

Jogi melléklet

Külgazdaság, LXVII. évf., 2023. július–augusztus (124–139. o.)

Közép- és Kelet-Európa beruházás- és exportösztönzési stratégiája, különös tekintettel a V4-ek változékony jogi környezetére

SZALAI ILDIKÓ*

A Lisszaboni Szerződés fokozottabb uniós hatásköri rendje, majd az Európai Unió Bírósága által 2018. március 6-án a szlovák szállal rendelkező Achmea-ügyben hozott döntése következtében a nemzetközi beruházásvédelmi jog uniós viszonylatban jelentős változáson megy keresztül, ami valamennyi tagállam gazdaságpolitikájára hatással van. A tanulmány a Magyarország, Lengyelország, Csehország és Szlovákia beruházás-ösztönzési és -védelmi stratégiájára ható uniós szabályozási környezetet elemzi jogi szempontból. Ezek a közép- és kelet-európai államok egyben a visegrádi csoport tagjai, így vizsgálat tárgya, hogy az EU-ba betagozódott, szubregionális szinten szerveződő országcsoport érdekei milyen mértékben érvényesültek és érvényesülhetnek az uniós szabályozás alatt.

Journal of Economic Literature (JEL) kódok: K20, K33, K40, K41.

Kulcsszavak: közvetlen külföldi beruházások, Európai Unió, beruházásvédelmi szakpolitika, exportösztönzés, szubregionális.

* Dr. Szalai Ildikó szakmai vezető főtanácsos, Külgazdasági és Külügyminisztérium, Kereskedelem- és külpolitikai Főosztály; PhD-hallgató, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Jog- és Államtudományi Kar, Nemzetközi Magánjogi Tanszék.

E-mail: ldk.szalai@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0003-7667-4044>

A jelen tanulmányban foglalt megállapítások kizárólag a szerző álláspontját tükrözik.

A szerző hálás köszönetét fejezi ki dr. Raffai Katalinnak a tanulmány létrejöttéhez nyújtott támogatásáért és szakmai észrevételeiért.

A kézirat első változata 2023. június 12-én érkezett szerkesztőségünkbe.

<https://doi.org/10.47630/KULG.2023.67.7-8.124>

Abstract

The investment and export promotion strategy of East Central Europe, with regard to its changing legal environment

ILDIKÓ SZALAI

As a result of the increased EU competence under the Lisbon Treaty and the Court of Justice of the European Union's decision in the Achmea case, which has a Slovak dimension, on 6 March 2018, international investment protection law is undergoing a significant change in the EU context, with implications for economic policy in all member states. This paper analyses the EU regulatory environment affecting the investment promotion and protection strategies of Hungary, Poland, the Czech Republic and Slovakia from a legal perspective. These Central and Eastern European countries are also members of the Visegrad Group, and the extent to which the interests of this sub-regional group of countries have been and can be pursued under EU regulation is examined.

Journal of Economic Literature (JEL) codes: K20, K33, K40, K41.

Keywords: foreign direct investments, the European Union, investment policy, export promotion, subregional.

Bevezetés

A jelenlegi válságos helyzet ellenére Magyarország, Lengyelország, a Cseh Köztársaság és Szlovákia az Európai Unióban (EU) az egyik legdinamikusabban fejlődő országcsoportot alkotja. Ebben jelentős szerepet játszott az érintett államok közötti gazdasági kapcsolatok megerősödése. Ezeket az országokat nagymértékben összeköti a történelmi múlt; az elmúlt évtizedek óta, sőt emlékezve az 1335. évi visegrádi királytalálkozóra,¹ a már lassan egy évezrede fennálló szomszédsági viszony kialakítása. Az együttműködés tovább erősítette közöttük a gazdasági, diplomáciai és politikai kötelekeket.

A visegrádi csoport mind a mai napig nem intézményesült, és néhol éppen ennek hiányából adódóan, valamint az együttműködő államok egyes kérdésekben eltérő politikai álláspontja miatt, érdekérvényesítő ereje nem vált hatékonnyá. Mindezek ellenére a közép- és kelet-európai államok az uniós politika aktív résztvevői. Állás-

¹ A visegrádi királytalálkozó a Károly Róbert magyar király által összehívott, Luxemburgi János cseh király és Nagy Kázmér lengyel király részvételével 1335 őszén szervezett diplomáciai találkozó volt. Ennek eredményeként a három uralkodó államai között szövetség és kereskedelmi együttműködés jött létre.

pontjukat közös politikai nyilatkozat kiadásával, továbbá az Európai Bizottsághoz intézett levelekkel deklarálták.² A NATO-hoz, majd az EU-hoz való csatlakozással a visegrádi csoport (továbbiakban V4-ek) elsődleges céljai teljesültek. Gazdasági kapcsolataik megerősítésére viszont mind a mai napig szükség van, különösen azért, mert az országcsoport Európa szívében található, ahol az alapvető szabadságok – nevezetesen az áruk, személyek, szolgáltatások, tőke szabad mozgása – révén kialakított egységes uniós belső piac nyitott, ezáltal valamennyi uniós tagállamból származó természetes vagy jogi személy élvezheti annak előnyeit.

A közép- és kelet-európai államok gazdasági versenyképességi kihívásainak vizsgálatára összpontosító jelen tanulmány azonban szakít a gazdaságközpontú, különösen a statisztikai mutatók széles körű elemzése révén alkotott jelenkép, valamint az ebből levonható következtetések felvázolásával. Középpontjába a közvetlen külföldi beruházásokhoz (*foreign direct investment* – FDI) kapcsolódó jogszabályi környezet áttekintését és elemzését helyezi. A Lisszaboni Szerződésben³ foglalt újítások, majd az Európai Unió Bírósága (a továbbiakban EUB) által 2018. március 6-án a szlovák szállal rendelkező Achmea-ügyben hozott döntése következtében⁴ a nemzetközi beruházásvédelmi jog uniós viszonylatban jelentős változáson megy keresztül, ami hatással van a V4-ek gazdaságpolitikájára is. Kérdés, hogy uniós tagállamokként – a Lisszaboni Szerződés által létrehozott fokozottabb uniós hatásköri rend,⁵ valamint az EUB ítéletének hatására – hogyan alakul a közép- és kelet-európai államokban a beruházások ösztönzésére szolgáló garanciák jogi szabályozása, illetve a V4-országcsoport érdeke milyen mértékben képes érvényesülni a nemzetközi beruházásvédelmi jog uniós szabályozása alatt. Ebből kifolyólag jelen tanulmány célja elsődlegesen a V4-ek beruházásösztönzési és -védelmi stratégiájára ható uniós szabályozási környezet jogi elemzése.

Az említett négy közép-európai állam beruházásösztönzési stratégiája jogi megközelítésmódjának alapját a nemzetközi beruházásvédelmi jog képezi, amely a nemzetközi gazdasági kapcsolatok jogának speciális területe. Ahhoz, hogy a V4-ek

² Lásd a visegrádi csoport hivatalos oldalán található nyilatkozatokat és állásfoglalásokat. <https://www.visegradgroup.eu/documents/official-statements>

³ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.) Magyarországon kihirdetve: 2007. évi CLXVIII. törvény az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról szóló lisszaboni szerződés kihirdetéséről. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

⁴ C-284/16. sz. ügy, The Slovak Republic kontra Achmea BV, EUB (nagytanács) 2018. március 6-i ítélet (ECLI:EU:C:2018:158)

⁵ Az EU és a tagállamok között bizonyos területeken kizárólagos hatáskörrel bír az EU, az FDI terén 2009 óta, ezt megelőzően a tagállamok nagyobb mozgástérrel rendelkeztek.

kontextusában átfogó eredményhez jussunk, a tételes jog megismerése mellett célszerű feltárni a jogi szabályozás mögötti értékeket és célokat, valamint ezek V4-beli gyakorlati megvalósítását. Ennek fényében indokolt a multidiszciplináris szemléletű elemzés. Kiemelten fontos a jelenlegi jogpolitikai irányvonal felvázolása, amelyről következtetések csupán a V4-kooperáció adta lehetőségek kihasználásának áttekintését, valamint az FDI-ra vonatkozó gazdasági mutatók rövid elemzését követően vonhatók le. Jelen tanulmány első nagy egysége vizsgálja a közép- és kelet-európai államokba irányuló közvetlen külföldi beruházásokat, valamint annak jogszabályi keretét, ezt az ezen államok beruházás- és exportösztönzés jogi területének napjaink leginkább vitatott részegységeinek értékelése követi. A Lisszaboni Szerződésben megerősített uniós hatásköri rend és az EUB-ítélet alapján az uniós jog által hirdetett elvek gyakorlatba való átültetése során felvetődött kérdéseket a tagállamoknak is meg kell oldaniuk.

Ami a kutatásban alkalmazott módszert illeti, a tanulmány a leíró és elemző, valamint az összehasonlító módszert alkalmazza. A szakirodalmi áttekintés és a tartalomelemzés főként a Kelet- és Közép-Európa államaival foglalkozó releváns monográfiákra, a nemzetközi szervezetek által készített FDI-jelentésekre, szakpolitikai dokumentumokra és kulcsfontosságú bírósági ítéletekre támaszkodik. Ezekből von le következtetéseket a vizsgált országok külföldi működőtőke-vonzással kapcsolatos versenyképességének jogi kereteire vonatkozóan.

A közvetlen külföldi beruházások jogi környezete

A külföldi beruházásokat közvetlenül a kormányok ösztönzik, amelyek újabban az országban már megvalósultaknál magasabb hozzáadottérték-tartalmú beruházásokat kívánnak vonzani, illetve szorgalmazzák a piacon már jelen lévő beruházások korszerűsítését (Szent-Iványi, 2017:176). További cél saját gazdasági szereplőik külföldi beruházásainak megfelelő szintű védelme.

A külföldi beruházások kormányzati előmozdításának legfőbb intézményei a különféle beruházásösztönzési ügynökségek. A jogi keretek a belső szabályozás mellett beruházásvédelmi megállapodások formájában a hazai gazdasági szereplők külföldi befektetéseire is kiterjednek. Figyelembe kell venni továbbá 2004 óta a releváns uniós joganyagot is. Az empirikus jellegű vizsgálat alapját ezek a tényezők képezik. A visegrádi országok beruházás- és exportösztönzési stratégiájának jogi keretei jelentős mértékben módosultak az elmúlt években. Annak ellenére, hogy a

visegrádi együttműködés egyik kiemelt eleme a gazdasági kooperáció erősítése, az FDI nemzeti szintű ösztönzői jelentős mértékben eltérnek egymástól.

A V4-ek harmadik államokkal kapcsolatos beruházási jogi környezete

Horizontális perspektívában Magyarországon 2018-ban fogadták el az egyes stratégiai iparágakban tevékenységet végezni kívánó, EU-n kívüli külföldi befektetők átvilágításával kapcsolatos ún. FDI-törvényt.⁶ Lengyelországban 2015-ben bizonyos beruházások vonatkozásában ellenőrzési jogosultság biztosítására hoztak jogszabályt,⁷ amely 2020-ban lényegi módosításon esett át, bővítve a törvény tárgyi hatályát. A külföldi beruházásokra vonatkozó cseh jogi szabályozás liberális volt, csak meghatározott üzleti szektorokban (lőszergyártás és pirotechnika-ipar, bank-szektor, energiaszektor) szabályozta. 2021 óta azonban jelentős reformokat vezettek be. Ezek eredménye volt a külföldi beruházások átvilágításáról szóló jogszabály.⁸ Ez a joganyag elsősorban a belső piac biztosítását szolgálta a közrend, a közbiztonság és/vagy a közegészség védelme jegyében. Létrejöttét a koronavírus-járvány mellett az Európai Unióba irányuló közvetlen külföldi beruházások átvilágítása keretrendszerének létrehozásáról szóló EU-rendelet is befolyásolta.⁹ A rendelet azonban csak keretet ad, a tagállamok egyénileg dönthetnek az FDI-szűrés szükségességéről, ezáltal a rendszer hatékonysága további kérdéseket vet fel (Vig, 2020:23). A visegrádi országok nemzeti jogtárában a belső piac és a stratégiaileg fontos, hazai beruházások biztonsága mellett a külföldi beruházások elősegítését szolgáló jogszabályok, koordináló háttérintézmények létrehozására irányuló rendelkezések is találhatók. Összességében megállapítható, hogy az elmúlt évtizedekben valamennyi visegrádi állam a külföldi beruházók számára kedvező jogi környezet kialakítására törekedett. Ennek nyomán jelentős összegű külföldi működőtőke-beruházásokra került sor ezekben az országokban.

⁶ 2018. évi LVII. törvény a Magyarország biztonsági érdekét sértő külföldi befektetések ellenőrzéséről, és a törvény végrehajtásához fűződő kormányrendeletek. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a1800057.tv>

⁷ Lengyel kihirdető törvény: Act of 24 July 2015 on the control of certain investments. <https://investmentpolicy.unctad.org/investment-policy-monitor/measures/2740/poland-parliament-adopts-legislation-concerning-the-control-of-investments-in-strategic-sectors>

⁸ Cseh kihirdető törvény: Act No. 34/2021 Coll., on the Screening of Foreign Investments. https://www.mpo.cz/assets/cz/zahranicni-obchod/proverovani-zahranicnich-investic/2021/4/sb0017-2021_1_.pdf

⁹ Az Európai Parlament és a Tanács (EU) rendelete (2019. március 19.) az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról (HL 79/1, 2019.03.21.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=CELEX:32019R0452>

Ennek nemzetközi biztosítékaként a négy állam jelentős számú kétoldalú beruházásvédelmi megállapodást (*bilateral investment treaty* – BIT) tárgyalt és kötött meg. Ezek célja a gazdasági kapcsolatok elősegítése, különösen az egymás területén megvalósuló beruházási tevékenység feltételeinek biztonságosabbá tételével, így a beruházások ösztönzésével. A két ország között létrejött beruházásvédelmi megállapodások védőpajzsként – kvázi jogi ernyőként – szolgálhatnak, ugyanis az alapvető anyagi jogi garanciák mellett rendelkeznek a beruházó és az érintett állam közötti jogviták rendezéséről is. Így lehetőséget adnak arra, hogy a beruházó az állam jogsértése esetén nemzetközi választott bírósághoz forduljon. Az államok által létrehozott megállapodások elsődleges kedvezményezettjei tehát a beruházók, ugyanis a megállapodás alatt vállalt kötelezettségek megszegése esetén a kárfelelősség a szerződő államokat terheli. A megállapodásokban a közép- és kelet-európai államok ma már inkább tőkeexportálóként a beruházásaik külföldi védelmére összpontosítanak, így a BIT által kezelt kárfelelősség ritkábban veszélyezteti őket.

Az UNCTAD adatai alapján¹⁰ Csehországban van a legtöbb BIT, öt Magyarországnak, Lengyelországnak és Szlovákiának követi.¹¹ A még jelenleg is hatályban lévő BIT-ek többségét még az 1990-es években kötötték meg. A mostani kép differenciált. Magyarország, Szlovákia és Csehország továbbra is aktív tárgyaló fél, ugyanis az elmúlt években kötött harmadik államokkal beruházásvédelmi megállapodásokat. Ezzel szemben Lengyelország beruházásvédelmi megállapodásainak száma 2006 óta az adatok alapján stagnál, sőt, Magyarországhoz, Szlovákiához és Csehországhoz hasonlóan több BIT-et megszüntetett, többségét közös megegyezéssel. Egyoldalú felmondásra általános szabályként akkor került sor, amikor az érintett állam kormánya olyan szintű politikai irányváltásra szánta rá magát, amely felszámolta a hatályban levő beruházásvédelmi megállapodásokat. Ennek oka többek között a BIT-ek alatt indult jelentős számú, illetve pertárgy értékű választottbírói eljárás volt. Arra is van példa, hogy valamelyik harmadik állam az Európai Unióval és annak tagállamaival együtt köteleződött el a beruházásvédelemre irányuló jogi szabályozás létrehozásában.¹² Ilyen esetben az uniós tagállamokkal kötött kétoldalú BIT-eket fel kell mondani. A megállapodásba épített ún. *sunset* klauzula alapján a

¹⁰ UNCTAD Investment Policy Hub adatai alapján 2023. június 11. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements>

¹¹ UNCTAD által szolgáltatott információk alapján százalékos arányban: Csehország (33 százalék), Magyarország (23 százalék), Lengyelország (22 százalék), Szlovákia (22 százalék). (2023. június 11-i adatok.)

¹² Ez a beruházásvédelmi megállapodás (*investment protection agreement* – IPA) néhány harmadik állammal uniós szinten került szabályozásra, mint például az Európai Unió és tagállamai, másrészt a Szingapúri Köztársaság vagy a Vietnám közötti beruházásvédelmi megállapodás.

visegrádi országok beruházóit a megszüntetéstől meghatározott időre – általában 10-20 évre – továbbra is jogvédelem *illeti* meg. Ez jelentősen megnöveli a megállapodás joghatásainak az időtartamát. A visegrádi országok beruházásvédelmi megállapodásairól tartalmaz adatokat az *1. táblázat*.

1. táblázat

A visegrádi országok beruházásvédelmi megállapodásainak megoszlása

	Hatályban lévő	Megszüntetett (közös megegyezéssel vagy felmondással)	Összesen (ki nem hirdetett, hatályos, megszüntetett)
Csehország	60	31	94
Lengyelország	36	27	65
Magyarország	39	27	69
Szlovákia	34	28	64

Forrás: UNCTAD Investment Policy Hub adatai alapján, 2023. június 11.

Az UNCTAD adatai hitelesek, azonban tekintettel e terület dinamikájára, a jelenlegi helyzetről nem nyújtanak teljes körű képet. A beruházásvédelmi megállapodások ratifikálásának, illetve egyéb státuszváltozásának felvezetése hosszabb időt vesz igénybe, ezáltal néhány esetben az adatok nem a valós helyzetet tükrözik. Egyes államokkal kötött megállapodások az állam nemzetközi szintén való elismerésének hiánya miatt nem kerültek fel a listára.¹³

Az uniós reformok

A nemzetközi beruházásvédelmi jog területén az uniós befolyás egyre nő. A V4-ek mint szubregionális országsoport az Európai Unió részei. Ennek értelmében az uniós primer jogforrás, a Lisszaboni Szerződés¹⁴ hatályba lépése óta a külföldi közvetlen beruházások tárgyköre – így a Magyarország, Csehország, Lengyelország,

¹³ Ilyen például a Magyarország és Koszovó között a beruházások ösztönzéséről és kölcsönös védelméről szóló megállapodás.

¹⁴ Lisszaboni Szerződés az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Közösséget létrehozó szerződés módosításáról (HL C 306., 2007.12.17.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12007L%2FTXT>

Magyarország esetében kihirdetve: 2007. évi CLXVIII. törvény <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a0700168.tv>

valamint Szlovákia által harmadik államokkal létrehozott megállapodások is – a közös kereskedelempolitika részévé váltak, amely kizárólagosan uniós hatáskörbe tartozó terület.¹⁵ A Liszaboni Szerződés hatályba lépésének idején számos olyan kétoldalú beruházásvédelmi megállapodás volt hatályban, amelyet a tagállamok harmadik országokkal kötöttek. Az ilyen – azóta az Unió kizárólagos hatáskörébe került – megállapodásokra vonatkozóan az Európai Unió működéséről szóló szerződés¹⁶ (a továbbiakban EUMSZ) nem tartalmaz kifejezett rendelkezéseket, így erre tekintettel az 1219/2012/EU rendelet,¹⁷ az ún. *grandfathering regulation* átmeneti rendelkezéseivel felhatalmazást adott a tagállamok számára, hogy megállapodást kössenek addig, ameddig az Uniónak a beruházások magas szintű védelmét biztosító beruházási megállapodásai fokozatosan fel nem váltják azokat.

Az uniós intézmények ma már igyekeznek felszámolni az uniós tagállamok (beleértve a V4-eket is) közötti BIT-ek rendszerét, amihez a kezdő lökést az Achmea-ítélet adta (bővebben lásd Nagy, 2018, illetve Szalai, 2021). Az EUB által hozott ítélet értelmében az uniós jog szupremáciájával, elsőbbségével, közvetlen hatályával, valamint a tagállamok közötti kölcsönös bizalom és lojális együttműködés elvével ellentétes a „tagállamok között létrejött nemzetközi megállapodásban szereplő olyan rendelkezés, amelynek értelmében e tagállamok egyikének beruházója a másik tagállamban létesített beruházásokra vonatkozó vita esetén ezen utóbb tagállammal szemben választott bíróság előtt indíthat eljárást.”¹⁸ Hatásaként a 2019-es deklarációk,¹⁹ majd a 2020. augusztus 20-án hatályba lépő uniós plurilaterális megállapodás²⁰ révén az uniós tagállamok – köztük a V4-ek – egymással kötött beruhá-

¹⁵ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés Ötödik rész, II. cím 206–207. cikk (HL C 326/47, 2012.10.26.)

¹⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés és az Európai Unió működéséről szóló szerződés egységes szerkezetbe foglalt változata 2012/C 326/01 (HL C 326, 2012.10.26.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>

¹⁷ Az Európai Parlament és a Tanács 1219/2012/EU rendelete (2012. december 12.) a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról (HL 351/40, 2012.12.20.) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:351:FULL&from=EL>

¹⁸ C-284/16. sz. ügy, The Slovak Republic contra Achmea BV, EUB (nagytanács) 2018. március 6-i ítélet

¹⁹ Declaration of the representatives of the governments of the Member States, of 15 January 2019 on the legal consequences of the judgment of the court of justice in Achmea and on investment protection in the European Union. https://commission.europa.eu/system/files/2019-01/190117-bilateral-investment-treaties_en.pdf

²⁰ Megállapodás az Európai Unió tagállamai közötti kétoldalú beruházási megállapodások megszűnéséről (HL 169/1. 2020.05.29.) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:22020A0529\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:22020A0529(01)&from=EN)

Magyarországon kihirdette a 2020. évi LXI. törvény. <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=a2000061.tv>

zásvédelmi megállapodásainak jelentős részét megszüntették.²¹ Kérdéses azonban az EU formálódó jogszabályi kerete mellett az EU-n belüli, de kvázi közvetlen külföldi beruházók jelenlegi jogvédelmének biztosítása, ahogyan a beruházásvédelmi jog uniós szakpolitikai irányvonala alatti folyamatban a V4-formáció érdekérvényesítési lehetősége is.

Beruházás- és exportösztönzési stratégia: változóban?

Az 1219/2012 EU rendelet, vagyis az ún. *grandfathering regulation* értelmében a tagállamok továbbra is jogosultak kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások módosítására vagy megkötésére, folyamatos uniós együttműködési kötelezettség mellett. Az Európai Bizottság jogosult a BIT-ek tartalmi felülvizsgálatára, amelynek eredményeképpen felhatalmazást ad a tagállamoknak a meglévő kétoldalú beruházásvédelmi megállapodás módosítására vagy új kétoldalú beruházásvédelmi megállapodás megkötésére irányuló, harmadik országgal történő hivatalos tárgyalások megkezdésére és letárgyalt megállapodások aláírására és megkötésére. A gyakorlatban ez az Európai Bizottság teljes fennhatóságával egyenértékű, ami aggályos lehet a bilaterális megállapodások tárgyalása során, mivel azokon az EU láthatatlan tárgyalópartnernként képviselteti magát.

A visegrádi országok számára az uniós kompetencia erősödése mellett is fontos a működőtoke-exporthoz kialakított jogvédelmi rendszer. Ezt támasztja alá, hogy az elmúlt években a külföldi beruházókra vonatkozó belső szabályozásba különféle ösztönzőket építettek be,²² sajátos háttérintézményi rendszert alakítottak ki, és továbbra is tárgyalófelek a kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások létrehozásában. Az elmúlt időszakban több olyan deklarációt is aláírtak, amely megerősítette a visegrádi országok közötti magasabb szintű együttműködés melletti elköteleződést. Kiemelten fontos e deklarációk közül az a már más kontextusban említett 2018. évi gazdasági nyilatkozat, amelyben a V4-ek vezetői hangsúlyozták, hogy vita esetén a jövőorientált és hosszú távú uniós gazdasági stratégiával összhangban álló közös álláspont kidolgozása válhat szükségessé. Az Európai Unió Tanácsa korábbi cseh

²¹ Ausztria, az Egyesült Királyság, Finnország, Írország és Svédország nem csatlakozott a megállapodáshoz. A kötelezettségzegési eljárás elkerülése végett a tagállamokkal fennálló beruházásvédelmi megállapodásaik kétoldalú megszüntetése folyamatban van.

²² Például magyar részről Nemzeti Befektetési Ügynökség létrehozása (Ld. 201/2019. [VIII. 15.] Korm. rendelet a HIPA Nemzeti Befektetési Ügynökség Nonprofit Zártkörűen Működő Részvénytársaság feladatainak meghatározásáról), lengyel részről 2018-ban a beruházások ösztönzéséről létrehozott törvény (Act of 10 May 2018 on support for new investments), szlovák részről a beruházások regionális segélyeiről (The Act on Regional Investment Aid).

soros elnökségi programja értelmében a visegrádi országok képviselői szakértői szinten hangolták össze a kétoldalú beruházásvédelmi megállapodásaik tárgyalásain követendő álláspontjukat.²³ Ennek kiváltó oka volt többek között az is, hogy az egyrészt az Európai Unió és tagállamai, másrészt a Szingapúri Köztársaság között kötendő szabadkereskedelmi megállapodás létrehozásakor vita tárgya volt a megállapodás vegyes jellege, a megállapodás egyes rendelkezései ugyanis az EU és a tagállamok közötti megosztott hatáskörbe tartoztak. A megállapodás hatáskörmegosztási kérdéseiről az EUB a 2/15. sz. véleményében²⁴ kifejtette, hogy a külföldi közvetlen beruházásokon kívüli portfólióbefektetések, valamint egy állam és egy másik állam beruházója közötti jogviták rendezésére irányuló jogszabályok terén az EU a jogbiztonság fenntartása mellett nem rendelkezhet kizárólagos hatáskörrel. Ennek értelmében tagállami jóváhagyások nélkül ezeknek a megállapodásoknak az elfogadására nem kerülhet sor. Ez a vélemény egységes fellépést tesz lehetővé a V4-ek számára a további államokkal folytatott tárgyalásaikon (V4+ relációk).²⁵ A visegrádi országokban jelen lévő jelentős és világszerte ismert termékeket gyártó beruházókkal fenntartott kapcsolatokat tovább mélyítheti az EU és harmadik államok közötti szabadkereskedelemre, illetve beruházásvédelemre irányuló megállapodások megkötése. Ezek az adott relációkban egyben megfelelő jogi környezetet garantálnak a visegrádi országok szerződő államok területén befektetni tervező beruházóinak.

A V4+ gazdasági kapcsolatok terén nagy fontosságú a 2003. évi cotonoui partnerségi megállapodás helyébe lépő új szerződés. Ez nemcsak az afrikai államok számára lehet előnyös, hanem a közép- és kelet-európai EU-tagországok számára is (Dubravčíková, 2019:33). Az első közös V4-ek fejlesztési projekt Kenyában indult el (Chmiel, 2018:29-30).

Az EU szakterületi fennhatósága mellett látható annak gyakorlati haszna is, a V4-ek több esetben sikerrel mélyítették együttműködésüket harmadik államokkal. Az EU közös kereskedelem- és beruházásvédelmi politikája összefügg az egységes piaccal, amely hosszú távú célként magába foglalhatja a működő tőke zökkenőmentes áramlásához a közös valuta bevezetését, és megoldás lehet a regionális fragmentáltság által támasztott kihívásokra (Bocs, 2018:4). Az FDI ösztönzésének terén ez még erősebb versenyt generálhat az uniós tagállamok között. Ilyen körülmények

²³ 2015/2016 Cseh elnökség programja.

<https://www.visegradgroup.eu/documents/presidency-programs/20152016-czech>

²⁴ Az Európai Unió Bíróságának 2/15. számú véleménye (ECLI:EU:C:2017:376) <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=8F627A8EDA6E2A3691EA6255C301745F?text=&docid=193964&pageIndex=0&doclang=HU&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2914205>

²⁵ A „V4+” formátumok lehetővé teszik a rendszeres kapcsolattartást a visegrádi csoport európai és Európán kívüli partnereivel.

között a szubregionális szinten szerveződött visegrádi országsoportban az ezen a téren folyó együttműködés fontossága növekszik.

Az EU-ban sajátos helyzetet teremtett az Achmea-ügyben született EUB-döntés. Az ügy szorosan kapcsolódik Szlovákiához, ugyanis a holland Achmea gazdasági társaság leányvállalata, a Union Healthcare a szlovák–holland BIT²⁶ alapján nyújtotta be keresetét a nemzetközi beruházási választott bíróság elé Szlovákiával szemben. Igényeit arra alapozta, hogy a 2006-ban megválasztott szlovák kormány változtatott a korábbi törekvéseken, ezáltal részben visszaállamosította a saját piacát, ami a kizárólagos által a beruházó jogos érdekeinek sérelmét okozta. Miután a választott bíróság az alperessel szemben döntött, Szlovákia a választottbírósági ítélet hatályon kívül helyezése iránt indított peres eljárást. Helyszínnek Németországot választották, így a választottbírósági eljárásra a német jog volt alkalmazandó, amely megalapozta a német nemzeti bíróság illetékességét a hatályon kívül helyezés terén. Az ügy végül a Bundesgerichtshof (Szövetségi Legfelsőbb Bíróság) által került az előzetes döntéshozatali eljárás keretében az EUB elé, amely ezáltal értékelhette a tagállamok közötti BIT-ek rendszerét, és döntésében kimondta, hogy a BIT-ek választottbírósági klauzulája összeegyeztethetetlen az uniós joggal.

Az Európai Bizottság már ezt megelőzően többször is kísérletet tett a belső piaci anomáliaként titulált helyzet megszüntetésére,²⁷ mert álláspontja szerint a választott bíróságok az EU-jog égisze alatt nem tekinthetők joghatóságnak. A Bizottság a választottbírósági eljárások során *amicus curiae*-ként (független szakértő) lépett fel. Az alperes tagállamok többsége a választottbírósági panelek előtt tett joghatósági kifogásukban szintén erre hivatkoztak, ami a V4-ek perspektívájából is tapasztalható volt.²⁸ Az érvek az uniós és nemzetközi jog közötti inkohereenciáig jutottak,

²⁶ Agreement on encouragement and reciprocal protection of investments between the Czech and Slovak Federal Republic and the Kingdom of the Netherlands (1991) 8. cikke <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/2080/download>

²⁷ Achmea B. V. v The Slovak Republic, PCA Case No. 2008-13 (korábban Eureko B. V. v The Slovak Republic), Award on Jurisdiction, Arbitrability, and Suspension (26 October 2010) (Achmea Award on Jurisdiction) 177. p <https://www.italaw.com/cases/417>

²⁸ Achmea v. Slovakia, PCA Case No. 2008-13, Award, 7 December 2012, 57–59 <https://jsumundi.com/fr/document/decision/en-achmea-b-v-formerly-eureko-b-v-the-slovak-republic-i-award-friday-7th-december-2012>

Binder v. Czech Republic, UNCITRAL Case, Award on Jurisdiction, 6 June 2007, 13–20 <https://www.italaw.com/cases/documents/152>

PL Holdings v. Poland, SCC Case No. 2014/163, Partial Award, 28 June 2017, 301–304 <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-pl-holdings-s-a-r-l-v-poland-partial-award-wednesday-28th-june-2017>

WNC v. Czech Republic, PCA Case No. 2014-34, Award, 22 February 2017, 64–68 <https://www.italaw.com/cases/5388>

megkérdőjelezetté váltak az intra-EU BIT-ek, mivel ezen nemzetközi megállapodások jelentős részét az érintett tagállamok az EU-hoz történő csatlakozás előtt hozták létre. Az uniós szemlélet ugyanis arra a következtetésre jutott, hogy a szerződések jogáról szóló bécsi egyezmény²⁹ (a továbbiakban BE) 30. és 59. cikke szerint az uniós tagság révén 2004 óta ez a terület az EUMSZ által is szabályozott. A beruházásvédelem területén a BIT mellett az uniós jog is lefekteti alapjait, így a beruházásokat is szabályozó EUMSZ felülírja a korábban kötött BIT-ek alkalmazhatóságát.³⁰

A vita eldőlt, és az intra-EU BIT-ek megszüntetéséről hozott jogszabályt valamennyi aláíró állam, köztük Magyarország, Csehország, Lengyelország és Szlovákia is ratifikálta.³¹ Az EU visszaható hatállyal igyekszik a megszüntetést megvalósítani. Jelenleg nincs életképes alternatív rendszer a külföldi beruházók speciális védelmére, ami a visegrádi országok számára is hátrányos lehet olyan válságos időszakban, amikor a kétoldalú kereskedelmi kapcsolatok stabilitására való törekvés elméletben prioritást élvez (Petit et al., 2019:29). Az EU álláspontja szerint az egységes belső piacon nincs szükség beruházásvédelmi megállapodásra. Az alapvető szabadságjogok, köztük a tőke szabad mozgása, a megkülönböztetésmentesség és az arányosság elve a BIT-ek által nyújtott jogosultságokat biztosítja. A beruházásvédelmi megállapodások eljárásjogi rendelkezéseinek hiánya azonban aggályos lehet az uniós beruházók számára. Egyesek szerint változhat az FDI vállalati külső struktúrája. Az eddigi uniós beruházó leányvállalatként jelenhet meg egy harmadik államban, aminek következtében a tagállam és adott harmadik állam között fennálló beruházásvédelmi megállapodás eljárásjogi szabályai alapján újra jogosulttá válhat a nemzetközi választott bíróságok előtti vitarendezésre. A releváns uniós rendelkezések alapján a jogvita eldöntésére ugyanis a tagállami bíróságok váltak jogosulttá.

Az Achmea-ítélettel, majd az intra-EU BIT-ek megszüntetésére irányuló megállapodással az EU lényegében figyelmen kívül hagyja az uniós kereten kívül létező jogérvényesítést, többek között a tagállamok közötti kölcsönös bizalom és lojális együttműködés elvére hivatkozva. Ez a reformtörekvés arra mutat rá, hogy az alkotmányos értékek egyidejűleg formálódnak és formalizálódnak regionális szinten

UP and CD Holding Internationale v. Hungary, ICSID Case No. ARB/13/35, Award, 9 October 2018, 207–209. <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-le-cheque-dejeuner-and-c-d-holding-internationale-v-hungary-award-on-the-merits-tuesday-9th-october-2018>

²⁹ 1987. évi 12. törvényerejű rendelet – a szerződések jogáról szóló, Bécsben az 1969. évi május hó 23. napján kelt szerződés kihirdetéséről (Vienna Convention on the Law of Treaties) <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=98700012.tvr>

³⁰ Konkrétizálva implicit módon mondja ki annak megszűnését.

³¹ Magyarország az elsők között ratifikálta 2020. augusztus 29-én, ezután Szlovákia, majd 2021-ben Lengyelország és Csehország.

is (Schill, 2014). Ez a nemzetközi jogban gyökerezett választott bíróságok számára konfliktushoz vezethet. A nemzetközi beruházási választott bíróság eljárópanelje a Magyarország és Franciaország között megkötött beruházásvédelmi megállapodás³² alapján indított ügyben már elutasította a Bizottságnak az Achmea-ítélet hatályával kapcsolatos érveit. Megállapította, hogy a nemzetközi beruházási választott bíróság joghatósága fennáll az adott intra-EU BIT alapján. Ezt később egy, a Ciprus állammal szemben indított beruházási ügyben is megerősítette.³³ Ebből következtethető, hogy az EU tagállamainak Achmea-ítéletre való utalása vagy az Európai Bizottság *amicus curiae* fellépése nemzetközi jogi környezetben nem jut érvényre. Ezenkívül a nem uniós székhelyű választottbírói panelek valószínűsíthetően a folyamatban lévő ügyekben továbbra sem tekintik kötelező érvényűnek az uniós jogot (Petit et al., 2019:30).

A gyakorlatban további problémákhoz vezet a választottbírói ítéletek végrehajthatósága is. A 2020. évi megszüntetési megállapodás meghatározza, hogy a nemzeti bíróságoknak esettől függően hatályon kívül kell helyezniük vagy meg kell semmisíteniük a választottbírói határozatot, illetve el kell tekinteniük annak elismerésétől és érvényesítésétől.³⁴ A V4-ek államai – Lengyelország kivételével – ratifikálták a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló New York-i Egyezményt,³⁵ így a jogvitákból eredő ítéletek megtagadása a már folyamatban lévő ügyekben a nemzetközi jog szempontjából további aggályokat jelenthet. Mindemellett az EU belső piacán történt változások szintén versenyfokozó hatással járnak. Ez a paradigmaváltás viszont a vitarendezés szempontjából a V4-ek számára valamilyes megnyugvást jelenthet. Az elmúlt években jogvita esetén a visegrádi csoport országai a más tagállamból érkező beruházások ösztönzése terén többször kerültek alperesi pozícióba az intra-EU BIT-ek által biztosított eljárásjogi rendelkezések alapján, mint ahányszor a saját beruházóik fordultak választott bírósághoz a BIT által okozott anyagi jogsérelem miatt.

³² 59/1987. (XI. 29.) MT rendelet a Magyar Népköztársaság Kormánya és a Francia Köztársaság Kormánya között a beruházások kölcsönös elősegítéséről és védelméről szóló megállapodás kihirdetéséről <https://njt.hu/jogszabaly/1987-59-20-65> (Hatályát veszítette 2020. június 23-án.)

³³ Adamakopoulos and others v. Cyprus, ICSID Case No. ARB/15/49, Decision on Jurisdiction, 7 February 2020, 342. <https://jsumundi.com/en/document/decision/en-theodoros-adamakopoulos-ilektra-adamantidou-vasileios-adamopoulos-and-others-v-republic-of-cyprus-none-currently-available-thursday-17th-december-2015>

³⁴ Megállapodás az Európai Unió tagállamai közötti kétoldalú beruházási megállapodások megszűnéséről (HL 169/1. 2020.05.29.) 7. cikk b) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:22020A0529\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/HTML/?uri=CELEX:22020A0529(01)&from=EN)

³⁵ 1962. évi 25. törvényerejű rendelet a külföldi választottbírói határozatok elismeréséről és végrehajtásáról szóló, New Yorkban 1958. június 10-én kelt egyezmény kihirdetéséről <https://net.jogtar.hu/jogszabaly?docid=96200025.tvr>

Az államok számára a gazdasági fejlődés lényegi részét képezi a működőtőke-áramlás zavartalansága. E cél eléréséhez az államok megfelelő keretrendszert dolgoznak ki. A kormányoknak kiemelt szerepük van a megfelelő környezet kialakításában, vagyis abban, hogy a gyakorlatban is jól működő vázra épüljön a jogi szabályozás, illetve az esetlegesen jelentkező – külföldi beruházó és fogadó állam közötti – jogviták eldöntése olyan fórumon történjen, amely biztosítja az alapvető garanciákat. Ha a komfortérzet, a bizalom drasztikusan csökken, az a kooperáció romlását is magával hozza. Ez az, ami egyfajta intelem a megfelelő törvényes keret kiépítésére, ami egyben a jog fontosságára is felhívja a figyelmet, mert enélkül jó gazdaságpolitika sem létezhet. Megalakulása óta a gazdasági mutatók alapján a V4-ek kétségkívül jelentős fejlődést mutattak. A növekedés alapját elsősorban a külföldi működőtőke-befektetések képezték. Az exportösztönzés terén mindegyik országban fontos szerepet kaptak a beruházásvédelmi megállapodások. Ezek révén a visegrádi államok beruházói harmadik országokban magasabb fokú védelemben részesülhetnek.

Következtetések

A vizsgált jogszabályi keret kontextusában az EU a közép- és kelet-európai tagállamok beruházási és exportösztönzési stratégiáját jelentős mértékben befolyásolja. Az uniós szabályozás kerete valamennyi vizsgált esetkör alatt dinamikusan változik, ami jogbizonytalanságot okozhat. Még inkább felértékelődhetnek ezáltal az olyan szubregionális együttműködési formák, amelyek ugyan az integráció magasabb fókán álló EU-ban szűkebb érdekérvényesítési platformként szolgálnak, mégis képesek kihasználni az uniós kormányzás jogi vákuumait, hogy aztán azt gazdaságuk megerősítésében kamatoztatni tudják.

A Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után a külföldi működőtőke-befektetések szabályozása a közös kereskedelempolitika részeként kizárólagos uniós kompetencia alá került. Az 1219/2012 EU rendelet értelmében viszont továbbra is fennáll a lehetőség tagállami szinten beruházásvédelmi megállapodások megtárgyalására. Ez a lehetőség azonban csak bizonyos feltételek mellett működik, ennek gyakorlati következményeként a tárgyalásokon láthatatlan tárgyalópartnerként az EU is képviselteti magát, ami a tárgyalások elhúzódását okozhatja. Nem hagyható figyelmen kívül ugyanakkor, hogy az EU valóban aktív partnernek mutatkozik a beruházásvédelmi megállapodások megtárgyalásában, így részéről a jövőben is valószínűsíthető harmadik állammal történő tárgyalások megkezdéséről szóló bejelentés. Az EU és

Szingapúr közötti szabadkereskedelmi megállapodás tárgyalásán keletkezett viták elosztatására született EUB-vélemény azonban kimondta, hogy a portfólióberuházásokra és a vitarendezésre irányuló rendelkezések kialakításához tagállami hozzájárulásra van szükség. Mindez azt mutatja, hogy bár általánosságban a közös kereskedelempolitika, a külföldi közvetlen beruházásokat is beleértve kizárólagosan az EU fennhatósága, mégis vannak olyan területek, amelyeken továbbra is megmarad a tagállami befolyás. Ez növeli annak a lehetőségét, hogy a visegrádi országok saját nemzeti és szubregionális érdekeiket szélesebb körben is érvényesíteni tudják.

Az Achmea-ítélet hatására valamennyi beruházásvédelmi megállapodás megszüntetésre került az EU-ban. A korábban intra-EU BIT-ek hatálya alatt álló beruházóknak ezáltal elveszett az a jogalapja, ami jogvita esetén biztosította a választott bírósághoz fordulás jogát. Ez a V4-ek szemszögéből pozitívként értékelhető, ugyanis a tagállamok közötti megállapodások többsége még az 1980-as és az 1990-es években lépett hatályba. Létrehozásuk az EU-hoz történő csatlakozási folyamat egyik részeleme volt, amely a gazdaságilag fejlettebb nyugat-európai államok működőtőke-exportját biztosította a volt szocialista blokk országaiban. Az intra-EU BIT-ek megkötésének a célja tehát a visegrádi országok esetében elsődlegesen a beruházások saját piacaikon történő ösztönzésére irányult. Az intra-EU BIT-ek választottbírói klauzulája alapján indított jogvitákban többször kerültek alperesi pozícióba, ami pervesztes félként jelentős mértékű kártérítés kifizetésével járt. Ezen megállapodások megszüntetéséből adódóan azonban megszűntek a beruházói többletjogosultságok is. Ennek eredményeként a beruházók egyenlő jogokkal rendelkeznek az EU-ban, ami fokozza a versenyt a piacon.

Napjainkban az EU beruházásvédelemre irányuló kohézióját jogi kihívások jellemzik, ami a V4-ek jelenlegi válságos idejében is megnövelheti az unióban betöltött szerepkörét. A V4-ek ugyanis az elmúlt évek során már bizonyította, hogy szubregionális szinten sikeresen érvényesíthetőek a stratégiai érdekek az EU-n belül. A V4+ platformok a V4 nemzetközi szintű proaktív szerepére is rávilágítanak. Nemzetközi szinten megerősítik a visegrádi országok fontosságát, ami a beruházás- és export-ösztönzés szempontjából is további kitörési pontot jelenthet. Ebben nagy segítséget nyújtanak az uniós egyeztetések, magas szintű párbeszéd is, amelyek további fórumokként szolgálhatnak a közép- és kelet-európai államok nemzetközi elköteleződésére.

Hivatkozások

- Bocs, L. (2018). *Legal analysis of systemic investment protection regulation in the European Union's financial sector*. SHS Web Conf. Volume 40, 2018. 4. 2–7. <https://doi.org/10.1051/shsconf/20184001007>
- Chmiel, O. (2018). *The Engagement of Visegrad Countries in EU-Africa Relations*. 24/2018 Discussion Paper / Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. https://www.idos-research.de/uploads/media/DP_24.2018.pdf
- Dubravčíková, K., Šebok, F., Šimalčík, M., Šebeňa, M., & Turcsányi, R. Q. (2019). *Prospects for Developing the V4+China Cooperation Platform*. CEIAS Paper. https://ceias.eu/wp-content/uploads/2019/10/V4-China-cooperation_FINAL.pdf
- Nagy, Cs. I. (2018). Developments Intra-EU Bilateral Investment Treaties and EU Law After Achmea: “Know Well What Leads You Forward and What Holds You Back”. *German Law Journal*, 19(1), 981–1016. <https://doi.org/10.1017/S2071832200022938>
- Petit, S., Dowling, C., & Hornby, C. (2019). *Investment protection post-Achmea*. International arbitration report, 12/2019. 29-31.
- Schill, S. W. (2014). Towards a Constitutional Law Framework for Investment Law Reform. *The Journal of World Investment & Trade*, https://brill.com/view/journals/jwit/15/5-6/article-p795_1.xml
- Szalai, I. (2021). A nemzetközi beruházási konfliktusok vitarendezésének sajátos útja: az Achmea-ügy és hatása. *Külgazdaság* (Jogi melléklet), 65(5–6). 106–121. <https://doi.org/10.47630/KULG.2021.65.5-6.106>
- Szent-Iványi, B. (2017). Investment promotion in the Visegrad four Countries: post-FDI challenges. In B. Galgoczi, & J. Drahoukoupil (Eds.), *Condemned to be left behind? Can Central Eastern Europe emerge from its low-wage FDI-based growth model?* pp. 171–187. <https://research.aston.ac.uk/en/publications/investment-promotion-in-the-visegrad-four-countries-post-fdi-chal>
- Vig, Z. (2020). The Regulation of Screening of Foreign Direct Investments in the European Union. *Pro Futuro*, 10(4). 9–24. <https://doi.org/10.26521/profuturo/2020/4/9463>