sostegno per le energie rinnovabili. Parallelamente, le società hanno anche avviato procedimenti nei confronti della Spagna. In sostanza, sostenevano che la Commissione avesse violato il principio del trattamento giusto ed equo sancito dall'articolo 10 del

TCE intervenendo dinanzi ai tribunali arbitrali costituiti in conformità del TCE e argomentando che il TCE non si applicava ai rapporti esistenti tra uno Stato membro dell'UE e un investitore proveniente da un altro Stato membro dell'UE.

Il 1° dicembre 2015 si sono svolte le consultazioni tra gli investitori e la Commissione previste dall'articolo 26, paragrafo 1, del TCE. La Commissione ha chiarito che, a suo avviso, non esisteva alcuna base giuridica valida che permettesse alle società di intentare procedimenti nei confronti dell'Unione.

Le società in questione hanno quindi deciso di recedere dall'azione legale nei confronti dell'UE.

b. Azione intentata da Nord Stream 2 avente per oggetto la modifica della direttiva sul gas (2019)

Il 12 aprile 2019 Nord Stream 2 AG, una controllata di Gazprom costituita in Svizzera, ha inviato una lettera indirizzata alla Commissione per chiedere chiarimenti in merito all'applicazione del regime di deroghe di cui alla direttiva (UE) 2019/692, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE sul gas (la "direttiva di modifica della direttiva sul gas")¹. Nella lettera, Nord Stream 2 ha altresì segnalato alla Commissione una presunta violazione del TCE e chiesto all'UE di tentare di pervenire a una composizione amichevole a norma dell'articolo 26, paragrafo 1, del TCE. Il 13 maggio 2019, conformemente all'articolo 4 del regolamento sulla responsabilità finanziaria, il Consiglio e il Parlamento europeo sono stati informati di tali sviluppi.

Nord Stream 2 AG sosteneva di avere diritto, ai sensi della direttiva sul gas modificata, a una deroga dalle norme in materia di separazione, accesso di terzi e regolamentazione tariffaria previste dalla direttiva sul gas, dato che tale deroga le avrebbe permesso di recuperare l'investimento effettuato e che sarebbero così state rispettate le sue legittime aspettative. Secondo la società, l'inammissibilità alla deroga prevista dalla direttiva di modifica e la mancata adozione di altre misure volte a porla in una posizione equivalente avrebbero costituito una violazione dell'obbligo gravante sull'UE a norma del TCE, e segnatamente degli articoli 10 e 13 di tale trattato. Nord Stream 2 AG, essendo una società con sede e con importanti attività commerciali a Zugo, in Svizzera, sosteneva inoltre di dover essere considerata un investitore di una parte contraente ai sensi del TCE.

Il 25 giugno 2019 si sono svolte le consultazioni tra la Commissione e Nord Stream 2. La Commissione europea si è riservata di esprimere la propria posizione in merito alla possibilità che Nord Stream 2 avanzi pretese ai sensi del TCE in attesa che l'investitore fornisca prove concrete delle sue attività commerciali in Svizzera. Inoltre, ha comunicato all'investitore di ritenere che la direttiva (UE) 2019/692 sia non discriminatoria e in linea con gli obblighi internazionali previsti per l'UE ai sensi del TCE. Per quanto riguarda l'ammissibilità di Nord Stream 2 a una deroga, la Commissione ha ricordato le disposizioni di cui alla direttiva di modifica della direttiva sul gas, e in particolare il fatto che spetta alle autorità degli Stati membri decidere, caso per caso, se concedere una deroga in base alle norme nazionali di recepimento della direttiva.

La Commissione ha intrattenuto ulteriore corrispondenza con Nord Stream 2 l'8 luglio, il 26 luglio e il 6 agosto 2019. Il 25 luglio 2019 Nord Stream 2 ha presentato al Tribunale una domanda di annullamento della direttiva (UE) 2019/692 (causa T-526/19). Il 26 settembre 2019 Nord Stream 2 ha trasmesso la comunicazione di apertura di un procedimento arbitrale nei confronti dell'Unione ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 2, lettera c), e dell'articolo 26, paragrafo 4, lettera b), del TCE. Il 1° ottobre 2019, conformemente all'articolo 4 del regolamento sulla responsabilità finanziaria, la Commissione ha informato il Parlamento europeo e il Consiglio.

¹ Direttiva (UE) 2019/692 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che modifica la direttiva 2009/73/CE relativa a norme comuni per il mercato interno del gas naturale (GU L 117 del 3.5.2019, pag. 1).

Nella comunicazione di apertura del procedimento arbitrale, Nord Stream 2 AG sostiene che la direttiva (UE) 2019/692 (la "direttiva di modifica") e l'azione intrapresa dall'UE in relazione a tale direttiva violino gli obblighi gravanti sull'UE a norma del TCE, e in particolare dell'articolo 10, paragrafi 1 e 7, e dell'articolo 13 di tale trattato.

c. Azione intentata da investitori del Regno Unito, a nome di AS PNB Banka, avente per oggetto i requisiti regolamentari stabiliti dalla Banca centrale europea (2019)

Il 2 maggio 2019 la Commissione ha ricevuto una lettera, inviata ai sensi dell'articolo 26, paragrafo 1, del TCE da investitori russi (di nazionalità britannica) a nome della banca lettone AS PNB Banka, in relazione ad alcune decisioni della Banca centrale europea (BCE) che imponevano requisiti regolamentari alla banca e che avrebbero inciso sull'investimento degli investitori in questione in una centrale eolica in Lettonia, Winergy.

In particolare, gli investitori sostenevano che un progetto di decisione della BCE del 17 maggio 2019, che stabiliva i termini entro i quali AS PNB Banka avrebbe dovuto risolvere la sua esposizione a Winergy e rispettare talune soglie in materia di adeguatezza patrimoniale, avesse determinato la revoca dell'autorizzazione della banca e la privazione dei loro investimenti in Winergy. Gli investitori ritenevano che con le sue azioni l'Unione, assieme alla Lettonia, stesse minacciando la sussistenza e la sicurezza dei loro investimenti in Winergy, contravvenendo ai suoi obblighi di cui alla parte III del TCE.

Il 24 maggio 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio sono stati informati di tali argomentazioni.

Il 28 giugno 2019 la Commissione ha inviato una lettera indirizzata agli investitori nella quale argomentava che, essendo loro cittadini dell'UE, non erano legittimati ad avviare un procedimento nei confronti dell'UE ai sensi del TCE e raccomandava loro di recedere dall'azione legale.

4. Trasparenza nei procedimenti di risoluzione delle controversie investitore-Stato intentate nei confronti dell'Unione

La Commissione europea si impegna a garantire la massima trasparenza nei procedimenti di risoluzione delle controversie investitore-Stato intentate nei confronti dell'Unione. Negli ultimi anni la Commissione ha radicalmente riformato l'approccio dell'Unione alla risoluzione delle controversie in materia di investimenti attraverso una serie di iniziative, tra le quali figurano i negoziati sulle norme in materia di trasparenza che hanno portato all'adozione delle norme di trasparenza UNCITRAL nel 2013, nonché l'integrazione di tali norme nelle disposizioni riguardanti i sistemi giurisdizionali per gli investimenti di cui agli accordi bilaterali dell'UE con Canada, Singapore, Vietnam e Messico.

L'Unione ha anche partecipato ai negoziati della convenzione delle Nazioni Unite sulla trasparenza nell'arbitrato tra investitori e Stato basato sui trattati (la "convenzione delle Mauritius", New York, 2014), una convenzione delle Nazioni Unite che prescrive l'applicazione delle norme di trasparenza UNCITRAL agli oltre 3 000 accordi bilaterali in materia di investimenti. La Commissione aveva chiesto che le norme di trasparenza UNCITRAL fossero applicate al TCE per mezzo della convenzione delle Mauritius e, nel gennaio 2015, ha presentato una proposta di decisione del Consiglio che autorizzava la firma della convenzione delle Mauritius da parte dell'UE. Tuttavia, il Consiglio non si è ancora espresso a favore dell'adozione della proposta della Commissione, il che significa che al momento le norme di trasparenza non si applicano obbligatoriamente alle controversie avviate nell'ambito del TCE.

Ciò nonostante, la Commissione ha intrapreso iniziative volte a garantire la massima trasparenza possibile nelle azioni legali intentate dagli investitori che sono finora state sottoposte alla sua attenzione. Sul sito web della DG Commercio è stata pubblicata la corrispondenza più recente tra gli investitori e la Commissione (<https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute->

[settlement/investment-disputes/](#)). Se gli investitori decidono di sottoporre le controversie a un collegio arbitrale, la Commissione intende continuare ad applicare le norme comuni in materia di trasparenza, perseguendo un accordo con gli investitori per pubblicare le loro richieste e organizzando udienze pubbliche.
