



Bruselj, 19.7.2018
COM(2018) 547 final

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Zaščita naložb znotraj EU

I. Uvod

Spodbujanje in zaščita naložb v EU

Enotni trg Evropske unije je edinstveno območje naložbenih priložnosti. Ključni cilj *naložbenega načrta za Evropo*¹ je ustvariti predvidljivejše, stabilnejše in jasnejše zakonodajno okolje za spodbujanje naložb. V okviru tega področja dela je v *akcijskem načrtu za unijo kapitalskih trgov*² in njegovem *vmesnem pregledu*³ poudarjeno, da je stabilno poslovno okolje ključnega pomena za spodbujanje naložb znotraj Evropske unije. Komisija je zavezana ohranjanju in izboljšanju predvidljivega, stabilnega in jasnega zakonodajnega okolja ter učinkovitega uveljavljanja pravic vlagateljev. Namen tega sporočila je zagotoviti smernice v zvezi z veljavnimi pravili EU za obravnavanje čezmejnih naložb v EU.

Pravo EU, kot se je postopno razvilo skozi desetletja, vlagateljem zagotavlja visoko stopnjo zaščite, čeprav morda ne more rešiti vseh težav, s katerimi se vlagatelji srečujejo pri svojih dejavnostih. Pravo EU je bilo podlaga za razvoj enotnega trga kot območja, na katerem imajo vlagatelji pravico ustanoviti podjetje, vlagati v družbe, uvažati in izvažati blago ter opravljati čezmejne storitve ter jim je na voljo enaka in nediskriminatorna čezmejna obravnava. Vse naložbe temeljijo na prostem pretoku kapitala, Pogodba pa prepoveduje ukrepe, ki neupravičeno preprečujejo čezmejni pretok kapitala in čezmejna plačila ali odvrtaajo od njih.

Hkrati pravo EU omogoča, da se trgi zakonsko urejajo za uveljavljanje legitimnih javnih interesov, kot so javna varnost, javno zdravje, socialne pravice, varstvo potrošnikov ali ohranjanje okolja, kar lahko ima posledice tudi za naložbe. Javni organi EU in držav članic imajo dolžnost in odgovornost za zaščito naložb in zakonsko urejanje trgov. Zato lahko EU in države članice upravičeno sprejmejo ukrepe za zaščito teh interesov, kar lahko negativno vpliva na naložbe. Vendar lahko to storijo le v določenih okoliščinah in pod določenimi pogoji ter v skladu s pravom EU

Čezmejni vlagatelji v EU se lahko sklicujejo na pravice EU, ki se neposredno uporabljajo in prevladajo nad nacionalno zakonodajo. Nacionalni sodniki imajo posebno vlogo in odgovornost pri zaščiti naložb. Skupaj s Sodiščem Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Sodišče) morajo v okviru postopka predhodnega odločanja⁴ v popolni neodvisnosti zagotoviti polno uporabo prava EU in sodno varstvo pravic posameznikov v vseh državah članicah. Poleg tega so pravice čezmejnih vlagateljev v EU zaščitene tudi z več javnimi mehanizmi, katerih cilj je preprečevanje kršitev in reševanje težav, ki jih lahko imajo vlagatelji z

¹ https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan_sl.

² COM(2015) 468 final.

³ COM(2017) 292 final.

⁴ Člen 267 PDEU.

nacionalnimi organi.

V zadnjih desetletjih so vlade čezmejne naložbe spodbujale s sklenitvijo bilateralnih investicijskih pogodb. Te bilateralne investicijske pogodbe običajno vključujejo pravico do nacionalne obravnave in obravnave po načelu države z največjimi ugodnostmi, poštene in pravične obravnave, zaščite pred razlastitvijo in prostega prenosa sredstev. Vlagatelji lahko v zvezi s kršitvami navedenih določb vložijo tožbo pri sodiščih za arbitražno reševanje sporov med vlagatelji in državo. Podobne določbe so navedene v Pogodbi o energetski listini, večstranski investicijski pogodbi, katere pobudnica je bila EU z namenom, da bi spodbudila naložbe v energetski sektor⁵. EU je začela znatno reformo teh sporazumov v zunanjem okviru EU.

Nekatere države, s katerimi so države članice EU v preteklosti sklenile bilateralne investicijske pogodbe, so se od takrat pridružile EU. Zaradi pristopa so pravila materialnega prava iz bilateralnih investicijskih pogodb, kot se uporabljajo med državami članicami (v nadaljnjem besedilu: bilateralne investicijske pogodbe znotraj EU), postala vzporedni sistem pogodb ter se prekrivajo s pravili enotnega trga in s tem preprečujejo polno uporabo prava EU. To velja na primer, kadar se bilateralne investicijske pogodbe znotraj EU razlagajo tako, da so podlaga za dodelitev nezakonite državne pomoči, s čimer se kršijo enaki konkurenčni pogoji na enotnem trgu.

Bilateralne investicijske pogodbe znotraj EU zagotavljajo pravice samo vlagateljem iz ene od obeh zadevnih držav članic, kar je v nasprotju z načelom nediskriminacije med vlagatelji iz EU na enotnem trgu v skladu s pravom EU. Poleg tega z vzpostavitvijo alternativnega sistema za reševanje sporov onemogočajo uporabo nacionalnih sodnih postopkov, ki se nanašajo na nacionalne ukrepe in vključujejo pravo EU. Te postopke zaupajo zasebnim arbitrom, ki ob odsotnosti nepogrešljivega sodnega dialoga s Sodiščem ne morejo ustrezno uporabljati prava EU.

Zato je Evropska komisija dosledno menila, da so bilateralne investicijske pogodbe znotraj EU nezdržljive s pravom Unije. Komisija je z obrazloženimi mnenji z dne 23. septembra 2016 Avstriji, Nizozemski, Romuniji, Slovaški in Švedski poslala uradno zahtevo, naj prekinejo svoje bilateralne investicijske pogodbe znotraj EU.

Sodišče je v nedavno izdani predhodni odločbi v zvezi z zadevo Achmea⁶ potrdilo, da so klavzule za arbitražno reševanje sporov med vlagatelji in državo v bilateralnih investicijskih pogodbah znotraj EU nezakonite.

Komisija je po sodbi v zadevi Achmea okrepila dialog z vsemi državami članicami in jih pozvala, naj sprejmejo ukrepe za prekinitev bilateralnih investicijskih pogodb zaradi njihove

⁵ Pogodbo o energetski listini so podpisale EU, njene države članice in več tretjih držav.

⁶ Zadeva C-284/16, Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, točki 56 in 58.

nesporne nezdržljivosti s pravom EU. Komisija bo spremljala napredek na tem področju in se po potrebi lahko odloči, da nadaljuje postopke za ugotavljanje kršitev.

Po sodbi v zadevi Achmea lahko nezakonitost arbitraže med vlagatelji in državo znotraj EU privede do zaznave, da pravo EU ne zagotavlja ustreznih vsebinskih in postopkovnih zaščitnih ukrepov za vlagatelje znotraj EU. Vendar pravni sistem EU ščiti čezmejne vlagatelje na enotnem trgu in hkrati zagotavlja, da se ustrezno upoštevajo drugi legitimni interesi. Ko vlagatelji uveljavljajo eno od temeljnih svoboščin, uživajo zaščito, dodeljeno s: (i) pravili Pogodbe, ki določajo te svoboščine; (ii) Listino o temeljnih pravicah Evropske unije (v nadaljnjem besedilu: Listina); (iii) splošnimi načeli prava Unije in (iv) obsežno sektorsko zakonodajo, ki zajema področja, kot so finančne storitve, promet, energija, telekomunikacije, javna naročila, poklicne kvalifikacije, intelektualna lastnina ali pravo gospodarskih družb⁷

V tem sporočilu so med drugim navedeni najpomembnejši vsebinski in postopkovni standardi v pravu EU za obravnavo čezmejnih naložb v EU. Iz njega je razvidno, da pravo EU ščiti vse oblike čezmejnih naložb EU v njihovem celotnem življenjskem ciklu. Opozarja na obveznost držav članic, v skladu s katero morajo te zagotoviti, da nacionalni ukrepi, ki jih morda sprejmejo za zaščito legitimnih javnih interesov, neupravičeno ne omejujejo naložb. Vlagatelje opozarja na pravice EU, ki jih lahko uveljavljajo pred upravami in sodišči.

Sodba v zadevi Achmea in njene posledice

Sodišče je v sodbi v zadevi Achmea razsodilo, da klavzule za arbitražno reševanje sporov med vlagatelji in državo iz bilateralnih investicijskih pogodb znotraj EU ogrožajo sistem pravnih sredstev, ki ga zagotavljata Pogodbi EU, s čimer ogrožajo avtonomijo, učinkovitost, primarnost in neposredni učinek prava Unije ter načelo vzajemnega zaupanja med državami članicami. Uporaba takih klavzul ogroža postopek predhodnega odločanja iz člena 267 PDEU in ni v skladu z načelom lojalnega sodelovanja. To pomeni, da ni mogoče uporabiti nobenih klavzul za arbitražno reševanje sporov med vlagatelji in državo v bilateralnih investicijskih pogodbah znotraj EU in da arbitražno sodišče, vzpostavljeno na podlagi takih klavzul, nima pristojnosti zaradi neveljavnosti arbitražnega sporazuma. Zato morajo nacionalna sodišča razveljaviti vsako arbitražno odločbo, izdano na tej podlagi, in zavrniti njeno izvršitev. Države članice, ki so stranke v kakršni koli vlogi v nedokončanih zadevah, morajo prav tako ustrezno upoštevati vse posledice, ki izhajajo iz sodbe v zadevi Achmea. Poleg tega morajo v skladu z načelom pravne varnosti uradno prekiniti bilateralne investicijske pogodbe znotraj EU.

Kar zadeva odnose znotraj EU, je sodba v zadevi Achmea pomembna tudi za mehanizem arbitražnega reševanja sporov med vlagatelji in državo iz člena 26 Pogodbe o energetski

⁷ V tem sporočilu je navedenih nekaj primerov iz sektorske zakonodaje, vendar bi podrobna analiza take zakonodaje precej presegala njegovo vsebino.

listini. Ta določba, če se razlaga pravilno, ne zagotavlja klavzule o arbitražnem reševanju sporov med vlagatelji in državo, ki bi se uporabljala med vlagatelji iz ene in druge države članice EU. Zaradi primarnosti prava Unije je navedena klavzula, če se razlaga, kot da se uporablja znotraj EU, nezdržljiva s primarnim pravom EU in je ni mogoče uporabiti. Utemeljitev sodišča v sodbi v zadevi Achmea namreč enako velja za uporabo take klavzule znotraj EU, ki tako kot klavzule bilateralnih investicijskih pogodb znotraj EU omogoča, da se navedeni spori predložijo organu, ki ni del sodnega sistema EU. Dejstvo, da je EU tudi pogodbenica Pogodbe o energetski listini, ne vpliva na ta sklep: sodelovanje EU v tej pogodbi je ustvarilo le pravice in obveznosti med EU in tretjimi državami in ne vpliva na odnose med državami članicami EU.

Področje uporabe tega sporočila

To sporočilo se osredotoča na naložbe znotraj EU, zato se ne nanaša na naložbe vlagateljev iz EU v tretjih državah ali naložbe vlagateljev iz tretjih držav v EU⁸. Pravila Pogodbe o prostem pretoku se uporabljajo v primerih s čezmejnimi elementom ali takrat, ko je čezmejni pretok vsaj mogoč⁹. Vendar se lahko nekatere direktive in uredbe EU, v katerih so temeljne svoboščine opredeljene in nadalje razvite, uporabljajo tudi za povsem notranje primere, kar koristi vsem vlagateljem, vključno z nacionalnimi. To sporočilo se osredotoča na zaščito vlagateljev pred nacionalnimi ukrepi in ne pred ukrepi, ki jih sprejmejo institucije in organi EU.

Temeljne svoboščine in večina s tem povezane sekundarne zakonodaje EU se prek Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru (v nadaljnjem besedilu: Sporazum EGP), ki je del prava EU, vsebinsko nanašajo tudi na Islandijo, Lihtenštajn in Norveško¹⁰. Zato enotni trg večinoma vključuje te tri države¹¹.

⁸ Pogodba ščiti tudi pretok kapitala v tretje države in iz njih. Vendar lahko Svet na podlagi člena 64(3) PDEU soglasno sprejme ukrepe, ki pomenijo korak nazaj v zvezi z liberalizacijo pretoka kapitala v tretje države in iz njih. Poleg tega je Komisija v okviru skupne trgovinske politike 14. septembra 2017 predlagala evropski okvir za pregled neposrednih tujih naložb iz tretjih držav s strani držav članic zaradi varnosti ali javnega reda: predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi okvira za pregled neposrednih tujih naložb v Evropski uniji, COM(2017) 487 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM%3A2017%3A487%3AFIN>.

⁹ Zadeva C-67/08, Block, ECLI:EU:C:2009:92, točka 21; zadeva C-98/15, Berlington Hungary, ECLI:EU:C:2015:386, točka 28; združeni zadevi C-197/11 in C-203/11, Libert, ECLI:EU:C:2013:288, točka 34; združeni zadevi C-570/07 in C-571/07, Blanco Pérez in Chao Gómez, ECLI:EU:C:2010:300, točka 40; združeni zadevi C-51/96 in C-191/97, Deliège, ECLI:EU:C:2000:199, točka 58.

¹⁰ Sodišče je pojasnilo, da se temeljne svoboščine za zaščito naložb ob upoštevanju cilja Sporazuma EGP, da se njegove določbe, ki so po vsebini enake določbam iz zakonodaje EU, razlagajo in uporabljajo enotno, smiselno uporabljajo za naložbe med EU in navedenimi državami Efte. Glej zadevo C-476/10, Pepic, ECLI:EU:C:2011:422, točke 33–35, in zadevo C-72/09, Établissements Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645, točke 20–22.

¹¹ Zadeva C-452/01, Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493, točka 29.

II. Pravo EU ščiti vse čezmejne naložbe EU skozi njihov celotni življenjski cikel

Naložbe na enotnem trgu so lahko v številnih različnih oblikah, kar izraža večplastno gospodarsko realnost. Pravo EU zajema in ščiti vse oblike naložb. Vsaka gospodarska dejavnost namreč spada na področje uporabe vsaj ene od temeljnih svoboščin¹², temeljne svoboščine pa se uporabljajo tudi, če cilj dejavnosti ni ustvarjanje dobička¹³.

V nasprotju z mednarodnim naložbenim pravom se v pravu EU v okviru enotnega trga običajno ne uporabljata izraza „naložba“ in „vlagatelj“, gospodarski subjekti pa se navadno imenujejo „državljeni“ (fizične osebe ali družbe)¹⁴ oziroma „rezidenti“ ali „nerezidenti“.

Pravo EU zlasti zajema in ščiti naložbe, ki pomenijo pretok kapitala in ustanavljanje. Ta izraza se nanašata na:

- dejanja vlaganja v družbe, njihovega prevzema in ustanavljanja;
- pravico do pridobitve, uporabe ali prodaje nepremičnin;
- odkup delnic in obveznic, s katerimi se trguje na borzi in ki na njej kotirajo;
- prejem dividend in obresti;
- dajanje kreditov v okviru poslovne dejavnosti (vključno s potrošniškimi krediti);
- pridobitev enot premoženja naložbenega sklada; hipoteke, volila in posojila itd.¹⁵, in
- pridobitev patentov, znamk in drugih pravic intelektualne lastnine¹⁶.

Pravo EU ščiti dostop do trga, delovanje na trgu in umik s trga.

(i) Dostop do trga

Ustvarjanje nove gospodarske dejavnosti ščitijo zlasti svoboščine trga EU. Te so: pravica vlagateljev, da prenesejo kapital v druge države članice (člen 63 PDEU), vključno s finančnim in fizičnim kapitalom (kot so stroji, tovarne ali drugi proizvodni dejavniki), in pravica do ustanavljanja v drugih državah članicah, vzpostavitve agencij, podružnic ali hčerinskih družb (člen 49 PDEU)¹⁷. Sekundarna zakonodaja določa omejitve sistemov dovoljenj, ki jih lahko uvedejo države članice¹⁸, in prepoveduje nekatere vrste zahtev¹⁹.

¹² Zadeva C-452/04, Fidium-Finanz, ECLI:EU:C:2006:631, točka 32.

¹³ Zadeva C-281/06, Jundt, ECLI:EU:C:2007:816, točka 33.

¹⁴ Vsaka pravna oseba, ki je ustanovljena v skladu s pravom družb, veljavnim v državi članici, je pravna oseba na podlagi člena 54 PDEU in tako uživa temeljne svoboščine iz Pogodbe (glej na primer zadevo C-6/16, Eqiom, ECLI:EU:C:2017:641, točki 48 in 49).

¹⁵ V skladu z ustaljeno sodno prakso se lahko za opredelitev pretoka kapitala uporabi Direktiva 88/361/EGS, skupaj s priloženo nomenklaturo, glej zadevo C-483/99, Komisija proti Franciji, ECLI:EU:C:2002:327 točka 36; združene zadeve od C-578/10 do C-580/10, Van Putten, ECLI:EU:C:2012:246, točke od 28 do 36.

¹⁶ Zadeva C-255/97, Pfeiffer, ECLI:EU:C:1999:240.

¹⁷ Naložbe v družbo so lahko v obliki nadzora (neposredna naložba) ali zaradi dobička, brez namena nadzorovati ali vplivati na odločitve (portfeljske naložbe).

¹⁸ Glej na primer člene od 5 do 13 Direktive 2006/123/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2006 o storitvah na notranjem trgu (UL L 376, 27.12.2006, str. 36) (v nadaljnjem besedilu:

„Ustanavljanje“ pomeni zlasti začetek opravljanja in opravljanje dejavnosti z namenom stalnega in trajnega sodelovanja v gospodarskem življenju države članice, ki ni država izvora²⁰.

Za vlagatelje, ki so pripravljeni čezmejno vlagati v EU, je dostop do javnih naročil pomemben element evropskega naložbenega ekosistema, v katerem se zagotavljajo enake možnosti dostopa do trga. Za nekatere vrste razpisov veljajo usklajena pravila o javnem naročanju²¹. Poleg tega pravo EU določa, da se čezmejno zanimive javne koncesije in javni razpisi dodelijo z odprtim in nediskriminatornim postopkom, ki temelji na objektivnih, nediskriminatornih in sorazmernih merilih²².

Primer 1 – Sredstva za izvajanje učinkovite konkurence za nove udeležence iz drugih držav članic

Zadeva C-442/02 – Caixa Bank

Francija je bankam prepovedala obrestovanje tekočih računov. Sodišče je ugotovilo, da taka prepoved za družbe iz držav članic razen Francije pomeni resno oviro, ki vpliva na njihov dejanski dostop do francoskega trga. Navedena prepoved je kreditnim institucijam, ki so podružnice tuje družbe, otežila zbiranje kapitala od javnosti, in jim odvzela možnost, da bi učinkoviteje konkurirale kreditnim institucijam, ki tradicionalno poslujejo na domačem trgu, kjer imajo sedež.

Prepoved obrestovanja tekočih računov je bila namenjena podpiranju legitimnega javnega interesa, kot je spodbujanje srednje- in dolgoročnega varčevanja, in je tako presejala tisto, kar je bilo potrebno za doseg navedenega cilja. Zato je Sodišče menilo, da krši pravico do ustanavljanja.

(ii) Poslovanje na trgu

direktiva o storitvah).

¹⁹ Na podlagi člena 14 direktive o storitvah so na primer prepovedani ekonomski preizkusi.

²⁰ Zadeva C-221/89, Factortame, ECLI:EU:C:1991:320, točka 20.

²¹ Direktiva 2014/24/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju in razveljavitvi Direktive 2004/18/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 65); Direktiva 2014/25/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o javnem naročanju naročnikov, ki opravljajo dejavnosti v vodnem, energetskem in prometnem sektorju ter sektorju poštnih storitev, ter o razveljavitvi Direktive 2004/17/ES (UL L 94, 28.3.2014, str. 243); Direktiva 2014/23/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. februarja 2014 o podeljevanju koncesijskih pogodb (UL L 94, 28.3.2014, str. 1); Direktiva Sveta 89/665/EGS z dne 21. decembra 1989 o usklajevanju zakonov in drugih predpisov o uporabi revizijskih postopkov oddaje javnih naročil za preskrbo in javnih naročil za gradnje (UL L 395, 30.12.1989, str. 33), kakor je bila pozneje spremenjena.

²² Zadeva C-458/03, Parking Brixen, ECLI:EU:C:2005:605, točka 72; zadeva C-380/05, Centro Europa 7, ECLI:EU:C:2008:59, točka 120; združeni zadevi C-458/14 in C-67/15, Promoiimpresa, ECLI:EU:C:2016:558, točki 64 in 65.

Ko vlagatelj iz EU začne poslovati v drugi državi članici ali izvede drugo vrsto naložbe, še naprej velja pravo EU, kot ga razlaga Sodišče Evropske unije. Na splošno jih ščiti pred javnimi ukrepi, ki bi vlagateljem odvzeli pravico do razpolaganja z njihovim premoženjem ali omejili poslovno dejavnost, ki jo izvajajo, tudi če taki ukrepi enako veljajo za nacionalne gospodarske subjekte²³.

Vlagatelj lahko ustanovi družbo v državi članici po svoji izbiri, sekundarno enoto pa ustanovi v drugi državi članici, ne glede na to, kje naj bi potekalo glavno ali celotno poslovanje²⁴. Države članice morajo priznati družbe, veljavno ustanovljene v skladu z zakonodajo druge države članice, zlasti v zvezi s pravno sposobnostjo družbe, da začne postopek v pravnem sporu²⁵.

Če se želi evropska družba preseliti in preoblikovati v družbo, ki jo ureja zakonodaja druge države članice, ima pravico do svobode ustanavljanja. V zvezi s tem država članica izvora ne sme omejevati preselitve in preoblikovanja, razen če to stori iz nujnih razlogov v javnem interesu in sorazmerno²⁶. Obvezna likvidacija družbe v državi izvora kot predpogoj za njen prenos v drugo državo članico je na primer nesorazmerna in zato v nasprotju s pravom EU²⁷. Države članice lahko prevare preprečijo ali sankcionirajo v skladu s pravom EU. Vendar ustanovitev statutarnega ali dejanskega sedeža družbe v drugi državi članici z namenom uporabe ugodnejše zakonodaje sama po sebi ni zloraba²⁸.

Komisija je pred kratkim predlagala okvir, ki družbam olajša delovanje na enotnem trgu, tudi kadar čezmejno rastejo in se prestrukturirajo, da se prilagodijo spremenljivim tržnim razmeram²⁹. Pobuda vključuje skupne postopke EU za čezmejno preoblikovanje in delitve ter posodablja veljavna pravila o čezmejnih združitvah. V skladu s sodno prakso določa stroge zaščitne ukrepe za zaščito legitimnih pravic in interesov zaposlenih, delničarjev in upnikov ter za preprečitev uporabe teh postopkov za vzpostavitev umetnih ureditev, katerih cilj bi bil zlasti pridobiti neupravičene davčne ugodnosti.

Družba EU, ki v drugi državi članici ne želi ustanoviti sedeža, ampak začasno opravljati storitve, ima pravico, da se v državi članici gostiteljici opremlja s potrebno infrastrukturo³⁰. Države članice opravljanja storitev na svojem ozemlju ne smejo pogojevati z izpolnjevanjem

²³ Združeni zadevi C-52/16 in C-113/16, SEGRO, ECLI:EU:C:2018:157, točka 65; zadeva C-179/14, Komisija proti Madžarski, ECLI:EU:C:2016:108.

²⁴ Zadeva C-212/97, Centros, ECLI:EU:C:1999:126; zadeva C-167/01, Inspire Art, ECLI:EU:C:2003:512, točka 105.

²⁵ Zadeva C-208/00, Überseering, ECLI:EU:C:2002:632, točka 9.

²⁶ Zadeva C-210/06, Cartesio, ECLI:EU:C:2008:723, točka 113.

²⁷ Zadeva C-106/16, Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, točka 65.

²⁸ Zadeva C-106/16, Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, točka 62.

²⁹ Glej Komisijin predlog direktive Evropskega parlamenta in Sveta o spremembi Direktive (EU) 2017/1132 glede čezmejnih preoblikovanj, združitvev in delitev: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A241%3AFIN>.

³⁰ Zadeva C-55/94, Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, točka 27.

vseh pogojev, ki se zahtevajo za ustanovitev, zaradi česar bi bila svoboda opravljanja storitev neučinkovita³¹. To na primer velja za poklicne kvalifikacije³², socialne prejemke za zaposlene³³, operativne licence³⁴, obveznosti celovitega poročanja za ponudnike storitev³⁵ ali celovite obveznosti prevoda spremne dokumentacije³⁶.

Poleg tega so vlagatelji, ki se ukvarjajo s proizvodnjo, prav tako zaščiteni, saj se lahko z blagom, ki je zakonito prisotno na trgu ene države članice, zaradi prostega pretoka blaga načeloma prosto trguje na enotnem trgu³⁷. Z več pravili EU so se uskladile pomembne zadeve in določili mehanizmi, s katerimi bi načelo vzajemnega priznavanja držav članic za prosti pretok blaga postalo uporabno v praksi³⁸.

Vlagatelji lahko pri čezmejnih naložbah v državi gostiteljici tudi najamejo delovno silo³⁹. Delavci EU imajo enako pravico do prostega gibanja (člen 45 PDEU). Za ponudnike, ki začasno ponujajo svoje storitve v drugi državi članici, država članica gostiteljica ne more neupravičeno ali nesorazmerno omejiti gibanja osebja, vključno z delavci iz tretjih držav, na primer z obveznostjo pridobitve delovnega dovoljenja⁴⁰. Da bi se uskladilo prosto gibanje na enotnem trgu in varstvo delavcev, se delovno pravo države gostiteljice uporablja za napotene delavce v zvezi s tistimi zadevami, navedenimi v Direktivi 96/71/ES o napoteni delavci⁴¹.

Pravo EU v zvezi z enotnim trgovim zajema tudi davčna pravila, ki so ključnega pomena za vlagatelje. DDV, trošarine in obdavčitev energije na primer urejajo direktive EU. Poleg tega morajo države članice, tudi če neposredna obdavčitev ob trenutnem stanju prava EU spada na področje njihove pristojnosti, to pristojnost kljub temu izvajati v skladu s pravom EU, vključno s temeljnimi svoboščinami⁴². Poleg tega sekundarna zakonodaja EU določa tudi nekatere omejitve za to nacionalno pristojnost. Dobiček, ki ga odvisna družba distribuira svoji matični družbi, je z direktivo o matičnih in odvisnih družbah⁴³ zaradi zagotavljanja fiskalne

³¹ Zadeva C-76/90, Säger, ECLI:EU:C:1991:331, točka 13.

³² Zadeva C-342/14, X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827; zadeva C-76/90, Säger, ECLI:EU:C:1991:331, točka 21.

³³ Zadeva C-272/94, Guiot, ECLI:EU:C:1996:147, točki 14 in 15.

³⁴ Zadeva C-496/01, Komisija proti Franciji, ECLI:EU:C:2004:137, točka 65.

³⁵ Zadeva C-577/10, Komisija proti Belgiji („Limosa“), ECLI:EU:C:2012:814, točka 47; zadeva C-490/04, Komisija proti Nemčiji, ECLI:EU:C:2007:430, točka 89.

³⁶ Zadeva C-490/04, Komisija proti Nemčiji, ECLI:EU:C:2007:430, točki 68 in 69.

³⁷ Člena 28 in 29 PDEU.

³⁸ Glej zlasti sporočilo Komisije z naslovom „Blagovni sveženj: Krepitev zaupanja v enotni trg“ z dne 19. decembra 2017 (COM(2017) 787 final).

³⁹ Zadeva C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, točka 52.

⁴⁰ Zadeva C-113/89, Rush Portuguesa, ECLI:EU:C:1990:142, točka 12.

⁴¹ Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 96/71/ES z dne 16. decembra 1996 o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev (UL L 18, 21.1.1997, str. 1). Glej tudi Direktivo 2014/67/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o izvrševanju Direktive 96/71/ES o napotitvi delavcev na delo v okviru opravljanja storitev in spremembi Uredbe (EU) št. 1024/2012 o upravnem sodelovanju prek informacijskega sistema za notranji trg (uredba IMI) (UL L 159, 28.5.2014, str. 11).

⁴² Zadeva C-319/02, Manninen, ECLI:EU:C:2004:484, točka 19.

⁴³ Člen 5 Direktive Sveta 2011/96/EU z dne 30. novembra 2011 o skupnem sistemu obdavčitve matičnih družb

nevtralnosti na primer oproščen davčnega odtegljaja. Zato države članice ne morejo enostransko uvajati omejevalnih ukrepov in pravice do oprostitve plačila davka, odtegnjenega pri viru, določene v členu 5(1) navedene direktive, vezati na različne pogoje⁴⁴.

Primer 2 – Pokojninski skladi s sedežem v drugih državah članicah imajo pravico do enake davčne obravnave kot domači pokojninski skladi

Zadeva C-493/09, Komisija proti Portugalski

V skladu s portugalsko zakonodajo so bile dividende, ki so jih prejeli portugalski pokojninski skladi, oproščene davka, če so jih zadevni skladi obdržali vsaj eno leto; nasprotno pa je bila na dividende, izplačane pokojninskim skladom s sedežem v drugih državah članicah, za dobičke, ustvarjene na portugalskem ozemlju, uvedena odtegnitev davka pri viru (načeloma v višini 20 %). Sodišče je potrdilo, da je zakonodaja Portugalske v nasprotju s prostim pretokom kapitala iz Pogodbe. Menilo je, da Portugalska ni upravičila diskriminatorne obravnave dividend, izplačanih pokojninskim skladom s sedežem v drugih državah članicah. Poleg tega dejstvo, da nerezidenčni pokojninski skladi v nobenih okoliščinah ne morejo biti upravičeni do oprostitve, ki velja za pokojninske sklade s sedežem na Portugalskem, ni sorazmerno ob upoštevanju težav, na katere se sklicuje Portugalska in ki se nanašajo na pridobivanje upoštevni informacij in izterjavo davčnih dolgov.

(iii) Umik s trga

Pravice vlagateljev v skladu s pravom EU vključujejo svobodo opredelitve narave in obsega njihove gospodarske dejavnosti. Zato je Sodišče priznalo tudi pravico gospodarskih subjektov, da opredelijo velikost svoje naložbe, in svobodo, da nato zmanjšajo obseg svoje dejavnosti ali pa se ji odpovejo⁴⁵. Taka svoboda se lahko omeji le iz ustrezno utemeljenih razlogov in sorazmerno.

III. Pravo EU vlagatelje ščiti pred neupravičenimi omejitvami

Omejitve naložb se lahko izvajajo v številnih oblikah. Te vključujejo:

- prepoved pridobitve deležev v kapitalu družbe v drugi državi članici⁴⁶,

in odvisnih družb iz različnih držav članic (UL L 345, 29.12.2011, str. 8), kakor je bila spremenjena.

⁴⁴ Združeni zadevi C-504/16 in 613/16, Deister Holding, ECLI:EU:C:2017:1009, točki 51 in 52.

⁴⁵ Zadeva C-201/15, AGET Iraklis, ECLI:EU:C:2016:972, točka 53.

⁴⁶ Zadeva C-148/91, Veronica, ECLI:EU:C:1993:45, točka 8 in naslednje.

- prepoved prodaje deležev v sistemu za distribucijo električne energije ali plina zasebnim vlagateljem (tj. prepoved privatizacije),
- prepoved pokojninskim skladom, da več kot 5 % svojih sredstev vložijo v tujini⁴⁷,
- pravila o obveznem depozitu vrednostnih papirjev, ki so bili izdani ali se plačajo v tujini pri pooblašteni banki ali tuji banki, ki jo izbere pooblaščen bank⁴⁸,
- posebne pravice, ki jih države članice pridobijo v nekaterih podjetjih po njihovi privatizaciji („zlate delnice“)⁴⁹, in
- sisteme predhodne odobritve za naložbe v nepremičnine (npr. v kmetijska zemljišča)⁵⁰.

Vendar morajo javni organi pri omejevanju pravic vlagateljev iz EU upoštevati omejitve iz prava EU.

1. Diskriminacija in nacionalne omejitve pravic vlagateljev so načeloma prepovedane

V skladu s Pogodbo so diskriminacija na podlagi državljanstva in druge oblike diskriminacije načeloma prepovedane in zakonite le v izjemnih okoliščinah. Ta prepoved zajema posredno diskriminacijo in zato vključuje ukrepe, pri katerih se uporabljajo merila, ki se zdijo nevtralna, v praksi pa vodijo do izida, enakega diskriminaciji⁵¹.

Zakonodajalec EU je na nekaterih področjih, ki so izčrpno ali delno harmonizirana, popolnoma prepovedal vsakršno neposredno ali posredno obliko diskriminacije na podlagi državljanstva, na primer v direktivi o storitvah ali v direktivah za telekomunikacijski sektor⁵².

Pogodba določa tudi, da je poleg diskriminacije omejitev tudi vsak ukrep, ki velja brez razlikovanja⁵³ in lahko prepoveduje izvajanje ali zmanjša privlačnost izvajanja ene od temeljnih svoboščin ali od tega odvrta, pa čeprav posredno in potencialno.

Taka omejitev je prepovedana, če ni ustrezno utemeljena ter v skladu s splošnimi načeli prava

⁴⁷ Zadeva C-271/09, Komisija proti Poljski, ECLI:EU:C:2011:855, točka 51 (omejitve za pokojninske sklade).

⁴⁸ Zadeva C-157/85, Brugnoli, ECLI:EU:C:1986:258, točka 21.

⁴⁹ Ti ukrepi so se začeli po „Sporočilu Komisije o nekaterih pravnih vidikih, povezanih z naložbami znotraj EU“, 19. julij 1997: [http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719\(03\)&from=en](http://eurlex.europa.eu/legalcontent/DE/TXT/HTML/?uri=CELEX:31997Y0719(03)&from=en).

⁵⁰ Razlagalno sporočilo Komisije o pridobivanju kmetijskih zemljišč in pravu Evropske unije: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2017%3A350%3ATOC>.

⁵¹ Zadeva C-83/14, CHEZ Bulgaria, ECLI:EU:C:2015:480, točka 94. Diskriminacija ne predpostavlja, da so samo državljani privilegirani ali da so samo tujci v slabšem položaju (zadeva C-388/01, Komisija proti Italiji, ECLI:EU:C:2003:30, točka 14).

⁵² Direktiva 2002/20/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o odobritvi elektronskih komunikacijskih omrežij in storitev (Direktiva o odobritvi) (UL L 108, 24.4.2002, str. 21), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 (UL L 337, 18.12.2009, str. 37); Direktiva 2002/21/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. marca 2002 o skupnem regulativnem okviru za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (okvirna direktiva) (UL L 108, 24.4.2002, str. 33), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/140/ES; Direktiva Komisije 2002/77/ES z dne 16. septembra 2002 o konkurenci na trgih za elektronska komunikacijska omrežja in storitve (UL L 249, 17.9.2002, str. 21).

⁵³ Tj. se enako uporablja za državljane in tujce.

EU in temeljnimi pravicami⁵⁴, tudi če je majhna ali manj pomembna⁵⁵, pa tudi, če jo sprejme matična država članica vlagatelja⁵⁶. Ta prepoved se nanaša zlasti na nacionalne zakone, druge splošno veljavne ukrepe in posamezne upravne odločitve.

Primer 3 – Tudi obveznost priglasitve za vlagatelje lahko pomeni nezakonito omejitev

Zadeva C-577/10 – Komisija proti Belgiji („Limosa“)

Ponudniki storitev iz tujine morajo na podlagi belgijske zakonodaje pristojnim nacionalnim organom poslati predhodno prijavo, v kateri podrobno opišejo svojo dejavnost v Belgiji. Komisija je to zakonodajo izpodbijala, kar zadeva njeno uporabo za samozaposlene ponudnike storitev.

Sodišče je menilo, da je tožba utemeljena. Najprej je menilo, da zadevni ukrep pomeni omejitev svobode opravljanja storitev. Sprejelo je trditev Belgije, da je varstvo delavcev v legitimnem javnem interesu. Vendar je razsodilo, da Belgija ni dovolj prepričljivo pojasnila, zakaj je predložitev teh zelo podrobnih podatkov nujna za doseganje ciljev v splošnem interesu, ki jih uveljavlja, in zakaj obveznost predhodne predložitve teh podatkov ne presega tega, kar je nujno za doseg te ciljev, čeprav bi to morala storiti. Sodišče je v navedenem okviru opozorilo, da je vsaka domneva zlorabe s strani tujih gospodarskih subjektov nezdržljiva s Pogodbo.

2. Nacionalne omejitve morajo biti upravičene

Tržne svoboščine in temeljne pravice niso absolutne, ampak jih morajo javni organi uravnotežiti z drugimi cilji javne politike.

a. Nekatere omejitve ne morejo nikoli biti upravičene

Nekatere vrste omejitev so same po sebi nezdržljive s Pogodbo, na primer pogoji vzajemnosti nasproti drugim državam članicam⁵⁷ ali domneva goljufije v zvezi s tujci⁵⁸.

Poleg tega je zakonodajalec EU v celoti prepovedal nekatere resne vrste omejitev („črni seznam“ iz člena 14 direktive o storitvah na primer prepoveduje obveznost glede primarnega sedeža)⁵⁹.

Poleg tega pravila EU za zadeve, ki niso v celoti harmonizirane, zmanjšujejo diskrecijsko

⁵⁴ Zadeva C-492/14, Essent Belgium, ECLI:EU:C:2016:732, točki 96 in 97.

⁵⁵ Zadeva C-315/13, De Clercq, ECLI:EU:C:2014:2408, točka 61.

⁵⁶ Zadeva C-384/93, Alpine Investments, ECLI:EU:C:1995:126, točke od 29 do 31.

⁵⁷ Zadeva C-5/94, Hedley Lomas, ECLI:EU:C:1996:205, točki 19 in 20; zadeva C-266/03, Komisija proti Luksemburgu, ECLI:EU:C:2005:341, točka 35.

⁵⁸ Zadeva C-577/10, Komisija proti Belgiji („Limosa“), ECLI:EU:C:2012:814, točka 53; zadeva C-106/16, Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, točka 63.

⁵⁹ Zadeva C-593/13, Rina Services, ECLI:EU:C:2015:399; zadeva C-179/14, Komisija proti Madžarski, ECLI:EU:C:2016:108, točka 47.

pravico EU ali nacionalnih organov, na primer z določitvijo meril za skrbno oceno kvalificiranih deležev v finančnih institucijah⁶⁰.

b. Nekatere omejitve se lahko upravičijo z legitimnimi javnimi cilji

Pravo EU omogoča omejitve temeljnih svoboščin, če so upravičene s cilji, ki so izrecno navedeni v Pogodbi. S členom 52 Pogodbe so na primer dovoljene omejitve svobode ustanavljanja in svobodnega opravljanja storitev zaradi javnega reda, javne varnosti in javnega zdravja.

Omejitve, ki ne diskriminirajo na podlagi državljanstva, so lahko upravičene tudi z nujnimi razlogi v javnem interesu, kot je priznано v sodni praksi Sodišča. Mednje spadajo:

- varstvo okolja⁶¹,
- doslednost davčnega sistema⁶²,
- boj proti davčnim utajam⁶³,
- ohranitev prebivalstva na kmetijskem območju in boj proti pretiranim špekulacijam z zemljišči⁶⁴,
- načrtovanje uporabe zemljišč (npr. omejitve glede sekundarnih prebivališč)⁶⁵,
- varstvo potrošnikov⁶⁶,
- varstvo delavcev⁶⁷ ter
- varstvo upnikov in manjšinskih delavcev⁶⁸.

Seznam nujnih razlogov v javnem interesu se je spreminjal v skladu s sodno prakso Sodišča, ki je priznala nenehno spreminjajoče se interese naših družb. Vendar pravo EU za nacionalne ukrepe ne dovoljuje omejevanja temeljnih svoboščin iz upravnih ali izključno gospodarskih razlogov⁶⁹. Poleg tega je treba legitimne javne interese, priznane v Pogodbi in sodni praksi, razlagati strogo⁷⁰.

⁶⁰ Direktiva 2013/36/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 26. junija 2013 o dostopu do dejavnosti kreditnih institucij in bonitetnem nadzoru kreditnih institucij in investicijskih podjetij, spremembi Direktive 2002/87/ES in razveljavitvi direktiv 2006/48/ES in 2006/49/ES (CRD IV) (UL L 176, 27.6.2013, str. 338); Direktiva 2014/65/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. maja 2014 o trgih finančnih instrumentov ter spremembi Direktive 2002/92/ES in Direktive 2011/61/EU (MiFID II) (UL L 173, 12.6.2014, str. 349); Direktiva 2009/138/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 25. novembra 2009 o začetku opravljanja in opravljanju dejavnosti zavarovanja in pozavarovanja (Solventnost II) (UL L 335, 17.12.2009, str. 1).

⁶¹ Zadeva C-400/08, Komisija proti Španiji („nakupovalna središča v Kataloniji“), ECLI:EU:C:2011:172, točka 74. Glej tudi člen 3(3) PEU ter člena 11 in 191 PDEU.

⁶² Zadeva C-204/90, Bachmann, ECLI:EU:C:1992:35, točka 28.

⁶³ Zadeva C-72/09, Etablissements Rimbaud, ECLI:EU:C:2010:645, točka 33 in naslednje.

⁶⁴ Zadeva C-370/05, Festersen, ECLI:EU:C:2007:59, točka 27.

⁶⁵ Zadeva C-213/04, Ewald Burtscher proti Josefu Staudererju, ECLI:EU:C:2005:731, točka 46.

⁶⁶ Zadeva C-342/14, X-Steuerberatungsgesellschaft, ECLI:EU:C:2015:827, točka 53.

⁶⁷ Zadeva C-341/05, Laval, ECLI:EU:C:2007:809, točka 103.

⁶⁸ Zadeva C-106/16, Polbud, ECLI:EU:C:2017:804, točka 53.

⁶⁹ Zadeva C-367/98, Komisija proti Portugalski, ECLI:EU:C:2002:326, točka 52; zadeva C-174/04, Komisija proti Italiji, ECLI:EU:C:2005:350, točka 37.

⁷⁰ Glej med drugim združeni zadevi [C-52/16](#) in C-113/16, SEGRO in Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, točka 96.

3. Vse omejitve morajo biti v skladu s splošnimi načeli prava EU (sorazmernost, pravna varnost in legitimna pričakovanja)

Vsak nacionalni ukrep, ki ga država članica sprejme na področju uporabe prava EU in vpliva na pravice vlagateljev iz EU, mora biti v skladu z veljavnimi splošnimi načeli prava EU, ki so morda dodatno opredeljena v zakonodaji EU⁷¹.

Prvič, nacionalne omejitve morajo biti sorazmerne, kar pomeni, da so omejevalne določbe primerne za doseganje zastavljenega cilja, vključno z dejstvom, da morajo dosledno in sistematično služiti legitimnemu javnemu cilju⁷². Ne bi smele presegati tistega, kar je potrebno za doseganje javnega interesa⁷³. Poleg tega omejevalni ukrep ni sorazmeren, če obstaja možen nadomesten ukrep, ki bi lahko sledil zadevnemu javnemu interesu na način, ki je manj omejevalen za prosti pretok⁷⁴.

V praksi ima načelo sorazmernosti osrednjo vlogo. Sodišče temeljito preverja sorazmernost nacionalnih ukrepov, ki omejujejo temeljne svoboščine. Pri ocenjevanju sorazmernosti je treba upoštevati vse dejanske in pravne okoliščine primera. Nacionalni organi morajo dokazati, da je njihova zakonodaja skladna z načelom sorazmernosti. V zvezi s tem je treba razloge, na katere se lahko države članice sklicujejo pri utemeljitvi, podpreti z ustreznimi dokazi ali analizo ustreznosti in sorazmernosti omejevalnega ukrepa⁷⁵.

Primer 4 – Posredna razlastitev kot nesorazmerna omejitev prostega pretoka kapitala

Združeni zadevi C-52/16 in C-113/16 – SEGRO in Horváth

Madžarska družba (v lasti fizičnih oseb, ki prebivajo v Nemčiji) in avstrijski državljan sta pred 30. aprilom 2014 pridobila pravice užitka na kmetijskih zemljiščih na Madžarskem, ki so bile vpisane v zemljiško knjigo. S spremembo ustreznega madžarskega zakona leta 2013 so se izbrisale vse pravice užitka na ornih zemljiščih, razen če je bilo mogoče dokazati, da so bile ustanovljene med družinskimi člani. Zato so bile pravice zadevnih tujcev iz EU izbrisane iz zemljiške knjige.

Sodišče je razsodilo, da so navedene spremembe zakona iz leta 2013 omejile prosti pretok kapitala, saj so tožečim strankam odvzele uživanje premoženja, v katero so naložili kapital, in da so bile diskriminatorne, saj so bile dejansko usmerjene v tujce. Ukrepi niso bili primerni za uresničitev legitimnih ciljev javne politike (npr. ohranjanje kmetijskih skupnosti, sposobnih preživetja), poleg

⁷¹ V zvezi s tem glej zadevo C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, točka 57 in naslednje. V zvezi s tem glej tudi zadevo C-195/12, Industrie du bois, ECLI:EU:C:2013:598.

⁷² Zadeva C-243/01, Gambelli, ECLI:EU:C:2003:597, točka 67; Zadeva C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, točka 55 in tam navedena sodna praksa.

⁷³ Združeni zadevi [C-52/16](#) in C-113/16, SEGRO in Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, točka 76.

⁷⁴ Zadeva C-452/01, Ospelt, ECLI:EU:C:2003:493, točka 41.

⁷⁵ Zadeva C-333/14, Scotch Whisky, ECLI:EU:C:2015:845, točka 53; združeni zadevi C-52/16 in C-113/16, SEGRO in Horváth, ECLI:EU:C:2018:157, točka 85.

tega pa so presegali tisto, kar je bilo potrebno, in bi jih bilo mogoče nadomestiti z manj omejevalnimi sredstvi.

Drugič, pravna varnost je splošno načelo prava EU, ki je pomembno tudi za vlagatelje. Zahteva, da so pravila EU ali nacionalna pravila jasna in natančna ter da so njihovi učinki predvidljivi, zlasti če lahko imajo neugodne posledice za posameznike in podjetja⁷⁶. Navedeno zahtevo je treba izvajati toliko strožje, če bi pravila lahko imela negativne posledice za posameznike in podjetja⁷⁷ ali če bi lahko imela finančne posledice za zadevne osebe⁷⁸. Kadar javni organi ukrepajo znotraj področja uporabe prava EU, morajo svojo diskrecijsko pravico izvajati na podlagi objektivnih, nediskriminatornih ter dovolj podrobnih in jasnih meril, ki so znana vnaprej⁷⁹.

Poleg tega pravna varnost vključuje tudi varstvo legitimnih pričakovanj⁸⁰. Vendar lahko vlagatelji iz EU spremembo veljavnih pravil ali sprejetje novih pravil, ki spadajo na področje uporabe prava EU, izpodbijajo le v določenih okoliščinah, na podlagi varstva njihovih legitimnih pričakovanj.

Da bi se lahko gospodarski subjekti sklicevali na varstvo legitimnih pričakovanj, morajo ravnati v dobri veri⁸¹ ter razumno in preudarno⁸². To pomeni, da se vlagatelj, če je vedel ali bi razumno moral vedeti, da so vir njegovega zahtevka, pravila, na katerih je utemeljil svoj zahtevek, ravnanje javnega organa, ki je izvajal navedena pravila, ali postopek, ki ga je ta javni organ upošteval, v nasprotju s pravom EU, ne more sklicevati na načelo legitimnih pričakovanj⁸³.

Gospodarski subjekti ne morejo pričakovati, da se veljavna pravna ureditev ne bo nikoli spremenila⁸⁴. Po drugi strani pa mora EU ali država članica, kadar sprejme nov ukrep na način, ki negativno vpliva na interese vlagateljev, po potrebi zagotoviti prilagoditve novih pravil, s katerimi bi se upoštevale posebne okoliščine prizadetih vlagateljev, razen če ji nujni

⁷⁶ Zadeva C-318/10, SIAT, ECLI:EU:C:2012:415, točka 58.

⁷⁷ Zadeva C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, točka 80; zadeva C-347/06, ASM Brescia, ECLI:EU:C:2008:416, točka 69; zadeva C-362/12, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, ECLI:EU:C:2013:834, točka 44.

⁷⁸ Zadeva C-17/01, Sudholz, ECLI:EU:C:2004:242, točka 34.

⁷⁹ Zadeva C-169/07, Hartlauer, ECLI:EU:C:2009:141, točka 64; zadeva C-54/99, Association Église de Scientologie de Paris, ECLI:EU:C:2000:124, točka 22; zadeva C-483/99, Komisija proti Franciji („Elf Aquitaine“), ECLI:EU:C:2002:327, točka 50.

⁸⁰ Zadeva C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, točki 73 in 74.

⁸¹ Zadeva C-316/88, Krücken, ECLI:EU:C:1988:201, točki 23 in 24, zadeva C-5/89, Komisija proti Nemčiji, ECLI:EU:C:1990:320, točka 14.

⁸² Zadeva C-310/04, Španija proti Svetu, ECLI:EU:C:2006:521, točka 81.

⁸³ Zadeva C-24/95, Land Rheinland-Pfalz proti Alcan Deutschland, ECLI:EU: 1997:163, točki 25 in 49; zadeva C-169/95, Španija proti Komisiji, ECLI:EU:C:1997:10, točka 51.

⁸⁴ Zadeva C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, točka 81; zadeva C-201/08, Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, točka 53.

razlog v javnem interesu preprečuje zagotovitev takih prilagoditev⁸⁵.

Primer 5 – Varstvo legitimnih pričakovanj

Zadeva C-201/08 – Plantanol GmbH & Co

V nemški davčni zakonodaji je bila do konca leta 2009 zagotovljena davčna oprostitev za določeno vrsto biogoriva v mešanici. Davčna oprostitev je bila ukinjena 18. decembra 2006, z začetkom veljavnosti 1. januarja 2007, tj. dve polni leti pred koncem veljavnosti.

Sodišče je opozorilo na vsebino načel pravne varnosti in varstva legitimnih pričakovanj. Vendar je poudarilo tudi, da če lahko razumen in preudaren vlagatelj predvidi sprejetje ukrepa, ki lahko vpliva na njegove interese, se ob njegovem sprejetju na to načelo ne more sklicevati. Sodišče je sklenilo, da je to presoja dejanskega stanja, ki jo izvede nacionalno sodišče, vendar je poudarilo, da pravna varnost in varstvo legitimnih pričakovanj načeloma ne nasprotujeta temu, da država članica shemo davčnih ugodnosti ukine pred koncem veljavnosti.

Načeloma bi se vlagatelji iz EU le občasno morali sklicevati na varstvo legitimnih pričakovanj, ker se lahko običajno zanesejo na uporabo temeljnih svoboščin iz Pogodbe (vključno s sorazmernostjo in nediskriminacijo) in na sekundarno zakonodajo EU. Pravila EU imajo namreč pravne učinke od trenutka začetka njihove veljavnosti⁸⁶. Prav tako se začnejo uporabljati takoj in so zavezujoča za novo državo članico od datuma njenega pristopa, s tem da se uporabljajo za prihodnje učinke razmer, nastalih pred pristopom te nove države članice k EU⁸⁷.

4. Vse nacionalne omejitve morajo biti v skladu s temeljnimi pravicami

Čezmejni vlagatelji se lahko v okviru prava EU sklicujejo tudi na temeljne pravice, kot so svoboda gospodarske pobude, lastninska pravica in pravica do učinkovitega sodnega varstva, kadar delujejo na področju uporabe prava EU⁸⁸. Kadar država članica (vključno z nacionalnim zakonodajalcem) sprejme ukrep, ki odstopa od ene od temeljnih svoboščin, zagotovljenih s pravom EU, navedeni ukrep spada na področje uporabe prava EU. Zato se v celoti uporablja zaščita, ki jo zagotavlja pravo EU, vključno s temeljnimi pravicami iz Listine⁸⁹.

⁸⁵ Zadeva C-17/03, VEMW, ECLI:EU:C:2005:362, točka 81; Zadeva C-201/08, Plantanol, ECLI:EU:C:2009:539, točka 49.

⁸⁶ Združene zadeve od C-10/97 do C-22/97, IN.CO.GE.'90, ECLI:EU:C:1998:498, točka 23.

⁸⁷ Zadeva C-122/96, Saldanha, ECLI:EU:C:1997:458, točka 14.

⁸⁸ Členi 16, 17 in 47 Listine. Na podlagi člena 52(3) Listine, kolikor ta listina vsebuje pravice, ki ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, sta vsebina in obseg teh pravic enaka kot vsebina in obseg pravic, ki ju določa navedena konvencija; ta določba ne preprečuje, da bi pravo Unije zagotavljalo obsežnejšo zaščito.

⁸⁹ Zadeva C-685/15, Online Games Handels, ECLI:EU:C:2017:452, točka 56.

Na svobodo gospodarske pobude se je mogoče uspešno sklicevati pri resnih omejitvah pogodbene svobode vlagatelja⁹⁰. Lastninska pravica (tj. lastništvo, uporaba in razpolaganje s svojo zakonito pridobljeno lastnino) je bistvenega pomena za vsak režim zaščite naložb. Na podlagi evropskega prava temeljna lastninska pravica zajema „lastnino“ v najširšem pomenu besede⁹¹ in enako zajema tudi nemoteno uživanje zadevne pravice. Neposredno vsebuje pravico do odškodnine za odvzem premoženja v splošnem interesu⁹². Zaščita, dodeljena na tej podlagi, je zlasti pomembna v primeru razlastitve ali enakovrednih ukrepov.

Take pravice niso absolutne, za njihovo izvajanje pa lahko veljajo omejitve, če te omejitve upravičujejo cilji v splošnem interesu, priznani s pravom EU, in so te omejitve sorazmerne. Negativne posledice za nekatere gospodarske subjekte, četudi so te bistvene, se lahko upravičijo s pomembnostjo ciljev, za katere si prizadevajo omejevalni ukrepi. Vendar omejitve z vidika zastavljenega cilja ne smejo pomeniti pretiranega in nesprejemljivega posega, ki bi omejeval bistvo navedenih pravic⁹³.

5. Vlagatelji lahko zoper nacionalne ukrepe uveljavljajo pravila EU o konkurenci

Na enotnem trgu EU je treba zagotoviti neizkrivljeno konkurenco in enake konkurenčne pogoje med podjetji. Zato države članice ne smejo dodeliti državne pomoči, če ni združljiva z notranjim trgovom⁹⁴. Poleg tega države članice ne smejo predpisati sprejetja sporazumov, sklepov ali usklajenih ravnanj, ki so v nasprotju s členom 101 ali 102 PDEU, ali dati prednosti njihovemu sprejetju, ali krepiti njihovih učinkov, ali svojim predpisom odvzeti narave državnega ukrepa s prenosom pristojnosti za sprejetje odločitev, ki posegajo v gospodarsko sfero, na zasebne subjekte⁹⁵. Člen 102 PDEU in člen 106(1) PDEU sta kršena tudi, če ukrep, ki se lahko pripiše državi članici, in zlasti ukrep, s katerim država članica podeli posebne ali izključne pravice v smislu člena 106(1) ES, ustvarja tveganje za zlorabo prevladujočega položaja⁹⁶.

IV. Uveljavljanje pravic vlagateljev na podlagi prava EU

⁹⁰ Zadeva C-426/11, Alemo-Herron a.O., ECLI:EU:C:2013:521, točka 35.

⁹¹ Evropsko sodišče za človekove pravice je večkrat razsodilo, da so pravice, podobne lastninski pravici, zajete v členu 1 Protokola 1 k Evropski konvenciji o človekovih pravicah, ker ima pojem „lastnina“ samostojen pomen, ki ni omejen na lastništvo fizičnega blaga, zato se lahko nekatere druge pravice in interesi, ki predstavljajo sredstva, za namene te določbe prav tako štejejo za „lastninske pravice“ in torej za „lastnino“ (glej na primer sodbo v zadevi Handyside proti Združenemu kraljestvu z dne 7. decembra 1976; sodbo v zadevi James proti Združenemu kraljestvu z dne 21. februarja 1986 v zvezi z zakupno pravico; sodbo v zadevi Wittek proti Nemčiji z dne 12. decembra 2002 v zvezi s prenosljivim užitkom do zemljišča; sodbo v zadevi Bruncrona proti Finski z dne 16. februarja 2005 v zvezi z zakupom).

⁹² Združeni zadevi C-78/16 in C-79/16, Pesce a.O., ECLI:EU:C:2016:428, točka 86.

⁹³ Zadeva C-44/79, Hauer, ECLI:EU:C:1979:290, točka 15 in naslednje; zadeva C-5/88, Wachauf, ECLI:EU:C:1989:321, točka 18.

⁹⁴ Glej zlasti člene od 107 do 109 PDEU.

⁹⁵ Zadeva C-198/01, CIF, ECLI:EU:C:2003:430, točka 46.

⁹⁶ Zadeva C-49/07, MOTOE, ECLI:EU:C:2008:376, točka 50; zadeva C-553/12 P, Komisija proti Grčiji („DEI“), ECLI:EU:C:2014:2083, točke od 41 do 43.

Mednarodno naložbeno pravo (npr. bilateralne investicijske pogodbe) se osredotoča zlasti na povračilo škode vlagateljem po kršitvi, pravo EU pa omogoča zaščito čezmejnih vlagateljev v EU na več načinov in na različnih ravneh. Čezmejni vlagatelji so v EU zaščiteni z več mehanizmi za preprečevanje ali reševanje kršitev njihovih pravic, ki jih zagreši zakonodajalec, uprava ali sodstvo. Sodno izvrševanje pravic, ki izhajajo iz prava EU, je ena od možnih rešitev. Kadar se sodno izvrševanje šteje za najprimernejši način ali če so izčrpane druge možnosti, se lahko posameznik zaneša na celovit in popoln sistem pravnih sredstev na podlagi prava EU.

1. Mehanizmi za preprečevanje kršitev in zunajsodne rešitve

Predhodni pregled nacionalnih ukrepov, ki bi lahko ogrozili posameznikove pravice na podlagi prava EU

Preprečevanje kršitev posameznikovih pravic na podlagi prava EU je zelo pomembno za vlagatelje, ki imajo posebno potrebo po načrtovanju in izvajanju svojih gospodarskih odločitev v predvidljivem in stabilnem zakonodajnem okolju.

Da bi se zagotovili enaki konkurenčni pogoji med podjetji na enotnem trgu, člen 108 PDEU določa sistem predhodnega obveščanja, katerega cilj je omogočiti Evropski komisiji, da zagotovi združljivost ukrepov državne pomoči (vključno z nacionalno zakonodajo) z enotnim trgov pred njihovim začetkom veljavnosti.

Kar zadeva pravila EU o prostem pretoku, je zakonodajalec določil obveznost držav članic, da uradno sporočijo nekatere zakonodajne ali upravne ukrepe pred njihovim sprejetjem ter jih predložijo v pregled Evropski komisiji in po potrebi morda drugim državam članicam. V nekaterih primerih je Komisija pooblaščen le za izdajo priporočila zadevni državi članici⁹⁷, v drugih primerih pa je zakonodajalec Komisijo pooblastil za izdajanje sklepov na podlagi člena 288 PDEU, ki so za zadevno državo članico zavezujoči⁹⁸. Ta pristojnost odločanja za Komisijo je drugačna in ločena od pristojnosti Sodišča za odločanje o kršitvah, ki so jih

⁹⁷ Direktiva (EU) 2015/1535 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 9. septembra 2015 o določitvi postopka za zbiranje informacij na področju tehničnih predpisov in pravil za storitve informacijske družbe (UL L 241, 17.9.2015, str. 1). Države članice morajo Komisijo uradno obvestiti o nekaterih tehničnih predpisih pred njihovim sprejetjem, namen tega pa je s preventivnim nadzorom varovati prosti pretok blaga in storitev, ki je eden od temeljev Unije. Da bi bil tak nadzor učinkovit, je treba sporočiti vse osnutke tehničnih predpisov, zajete v navedeni direktivi, njihovo sprejetje ali začetek veljavnosti pa je treba v obdobjih, določenih v Direktivi, razen v izjemnih in nujnih primerih, začasno prekiniti (kar zadeva prosti pretok blaga, glej zadevo C-443/98, Unilever, ECLI:EU:C:2000:496, točka 40 in naslednje). Kot primer glej Uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o ukrepih za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe s plinom in o razveljavitvi Direktive 2004/67/ES.

⁹⁸ Glej na primer člen 9 Direktive Sveta 96/67/ES z dne 15. oktobra 1996 o dostopu do trga storitev zemeljske oskrbe na letališčih Skupnosti (UL L 272, 25.10.1996, str. 36). Na podlagi navedene uredbe je Komisija sprejela sklep v vsaj desetih konkretnih primerih in nekajkrat izdala negativni sklep v zvezi s predlaganim omejevalnim ukrepom. Glej tudi člen 3(2) Direktive 2010/13/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 10. marca 2010 o usklajevanju nekaterih zakonov in drugih predpisov držav članic o opravljanju avdiovizualnih medijskih storitev (Direktiva o avdiovizualnih medijskih storitvah) (UL L 95, 15.4.2010, str. 1).

storile države članice⁹⁹. Direktiva o storitvah¹⁰⁰ Komisiji na primer podeljuje pooblastilo za odločanje glede utemeljenosti in sorazmernosti nekaterih novih nacionalnih ovir, ki jih je zakonodajalec EU opredelil kot posebno škodljive za uresničitev enotnega trga za določene storitve. Da bi bil postopek obveščanja učinkovit v praksi, je Komisija nedavno predlagala „direktivo o uradnem obveščanju“¹⁰¹.

Primer 6 – Ukrep, ki nalaga prenos nekaterih letov z letališča Linate na letališče Malpensa

Zadeva C-361/98 – Italija proti Komisiji („Malpensa“)

Namen Uredbe 2408/92 je zagotoviti svobodno opravljanje storitev v sektorju zračnega prevoza. Italija je julija 1996 oziroma oktobra 1997 sprejela odloka, v skladu s katerima bi se ves zračni promet z letališča Linate, ki je blizu središča Milana, na podlagi izjeme, ki se je v praksi nanašala le na ruto Milano–Rim, prenesel na druga, bolj oddaljena letališča.

Komisija je po pritožbah mednarodnih letalskih prevoznikov 16. septembra 1998 sprejela odločbo, ki prepoveduje zadevne italijanske ukrepe. Navedena odločba je bila sprejeta na podlagi člena 8 Uredbe 2408/92, ki Komisijo pooblašča za sprejemanje odločitev v zvezi z nacionalnimi ukrepi, ki urejajo porazdelitev prometa na škodo ponudnikov storitev v sektorju zračnega prevoza. Komisija je v odločbi menila, da je zadevni italijanski ukrep posredno diskriminatoren in nesorazmeren. Italija je ukrep Komisije izpodbijala pred Sodiščem, in sicer je navedla več razlogov v zvezi s pristojnostjo Komisije in opravljeno presojo.

Sodišče je v sodbi zavrnilo izpodbijanje Italije. Rzsodilo je, da je bila Komisija povsem upravičena do proučitve, prvič, ali nacionalni ukrepi, ki so bili sprejeti v zadevnih odlokih, nalagajo omejitve, ki se navidezno uporabljajo brez razlikovanja in, drugič, ali so te omejitve take, da dosegajo cilj, ki ga predvidevajo, ne da bi presegale tisto, kar je potrebno za doseg tega cilja. Proučilo je presojo utemeljitve in sorazmernosti Komisije v odločbi in ugotovilo, da nobeden od številnih razlogov, ki jih je navedla Italija, ni ustrezno utemeljen.

Uporaba pravil s strani uprave v skladu s pravom EU

Nacionalne uprave so po navadi prvi in najpogostejši sogovorniki, s katerimi se vlagatelji srečajo v državi članici pri zagonu naložbe ali opravljanju svoje dejavnosti. Nacionalni upravni organi morajo učinkovito uporabljati pravo EU, razlagati nacionalno zakonodajo v skladu s pravom EU, razveljaviti nacionalna pravila, ki so v nasprotju s pravom EU in

⁹⁹ Združeni zadevi C-15/76 in C-16/76, Francija proti Komisiji, ECLI:EU:C:1979:29, točke od 26 do 28; zadeva C-325/94, P An Taisce, ECLI:EU:C:1996:293, točka 25.

¹⁰⁰ Glej člen 15(7) direktive o storitvah.

¹⁰¹ Predlog direktive o izvrševanju Direktive o storitvah na notranjem trgu, določitvi postopka uradnega obveščanja o sistemih dovoljenj in zahtevah, povezanih s storitvami (COM(2016) 821 final).

odpraviti posledice kršitev prava EU (npr. vračilo neupravičeno zaračunanih dajatev). Ta načela, ki izhajajo iz dolžnosti lojalnega sodelovanja držav članic v skladu s členom 4(3) PEU in primarnosti prava EU¹⁰², omogočajo pravilno in učinkovito uporabo pravic, ki izhajajo iz prava EU, ne da bi bilo treba uporabiti pravna sredstva. Upoštevati jih je treba, tudi če nacionalna postopkovna pravila tega izrecno ne določajo¹⁰³.

Primer 7 – Neuporaba nacionalnih predpisov s strani upravnih organov

Zadeva C-476/10 – Pepic

Državljanoma Lihtenštajna je bilo zavrnjeno dovoljenje, ki ga morajo v skladu z avstrijsko zakonodajo tuji državljani pridobiti za nakup sekundarnega prebivališča.

Sodišče je zadevo razlagalo ob upoštevanju določb o prostem pretoku kapitala iz člena 40 Sporazuma EGP, za katerega je ugotovilo, da ima enak pravni pomen kot člen 63 PDEU. Sodišče je najprej ugotovilo, da zahteva glede dovoljenja pomeni diskriminacijo na podlagi državljanstva. Nato je navedlo, da morajo vsi nacionalni upravni organi spoštovati primarnost prava Unije, zato ne smejo upoštevati take diskriminatorne nacionalne zakonodaje.

Vsaka oseba ima pravico, da se izjavi, ko organi držav članic sprejmejo posamezne ukrepe, ki spadajo na področje uporabe prava EU in bi lahko vplivali na navedeno osebo¹⁰⁴. Uprava mora pravila uporabljati nepristransko, ob upoštevanju vseh pomembnih informacij in brez diskriminacije¹⁰⁵, ter svoje odločitve ustrezno utemeljiti¹⁰⁶. Če država članica pobere dajatve v nasprotju s pravili prava EU, mora načeloma povrniti zadevne zneske, in to z obrestmi¹⁰⁷.

Ob priznavanju potrebe po hitrih zunajsodnih rešitvah za čezmejne težave pri izvajanju prava EU so Komisija in države članice leta 2002 vzpostavile mrežo SOLVIT. Mreža SOLVIT je namenjena zagotavljanju pragmatičnih rešitev državljanom in podjetjem držav EU ali EGP, kadar se srečujejo s težavami zaradi neizpolnjevanja njihovih pravic EU s strani javnih organov. Komisija se je v *Akcijskem načrtu za krepitev mreže SOLVIT: zagotovitev prednosti enotnega trga državljanom in podjetjem*¹⁰⁸ skupaj z državami članicami zavezala k nadaljnjim

¹⁰² Glej med drugim zadevo C-103/88, Costanzo, ECLI:EU:C:1989:256, točka 32; zadevo C-224/97, Ciola, ECLI:EU:C:1999:212, točka 30; zadevo C-341/08, Petersen, ECLI:EU:C:2010:4, točka 80.

¹⁰³ V zvezi s tem glej zadevo C-349/07, Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, točka 38.

¹⁰⁴ Zadeva C-349/07, Sopropé, ECLI:EU:C:2008:746, točka 36.

¹⁰⁵ Zadeva C-55/94, Gebhard, ECLI:EU:C:1995:411, točka 37; zadeva C-269/90, Technische Universität München, EU:C:1991:438, točka 14.

¹⁰⁶ Zadeva C-19/92, Dieter Kraus, ECLI:EU:C:1993:125, točka 40; zadeva C-34/17, Donnellan, ECLI:EU:C:2018:282, točka 55.

¹⁰⁷ Združene zadeve od C-10/97 do C-22/97, IN.CO.GE.'90, ECLI:EU:C:1998:498, točka 24; zadeva C-591/10, Littlewoods Retail a.O., ECLI:EU:C:2012:478, točki 25 in 26; zadeva C-69/14, Dragoş, ECLI:EU:C:2015:662, točka 24 in tam navedena sodna praksa.

¹⁰⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0255&from=SL>.

ukrepom za krepitev strateške vloge mreže SOLVIT, da bi enotni trg v praksi bolje deloval v korist državljanov in podjetij.

2. Učinkovito sodno varstvo pravic vlagateljev na podlagi prava EU

Celovit sistem pravnih sredstev na ravni EU in držav članic

V skladu s členom 19(1) PEU morajo države članice vzpostaviti pravna sredstva, potrebna za zagotovitev učinkovitega pravnega varstva na področjih, ki jih ureja pravo Unije¹⁰⁹. Na podlagi člena 47 Listine, ki se neposredno uporablja, ima vsak pravico do učinkovitega pravnega sredstva in nepristranskega sodišča¹¹⁰. Za nacionalne pravosodne sisteme v Uniji veljajo standardi neodvisnosti, kakovosti in učinkovitosti, ki so pojasnjeni v obsežni sodni praksi Sodišča in Evropskega sodišča za človekove pravice (ESČP)¹¹¹.

Posameznikom so pri nacionalnih sodiščih na voljo številna pravna sredstva

Posameznikom je pri nacionalnih sodiščih na voljo več pravnih sredstev, ki zajemajo zlasti:

- začasne ukrepe (začasna odredba)¹¹²,
- obveznost razlaganja nacionalnega prava tako, da je v skladu s pravom EU¹¹³,
- obveznost sodnika, da se odloči proti uporabi katerega koli akta (tudi ustavnega), ki je v nasprotju s pravom EU¹¹⁴,
- odpravo posledic kršitve prava EU¹¹⁵,
- dodelitev odškodnine zaradi kršitve prava EU (tudi zaradi sodniških napak)¹¹⁶.

Navedena pravna sredstva imajo neposredno pravno podlago v pravu EU. Kadar so pogoji izpolnjeni, jih morajo nacionalna sodišča zagotoviti ne glede na to, ali so določena v nacionalni zakonodaji ali ne. Hkrati se lahko nacionalne sodbe izvršijo z vsemi orodji, določenimi v nacionalni zakonodaji.

¹⁰⁹ Zadeva C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, točka 29.

¹¹⁰ Zadeva C-414/16, Vera Egenberger, ECLI:EU:C:2018:257, točka 78.

¹¹¹ Glej člena 6 in 13 Evropske konvencije o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin. Sodna praksa Evropskega sodišča za človekove pravice je pomembna pri razlagi temeljnih pravic, saj je v členu 52(3) Listine navedeno, da sta pomen in obseg pravic na podlagi Listine, kadar te ustrezajo pravicam, zagotovljenim z Evropsko konvencijo o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin, enaka, razen če pravica EU zagotavlja večjo zaščito.

¹¹² Zadeva C-213/89, Factortame, ECLI:EU:C:1990:257; združeni zadevi C-143/88 in C-92/89, Zuckerfabrik, Süderdithmarschen, ECLI:EU:C:1991:65.

¹¹³ Zadeva C-106/89, Marleasing, ECLI:EU:C:1990:395; zadeva C-91/92 Faccini Dori, ECLI:EU:C:1994:292.

¹¹⁴ Združeni zadevi C-188/10 in 189/10, Melki and Abdeli, ECLI:EU:C:2010:363, točki 43 in 44. Ta obveznost zajema neupoštevanje nasprotujoče sodne prakse: glej zadevo C-689/13, Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, točka 38.

¹¹⁵ Zadeva C-503/04, Komisija proti Nemčiji, ECLI:EU:C:2007/432, točka 33 in naslednje; zadeva C-276/07, Delay, ECLI:EU:C:2008:282, točka 23. Glej v nadaljevanju tudi pojasnila v zvezi z vračilom neupravičeno zaračunanih dajatev.

¹¹⁶ Glej *ex multis* združeni zadevi C-6/90 in C-9/90, Francovich, ECLI:EU:C:1991:428; zadevo C-224/01, Köbler, ECLI:EU:C:2003:513.

Primer 8 – Pravna sredstva na podlagi prava EU kljub nacionalnemu ustavnemu pravu

Zadeva C-213/89 – Factortame – ter združeni zadevi C-46/93 in C-48/93 – Brasserie du Pêcheur in Factortame

Več družbam, lastnikom ali upravljavcem ribiških plovil so bile odvzete ribolovne pravice, potem ko so organi Združenega kraljestva sprejeli nova in diskriminatorna pravila. Družbe so zaprosile za sodno presojo in izdajo začasne odredbe. Zgornji dom parlamenta Združenega kraljestva je potrdil, da bi pritožniki utrpeli nepopravljivo škodo, če predlagane začasne odredbe ne bi bile izdane, in če bi bili uspešni z zahtevkom v postopku v glavni stvari. Vendar angleška sodišča v skladu z nacionalno zakonodajo niso imela pristojnosti za izdajo začasne odredbe v takem primeru. Natančneje, temu naj bi – v povezavi z domnevo, da so nacionalni zakoni vse dotlej, dokler ni odločeno o njihovi združljivosti s pravom Unije, v skladu z njim – nasprotovalo staro pravilo angleškega običajnega prava, da zoper Krono, torej vlado, ni mogoče izdati nobene začasne odredbe. Zgornji dom parlamenta Združenega kraljestva je vprašanje predložil Sodišču. Sodišče je odgovorilo, da nacionalno sodišče, ki pri odločanju o sporu, ki se nanaša na pravo Unije, meni, da je edina ovira za izdajo začasne odredbe pravilo nacionalnega prava, tega pravila ne sme uporabiti.

Sodišče je pri obravnavi nadaljnjega vprašanja z drugega sodišča v Združenem kraljestvu v zvezi z istimi vlagatelji ugotovilo, da načelo, po katerem morajo države članice povrniti škodo, ki je bila posameznikom povzročena s kršitvami prava Unije, za katere odgovarjajo, velja, če je bil nacionalni zakonodajalec odgovoren za zadevno kršitev. Poleg tega odškodnina za škodo ne more biti pogojena z napako (namerno ali nenamerno) državnega organa, odgovornega za kršitev, ki presega dovolj resno kršitev prava Unije.

Države članice morajo v skladu s pravom EU vzpostaviti učinkovite postopke, ki državljanom in podjetjem, vključno z vlagatelji, omogočajo, da od držav članic zahtevajo odškodnino zaradi kršitev svojih pravic na podlagi prava EU. Komisija priznava, da imajo čezmejni vlagatelji zaradi raznolikosti nacionalnih postopkovnih zakonov lahko težave pri uveljavljanju odgovornosti države. Vendar sodna praksa Sodišča ne določa le načela take odgovornosti, temveč tudi več minimalnih zahtev za nepogodbeno obveznost države za kršitev prava EU¹¹⁷.

Zahteve in podpora EU v zvezi z neodvisnostjo, kakovostjo in učinkovitostjo nacionalnega sodstva

Neodvisnost nacionalnega sodstva je skupno načelo ustavnih tradicij držav članic in prava EU¹¹⁸ ter je priznано kot bistveno za zagotavljanje učinkovitega sodnega varstva¹¹⁹. Za jamstva za neodvisnost in nepristranskost se zahtevajo pravila, zlasti v zvezi s sestavo sodnega organa, imenovanjem, trajanjem funkcije ter razlogi za vzdržanje, zavrnitev in

¹¹⁷ Načeloma se pogoji za odgovornost držav članic za škodo, povzročeno posameznikom s kršitvijo prava EU, ne razlikujejo od pogojev, ki urejajo odgovornost EU in njenih institucij za tako škodo v skladu s členom 340(2) PDEU; združeni zadevi C-46/93 in C-48/93, Brasserie du Pêcheur in Factortame, ECLI:EU:C:1996:79, točke od 40 do 42.

¹¹⁸ Člen 47(2) Listine in člen 19 Pogodbe o Evropski uniji.

¹¹⁹ Zadeva C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, točka 41.

odstavitev njegovih članov. To je zato, da se zavrne vsak upravičen dvom pri posameznikih o neodvisnosti navedenega organa od zunanjih dejavnikov in o njegovi nevtralnosti glede interesov, s katerimi se srečuje¹²⁰

Kot je navedeno v sporočilu z naslovom *Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov*¹²¹, Komisija države članice spodbuja in jim pomaga pri izboljšanju njihove zmožnosti izvrševanja prava EU in zagotavljanja pravnih sredstev, s čimer bi države članice končnim uporabnikom prava EU, bodisi posameznikom bodisi podjetjem, zagotovile, da lahko v celoti uživajo svoje pravice.

Komisija spodbuja posodobitev izvršilnih organov v okviru evropskega semestra in s posebno zakonodajo, kadar je to potrebno. Komisija sodeluje z državami članicami, da bi še izboljšala učinkovitost pravosodnih sistemov, vključno z njihovo neodvisnostjo, kakovostjo in učinkovitostjo. Izboljšanje učinkovitosti pravosodnih sistemov je prednostna naloga pri evropskem semestru, Svet pa redno sprejema priporočila za posamezne države za izboljšanje nacionalnih pravosodnih sistemov na podlagi predlogov Komisije.

EU prek evropskih strukturnih in investicijskih skladov finančno podpira nekatere reforme pravosodja. Med letoma 2007 in 2023 bo 16 držav članic za izboljšanje kakovosti in učinkovitosti svojih pravosodnih sistemov porabilo več kot 900 milijonov EUR¹²². Skladi EU so na primer spodbudili uvedbo novih sistemov za vodenje zadev in uporabnikom prijaznih elektronskih storitev na sodiščih.

Nacionalni postopki morajo zagotoviti učinkovito uveljavljanje pravic posameznika, ki izhajajo iz prava EU

Razen Uredbe št. 1215/2012¹²³, katere cilj je olajšati dostop do sodnega varstva, zlasti z določitvijo pravil o pristojnosti sodišč EU v čezmejnih primerih ter o hitrem in preprostem priznanju in izvršitvi sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah¹²⁴, pravo EU običajno pusti, da se postopkovna pravila določijo z nacionalno zakonodajo¹²⁵. Obstajajo pa tudi izjeme, na primer direktivi o pravnih sredstvih, ki harmonizirata postopkovne vidike,

¹²⁰ Zadeva C-506/04, Wilson, ECLI:EU:C:2006:587, točke od 50 do 53.

¹²¹ Sporočilo z naslovom *Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov* (2017/C 18/02), na voljo na naslovu [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=SL).

¹²² Pregled stanja na področju pravosodja v EU za leto 2018, na voljo na naslovu https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf, sliki 2 in 3.

¹²³ Uredba (EU) št. 1215/2012 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 12. decembra 2012 o pristojnosti in priznavanju ter izvrševanju sodnih odločb v civilnih in gospodarskih zadevah (UL L 351, 20.12.2012, str. 1–32).

¹²⁴ Uredba št. 1215/2012 se uporablja le v sporih v „civilnih in gospodarskih zadevah“. Zato se ne uporablja v sporih, ki vključujejo stranko (npr. državni organ), ki izvaja javna pooblastila. Na področju civilnih in gospodarskih zadev obstaja tudi več uredb o določitvi posebnih evropskih postopkov, ki bi jih lahko uporabili vlagatelji, kot je uredba o evropskem plačilnem nalogu (1896/2006) ali uredba o evropskem nalogu za zamrznitev bančnih računov (655/2014).

¹²⁵ Zadeva C-362/12, Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation, ECLI:EU:C:2013:834, točka 31.

povezane z izvrševanjem in pravnimi sredstvi na področju javnih naročil¹²⁶.

Tudi kadar pravo EU ne harmonizira postopkov, vsekakor določa minimalne zahteve v zvezi z njimi. Postopki za uveljavljanje pravic EU na primer ne bi smeli biti manj ugodni od tistih, ki urejajo podobne položaje v nacionalnem pravu (*načelo enakovrednosti*), in v praksi ne bi smeli onemogočati ali pretirano otežiti uresničevanja teh pravic (*načelo učinkovitosti*)¹²⁷. Stroški postopka ne bi smeli biti nedopustno visoki, pravna pomoč pa mora biti na voljo tistim, ki nimajo zadostnih sredstev, kolikor je taka pomoč potrebna, da se zagotovi učinkovit dostop do pravnega varstva, tudi pravnim osebam, kadar je to utemeljeno.¹²⁸ Poleg tega imajo posamezniki pravico, da se o njihovi zadevi odloči in da se ta odločitev izvrši v razumnem roku¹²⁹.

Primer 9 – Neuporaba nacionalnih pravil o zastaralnih rokih zaradi zavajajočega ravnanja nacionalnih organov

Zadeva C-327/00 – Santex

Italijanski družbi je bilo preprečeno sodelovanje v postopku za oddajo javnega naročila zaradi neupoštevanja ene od razpisnih klavzul, vključenih v obvestilo o javnem naročilu. Po objavi obvestila je naročnik pritožniku navedel, da bi glede na argumente zoper skladnost navedene klavzule s pravom EU to razlagal tako, da bi mu omogočil sodelovanje; vendar je pozneje zavzel nasprotno stališče in se odločil, da ga izključi iz javnega naročila. Nacionalni roki za izpodbijanje obvestil o javnem naročilu so do takrat, ko je bila zadeva vložena pri sodišču, potekli.

Sodišče je ugotovilo, da je bil na splošno rok, določen z nacionalno zakonodajo, razumen in je torej načeloma zagotovil pravno varnost udeležencem razpisa. Vendar je Sodišče menilo, da je treba proučiti okoliščine posameznega primera, da bi ugotovili, ali učinkovitost določb prava EU ni ogrožena. V tem primeru je Sodišče menilo, da je ravnanje naročnika povzročilo stanje negotovosti in da je bila ta negotovost odpravljena šele na stopnji odločitve o izključitvi. Organ je zato oškodovanemu ponudniku čezmerno otežil uresničevanje pravic, podeljenih s pravom EU. Zato je Sodišče menilo, da mora nacionalno sodišče v posebnih okoliščinah obravnavanega primera, da bi tožniku omogočilo uveljavljanje ugovora nezdržljivosti razpisne klavzule z veljavnim pravom EU, razlagati nacionalna pravila o zastaralnih rokih v skladu z načelom EU o učinkovitosti ali pa jih, če ta razlaga ni mogoča, ne uporabiti.

¹²⁶ Direktiva 2007/66/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. decembra 2007 o spremembi direktiv Sveta 89/665/EGS in 92/13/EGS glede izboljšanja učinkovitosti revizijskih postopkov oddaje javnih naročil (UL L 335, 20.12.2007, str. 31).

¹²⁷ Zadeva C-169/14, Sánchez Morcillo, ECLI:EU:C:2014:2099, točka 31.

¹²⁸ Zadeva C-279/09, DEB, ECLI:EU:C:2010:811, točka 59.

¹²⁹ Zadeva C-612/15, Kolev, ECLI:EU:C:2018:392, točke od 70 do 72.

Predložitev zadeve Sodišču Evropske unije

Nacionalna sodišča delujejo kot „sodišča EU“ in po uradni dolžnosti ne smejo uporabljati nacionalnih določb, ki so v nasprotju z neposredno veljavnimi določbami prava EU. Kadar se uresničevanje pravic EU nanaša na vprašanje razlage prava EU pred nacionalnim sodiščem, lahko to sodišče Sodišču predloži predlog za sprejetje predhodne odločbe. Kadar se tako vprašanje postavi pred sodiščem države članice, zoper odločitev katerega po nacionalnem pravu ni pravnega sredstva, mora to sodišče zadevo predložiti Sodišču¹³⁰. Predhodna vprašanja se lahko nanašajo tudi na veljavnost pravil EU: če so taka vprašanja pomembna, jih mora nacionalno sodišče predložiti Sodišču, ki ima izključno pristojnost za presojo veljavnosti aktov EU¹³¹. Da se organ lahko šteje za „sodišče države članice“ na podlagi člena 267 PDEU in lahko predloži vprašanje Sodišču, mora izpolnjevati več meril¹³². Zasebni arbitri in arbitražna sodišča iz bilateralnih investicijskih pogodb znotraj EU ne izpolnjujejo teh meril, zato jih ni mogoče šteti za „sodišča“ na podlagi člena 267 PDEU¹³³.

Razlaga Sodišča v okviru predhodnega odločanja je zavezujoča za nacionalno sodišče za rešitev spora o glavni stvari¹³⁴. Vsi nacionalni organi morajo sprejeti vse splošne ali posebne ukrepe, da čim hitreje zagotovijo spoštovanje predhodne odločbe¹³⁵. Nacionalnemu sodniku ni treba zahtevati predhodne odprave določb, ki so v nasprotju s pravom EU, ali čakati na tako odpravo po zakonodajni poti ali kakšnem drugem ustavnem postopku¹³⁶.

V skladu s členom 19 PEU je Sodišče pristojno za zagotavljanje spoštovanja prava EU, zato ima osrednjo vlogo pri zagotavljanju učinkovitosti in enotnosti pravil EU, ki podeljujejo pravice čezmejnim vlagateljem.

3. Vloga Komisije kot varuhinje Pogodbe

S členom 17(1) Pogodbe o Evropski uniji je Komisiji zaupana odgovornost za učinkovito uporabo, izvajanje in izvrševanje prava EU. Komisija lahko v tej vlogi pregleda nacionalne ukrepe in ukrepa, da zagotovi skladnost z zaščitnimi ukrepi EU, ki ščitijo vlagatelje. Glavni namen postopka za ugotavljanje kršitev je zagotoviti, da se ukrepi ali opustitve držav članic uskladijo s pravom EU (npr. s spremembo nacionalnega prava) kot cilj v splošnem interesu. Ukrepi posameznih vlagateljev, ki zahtevajo razglasitev ničnosti nacionalnih ukrepov ali finančno nadomestilo škode, nastale zaradi teh ukrepov, so v pristojnosti nacionalnih sodišč.

¹³⁰ Člen 267 PDEU.

¹³¹ Zadeva C-314/85, Foto-Frost, ECLI:EU:C:1987:452.

¹³² V ta namen Sodišče upošteva več dejavnikov, kot so zakonska podlaga organa, njegova stalnost, obvezna narava njegove sodne pristojnosti, kontradiktornost postopka, uporaba pravnih pravil s strani organa in njegova neodvisnost (zadeva C-54/96, Dorsch Consult, ECLI:EU:C:1997:413, točka 23).

¹³³ Glej zadevo C-102/81, Nordsee, ECLI:EU:C:1982:107, točke od 10 do 13 oziroma zadevo C-284/16, Achmea, ECLI:EU:C:2018:158, točka 43 in naslednje.

¹³⁴ Zadeva C-689/13, Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, točka 38.

¹³⁵ Združene zadeve od C-231/06 do C-233/06, Jonkman, ECLI:EU:C:2007:373, točka 38.

¹³⁶ Zadeva C-689/13, Puligienica, ECLI:EU:C:2016:199, točka 40.

Države članice morajo sprejeti vse ukrepe, potrebne za izvršitev sodbe Sodišča, s katero je ugotovljena kršitev. V primeru opustitve ukrepanja je Komisija pooblaščen, da od Sodišča zahteva naložitev denarne kazni državi članici, ki ni sprejela ukrepov¹³⁷.

Komisija je zavezana odločno ukrepati ob kršitvah, ki ovirajo izvajanje pomembnih ciljev politike EU ali ki bi lahko ogrozili štiri temeljne svoboščine¹³⁸, ki so bistvene za vlagatelje. Zelo pomembna se ji zdi obravnava kršitev, s katerimi se razkrivajo sistemske pomanjkljivosti, in zlasti tistih kršitev, ki vplivajo na sposobnost nacionalnih pravosodnih sistemov za prispevanje k učinkovitemu izvrševanju prava EU. Opozoriti je treba, da je več primerov kršitev rešenih pred predložitvijo Sodišču, ker zadevna država članica spremeni ali razveljavi svojo zadevno zakonodajo ali sprejme pozitivne ukrepe za odpravo kršitve.

V. Zaključek

Omogočanje, spodbujanje in zaščita naložb sta med glavnimi prednostnimi nalogami EU na enotnem trgu. Pravo EU, kot ga razlaga Sodišče, ustvarja ravnovesje med zaščito naložb in drugimi legitimnimi cilji javnega interesa, ki služijo blaginji državljanov. To uravnoteženje različnih javnih interesov bi bilo treba zagotoviti tudi, kadar države članice delujejo na nacionalni ravni v okviru področja uporabe prava EU.

Pravo EU ne rešuje nujno vseh težav, s katerimi se vlagatelji srečujejo pri svojih dejavnostih. Vendar so na enotnem trgu pravice vlagateljev EU zaščitene s pravom EU, ki omogoča izvajanje in razvoj gospodarskih dejavnosti v vseh državah članicah. Vlagatelji lahko uveljavljajo svoje pravice pred nacionalnimi upravami in sodišči v skladu z nacionalnimi postopkovnimi pravili, ki morajo zagotavljati učinkovito zaščito teh pravic.

Vlagatelji iz EU se ne morejo sklicevati na bilateralne investicijske pogodbe znotraj EU, ki so nezdržljive s pravom Unije in na enotnem trgu niso več potrebne. Ne morejo uporabiti arbitražnih sodišč, ustanovljenih s takimi bilateralnimi investicijskimi pogodbami znotraj EU, ali, kadar gre za spore znotraj EU, arbitražnih sodišč, ustanovljenih v skladu s Pogodbo o energetske listini. Vendar pravni sistem EU ponuja zadostno in učinkovito zaščito za čezmejne vlagatelje na enotnem trgu in hkrati zagotavlja, da se ustrezno in zakonito upoštevajo drugi legitimni interesi. Ko vlagatelji uresničujejo eno od temeljnih svoboščin, kot je svoboda ustanavljanja ali prosti pretok kapitala, delujejo v okviru področja uporabe prava Unije in zato uživajo zaščito, ki jo zagotavlja navedeno pravo.

¹³⁷ Člen 260(2) PDEU.

¹³⁸ Sporočilo z naslovom *Pravo EU: z boljšo uporabo do boljših rezultatov* (2017/C 18/02), na voljo na naslovu [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)&from=SL](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017XC0119(01)&from=SL).

Države članice so odgovorne in pooblašene za izvrševanje prava EU na splošno in s tem tudi pravic vlagateljev iz EU. Komisija si prizadeva povečati učinkovitost sistema izvrševanja v EU, vključno z ukrepi za podporo krepitvi upravne zmogljivosti ali za krepitev pravosodnih sistemov ter za odpravo kršitev prava EU s strani nacionalnih organov.