

Olcsóbb lesz-e a repülőjegy az USA-ba? Milyen adatokat kell megadnom, ha venni szeretnék egyet? Lesz-e tiszta ivóvizünk? ... és még számos más kérdést sorolhatnánk, amelyre nem adhatunk biztos választ az Unió külkapcsolati jogának ismerete nélkül. Egyrészt, mert a tagállamok egyedi nemzetközi fellépései ma már egyre kevésbé hatékonyak. Másrészt a nemzetállamok szintjén kezelhetetlen kihívások az európai integráció kereteit is kezdik szétfeszíteni. Az integrált piacon elérhető áruk köre, a kontinens természeti kincseinek védelme, a béke és biztonság Európát érintő kérdései, csak hogy néhányat említsünk, már nem tekinthetők az Európai Unió „belügyének”. Mindezen folyamatok kihatással vannak a szervezet alkotmányos karakterének alakulására is: a külkapcsolatok jogi vívmányai itt legalább annyira érdekesek, mint a belső jogalkotás, illetve a belső intézményi és politikai funkciók formálódása. De vajon milyen előzmények és okok vezettek idáig és milyen feszültségeket generál e folyamat? Csúpan az Unió útja ez vagy közös jellemzője a piacgazdaság elveire épülő nagy integrációs szervezeteknek? A kötet a külkapcsolatok fejlődésének sajátos dinamikáját vizsgálja az Unió nemzetközi szerződéses kapcsolatrendszerén keresztül. Bemutatja és elemzi az Unió globális szintéren megnyilvánuló tevékenységének alkotmányos alapjait és kihívásait, a külkapcsolatok nemzetközi jogi kontextusát, végül néhány konkrét uniós szakpolitikát „tesztel” a kapcsolódó koncepcionális kérdések alapján.



Bartha Ildikó a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Karának adjunktusa, az MTA-DE Köszolgáltatási Kutatócsoport tudományos munkatársa. Az Európai Unió külkapcsolatainak témakörében rendszeresen jelennek meg a jogi szabályozás változásait és az uniós intézmények szerepét elemző szakfolyóirat-cikkei, tudományos írásai.

[www.dialogcampus.hu](http://www.dialogcampus.hu)

ISBN 978-615-5376-72-6



9 786155 376726

3480 Ft

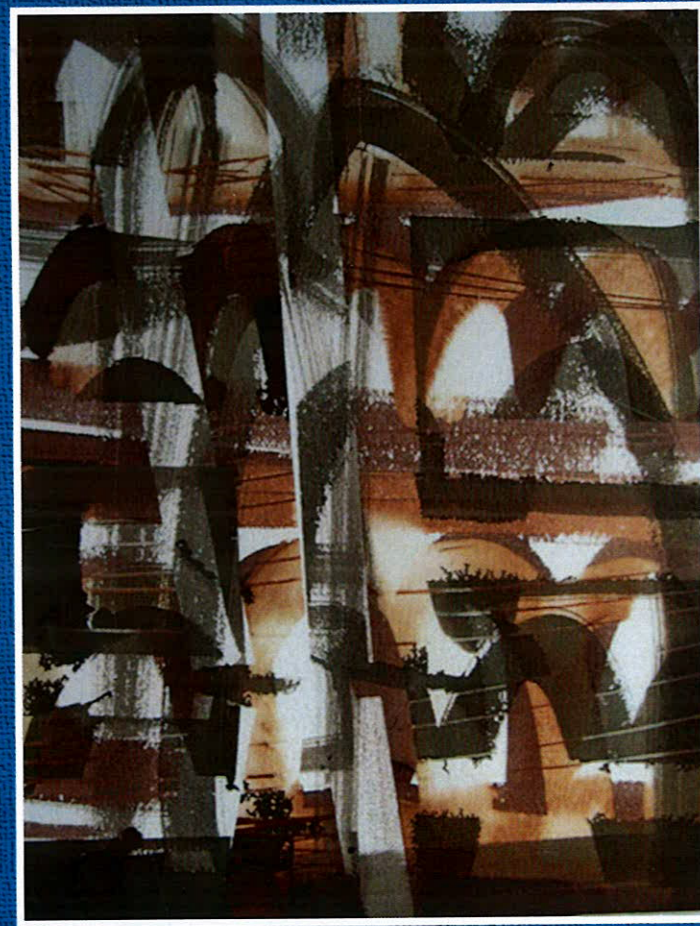


Bartha: Nemzetközi szerződések mozgásában

INSTITUTIONES JURIS

# Bartha Ildikó

## Nemzetközi szerződések mozgásában



DIALÓG CAMPUS



A kötet 8. és 9. fejezetei  
Magyar Tudományos Akadémia  
és a  
Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
„Területi közszolgáltatások szabályozásai”  
című kutatási programja (2012–2016)  
keretében készültek.

A kutatás feltételeit  
a Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kara  
biztosítja.

© Dialóg Campus Kiadó, 2015  
© Bartha Ildikó, 2015

A mű szerzői jogilag védett. Minden jog, így különösen a sokszorosítás, terjesztés és fordítás joga fenntartva. A mű a kiadó írásbeli hozzájárulása nélkül részeiben sem reprodukálható, elektronikus rendszerek felhasználásával nem dolgozható fel, azokban nem tárolható, azokkal nem sokszorosítható és nem terjeszthető.

## Tartalomjegyzék

Ábrák, táblázatok és melléletek jegyzéke	9
Előszó	11
<b>I. RÉSZ AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLKAPCSOLATAINAK ALKOTMÁNYOS ALAPJAI</b>	<b>15</b>
1. FEJEZET AZ UNIÓ AZ ALKOTMÁNYOSODÁS ÚTJÁN? – KÉRDÉSEK ÉS KIHÍVÁSOK AZ UNIÓ KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGE TERÉN –	17
1. Az Unió az alkotmányosodás útján	18
2. A többszintű alkotmányosság és az Unió külső tevékenysége	29
3. Részeredmények, kihívások és további kérdések	39
2. FEJEZET AZ UNIÓ KÜLKAPCSOLATAINAK ALKOTMÁNYOS ALAPJAI A SZERZŐDÉSEKBEN	41
1. Az Unió külső tevékenységének alapelvei és célkitűzései	41
2. Az Unió külső hatásköreinek alapjai a Szerződésekből	44
3. FEJEZET AZ UNIÓ BELEÉRTETT KÜLSŐ HATÁSKÖRE – AZ ALKOTMÁNYOSODÁS KÜLSŐ DIMENZIÓJÁNAK MOTORJA?	57
1. A beleértett külső hatáskörök doktrínájának eredete	58
2. A beleértett külső hatáskörök doktrínája az Európai Bíróság joggyakorlatában	59
3. A beleértett külső hatáskörök „kodifikálása” a Ljsszaboni Szerződésben	70
4. A beleértett külső hatáskörök korlátai – (a Pringle ügy)	71
5. A <i>Gottardo ítélet</i> és a szociális biztonság tárgyában kötött megállapodások – A beleértett külső hatáskörök új területei?	74
<b>II. RÉSZ AZ EURÓPAI UNIÓ KÜLKAPCSOLATAINAK NEMZETKÖZI JOGI ALAPJAI</b>	<b>77</b>
4. FEJEZET AZ UNIÓ JOGRENDJÉNEK NEMZETKÖZI JOGI KERETEI ÉS AZ UNIÓ ÁLTAL KÖTÖTT MEGÁLLAPODÁSOK	79
1. Az uniós jogrend és a nemzetközi jog viszonya	79
2. Az Unió által kötött nemzetközi megállapodások	80
5. FEJEZET AZ UNIÓS JOG ÉS A TAGÁLLAMOK ÁLTAL KÖTÖTT NEMZETKÖZI MEGÁLLAPODÁSOK	91
1. A tagállamok megállapodásainak viszonya az uniós jogi kötelezettségeikhez	92
2. A tagállamok által kötött megállapodások jogi hatása	130

6. FEJEZET	AZ UNIÓS JOG ÉS A NEMZETKÖZI SZOKÁSJOG	137
1.	A nemzetközi szokásjogi szabályok helye az uniós jogrendben	137
2.	A nemzetközi szokásjog változása és annak hatása a tagállamok uniós jogi kötelezettségeire	139
3.	A nemzetközi szokásjogi szabályok mint az uniós jogi normák érvényességének mércéi	141
4.	A nemzetközi szokásjogi szabályok közvetlen hatálya?	143
5.	A nemzetközi szokásjog és az Unió elsődleges joga	144
	Az Uniós jogrend és a nemzetközi jog – összegző értékelés a II. részhez –	146
<b>III. RÉSZ</b>	<b>NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEK MŰKÖDÉSÉBEN</b>	<b>147</b>
7. FEJEZET	A KÖZÖS KERESKEDELEMPOLITIKA – ÁLLANDÓ MOZGÁSBAN	149
1.	Az árukereskedelemtől a gazdasági szankciókon át a WTO-ig	150
2.	Második felvonás – a szolgáltatások és a szellemi tulajdonjog kereskedelme	163
3.	A tagállamok válasza – az alapítószerződések reformjai Amszterdamtól Lisszabonig	174
4.	Az Unió külkapcsolatainak horizontális érték- és célrendszere – új alapokra épít a közös kereskedelempolitika?	186
8. FEJEZET	TAGÁLLAMI BIT-EK MENNEK, UNIÓS BIT-EK JÖNNEK... – ÚJ JÁTEKSZABÁLYOK A NEMZETKÖZI BERUHÁZÁSVÉDELMEK TERÉN	191
1.	Közvetlen befektetések az uniós jogban és a tagállamok befektetési megállapodásai	191
2.	A „BIT-rendelet”	195
3.	Befektetői érdekek kontra tagállami szabályozási érdekek	200
4.	Az Unió befektetési politikája és a tőkemozgások szabadsága	204
9. FEJEZET	KÖZLEKEDÉS A HATÁSKÖRÖK (LÉGI)FOLYOSÓINAK ÚTVESZTŐJÉBEN (AZ UNIÓ ÉS A TAGÁLLAMOK NEMZETKÖZI SZERZŐDÉSEI A LÉGIKÖZLEKEDÉSI ÁGAZATBAN)	207
1.	Az Unió közlekedési politikája és a légiközlekedési ágazat	207
2.	A légiközlekedés liberalizálása és a tagállamok nyitott égbolt megállapodásai	210
3.	A nyitott égbolt megállapodások az Európai Unió Bírósága előtt	214
4.	Útban a szabad légiközlekedési térség felé?	221
5.	Az uniós légiközlekedési külpolitika megvalósításának eszközei	223
6.	Légiközlekedési megállapodások a szomszédos országokkal	228
7.	Az Unió légiközlekedési politikája és az éghajlatvédelem	228
8.	Az Unió légiközlekedési külpolitikája és a személyes adatok védelme	230
9.	Mit ígér a nyitott égbolt? (Az alkotmányos és szakpolitikai fejlemények értékelése)	233

10. FEJEZET	A KÖZÖS KÜL- ÉS BIZTONSÁGPOLITIKA EGYEDISÉGE AZ UNIÓ ALKOTMÁNYOS RENDSZERÉBEN	237
1.	Az Európai Unió vitatott jogi személyisége a lisszaboni reformok előtt – ki köti a nemzetközi szerződést?	237
2.	Új jogi személy a nemzetközi szinten – kormányzási struktúra korábbi korlátaival	240
3.	Kadi és az európai bíróságok – a nemzetközi béke és biztonság védelmének sajátos kihívásai az alapjogi garanciákkal összefüggésben	247
11. FEJEZET	AZ UNIÓ KÜLSŐ TEVÉKENYSÉGÉNEK ÉS KÜLSŐ KOMPETENCIÁINAK ALKOTMÁNYOS JELENTŐSÉGE	271
1.	A Lisszaboni Szerződés reformjai és az Unió külső és belső tevékenységének összhangja	272
2.	Az Unió külső tevékenységének alkotmányos karakterét formáló szereplők	275
3.	Külső hatások és belső kihívások az Unió külső tevékenységének és jogrendjének fejlődésében	277
4.	Eddigi eredmények és további kérdések	279
	<b>FORRÁSJEGYZÉK</b>	<b>285</b>
	Irodalomjegyzék	285
	Nemzetközi megállapodások jegyzéke	294
	Az Európai Unió Bíróságának döntései	296
	Főtanácsnoki indítványok, állásfoglalások	302



## 8. fejezet

### **Tagállami BIT-ek mennek, uniós BIT-ek jönnek... – Új játékszabályok a nemzetközi beruházásvédelem terén**

#### **1. Közvetlen befektetések az uniós jogban és a tagállamok befektetési megállapodásai**

A Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikát érintő módosításai közül talán a legmeghatározóbb jelentőségűnek tekinthetjük, hogy e szakpolitika az EUMSZ 207. cikke értelmében immár kiterjed a külföldi közvetlen befektetésekre is,<sup>713</sup> az Unió tehát kizárólagos hatáskörrel rendelkezik e területen a nemzetközi megállapodások megkötésére. A közvetlen külföldi befektetés alatt általában olyan külföldi beruházást értünk, amely tartós és közvetlen kapcsolat kialakítására szolgál azzal a vállalkozással, amelynek egy gazdasági tevékenység elvégzéséhez a tőkét rendelkezésére bocsátották.<sup>714</sup> A közvetlen külföldi befektetés fontos forrása a termelékenységnövekedésnek, és kulcsszerepet játszik a vállalkozások és munkahelyek létrejöttében és szervezésében. A 207. cikk módosítása annak felismerését és elfogadását is közvetíti a tagállamok részéről, hogy a beruházások és a kereskedelem (és ennek részeként a szállítás) manapság egymásra vannak utalva és egymást kiegészítik.<sup>715</sup>

A globalizáció megerősödésével drámaian megnőtt a tőke mozgások, közöttük a közvetlen külföldi befektetések mennyisége. 2007-ben – vagyis a globális gazdasági és pénzügyi válságot megelőző utolsó évben – a közvetlen külföldi befektetések forgalma csaknem 1500 milliárd eurós szintet ért el<sup>716</sup>. Napjainkban a világ áru, illetve szolgáltatáskereskedelmének mintegy fele multinacionális vállalatok leányvállalatai között zajlik.<sup>717</sup>

A közvetlen befektetésekre való utalás az Unió alapító szerződéseiben először a tőke mozgás szabadságára vonatkozó rendelkezések között jelent meg. A (jelenlegi) EUMSZ 63. cikke értelmében tilos a tagállamok, valamint a tagállamok és harmadik országok közötti tőke mozgásra, illetve fizetési műveletekre vonatkozó minden korlátozás. E rendelkezés szerinti tőke mozgás fogalmát meghatározó 88/361/EGK irányelv<sup>718</sup> e körbe sorolja a közvetlen befektetéseket is. Az EUMSZ 64 – 66. cikkei a teljes liberalizációt előíró főszabály alóli

<sup>713</sup> EUMSZ 207. cikk (1) bekezdés és 3. cikk (1) bekezdés e) pont.

<sup>714</sup> A Bizottság Közleménye az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai gazdasági és Szociális Bizottságnak és a Régiók Bizottságának – Egy átfogó európai nemzetközi beruházási politika felé, COM (2010) 343 végleges.

<sup>715</sup> COM (2010) 343.

<sup>716</sup> World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) 2009-es globális befektetési jelentése.

<sup>717</sup> COM (2010) 343.

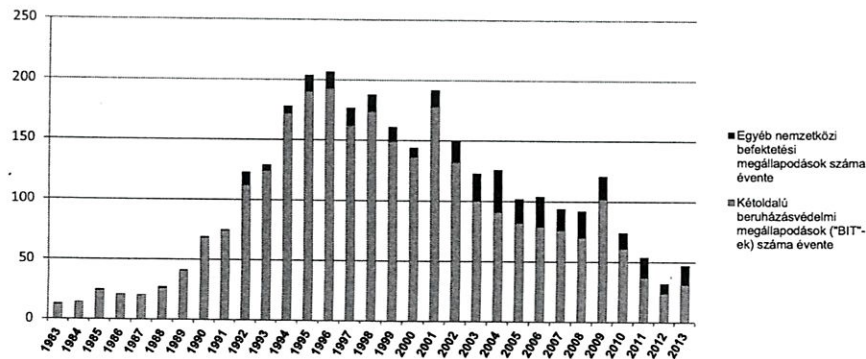
<sup>718</sup> A Tanács irányelve (1988. június 24.) a Szerződés 67. cikkének végrehajtásáról, L L 178., 1988. 7. 8., 5. o.



mentesülés különböző eseteit – egyrészt a tagállamok, másrészt az Unió intézményei által a tőke mozgások, illetve fizetési műveletek tekintetében bevezethető korlátozásokat – határozzák meg. A fent részletebben bemutatott, a tagállamok beruházásvédelmi megállapodásaival kapcsolatos ítéletek értelmében e megállapodások az Unió által a 64 – 66. cikkek alapján bevezetendő tőke mozgás-korlátozó intézkedések végrehajtását veszélyeztethetik.

Ebből is láthatjuk, hogy a kereskedelem politika terjedelmének külföldi közvetlen befektetésekre való kiterjesztése a tagállamok számára elsősorban a harmadik államokkal megkötött beruházás-védelmi megállapodások szempontjából érdekes.

Beruházási szerződések száma világszerte (1983–2013)



Forrás: UNCTAD, World Investment Report 2014

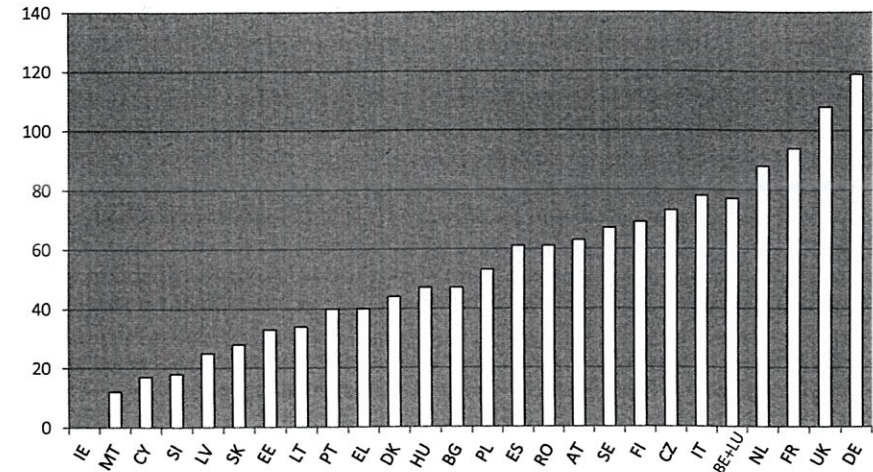
Az EUMSZ. hatályba lépése előtt a tagállamok harmadik országokkal mintegy 1200,<sup>719</sup> beruházással kapcsolatos kétoldalú megállapodást kötöttek, amelyek részben vagy egészben a közvetlen külföldi befektetésekre is vonatkoznak.<sup>720</sup> Ezzel ma a tagállamok mondhatják magukénak a világszerte hatályban lévő beruházási megállapodások csaknem felét. Az ilyen megállapodások közé tartoznak a kétoldalú beruházási megállapodások (BIT),<sup>721</sup> amelyek többek között beruházási feltételeket garantálnak a tagállamokban és a harmadik országokban a szerződő felek befektetői számára.

<sup>719</sup> World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) – az ENSZ Kereskedelmi és Fejlesztési Konferenciájának (UNCTAD) 2009-es globális befektetési jelentése, 32. oldal). Az UNCTAD jelentése összesen 2676 kétoldalú beruházási szerződésről számol be, ez a szám azonban nem csak az EU-harmadik állam, hanem az EU-tagállamok közöttiek is magában foglalja.

<sup>720</sup> A világon először 1959-ben Németország és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között kétoldalú beruházási szerződést (Kétoldalú beruházási szerződés Németország és a Pakisztáni Iszlám Köztársaság között, 1959), amit azóta világszerte számos ország, köztük egy kivételével (Írország) az összes tagállam követett.

<sup>721</sup> BIT: Bilateral Investment Treaty.

3. ábra

A tagállamok által kötött kétoldalú beruházási szerződések száma (2010)<sup>722</sup>

Forrás: A Bizottság közleménye COM (2010) 343

A kétoldalú beruházási szerződések a tagállamok számára különleges garanciákat adtak harmadik országoktól a saját beruházóikkal és beruházásaikkal kapcsolatos elbánásra. Így többek között a tisztességtelen vagy diszkriminatív elbánás elleni kötelezettségvállalásokat tartalmaztak, illetve – igen fontos elemként – kisajátítás esetére írtak elő megfelelő ellentételezést.<sup>723</sup> Ezek a beruházásvédelmi garanciák fontos bizalomépítő lépést jelentenek a megalapozott beruházási döntések meghozatalához szükséges jogbiztonság terén. Az ilyen beruházásvédelmi megállapodások tehát eredményes beruházásösztönző és -vonzó hatással bírnak, különösen azokban az országokban, ahol a hazai intézmények és gazdaságpolitika önmagában nem képes ilyen garanciákat biztosítani.<sup>724</sup>

A beruházásvédelmi megállapodások – és e körben nem csak a tagállam-harmadik állam viszonylatban, hanem a tagállamok között létrejött BIT-ekre<sup>725</sup> is kell gondolni – ugyanakkor problémákat is vetnek fel az Unió belső piacának működése szempontjából. E problémák

<sup>722</sup> A Bizottság szolgálatai által 2010. június 15-én ismert információk szerint.

<sup>723</sup> A tulajdonhoz való jog befektetők védelmével összefüggésben történő értelmezését lásd bővebben: Szemesi Sándor (2013): Nemzetközi beruházásvédelmi megállapodások és egyezmények. In: Horváth M. Tamás (szerk.): *Jelenségek: A városi kormányzás köréből*. Budapest–Pécs: Dialóg Campus Kiadó, 175–176. o.

<sup>724</sup> COM (2010) 343.

<sup>725</sup> Az államok között „klasszikus” nemzetközi megállapodás formájában létrejött BIT-ek mellett egy további típusként kell megemlítenünk a beruházók és a fogadó állam között megkötött ún. egyedi beruházási szerződéseket, amelyeket leginkább „korlátozottan nemzetközi szerződésnek” értelmezhetők [Szemesi (2013) 179. o.].



sok tekintetben hasonlóak azokhoz, mint amelyeket a kétoldalú légiközlekedési megállapodásokkal összefüggésben tárgyaltunk. Mint már említettük, nem minden tagállam kötött ilyen megállapodásokat, de a meglévők közül sem minden megállapodás biztosít ugyanolyan magas szintű normákat. Ez egyenlőtlen versenyfeltételeket jelent a tagállamok külföldön beruházó vállalatának attól függően, hogy az adott tagállam kétoldalú beruházási megállapodása szerint „nemzetinek” minősülnek-e avagy sem.<sup>726</sup> A tagállamok között kötött BIT-ek pedig az Unió területén belül beruházni kívánó vállalkozások közötti versenyt torzítják, továbbá az is kérdéses, hogy mennyiben vannak összhangban az alapító szerződés tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel.

A tagállamok megállapodásainak további jellegzetessége, hogy a beruházókra vonatkozó elbánás szabályozásának csupán „belépés utáni” vagy „befogadás utáni” dimenziójára terjednek ki (vagyis azután, hogy a beruházás már megtörtént). Ez azt vonja magával, hogy a tagállamok kétoldalú beruházási szerződésai sem harmadik országok esetében (tagállamaink vállalatának kifelé irányuló beruházásai vonatkozásában), sem fordítva nem rendelkeznek konkrét kötelező erejű kötelezettségvállalásokról a belépési feltételek tekintetében.

A „belépési”, illetve „befogadási” úrt az Unió – részben a Lisszaboni Szerződés kereskedelempolitikai rendelkezésének módosításával nyert új kompetenciája,<sup>727</sup> részben a korábban érvényes alapító szerződési felhatalmazásával élve – kezdte el fokozatosan kitölteni olyan uniós szintű többoldalú és kétoldalú megállapodásokkal, amelyek a beruházási piacra jutásra és a beruházási liberalizációra is kiterjednek. Ezek a megállapodások az uniós beruházók számára javították a piacra jutást azzal, hogy a harmadik ország piacára való belépéskor biztosították számára a diszkriminációmentes elbánást.<sup>728</sup> Az uniós kizárólagos külső hatásköröknek a beruházási politikára való kiterjesztésétől az elemzők elsősorban az Unió szerepének további megerősítését várják, leginkább azt, hogy az Unió erősebb tárgyalási pozícióját kihasználva könnyebben hozzájáruljon a legfontosabb harmadik országbeli piacokhoz, miközben a befektetők védelmet élveznek, egyúttal növekszik Európa nemzetközi versenyképessége.<sup>729</sup>

A harmadik országokban közvetlenül tapasztalt fejlemények is több esetben azt mutatták, hogy a tagállamok és harmadik államok között létrejött megállapodások hálózatával működtetett befektetővédelmi rendszer – főként az európai befektetők szempontjából nézve – nem feltétlenül működik megfelelően. A Bizottság jelentése<sup>730</sup> több olyan harmadik országot

<sup>726</sup> COM (2010) 343.

<sup>727</sup> EUMSZ 207. cikk.

<sup>728</sup> Többoldalú szinten – a LSz hatálybalépése előtt, az Unió és a tagállamok által vegyes megállapodás formájában megkötött –, a szolgáltatások kereskedelméről szóló általános egyezmény (GATS) ad keretet az üzleti jelenlét révén történő szolgáltatásnyújtásról szóló kötelezettségvállalásokhoz (a GATS I. cikkének c) pontja, az ún. „3. módozat”). Kétoldalú szinten az Unió lezárta a tárgyalásokat Koreával egy szabadkereskedelmi megállapodásról, amelyben – az EUMSZ 207. cikkében foglalt felhatalmazás alapján – a beruházók piacra jutásáról és letelepedéséről is szerepelnek rendelkezések.

<sup>729</sup> „The EU Approach to International Investment Policy after the Lisbon Treaty”, az LSE és mások által készített tanulmány, 2010. A tanulmány kiemeli, hogy a beruházásokra vonatkozó szabályokat az 1990-es évek óta az (észak-amerikai) NAFTA-országok alakították ki átfogóbb megállapodások révén, ami közvetett módon az uniós beruházók rovására ment.

<sup>730</sup> A Bizottság jelentése az Európai Tanácsnak – A kereskedelem és a befektetések útjában álló akadályokról szóló 2014. évi jelentés, COM (2014) 153 végleges, 2014. 03. 12.

(például Argentínát, Oroszországot) is említ, ahol nem tartják tiszteletben a különböző uniós tagállamokkal fennálló beruházás-ösztönzésről és -védelemről szóló kétoldalú megállapodásokat (erre szolgálnak példaként a beruházások kisajátításával egyenértékű fellépések, illetve a külföldi befektetők által sikeresen irányított vállalatok de facto, sőt egyes esetekben de iure újraállamosítása; ezek közül számos ügy nemzetközi bíróság elé is került).<sup>731</sup> Egyes országok (például Dél-Afrika)<sup>732</sup> ráadásul fel is kívánják mondani a kétoldalú megállapodásokat, vagy legalábbis ezt tervezik; mindez szintén negatív hatást gyakorol a beruházási légkörre, és ezen országok az uniós vállalatok számára befektetési célpontként kevésbé lesznek vonzóak.

## 2. A „BIT-rendelet”

Az EUMSZ 207. cikkéből következő felhatalmazás – vagyis az Unió kizárólagos hatáskörének kiterjesztése a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzetközi megállapodások megkötésére – konzekvenciájaként az Unió azonos tárgyú megállapodásai fokozatosan felváltják a tagállamok kétoldalú megállapodásait. A Tanács és a Parlament – e megállapodások feltételei szerint működő európai uniós és külföldi beruházók számára történő jogbiztonság garantálása céljából – elfogadták az 1219/2012/EU rendeletet (a továbbiakban: „BIT-rendelet”), amely átmeneti rendelkezéseket állapít meg a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében.<sup>733</sup>

E rendelet értelmében az uniós szinten megkötött megállapodások hatályba lépéséig a tagállamok a nem uniós tagállamokkal megkötött beruházás-védelmi megállapodásaikat – a rendeletben meghatározott feltételek mellett – hatályban tarthatják, sőt szükség esetén újakat is köthetnek.<sup>734</sup> A tagállamok a Bizottságnak jelentik be az érintett megállapodásokat, annak érdekében, hogy a megfelelő felhatalmazást megkapják.<sup>735</sup> (Magyarország például mindegyik – összesen 37 –, harmadik állammal megkötött BIT-et bejelentette és meg is

<sup>731</sup> Példaként szolgál az argentin kormány 2012. áprilisában meghozott intézkedése, amellyel megfelelő mértékű és kellő időben történő ellentételezés nélkül kisajátította a Repsol spanyol olajtársaság argentinai egységének, az YPF-nek az 51%-át. A kisajátítást követően a Repsol olajtermelési kapacitása, illetve olajtartalékai jelentős részének elvesztéséért kártérítést követelt. 2013. végén elvi kártérítési megállapodás született Argentína és a Repsol között a bírósági eljárások felfüggesztéséről és a kártérítési összeg megállapítására szolgáló eljárásról.

<sup>732</sup> Dél-Afrika az uniós tagállamokkal kötött, kétoldalú beruházásvédelmi megállapodások megszüntetése mellett döntött, amelyek helyébe új jogszabályok lépnek – ezek rendelkezései viszont nem alkalmasak arra, hogy a beruházók számára az eddigivel megegyező szintű jogbiztonságot, illetve jogi kiszámíthatóságot biztosítsák.

<sup>733</sup> 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 L 351., 20/12/2012., 40. o.*

<sup>734</sup> 1219/2012/EU rendelet 3., 8., 9., 11. cikkek.

<sup>735</sup> A rendelet 2. cikke szerint a tagállamok értesíteniük kell a Bizottságot valamennyi olyan, harmadik országgal fennálló kétoldalú beruházási megállapodásról, amelynek aláírására 2009. december 1-jét, illetve a csatlakozásuk időpontját megelőzően került sor, és amelyet hatályban kívánnak tartani, vagy amelyet hatályba kívánnak léptetni.



kapta hatályban tartására a Bizottságtól a felhatalmazást).<sup>736</sup> A rendelet 6. cikke egyfajta speciális – az EUSz 3. cikk (4), illetve az EUMSZ 351. cikkének (2) bekezdéseinek szellemét tükröző – együttműködési kötelezettséget is rögzít: „[...] a bejelentett kétoldalú beruházási megállapodások fokozatos felváltására tekintettel a tagállamok meghoznak minden szükséges intézkedést annak biztosítására, hogy az említett megállapodások rendelkezései ne állítsanak komoly akadályt az elé, hogy az Unió harmadik országokkal kétoldalú beruházási megállapodásokról tárgyalásokat folytasson, illetve, hogy ilyen megállapodásokat kössön.” Ennek fényében a tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot (a már engedélyezett) meglévő kétoldalú beruházási megállapodás módosítására vagy egy új kétoldalú beruházási megállapodás megkötésére irányuló tárgyalások előrehaladásáról és az elért eredményekről; a Bizottság azt is kérelmezheti, hogy részt vehessen e tárgyalásokon.<sup>737</sup>

A BIT-rendeletben előírt konzultációs mechanizmus azonban nem jelent feltétlenül garanciát a korábbi szabályozás és az uniós rendelkezések közötti konfliktus elkerülésére. A nemzetközi beruházásvédelmi rendszer – amelynek a tagállamok kétoldalú megállapodásai is részét képezik – illetve a tagállamok uniós jogi kötelezettségeinek ütközése eddig is vetett fel problémákat, és ez várhatóan az uniós szintű nemzetközi beruházási politika megvalósítását követően is. Az uniós belső piac működésének alappilléreit képező, egyes partikuláris szabályozási területeken egyenlő elbánást előíró rendelkezések, illetve a versenyjogi (különösen az állami támogatásokra vonatkozó) előírások például összeütközésbe kerülhetnek (és kerültek is) e megállapodások befektetők védelmére – többek között a kisajátítás elleni védelemre – vonatkozó szabályaival.

A (lisszaboni szerződés-módosítás alapján megvalósítandó uniós szintű befektetési politikától még független) összeegyeztethetlenség egyik legnyilvánvalóbb példaként szolgál Magyarország – uniós csatlakozását megelőzően megkötött – hosszútávú villamosenergia-vásárlási megállapodásainak problémája.<sup>738</sup> A Bizottság 2005-ben kezdte vizsgálni e megállapodásokat, és 2008-ban hozott határozatában megállapította, hogy a Magyar Villamos Művek Rt. (MVM), valamint a Budapesti Erőmű Rt., Dunamenti Erőmű Rt., Mátrai Erőmű Rt., AES-Tisza Erőmű Kft, Csepeli Áramtermelő Kft., Paksi Atomerőmű Rt. és a Pécsi Erőmű Rt. (az eredeti HTM aláírója és a Pannon Hőerőmű Rt, jogelődje) között kötött hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodásokban (a szabad piaci árnál magasabb áron) meghatározott vételi kötelezettség közös piaccal összeegyeztethetetlen állami támogatást<sup>739</sup> tartalmaz a villamosenergia-termelőknek.<sup>740</sup> A bizottsági határozatot

<sup>736</sup> A tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló, 1219/2012/EU európai parlamenti és tanácsi rendeletben említett kétoldalú beruházási megállapodások listája, *HL C 131, 08/05/2013 2. o.* (Magyarország – a más tagállamokkal megkötött, ún. intra-BIT-eket is hozzávéve – összesen 56 megállapodással rendelkezik).

<sup>737</sup> 1219/2012/EU 10. cikk

<sup>738</sup> A hosszútávú villamosenergia-vásárlási megállapodásainak problémájának és a kapcsolódó (fent ismertetett) választottbírói esetek részletes elemzését lásd: Szemesi (2013) 188. és köv. o.

<sup>739</sup> A jelenlegi EUMSZ 107. cikkének (1) bekezdése által tiltott állami támogatás.

<sup>740</sup> A Bizottság 2009/609/EK határozata (2008. június 4.) a Magyarország által a hosszú távú villamosenergia-vásárlási megállapodások keretében nyújtott állami támogatásról (C 41/05), *HL L 225, 2009.8.27., 53. o.*

követően a magyar országgyűlés elfogadott egy törvényt, ami alapján az MVM felmondta ezeket a megállapodásokat.

A Bizottság eljárás megindításáról szóló határozatát a Budapesti Erőmű Rt. a 2006. márciusában megtámadta<sup>741</sup> az Unió Elsőfokú Bírósága (jelenleg Törvényszék) előtt. Emellett az érintett magyarországi erőművek részvényesei a Magyar Köztársaság ellen három nemzetközi választottbírói eljárást indítottak, arra hivatkozva, hogy Magyarország megsértette az Európai Energia Charta<sup>742</sup> rendelkezéseit.<sup>743</sup> Az Unió Törvényszéke elutasította a kereseteket és a Bizottságnak adott igazat.<sup>744</sup> A választott bírói ítéletek ugyanakkor nem voltak teljesen összhangban az uniós bírói fórum ítéletével. A korábban (2007) indított eljárásokban ítéletet hozó ICSID nem állapította meg a magyar állam felelősségét egyik esetben sem, viszont a harmadik esetben – nem régen, 2014 decemberében – döntést hozó UNCITRAL bíróság részben jogosnak találta az EDF kérését és 107 millió euró összeg kártérítést ítélt meg a vállalatnak. Ez utóbbi eljárásban egyébként a Bizottság is részt vett, azt az álláspontot képviselve, hogy a választott bíróság nem hozhat ítéletet az ügyben, mert azt már az EU Bírósága (vagyis a Törvényszék) megtárgyalta. A fő – és ezidáig nem rendezett – problémát az jelenti, hogy ha Magyarország teljesíti a választottbírói ítélet szerinti kötelezettségét, akkor ismét jogsértést követ el az uniós jog szerint. Ilyen esetekben akár az is elképzelhető volna, hogy a Bizottság kötelezettségszegési eljárást indít Magyarország ellen amiatt, hogy a választottbírói ítéletben foglalt teljesítésével megszegi az uniós jog alapján fennálló kötelezettségeit.<sup>745</sup>

Arra is láthatunk ugyanakkor példát, hogy az érintett tagállam az Európai Unió Bírósága előtt sikerrel hivatkozik arra, hogy az EUMSZ 351. cikkének (1) bekezdésének hatálya alá tartozó kétoldalú beruházás-védelmi megállapodása alapján fennálló kötelezettségét kell a harmadik állam szerződő fél irányában teljesíteni.

<sup>741</sup> T-80/06. ügyszámon iktatott kereset.

<sup>742</sup> Az Európai Energia Chartát Magyarország 1999-ben erősítette meg. Vizsgálódásunk szempontjából tehát a Charta – mint a tagállam számára az uniós jogtól független nemzetközi kötelezettséget rögzítő megállapodás – hasonló funkcióval bír, mint a BIT-ek.

<sup>743</sup> A 2007-ben indított keresetében az AES Summit Generation Ltd. és az AES-Tisza Erőmű Kft. az ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes – Nemzetközi Befektetések Vitarendezési Központja) előtt arra hivatkoztak, hogy a Magyarország által 2006-ban és 2007-ben bevezetett hatósági árszabályozás, amely felülírja a hosszútávú megállapodásban rögzített árképletet, ellentétes a nemzetközi jog által védett jogos elvárások elvével. A szintén 2007-ben indított eljárásban az Electrabel S.A. (a Dunamenti Erőmű tulajdonosa) az ICSID előtt arra hivatkozott, hogy a megállapodás felmondása kisajátításnak tekinthető a nemzetközi jog értelmében. Az Electricité de France (a Budapesti Erőmű tulajdonosa) pedig azt állította, hogy az UNCITRAL szabályai szerint működő ad hoc választottbírói eljárás előtt, hogy Magyarország azzal sértette meg a Charta fair és egyenlő bánásmódról szóló rendelkezéseit, hogy nem kárpótolta megfelelően az EDF-et a szerződések megszüntetése után.

<sup>744</sup> T-80/06. és T-182/09. sz. *Budapesti Erőmű kontra Bizottság* egyesített ügyekben 2012. február 3-án hozott ítélet, ECLI:EU:T:2012:65.

<sup>745</sup> Eilmansberger, Thomas (2009): Bilateral investment treaties and EU law. In: *Common Market Law Review*. Vol. 46. No. pp. 323–429; Kleinheisterkamp, Jan (2012): European policy space in international investment law. In: *ICSID Review*. Vol. 27. No. 2. 416. o.



A Bizottság kontra Szlovákia ügyben az a kérdés merült fel, hogy a tagállamok beruházási egyezmények alapján kötött szerződésai mennyiben vannak összhangban a 2003/54 irányelvből eredő tagállami kötelezettségekkel. A Bizottság szerint Szlovákia nem teljesítette az irányelv 9. cikkének e) pontjából és 20. cikkének (1) bekezdéséből eredő kötelezettségeit, amely szerint biztosítani kell a szállítórendszerhez való megkülönböztetéstől mentes hozzáférést. A Szlovák Köztársaság azzal védekezett, hogy a szóban forgó szerződés nem elsőbbségi hozzáférést biztosító szerződésnek, hanem beruházási szerződésnek minősül. Rámutat, hogy az átviteli jog csak a svájci székhelyű ATEL (Aare-Tessin AG für Elektrizität) vállalkozás által szerződés alapján végrehajtott beruházás ellentételezésének különös módja, és hogy az átviteli jog biztosításának visszavonása önmagában hátrányos megkülönböztetés bevezetését eredményezné e társasággal szemben a piac többi gazdasági szereplőjéhez képest. E visszavonás folytán ugyanis az ATEL-re ugyanazon feltételek vonatkoznának, mint a piac többi gazdasági szereplőjére, jóllehet az utóbbiak semmilyen beruházást nem hajtottak végre a szlovák szállítórendszer vonatkozásában. Mindez egyenértékű lenne az említett társaság jogaitól – megfelelő kártalanítás nélkül – történő megfosztásával, és ellentétes lenne nem csupán a szóban forgó szerződéssel, hanem az Egyezménnyel is, amely a közösségi jog szerves részét képezi.

A Bíróság szerint „az ATEL által végrehajtott beruházás a beruházások kölcsönös előmozdítására és védelmére vonatkozó megállapodás 1. cikkének c) pontja értelmében beruházásnak tekinthető, amelyet a Szlovák Köztársaságnak ugyanazon megállapodás 4. cikkének (2) bekezdése alapján védelemben kell részesítenie. A Bíróság ezt követően megvizsgálta, hogy e megállapodás előír-e a Szlovák Köztársaság részére olyan kötelezettséget, amelyet az (EK 307.) EUMSZ 351. cikk első bekezdése értelmében a Szerződés rendelkezései nem érintenek. A Bíróság szerint „az ATEL-nek biztosított elsőbbségi hozzáférés a beruházások kölcsönös előmozdítására és védelmére vonatkozó megállapodással védett beruházásnak tekinthető, és az EK 307. cikk első bekezdése alapján azt az EK-Szerződés rendelkezési nem érinthetik.”<sup>746</sup>

A jogirodalmi kritikák ugyanakkor felhívják a figyelmet arra az ellentmondásra, amely ezen ítélet és a korábban meghozott és fent ismertetett, Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal szemben meghozott döntések eredményei között húzódik. Kérdésként merül fel ugyanis, hogy Szlovákiát jelen esetben miért nem kötelezte arra a Bíróság, hogy a 351. cikk (2) bekezdése alapján mondja fel a Svájccal kötött megállapodását, illetve módosítsa annyiban, hogy annak alapján teljesíteni lehessen az uniós jog értelmében fennálló kötelezettségeit.<sup>747</sup>

A fenti példák is arra mutatnak rá, hogy a tagállamokat terhelő, a beruházásokkal kapcsolatban létrejött korábbi nemzetközi szerződéses kötelezettségek, illetve az uniós jogi követelmények párhuzamos létezése számos kérdést, problémát vethet fel. Ezek száma várhatóan még tovább fog növekedni, ha az Unió a Lisszaboni Szerződés felhatalmazása

<sup>746</sup> C-264/09. sz. *Bizottság kontra Szlovákia* ügyben 2011. szeptember 15-én hozott ítélet [EBHT 2011., I-08065].

<sup>747</sup> Kleinheisterkamp (2012) 423. o.; Lavranos

alapján átveszi a beruházások nemzetközi szintű szabályozásának hatáskörét a tagállamoktól. Kérdésként merülhet fel például, hogy miként folyik le egy választottbíróági eljárás, ha valamely tagállam területén, de az Unió által harmadik állammal megkötött megállapodás alapján megvalósuló beruházással összefüggésben a külföldi (azaz harmadik államban honos) beruházónak kártérítési igénye keletkezik. Többek között ezt a kérdést kívánja rendezni a Tanács és a Parlament 2014 júliusában meghozott, az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról szóló rendelete.<sup>748</sup> A rendelet szerinti szabályozás alapját képező elv értelmében a vitarendezési eljárás tárgyát képező elbánásért viselt nemzetközi felelősség az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásnak megfelelően oszlik meg. Következésképpen az Unió elvben minden olyan kereset megválaszolásáért felel, amely valamely megállapodásnak az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozó rendelkezései állítólagos megsértésére vonatkozik, függetlenül attól, hogy az adott elbánást az Unió vagy egy tagállam alkalmazta.<sup>749</sup> Továbbá, az uniós megállapodások a külföldi beruházók számára ugyanolyan magas szintű védelmet biztosítanak, mint amelyet az Unió belüli beruházók számára az uniós jog és a tagállami jogrendszerek közös általános elvei biztosítanak, de annál nem magasabbat.<sup>750</sup> A rendelet meghatározza annak szabályait, hogy milyen esetben járjon el az Unió és mikor a tagállam a vitarendezési eljárások során alperesi minőségben. A pénzügyi felelősség tekintetében meghatározott főszabály szerint a felelősség azt a jogalanyt terheli, amelyik a megállapodás vonatkozó rendelkezéseivel összeegyeztethetetlennek bizonyult elbánásért felelős. Ennek megfelelően a pénzügyi felelősség magára az Unióra hárul, ha az érintett elbánást uniós intézmény, szerv vagy hivatal alkalmazta. Amennyiben viszont az érintett elbánást tagállam alkalmazta, a pénzügyi felelősség az adott tagállamra hárul. Ugyanakkor, ha a tagállam az uniós jog előírásai szerint jár el – például egy, az Unió által elfogadott irányelvet ültet át – a pénzügyi felelősséget magának az Uniónak kell viselnie.<sup>751</sup> A rendelet keretében folytatandó együttműködési és konzultációs kötelezettség alapelveként a rendelet kifejezetten rögzíti, hogy „Az EUSZ 4. cikkének (3) bekezdésében említett lojális együttműködés elvével összhangban a Bizottság és az érintett tagállam megtesz minden ahhoz szükséges lépést, hogy megvédje és megóvja az Unió és az érintett tagállam érdekeit.”<sup>752</sup>

<sup>748</sup> Az Európai Parlament és a Tanács 912/2014/EU rendelete (2014. július 23.) az Európai Unió által megkötött nemzetközi megállapodások által létrehozott, a beruházók és az államok közötti vitarendezést végző választott bíróságokkal kapcsolatos pénzügyi felelősség meghatározására vonatkozó keret létrehozásáról, *HL L 257., 2014.8.28., 121. o.*

<sup>749</sup> 912/2014/EU rendelet, (3) preambulumbek.

<sup>750</sup> 912/2014/EU rendelet, (4) preambulumbek.

<sup>751</sup> 912/2014/EU rendelet, (7) preambulumbek. és 3. cikk.

<sup>752</sup> 912/2014/EU rendelet, 6. cikk.



### 3. Befektetői érdekek kontra tagállami szabályozási érdekek

Az Unió alkotmányos fejlődésével összefüggésben különösen fontos kérdésként merül fel, hogy az új, uniós szinten megvalósítandó befektetési politika miként viszonyul az EUSz 21. cikkében az Unió külső tevékenységének egészére irányadó célokhoz és értékekhez. Az EUMSZ 205. cikke szerint „a közös kereskedelempolitikát az Unió külső tevékenységére vonatkozó általános rendelkezések kell, hogy irányítsák, amelyekhez hozzátartozik a demokrácia előmozdítása, a jogállamiság, az emberi jogok további tiszteltetésben tartása és a fenntartható gazdasági, társadalmi és ökológiai fejlődés előmozdítása”. A Bizottság az átfogó európai beruházási politikáról szóló közleményében is hangsúlyozza, hogy „a közös beruházáspolitikára az Unió által végzett külső tevékenységek elveinek és céljainak is irányadóknak kell lenniük, ideértve a jogállamiság, az emberi jogok és a fenntartható fejlődés előmozdítását (EUMSZ. 205. cikk és EUSz. 21. cikk)”.

A beruházási megállapodásokkal összefüggésben e követelmények mindenek előtt az érintett befektetők jogainak védelme szempontjából érdekesek. A Bizottság is hangsúlyozza, hogy a beruházók a stabil, szilárd és kiszámítható környezetben érzik jól magukat. A beruházási döntéseket ugyan elsősorban a piaci megfontolások, vagyis a befektetésből nyerhető bevétel mozgatja, e döntéseket viszont jelentősen befolyásolja a partnerország gazdasági, politikai és jogi környezete is (ez is fontos előfeltétele például a viszonylag biztos, kiszámítható bevételnek). „A beruházásvédelmi tárgyalások értékének felmérésénél különösen az lehet kulcsfontosságú tényező, hogy partnereink elméletben és gyakorlatban mennyire képesek fenntartani a jogállamiságot oly módon, hogy az a beruházóknak biztos és szilárd környezetet jelentsen.”<sup>753</sup>

Amint már utaltunk rá, a tagállamok egyes, eltérő tartalommal és védelmi szinttel létrehozott megállapodásai problematikusak lehetnek a belső piac működése szempontjából. Emellett a tagállamonként különböző – és adott esetben ütköző – rendszerek nem kifejezetten előnyösek a biztonságos jogi környezetre törekvő potenciális külföldi befektetők számára sem; sőt mint láthattuk a fenti példák alapján, az uniós jog és a tagállami nemzetközi kötelezettségvállalások rendszerének ütközése is sértheti a jogbiztonság elvét.

A jogállamiság követelménye szerves részét képező jogbiztonság elve kívánja meg – többek között a magyarországi hosszútávú villamosenergia-vásárlási megállapodásokkal kapcsolatos, egymásnak ellentmondó tagállami kötelezettségekhez, illetve joghatósági kollízióhoz hasonló esetek elkerülése érdekében – a korábban létrejött nemzetközi befektetés-szabályozási rendszer és az uniós befektetési politika összhangjának megteremtését is. Ez az érdek is alátámasztja a BIT-rendeletben foglalt, a tagállamok beruházási egyezményeinek átmeneti időszakra való fenntartását engedélyező rendelkezések létjogosultságát. A rendelet preambuluma szerint „A harmadik országokban működő uniós beruházók és beruházásaik, illetve a külföldi beruházókat és beruházásokat befogadó tagállamok érdekében célszerű, hogy a beruházások feltételeit meghatározó és garantáló kétoldalú beruházási megállapodások érvényben maradjanak, és az Uniónak a beruházások magas szintű védelmét biztosító beruházási megállapodásai fokozatosan váltsák fel őket.”

<sup>753</sup> COM (2010) 343

A Parlament a Bizottság jogalkotási javaslatához fűzött indoklásában a közös célokkal való összhangot is kiemelte.<sup>754</sup> A beruházások magas szintű védelmére, valamint az Unió külső tevékenysége horizontális céljainak betartására irányuló törekvés nem csupán az új, uniós szinten kötendő megállapodásokkal összefüggésben jelenik meg; a Bizottság nem adhat felhatalmazást a tagállamok részére sem olyan új (átmeneti) megállapodások megkötésére sem, amelyek összeegyeztethetetlenek lennének az EUSz-ben az Unió külső tevékenységének egészére vonatkozóan meghatározott alapelvekkel és célokkal.<sup>755</sup>

Mindezekkel összhangban a Bizottság szerint „[a]z EU beruházási tárgyalásai esetében a prioritás élvező országok meghatározásánál fontos tényező lehet a beruházók – a befogadó ország vagy nemzetközi választottbíróóság általi – védelmének „robosztussága”.<sup>756</sup> Éppen ezért az EUMSZ 207. cikke alapján már uniós szinten megkötendő, befektetések szabályozására (is) kiterjedő megállapodásokban már előtérbe került a megfelelő vitarendezési eljárások kérdése. Az ötéves tárgyalási folyamat eredményeként Kanada és az Unió között 2014. szeptemberében aláírt átfogó szabadkereskedelmi megállapodás (ismert nevén: CETA, azaz Comprehensive Economic and Trade Agreement) a beruházások védelmére vonatkozóan is tartalmaz rendelkezéseket. A tagállamok részvételével (is) létrejött, korábbi két- ill. többoldalú egyezményekhez képest a CETA jelentős újításának tekinthető, hogy világosabban és pontosabban határozza meg a beruházásvédelmi alapelveket (többek között részletes tesztet állít fel a jogtalan kisajátítás vizsgálatára), mindemellett pedig teljesen új szellemiségű választottbíróági eljárási szabályokat (így például a CETA hatálya alatt indult választottbíróági eljárások teljes egészükben nyilvánosak lesznek) vezet be.<sup>757</sup>

2013 júniusában az Unió az USA-val is tárgyalásokba kezdett a CETA-éhoz hasonló koncepción alapuló, kereskedelmi és beruházásvédelmi egyezmény: a Transzatlanti Kereskedelmi és Beruházásvédelmi Partnerség („TTIP”, azaz Transatlantic Trade and Investment Partnership) megkötése érdekében. A TTIP, ahogyan a neve is sugallja, szintén tartalmazna beruházásvédelmi rendelkezéseket és ezzel felváltaná az egyes EU tagállamok és az Egyesült Államok között létrejött kétoldalú megállapodásokat.<sup>758</sup> A tárgyalások jelenlegi állása szerint azonban úgy tűnik, hogy – a közszolgáltatásokra, illetve az európai GMO-szabályozásra várható hatásokkal, valamint a hormonkezelt állati eredetű termékek behozatalával kapcsolatban megfogalmazott félelmek mellett – pont a befektetésvédelmi előírások képezik a leg-

<sup>754</sup> „[...] a tagállamok számtalan, egymást átfedő és néha egymással ütköző kétoldalú beruházási megállapodásában megtestesülő jelenlegi rendszert belátható időtartamon belül fel kell váltani egy új keretrendszerrel, amely az EU horizontális politikai céljainál összhangban álló modern uniós beruházási szerződésekből áll.” Az Európai Parlament jogalkotási állásfoglalás-tervezete a tagállamok és harmadik országok közötti kétoldalú beruházási megállapodások tekintetében átmeneti rendelkezések megállapításáról szóló európai parlamenti és tanácsi rendeletre irányuló javaslatról. (COM(2010)0344 – C7-0172/2010 – 2010/0197(COD))

<sup>755</sup> 1219/2012/EU rendelet 9. cikk (1) bek. c.) pont.

<sup>756</sup> COM (2010) 343.

<sup>757</sup> A CETA-ról, és különösen a beruházások védelmére, illetve vitarendezésre vonatkozó újításairól lásd bővebben: Wolf Szandra: A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban 1. rész (blogbejegyzés), elérhető: <http://hposp.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje>

<sup>758</sup> A beruházásvédelmi vitarendezés jelene és jövője az Európai Unióban 2. rész (blogbejegyzés), elérhető: <http://hposp.tk.mta.hu/blog/2014/12/a-beruhazasvedelmi-vitarendezes-jelene-es-jovoje-2-resz>



inkább vitatott részét a tervezett egyezménynek.<sup>759</sup> E rendelkezések ugyanis – amellet, hogy valóban képesek a befektetők magasabb szintű védelmét garantálni – érzékeny tagállami érdekek sérüléséhez járulhatnak hozzá. Főként németországi és franciaországi érdekeltek fogalmazták meg az iránti aggályaikat, hogy az amerikai cégek ezekre a befektetésvédelmi előírásokra hivatkozva támadhatnak majd meg a választottbíróóságokon fontos európai és tagállami jogszabályokat.<sup>760</sup>

E félelmek tulajdonképpen érthetőnek tűnnek, különösen a tagállamok megállapodásai-val összefüggő korábbi negatív tapasztalatok fényében, amelyeket először az 1990-es évek első vitarendezési esetei hozták felszínre. E megállapodások általában igen homályos és tágan értelmezhető fogalmakat használnak,<sup>761</sup> ami a későbbiekben számos problémát – különösen a magánérdekek és a közhatalom szabályozó feladata közötti konfliktust – okozott; így több olyan esetet, hogy valamely államot legitim módon elfogadott jogszabálya nyomán a nemzetközi választottbíróóságok az igazságos és méltányos bánásmód elvének megsértése miatt elítéltek.

Mindez felveti azt a kérdést is, hogy az Uniónak – az új uniós egyezmények megkötése során – mennyiben kell modellként alapul vennie a korábbi tagállami megállapodások szabályozási logikáját és struktúráját. Ezek jelentős része ugyanis még a nyolcvanas, kilencvenes években jött létre, egy 1962-ben készült OECD modellegezmény alapján.<sup>762</sup> További problémát jelent tehát, hogy a megállapodások még olyan korszakban kötöttek, amikor egyértelműen elhatárolható volt egymástól a „tökeimportőr és „tökeexportőr” államok köre<sup>763</sup> és ehhez a különbségtételhez igazodott a beruházásvédelem e megállapodások alapján kialakított, maximális befektetői védelemre irányuló szabályozása, illetve „bevált gyakorlata” is.<sup>764</sup> Ma már azonban nem ez a helyzet; a jelentős befektetési kapacitással rendelkező új országok helyi vagy világszintű hatalmakként történő felbukkanása megváltoztatja azt a klasszikus nézetet, miszerint a befektetők kizárólag a fejlett országokból érkeznek.<sup>765</sup> A ko-

rábbi, maximális befektetői védelem tehát „visszaüt”; és a változás következményei (tulajdonképpen e védelmi szint fenntartásának számokban is mérhető költsége<sup>766</sup>) egyre inkább sújtják a nyugat-európai országokat is. Különösen erősen érzékelhető volt e negatív hatás a 2008-as válság hatásaira reagáló tagállami intézkedésekkel összefüggésben. Belgiumot például egy kínai befektető 2,3 milliárd dollárra perelte az ICSID előtt, egyik legnagyobb bankját (Fortis) a válság idején megmentő intézkedésének következményei miatt.<sup>767</sup> De hasonlóképpen járt Németország és Spanyolország is.<sup>768</sup>

A meglévő kétoldalú beruházási megállapodások kezelésén túl tehát az új uniós kizárólagos hatáskör egy további kihívást is támaszt: az Uniónak egy olyan új európai befektetési politikát kell meghatároznia, amely megfelel a befektetők és kedvezményezett államok elvárásainak, de egyben az Unió tágabb gazdasági érdekeinek és külpolitikai célkitűzéseinek is.<sup>769</sup> A Parlament – a befektetői érdekek és az állami szabályozási érdekek közötti egyensúly iránti törekvés jegyében – hangsúlyozza, hogy ezen politikának a befektetővédelem nyomatékos középpontba állítása mellett (a korábbi tagállami megállapodásokhoz képest) megfelelőbben kell az állam szabályozási képessége védelmének jogát kezelnie. Ezzel összhangban a Bizottság is kiemeli, hogy a beruházáspolitikát továbbra is lehetővé fogja tenni az Unió és a tagállamok számára, hogy a közpolitikai célkitűzéseik eléréséhez szükséges intézkedéseket elfogadják és érvényre juttassák. Habár a Bizottság az európai modell és az egységes piac külföldi beruházók számára történő népszerűsítését alapvetően az Unió feladatának tekinti, nem tartja „sem megvalósíthatónak, sem kívánatosnak” a tagállamok beruházásösztönző erőfeszítéseinek felváltását, amennyiben ezek illeszkednek a közös kereskedelempolitikába és összhangban állnak az EU jogszabályaival. E megengedett (központi, illetve regionális kormányzati szintű) beruházásösztönző lépések akár különféle segítségnyújtási és támogatási programok is lehetnek, amelyekkel a hatóságok – a kereskedelem- vagy exportösztönzéshez hasonlóan – egymással versenyezve ösztönzik területükön a befelé és kifelé irányuló beruházásokat.<sup>770</sup>

Úgy tűnik tehát – és lényegében ezt igazolja a CETA példája is – hogy az Unió részéről – összhangban a tagállamok, sőt az érintett harmadik államok érdekeivel is, és egyben a 2008-as válság logikus következményeként<sup>771</sup> – erősödik az igény egy mind a befektetők, mind az érintett szabályozási szintek számára kiszámíthatóbb, konkrétabb szabályokat tartalmazó beruházásvédelmi rendszer megeremtésére. Mindebből az is látható, hogy az utóbbi években párhuzamos folyamatok zajlottak az Unió politikáinak „belső” és „külső” dimenzióiban. A befektetési politika új, Unió által meghatározott menete – amely a tagállami kétoldalú megállapodások által létrehozott rendszerhez képest a befektetők védelmének előtérbe helyezésétől egyértelműen a közérdek által meghatározott, tagállami szabályozási

<sup>759</sup> Az érdeklődés fokát az is jelzi, hogy a Bizottság korábban társadalmi konzultációt indított a TTIP megállapodás befektetésvédelmi rendelkezéseiről, és e felhívásra 150 ezer hozzájárulás érkezett – hasonló számú beadványra nem volt még példa az EU történetében. <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html>

A tárgyalások átláthatósága melletti uniós elkötelezettség jegyében 2015 januárjában – korábbi gyakorlatához képest eltérő módon – a Bizottság nyilvánosságra hozta a fent bemutatott TTIP megállapodás jogi szövegeit. A korábbiakban még soha nem volt arra példa, hogy az intézmény tárgyalás alatt álló kétoldalú kereskedelmi megállapodásra tett javaslatát közzé tegye. A dokumentumokat lásd: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1230>

<sup>760</sup> <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20141205-a-kereskedelmi-biztos-hisz-a-ttip-sikereben.html>

<sup>761</sup> A Parlament szerint például „egyes tagállamok a „külföldi befektető” kifejezés tekintetében olyan tag fogalom meghatározást használnak, hogy egy egyszerű postai címet elegendőnek tekintenek a vállalkozás honosságának megállapításához” [A Parlament állásfoglalása (2011)].

<sup>762</sup> Kleinheisterkamp (2012) 428. o.

<sup>763</sup> *i. m.* 428. o.

<sup>764</sup> Lásd például az egyik brit megállapodás példáját: '[I]t is probably not exaggerated to suggest that reciprocity is to a large extent a matter of prestige rather than reality. What is primarily intended is the promotion and protection of British investments in the Philippines' [Mann, Francis A (1982): British Treaties for the Promotion and Protection of Investments. In: *British Yearbook of International Law*. Vol. 52. 241–242].

<sup>765</sup> A Parlament állásfoglalása (2011).

<sup>766</sup> Kleinheisterkamp (2012) 429. o.

<sup>767</sup> Peterson, Luke (2010): Plain Packaging of Tobacco Products Decried as Expropriation, Contrary to Treaties; Long-standing Debate Rejoined. In: *IA Reporter* (9 February 2010), elérhető: [http://www.iareporter.com/articles/20120922\\_1](http://www.iareporter.com/articles/20120922_1)

<sup>768</sup> Kleinheisterkamp (2012) 429. o.

<sup>769</sup> A Parlament állásfoglalása (2011).

<sup>770</sup> COM (2010) 343.

<sup>771</sup> Kleinheisterkamp (2012) 431. o.



autonómia védelmének irányába mozdul el – illeszkedik a belső uniós politikák – így az Unió közszolgáltatásokkal kapcsolatos politikája – terén tapasztalható és a válságot követően különösen megerősödő irányváltáshoz.<sup>772</sup>

A fenti példákkal összefüggésben egy további kérdés is adódik: szükséges-e, és ha igen, mely országok mint szerződő felek esetében, hogy az Unió által megkötendő szabadkereskedelmi megállapodásba integrálódjon a beruházásvédelem. Ahogyan arra már fent utaltunk, a külföldi beruházások, illetve a kereskedelem megkönnyítésére irányuló intézkedések (ideális esetben) kölcsönösen egymás eredményességét növelik. Az Unió horizontális, külső tevékenységére vonatkozó célkitűzések érvényesülését, illetve ezeknek megfelelően a külkapcsolatok különböző szegmenseinek koherenciáját is hatékonyabban elősegíti, ha egyetlen szerződés „ernyője” fogja át az egyes partikuláris területeket. Ezért a legtöbb potenciális szerződő fél esetében az Uniónak is érdeke, hogy a szabadkereskedelmi megállapodások megkötésére irányuló tárgyalások hatálya a beruházások teljes területére is kiterjedjen.<sup>773</sup>

#### 4. Az Unió befektetési politikája és a tőkeozgások szabadsága

Amint már erre fent utaltunk, a közvetlen befektetések részét képezik azoknak a pénzmozgásoknak, amelyekre az alapító szerződések értelmében kiterjed a belső piac megvalósításának fontos pillérét alkotó tőkeozgás alapszabadsága. Vajon miként viszonyul az Unió új befektetési politikája ezen alapszabadsághoz? Különösen érdekes a kérdés, ha akként tesszük fel, hogy a Bíróság – ha a beruházások védelmét is szabályozó megállapodások vonatkozásában a tagállamok és az Unió közötti hatáskörök megosztásának kérdésében hoz a jövőben döntést – mennyiben fogja követni a korábbi ítélkezési gyakorlatában a kereskedelempolitika terjedelmének meghatározása során alkalmazott elveket, érveket, illetve mennyiben lesz tekintettel – a fent ismertetett, Ausztria, Finnország, Svédország beruházás-védelmi megállapodásaival kapcsolatos ítéletek fényében – a BIT-ek harmadik államok irányában tőkeozgást korlátozni kívánó uniós intézkedésekre gyakorolt hatására.

A Bizottság szerint a beruházáspolitikai részletes kialakításának célszerű összhangban lennie a Szerződés tőke- és fizetési műveletekről szóló fejezetével (EUMSZ. 63–66. cikk), amelynek értelmében a tagállamok között, illetve a tagállamok és harmadik országok között elvileg egyaránt tilos a fizetési műveletek és tőkeozgások minden korlátozása, ideértve a közvetlen befektetéssel és portfólióbefektetéssel<sup>774</sup> összefüggőket is. Habár e fejezet exp-

ressis verbis nem rendelkezik befektetéssel kapcsolatos nemzetközi megállapodások kötésének lehetőségéről, a Bizottság értelmezése szerint „[a] beruházással kapcsolatos nemzetközi megállapodások [...] érintik a Szerződés tőke- és fizetési műveletekről szóló fejezetében meghatározott közös szabályok hatályát, ami magával vonja, hogy ezen a területen nemzetközi megállapodások megkötése az Unió kizárólagos hatáskörébe tartozik.”<sup>775</sup> A közlemény e része ugyan kifejezetten nem utal a tagállamok beruházásvédelmi megállapodásaival kapcsolatos korábbi ítéletekre, e döntések hatása mégis egyértelműen érezhető, hiszen a Bíróság arra vonatkozó következtetéseit idézi, hogy a vitatott tagállam-harmadik állam BIT-ek akadályozhatják az esetlegesen meghozandó tőkeozgás-korlátozó intézkedések megvalósítását; más szóval [az EUMSZ 3. cikk (2) bekezdésének fordulatával élve]: „a közös szabályokat érintheti[k], vagy azok alkalmazási körét megváltoztathatj[ák].”

Fontos ugyanakkor hangsúlyoznunk, hogy a Bizottság BIT-rendelet szerinti hatásköre – vagyis az, hogy az intézmény engedélyezi a korábbi megállapodások hatályban tartását, illetve folytatja le a konzultációt a tagállamokkal – nem terjed ki az Unió és a tagállamok közötti hatáskörmegosztásból eredő általános (és nem specifikusan az Unió kereskedelempolitikájára vonatkozó) kérdések (például az Unió beleértett külső hatáskörének terjedelme) vizsgálatára. Mindez azt is jelenti, hogy a BIT-rendelet szabályai alapján egy kétoldalú megállapodás hatályban tartásának engedélyezése nem zárja ki, hogy a Bizottság az EUMSZ 258. cikke szerinti kötelezettségzegési eljárást indítson az érintett tagállam ellen alkalmazását, ha úgy találja, hogy e tagállam elmulasztotta a (BIT-rendelet szerinti kötelezettségén túl fennálló) uniós jog szerinti kötelezettségük teljesítését.<sup>776</sup>

A tőkeozgásokkal összefüggésben kell szólnunk az ún. „intra-BIT”, azaz a tagállamok között megkötött beruházásvédelmi megállapodásokról. E megállapodások tartalmilag jelentős mértékben fedik az EUMSZ tőkeozgás szabadságára vonatkozó rendelkezéseit.<sup>777</sup> A Bizottság szerint ugyanis a megállapodások a szerződő felek között kedvezőbb elbánást írhatnak elő, mint ami a tőkeozgásokra vonatkozó uniós előírásokból következik, és éppen ezért negatív kihatással vannak a nem szerződő fél államok piaci helyzetére.<sup>778</sup> A Bizottság mindezekre tekintettel javasolta az érintett államoknak e szerződések fülvizsgálatát,<sup>779</sup> de a tagállamok nagy része nem értett egyet a Bizottsággal; így az intra-BIT-ek tekintetében nem történt lényeges változás.<sup>780</sup>

<sup>775</sup> COM (2010) 343, végleges.

<sup>776</sup> 2012/1219/EU rendelet, (11) preambulumbek.

<sup>777</sup> Eilmansberger (2009) 388. o.

<sup>778</sup> Letter of 13 January 2006 from Director-General Alexander Schaub, EC Internal Market and Services to Ladislav Zelinka, the Czech Deputy Minister of Finance. Az intra-BIT-ek és az uniós jog ütközésének konkrét példáját lásd: *Eastern Sugar v Czech Republic* (Partial award of 27 March 2007, SCC No. 088/2004).

<sup>779</sup> 2007 EFC Report to the Commission and the Council on the Movement of Capital and the Freedom of Payments of 23 November 2007, ECFIN/CEFCPE(2007)REP/55240., 15.pont. Lásd még: Eilmansberger, 388. és 399. o.

<sup>780</sup> Magyarország például szintén hatályban tartotta az összes, más tagállamokkal megkötött megállapodását, ugyanakkor csatlakozását követően már újakat nem kötött.

<sup>772</sup> E folyamat részletes bemutatását és vizsgálatát lásd: Horváth M. Tamás: Fordulat a közszolgáltatásokkal kapcsolatos uniós politikában, in: Horváth M. Tamás (szerk.) (2014): *Külön utak. Közfeladatok megoldásai*. Budapest-Pécs: Dialóg-Campus, 185–202. o.

<sup>773</sup> COM (2010) 343. Egyes esetekben a tárgyalópartner kérése is ösztönzi e választást; Kanada például kifejezetten kérte, hogy a gazdasági és kereskedelmi megállapodásra irányuló tárgyalások a beruházásvédelemre is kiterjedjenek. Szintén a beruházásvédelemre vonatkozó rendelkezésekkel kiegészített megállapodás jött létre Szingapúrral. Kínával ugyanakkor egyelőre az Unió csupán a beruházások kölcsönös védelmére kiterjedő megállapodásban gondolkodik, amely a szabadkereskedelemre – bár Kína kifejezte az erre irányuló szándékát – nem terjedne ki.

<sup>774</sup> Megjegyzendő, hogy ez utóbbira (portfólióbefektetés) viszont már nem terjed ki az Unió EUMSZ 207. cikke szerinti hatásköre.



Jelen fejezetben egy új szakpolitika fejlődésének történetét áttekintve tesztelhetjük az Unió külső tevékenységének alkotmányos sajátosságait. A beruházásvédelmi megállapodások megkötésére vonatkozó hatáskör uniós szintre kerülése tulajdonképpen egyfajta összehangolt választ ad az Unió külső tevékenységének különböző területein – így mindenekelőtt a harmadik országokkal szembeni tőkemozgás-korlátozások, illetve a nemzetközi kereskedelem területén – jelentkező reformigényekre. A nemzetközi beruházásvédelem uniós szinten meghozott új vívmányai így arra is példaként szolgáltak, hogy az Unió konkrét fellépése miként kerül összhangba a Lisszaboni Szerződés által bevezetett integrált célrendszerrel.

## 9. fejezet

### Közlekedés a hatáskörök (légi)folyosóinak útvesztőjében

#### Az Unió és a tagállamok nemzetközi szerződésai a légiközlekedési ágazatban

##### 1. Az Unió közlekedési politikája és a légiközlekedési ágazat

A légi közlekedés szabályozása sajátos területét képezi az Unió és a tagállamok közötti vertikális hatáskörök megosztásának. Különösen igaz ez a megállapítás a nemzetközi szerződéses kapcsolatokra vetítve. Az alábbiakban látni fogjuk, hogy légiközlekedési ágazat – úgy is, mint az Unió belső piacának része – számos olyan specifikummal rendelkezik, amelyekre tekintettel indokoltnak tűnt, hogy az Unió e terület jelentős részén szerződéskötési kompetenciát vegyen át a tagállamoktól; akkor is, ha ezt az alapító szerződésben foglalt felhatalmazás nem irányozta elő kifejezetten. Az alábbiakban e hatáskör-átvétel történetét és következményeit fogjuk röviden bemutatni.

Az Unió közlekedési politikájának végrehajtásáról rendelkező EUMSZ 91. cikke is utal „a közlekedés sajátosságaira” mint a kapcsolódó uniós jogalkotás során figyelembe veendő szempontokra. E sajátosságok közé sorolható különösen, hogy a közlekedési szolgáltatások elválaszthatatlanul kiegészítő tevékenységei más iparágaknak és (jó vagy rossz) működésük kihat a gazdaság egészének a működésére is.<sup>781</sup> A különböző szállítási és közlekedési módok – közút, vasút, repülés, hajózás – egymással is konkurálnak és ez szükségessé teszi a szabályozásuk megfelelő koordinációját. A szabályok megalkotásánál arra is tekintettel kell lenni, hogy egyes szolgáltatókra közszolgáltatói szerep is nehezedik. A közlekedés továbbá – és ez különösen fontos elem az Unió külső tevékenysége és nemzetközi szerződéskötési hatásköre szempontjából – természetéből adódóan nem korlátozható nemzeti határokkal.<sup>782</sup> Emellett a légi közlekedés további jellegzetessége, hogy a repülőgépek sebessége minden más közlekedési eszközt megelőzi és működésüket a felszíni domborzat változatossága sem korlátozza, ezért minél nagyobb távolságot kell megtenni, annál gyorsabbnak és hatékonyabbnak

<sup>781</sup> Lásd például a turizmus ágazatra gyakorolt hatás példáját Marokkóban: Dobruszkes, Frédéric – Mondou, Véronique (2013): Aviation liberalization as a means to promote international tourism – The EU–Morocco case. In: *Journal of Air Transport Management*. Vol. 29. June. 23–34. o.

<sup>782</sup> Iván Gábor (2005): A közös közlekedéspolitika. In: Iván Gábor (2005): A közös közlekedéspolitika. In: Kende Tamás – Szűcs Tamás: *Bevezetés az Európai Unió politikáiba*. Budapest: KJK-KERSZÖV, 27. o.