

Jogi melléklet

Külgazdaság, LXI. évf., 2017. november–december (131–152. o.)

Nemzetközi beruházásvédelem kontra az Európai Unió beruházáspolitikája: nemzetközi gazdasági jogi kollízió és ami mögötte van

MENCZELESZ ADRIÁN

*Az Európai Unió beruházásvédelmi politikája, az uniós jog és a nemzetközi beruházásvédelem közötti kollízió jelentős átalakulást eredményezhet a nemzetközi beruházásvédelmi szabályok, illetve az ehhez kapcsolódó vitarendezés tekintetében. A tanulmány ennek bemutatására törekedve elsőként az alapvető különbségeket írja le a nemzetközi beruházásvédelmi joganyag és az EU beruházásvédelmi politikája között. Ezt követően három fejezetben tárgyal három kiemelt kérdéskört. Az első fejezet az ICSID, az Európai Unió Bíróságának és a tagállami bíróságok ítéletein alapulva az EU-tagállamok közötti kétoldalú beruházásvédelmi egyezmények EU-joggal való összeütközéseinek bemutatására törekszik. A második fejezet az EU által a harmadik államokkal kötött beruházásvédelmi rendelkezéseket is tartalmazó egyezményekkel kapcsolatos egyes kérdéseket tárgyalja. A harmadik fejezet a nemzetközi beruházásvédelmi vitarendezés EU általi reformtervezetét összegzi.**

Journal of Economic Literature (JEL) kód: K2 Regulation and Business Law, K33 International Law, K41 Litigation Process.

* A tanulmány a szerző diplomamunkáján és TDK-dolgozatán alapul. A szerző köszönetét fejezi ki dr. Raffai Katalinnak a tanulmány megalkotásában való közreműködésért és támogatásáért.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2017.61.11-12.131>

Dr. Menczelesz Adrián, jogász. E-mail: a.menczelesz@gmail.com

Napjainkban számos konfliktusforrást jelent az Európai Uniónak (EU) a nemzetközi beruházásvédelem területén történő térnyerése, illetve az uniós jog és a nemzetközi egyezményeken alapuló nemzetközi beruházásvédelem kollíziója. Az EU nemzetközi beruházások terén történő egyre aktívabb szerepvállalásának mélyebb megértéséhez először meg kell értenünk az EU szabályozásának eredetét a nemzetközi beruházások területén, aminek elemzéséhez elengedhetetlen a nemzetközi beruházásvédelem nemzetközi jogforrásai alakulásának rövid áttekintése.

A második világháborút követően a nemzetközi kereskedelem mellett a külföldi beruházások kulcsszerepet töltek be a világ gazdaság alakításában, a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jelentős eszközévé válva. A világszerte kiépülő liberális piacgazdaságok és az elmúlt évtizedekben lezajlott technikai áttörések tovább fokozták a külföldi működőtőke-áramlást. A külföldi beruházások működésében számos kihívás jelentkezett, így többek között az előnyök maximalizálására és a hátrányok minimalizálására törekvés, a kisajátítási tendenciák, külföldi beruházók felé nyújtandó bánásmódok és az egyes államok beruházástámogatási politikája is. Így a külföldi beruházások védelme a nemzeti határokon belüli megvalósulás és az államok független gazdaságpolitikája „nemzetközi” szabályozást igényelt.¹

A nemzetközivé váló szabályozás a jogbiztonság megteremtését célozta mind a külföldi beruházók, mind a jogalkotók számára, ami együtt járt a beruházásvédelmi viták depolitizálódásával. A közös elbánási követelmények kialakulása további előnyt jelentett, mivel minimalizálta a politikai kockázatok kialakulását egy-egy beruházás megkezdésekor. A pártatlan és hatékony vitarendezési eljárások elérése pedig mellőzhetővé tette a külföldi beruházó honos államának diplomáciai fellépését, mivel közvetlenül az érintett külföldi beruházó léphet fel igényeinek érvényesítésére. Ez a megoldás mind a külföldi beruházó, mind a beruházást fogadó állam számára előnyökkel járt: míg a beruházó nemzetközi jogorvoslathoz jutott, addig a fogadó állam ezzel a biztosítéknyújtással tudott beruházásra ösztönözni, illetve más nemzetközi eljárásokat megelőzni.² A megoldás jogi eszközeinek tekinthetők az 1959-es német–pakisztáni kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény, az ezt követő több mint 2366 kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény (továbbiakban: BIT) és a 374

¹ Dimopoulos [2011], 11. o.

² Dolzer–Schreuer [2009], 220–221. o.

beruházásvédelmi klauzulát tartalmazó egyezmény,³ illetve az 1965-os Washingtoni egyezmény a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központjának a felállításáról. A két és többoldalú beruházásvédelmi egyezmények viszonylag közös szabályainak és a Beruházási Viták Rendezésének Nemzetközi Központja (ICSID) által nyújtott vitarendezés egyezményekbe való beépítésével az ICSID a nemzetközi beruházásvédelem központi fórumává vált.⁴ A nemzetközi beruházásvédelem ennek ellenére fragmentált maradt, mivel a multilaterális OECD Modellegyezmény nem lépett hatályba.⁵

A beruházásvédelmi egyezmények fókusza a kisajátítás elleni védelemre irányul, így számos esetben nélkülöz más, hasonlóan fontos szabályokat, mint amilyen a piacra lépési feltételek vagy a különböző szabályozási megfontolások figyelembevétele.⁶

I. Különbségek a nemzetközi beruházásvédelem és az EU beruházási szakpolitikája között

Az Európai Unió a modern nemzetközi beruházásvédelmi joganyag alakulásával egyidejűleg alakult meg. Az EU jogfejlődése során a Közös Kereskedelempolitika (KKP) keretében nemzetközi kereskedelmi hatáskörrel rendelkezik, ami mellett a lisszaboni szerződés hatálybalépésével (2009. január 1.) új elemként jelent meg a külföldi beruházásokkal kapcsolatos hatáskör.⁷ Az EU szabályozásának elemzéséhez meg kell különböztetnünk az EU-n belüli ('intra-EU') tagállamok közötti beruházásokat és az EU-n kívüli ('extra-EU') beruházásokat harmadik állam részvételével.

Az EU beruházásvédelmi politikáját és a nemzetközi beruházásvédelmi joganyaggal szembeni különbségét az intra-EU beruházásokon keresztül lehet megismerni, míg a külföldi beruházók harmadik országbeli tulajdonát védő nemzetközi szabályozással az uniós jog fő célja a tagállamok között a tőke szabad áramlásának biztosítása, illetve a diszkriminációmentesség. Az Egységes Piac elemeiként megjelenő tőke szabad áramlása és a letelepedés szabadsága lehetővé tette a tagállami

³ A pontos adatok elérhetők az UNCTAD weboldalán: <http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>.

⁴ *Dimopoulos* [2011], 14. o.

⁵ *Dolzer* [2011], 24. o.

⁶ Mivel a beruházásvédelmi egyezmények széles beruházásfogalmat alkalmaznak, az államok számára szabályozási nehézségeket jelenthet a szolgáltatáson alapuló beruházások és a külföldi beruházó mögött álló külföldi állam szerepe is. Uo. 16. o.

⁷ *Szabó-Láncos-Gyenyey* [2015], 81–82. o.

beruházó számára, hogy más tagállamban diszkrimináció nélkül valósíthassa meg beruházását.⁸ Így, ellentétben a nemzetközi beruházásvédelemmel, az uniós jognak nem vált kifejezett tárgyává a külföldi beruházó tulajdonának állami beavatkozásokkal szembeni védelme. Természetesen ez nem egyezik a tulajdonvédelem körével, aminek tárgyában az Európai Unió Bírósága (továbbiakban: a Bíróság) elismerte, hogy az uniós jog alapelvei tartalmazzák a magántulajdon védelméhez való jogot,⁹ és az uniós jog elsőbbségéből eredően a nemzeti intézkedések nem lehetnek ellentétesek az uniós joggal.¹⁰ Ennek ellenére az uniós normák közel sem alkotnak olyan koherens jogi szabályrendszert, mint ahogy a nemzetközi beruházásvédelem teszi a külföldi beruházás megindításának és működésének védelme érdekében.¹¹ Ezt az uniós joggyakorlatot a lisszaboni szerződés egészíti ki, mivel a kötelező erőre emelkedett Alapjogi Charta 17. cikke garantálja a tulajdonhoz való jogot, illetve meghatározza a tulajdonjog korlátozásának vagy a tulajdonjogtól való megfosztásnak a lehetőségét, amennyiben ezt uniós rendelkezések teszik szükségesé.¹² Mindemellett minden tagállam részese az Emberi Jogok Európai Egyezményének, így egyúttal az Emberi Jogok Európai Bíróságának hatásköre kiterjed tagállami viszonylatban a tulajdonvédelemre is.¹³

Mindennek ellenére az EU a lisszaboni szerződés hatálybalépéséig a nemzetközi közösségben nem léphetett fel kulcsszereplőként a külföldi beruházások szabályozásában, erre kizárólag az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (továbbiakban: EUMSz) 206. és 207. cikke ruházta fel hatáskörrel. A 206. és 207. cikk az unió számára kifejezett hatáskört ruház: „[...] az Unió a közös érdeknek megfelelően hozzájárul a világkereskedelem harmonikus fejlődéséhez, a nemzetközi kereskedelemre és a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó korlátozások fokozatos megszüntetéséhez és a vám- és egyéb akadályok csökkentéséhez. A közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul; ez vonatkozik különösen [...] a külföldi közvetlen befektetésekre, a liberalizációs intézkedések egységesítésére. A közös kereskedelempolitikát az unió külső tevékenységének elvei és célkitűzései által meghatározott keretek között kell folytatni.”

⁸ Dimopoulos [2011], 17. o.

⁹ 4/73 Nold-ügy [1974] ECR 491, C-84/95 Bosphorus-ügy [1996] ECR I-3953.

¹⁰ 6/64 Costa v ENEL [1964] ECR 1251; 182/83 Fearon [1984] ECR 3677.

¹¹ Dimopoulos [2011], 17. o.

¹² Uo., 18. o.

¹³ Miután előreláthatólag az EU nem csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, így az uniós jogalkotást és jogalkalmazást nem érintik ezek a szabályok.

A cikk megfogalmazásából kiderül, hogy az EUMSZ meg kívánja különböztetni a tőkeáramlások¹⁴ két formáját, a közvetlen külföldi tőkeberuházást és a portfólió-beruházást. A közvetlen külföldi tőkeberuházás esetén a beruházó célja, hogy a megszerzett tulajdonjoga segítségével a vállalat felett ellenőrzési, irányítási jogokat gyakoroljon.¹⁵ Ellentétben a portfólió-beruházással, ahol a beruházó tisztán pénzügyi befektetést jelent, és nem törekszik a vállalat irányítására és felügyeletére, kizárólag a likviditás megőrzésében érdekelt. Ennek a megkülönböztetésnek figyelembevételével megállapítható, hogy a közvetlen befektetések a lisszaboni szerződés hatálybalépésétől az EU közvetlen kompetenciájába tartoznak, ellenben a portfólió-beruházásokkal, amelyek tagállami hatáskörben maradnak. Így a portfólió-beruházást érintő megállapodások megkötése esetén indokolt a vegyes szerződések megkötése mind az unió, mind a tagállamok részvételével.¹⁶

Azonban ez nem jelenti azt, hogy a lisszaboni szerződés vezette volna be elsőként a külföldi beruházásokat az uniós jogba. Korábban a különböző kompetenciákhoz csatlakozóan, kiegészítő módon az EU már próbálkozott egy saját, megkülönböztethető beruházási politika megteremtésével. Ekkor az EU az Európai Közösségről szóló Szerződés által elérhető eszközöket alkalmazta a harmadik államok beruházásokkal kapcsolatos egyezményeinek megkötésénél, ám kizárólag azokon a területeken, amelyeket a tagállami egyezmények nem érintettek.¹⁷ Az Európai Unió Bizottsága (továbbiakban: a Bizottság) a tagállamok által kötött egyezmények által nem rendezett területeken végzett kiegészítő tevékenységet, így a tőkemozgások és a beruházások elősegítése területén. A KKP kiterjesztésével az EU beruházási politikája is egyre szélesebb területet kezdett el felölelni a szabályozás terén is, így úttörő szerepet töltött be a beruházásokkal kapcsolatos multilaterális egyezményekkel kapcsolatban.¹⁸ Az EU egyre erősebb térnyerése a beruházások szabályozása terén a tagállami hatáskörök terjedelmének és gyakorlásának bizonytalanná válásához és megkérdőjelezéséhez vezetett, megindítva egyfajta „hatalmi küzdelmet” az EU és a tagállamok között a külföldi beruházások szabályozásának

¹⁴ Külföldi beruházások alatt a közgazdaság-tudomány azokat a tőkeáramlásokat érti, amelyek célja a tőkeállomány fenntartása és bővítése.

¹⁵ Az EUMSZ nem határozza meg a külföldi közvetlen befektetések fogalmát, ezt az Európai Bíróság gyakorlata fejtette ki. A C-446/04. *Test Claimants in the FII Group Litigation* kontra *Commissioners of Inland Revenue* ügyben alkalmazott egy három feltételből álló fogalmat: (i) a befektetésnek hosszú távúnak kell lennie, (ii) nagyságának el kell érnie a kapcsolt vállalkozás saját tőkéjének 10%-át, (iii) a befektető számára vezetői ellenőrzést kell biztosítania a kapcsolt vállalkozás működése felett.

¹⁶ *Szabó-Láncos–Gyenyey* [2015], 82. o.

¹⁷ *Dimopoulos* [2011], 17. o.

¹⁸ Mint a WTO rendszerében a TRIMs és a GATS esetén.

területén.¹⁹ A lisszaboni szerződés sem oldotta meg teljesen egyértelműen a külföldi beruházásokkal kapcsolatos konfliktusokat. Az alábbiakban az egyes konfliktusforrások kerülnek kifejtésre.

II. A tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezmények és a hozzá kapcsolódó jogviták

A jelenlegi konfliktus az EU-jog és a nemzetközi beruházásvédelmi jog között kitér a kapukat az érdekelt felek számára. A tagállamok között máig jelentős számú (190 hatályos) kétoldalú beruházásvédelmi egyezmény védi a más tagállamból származó (külföldi) beruházó érdekeit. Az 1990-es években az uniós csatlakozásokat megelőzően a leendő kelet-közép-európai tagállamok számos ilyen nemzetközi egyezményt kötöttek a nyugat-európai tagállamokkal. A két nagy bővítési kört megelőzően nem kerültek a figyelem középpontjába ezek az egyezmények, egészen 2004-ig, amikor is a Bizottság szemléletében a BIT-k a megtűrt kivételek kategóriájából az egységes piac akadályává váltak. A Bizottság továbbá szem előtt tartja azt is, hogy a különböző BIT-k különböző külföldi beruházóknak különböző jogokat biztosítanak, ami ellentétes az egységes piac szemléletével, mivel így diszkriminatív módon előnyt élveznek azok a tagállamok, akik között fennáll egy beruházásvédelmi egyezmény, ellentétben azokkal, akik között nem. Továbbá sérelmesnek tartja a Bizottság, hogy az intra-EU-s BIT-k párhuzamos joghatóságot teremtenek választottbírói úton, ami egyúttal alkalmas lehet a Bíróság uniós jogértelmezési monopóliumának megkerülésére.²⁰

Így levonható a következtetés, hogy ezek az egyezmények jelentős politikai és jogi vitákat generálnak, amikben különösen a Bizottság lép fel változó szerepkörökben, egyes esetekben *amicus curiae* szerepében, máskor felügyeleti szervként kívánja akaratát érvényesíteni.

Az uniós jog szupremáciájának érvényesítése érdekében a Bizottság számos nemzetközi beruházásvédelmi választottbírói ügyben fellépett, így többek kö-

¹⁹ Dimopoulos [2011], 17. o.

²⁰ Grill–Lukic [2016].

zött írásbeli beadványokkal²¹ élt, vagy amicus curiae-ként lépett fel.²² Az ügyekben eljáró választottbírók azonban nem találták uniós jogba ütközőnek a BIT-eket.²³

A Bizottság kötelezettségszegési eljárásokat is indított bizonyos tagállamokkal szemben a csatlakozás előtt kötött BIT-k kapcsán, így 2009-ben három ítélet is született az Európai Unió Bírósága előtt²⁴ az EU-tagállam és harmadik államok közötti uniós joggal összefüggő kérdésekben. Az Európai Unió Bírósága ezen ügyekben kidolgozta a „*hipotetikus összeférhetetlenség*” tesztet, amely kimondja, hogy amennyiben a hipotetikus összeférhetetlenség fennáll az uniós jog és a BIT között, vagy a BIT-t kell az uniós joggal összhangba hozni, vagy ha ez a lehetőség nem áll fenn, a BIT alkalmazását meg kell tagadni. Ennek háttérében elsősorban az uniós jog Bíróság általi értelmezésének monopóliuma húzódik meg.²⁵ Ezekben az ügyekben a Bizottság azzal érvelt, hogy a BIT-k a tőke szabad átutalhatóságát szabályozó klauzulája ellentétes az uniós joggal, mivel nem adnak lehetőséget a tőke mozgásának EU általi korlátozására a tagállamok és a harmadik államok között, így az Európai Közösségekről szóló Szerződés 227. cikkébe ütközik. A Bíróság Bizottság érvelését találta megalapozottnak, így nem vélte megfelelőnek a nemzetközi közjog által lehetővé tett eszközöket (így az újratárgyalást, felfüggesztést, amire Ausztria és Svédország hivatkozott), mert véleménye szerint nem garantálják megfelelő mértékben az EU intézkedéseinek azonnali és hatékony alkalmazását. Így ellentétes az uniós joggal az a BIT, amely nem tartalmaz rendelkezést a szabad átutalhatóság azonnali korlátozására.²⁶

2015 júniusában az Európai Bizottság öt tagállammal szemben indított kötelezettségszegési eljárást²⁷ a tagállamok közötti BIT megszüntetése érdekében. Ezzel egy időben a Bizottság párbeszédet kezdeményezett a tagállamokkal. Ennek eredményeként Lengyelország és Dánia is szándékát fejezte ki a többi tagállammal kötött BIT megszüntetésére. A 2015-ben tartott informális megbeszélések követően 2016

²¹ Az *Eastern Sugar v. Czech Republic*, SCC Case No. 088/2004 ügyben két levelet küldött a választottbírósnak.

²² *AES v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/22 és a *Electrabel S.A. v. Hungary*, ICSID Case No. ARB/07/19 ügyekben pedig írásbeli beadványt nyújtott be. Az *Achmea B.V. v. The Slovak Republic*, UNCITRAL PCA Case No. 2008-13 (korábban *Eureko B.V. v. The Slovak Republic*) ügyben pedig a Bizottság „az egységes piac anomáliájának” nevezte a beruházásvédelmi egyezményeket.

²³ *Achmea B.V. v. The Slovak Republic*, UNCITRAL PCA Case No. 2008-1 3, Award on Jurisdiction, Arbitrability and Suspension of 26 October 2010.

²⁴ C-205/06 Bizottság kontra Ausztria [2009] I-01301, C-249/06 Bizottság kontra Svédország [2009] I-01335, C-118/07 Bizottság kontra Finnország [2009] I-10889.

²⁵ *Lavranos* [2011], 282. o.

²⁶ *Lavranos* [2009], 4. o.

²⁷ Ausztria, Hollandia, Románia, Szlovákia és Svédország.

áprilisában bocsátott ki Ausztria, Finnország, Franciaország, Hollandia és Németország egy ajánlás értékű tervezetet az EU-n belüli BIT-k sorsáról, amely egy köztes megoldást ajánl fel.

Nem minden tagállam ért egyet a Bizottság álláspontjával. 2016. március 3-án a Német Szövetségi Bíróság előzetes döntéshozatali eljárást kezdeményezett az intra-EU-s beruházásvédelmi egyezményeken alapuló választottbírói szerződések uniós joggal való megfelelésével kapcsolatban, különös tekintettel az EUMSZ 18., 267. és 344. cikkére. A német bíróság a Bizottság szemléletével ellentétes álláspontra jutott: a 344. cikkel kapcsolatos német jogi álláspont szerint a kérdéses cikk csak a tagállamok közötti vitára vonatkozik, a tagállam és a beruházó vitájára azonban nem.²⁸ Mindemellett a 267. cikk sem jelenti az intra-EU-s BIT-k akadályát, mivel az Európai Unió Bírósága az *Eco Swiss China Time Ltd. v. Benetton International NV*-ügyben²⁹ kifejtette, hogy a tagállamok felülvizsgálhatják az ítéleteket és előzetes döntéshozatali eljárás keretében a Bírósághoz fordulhatnak uniós jogi kérdésben, ám ez a lehetőség korlátozott, mivel az ítéletek kizárólag közrendbe ütközés esetén vizsgálhatók felül.³⁰ A 18. cikk tekintetében pedig a Német Szövetségi Bíróság választottbírói preferáló véleményt képvisel: szerinte a diszkrimináció lehetősége kiküszöbölhető azáltal, ha minden beruházó előtt megnyílik a lehetőség a választottbírói úton történő jogvita rendezésére, így az intra-EU-s BIT-k továbbra is alkalmazhatók maradnak. Az Európai Unió Bíróságának kapcsolódó döntése még nem született meg; de a döntése mindenképpen meghatározó lesz a tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezmények és vitarendezés tekintetében.³¹

A lisszaboni szerződés hatálybalépését követően a Bizottság a BIT-k általi szabályozást (így pl. a tisztességes és méltányos elbánást, a vitarendezést, a kompenzációt) új kizárólagos uniós kompetenciának tekinti, ami ellen számos tagállam tiltakozik. Ezt alátámasztja a TTIP tárgyalások Belgium általi akadályoztatása, vagy az EU–Szingapúr Szabadkereskedelmi Egyezmény miatti Bíróság előtti eljárás. Ennek az eljárásnak a keretében Sharpston főtanácsnok jelentette ki, hogy a fent említett egyezményt nem kötheti meg kizárólagosan az unió, hanem az EU-nak és a tagállam-

²⁸ OLG Frankfurt am Main, Entscheidung vom 18.12.2014 - 26 Sch 3/13 elleni fellebbezés, Bundesgerichtshof I ZB2/15 Lásd: <http://juris.bundesgerichtshof.de/cgi-bin/rechtsprechung/document.py?Gericht=bgh&Art=en&client=12&nr=74612&pos=0&anz=1&Blank=1.pdf>

²⁹ C-126/97 *Eco Swiss China Time Ltd. v. Benetton International NV* [1999] I-03055.

³⁰ C-126/97 *Eco Swiss* Ítélet, 40–41. pont.

³¹ C-527/12. sz. ügy Európai Bizottság kontra Németországi Szövetségi Köztársaság [2014].

moknak közösen kell megkötniük, mivel a nemzetközi szerződés olyan hatáskörökre is kiterjed, amely nem kizárólagos uniós hatáskör (pl. vitarendezés egyes kérdései).³²

Az uniós jog és a nemzetközi beruházásvédelem joganyagának eddigi legjelentősebb és valószínűleg majd precedensértékűvé váló esetét – a tagállamok közötti konfliktusok tekintetében a Micula testvérek ügye jelenti. A Micula testvérek és mások Romániában bizonyos adókedvezmények (többek között vámmentesség) miatt fektettek be többek között az élelmiszergyártás és -forgalmazás piacán. Románia azonban az uniós szabályoknak való megfelelés érdekében 2005-ben visszavonta a kedvezményeket, amivel a beruházók számára hátrányos helyzetet teremtett. A beruházók a jogszabályban meghatározott 10 éves hatályban tartásra hivatkoztak, mivel a beruházást a fenti kedvezmények miatt tették.³³ A beruházók 2005 augusztusában kezdeményezték az ICSID előtti eljárást, amelynek joghatósága ellen Románia tiltakozott, de ezt az eljáró választottbíróság elutasította. Az alkalmazandó jogot a Románia és a Svéd Királyság közötti 2003-as BIT jelentette,³⁴ a jogvita tárgyát pedig a tisztességes és méltányos elbánás követelménye és esernyőzáradék megsértése képezte. A döntés a Micula testvéreknek kedvezett, kiemelve, hogy Románia észszerűen viselkedett, amikor az EU felhívására visszavonta a kedvezményeket, de nem tett eleget a külföldi beruházók irányában fennálló, a BIT alapján őt terhelő kötelezettségeinek (tisztességes eljárás, transzparencia).³⁵

A lassan „skandináv sagává” növekvő Micula-ügyben az ICSID Eljárási Szabályzatának 37. cikke alapján a Bizottság írásbeli beadványt nyújtott be. A Bizottság szerepe a nemzetközi beruházásvédelmi eljárásokban nem csak az ICSID-re korlátozódik – de különösképpen foglalkozik vele, feltételezhetően abból a tényből eredően, hogy az EU jelenleg nem csatlakozhat a Washingtoni egyezményhez – mindamellett, hogy az EUMSz-ben foglaltaknak eleget téve az állami támogatásoknak minősülő tevékenységeket is felügyeli. Ez a rendelkezés nyújtott lehetőséget a Verseny Főigazgatóság számára a Micula-ügyben való beavatkozásra.

³² Advocate General's Opinion in Opinion procedure 2/15, Press Release No 147/16 Luxembourg, 21 December 2016. <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-12/cpl60147en.pdf> és CASTELEIRO [2016].

³³ Ioan Micula, Viorel Micula, S.C. European Food S.A., S.C. Starmill S.R.L. and S.C. Multipack S.R.L. v. Romania ICSID Case No. ARB/05/20, Award. 47. p.

³⁴ Agreement between the Government of the Kingdom of Sweden and the Government of Romania on the Promotion and Reciprocal Protection of Investments, 2002. Lásd: <http://www.italaw.com/sites/default/files/laws/italaw6225.pdf>.

³⁵ ICSID Case No. ARB/05/20, Award. 146. p.

A vizsgálat az EU versenyjogának megsértését állapította meg, amiből a Bizottság az ítélet érvénytelenségét vezette le. A Bizottság ezen állítása azonban elutasítja a jogrendszerek holisztikus szemléletét, mivel az EU belső jogát kívánja alkalmazni egy nemzetközi ítéletre. Fontos megjegyezni, hogy míg a Bizottság a versenyjog betartására hivatkozik, mindez egyúttal Románia nemzetközi felelősségének megsértését jelenti. Mindemellett a Bizottság következetesen megtagadja és elutasítja az ítélet érvényesíthetőségét. A Verseny Főigazgatóság határozata kimondja, hogy az ítélet végrehajtása Románia szempontjából tiltott állami támogatásnak minősül, emiatt megtiltotta Románia számára az ítéletben foglalt kártérítés megfizetését, illetve az ítélet szerint már kifizetett összegek visszakövetelésére kötelezte, egyúttal felszólította a felpereseket ezek visszafizetésére is.³⁶ Ennek érvényesítése érdekében a Micula-ügyben hatályon kívül helyezési eljárásra is sor került az ICSID keretében, de az ügyben eljáró választottbíróóság elutasította a Bizottság és Románia érvelését az alábbiak szerint.³⁷

Az alkalmazandó jog tekintetében az ítéletben a választottbíróóság kifejtette, hogy Románia még nem volt EU-tag, amikor a gazdasága ösztönzése érdekében a BIT-t megkötötte, így nem állt fenn valódi konfliktus az egyezmények között. Jelenős kérdést a BIT EU-jog szerinti értelmezése vetett fel, mivel a BIT nem tartalmaz az EU jogára vonatkozó kikötéseket, emiatt vélelmezni sem lehet ez okból történő megszűnését. Mindemellett a felek szándéka szerint kell vizsgálni az egyes egyezmények megkötését.

Az EU-jog jelentős szerepet töltött be Románia magatartásának megítélése során, mivel ez adott okot a kedvezmények visszavonására. De az a tény, hogy Románia az EGO 24 adókedvezményei keretében (amely nem volt EU-követelmény) a kedvezményeket ugyan visszavonta, de más a beruházó felé irányuló kötelezettséget továbbra is fenntartott, önmagában is megalapozta a tisztességes és méltányos elbírálás megsértését.

Az EU-csatlakozás mint közreható tényező tekintetében a Bizottság által a másik gyakran alkalmazott érv, hogy az EU-csatlakozással a korábban kötött BIT-k de facto hatálytalanná váltak az EU-jog szupremáciája miatt, így többé nem alkalmaz-

³⁶ Bizottság (EU) 2015/1470 Határozata (2015. március 30.) a Románia által nyújtott SA.38517 (2014/C) (korábbi 2014/NN) számú állami támogatásról 2013. december 11-i választottbíróági ítélet a Micula kontra Románia ügyben. L 232/43.

³⁷ Ioan Micula, Viorel Micula, S.C. European Food S.A., S.C. Starmill S.R.L. and S.C. Multipack S.R.L. v. Romania ICSID Case No. ARB/05/20, Decision on Annulment, February 26, 2016.

hatók. Ezt a hivatkozást az Eureko v Slovakia³⁸ ügyben elutasította az eljáró választottbírói tanács. Maga az érv is megkérdőjelezhető a nemzetközi vitarendezésből eredő nemzetközi kötelezettségek tekintetében.

Először is az egyezményeket hatályosan kizárólag a szerződő felek mondhatják fel, így a felmondás tényének hiányát az EU-csatlakozás nem pótolhatja. Másodszor az EU-jog kifejezetten nem pótolta vagy helyezte hatályon kívül a létező BIT-t, annak ellenére, hogy az Európai Unió Bírósága létrehozta a „*hipotetikus összeférhetetlenség*” tesztet.³⁹ Harmadszor, még ha ez a vélelem mérvadó lenne is, az ún. *sunset klauzulák* miatt a BIT-ből eredő kötelezettségek határozott ideig továbbra is fennmaradnának. Végül Románia jóval korábban csatlakozott mind a Washingtoni egyezményhez, mind a New York-i egyezményhez, így annak hatásait az EU-csatlakozás ténye nem érinthette.

Mindebből kifolyólag a Washingtoni egyezmény megsértéséhez vezetne, ha az adott állam nem teljesítené kötelezettségeit a másik állammal szemben.

További kérdésként merül fel, hogy az EUMSZ 351. cikke és az EU-jog alapelvei meggátolják-e a Bizottságot az ítéletek végrehajtásának megtagadásában. Az EUMSZ 351. cikkének célja a nemzetközi kötelezettségek betartása az EU-hoz történő csatlakozást követően. Az Európai Unió Bírósága továbbá az esetjogában meghatározta, hogy az EU-t is kötik a nemzetközi és az alapvető jogelvek, amellyel ellentétes lenne a BIT-n vagy az Energia Chartán alapuló ítéletek végrehajtásának megtagadása. Mindemellett a hatályos tiltott állami támogatásokról szóló 659/1999 rendelet szerint a Bizottság nem állapíthat meg tiltott állami támogatást, ha az ellentétes az EU-jog alapelveivel.

Az ügy tovább bonyolódik a végrehajtás kérdéskörével. A Micula testvérek a végrehajtható ítélet birtokában a Washingtoni egyezmény több részes államában, így Romániában, az Egyesült Államokban, az Egyesült Királyságban, Franciaországban, Belgiumban, Luxemburgban és Svédországban kezdeményeztek végrehajtást, míg a Verseny Főigazgatóság határozatát az Európai Unió Bírósága előtt támadták meg, annak hatályon kívül helyezése érdekében. Az Egyesült Királyságban a High Court of Justice Queen's Bench Division elé került az ítélet elismerésének megtagadásával kapcsolatos eljárás, amiben Románia és a Bizottság kéri az elismerés meg-

³⁸ Achmea B.V. v. The Slovak Republic, UNCITRAL, PCA Case No. 2008-13 (formerly Eureko B.V. v. The Slovak Republic).

³⁹ Lavranos [2011], 285–294. o.

tagadását.⁴⁰ A kényes ügyben az angol bíróság nem kérdőjelezte meg az ítéletet és egy köztes állásfoglalást hozott.

Az elismerés megsemmisítése tekintetében elutasította Románia és a Bizottság kérelmét, mivel a Bizottság határozata kizárólag azt tiltja meg, hogy Románia bármely tiltott állami támogatásnak minősülő kifizetést teljesítsen, ebbe pedig nem értelmezhető bele az ítélet elismerésének kérdésköre.⁴¹ Az elismerés és a határozatban foglaltak között tehát nem áll fenn konfliktus. Egyúttal a Queen's Bench megerősíti, hogy a választottbíróság ítélete az Egyesült Királyság saját bíróságának jogerős ítéletével egyezik meg és ítélt dolog (res iudicata).⁴² Azonban az Egyesült Királyság európai uniós tagságából eredően az uniós jog, így a Bizottság határozata is kötelezi az eljáró angol bíróságot a lojális együttműködés elvéből és az ahhoz kapcsolódó az Európai Unió Bíróságának gyakorlatából kifolyólag.⁴³ Emiatt a Queen's Bench nem járhat el az ítélet végrehajtásának foganatosítása érdekében sem, mivel megsértené a Bizottság határozatát és ezáltal jogellenesen cselekedne. Azonban ezt nem lehet úgy értékelni, hogy Nagy-Britannia megsérti a Washingtoni egyezményt, mivel az Egyesült Királyság saját bíróságának jogerős ítélete is ugyanilyen korlátozásnak lenne kitéve a tiltott állami támogatások szabályai miatt.⁴⁴ A Queen's Bench emiatt a további eljárást, tekintettel az Európai Unió Bírósága előtt folyó eljárásra felfüggesztette, mivel annak kimenetele fogja meghatározni a választottbíróság ítéletének végrehajtását. A felfüggesztés további észszerű indoka az inkonzisztens döntéshozatal elkerülése is.⁴⁵

Az Európai Unió Bírósága döntésére, így a Micula-ügy lezárására tehát egyelőre még várni kell, mindazonáltal még valószínűleg számos fejezettel – így többek között New York állam bíróságának az ítélet végrehajtásáról szóló döntésével – fog bővülni ez a „saga”. Az eljárás egy következménye mára biztossá vált: Románia parlamentje elhatározta a tagállamokkal kötött összes BIT megszüntetését.⁴⁶

A Bizottság nem kizárólag egyes eljárásokban lép fel, hanem szabályozóként az EU teljes beruházásvédelmét át kívánja alakítani és megszüntetni a tagállamok közötti beruházásvédelmi egyezményeket. Az Európai Tanács Kereskedelem- és

⁴⁰ Micula & Ors v Romania & Anor, EWHC Comm. 31 [2017], CL-2014-000251.

⁴¹ Uo., 126. p.

⁴² Washingtoni egyezmény 54. cikk (1) bek. (a kihirdető jogszabály Nagy-Britanniában: Arbitration (International Investment Disputes) Act 1966 Chapter 41).

⁴³ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata, 2012/C 326/01. 4. cikk (3) bek.

⁴⁴ EWHC Comm. 31 [2017], CL-2014-000251 132. p.

⁴⁵ Uo. 135. p.

⁴⁶ Baltag [2017].

tikai Bizottsága által kibocsátott tervezet rögzíti az osztrák, finn, francia, holland és német bizottságok véleményét a tagállamok közötti BIT-k megszüntetéséről.⁴⁷ A terv szerint a BIT-k kivezetése koordináltan történne, egyszerre, a *sunset* klauzulák alkalmazása nélkül, de nem érintve a folyamatban lévő eljárásokat.

Anyagi jogi szempontból rögzíti, hogy az EUMSZ és az EUSz, illetve az Alapjogi Charta, továbbá az Emberi Jogok Európai Egyezménye alapján az EU és a tagállamok jogrendje eleget tesz a külföldi tulajdon védelmével kapcsolatos igényeknek. Mindemellett ígéretet tesz egy új, tagállamok között alkalmazható beruházásvédelmi rezsim létrehozására.

A vitarendezéssel kapcsolatban meghatározza, hogy először az állami bírósági és egy békéltető eljárás nyílna meg lehetőségként a vitás felek számára, amit *ultima ratio* jelleggel követne a nemzetközi szintén az Európai Unió Bírósága vagy az Állandó Választottbíróság vagy a tervezett állandó beruházásvédelmi bíróság eljárása.

Határozott válaszok ezen felvetésekkel kapcsolatosan jelenleg még nem állnak rendelkezésre, a gyakorlati megvalósításuk pedig még kérdéses. A javaslat számos dologban vet fel megválaszolatlan kérdéseket, így a nemzetközi közjogi felelősség vagy a gyakorlati alkalmazhatóság terén.

Elméleti megközelítésből a külföldi beruházó előtt egyfajta *forum shopping* lehetőség is megnyílhat abban az esetben, ha a külföldi beruházó a beruházást fogadó tagállammal szemben egy harmadik állammal kötött beruházásvédelmi egyezményből eredő jogait érvényesíti. Erre sor kerülhet akár a vitarendezés érdekében történő székhelyát helyezést követően (pl. Svájc, esetleg az EU-ból való távozása esetén Nagy-Britannia, vagy USA által kötött beruházásvédelmi egyezményen keresztül) is, mivel ez esetben a külföldi beruházó a tagállam és a harmadik állam között hatályos beruházásvédelmi egyezmény által nyújtott anyagi jogokkal és vitarendezési formákkal élhet.

⁴⁷ Európai Tanács Kereskedelempolitikai Bizottsága: Intra-EU Investment Treaties, 07-04-2016. Elérhető: <https://www.bmwf.gv.at/Aussenwirtschaft/investitionspolitik/Documents/Intra-EU%20Investment%20Treaties.pdf> (2017.07.12).

III. Harmadik államokkal kötött beruházásvédelmi egyezmények kapcsán felmerülő kérdések

2016 nem hozta el az Európai Unió külföldi beruházási politikájának aranykorát, egyes szerzők pedig egyenesen „*annus horribilis*” könyvelik el,⁴⁸ mivel a Bizottság számára kedvezőtlen fordulatok jelentkeztek nemzetközi szintén.

- A TTIP nem került megkötésre az Obama-adminisztrációval, míg az egyezményt kevésbé favorizáló Trump-adminisztráció alatt a tárgyalások kimenetele bizonytalanra vált.
- A CETA megkötéséhez szükséges az összes tagállam ratifikációja, mivel „vegyes szerződésként” az unió és a tagállamok megosztott hatáskörei érintettek.⁴⁹
- Az EU–Szingapúr Szabadkereskedelmi Egyezmény megkötésével kapcsolatosan a Sharpston Főtanácsnok által benyújtott vélemény szerint a megkötendő egyezmény is „vegyes szerződés”, így a CETA-hoz hasonlóan a tagállamok ratifikációja is szükséges, különösképpen a Bizottság által hevesen támadott vitarendezési klauzulák miatt.⁵⁰

2017-ben pedig két jelentős ügyben hozott döntést az Európai Unió Bírósága, amely a harmadik államokkal kötendő beruházásvédelmi rendelkezéseket tartalmazó egyezményekkel kapcsolatos témaköröket érint. Ezek azért is különösen lényegesek, mert a Bizottság jelenleg számos harmadik állammal tárgyal megkötendő szabadkereskedelmi egyezményekről (pl. Kína, Japán).⁵¹

Az első ügy⁵² az EU–Szingapúr Szabadkereskedelmi Egyezménnyel kapcsolatos hatáskörmegosztást érinti. Az Európai Unió és Szingapúr 2013. szeptember 20-án aláírta a szabadkereskedelmi megállapodás szövegét. Ez az egyik első „új generációs” kétoldalú szabadkereskedelmi megállapodás, nevezetesen olyan kereskedelmi megállapodás, amely – a vámok, valamint az áru- és szolgáltatáskereskedelmet érintő, nem vámjellegű akadályok csökkentésére irányuló, hagyományos rendelkezéseken kívül – a kereskedelemmel kapcsolatos különböző területekre vonatkozó rendelkezéseket

⁴⁸ Lavranos [2016].

⁴⁹ A CETA-t az Európai Parlament 2017. február 15-én fogadta el.

⁵⁰ Lavranos: i. m. [2016]

⁵¹ Az Európai Bizottság kereskedelempolitikával foglalkozó honlapja: <http://ec.europa.eu/trade/policy/in-focus/eu-japan-economic-partnership-agreement/>

⁵² A Bíróság 2/15. sz. véleménye, ECLI:EU:C:2017:376 16/05/2017. Lásd: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=190727&mode=req&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&text=&doclang=HU&cid=588678>

kezéseket is tartalmaz, mint például a szellemi tulajdonjog védelme, beruházások, közbeszerzés, verseny és fenntartható fejlődés.

A Bizottság vélemény iránti kérelemmel fordult a Bírósághoz annak meghatározása céljából, hogy az unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezik-e a tervezett megállapodás egyedül történő aláírására és megkötésére. A Bizottság és a Parlament szerint rendelkezik ezzel, míg a Tanács és a Bíróság elé észrevételeket terjesztő valamennyi tagállam kormánya viszont azt állítja, hogy az unió nem kötheti meg egyedül a megállapodást, mivel annak bizonyos részei az Unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe, sőt a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartoznak.⁵³

A Bíróság véleményében kifejtette, hogy a Bizottság jelenlegi formájában nem kötheti meg az egyezményt egyedül, mivel annak bizonyos tervezett rendelkezései az unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak. Ebből következően a szabadkereskedelmi megállapodást a jelen helyzetben az unió és a tagállamok csak együttesen eljárva köthetik meg Szingapúrral. A jövőbe mutatóan a Bíróság meghatározta, hogy az unió egy ilyen szerződés megkötésénél milyen kizárólagos hatáskörökkel bír, így:

- az uniós és a szingapúri piacra jutás az áruk és a szolgáltatások tekintetében (ideértve az összes szállítási szolgáltatást), valamint a közbeszerzés és a nem fosszilis és fenntartható energiaforrásokból származó energiatermelés ágazatában;
- a szingapúri állampolgárok unióban eszközölt (és fordítva) külföldi közvetlen befektetéseinek védelmére vonatkozó rendelkezések;
- a szellemi tulajdonjogokra vonatkozó rendelkezések;
- a versenyellenes magatartások elleni küzdelemre, valamint az összefonódások, a monopóliumok és a támogatások korlátozására irányuló rendelkezések;
- a fenntartható fejlődésre vonatkozó rendelkezések;
- az információcserére, valamint az értesítési, ellenőrzési, együttműködési, közvetítési, átláthatósági és felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályok, kivéve ha e szabályok a közvetlen befektetéseken kívüli külföldi befektetésekkal kapcsolatosak.⁵⁴

⁵³ 2/15. számú vélemény, 293. p. Belgium, Horvátország, Észtország és Svédország kivételével valamennyi tagállam terjesztett elő írásbeli észrevételeket. Belgium ugyanakkor részt vett a tárgyaláson és ismertette szóbeli észrevételeit.

⁵⁴ A francia bekezdés szerinti sorrendben 2/15. sz. vélemény meghatározott pontjai: 15. p., 81. p., 130. p., 138. p., 167. p., 276. p.

A Bíróság szerint végeredményben a megállapodásnak csak két területén nem rendelkezik az unió kizárólagos hatáskörrel, nevezetesen a közvetlen beruházásokon kívüli külföldi beruházások területe (a már említett portfólió-befektetések, amelyekre a vállalkozás irányítása és ellenőrzése befolyásolásának szándéka nélkül kerül sor), valamint a beruházók és az államok közötti jogviták rendezésére vonatkozó szabályozás.⁵⁵

Ahhoz, hogy az unió kizárólagos hatáskörrel rendelkezzen a közvetlen beruházásokon kívüli külföldi beruházások területén, a megállapodás megkötésének érintenie kell az uniós jogi aktusokat, vagy meg kell változtatnia azok alkalmazási körét. Mivel nem ez az eset áll fenn, a Bíróság azt a következtetést vonta le, hogy az unió nem rendelkezik kizárólagos hatáskörrel. Ezzel szemben a tagállamokkal megosztott hatáskörrel rendelkezik. Ugyanezen következtetés érvényes a közvetlen beruházásokon kívüli külföldi beruházásokkal kapcsolatos információcserére, valamint az értesítési, ellenőrzési, együttműködési, közvetítési, átláthatósági és a felek közötti vitarendezési kötelezettségre vonatkozó szabályokra is. A befektetők és az államok közötti vitarendezési szabályok szintén az unió és a tagállamok között megosztott hatáskörbe tartoznak. Az ilyen szabályozást ugyanis, amely kivonja a jogvitákat a tagállamok bíróságainak joghatósága alól, nem lehet a tagállamok jóváhagyása nélkül bevezetni.⁵⁶

A második Michael Efler és társai kontra Bizottság ügyében hozott ítélet.⁵⁷ 2014 júliusában egy polgári bizottság, a „Stop TTIP” elnevezésű, európai polgári kezdeményezésre⁵⁸ vonatkozó javaslat nyilvántartásba vételét kérte a Bizottságtól. E javaslat lényegében arra szólította fel a Bizottságot, hogy tegyen ajánlást a Tanács részére arra vonatkozóan, hogy az vonja vissza a TTIP tárgyalására adott felhatalmazást, és ne kösse meg a CETA-t.

A javaslat közvetlen céljai között szerepelt:

⁵⁵ 2/15. sz. vélemény 305. p.

⁵⁶ 2/15. sz. vélemény 285–304. p.

⁵⁷ T-754/14. sz. ügyben hozott ítélet Michael Efler és társai kontra Bizottság [2017] C 251.

⁵⁸ Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó szabályozás úgy rendelkezik, hogy a tagállamok legalább egynegyedéből származó, legalább egymillió uniós polgár kezdeményezheti, hogy a Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az előírt számú aláírás összegyűjtésének megkezdése előtt az európai polgári kezdeményezés szervezőinek azt nyilvántartásba kell vetetniük a Bizottságnál, amely megvizsgálja különösen annak tárgyát és céljait. A Bizottság megtagadhatja a nyilvántartásba vételt, többek között olyan esetben, ha a kezdeményezés tárgya nyilvánvalóan nem tartozik az ő azon hatáskörébe, amelynek keretében jogi aktusok elfogadására tehet javaslatokat a Szerződések végrehajtása céljából.

- megakadályozni a TTIP és a CETA megkötését, mivel a megállapodástervezetek több kritikus pontot tartalmaznak (például a beruházók és a szerződő államok közötti vitarendezési eljárásokat, a demokráciát és a jogállamiságot veszélyeztető rendelkezéseket a szabályozás terén),
- megakadályozni továbbá, hogy i. átláthatatlan tárgyalások a munka védelmére, a társadalom védelmére, a környezetvédelemre, a magánélet védelmére és a fogyasztóvédelemre vonatkozó szabályok gyengítését eredményezzék, és hogy ii. a közszolgáltatások (például a vízellátás) és a kultúra terén dereguláció következzen be, valamint
- „az Európai Unióban eltérő kereskedelem- és befektetési politika fenntartását” támogatni.

2014. szeptember 10-i határozatával a Bizottság megtagadta e javaslat nyilván tartásba vételét. A Bizottság szerint a javaslat kívül esik a Bizottság azon hatáskörén, amelynek értelmében uniós jogi aktusokra vonatkozó javaslatot terjeszthet elő a szerződések végrehajtása céljából. A polgári bizottság ezt követően keresetet indított az Európai Unió Törvényszéke előtt a bizottsági határozat megsemmisítése iránt.⁵⁹

Vizsgálódásunk szempontjából fontos kiemelni, hogy a Törvényszék elveti a Bizottság által védett azon elgondolást, miszerint a TTIP megkötése céljából tárgyalások megkezdésére adott felhatalmazást visszavonó határozat nem képezheti európai polgári kezdeményezés tárgyát. A Bizottság szerint az ilyen határozat nem tartozik a „jogi aktus” fogalmának körébe, amiatt, hogy maga az említett felhatalmazás, annak előkészítő jellege és harmadik személyek tekintetében kiváltott joghatások hiánya miatt nem tartozik e fogalom hatálya alá. E tekintetben a Törvényszék többek között megjegyzi, hogy a demokrácia elve, amely azon alapvető értékek között szerepel, amelyeken az unió alapul, akárcsak az európai polgári kezdeményezések alapját képező cél,⁶⁰ a jogi aktus fogalmának olyan értelmezését követeli meg, amely magában foglalja az olyan jogi aktusokat is, mint a vitathatatlanul az uniós jogrend módosulásával járó nemzetközi megállapodások (mint a TTIP és a CETA) megkötése céljából tárgyalások megkezdésére felhatalmazó határozatok.⁶¹

⁵⁹ T-754/14. sz. ítélet 2. p.

⁶⁰ Amely az unió demokratikus működésének javításának célját szolgálja azzal, hogy minden polgárnak általános jogot biztosít a demokratikus életben való részvételre.

⁶¹ T-754/14. sz. ítélet 36–40. p.

A polgári kezdeményezés elismerése nem sérti az unió intézményi struktúrájának jellegzetességét képező intézményi egyensúly elvét sem, hiszen azt eredményezi, hogy a Bizottság döntheti el, hogy kedvező folytatást ad-e a nyilvántartásba vett és kellő számú aláírással ellátott európai polgári kezdeményezésnek, közleményben ismertette a kezdeményezésre vonatkozó jogi és politikai következtetéseit, az adott esetben megtenni kívánt lépéseit, valamint a megtenni kívánt, illetve megtenni nem kívánt ezen lépéseinek indokait.⁶²

A Törvényszék szerint semmi sem képezi akadályát annak, hogy a Bizottság által adott esetben megtenni kívánt lépések abból álljanak, hogy javaslatot tesz a Tanács számára arra, hogy az fogadjon el a javaslat által előírányzott aktusokat. Ellentétben a Bizottság állításaival, semmi akadály nincs annak, hogy adott esetben az uniós intézmények új tervezeteket tárgyaljanak és kössenek meg a TTIP-ra vonatkozóan, azt követően, hogy a Tanács elfogadta az e javaslat tárgyát képező jogi aktusokat.⁶³

Ezen döntések figyelembevételével a Bizottságnak két fontos jelenséget kell elfogadnia. Elsőként azt, hogy az integrált beruházási politika keretében jelenleg a „vegyesség” a mérvadó, így azon szabadkereskedelmi egyezmények, amelyek bizonyos beruházásvédelmet érintő rendelkezést tartalmaznak elkerülhetetlenül egyes szerződésként realizálódhatnak, a tagállamok beleegyezésével. Ennek a körülménynek az elfogadásával a Bizottság megszüntetheti a hatáskörökön alapuló vitákat a tagállamokkal. Másodsorban pedig azt, hogy a „vegyesség” egyfajta demokratikus legitimitációt elősegítő eszköz, amit a tagállamok és a tagállami szavazók tartanak a kezükben.

IV. Az Állandó Beruházásvédelmi Bíróság tervezete

A Bizottság a CETA és kiváltképp a TTIP tárgyalása során javaslatot tett egy új állandó és fellebbezési mechanizmussal rendelkező vitarendezési fórum létrehozására, amely az érvelés szerint koherensebb joggyakorlathoz vezetne. A Bizottság jelezte, hogy a megkötendő beruházásvédelmi egyezményei fórumaként szolgálna az állandósult beruházásvédelmi bíróság, amely egy reformfolyamat nagy állomásává válhatna.

⁶² T-754/14. sz. ítélet 46. p

⁶³ T-754/14. sz. ítélet 48. p

A kétszintű állandó bíróság az elsőfokú beruházásvédelmi bíróságból („Investment Tribunal”) és a fellebbviteli bíróságból („Appeal Tribunal”) állna, számos hasonlóságot mutatva fel a WTO vitarendezési mechanizmusával.

A Beruházásvédelmi Bíróság 15 állandó bíróból állna, akik közül öt az EU, öt az USA, további öt pedig harmadik állam állampolgárai közül kerülne ki, míg a szervezetet egy két évre választott elnök és alelnök vezetné. Az állandó bírók listáját egy testület hozná létre. A bíróság tagjait 6 évre lehetne kinevezni, egyszer megújíthatóan; meg kellene felelniük a saját országukban a bíróvá válás feltételeinek, vagy elismert szaktekinélynak (különösen a nemzetközi beruházásvédelmi jog, nemzetközi kereskedelmi jog és az ezekhez kapcsolódó vitarendezés terén). Az egyes ügyeket három bíróból álló tanácsok bírálnák el, akiket az elnök választana, így megszüntetve a felek általi bíróválasztás lehetőségét. A bírák készenléti díjat, később pedig fix fizetést kaphatnak. Az eljárás maga az UNCITRAL, ICSID vagy a felek által választott egyéb eljárás szerint, a TTIP-ben foglalt módosításokkal járna el.⁶⁴

A Fellebbviteli Bíróság is állandó intézmény lenne, hat taggal (nemzetiségi megoszlás hasonlóan két EU-, két USA- és két harmadik állambeli állampolgár), kinevezésükre az EU és az USA tenne javaslatot. Ugyancsak hat évre választanák őket, azonban a személyi feltételeik szigorúbbak, így a honos ország legmagasabb bírói pozíciójára kellene megválaszthatónak lenniük, vagy elismert szaktekinélynak.

Mindemellett növelni kívánják az eljárás átláthatóságát. Ennek következményeként az eljárás a teljes nyilvánosság elvéből indulna ki, meghatározva a nyilvánosságra hozandó dokumentumok körét. Továbbá elősegítenék az érdekvédelmi vagy egyéb civil szervezetek részvételét amicus curiae beavatkozóként az eljárások során. A reform előrelépést jelentene az etikai szabályok kapcsán is, hiszen a bíróság tagjai nem vehetnének részt más módon a TTIP-vel kapcsolatos beruházásvédelmi vitarendezési eljárásokban, ami mellett részletes etikai és összeférhetetlenségi szabályokat alkalmazna az egyezmény.⁶⁵

Azonban a TTIP megvalósulásának megkérdőjelezhetősége, a Bizottság térvesztése a FDI regulációjában és az eltérő állami érdekek miatt ez a reform inkább távolinak mondható. A WTO vitarendezésének mintájára kialakított beruházásvédelmi állandó bíróság legnagyobb újításai közé tartozna az állandóságból, a koherens joggyakorlatból eredő „stabilitás”. Azonban kétségtelenül meghosszabbítaná és

⁶⁴ Katona–Kende [2016], 7. o.

⁶⁵ Uo., 8. o.

költségesebbé tenné a vitarendezést a kétszintű rendszer alkalmazása, így a kisebb tőkeerejű beruházók számára a vitarendezés továbbra is elérhetetlen maradna.

A Bizottság reformszándékát jelzi, hogy nyilvános konzultációt hirdetett a beruházásvédelmi vitarendezés multilaterális reformját illetően, amely 2017. március 15-ig volt megválaszolható a Bizottság honlapján. A konzultáció célja, hogy információt szerezzen a reform támogatásáról, mind magánszemélyektől, mind pedig szakmai forrásokból. A nyilvános konzultáció egyik jellemvonása, hogy a nemzetközi beruházásvédelem és vitarendezés jelentős átalakításával kapcsolatosan gyűjt véleményeket, így a fent vázolt Állandó Beruházásvédelmi Bírósághoz kapcsolódóan is. Mindemellett kitér az olyan megoldásokra is, mint kizárólag egy multilaterális nemzetközi beruházásvédelmi fellebbviteli bíróság („Multilateral Appeal Tribunal”) felállítása, amely a jelenlegi rendszerhez illeszkedve, kizárólag az ad hoc választottbíróságok határozata ellen nyújtaná bizonyos feltételek mellett fellebbezési lehetőséget.

A konzultáció központi kérdései az Állandó Beruházásvédelmi Bírósághoz kapcsolódóan az alábbiak voltak:

- az olyan tényezők fontossága, mint a fellebbezési fórum létesítése; a bírák jogállása és meghatározott javadalmazása; transzparencia és etikai követelmények;
- milyen esetekben kellene a fejlődő országok számára különleges segítséget nyújtani;
- kizárólag a beruházásvédelmi egyezményekre terjedjen-e ki a joghatósága;
- a határozatok hazai jogorvoslati lehetőségek nélküli végrehajtásának fontossága;
- a működési költségek megosztása.

A konzultációra adott válaszok a Bizottság céljainak érvényesítése szempontjából mérvadók lehetnek, nem kizárólag a vélemények és a támogatottság felméréseinek tekintetében, hanem a harmadik partner államok – amelyeket a Bizottság a Nemzetközi Állandó Beruházásvédelmi Bíróság felállítása tekintetében partnernek tekint – visszajelzései miatt is. Azonban a válaszok egyértelmű magyarázata majd a Bizottságra vár, mivel a kérdéssor felcserélve használta a két eltérő vitarendezési lehetőséget (az állandó bírósági rendszert és a fellebbezési bíróságot), illetve a kérdéssor nem tartalmazott a jelenlegi ad hoc választottbírósági eljárásokra vonatkozó multilaterális nemzetközi beruházásvédelmi fellebbviteli bírósághoz kapcsolódó reformokat.

Összegzés

Az új, integrált beruházásvédelmi politika keretében az Európai Unió az új hatásköreivel élve mind a harmadik államokkal kötendő, mind az uniós tagállamok között jelenleg fennálló beruházásvédelmi egyezmények tekintetében reformhelyzetet teremtett.

Mint bemutatásra került, az EU beruházásvédelmi rendszere alapvetően más szabályozási kereteken nyugszik, mint a nemzetközi beruházásvédelmi joganyag. Egyelőre – az intra-EU-s viszonylatban – nem szerepel kifejezett céljai között a „külföldi” tulajdon védelme, hanem alapjogi keretek között biztosítja a tulajdonhoz való jogot, illetőleg a kisajátítás elleni védelmet. A tagállamok közötti viszonylatban az intra-EU-s BIT-k felszámolásával, illetve felmondásával a beruházásvédelmi egyezmények által a külföldi beruházók számára garantált jelenlegi biztosíték rendszer (a nemzetközi választottbírószági út igénybevételenek lehetőségét) megszűnhet, aminek a helyébe lépő rendszer kidolgozása majd a Bizottságra és a tagállamokra fog hárulni. Az EU, a tagállamok és a külföldi beruházók érdekei között optimális lehetőséget nyújthat a Német Szövetségi Bíróság ajánlásértékű indokolása is, mely nem vetné el közösségi szinten a BIT-n alapuló jogvédelmet és vitarendezési lehetőséget.

Az extra-EU-s viszonylatban kiemelendő az EU szerepének jelentős megerősödése az integrált beruházási politika megteremtése miatt. Ennek a hatáskörbővülés révén elért pozíciószerzésének egyetlen korlátját csak a tagállamok kizárólagos hatásköreibe tartozó portfólió-befektetések, illetve a jogvitarendezés szab határt, ami a Bizottságot a tagállamokkal közös vegyes szerződések megkötésére kötelezi.

Az állandó, multilaterális beruházásvédelmi bíróság felállítása a beruházásvédelmi joganyag fejlődésének és koherenciájának, illetve a jelenlegi vitarendezéssel kapcsolatos egyes kritikákra jelenthetne megoldást, amelynek felállítása azonban ugyancsak várat magára. A Bizottság kérdőívére adott válaszok elemzése után mérhető majd fel, hogy az érdekelt felek mennyire támogatják az új bíróság felállítását és a vitarendezés alapjainak megváltoztatását.

Az unió integrált beruházásvédelmi politikája számos kihívás előtt áll, amiben az alapvonalak ugyan lassan körvonalazódnak, de pontos tartalmukat csak a jövőbeli politikai alkuk fényében megszületett normák fogják meghatározni.

Irodalomjegyzék

- Baltag, Crina* [2017]: Green Light for Romania to Terminate its Intra-EU Bilateral Investment Treaties. *Kluwer Arbitration Blog*, 2017/03/14. Letölthető: <http://kluwerarbitrationblog.com/2017/03/14/green-light-for-romania-to-terminate-its-intra-eu-bilateral-investment-treaties/>.
- Bánrévy Gábor* [2016]: A nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. Szent István Társulat, Budapest, 9. kiadás.
- Casteleiro, Andrés Delgado* [2016]: Opinion 2/15 on the scope of EU external trade policy: Some background information before next week's hearing. *EU Law Analysis*, 6 September 2016. Letölthető: <http://eulawanalysis.blogspot.hu/2016/09/opinion-215-on-scope-of-eu-external.html>.
- Dimopoulos, Angelos* [2011]: EU Foreign Investment Law. Oxford University Press, Oxford.
- Dolzer, Rudolf – Schreuer, Christoph* [2009]: Principles of international investment law. Oxford University Press, Oxford.
- Grill, Anne-Karin – Lukic, Sebastian* [2017]: The End of Intra-EU BITs: Fait Accompli or Another Way Out? *Kluwer Arbitration Blog*, November 16, 2016. Letölthető: <http://kluwerarbitrationblog.com/2016/11/16/the-end-of-intra-eu-bits-fait-accompl-or-another-way-out/> (2017.07.10)
- Katona János – Kende Tamás* [2016]: Állandó beruházásvédelmi bíróság a beruházásvédelmi vitarendezésben. *Európai Jog*, XVI. évf., 1. sz.
- Lavranos, Nikos* [2009]: Case-Note on BITs Judgements of the ECJ. *The American Journal of International Law*, Vol. 103., No. 4.
- Lavranos, Nikos* [2011]: Member States' Bilateral Investment Treaties: Lost in Transition? Brill Nijhoff, Hague Yearbook of International Law.
- Lavranos, Nikos* [2016]: The 'Mixed' Future of the EU's Investment Law and Arbitration Policy. *EFILA Blog*, 30 December 2016. Letölthető: <https://efilablog.org/2016/12/30/the-mixed-future-of-the-eu-investment-law-and-arbitration-policy/>.
- Mádl Ferenc – Vékás Lajos* [2015]: Nemzetközi magánjog és a nemzetközi gazdasági kapcsolatok joga. ELTE Eötvös Kiadó, Budapest.
- Szabó Marcel – Lángos Petra Lea – Gyeney Laura* [2015]: Uniók szakpolitikák. Szent István Társulat, Budapest.