



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 19.7.2018 r.
COM(2018) 547 final

KOMUNIKAT KOMISJI DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Ochrona inwestycji wewnątrzunijnych

I. Wprowadzenie

Promowanie i ochrona inwestycji w UE

Jednolity rynek Unii Europejskiej jest wyjątkowym obszarem możliwości inwestycyjnych. Głównym celem *planu inwestycyjnego dla Europy*¹ jest stworzenie bardziej przewidywalnego, stabilnego i jasnego otoczenia regulacyjnego, aby wspierać inwestycje. W ramach tego kierunku prac *w planie działania na rzecz tworzenia unii rynków kapitałowych*² i w jego *przeglądzie śródkresowym*³ podkreśla się, że stabilne otoczenie biznesowe jest kluczowe dla zachęcania do zwiększenia inwestycji w Unii Europejskiej. Komisja zobowiązała się do utrzymywania i poprawy zarówno przewidywalnego, stabilnego i jasnego otoczenia regulacyjnego, jak i skutecznego egzekwowania praw inwestorów. Celem niniejszego komunikatu jest przedstawienie wytycznych dotyczących obowiązujących przepisów unijnych w zakresie traktowania inwestycji transgranicznych w UE.

Stopniowo rozwijane na przestrzeni dziesięcioleci prawo Unii zapewnia inwestorom wysoki poziom ochrony, jednak nie rozwiązuje wszystkich problemów, na które inwestorzy mogą natknąć się podczas prowadzenia działalności. Prawo Unii jest podstawą rozwoju jednolitego rynku jako obszaru, na którym inwestorzy korzystają ze swobody zakładania działalności gospodarczej, inwestowania w przedsiębiorstwa, przywozu i wywozu towarów, świadczenia usług w wymiarze transgranicznym oraz są traktowani w sposób równy i niedyskryminacyjny we wszystkich krajach. Swobodny przepływ kapitału stanowi podstawę wszystkich inwestycji, a Traktat zakazuje stosowania środków, które bezpodstawnie uniemożliwiają transgraniczny przepływ kapitału i płatności lub do nich zniechęcają.

Prawo Unii umożliwia jednocześnie regulowanie rynków w celu uwzględnienia uzasadnionych interesów publicznych, takich jak bezpieczeństwo publiczne, zdrowie publiczne, prawa socjalne, ochrona konsumentów lub środowiska, co może mieć konsekwencje również dla inwestycji. Organy publiczne UE i państw członkowskich mają obowiązek (i związaną z nim odpowiedzialność) zarówno chronić inwestycje, jak i regulować rynki. Zatem UE i państwa członkowskie mogą zgodnie z prawem zastosować środki mające na celu ochronę tych interesów, co może negatywnie wpływać na inwestycje. Mogą one jednak zastosować te środki jedynie w określonych okolicznościach i na określonych warunkach oraz zgodnie z prawem Unii.

Inwestorzy transgraniczni w UE mogą powołać się na bezpośrednio obowiązujące unijne prawa, które są nadrzędne nad prawem krajowym. Sędziowie krajowi pełnią szczególną rolę i ponoszą szczególną odpowiedzialność w zakresie ochrony inwestycji. Wraz z Trybunałem

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

² COM(2015) 468 final.

³ COM(2017) 292 final.

Sprawiedliwości UE („TSUE” lub „Trybunał Sprawiedliwości”) w ramach postępowania w trybie prejudycjalnym⁴ sędziowie krajowi muszą całkowicie niezależnie zapewnić pełne stosowanie przepisów prawa Unii oraz ochronę sądową praw osób fizycznych we wszystkich państwach członkowskich. Ponadto prawa transgranicznych inwestorów są chronione w UE także poprzez szereg publicznych mechanizmów mających na celu zapobieganie naruszeniom i eliminowanie utrudnień, które inwestorzy mogą napotkać ze strony organów krajowych.

W ciągu ostatnich kilkudziesięciu lat rządy wspierały inwestycje transgraniczne, zawierając dwustronne umowy inwestycyjne. Te dwustronne umowy inwestycyjne zwykle obejmują prawo do traktowania krajowego i traktowania zgodnie z zasadą największego uprzywilejowania, prawo do sprawiedliwego i równego traktowania, do ochrony przed wywłaszczeniem i do swobodnego przepływu środków. Inwestorzy mogą podnieść zarzut naruszenia tych postanowień przed sądem polubownym zajmującym się arbitrażem między inwestorem a państwem. Podobne postanowienia można znaleźć w Traktacie karty energetycznej – wielostronnym traktacie inwestycyjnym zainicjowanym przez UE w celu stymulowania inwestycji w sektorze energetycznym⁵. UE podjęła się gruntownej reformy tych umów w kontekście zewnętrznym UE.

Niektóre kraje, z którymi państwa członkowskie UE zawarły wcześniej dwustronne umowy inwestycyjne, przystąpiły później do UE. W następstwie przystąpienia do UE przepisy prawa materialnego dwustronnych umów inwestycyjnych stosowane pomiędzy państwami członkowskimi („wewnątrzunijne dwustronne umowy inwestycyjne”) stały się równoległym systemem traktatów, pokrywającym się z przepisami dotyczącymi jednolitego rynku, uniemożliwiając tym samym pełne stosowanie prawa Unii. Ma to miejsce na przykład, gdy wewnątrzunijne dwustronne umowy inwestycyjne są interpretowane w taki sposób, że stanowią podstawę przyznania bezprawnej pomocy państwa naruszającej zasady zapewnienia równych szans na jednolitym rynku.

W wewnątrzunijnych dwustronnych umowach inwestycyjnych przyznaje się prawa jedynie inwestorom z jednego z dwóch zainteresowanych państw członkowskich, co jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji unijnych inwestorów na jednolitym rynku określoną w prawie Unii. Ponadto przez ustanowienie systemu pozasądowego rozstrzygania sporów w wewnątrzunijnych dwustronnych umowach inwestycyjnych odbiera się kompetencje krajowym systemom rozstrzygania sporów w zakresie krajowych środków i kwestii związanych z prawem Unii. W umowach tych powierza się rozstrzygnięcie tych sporów prywatnym arbitrom, którzy nie mogą prawidłowo stosować prawa Unii ze względu na brak niezbędnego dialogu sądowego z Trybunałem Sprawiedliwości.

Dlatego Komisja Europejska konsekwentnie uznaje wewnątrzunijne dwustronne umowy

⁴ Art. 267 TFUE.

⁵ Traktat karty energetycznej został podpisany przez UE, jej państwa członkowskie i szereg państw trzecich.

inwestycyjne za niezgodne z prawem Unii. Komisja w uzasadnionych opiniach z dnia 23 września 2016 r. wystosowała do Austrii, Niemczech, Rumunii, Słowacji i Szwecji formalny wniosek o rozwiązanie zawartych przez nie wewnątrzunijnych dwustronnych umów inwestycyjnych.

W niedawnym orzeczeniu w trybie prejudycjalnym dotyczącym sprawy spółki Achmea⁶ Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że zawarte w wewnątrzunijnych dwustronnych umowach inwestycyjnych zapisy na sąd polubowny między inwestorem a państwem są niezgodne z prawem.

Po wyroku w sprawie spółki Achmea Komisja pogłębiła dialog ze wszystkimi państwami członkowskimi i wezwała je do podjęcia działań mających na celu rozwiązanie wewnątrzunijnych dwustronnych umów inwestycyjnych ze względu na ich bezsporną niezgodność z prawem Unii. Komisja będzie monitorować postępy osiągnięte w tym zakresie oraz, jeżeli zajdzie taka konieczność, może podjąć decyzję o kontynuowaniu postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W następstwie wyroku w sprawie spółki Achmea niezgodność z prawem postępowania arbitrażowego między wewnątrzunijnym inwestorem a państwem może prowadzić do powstania przekonania, że prawo Unii nie zapewnia wewnątrzunijnym inwestorom odpowiednich zabezpieczeń materialnych i proceduralnych. System prawny UE chroni jednak inwestorów transgranicznych na jednolitym rynku, jednocześnie zapewniając, aby pozostałe uzasadnione interesy były należycie uwzględnione. Gdy inwestorzy korzystają z jednej z podstawowych wolności, są objęci ochroną na podstawie: (i) postanowień Traktatu ustanawiających te wolności; (ii) Karty praw podstawowych Unii Europejskiej („Karta”); (iii) ogólnych zasad prawa Unii; oraz (iv) kompleksowego prawodawstwa sektorowego obejmującego takie dziedziny, jak: usługi finansowe, transport, energetyka, telekomunikacja, udzielanie zamówień publicznych, kwalifikacje zawodowe, własność intelektualna i prawo spółek⁷.

W niniejszym komunikacie w sposób niewyczerpujący przypomniano najbardziej adekwatne standardy materialne i proceduralne prawa Unii dotyczące traktowania inwestycji transgranicznych w UE. Pokazano w nim, że prawo Unii chroni wszystkie formy unijnych inwestycji transgranicznych w całym ich cyklu życia. W niniejszym komunikacie przypomniano o obowiązku państw członkowskich w zakresie zapewnienia, aby krajowe środki, które mogą być stosowane w celu ochrony uzasadnionego interesu publicznego, nie ograniczały nadmiernie inwestycji. Zwrócono w nim uwagę inwestorów na prawa UE, na

⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., *Slovakische Republik/Achmea BV*, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, pkt 56 i 58.

⁷ Choć w niniejszym komunikacie wskazano pewne przykłady z prawodawstwa sektorowego, wnikliwa analiza tego prawodawstwa znacznie wykracza poza zakres komunikatu.

które mogą powołać się przed organami administracji lub przed sądami.

Wyrok w sprawie spółki Achmea i jego konsekwencje

W wyroku w sprawie spółki Achmea Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że zapisy na sąd polubowny między inwestorem a państwem zawarte w wewnątrzunijnych dwustronnych umowach inwestycyjnych osłabiają system środków odwoławczych przewidzianych w Traktatach UE i tym samym stanowią zagrożenie dla autonomii, skuteczności, nadrzędności i bezpośredniego stosowania prawa Unii oraz zasady wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Odwołanie się do takich zapisów osłabia postępowanie prejudycjalne określone w art. 267 TFUE i jest niezgodne z zasadą lojalnej współpracy. Oznacza to, że wszystkie zapisy na sąd polubowny między inwestorem a państwem zawarte w wewnątrzunijnych dwustronnych umowach inwestycyjnych nie mają zastosowania oraz że wszelkie sądy polubowne ustanowione na podstawie takich zapisów nie mają jurysdykcji ze względu na brak obowiązującej umowy o arbitraż. W rezultacie sądy krajowe mają obowiązek unieważnić wszelkie orzeczenia arbitrażowe wydane na tej podstawie i odmówić ich wykonania. Państwa członkowskie będące stronami w sprawach zawisłych, niezależnie od tego w jakim charakterze, również muszą wyciągnąć wszelkie niezbędne wnioski z wyroku w sprawie spółki Achmea. Ponadto zgodnie z zasadą pewności prawa są one zobowiązane oficjalnie rozwiązać swoje wewnątrzunijne dwustronne umowy inwestycyjne.

Wyrok w sprawie spółki Achmea ma również znaczenie dla konwencji arbitrażowej w postępowaniach między inwestorem a państwem określonej w art. 26 Traktatu karty energetycznej w odniesieniu do stosunków wewnątrz Unii. To postanowienie, jeśli jest interpretowane prawidłowo, nie przewiduje stosowania zapisów na sąd polubowny między inwestorem a państwem pomiędzy inwestorami z jednego państwa członkowskiego UE a innym państwem członkowskim. Ze względu na nadrzędność prawa Unii zapis ten, jeśli interpretuje się go jako mający zastosowanie wewnątrzunijne, jest niezgodny z prawem pierwotnym Unii, w związku z czym nie ma zastosowania. Uzasadnienie wyroku Trybunału w sprawie spółki Achmea ma rzeczywiście również zastosowanie w przypadku wewnątrzunijnego stosowania takiego zapisu, co, podobnie jak klauzule wewnątrzunijnych dwustronnych umów inwestycyjnych, otwiera możliwość przekazania tych sporów do organów, które nie są częścią systemu sądowego UE. Fakt, że UE jest również stroną Traktatu karty energetycznej, nie ma wpływu na następujący wniosek: uczestnictwo UE w tym traktacie spowodowało powstanie praw i obowiązków jedynie między UE a państwami trzecimi i nie ma wpływu na stosunki między państwami członkowskimi UE.

Zakres niniejszego komunikatu

W niniejszym komunikacie skupiono się na inwestycjach wewnątrz Unii, a zatem nie dotyczy

on inwestycji dokonywanych przez inwestorów z UE w państwach trzecich ani inwestycji dokonywanych przez inwestorów z państw trzecich w UE⁸. Postanowienia Traktatu dotyczące swobodnego przepływu mają zastosowanie do sytuacji o aspekcie transgranicznym lub jeśli przepływ transgraniczny jest przynajmniej możliwy⁹. Niektóre dyrektywy i rozporządzenia UE, w których określono i rozwinięto podstawowe wolności, mogą jednak również mieć zastosowanie w sytuacjach wyłącznie wewnętrznych, przynosząc tym samym korzyści wszystkim inwestorom, w tym również tym krajowym. W niniejszym komunikacie skupiono się na ochronie inwestorów przed środkami krajowymi, a nie przed środkami przyjętymi przez instytucje i organy UE.

Podstawowe wolności i większość powiązanego prawa wtórnego UE mają również zasadniczo zastosowanie do Islandii, Liechtensteinu i Norwegii na podstawie Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym („Porozumienie EOG”), które stanowi część prawa Unii¹⁰. W rezultacie jednolity rynek obejmuje zasadniczo również te trzy państwa¹¹.

II. Prawo Unii chroni wszystkie unijne inwestycje transgraniczne w całym ich cyklu życia

⁸ Przepływ kapitału z państw trzecich i do nich jest również chroniony w Traktacie. Na podstawie art. 64 ust. 3 TFUE Rada może jednak jednogłośnie przyjąć środki, które są krokiem wstecz w odniesieniu do liberalizacji przepływu kapitału z państw trzecich i do nich. Ponadto w kontekście wspólnej polityki handlowej dnia 14 września 2017 r. Komisja zaproponowała europejskie ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych z państw trzecich przez państwa członkowskie ze względu na bezpieczeństwo publiczne lub porządek publiczny: Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej, COM(2017) 487 final: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM:2017:487:FIN>

⁹ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 lutego 2009 r., Margarete Block/Finanzamt Kaufbeuren, C-67/08, ECLI:EU:C:2009:92, pkt 21; wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 11 czerwca 2015 r., Berlington Hungary Tanácsadó és Szolgáltató kft i in./Magyar Állam, C-98/14, ECLI:EU:C:2015:386, pkt 28; wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 8 maja 2013 r., Eric Libert i in./Gouvernement flamand (C-197/11) i All Projects & Developments NV i in./Vlaamse Regering (C-203/11), sprawy połączone C-197/11 i C-203/11, ECLI:EU:C:2013:288, pkt 34; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 czerwca 2010 r. José Manuel Blanco Pérez i María del Pilar Chao Gómez/Consejería de Salud y Servicios Sanitarios (C-570/07) i Principado de Asturias (C-571/07), sprawy połączone C-570/07 i C-571/07, ECLI:EU:C:2010:300, pkt 40; wyrok Trybunału z dnia 11 kwietnia 2000 r., Christelle Deliège/Ligue francophone de judo et disciplines associées ASBL, Ligue belge de judo ASBL, Union européenne de judo (C-51/96) i François Pacquée (C-191/97), sprawy połączone C-51/96 i C-191/97, ECLI:EU:C:2000:199, pkt 58.

¹⁰ TSUE wyjaśnił, że w świetle celu Porozumienia EOG, jakim jest jednolita interpretacja i jednolite stosowanie jego postanowień, które są w zasadzie identyczne do tych zawartych w prawodawstwie UE, podstawowe wolności w zakresie ochrony inwestycji mają zastosowanie *mutatis mutandis* do inwestycji między UE i wyżej wspomnianymi państwami EFTA. Zob. postanowienie Trybunału (ósma izba) z dnia 24 czerwca 2011 r., projektart Errichtungsgesellschaft mbH, Eva Maria Pepic i Herbert Hilbe, C-476/10, ECLI:EU:C:2011:422, pkt 33–35, wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 28 października 2010 r., Établissements Rimbaud SA/Directeur général des impôts i Directeur des services fiscaux d’Aix-en-Provence, C-72/09, ECLI:EU:C:2010:645, pkt 20–22.

¹¹ Wyrok Trybunału z dnia 23 września 2003 r., Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 29.

Inwestycje na jednolitym rynku mogą przybierać różne formy, odzwierciedlając złożoną rzeczywistość gospodarczą. Prawo Unii obejmuje i chroni wszystkie formy inwestycji. Wszelka działalność gospodarcza wchodzi bowiem w zakres przynajmniej jednej z podstawowych wolności¹², a podstawowe wolności mają zastosowanie, nawet jeśli działalność nie ma celów zarobkowych¹³.

W przeciwieństwie do międzynarodowego prawa inwestycyjnego w prawie Unii nie stosuje się zasadniczo terminów „inwestycja” i „inwestor” w kontekście jednolitego rynku, a podmioty gospodarcze określa się terminem „obywatele” (osoby prywatne lub przedsiębiorstwa)¹⁴ lub „rezydenci” bądź „nierezydenci”.

Prawo Unii obejmuje i chroni w szczególności inwestycje prowadzące do przepływu kapitału i ustanawiania przedsiębiorstwa. Te terminy odnoszą się do:

- czynności polegających na inwestowaniu w przedsiębiorstwa, przejmowaniu lub zakładaniu przedsiębiorstw;
- prawa do nabycia, użytkowania lub zbycia nieruchomości;
- odkupu akcji i obligacji w obrocie i notowanych na giełdzie papierów wartościowych;
- otrzymywania dywidend i odsetek;
- działalności gospodarczej w zakresie udzielania kredytów (w tym kredytów konsumenckich);
- nabycia jednostek uczestnictwa funduszy inwestycyjnych; kredytów hipotecznych, zapisów, pożyczek itp.¹⁵ oraz
- uzyskiwania patentów, znaków towarowych i innych praw własności intelektualnej¹⁶.

Prawo Unii chroni dostęp do rynku, działalność na rynku i wycofanie się z rynku.

(i) Dostęp do rynku

Zakładanie nowej działalności gospodarczej jest chronione głównie w ramach swobód rynkowych UE. Są to: prawo inwestorów do transferu kapitału do innych państw członkowskich (art. 63 TFUE), w tym zarówno kapitału finansowego, jak i kapitału

¹² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 3 października 2006 r., Fidium Finanz AG/Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht, C-452/04, ECLI:EU:C:2006:631, pkt 32.

¹³ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Hans-Dieter Jundt i Hedwig Jundt/Finanzamt Offenburg, C-281/06, ECLI:EU:C:2007:816, pkt 33.

¹⁴ Każda osoba prawna zarejestrowana zgodnie z prawem spółek obowiązującym w państwie członkowskim jest osobą prawną zgodnie z art. 54 TFUE, a zatem może korzystać z podstawowych wolności przewidzianych w Traktacie (zob. na przykład wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 7 września 2017 r., Egiom SAS i Enka SA/Ministre des Finances et des Comptes publics, C-6/16, ECLI:EU:C:2017:641, pkt 48–49).

¹⁵ Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem dyrektywa 88/361/EWG, wraz z załączoną do niej nomenklaturą, może być stosowana do określenia przepływu kapitału, zob. wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Francuska, C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327, pkt 36; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 26 kwietnia 2012 r., Staatssecretaris van Financiën/L.A.C. van Putten i in., sprawy połączone C-578/10 do C-580/10, ECLI:EU:C:2012:246, pkt 28–36.

¹⁶ Wyrok Trybunału z dnia 11 maja 1999 r., Pfeiffer Großhandel GmbH/Löwa Warenhandel GmbH, C-255/97, ECLI:EU:C:1999:240.

rzeczowego (takiego jak maszyny, fabryki i inne czynniki produkcji); oraz prawo do zakładania działalności gospodarczej, agencji, oddziałów i spółek zależnych w innych państwach członkowskich (art. 49 TFUE)¹⁷. W prawie wtórnym określono ograniczenia dla systemów zezwoleń, które państwa członkowskie mogą nakładać¹⁸, i zakazano stosowania niektórych rodzajów wymogów¹⁹.

„Prowadzenie przedsiębiorstwa” oznacza w szczególności podejmowanie i wykonywanie działalności gospodarczej mające na celu udział, w sposób stały i ciągły, w życiu gospodarczym państwa członkowskiego innego niż państwo pochodzenia²⁰.

Dla inwestorów zainteresowanych inwestycjami transgranicznymi w UE dostęp do zamówień publicznych jest istotnym elementem europejskiego środowiska inwestycyjnego, w którym zapewnione są równe szanse dostępu do rynku. Niektóre rodzaje ofert podlegają zharmonizowanym przepisom dotyczącym udzielania zamówień publicznych²¹. Ponadto w prawie Unii przewidziano, że koncesje i przetargi publiczne mające znaczenie transgraniczne muszą być przyznawane zgodnie z otwartą i niedyskryminującą procedurą opartą na obiektywnych, niedyskryminujących i proporcjonalnych kryteriach²².

¹⁷ Inwestycja w przedsiębiorstwo może mieć formę kontroli (inwestycje bezpośrednie) lub może być dokonywana w celu osiągnięcia zysku, bez zamiaru kontrolowania decyzji w przedsiębiorstwie lub wpływania na nie (inwestycje portfelowe).

¹⁸ Zob. na przykład art. 5–13 dyrektywy 2006/123/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 12 grudnia 2006 r. dotyczącej usług na rynku wewnętrznym (Dz.U. L 376 z 27.12.2006, s. 36) („dyrektywa usługowa”).

¹⁹ Na przykład testy ekonomiczne zostały zabronione na mocy art. 14 dyrektywy usługowej.

²⁰ Wyrok Trybunału z dnia 25 lipca 1991 r., *The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte Factortame Ltd i inni*, C-221/89, ECLI:EU:C:1991:320, pkt 20.

²¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/24/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie zamówień publicznych, uchylająca dyrektywę 2004/18/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 65); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/25/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania zamówień przez podmioty działające w sektorach gospodarki wodnej, energetyki, transportu i usług pocztowych, uchylająca dyrektywę 2004/17/WE (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 243); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/23/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie udzielania koncesji (Dz.U. L 94 z 28.3.2014, s. 1); dyrektywa Rady 89/665/EWG z dnia 21 grudnia 1989 r. w sprawie koordynacji przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych odnoszących się do stosowania procedur odwoławczych w zakresie udzielania zamówień publicznych na dostawy i roboty budowlane (Dz.U. L 395 z 30.12.1989, s. 33), z późniejszymi zmianami.

²² Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 13 października 2005 r., *Parking Brixen GmbH/Gemeinde Brixen i Stadtwerke Brixen AG*, C-458/03, ECLI:EU:C:2005:605, pkt 72; wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 31 stycznia 2008 r., *Centro Europa 7 Srl/Ministero delle Comunicazioni e Autorità per le garanzie nelle comunicazioni i Direzione generale per le concessioni e le autorizzazioni del Ministero delle Comunicazioni*, C-380/05, ECLI:EU:C:2008:59, pkt 120; wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 14 lipca 2016 r., *Promoimpresa srl i in./Consortio dei comuni della Sponda Bresciana del Lago di Garda e del Lago di Idro i in.*, sprawy połączone C-458/14 i C-67/15, ECLI:EU:C:2016:558, pkt 64–65.

Przykład 1 – środki służące stwarzaniu warunków efektywnej konkurencji dla nowych podmiotów z innych państw członkowskich

Sprawa C-442/02 – Caixa Bank

Francja zakazała bankom oferowania oprocentowania na rachunkach bieżących. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że taki zakaz stanowi poważną przeszkodę mającą wpływ na skuteczny dostęp przedsiębiorstw z państw członkowskich innych niż Francja do francuskiego rynku. Zakaz ten utrudnił instytucjom kredytowym będącym filiami spółek zagranicznych pozyskiwanie kapitału od podmiotów prywatnych, pozbawiając je możliwości bardziej efektywnego konkurowania z instytucjami kredytowymi tradycyjnie działającymi na rynku krajowym.

Choć zakaz oferowania oprocentowania na rachunkach bieżących miał na względzie uzasadnione interesy publiczne, takie jak zachęcanie do średnio- i długoterminowego oszczędzania, wykroczył poza zakres niezbędny do osiągnięcia tego celu. W związku z tym Trybunał Sprawiedliwości uznał ten zakaz za naruszenie swobody przedsiębiorczości.

(ii) Działalność na rynku

Kiedy inwestorzy z UE rozpoczynają działalność gospodarczą lub dokonują innego rodzaju inwestycji w innym państwie członkowskim, prawo Unii, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, nadal ma zastosowanie. Zapewnia ono, ogólnie rzecz biorąc, ochronę przed środkami publicznymi, które pozbawiłyby inwestorów możliwości korzystania z ich mienia lub ograniczyłyby działalność gospodarczą, którą się zajmują, nawet jeśli takie środki mają również zastosowanie do podmiotów krajowych²³.

Inwestorzy mogą założyć spółkę w dowolnym państwie członkowskim oraz założyć drugi zakład w innym państwie członkowskim niezależnie od tego, gdzie prowadzona jest główna lub cała działalność gospodarcza²⁴. Państwa członkowskie muszą uznać spółki utworzone zgodnie z prawem innego państwa członkowskiego, w szczególności w odniesieniu do zdolności prawnej spółki do wnoszenia sprawy w sporze prawnym²⁵.

Jeśli spółka europejska chce przenieść się i przekształcić się w spółkę działającą na podstawie prawa innego państwa członkowskiego, korzysta ze swobody przedsiębiorczości. Państwo członkowskie pochodzenia nie może nałożyć żadnych ograniczeń dotyczących przeniesień

²³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., „SEGRO” Kft./Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala i Günther Horváth/Vas Megyei Kormányhivatal, sprawy połączone C-52/16 i C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 65; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 23 lutego 2016 r., Komisja Europejska/Węgry, C-179/14, ECLI:EU:C:2016:108.

²⁴ Wyrok Trybunału z dnia 9 marca 1999 r., Centros Ltd/Erhvervs- og Selskabsstyrelsen, C-212/97, ECLI:EU:C:1999:126; wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r., Kamer van Koophandel en Fabrieken voor Amsterdam/Inspire Art Ltd., C-167/01, ECLI:EU:C:2003:512, pkt 105.

²⁵ Wyrok Trybunału z dnia 5 listopada 2002 r., Überseering BV/Nordic Construction Company Baumanagement GmbH (NCC), C-208/00, ECLI:EU:C:2002:632, pkt 9.

i przekształceń, z wyjątkiem powodów o charakterze zasadniczym wynikających z nadrzędnego interesu publicznego, a ograniczenia te muszą być proporcjonalne²⁶. Na przykład obowiązek przeprowadzenia likwidacji spółki w państwie utworzenia jako warunek wstępny jej przeniesienia do innego państwa członkowskiego jest nieproporcjonalny, a zatem niezgodny z prawem Unii²⁷. Państwo członkowskie może zapobiegać nadużyciom lub karać je zgodnie z prawem Unii. Ustanowienie statutowej lub rzeczywistej siedziby spółki w innym państwie członkowskim w celu korzystania z korzystniejszych przepisów samo w sobie nie stanowi jednak nadużycia²⁸.

Komisja zaproponowała niedawno ramy umożliwiające przedsiębiorstwom działanie z łatwością na jednolitym rynku, w tym w przypadku ich rozwoju i restrukturyzacji o charakterze transgranicznym, w celu dostosowania się do zmiennych warunków rynkowych²⁹. Inicjatywa obejmuje wspólne procedury UE dotyczące transgranicznych przekształceń i podziałów spółek oraz aktualizację obowiązujących przepisów dotyczących połączeń transgranicznych. Ustanawia ona solidne gwarancje mające na celu ochronę uzasadnionych praw i interesów pracowników, wspólników i wierzycieli oraz zapobieganie wykorzystaniu tych procedur do tworzenia sztucznych struktur ukierunkowanych na osiągnięcie nienależnych korzyści podatkowych, zgodnie z orzecznictwem.

Przedsiębiorstwo z UE, które zamiast zakładania działalności gospodarczej w innym państwie członkowskim chce świadczyć usługi tymczasowo, ma prawo do zapewniania sobie niezbędnej infrastruktury w przyjmującym państwie członkowskim³⁰. Państwa członkowskie nie mogą uzależniać świadczenia usług na ich terytorium od spełnienia wszystkich warunków koniecznych do prowadzenia przedsiębiorstwa, ponieważ sprawiłoby to, że swoboda świadczenia usług byłaby pozbawiona skuteczności³¹. Dotyczy to na przykład kwalifikacji zawodowych³², świadczeń socjalnych dla pracowników³³, pozwoleń na działalność³⁴,

²⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 grudnia 2008 r., *CARTESIO Oktató és Szolgáltató bt.*, C-210/06, ECLI:EU:C:2008:723, pkt 113.

²⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 25 października 2017 r., postępowanie zainicjowane przez Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o., C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, pkt 65.

²⁸ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 25 października 2017 r., postępowanie zainicjowane przez Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o., C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, pkt 62.

²⁹ Zob. wnioski Komisji w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającej dyrektywę (UE) 2017/1132 w odniesieniu do transgranicznego przekształcania, łączenia i podziału spółek: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=COM%3A2018%3A241%3AFIN>

³⁰ Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 1995 r., *Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano*, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, pkt 27.

³¹ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 25 lipca 1991 r., *Manfred Säger/Dennemeyer & Co. Ltd*, C-76/90, ECLI:EU:C:1991:331, pkt 13.

³² Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 17 grudnia 2015 r., *X-Steuerberatungsgesellschaft /Finanzamt Hannover-Nord*, C-342/14, ECLI:EU:C:2015:827; wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 25 lipca 1991 r., *Manfred Säger/Dennemeyer & Co. Ltd*, C-76/90, ECLI:EU:C:1991:331, pkt 21.

³³ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 28 marca 1996 r., postępowanie karne przeciwko Michel Guiot i Climatec SA, C-272/94, ECLI:EU:C:1996:147, pkt 14 i 15.

³⁴ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 11 marca 2004 r., *Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Francuska*, C-496/01, ECLI:EU:C:2004:137, pkt 65.

kompleksowych obowiązków sprawozdawczych usługodawców³⁵ lub kompleksowych obowiązków dotyczących tłumaczenia dokumentacji towarzyszącej³⁶.

Ponadto inwestorzy zajmujący się produkcją są również objęci ochroną, ponieważ towary znajdujące się legalnie na rynku jednego państwa członkowskiego mogą co do zasady być przedmiotem swobodnego handlu na jednolitym rynku dzięki swobodnemu przepływowi towarów³⁷. W szeregu przepisów UE zharmonizowano istotne kwestie i ustanowiono mechanizmy służące wprowadzeniu do praktyki zasady wzajemnego uznawania między państwami członkowskimi w celu zapewnienia swobodnego przepływu towarów³⁸.

Przy inwestycjach transgranicznych inwestorzy mogą również zatrudniać siłę roboczą w państwie przyjmującym³⁹. Pracownicy z UE mają również prawo do swobodnego przemieszczania się (art. 45 TFUE). W przypadku podmiotów tymczasowo świadczących usługi w innym państwie członkowskim państwo przyjmujące nie może zastosować w kwestii przemieszczania się pracowników, w tym pracowników z państw trzecich, nieuzasadnionych lub nieproporcjonalnych ograniczeń, takich jak obowiązek uzyskania zezwolenia na pracę⁴⁰. W celu pogodzenia swobodnego przepływu na jednolitym rynku i ochrony pracowników prawo pracy państwa przyjmującego ma zastosowanie do pracowników delegowanych w odniesieniu do kwestii określonych w dyrektywie 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników⁴¹.

Prawo Unii dotyczące jednolitego rynku obejmuje również przepisy podatkowe, które mają kluczowe znaczenie dla inwestorów. Na przykład VAT, akcyzy i opodatkowanie energii są uregulowane dyrektywami UE. Ponadto mimo że w obecnym stanie prawnym w UE opodatkowanie bezpośrednie leży w zakresie kompetencji państw członkowskich, muszą one wykonywać te uprawnienia zgodnie z prawem Unii, w tym zgodnie z podstawowymi

³⁵ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 19 grudnia 2012 r., Komisja Europejska/Królestwo Belgii, C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, pkt 47; wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Federalna Niemiec, C-490/04, ECLI:EU:C:2007:430, pkt 89.

³⁶ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Federalna Niemiec, C-490/04, ECLI:EU:C:2007:430, pkt 68 i 69.

³⁷ Art. 28 i 29 TFUE.

³⁸ Zob. w szczególności komunikat Komisji „Pakiet towarowy: Wzmocnienie zaufania do jednolitego rynku” z dnia 19 grudnia 2017 r. (COM(2017) 787 final).

³⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2016 r., Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)/Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalis kai Koinonikis Allilengiyis, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, pkt 52.

⁴⁰ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 27 marca 1990 r., Rush Portuguesa Lda/Office national d'immigration, C-113/89, ECLI:EU:C:1990:142, pkt 12.

⁴¹ Dyrektywa 96/71/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 1996 r. dotycząca delegowania pracowników w ramach świadczenia usług (Dz.U. L 18 z 21.1.1997, s. 1). Zob. również dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/67/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie egzekwowania dyrektywy 96/71/WE dotyczącej delegowania pracowników w ramach świadczenia usług, zmieniająca rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 w sprawie współpracy administracyjnej za pośrednictwem systemu wymiany informacji na rynku wewnętrznym („rozporządzenie w sprawie IMI”) (Dz.U. L 159 z 28.5.2014, s. 11).

wolnościami⁴². Ponadto prawo wtórne Unii również w pewnym stopniu ogranicza te krajowe uprawnienia. Na przykład aby zapewnić neutralność podatkową, w dyrektywie o spółkach dominujących i zależnych⁴³ zwolniono zyski, które spółka zależna wypłaca swojej spółce dominującej, z podatku potrącanego u źródła dochodu. Państwa członkowskie nie mogą zatem jednostronnie wprowadzać restrykcyjnych środków ani uzależniać prawa do zwolnienia z poboru podatku u źródła przewidzianego w art. 5 ust. 1 tej dyrektywy od spełnienia różnych przesłanek⁴⁴.

Przykład 2 – fundusze emerytalne będące rezydentami innego państwa członkowskiego mają prawo do takiego samego traktowania pod względem podatkowym jak krajowe fundusze emerytalne

Sprawa C-493/09 – Komisja przeciwko Portugalii

Zgodnie z prawem portugalskim dywidendy otrzymywane przez portugalskie fundusze emerytalne były zwolnione z podatku, pod warunkiem że udziały posiadano przez co najmniej rok. Natomiast podatek u źródła (co do zasady w wysokości 20 %) był pobierany od dywidend wypłacanych funduszom emerytalnym utworzonym w innych państwach członkowskich z tytułu dochodów uzyskanych na terytorium Portugalii. Trybunał Sprawiedliwości potwierdził, że prawodawstwo portugalskie było sprzeczne ze swobodnym przepływem kapitału zagwarantowanym w Traktacie. Trybunał uznał, że Portugalia nie uzasadniła odpowiednio dyskryminacyjnego traktowania dywidend wypłacanych funduszom emerytalnym utworzonym w innych państwach członkowskich. Ponadto fakt, że fundusze emerytalne niebędące rezydentami nie mogły w żadnej sytuacji skorzystać ze zwolnienia przyznanego funduszom emerytalnym będącym portugalskimi rezydentami, był nieproporcjonalny ze względu na trudności, na które powoływała się Portugalia, w zakresie zbierania informacji i windykacji zobowiązań podatkowych.

(iii) Wyjście z rynku

Prawa inwestorów zgodnie z prawem Unii obejmują swobodę określania charakteru i zakresu działalności gospodarczej. Trybunał Sprawiedliwości uznał zatem także prawo podmiotów gospodarczych do decydowania o rozmiarach inwestycji oraz swobodę ograniczenia następnie skali tej działalności, a nawet rezygnacji z niej⁴⁵. Ta swoboda może być ograniczona jedynie

⁴² Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 września 2004 r., Petri Manninen, C-319/02, ECLI:EU:C:2004:484, pkt 19.

⁴³ Art. 5 dyrektywy Rady 2011/96/UE z dnia 30 listopada 2011 r. w sprawie wspólnego systemu opodatkowania mającego zastosowanie w przypadku spółek dominujących i spółek zależnych różnych państw członkowskich (Dz.U. L 345 z 29.12.2011, s. 8), zmieniony.

⁴⁴ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 20 grudnia 2017 r., Deister Holding i Juhler Holding A/S/Bundeszentralamt für Steuern, sprawy połączone C-504/16 i C-613/16, ECLI:EU:C:2017:1009, pkt 51–52.

⁴⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 21 grudnia 2016 r., Anonymi Geniki Etairia Tsimenton Iraklis (AGET Iraklis)/Ypourgos Ergasias, Koinonikis Asfalis kai Koinonikis Allilengyis, C-201/15, ECLI:EU:C:2016:972, pkt 53.

z należycie uzasadnionych powodów i w proporcjonalny sposób.

III. Prawo Unii chroni inwestorów przed nieuzasadnionymi ograniczeniami

Ograniczenia inwestycji mogą przyjmować różne formy. Zaliczają się do nich:

- zakaz nabywania udziałów w kapitale przedsiębiorstwa w innym państwie członkowskim⁴⁶;
- zakaz sprzedawania udziałów w systemach dystrybucji energii elektrycznej i gazu prywatnym inwestorom (tj. zakaz prywatyzacji);
- zakaz dokonywania przez fundusze emerytalne inwestycji zagranicznych przekraczających 5 % wartości ich aktywów⁴⁷;
- przepisy przewidujące obowiązkowy depozyt papierów wartościowych wyemitowanych lub przeznaczonych do wykupu za granicą przez zatwierdzony bank lub bank zagraniczny wybrany przez zatwierdzony bank⁴⁸;
- specjalne prawa utrzymane przez państwa członkowskie w niektórych przedsiębiorstwach po ich prywatyzacji („złote akcje”)⁴⁹; oraz
- systemy uprzedniego zezwolenia w odniesieniu do inwestycji w nieruchomości (na przykład w grunty rolne)⁵⁰.

W przypadku ograniczania praw inwestorów z UE organy publiczne muszą jednak przestrzegać ograniczeń przewidzianych w prawie Unii.

1. Dyskryminacja i krajowe ograniczenia praw inwestorów są z zasady zakazane

Zgodnie z postanowieniami Traktatu dyskryminacja ze względu na przynależność państwową oraz inne formy dyskryminacji są z zasady zakazane i są zgodne z prawem jedynie w wyjątkowych okolicznościach. Ten zakaz obejmuje pośrednią dyskryminację, zatem

⁴⁶ Wyrok Trybunału z dnia 3 lutego 1993 r., Vereniging Veronica Omroep Organisatie/Commissariaat voor de Media, C-148/91, ECLI:EU:C:1993:45, pkt 8 i nast.

⁴⁷ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 21 grudnia 2011 r., Komisja Europejska/Rzeczpospolita Polska, C-271/09, ECLI:EU:C:2011:855 pkt 51 (ograniczenia dla funduszy emerytalnych).

⁴⁸ wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 24 czerwca 1986 r., Luigi Brugnoni i Roberto Ruffinengo/Cassa di risparmio di Genova e Imperia, C-157/85, ECLI:EU:C:1986:258, pkt 21.

⁴⁹ Te działania rozpoczęły się w następstwie komunikatu Komisji w sprawie niektórych aspektów prawnych dotyczących inwestycji wewnątrzunijnych (Communication of the Commission on certain legal aspects concerning intra-EU investment) z dnia 19 lipca 1997 r.:

[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 Zob. komunikat wyjaśniający Komisji w sprawie nabywania gruntów rolnych i prawa Unii Europejskiej: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=OJ:C:2017:350:TOC>

rozciga się na środki stosujące kryteria, które są pozornie neutralne, ale w praktyce prowadzą do rezultatu równoznacznego z dyskryminacją⁵¹.

Prawodawca Unii całkowicie zakazuje wszelkich form dyskryminacji ze względu na przynależność państwową, o charakterze bezpośrednim lub pośrednim, w określonych obszarach, które są w pełni lub częściowo zharmonizowane, na przykład w dyrektywie usługowej lub w dyrektywach dotyczących sektora telekomunikacji⁵².

Wykraczając poza kwestię dyskryminacji, w Traktacie przewidziano również, że ograniczeniem są też wszelkie środki stosowane w jednakowym zakresie⁵³ mające na celu zakazanie korzystania z jednej z podstawowych wolności, zniechęcenie do niej lub uczynienie jej mniej atrakcyjną, nawet tylko pośrednio i potencjalnie.

Takie ograniczenie jest zakazane, chyba że jest należycie uzasadnione i zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii oraz z prawami podstawowymi⁵⁴, nawet jeśli ma ograniczony zakres lub niewielkie znaczenie⁵⁵ oraz jest stosowane przez państwo członkowskie pochodzenia inwestora⁵⁶. Ten zakaz dotyczy w szczególności praw krajowych, innych środków mających ogólne zastosowanie oraz indywidualnych decyzji administracyjnych.

⁵¹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 lipca 2015 r., CEZ Razpredelenie Byłgarija AD/Komisija za zashtita ot diskriminacija, C-83/14, ECLI:EU:C:2015:480, pkt 94. Dyskryminacja nie oznacza, że jedynie obywatele są uprzywilejowani lub że tylko cudzoziemcy znajdują się w niekorzystnej sytuacji (wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 16 stycznia 2003 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Włoska, C-388/01, ECLI:EU:C:2003:30, pkt 14).

⁵² Dyrektywa 2002/20/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie w sprawie zezwoleń na udostępnienie sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa o zezwoleniach) (Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 21), zmieniona dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/140/WE z dnia 25 listopada 2009 r. (Dz.U. L 337 z 18.12.2009, s. 37); dyrektywa 2002/21/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 7 marca 2002 r. w sprawie wspólnych ram regulacyjnych sieci i usług łączności elektronicznej (dyrektywa ramowa) (Dz.U. L 108 z 24.4.2002, s. 33), zmieniona dyrektywą 2009/140/WE; dyrektywa Komisji 2002/77/WE z dnia 16 września 2002 r. w sprawie konkurencji na rynkach sieci i usług łączności elektronicznej (Dz.U. L 249 z 17.9.2002, s. 21).

⁵³ Tj. mające zastosowanie do obywateli i cudzoziemców w równym stopniu.

⁵⁴ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 29 września 2016 r., Essent Belgium NV/Vlaams Gewest i in., C-492/14, ECLI:EU:C:2016:732, pkt 96–97.

⁵⁵ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 3 grudnia 2014 r., Edgard Jan De Clercq i in., C-315/13, ECLI:EU:C:2014:2408, pkt 61.

⁵⁶ Wyrok Trybunału z dnia 10 maja 1995 r., Alpine Investments BV/Minister van Financiën, C-384/93, ECLI:EU:C:1995:126, pkt 29–31.

Przykład 3 – obowiązek powiadomienia nałożony na inwestorów również może stanowić bezprawne ograniczenie

Sprawa C-577/10 – Komisja przeciwko Belgii („Limosa”)

Zgodnie z prawem belgijskim usługodawcy zagraniczni muszą dokonać uprzedniego zgłoszenia planowanej działalności w Belgii właściwym organom krajowym. Komisja zakwestionowała to prawodawstwo w odniesieniu do usługodawców prowadzących działalność na własny rachunek.

Trybunał Sprawiedliwości uznał to działanie za uzasadnione. Najpierw orzekł, że rozpatrywany środek stanowi ograniczenie swobody świadczenia usług. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że ochrona pracowników, na którą powołała się Belgia, stanowi uzasadniony interes publiczny. Trybunał Sprawiedliwości orzekł jednak, że Belgia nie przedstawiła dostatecznie przekonujących dowodów, które świadczyłyby o tym, że obowiązek podawania tak szczegółowych informacji przyczynia się do realizacji celów interesu ogólnego, na które państwo to się powołuje, ani że obowiązek uprzedniego podania tego rodzaju informacji nie wykracza poza granice tego, co jest konieczne, aby cele te osiągnąć, mimo spoczywającego na nim obowiązku w tym zakresie. Trybunał Sprawiedliwości przypomniał w tym kontekście, że wszelkie domniemanie występowania nadużycia ze strony zagranicznego podmiotu gospodarczego jest niezgodne z Traktatem.

2. Krajowe ograniczenia muszą być uzasadnione

Swobody rynkowe i prawa podstawowe nie mają charakteru bezwzględnego, jednak konieczne jest zapewnienie przez organy publiczne równowagi między swobodami a innymi celami polityki publicznej.

a. Niektórych ograniczeń nie można nigdy uzasadnić

Pewne rodzaje ograniczeń są *per se* niezgodne z Traktatem, na przykład warunki wzajemności wobec innych państw członkowskich⁵⁷ lub domniemanie występowania nadużycia w stosunku do cudzoziemców⁵⁸.

Ponadto niektóre poważne rodzaje ograniczeń zostały całkowicie zakazane przez prawodawcę Unii (na przykład „czarna lista” określona w art. 14 dyrektywy usługowej zakazuje nakładania obowiązku posiadania głównego miejsca prowadzenia działalności)⁵⁹.

⁵⁷Wyrok Trybunału z dnia 23 maja 1996 r., *The Queen/Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.*, C-5/94, ECLI:EU:C:1996:205, pkt 19–20; wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 2 czerwca 2005 r., *Komisja Wspólnot Europejskich/Wielkie Księstwo Luksemburga*, C-266/03, ECLI:EU:C:2005:341, pkt 35.

⁵⁸Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 19 grudnia 2012 r., *Komisja Europejska/Królestwo Belgii*, C-577/10, ECLI:EU:C:2012:814, pkt 53; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 25 października 2017 r., postępowanie zainicjowane przez Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o., C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, pkt 63.

⁵⁹Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 16 czerwca 2015 r., *Presidenza del Consiglio dei Ministri i in./Rina Services SpA i in.*, C-593/13, ECLI:EU:C:2015:399; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 23 lutego 2016 r.,

Ponadto w kwestiach, które nie są w pełni zharmonizowane, przepisy UE zmniejszają swobodę uznania organów UE i organów krajowych, na przykład poprzez ustanawianie kryteriów oceny ostrożnościowej znacznych pakietów akcji w instytucjach finansowych⁶⁰.

b. Niektóre ograniczenia mogą być uzasadnione celami uzasadnionego interesu publicznego

Prawo Unii zezwala na ograniczenie podstawowych wolności, o ile jest to uzasadnione celami wyraźnie określonymi w Traktacie. Na przykład w art. 52 Traktatu zezwolono na ograniczenie swobody przedsiębiorczości i swobodnego świadczenia usług ze względów związanych z porządkiem publicznym, bezpieczeństwem publicznym i zdrowiem publicznym.

Ograniczenia, które nie dyskryminują ze względu na przynależność państwową, mogą być uzasadnione również nadrzędnymi względami interesu publicznego, zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości. Względy te obejmują:

- ochronę środowiska⁶¹,
- spójność systemu podatkowego⁶²,
- zwalczanie uchylania się od opodatkowania⁶³,
- utrzymanie populacji w środowisku rolnym i zwalczanie nadmiernej spekulacji gruntami⁶⁴,
- planowanie przestrzenne (na przykład ograniczenia dotyczące drugiego miejsca zamieszkania)⁶⁵,
- ochronę konsumentów⁶⁶,

Komisja Europejska/Węgry, C-179/14, ECLI:EU:C:2016:108, pkt 47.

⁶⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/36/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie warunków dopuszczenia instytucji kredytowych do działalności oraz nadzoru ostrożnościowego nad instytucjami kredytowymi i firmami inwestycyjnymi, zmieniająca dyrektywę 2002/87/WE i uchylająca dyrektywy 2006/48/WE oraz 2006/49/WE (CRD IV) (Dz.U. L 176 z 27.6.2013, s. 338); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/65/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie rynków instrumentów finansowych oraz zmieniająca dyrektywę 2002/92/WE i dyrektywę 2011/61/UE (MiFID II) (Dz.U. L 173 z 12.6.2014, s. 349); Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/138/WE z dnia 25 listopada 2009 r. w sprawie podejmowania i prowadzenia działalności ubezpieczeniowej i reasekuracyjnej (Wyłącalność II) (Dz.U. L 335 z 17.12.2009, s. 1).

⁶¹ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 24 marca 2011 r., Komisja Europejska/Królestwo Hiszpanii („centra handlowe w Katalonii”), C-400/08, ECLI:EU:C:2011:172, pkt 74. Zob. również art. 3 ust. 3 TUE i art. 11 i 191 TFUE.

⁶² Wyrok Trybunału z dnia 28 stycznia 1992 r., Hanns-Martin Bachmann/państwo belgijskie, C-204/90, ECLI:EU:C:1992:35, pkt 28.

⁶³ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 28 października 2010 r., Établissements Rimbaud SA/Directeur général des impôts i Directeur des services fiscaux d’Aix-en-Provence, C-72/09, EU:C:2010:645, pkt 33 i nast.

⁶⁴ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 25 stycznia 2007 r., postępowanie karne przeciwko Uwe Kay Festersen, C-370/05, ECLI:EU:C:2007:59, pkt 27.

⁶⁵ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 2 czerwca 2005 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Wielkie Księstwo Luksemburga, C-213/04, ECLI:EU:C:2005:731, pkt 46.

⁶⁶ Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 17 grudnia 2015 r., X-Steuerberatungsgesellschaft/Finanzamt Hannover-Nord, C-342/14, ECLI:EU:C:2015:827, pkt 53.

- ochronę pracowników⁶⁷, oraz
- ochronę wierzycieli i współników mniejszościowych⁶⁸.

Lista nadrzędnych względów interesu publicznego zmieniała się wraz z uznawaniem przez Trybunał w orzecznictwie stale zmieniających się interesów naszych społeczeństw. Prawo Unii nie dopuszcza jednak ograniczania podstawowych wolności przez krajowe środki z powodów administracyjnych lub czysto ekonomicznych⁶⁹. Ponadto uzasadnione interesy publiczne uznane w Traktacie oraz orzecznictwo muszą być przedmiotem ścisłej wykładni⁷⁰.

3. Wszystkie ograniczenia muszą być zgodne z ogólnymi zasadami prawa Unii (proporcjonalność, pewność prawa i uzasadnione oczekiwania)

Wszelkie krajowe środki przyjęte przez państwo członkowskie w zakresie prawa Unii mające wpływ na prawa unijnych inwestorów muszą być zgodne z właściwymi ogólnymi zasadami prawa Unii, co może być doprecyzowane w prawodawstwie unijnym⁷¹.

Po pierwsze krajowe ograniczenia muszą być proporcjonalne, co oznacza, że przepisy ograniczające muszą być właściwe dla zagwarantowania osiągnięcia zamierzonego celu oraz w sposób spójny i konsekwentny służyć osiągnięciu uzasadnionego celu publicznego⁷². Nie powinny one wykraczać poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celu związanego z interesem ogólnym⁷³. Środek ograniczający nie jest proporcjonalny, jeśli istnieje możliwy środek alternatywny, który osiągnąłby ten sam cel związany z interesem publicznym, a w mniejszym stopniu ograniczałby swobodny przepływ⁷⁴.

Zasada proporcjonalności odgrywa w praktyce główną rolę. Trybunał Sprawiedliwości

⁶⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 18 grudnia 2007 r., Laval un Partneri Ltd/Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Svenska Byggnadsarbetareförbundet avdelning 1, Byggettan i Svenska Elektrikerförbundet, C-341/05, ECLI:EU:C:2007:809, pkt 103.

⁶⁸ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 25 października 2017 r., postępowanie zainicjowane przez Polbud – Wykonawstwo sp. z o.o., C-106/16, ECLI:EU:C:2017:804, pkt 53.

⁶⁹ Wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Portugalska, C-367/98, ECLI:EU:C:2002:326 pkt 52; wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 2 czerwca 2005 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Włosa, C-174/04, ECLI:EU:C:2005:350, pkt 37.

⁷⁰ Zob. między innymi wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., „SEGRO” Kft./Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala i Günther Horváth/Vas Megyei Kormányhivatal, sprawy połączone [C-52/16](#) i C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 96.

⁷¹ Zob. w tym względzie wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 czerwca 2005 r., Vereniging voor Energie, Milieu en Water i inni/Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 57 i nast., por. również w tym kontekście wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 26 września 2013 r., Industrie du bois de Vielsalm & Cie (IBV) SA/Région wallonne, C-195/12, ECLI:EU:C:2013:598.

⁷² Wyrok Trybunału z dnia 6 listopada 2003 r., postępowanie karne przeciwko Piergiorgio Gambelli i innym, C-243/01, ECLI:EU:C:2003:597, pkt 67; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer Handelsgesellschaft mbH/Wiener Landesregierung i Oberösterreichische Landesregierung, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, pkt 55 i cytowane w nim orzecznictwo.

⁷³ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., „SEGRO” Kft./Vas Megyei Kormányhivatal Sárvári Járási Földhivatala i Günther Horváth/Vas Megyei Kormányhivatal, sprawy połączone [C-52/16](#) i C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 76.

⁷⁴ Wyrok Trybunału z dnia 23 września 2003 r., Margarethe Ospelt i Schlössle Weissenberg Familienstiftung, C-452/01, ECLI:EU:C:2003:493, pkt 41.

dokonyje dogłębnej analizy w kwestiach związanych z proporcjonalnością krajowych środków ograniczających podstawowe wolności. Przy ocenie proporcjonalności należy wziąć pod uwagę wszystkie okoliczności faktyczne i prawne sprawy. Do organów krajowych należy wykazanie, że ustawodawstwo jest zgodne z zasadą proporcjonalności. W związku z tym powoływaniu przez państwo członkowskie względów uzasadniających powinny towarzyszyć odpowiednie dowody lub analiza przydatności oraz proporcjonalności środka ograniczającego⁷⁵.

Przykład 4 – pośrednie wyłączenie jako nieproporcjonalne ograniczenie swobodnego przepływu kapitału

Sprawy połączone C-52/16 i C-113/16 – SEGRO i Horváth

Węgierska spółka (będąca własnością osób fizycznych zamieszkujących w Niemczech) i obywatel Austrii nabyli, przed dniem 30 kwietnia 2014 r., prawa użytkowania gruntów rolnych na Węgrzech, które wpisano do ksiąg wieczystych. Zmiany we właściwej ustawie węgierskiej wprowadzone w 2013 r. przewidują wygaśnięcie prawa użytkowania gruntów ornych, chyba że wykazano, iż prawa te zostały ustanowione pomiędzy bliskimi krewnymi. W związku z powyższym prawa zainteresowanych cudzoziemców z UE zostały wykreślone z ksiąg wieczystych.

Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że wyżej wspomniane zmiany w ustawie wprowadzone w 2013 r. ograniczają swobodę przepływu kapitału, ponieważ uniemożliwiają skarżącym korzystanie z własności, w którą zainwestowali kapitał, oraz są dyskryminacyjne i faktycznie nakierowane na cudzoziemców. Te środki nie były odpowiednie do osiągnięcia uzasadnionych celów polityki publicznej (na przykład zapewnienia odpowiedniego poziomu życia ludności wiejskiej), wykroczyły poza niezbędny zakres i mogły być zastąpione środkami mniej ograniczającymi.

Ponadto pewność prawa jest ogólną zasadą prawa Unii, która ma zastosowanie również w przypadku inwestorów. Zgodnie z tą zasadą przepisy UE lub przepisy krajowe muszą być jasne i precyzyjne, a ich skutki przewidywalne, w szczególności w sytuacji, gdy mogą one wywierać ujemne skutki dla zainteresowanych osób prywatnych i przedsiębiorstw⁷⁶. Należy ściśle przestrzegać tego wymogu szczególnie w przypadkach, gdy przepisy mogą mieć skutki niekorzystne dla osób prywatnych i przedsiębiorstw⁷⁷ lub gdy przepisy mogą mieć skutki

⁷⁵ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 23 grudnia 2015 r., Scotch Whisky Association i in./Lord Advocate i Advocate General for Scotland, C-333/14, ECLI:EU:C:2015:845, pkt 53; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., „SEGRO” Kft./Vas Megyei Kormányhivatal Sárospatak Járás Földhivatala i Günther Horváth/Vas Megyei Kormányhivatal, sprawy połączone C-52/16 i C-113/16, ECLI:EU:C:2018:157, pkt 85.

⁷⁶ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 5 lipca 2012 r., Société d’investissement pour l’agriculture tropicale SA (SIAT)/État belge, C-318/10, ECLI:EU:C:2012:415, pkt 58.

⁷⁷ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 czerwca 2005 r., Vereniging voor Energie, Milieu en Water

finansowe dla osób, których dotyczy⁷⁸. Gdy organy publiczne działają w zakresie prawa Unii, ich ramy swobody uznania powinny opierać się na obiektywnych, niedyskryminacyjnych i znanych wcześniej wystarczająco szczegółowych i jasnych kryteriach⁷⁹.

Ponadto pewność prawa obejmuje również ochronę uzasadnionych oczekiwań⁸⁰. Inwestorzy z UE mogą jednak wyłącznie w określonych okolicznościach zakwestionować zmiany w istniejących przepisach lub przyjęcie nowych przepisów, które są objęte zakresem prawa Unii, ze względu na ochronę swoich uzasadnionych oczekiwań.

Aby móc polegać na ochronie uzasadnionych oczekiwań, podmioty gospodarcze muszą działać w dobrej wierze⁸¹ i w sposób rozsądny i przezorny⁸². Oznacza to, że jeśli inwestor wiedział lub w rozsądny sposób powinien był wiedzieć, że źródło jego roszczenia, przepisy, na których jest ono oparte, zachowanie organu publicznego wprowadzającego te przepisy lub procedura, którą stosuje ten organ publiczny, są niezgodne z prawem Unii, nie może on powoływać się na zasadę uzasadnionych oczekiwań⁸³.

Przedsiębiorcy nie mogą oczekiwać, że zawsze utrzymana zostanie istniejąca sytuacja prawna⁸⁴. Z drugiej strony gdy UE lub państwo członkowskie przyjmuje nowy środek w taki sposób, że ma on negatywny wpływ na interesy inwestorów, UE lub to państwo musi w razie potrzeby dostosować odpowiednio stosowanie nowych przepisów prawnych, z uwzględnieniem konkretnej sytuacji danych inwestorów, chyba że nadrzędny interes

i inni/Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 80; wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 17 lipca 2008 r., ASM Brescia SpA/Comune di Rodengo Saiano, C-347/06, ECLI:EU:C:2008:416, pkt 69; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 grudnia 2013 r., Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation/Commissioners of Inland Revenue i Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-362/12, ECLI:EU:C:2013:834, pkt 44.

⁷⁸ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 29 kwietnia 2004 r., Finanzamt Sulingen/Walter Sudholz, C-17/01, ECLI:EU:C:2004:242, pkt 34.

⁷⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 10 marca 2009 r., Hartlauer Handelsgesellschaft mbH/Wiener Landesregierung i Oberösterreichische Landesregierung, C-169/07, ECLI:EU:C:2009:141, pkt 64; wyrok Trybunału z dnia 14 marca 2000 r., Association Eglise de scientologie de Paris i Scientology International Reserves Trust/Premier ministre, C-54/99, ECLI:EU:C:2000:124, pkt 22; wyrok Trybunału z dnia 4 czerwca 2002 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Francuska („Elf Aquitaine”), C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327, pkt 50.

⁸⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 czerwca 2005 r., Vereniging voor Energie, Milieu en Water i inni/Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 73–74.

⁸¹ Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 26 kwietnia 1988 r., Hauptzollamt Hamburg-Jonas/Firma P. Krücken, C-316/86, ECLI:EU:C:1988:201, pkt 23–24; wyrok Trybunału z dnia 20 września 1990 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Federalna Niemiec, C-5/89, ECLI:EU:C:1990:320, pkt 14.

⁸² Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 7 września 2006 r., Królestwo Hiszpanii/Rada Unii Europejskiej, C-310/04, ECLI:EU:C:2006:521, pkt 81.

⁸³ Wyrok Trybunału z dnia 20 marca 1997 r., Land Rheinland-Pfalz/Alcan Deutschland GmbH, C-24/95, ECLI:EU: 1997:163, pkt 25 i 49; wyrok Trybunału z dnia 14 stycznia 1997 r., Królestwo Hiszpanii/Komisja Wspólnot Europejskich, C-169/95, ECLI:EU:C:1997:10, pkt 51.

⁸⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 czerwca 2005 r., Vereniging voor Energie, Milieu en Water i inni/Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 81; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 września 2009 r., Plantanol GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Darmstadt, C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, pkt 53.

publiczny uniemożliwia takie dostosowanie⁸⁵.

Przykład 5 – ochrona uzasadnionych oczekiwań

Sprawa C-201/08 – Plantanol GmbH & Co

Niemieckie prawo podatkowe zapewniało zwolnienie z podatku określonego rodzaju biopaliw mieszanych do końca 2009 r. Zwolnienie z podatku zostało zniesione w dniu 18 grudnia 2006 r. ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2007 r., tj. 2 pełne lata przed dniem utraty jego mocy.

Trybunał Sprawiedliwości przypomniiał treść zasady pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań. Podkreślił jednak również, że w przypadku gdy rozsądny i przezorny inwestor mógł przewidzieć, że przyjęcie środka prawdopodobnie wpłynie na jego interesy, nie może on powoływać się na tę zasadę w razie przyjęcia takiego środka. Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że jest to ocena stanu faktycznego dokonywana przez sąd krajowy, ale potwierdził, że pewność prawa i ochrona uzasadnionych oczekiwań w zasadzie nie wyklucza możliwości zniesienia przez państwo członkowskie systemu zwolnień podatkowych przed dniem utraty jego mocy.

W zasadzie konieczność powoływania się przez unijnych inwestorów na ochronę uzasadnionych oczekiwań powinna pojawiać się jedynie sporadycznie, ponieważ inwestorzy ci mogą zwykle polegać na stosowaniu podstawowych wolności zagwarantowanych w Traktacie (w tym proporcjonalności i niedyskryminacji) i na prawie wtórnym UE. Przepisy UE rzeczywiście mają skutki prawne od momentu ich wejścia w życie⁸⁶. Mają one również natychmiastowe zastosowanie i wiążą nowe państwo członkowskie od dnia przystąpienia, a zatem stosuje się je do przyszłych skutków sytuacji powstałych przed przystąpieniem tego nowego państwa członkowskiego do UE⁸⁷.

4. Wszystkie krajowe ograniczenia muszą być zgodne z prawami podstawowymi

Inwestorzy transgraniczni mogą również powoływać się, w zakresie prawa Unii, na prawa podstawowe, takie jak wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo własności oraz prawo do skutecznej ochrony sądowej, działając w zakresie prawa Unii⁸⁸. W przypadku gdy

⁸⁵ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 7 czerwca 2005 r., Vereniging voor Energie, Milieu en Water i inni/Directeur van de Dienst uitvoering en toezicht energie, C-17/03, ECLI:EU:C:2005:362, pkt 81; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 10 września 2009 r., Plantanol GmbH & Co. KG/Hauptzollamt Darmstadt, C-201/08, ECLI:EU:C:2009:539, pkt 49.

⁸⁶ Wyrok Trybunału z dnia 22 października 1998 r., Ministero delle Finanze/IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl i Mafar Srl, sprawy połączone C-10/97 i C-22/97, ECLI:EU:C:1998:498, pkt 23.

⁸⁷ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 2 października 1997 r., Stephen Austin Saldanha i MTS Securities Corporation/Hiross Holding AG, C-122/96, ECLI:EU:C:1997:458, pkt 14.

⁸⁸ Art. 16, 17 i 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej. Zgodnie z art. 52 ust. 3 Karty w zakresie,

państwo członkowskie (w tym ustawodawca krajowy) przyjmuje środek, który stanowi odstępstwo od jednej z podstawowych wolności zagwarantowanych w prawie Unii, ten środek jest w zakresie prawa Unii. Zatem ochrona zapewniona w prawie Unii, w tym prawa podstawowe zagwarantowane w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, ma pełne zastosowanie⁸⁹.

Na prawo do swobody przedsiębiorczości można skutecznie powołać się jedynie wobec poważnych ograniczeń prawa inwestora do swobody umów⁹⁰. Prawo własności (tj. prawo do władania, używania i rozporządzania mieniem nabytym zgodnie z prawem) ma zasadnicze znaczenie dla każdego systemu ochrony inwestycji. Zgodnie z prawem Unii podstawowe prawo do posiadania własności dotyczy „własności” w najszerszym znaczeniu tego słowa⁹¹ i obejmuje również niezakłócone korzystanie z tego prawa. Bezpośrednio wiąże się ono z prawem do odszkodowania za pozbawienie mienia w interesie ogólnym⁹². Ochrona przyznana na tej podstawie jest szczególnie istotna w przypadku wywłaszczenia lub równoważnych środków.

Takie prawa nie mają charakteru bezwzględnego i ich wykonywanie może podlegać ograniczeniom, jeśli są one uzasadnione celami interesu ogólnego uznanymi w prawie Unii oraz jeśli są proporcjonalne. Waga celów, którym służą środki ograniczające, może uzasadniać negatywne skutki, nawet te znaczące, dla niektórych podmiotów. Takie ograniczenia mogą jednak nie stanowić, z punktu widzenia zamierzonego celu, nadmiernej i nieakceptowanej interwencji, która stanowiłaby naruszenie samej istoty tych praw⁹³.

5. Inwestorzy mogą powoływać się na unijne reguły konkurencji w stosunku do krajowych środków

w jakim Karta zawiera prawa, które odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same jak praw przyznanych przez tę konwencję. To postanowienie nie stanowi przeszkody, aby prawo Unii przyznawało szerszą ochronę.

⁸⁹ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 14 czerwca 2017 r., *Online Games Handels GmbH i in./Landespolizeidirektion Oberösterreich*, C-685/15, ECLI:EU:C:2017:452, pkt 56.

⁹⁰ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 18 lipca 2013 r., *Mark Alemo-Herron i in./Parkwood Leisure Ltd*, C-426/11, ECLI:EU:C:2013:521, pkt 35.

⁹¹ Europejski Trybunał Praw Człowieka orzekał w kilku przypadkach, że prawa pokrewne prawom własności są objęte art. 1 protokołu nr 1 do europejskiej konwencji praw człowieka, na podstawie tego, że pojęcie „mienia” ma niezależne znaczenie, które nie ogranicza się do posiadania towarów materialnych. Dlatego też niektóre inne prawa i interesy stanowiące aktywa również mogą być uznawane za „prawa własności”, a więc jako „mienie” na potrzeby tego postanowienia (zob. na przykład wyroki: wyrok z dnia 7 grudnia 1976 r. w sprawie *Handyside* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu; wyrok z dnia 21 lutego 1986 r. w sprawie *James* przeciwko Zjednoczonemu Królestwu, w odniesieniu do prawa do wynajmu; wyrok z dnia 12 grudnia 2002 r. w sprawie *Wittek* przeciwko Niemcom, w odniesieniu do przeniesienia prawa użytkowania gruntu; wyrok z dnia 16 lutego 2005 r. w sprawie *Bruncrona* przeciwko Finlandii, w odniesieniu do dzierżawy).

⁹² Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 9 czerwca 2016 r., *Giovanni Pesce i in./Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Protezione Civile i in.*, sprawy połączone C-78/16 i C-79/16, ECLI:EU:C:2016:428, pkt 86.

⁹³ Wyrok Trybunału z dnia 13 grudnia 1979 r., *Liselotte Hauer/Land Rheinland-Pfalz*, C-44/79, ECLI:EU:C:1979:290, pkt 15 i nast.; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 13 lipca 1989 r., *Hubert Wachauf/Bundesamt für Ernährung und Forstwirtschaft*, C-5/88, ECLI:EU:C:1989:321, pkt 18.

Na jednolitym rynku UE musi być zapewniona niezakłócona konkurencja między przedsiębiorstwami i równe warunki działania. Państwa członkowskie nie mogą zatem przyznawać pomocy państwa, chyba że jest to zgodne z rynkiem wewnętrznym⁹⁴. Ponadto państwa członkowskie nie mogą narzucać lub faworyzować zawierania umów, podejmowania decyzji lub praktyk uzgodnionych sprzecznych z art. 101 lub 102 TFUE bądź wzmacniać ich skutków lub pozbawić swoje własne regulacje charakteru państwowego, przenosząc odpowiedzialność za podejmowanie decyzji ingerujących w sferę ekonomiczną na prywatne podmioty gospodarcze⁹⁵. Naruszenie art. 102 TFUE i art. 106 ust. 1 TFUE ma również miejsce, gdy środek, który można przypisać państwu członkowskiemu, a w szczególności taki, za pomocą którego przyznano prawa szczególne lub wyłączne, w rozumieniu art. 106 ust. 1 TFUE, pociąga za sobą ryzyko nadużycia pozycji dominującej⁹⁶.

IV. Egzekwowanie praw inwestorów na podstawie prawa Unii

Podczas gdy międzynarodowe prawo inwestycyjne (na przykład dwustronne umowy inwestycyjne) skupia się głównie na odszkodowaniach dla inwestorów po tym, jak doszło do naruszenia, prawo Unii umożliwia ochronę inwestorów transgranicznych w UE na wiele sposobów i na różnych poziomach. Inwestorzy transgraniczni są chronieni w UE przez szereg mechanizmów mających na celu zapobieganie naruszeniom ich praw przez ustawodawcę, administrację lub sądownictwo bądź rozwiązywanie problemów związanych z tymi naruszeniami. Sądowe egzekwowanie praw wynikających z prawa Unii jest jednym z kilku możliwych rozwiązań. W przypadkach gdy sądowe egzekwowanie jest uznawane za najbardziej odpowiednie rozwiązanie lub gdy inne możliwości zostały wyczerpane, osoba fizyczna może polegać na w pełni rozwiniętym i kompletnym systemie środków zaskarżenia określonym w prawie Unii.

1. Mechanizmy zapobiegania naruszeniom i rozwiązania pozasądowe

Uprzednia kontrola krajowych środków, które mogłyby naruszać prawa osób fizycznych wynikające z prawa Unii

Zapobieganie naruszeniom praw osób fizycznych wynikających z prawa Unii jest wyjątkowo istotne dla inwestorów, którzy mają szczególną potrzebę planowania i wykonywania swoich decyzji gospodarczych w przewidywalnym i stabilnym otoczeniu regulacyjnym.

⁹⁴ Zob. w szczególności art. 107–109 TFUE.

⁹⁵ Wyrok Trybunału z dnia 9 września 2003 r., Consorzio Industrie Fiammiferi (CIF)/Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato, C-198/01, ECLI:EU:C:2003:430, pkt 46.

⁹⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 1 lipca 2008 r., Motosyklistiki Omospondia Ellados NPID (MOTOE)/Elliniko Dimosio, C-49/07, ECLI:EU:C:2008:376, pkt 50; wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 17 lipca 2014 r., Komisja Europejska/Dimosia Epicheirisi Ilektrismou AE (DEI), C-553/12 P, ECLI:EU:C:2014:2083, pkt 41–43.

Mając na uwadze zapewnienie równych warunków działania przedsiębiorstwom na jednolitym rynku, w art. 108 TFUE ustanowiono system uprzedniego powiadamiania, którego celem jest umożliwienie Komisji Europejskiej zapewnienia zgodności środków pomocy państwa (w tym prawodawstwa krajowego) z jednolitym rynkiem, zanim wejdą one w życie.

W odniesieniu do przepisów Unii dotyczących swobodnego przepływu prawodawca ustanowił obowiązek powiadamiania przez państwa członkowskie o określonych środkach o charakterze ustawodawczym lub administracyjnym przed ich przyjęciem oraz przedłożenia ich do kontroli Komisji Europejskiej, a także, w określonych przypadkach, innym państwom członkowskim. W niektórych sytuacjach Komisja jest uprawniona jedynie do wydawania zalecenia dla danego państwa członkowskiego⁹⁷, w innych sytuacjach Komisja jest zaś upoważniona przez prawodawcę do wydawania decyzji, które są wiążące dla danego państwa członkowskiego, zgodnie z art. 288 TFUE⁹⁸. Te uprawnienia decyzyjne Komisji są różne i odrębne od uprawnień Trybunału Sprawiedliwości do orzekania o naruszeniach popełnionych przez państwa członkowskie⁹⁹. Na przykład w dyrektywie usługowej¹⁰⁰ nadano Komisji uprawnienia decyzyjne w kwestii zasadności i proporcjonalności określonych nowych krajowych barier zidentyfikowanych przez prawodawcę Unii jako szczególnie szkodliwe dla urzeczywistnienia jednolitego rynku w przypadku niektórych usług. W celu zapewnienia skuteczności systemu powiadomień w praktyce Komisja zaproponowała niedawno „dyrektywę w sprawie powiadomień”¹⁰¹.

⁹⁷ Dyrektywa (UE) 2015/1535 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 września 2015 r. ustanawiająca procedurę udzielania informacji w dziedzinie przepisów technicznych oraz zasad dotyczących usług społeczeństwa informacyjnego (Dz.U. L 241 z 17.9.2015, s. 1). Obowiązek powiadamiania Komisji przez państwo członkowskie o pewnych przepisach technicznych przed ich przyjęciem ma na celu, w drodze kontroli zapobiegawczej, ochronę swobodnego przepływu towarów i usług, co jest jednym z fundamentów Unii; aby taka kontrola była skuteczna, należy powiadomić o wszystkich projektach przepisów technicznych objętych tą dyrektywą oraz, poza wyjątkowymi przypadkami uzasadnionymi pilnym charakterem, ich przyjęcie lub wejście w życie musi zostać zawieszone w okresach wskazanych w tej dyrektywie (zob. w odniesieniu do swobodnego przepływu towarów wyrok Trybunału z dnia 26 września 2000 r., Unilever Italia SpA/Central Food SpA, C-443/98, ECLI:EU:C:2000:496, pkt 40 i nast.). Zob. również, jako przykład, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie środków zapewniających bezpieczeństwo dostaw gazu ziemnego i uchylenia dyrektywy 2004/67/WE.

⁹⁸ Zob. na przykład art. 9 dyrektywy Rady 96/67/WE z dnia 15 października 1996 r. w sprawie dostępu do rynku usług obsługi naziemnej w portach lotniczych Wspólnoty (Dz.U. L 272 z 25.10.1996, s. 36). Na podstawie tego rozporządzenia Komisja podjęła decyzje w co najmniej 10 konkretnych sprawach i w niektórych przypadkach wydała negatywne decyzje w odniesieniu do proponowanych środków ograniczających. Zob. również art. 3 ust. 2 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/13/UE z dnia 10 marca 2010 r. w sprawie koordynacji niektórych przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych państw członkowskich dotyczących świadczenia audiowizualnych usług medialnych (dyrektywa o audiowizualnych usługach medialnych) (Dz.U. L 95 z 15.4.2010, s. 1).

⁹⁹ Wyrok Trybunału z dnia 7 lutego 1979 r., Gouvernement français/Komisja Wspólnot Europejskich, sprawy połączone C-15/76 i C-16/76, ECLI:EU:C:1979:29, pkt 26–28; postanowienie Trybunału (czwarta izba) z dnia 11 lipca 1996 r., An Taisce – The National Trust for Ireland i World Wide Fund for Nature UK (WWF)/Komisja Wspólnot Europejskich, C-325/94 P, ECLI:EU:C:1996:293, pkt 25.

¹⁰⁰ Zob. art. 15 ust. 7 dyrektywy usługowej.

¹⁰¹ Wniosek dotyczący dyrektywy w sprawie egzekwowania dyrektywy 2006/123/WE dotyczącej usług na rynku wewnętrznym, określającej procedurę powiadomień w odniesieniu do systemów zezwoleń i wymogów dotyczących usług (COM(2016) 821 final).

Przykład 6 – środek nakazujący przekierowywanie niektórych lotów z portu lotniczego Linate do portu lotniczego Malpensa

Sprawa C-361/98 – Włochy przeciwko Komisji („Malpensa”)

Rozporządzenie nr 2408/92/EWG ma na celu zapewnienie swobody świadczenia usług w sektorze transportu lotniczego. Włochy przyjęły odpowiednio w lipcu 1996 r. i w październiku 1997 r. dwa dekrety, na mocy których cały ruch lotniczy miał zostać przekierowany z portu lotniczego Linate, znajdującego się w pobliżu centrum Mediolanu, do innych, bardziej odległych portów lotniczych, z zastrzeżeniem wyjątku, który w praktyce dotyczył jedynie trasy Mediolan – Rzym.

W następstwie skarg ze strony międzynarodowych przewoźników lotniczych w dniu 16 września 1998 r. Komisja przyjęła decyzję zakazującą stosowania tych spornych włoskich środków. Decyzja ta została przyjęta na podstawie art. 8 rozporządzenia nr 2408/92/EWG, w którym uprawniono Komisję do podejmowania decyzji dotyczących krajowych środków regulujących rozdział ruchu lotniczego na niekorzyść usługodawców w sektorze transportu lotniczego. Komisja uznała w swojej decyzji, że sporny włoski środek był pośrednio dyskryminacyjny i nieproporcjonalny. Włochy zaskarżyły ten środek do Trybunału Sprawiedliwości, przywołując szereg zarzutów zarówno w stosunku do uprawnień Komisji, jak i do przeprowadzonej oceny.

W wyroku Trybunał Sprawiedliwości oddalił odwołanie Włoch. Trybunał orzekł, że Komisja miała pełne prawo do zbadania po pierwsze, czy krajowe środki podjęte w zaskarżonych dekreтах nakładają ograniczenia, które rzekomo miałyby być stosowane jednakowo, i po drugie, czy takie ograniczenia umożliwiają osiągnięcie zamierzonego celu bez wykraczania poza to, co jest konieczne do jego osiągnięcia. Trybunał zbadał ocenę dotyczącą zasadności i proporcjonalności dokonaną przez Komisję w decyzji i uznał, że żaden z licznych zarzutów podniesionych przez Włochy nie był uzasadniony.

Stosowanie przepisów zgodnie z prawem Unii przez administrację

Krajowe administracje są zwykle pierwszymi i najczęstszymi partnerami rozmów, z którymi mają do czynienia inwestorzy w państwie członkowskim, gdy rozpoczynają inwestycję lub w trakcie prowadzenia działalności gospodarczej. Krajowe organy administracyjne muszą skutecznie stosować prawo Unii, interpretować prawo krajowe zgodnie z prawem Unii, uchylać przepisy krajowe sprzeczne z prawem Unii oraz usuwać skutki naruszeń prawa Unii (np. zwrot nienależnych opłat). Te zasady, które wynikają z obowiązku lojalnej współpracy państw członkowskich zgodnie z art. 4 ust. 3 TUE oraz z pierwszeństwa prawa Unii¹⁰²,

¹⁰² Zob. między innymi wyrok Trybunału z dnia 22 czerwca 1989 r., *Fratelli Costanzo SpA/Comune di Milano*, C-103/88, ECLI:EU:C:1989:256, pkt 32; wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 29 kwietnia 1999 r., *Erich*

umożliwiają poprawne i skuteczne stosowanie praw wynikających z prawa Unii bez konieczności uciekania się do środków sądowych. Muszą być one stosowane nawet w przypadkach, gdy krajowe przepisy proceduralne wyraźnie tego nie przewidują¹⁰³.

Przykład 7 – zaprzestanie stosowania przepisów krajowych przez organy administracyjne

Sprawa C-476/10 – Pepic

Dwojgu obywateli Liechtensteinu odmówiono wydania wymaganego przez prawo austriackie zezwolenia na nabycie nieruchomości mających stanowić drugie miejsca zamieszkania przez cudzoziemców.

Trybunał zinterpretował sprawę z punktu widzenia postanowień dotyczących swobodnego przepływu kapitału zawartych w art. 40 Porozumienia EOG, które, jak uznał, mają to samo znaczenie prawne co postanowienia art. 63 TFUE. Trybunał uznał po pierwsze, że wymóg uzyskania zezwolenia stanowi dyskryminację ze względu na przynależność państwową. Następnie Trybunał stwierdził, że wszystkie krajowe organy administracji podlegają obowiązkowi poszanowania pierwszeństwa prawa Unii, zatem nie mogą stosować tak dyskryminacyjnych przepisów krajowych.

Każda osoba ma prawo do bycia wysłuchanym, gdy organy państw członkowskich podejmują w stosunku do danej osoby decyzję, która leży w zakresie prawa Unii i która może wiązać się ze skutkami dla tej osoby¹⁰⁴. Administracja musi stosować zasady w sposób bezstronny, mając na uwadze wszystkie istotne informacje i w sposób niedyskryminacyjny¹⁰⁵ oraz musi zapewnić odpowiednie uzasadnienie swoich decyzji¹⁰⁶. Jeżeli państwo członkowskie nałożyło opłaty naruszające przepisy prawa Unii, jest ono z zasady zobowiązane zwrócić właściwe kwoty wraz z odsetkami¹⁰⁷.

Ciola/Land Vorarlberg, C-224/97, ECLI:EU:C:1999:212, pkt 30; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 12 stycznia 2010 r., Domnica Petersen/Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe, C-341/08, ECLI:EU:C:2010:4, pkt 80.

¹⁰³ Zob. podobnie wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 18 grudnia 2008 r., Sopropé - Organizações de Calçado Lda/Fazenda Pública, C-349/07, ECLI:EU:C:2008:746, pkt 38.

¹⁰⁴ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 18 grudnia 2008 r., Sopropé – Organizações de Calçado Lda/Fazenda Pública, C-349/07, ECLI:EU:C:2008:746, pkt 36.

¹⁰⁵ Wyrok Trybunału z dnia 30 listopada 1995 r., Reinhard Gebhard/Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e Procuratori di Milano, C-55/94, ECLI:EU:C:1995:411, pkt 37; wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r., Technische Universität München/Hauptzollamt München-Mitte, C-269/90, ECLI:EU:C:1991:438, pkt 14.

¹⁰⁶ Wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1993 r., Dieter Kraus/Land Baden-Württemberg, C-19/92, ECLI:EU:C:1993:125, pkt 40; wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 26 kwietnia 2018 r., Eamonn Donnellan/The Revenue Commissioners, C-34/17, ECLI:EU:C:2018:282, pkt 55.

¹⁰⁷ Wyrok Trybunału z dnia 22 października 1998 r., Ministero delle Finanze/IN.CO.GE.'90 Srl, Idelgard Srl, Iris'90 Srl, Camed Srl, Pomezia Progetti Appalti Srl (PPA), Edilcam Srl, A. Cecchini & C. Srl, EMO Srl, Emoda Srl, Sappesi Srl, Ing. Luigi Martini Srl, Giacomo Srl i Mafar Srl, sprawy połączone C-10/97 do C-22/97, ECLI:EU:C:1998:498, pkt 24; wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 19 lipca 2012 r., Littlewoods Retail Ltd i in./Her Majesty's Commissioners of Revenue and Customs, C-591/10, ECLI:EU:C:2012:478, pkt 25–26; wyrok

Uznając potrzebę szybkiego pozasądowego rozwiązywania transgranicznych problemów związanych ze stosowaniem prawa Unii, w 2002 r. Komisja i państwa członkowskie utworzyły system SOLVIT. SOLVIT ma na celu zapewnienie pragmatycznych rozwiązań dla obywateli i przedsiębiorstw z UE/EOG w sytuacjach, gdy napotykają trudności związane z przestrzeganiem ich unijnych praw przez organy publiczne. W komunikacie „Plan działania na rzecz wzmocnienia systemu SOLVIT: zapewnienie obywatelom i przedsiębiorstwom korzyści wynikających z jednolitego rynku”¹⁰⁸ Komisja zobowiązała się do podjęcia, wraz z państwami członkowskimi, dalszych kroków mających na celu wzmocnienie strategicznej roli systemu SOLVIT w poprawianiu funkcjonowania jednolitego rynku w praktyce z korzyścią dla obywateli i przedsiębiorstw.

2. Skuteczna ochrona sądowa praw inwestorów określona w prawie Unii

Wyczerpujący system środków zaskarżenia na szczeblu UE i państw członkowskich

Art. 19 ust. 1 TUE stanowi, że państwa członkowskie mają obowiązek ustanowić środki niezbędne do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej w dziedzinach objętych prawem Unii¹⁰⁹. Zgodnie z art. 47 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który ma bezpośrednie zastosowanie, każdy ma prawo do skutecznego środka prawnego i dostępu do bezstronnego sądu¹¹⁰. Krajowe systemy wymiaru sprawiedliwości w Unii podlegają normom niezależności, jakości i skuteczności określonym w obszernym orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹¹¹.

Osoby fizyczne mogą skorzystać z wielu środków zaskarżenia w sądach krajowych

Osoby fizyczne mogą skorzystać z szeregu środków zaskarżenia w sądach krajowych. Są to w szczególności:

- środki tymczasowe¹¹²,
- obowiązek interpretowania prawa krajowego w sposób zgodny z prawem

Trybunału (wielka izba) z dnia 6 października 2015 r., Dragoș Constantin Târșia/Statul român i Serviciul Public Comunitar Regim Permisi de Conducere și Înmatriculare a Autovehiculelor, C-69/14, ECLI:EU:C:2015:662, pkt 24 i cytowane w nim orzecznictwo.

¹⁰⁸ http://ec.europa.eu/solvit/_docs/2017/com-2017-255_en.pdf

¹⁰⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r., Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 29.

¹¹⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 17 kwietnia 2018 r., Vera Egenberger/Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung eV, C-414/16, ECLI:EU:C:2018:257, pkt 78.

¹¹¹ Zob. art. 6 i 13 europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności. Orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka ma zastosowanie przy interpretacji praw podstawowych, ponieważ art. 52 ust. 3 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej stanowi, że gdy prawa określone w Karcie odpowiadają prawom zagwarantowanym w Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, ich znaczenie i zakres są takie same, chyba że prawo Unii przyznaje szerszą ochronę.

¹¹² Wyrok Trybunału z dnia 19 czerwca 1990 r., The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i in., C-213/89, ECLI:EU:C:1990:257; wyrok Trybunału z dnia 21 lutego 1991 r., Zuckerfabrik Süderdithmarschen AG/Hauptzollamt Itzehoe i Zuckerfabrik Soest GmbH/Hauptzollamt Paderborn, sprawy połączone C-143/88 i C-92/89, ECLI:EU:C:1991:65.

Unii¹¹³,

- obowiązek pominięcia z urzędu przez sędziego wszelkich aktów prawnych (nawet tych o charakterze konstytucyjnym), które są niezgodne z prawem Unii¹¹⁴,
- usunięcie skutków naruszenia prawa Unii¹¹⁵,
- przyznanie odszkodowania za naruszenia prawa Unii (w tym za nieprawidłowości sądowe)¹¹⁶.

Te środki zaskarżenia mają bezpośrednią podstawę prawną w prawie Unii. Zatem jeśli warunki są spełnione, sądy krajowe muszą zapewnić je niezależnie od tego, czy są one określone w prawie krajowym, czy nie. Jednocześnie krajowe wyroki mogą być wykonywane za pośrednictwem wszystkich narzędzi przewidzianych w prawie krajowym.

Przykład 8 – środki zaskarżenia dostępne na podstawie prawa Unii pomimo krajowego prawa konstytucyjnego

Sprawa C-213/89 – Factortame i sprawy połączone C-46/93 i C-48/93, Brasserie du Pêcheur i Factortame

Wiele spółek, właścicieli lub użytkowników statków rybackich, zostało pozbawionych prawa do prowadzenia połowów po tym, jak władze Zjednoczonego Królestwa przyjęły nowe dyskryminacyjne przepisy. Spółki wystąpiły z wnioskiem o przeprowadzenie kontroli sądowej oraz o zarządzenie środków tymczasowych. House of Lords (Izba Lordów) uznała, że wnioskodawcy ponieśliby niepowetowane szkody w przypadku braku wnioskowanych środków tymczasowych przy jednoczesnym uwzględnieniu ich żądań głównych. Jednak zgodnie z prawem krajowym sądy brytyjskie nie są upoważnione do zarządzania środkami tymczasowymi w tego rodzaju sytuacji. Konkretnie stoi temu na przeszkodzie dawna zasada *common law*, zgodnie z którą nie można stosować środków tymczasowych przeciwko Koronie, to znaczy przeciwko władzy, w połączeniu z domniemaniem zgodności ustaw krajowych z prawem Unii do czasu orzeczenia w przedmiocie ich zgodności z tym prawem. House of Lords wystąpiła z pytaniem do Trybunału. Odpowiedział on, że sądy krajowe rozstrzygające spory dotyczące prawa Unii zobowiązane są nie zastosować normy prawa krajowego, jeżeli uznają, że stanowi ona jedyną przeszkodę dla zarządzenia przez nie środków tymczasowych.

¹¹³ Wyrok Trybunału (szósta izba) z dnia 13 listopada 1990 r., Marleasing SA/La Comercial Internacional de Alimentacion SA, C-106/89, ECLI:EU:C:1990:395; wyrok Trybunału z dnia 14 lipca 1994 r., Paola Faccini Dori/Recreb Srl, C-91/92, ECLI:EU:C:1994:292.

¹¹⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 22 czerwca 2010 r., Aziz Melki (C-188/10) i Sélim Abdeli (C-189/10), sprawy połączone C-188/10 i C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, pkt 43–44. Ten obowiązek obejmuje również pominięcie rozbieżnego orzecznictwa: zob. wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 kwietnia 2016 r., Puligienica Facility Esco SpA (PFE)/Airgest SpA, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, pkt 38.

¹¹⁵ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 18 lipca 2007 r., Komisja Wspólnot Europejskich/Republika Federalna Niemiec, C-503/04, ECLI:EU:C:2007:432, pkt 33 i nast.; wyrok Trybunału (siódma izba) z dnia 15 maja 2008 r., Nancy Delay/Università degli studi di Firenze, Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) i Repubblica italiana, C-276/07, ECLI:EU:C:2008:282, pkt 23. Zob. również poniżej w odniesieniu do zwrotu nienależnie pobranych opłat.

¹¹⁶ Zob., spośród wielu, wyrok Trybunału z dnia 19 listopada 1991 r., Andrea Francovich i Danila Bonifaci i inni/Republika Włosa, sprawy połączone C-6/90 i C-9/90, ECLI:EU:C:1991:428; wyrok Trybunału z dnia 30 września 2003 r., Gerhard Köbler/Republik Österreich, C-224/01, ECLI:EU:C:2003:513.

W sprawie wniesionej przez inny sąd w Zjednoczonym Królestwie dotyczącej tych samych inwestorów Trybunał uznał, że zasada, zgodnie z którą państwa członkowskie zobowiązane są naprawić szkody wyrządzone jednostkom poprzez naruszenie prawa Unii, które można im przypisać, znajduje zastosowanie w sytuacji, gdy winnym zarzucanego uchybienia jest krajowy ustawodawca. Ponadto odszkodowanie nie może być uzależnione od stwierdzenia wykraczającej poza wyczerpanie znamion naruszenia prawa Unii winy (umyślnej lub niedbalstwa) organu państwa, któremu przypisuje się uchybienie.

Na podstawie prawa Unii państwa członkowskie mają obowiązek wprowadzenia skutecznych procedur umożliwiających obywatelom i przedsiębiorstwom, w tym inwestorom, dochodzenie odszkodowania z tytułu naruszenia ich praw wynikających z prawa Unii przez państwa członkowskie. Komisja jest świadoma, że inwestorzy transgraniczni mogą napotkać trudności w dochodzeniu odpowiedzialności państwa ze względu na zróżnicowanie krajowego prawa procesowego. Orzecznictwo Trybunału jednak nie tylko określa zasadę takiej odpowiedzialności, ale również ustanawia szereg minimalnych wymogów dotyczących odpowiedzialności pozaumownej państwa za naruszenie prawa Unii¹¹⁷.

Wymogi i wsparcie UE w kwestii niezależności, jakości i skuteczności krajowego sądownictwa

Niezależność krajowego sądownictwa jest wspólną zasadą tradycji konstytucyjnych państw członkowskich i prawa Unii¹¹⁸. Jest ona uznawana za zasadę niezbędną do zapewnienia skutecznej ochrony sądowej¹¹⁹. Gwarancje niezależności i bezstronności wymagają istnienia zasad dotyczących składu organu sądowego oraz mianowania, okresu trwania kadencji, powodów wstrzymania się od głosu, wyłączenia i odwoływania jego członków. Ma to na celu wykluczenie wszelkiej uzasadnionej wątpliwości co do niezależności tego organu od czynników zewnętrznych oraz neutralności w odniesieniu do pozostających w sporze interesów¹²⁰.

Jak ogłoszono w komunikacie „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu”¹²¹, Komisja zachęca państwa członkowskie do poprawy ich potencjału egzekwowania prawa Unii i zapewnienia środków odwoławczych w celu zagwarantowania, aby końcowi

¹¹⁷ W zasadzie przesłanki odpowiedzialności państwa członkowskiego za szkody wyrządzone osobom fizycznym w wyniku naruszenia prawa Unii nie różnią się od przesłanek odpowiedzialności UE i jej instytucji za takie szkody zgodnie z art. 340 ust. 2 TFUE; wyrok Trybunału z dnia 5 marca 1996 r., *Brasserie du Pêcheur SA/Bundesrepublik Deutschland i The Queen/Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd i inni*, sprawy połączone, C-46/93 oraz C-48/93, ECLI:EU:C:1996:79, pkt 40–42.

¹¹⁸ Art. 47 ust. 2 Karty oraz art. 19 Traktatu o Unii Europejskiej.

¹¹⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 27 lutego 2018 r., *Associação Sindical dos Juizes Portugueses/Tribunal de Contas*, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, pkt 41.

¹²⁰ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 19 września 2006 r., *Graham J. Wilson/Ordre des avocats du barreau de Luxembourg*, C-506/04, ECLI:EU:C:2006:587, pkt 50–53.

¹²¹ Komunikat „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (2017/C18/02) dostępny pod adresem [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119(01))

użytkownicy prawa Unii – zarówno osoby fizyczne, jak i prawne – mogli w pełni korzystać ze swoich praw, oraz udziela im wsparcia w tych dziedzinach.

Komisja zachęca do modernizacji organów egzekwowania prawa w ramach europejskiego semestru, a w razie konieczności poprzez szczegółowe prawodawstwo. Komisja współpracuje z państwami członkowskimi w celu dalszej poprawy skuteczności systemów wymiaru sprawiedliwości, w tym ich niezależności, jakości i efektywności. Poprawa skuteczności systemów sądowych jest priorytetem w ramach europejskiego semestru. Rada regularnie przyjmuje zalecenia dla poszczególnych krajów dotyczące poprawy krajowych systemów wymiaru sprawiedliwości na podstawie wniosków Komisji.

UE wspiera finansowo niektóre reformy wymiaru sprawiedliwości w ramach europejskich funduszy strukturalnych i inwestycyjnych. W latach 2007–2023 16 państw członkowskich wyda ponad 900 mln EUR na podniesienie jakości i efektywności swoich systemów wymiaru sprawiedliwości¹²². Fundusze UE ułatwiły na przykład wprowadzenie nowych zautomatyzowanych systemów zarządzania sprawami oraz przyjaznych dla użytkownika e-usług w sądach.

Krajowe procedury muszą zapewniać skuteczne egzekwowanie praw osób fizycznych wynikających z prawa Unii

Z wyjątkiem rozporządzenia nr 1215/2012¹²³, które ma na celu ułatwienie dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w szczególności przez zapewnienie przepisów dotyczących jurysdykcji sądów UE w sprawach transgranicznych oraz szybkiego i nieskomplikowanego uznawania i wykonywania orzeczeń sądowych w sprawach cywilnych i handlowych¹²⁴, prawo Unii pozostawia zazwyczaj swobodę określania przepisów proceduralnych w prawie krajowym¹²⁵. Istnieją jednak wyjątki, na przykład dyrektywy w sprawie procedur odwoławczych, które harmonizują proceduralne aspekty związane z egzekwowaniem i środkami odwoławczymi w dziedzinie zamówień publicznych¹²⁶.

¹²² Tablica wyników wymiaru sprawiedliwości z 2018 r. dostępna pod adresem https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/justice_scoreboard_2018_en.pdf, wykresy 2 i 3.

¹²³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1215/2012 z dnia 12 grudnia 2012 r. w sprawie jurysdykcji i uznawania orzeczeń sądowych oraz ich wykonywania w sprawach cywilnych i handlowych, Dz.U. L 351 z 20.12.2012, s. 1–32.

¹²⁴ Rozporządzenie nr 1215/2012 ma zastosowanie tylko w przypadku sporów dotyczących „spraw cywilnych i handlowych”. Nie ma ono zatem zastosowania w przypadku sporów z udziałem strony (np. organu państwowego) sprawującej władzę publiczną. W dziedzinie spraw cywilnych i handlowych istnieje również szereg rozporządzeń ustanawiających konkretne europejskie procedury, z których mogą korzystać inwestorzy, takie jak rozporządzenie w sprawie europejskiego nakazu zapłaty (nr 1896/2006) lub rozporządzenie w sprawie europejskiego nakazu zabezpieczenia na rachunku bankowym (nr 655/2014).

¹²⁵ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 12 grudnia 2013 r., *Test Claimants in the Franked Investment Income Group Litigation*/Commissioners of Inland Revenue i Commissioners for Her Majesty's Revenue and Customs, C-362/12, ECLI:ECLI:EU:C:2013:834, pkt 31.

¹²⁶ Dyrektywa 2007/66/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 grudnia 2007 r. zmieniająca dyrektywy Rady 89/665/EWG i 92/13/EWG w zakresie poprawy skuteczności procedur odwoławczych w dziedzinie udzielania zamówień publicznych (Dz.U. L 335 z 20.12.2007, s. 31).

Nawet w przypadkach, w których prawo Unii nie harmonizuje procedur, ustala ono w każdym razie minimalne wymogi z nimi związane. Na przykład procedury egzekwowania praw UE nie mogą być mniej korzystne niż w przypadku podobnych spraw o charakterze krajowym (*zasada równowagi*) oraz nie mogą uniemożliwiać lub czynić nadmiernie utrudnionym wykonywanie tych praw (*zasada skuteczności*)¹²⁷. Procedury nie mogą być dyskryminacyjne ze względu na koszty, a pomoc prawna musi być dostępna dla tych, którzy nie posiadają wystarczających środków, jeśli jest ona konieczna do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości, w tym w uzasadnionych przypadkach również dla osób prawnych¹²⁸. Ponadto osoby fizyczne mają prawo do uzyskania decyzji w swojej sprawie i jej wykonania w rozsądnym terminie¹²⁹.

Przykład 9 – zaprzestanie stosowania przepisów krajowych dotyczących terminów przedawnienia w sytuacjach, gdy postępowanie organów krajowych wprowadza w błąd

Sprawa C-327/00 – Santex

Włoskiemu przedsiębiorstwu uniemożliwiono udział w postępowaniu o udzielenie zamówienia ze względu na niespełnienie jednej z klauzuli oferty zawartej w ogłoszeniu o zamówieniu. Po opublikowaniu ogłoszenia instytucja zamawiająca poinformowała skarżącego, że ze względu na argumenty przeciwko zgodności tej klauzuli z prawem Unii, zinterpretuje ją w taki sposób, aby umożliwić mu udział w postępowaniu. Później zajęła jednak przeciwnie stanowisko i postanowiła wykluczyć go z postępowania o udzielenie zamówienia. Krajowy termin zaskarżenia ogłoszenia o zamówieniu upłynął, zanim sprawa została wniesiona do sądu.

Trybunał uznał, że termin określony w prawodawstwie krajowym jest zasadniczo rozsądny, a zatem co do zasady zapewnia uczestnikom postępowania o udzielenie zamówienia pewność prawa. Trybunał stwierdził jednak, że okoliczności każdego przypadku muszą być wzięte pod uwagę, aby ustalić, czy skuteczność przepisów prawa Unii nie jest zagrożona. W tym przypadku Trybunał uznał, że postępowanie instytucji zamawiającej doprowadziło do powstania niepewności, która została rozwiana dopiero na etapie podjęcia decyzji o wykluczeniu. Organ nadmiernie utrudnił zatem poszkodowanemu oferentowi korzystanie z praw wynikających z prawa Unii. Trybunał uznał zatem, że w konkretnych okolicznościach rozpatrywanej sprawy sąd krajowy, w celu umożliwienia powodowi podniesienia zarzutu niezgodności klauzuli oferty z obowiązującym prawem Unii, powinien zinterpretować przepisy krajowe dotyczące terminów przedawnienia zgodnie z unijną

¹²⁷ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 17 lipca 2014 r., Juan Carlos Sánchez Morcillo i María del Carmen Abril García/Banco Bilbao Vizcaya Argentaria SA, C-169/14, ECLI:EU:C:2014:2099, pkt 31.

¹²⁸ Wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 22 grudnia 2010 r., DEB Deutsche Energiehandels- und Beratungsgesellschaft mbH/Bundesrepublik Deutschland, C-279/09, ECLI:EU:C:2010:811, pkt 59.

¹²⁹ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 czerwca 2018 r., postępowanie karne przeciwko Nikolayowi Kolewowi i in., C-612/15, ECLI:EU:C:2018:392, pkt 70–72.

zasadą skuteczności lub zaprzestać ich stosowania, jeśli taka interpretacja nie jest możliwa.

Skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Sądy krajowe działają jako „sądy UE” i mają obowiązek zaprzestania z urzędu stosowania krajowych przepisów, które są niezgodne z bezpośrednio obowiązującymi przepisami prawa Unii. W przypadkach gdy egzekwowanie unijnych praw opiera się na kwestii interpretacji prawa Unii przed sądem krajowym, sąd ten może wystąpić do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Jeśli taka kwestia jest podniesiona przez sądem, którego orzeczenia nie podlegają zaskarżeniu według prawa wewnętrznego, sąd ten jest zobowiązany wnieść sprawę do Trybunału Sprawiedliwości¹³⁰. Kwestia prejudycjalna może również odnosić się do ważności przepisów UE: w przypadkach gdy takie kwestie są istotne, krajowy sąd musi skierować je do Trybunału Sprawiedliwości, który ma wyłączną kompetencję do oceny ważności aktów prawnych UE¹³¹. Aby organ był uznawany za „sąd jednego z państw członkowskich”, zgodnie z art. 267 TFUE, a zatem aby mógł zwrócić się do Trybunału Sprawiedliwości, musi on spełniać szereg kryteriów¹³². Prywatni arbitrzy i sądy polubowne ustanowione na mocy wewnątrzunijnych dwustronnych umów inwestycyjnych nie spełniają tych kryteriów, w związku z czym nie mogą być uznawane za „sądy” zgodnie z art. 267 TFUE¹³³.

Wykładnia przedstawiona przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w trybie prejudycjalnym jest wiążąca dla sądu krajowego przy rozstrzyganiu zawisłego przed nim sporu¹³⁴. Na wszystkich władzach krajowych spoczywa obowiązek przyjęcia wszelkich środków, zarówno ogólnych, jak i szczególnych, w celu jak najszybszego wykonania orzeczenia w trybie prejudycjalnym¹³⁵. Sędzia krajowy nie musi zwracać się o uprzednie usunięcie przepisów niezgodnych z prawem Unii w drodze ustawodawczej lub w ramach

¹³⁰ Art. 267 TFUE.

¹³¹ Wyrok Trybunału z dnia 22 października 1987 r., Foto-Frost/Hauptzollamt Lübeck-Ost, C-314/85, ECLI:EU:C:1987:452.

¹³² W tym celu Trybunał bierze pod uwagę szereg czynników, takich jak to, czy organ jest ustanowiony na mocy prawa, czy ma charakter stały, czy jego jurysdykcja ma obligatoryjny charakter, czy postępowanie przed tym organem ma charakter kontradiktoryjny, czy organ stosuje normy prawne oraz czy jest niezależny (wyrok Trybunału z dnia 17 września 1997 r., Dorsch Consult Ingenieurgesellschaft mbH/Bundesbaugesellschaft Berlin mbH, C-54/96, ECLI:EU:C:1997:413, pkt 23).

¹³³ Zob. odpowiednio wyrok Trybunału z dnia 23 marca 1982 r., „Nordsee” Deutsche Hochseefischerei GmbH/Reederei Mond Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG i Reederei Friedrich Busse Hochseefischerei Nordstern AG & Co. KG, C-102/81, ECLI:EU:C:1982:107, pkt 10–13 i wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 marca 2018 r., Slovakische Republik/Achmea BV, C-284/16, ECLI:EU:C:2018:158, pkt 43 i nast.

¹³⁴ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 kwietnia 2016 r., Puligienica Facility Esco SpA (PFE)/Aigest SpA, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, pkt 38.

¹³⁵ Wyrok Trybunału (pierwsza izba) z dnia 21 czerwca 2007 r., Office national des pensions/Emilienne Jonkman (C-231/06) i Hélène Vercheval (C-232/06) i Noëlle Permesaen/Office national des pensions (C-233/06), sprawy połączone C-231/06 do C-233/06, ECLI:EU:C:2007:373, pkt 38.

innej procedury konstytucyjnej¹³⁶.

Zgodnie z art. 19 TUE Trybunał Sprawiedliwości jest uprawniony do zapewnienia przestrzegania prawa Unii, zatem odgrywa główną rolę w zapewnianiu skuteczności i jednolitości przepisów unijnych przyznających prawa inwestorom transgranicznym.

3. Rola Komisji jako strażnika Traktatu

W art. 17 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej powierzono Komisji odpowiedzialność za skuteczne stosowanie, wprowadzenie w życie i egzekwowanie prawa Unii. W ramach tej roli Komisja może dokonywać przeglądów krajowych środków i podejmować działania mające na celu zapewnienie zgodności z unijnymi środkami ochronnymi dla inwestorów. Głównym celem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest zapewnienie, żeby działania lub zaniechania państw członkowskich zostały dostosowane do prawa Unii (na przykład przez zmianę prawa krajowego) jako cel leżący w interesie ogólnym. Działania inwestorów indywidualnych dążących do unieważnienia środków krajowych lub do uzyskania finansowego odszkodowania za szkody spowodowane przez te środki leżą w kompetencji sądów krajowych.

Państwa członkowskie mają obowiązek podjąć wszelkie konieczne środki w celu zastosowania się do orzeczenia Trybunału Sprawiedliwości stwierdzającego naruszenie. W przypadku niezastosowania się do orzeczenia Komisja jest uprawniona do wystąpienia do Trybunału Sprawiedliwości z wnioskiem o nałożenie kar pieniężnych na państwa członkowskie uchybiające swoim obowiązkom¹³⁷.

Komisja zobowiązała się podjąć zdecydowane działania w odniesieniu do naruszeń, które utrudniają osiągnięcie istotnych celów polityki UE lub które grożą podważeniem czterech podstawowych wolności¹³⁸ bardzo istotnych dla inwestorów. Komisja nadaje rangę istotnego priorytetu naruszeniom, które wskazują na słabości systemowe, a w szczególności tym, które wpływają na zdolność krajowych systemów sądowych do przyczyniania się do skutecznego egzekwowania prawa Unii. Należy zauważyć, że wiele przypadków naruszenia zostaje rozwiązanych, zanim sprawa zostanie skierowana do Trybunału Sprawiedliwości, gdy dane państwo członkowskie zmienia lub uchyla dane ustawodawstwo lub przyjmuje pozytywne środki mające na celu naprawienie naruszenia.

V. Podsumowanie

¹³⁶ Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 5 kwietnia 2016 r., Puligienica Facility Esco SpA (PFE)/Aigest SpA, C-689/13, ECLI:EU:C:2016:199, pkt 40.

¹³⁷ Art. 260 ust. 2 TFUE.

¹³⁸ Komunikat „Prawo Unii: lepsze wyniki dzięki lepszemu stosowaniu” (2017/C18/02) dostępny pod adresem [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:52017XC0119(01))

Umożliwianie inwestycji, zachęcanie do nich i ich ochrona są jednymi z głównych priorytetów UE na jednolitym rynku. W prawie Unii, zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości, utrzymana jest równowaga pomiędzy ochroną inwestycji i innymi celami uzasadnionego interesu publicznego służącymi dobrostanowi obywateli. To dążenie do równowagi pomiędzy różnymi interesami publicznymi powinno odbywać się również wtedy, gdy państwa członkowskie działają na szczeblu krajowym w ramach prawa Unii.

Prawo Unii nie zawiera rozwiązań wszystkich problemów, na jakie mogą natknąć się inwestorzy podczas prowadzenia swojej działalności. Jednak prawa unijnych inwestorów na jednolitym rynku są chronione przez prawo Unii, co pozwala im na prowadzenie i rozwój działalności gospodarczej we wszystkich państwach członkowskich. Inwestorzy mogą dochodzić swoich praw przed sądami i administracjami krajowymi, zgodnie z krajowymi przepisami proceduralnymi mającymi na celu zapewnienie, że te prawa są skutecznie chronione.

Unijni inwestorzy nie mogą powoływać się na wewnątrzunijne dwustronne umowy inwestycyjne, które są niezgodne z prawem Unii i nie są już konieczne na jednolitym rynku. Nie mogą oni również odwoływać się do sądu polubownego ustanowionego przez takie wewnątrzunijne dwustronne umowy inwestycyjne ani też, w przypadku sporów wewnątrzunijnych, do trybunałów arbitrażowych ustanowionych na mocy Traktatu karty energetycznej. System prawny UE zapewnia jednak odpowiednią i skuteczną ochronę inwestorów transgranicznych na jednolitym rynku w taki sposób, aby pozostałe uzasadnione interesy były należycie i zgodnie z prawem uwzględnione. Gdy inwestorzy korzystają z jednej z podstawowych wolności, takich jak swoboda przedsiębiorczości lub swobodny przepływ kapitału, działają oni w zakresie stosowania prawa Unii, a zatem są objęci ochroną zapewnioną przez to prawo.

Państwa członkowskie mają obowiązek i uprawnienia do egzekwowania w ujęciu ogólnym prawa Unii i unijnych praw inwestorów w szczególności. Komisja dąży do zwiększenia skuteczności systemu egzekwowania w UE, w tym działań mających na celu wspieranie budowania potencjału administracyjnego lub wzmacnianie systemów wymiaru sprawiedliwości, oraz do rozwiązywania problemów związanych z naruszeniami prawa Unii przez organy krajowe.