

Brusel 13. září 2017
(OR. en)

12131/17

FDI 13
WTO 186

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	13. září 2017
Příjemce:	Jeppé TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2017) 493 final
Předmět:	Doporučení pro ROZHODNUTÍ RADY o zmocnění k zahájení jednání o úmluvě o zřízení mnohostranného soudu pro urovnávání sporů z investic

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2017) 493 final.

Příloha: COM(2017) 493 final



V Bruselu dne 13.9.2017
COM(2017) 493 final

Doporučení pro

ROZHODNUTÍ RADY

**o zmocnění k zahájení jednání o úmluvě o zřízení mnohostranného soudu pro
urovnávání sporů z investic**

{SWD(2017) 302 final}

{SWD(2017) 303 final}

DŮVODOVÁ ZPRÁVA

1. SOUVISLOSTI NÁVRHU

• **Odůvodnění a cíle návrhu**

Začleňování mechanismu urovnávání sporů mezi investorem a státem (ISDS) do dohod o obchodu a investicích se v posledních letech stalo předmětem rostoucí veřejné kontroly i pochybností. S tímto mechanismem, který stojí na principech arbitráže, je totiž spojována řada problémů. Patří k nim chybějící nebo nedostatečná legitimnost, konzistentnost a transparentnost ISDS a rovněž chybějící možnost přezkumu.

Unie se tato omezení snaží od roku 2015 odstraňovat institucionalizováním systému pro řešení sporů z investic, a to tak, že do svých dohod o obchodu a investicích začleňuje systém soudů pro investice (ICS). Protože však jde o dvoustranný systém, nedokáže uvedené problémy zcela odstranit. Začlenění systémů soudů pro investice do dohod Unie s sebou navíc nese náklady v podobě administrativní zátěže a dopadů na rozpočet.

Iniciativa týkající se mnohostranného soudu pro investice si klade za cíl zřídit rámec pro řešení mezinárodních sporů z investic¹, který bude stálý, nezávislý a legitimní, který bude předvídatelný z hlediska konzistentnosti judikatury, který umožní odvolání proti rozhodnutím, který bude nákladově efektivní, který bude fungovat transparentně a účinně a který umožní intervence třetích stran (mimo jiné např. zainteresovaných environmentálních nebo odborových organizací). Nezávislost soudu by měly zaručit přísné požadavky na etiku a nestrannost, jmenování rozhodců bez možnosti prodloužení mandátu, zaměstnávání rozhodců na plný pracovní úvazek a nezávislý jmenovací mechanismus.

Iniciativa se bude týkat pouze procesních záležitostí. Věci jako rozhodné právo nebo výkladové normy, včetně zajištění konzistentnosti s dalšími mezinárodními závazky (plynoucími např. z úmluv Mezinárodní organizace práce a OSN), budou řešeny v základních dohodách o investicích, kterými se mnohostranný soud pro investice bude řídit.

Snahou této iniciativy je sladit politiku Unie v oblasti řešení sporů z investic s přístupem Unie v jiných oblastech mezinárodní správy a urovnávání mezinárodních sporů preferujícím mnohostranná řešení. Tato iniciativa není součástí Programu Komise pro účelnost a účinnost právních předpisů (REFIT).

• **Soulad s platnými předpisy v této oblasti politiky**

Koncepční dokument Komise z května 2015 „Investování v době TTIP a dále – cesta k reformě – Posílení práva regulovat a odklon od současného modelu arbitráže ad hoc k investičnímu soudu“² představil dvoukrokový přístup k reformě tradičního systému urovnávání sporů mezi investorem a státem. Prvním krokem bylo zahrnutí institucionalizovaného systému soudů pro řešení sporů z investic do budoucích dohod Unie o obchodu a investicích (tj. systém soudů pro investice). V druhém kroku se Unie měla dopracovat ke zřízení mnohostranného soudu pro investice. Tento mnohostranný soud by měl

¹ Spory plynoucí z dvoustranných dohod o investicích uzavřených mezi členskými státy EU a spory mezi investorem z členského státu a členským státem v rámci Smlouvy o energetické chartě jsou mimo rámec této iniciativy. Tento druh dohod považuje Komise za neslučitelný s právem Unie.

² K dispozici (v angličtině) na adrese http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF.

nahradiť všetky dvoustanné systémy soudů pro investice obsažené v dohodách Unie o obchodu a investicích a umožnit Unii, jejím členským státům a partnerským zemím nahradit ustanovení o urovnávání sporů mezi investorem a státem ve stávajících dohodách o investicích přístupem k mnohostrannému soudu pro investice.

- **Soulad s ostatními politikami Unie**

Toto doporučení je v souladu se sdělením Komise „*Obchod pro všechny*“³ z října 2015, ve kterém je uvedeno, že souběžně s dvoustannými aktivitami bude Komise „*ve spolupráci se svými partnery usilovat o dosažení shody ohledně plně funkčního stálého mezinárodního soudu pro investice*“.

Když Komise dne 12. listopadu 2015 zveřejnila návrh EU na znění ustanovení Transatlantického obchodního a investičního partnerství (TTIP) o ochraně investic a urovnávání sporů z investic, uvedla, že „*začne společně s dalšími zeměmi pracovat na zřízení stálého mezinárodního soudu pro investice. [...] To by vedlo k úplnému nahrazení „starého mechanismu“ urovnávání sporů mezi investorem a státem moderním, efektivním, transparentním a nestranným systémem řešení mezinárodních investičních sporů*“⁴.

Doporučení je v souladu rovněž s diskusním dokumentem Komise z května 2017 o využití potenciálu globalizace⁵, který na tuto iniciativu výslovně odkazuje: „*Protože spory [o zahraniční investice] by již neměli řešit rozhodci v rámci tzv. urovnávání sporů mezi investorem a státem, navrhla Komise zřídit tzv. mnohostranný tribunál pro investice, kterým by vznikl spravedlivý a transparentní mechanismus*“.

A konečně když Rada přijímala rozhodnutí o schválení podpisu dohody CETA, prohlásila, že „*podporuje záměr Evropské komise usilovat o zřízení mnohostranného tribunálu pro investice, který nahradí dvoustanný systém zavedený dohodou CETA, zřízený v souladu s postupem stanoveným v dohodě CETA*“⁶.

2. PRÁVNÍ ZÁKLAD, SUBSIDIARITA A PROPORCIONALITA

- **Právní základ**

Podle čl. 218 odst. 3 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) Komise podává Radě doporučení a Rada přijme rozhodnutí, kterým dá zmocnění k zahájení jednání a jmenuje vyjednaváče Unie. Podle čl. 218 odst. 4 SFEU pak Rada může vyjednaváči vydávat směrnice.

- **Subsidiarita (v případě nevýlučné pravomoci)**

Podle čl. 5 odst. 3 Smlouvy o Evropské unii (SEU) se zásada subsidiarity nepoužije v oblastech výlučné pravomoci EU.

Pokud jde o ochranu investic, má Unie zčásti výlučnou a zčásti sdílenou pravomoc.

³ K dispozici na adrese http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154153.pdf.

⁴ Viz http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6059_en.htm.

⁵ K dispozici na adrese https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_cs.pdf.

⁶ Prohlášení č. 36 vložené do zápisu z jednání Rady při příležitosti jejího přijetí rozhodnutí o schválení podpisu dohody CETA. Brusel, 27. října 2016.

Podle článku 3 SFEU má Unie výlučnou pravomoc v oblasti společné obchodní politiky. Podle článku 207 SFEU jsou součástí společné obchodní politiky Unie přímé zahraniční investice i možnost sjednávat a uzavírat mezinárodní dohody týkající se přímých zahraničních investic.

V posudku 2/15 týkajícím se Dohody o volném obchodu mezi Evropskou unií a Singapurem Soudní dvůr potvrdil, že Unie má na základě článku 207 SFEU výlučnou pravomoc nad hmotněprávními standardy ochrany obvykle zahrnutými v dohodách o investicích v rozsahu, v jakém se tyto standardy vztahují na přímé zahraniční investice⁷. Ve stejném posudku Soudní dvůr také objasnil, že v případě nepřímých investic je pravomoc nad těmito hmotněprávními standardy sdílena Unií a členskými státy.

V tomtéž posudku 2/15 Soudní dvůr dále objasnil, že pravomoc ohledně urovnávání sporů mezi investorem a státem (ve vztahu k jak přímým zahraničním investicím, tak nepřímým investicím) je sdílena Unií a jejími členskými státy v rozsahu, v jakém členské státy musí v určitých sporech jednat jako žalovaná strana.

Unie je společně s členskými státy stranou dohod ustanovujících tradiční urovnávání sporů mezi investorem a státem (Smlouva o energetické chartě, ECT) nebo systém soudů pro investice (Komplexní hospodářská a obchodní dohoda mezi EU a Kanadou, CETA) a ve sporech vzešlých z těchto dohod může být žalovanou stranou. Komise kromě toho vyjednává několik dalších dohod o volném obchodu a samostatných investičních dohod zahrnujících systém soudů pro investice. Předpokládá se přitom, že alespoň v několika sporech vzešlých z těchto dohod se Unie stane žalovanou stranou.

Účast Unie na připravované úmluvě je tudíž nezbytná, aby se do oblasti působnosti úmluvy dostaly spory vzešlé z výše uvedených dohod, ve kterých bude Unie žalovanou stranou.

Stávající dohody zahrnující mechanismus ISDS nebo ICS, jichž je Unie stranou (ECT a CETA), stanoví, že v určitých případech budou stranou žalovanou členské státy. Budoucí dohody zahrnující systém soudů pro investice by pak podobně mohly stanovit, že v určitých sporech budou žalovanou stranou členské státy. Nařízením č. 1219/2012⁸ navíc Unie zmocnila členské státy k tomu, aby uzavřely nebo zachovaly v platnosti téměř 1 400 dvoustranných dohod o investicích, které zahrnují tradiční mechanismus urovnávání sporů mezi investorem a státem. Z těchto důvodů musí mnohostrannou reformu řešení sporů z investic, se kterou počítá tato iniciativa, podpořit vedle Unie také členské státy.

- **Proporcionalita**

Toto doporučení pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání o úmluvě o zřízení mnohostranného soudu pro urovnávání sporů z investic nejde nad rámec toho, co je nutné k dosažení příslušných cílů politiky.

V souladu se zásadou proporcionality byla posouzena všechna vhodná řešení s cílem posoudit pravděpodobnou účinnost takové intervence. Podrobně jsou uvedena ve zprávě o posouzení dopadů.

⁷ Posudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 16. května 2017, C-2/15, EU:C:2017:376, vydaný na základě čl. 218 odst. 11 SFEU o pravomoci Evropské unie uzavřít dohodu o volném obchodu se Singapurem.

⁸ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1219/2012 ze dne 12. prosince 2012, kterým se stanoví přechodná úprava pro dvoustranné dohody o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi (Úř. věst. L 351, 20.12.2012, s. 40).

- **Volba nástroje**

Doporučení Komise pro rozhodnutí Rady o zmocnění k zahájení jednání je v souladu s čl. 218 odst. 3 SFEU, který stanoví, že Komise podává Radě doporučení a Rada přijme rozhodnutí, kterým dá zmocnění k zahájení jednání.

3. VÝSLEDKY HODNOCENÍ *EX POST*, KONZULTACÍ SE ZÚČASTNĚNÝMI STRANAMI A POSOUZENÍ DOPADŮ

- **Hodnocení *ex post* / kontroly účelnosti platných právních předpisů**

Přezkum mechanismu urovnávání sporů mezi investorem a státem se provádí periodicky v kontextu Smlouvy o energetické chartě a Unie a členské státy jako smluvní strany se jej aktivně účastní. Ačkoli prioritou Unie v rámci přezkumu Smlouvy o energetické chartě je nadále modernizace ochrany investic včetně urovnávání sporů, upřednostňovaným směrem reformy urovnávání sporů z investic je mnohostranná reforma, kterou představuje tato iniciativa.

Pokud jde o systém soudů pro investice, jeho hodnocení zatím neproběhlo, neboť byl zaveden teprve nedávno.

- **Konzultace se zúčastněnými stranami**

Komise během posuzování dopadů aktivně spolupracovala se zúčastněnými stranami a provedla komplexní konzultaci.

Od 21. prosince 2016 do 15. března 2017 provedla Komise online veřejnou konzultaci, která byla zahájena na internetových stránkách GR pro obchod a vyvěšena na internetové stránce EU Survey (online nástroj Komise pro veřejné konzultace). Zúčastněné strany byly požádány o odpovědi na otázky, které se týkaly mimo jiné problémů a možných řešení, technických aspektů takových řešení a možných dopadů. Konzultace ukázala celkově širokou podporu mnohostranné reformy urovnávání sporů z investic, jak je popsána v této iniciativě, ačkoli některé otázky, zejména pokud jde o technické aspekty, zůstaly.

Jednotlivé odpovědi na veřejnou konzultaci byly zveřejněny na internetové stránce konzultace. Souhrnná zpráva o online veřejné konzultaci a o dalších činnostech Komise v souvislosti s konzultací se zúčastněnými stranami tvoří přílohu zprávy o posouzení dopadů.

- **Posouzení dopadů**

Bylo provedeno posouzení dopadů mnohostranné reformy urovnávání sporů z investic včetně možného zřízení mnohostranného soudu pro investice. Zpráva o posouzení dopadů a souhrnný přehled, jakož i kladné stanovisko Výboru pro kontrolu regulace jsou přiloženy k tomuto doporučení.

Poněvadž iniciativa týkající se mnohostranného soudu pro investice řeší pouze procesní pravidla (tj. urovnávání sporů), a nikoli hmotněprávní pravidla (která jsou obsažena v základních dohodách o investicích), neočekává se, že bude mít relevantní environmentální či sociální dopady.

- **Účelnost právních předpisů a zjednodušení**

Mnohostranný soud pro investice zmenší administrativní zátěž související s urovnáváním sporů z investic, a to tak, že na všechny spory uplatní centralizovaný soubor procesních pravidel. Investoři bez ohledu na svoji velikost či obrat tak budou mít zajištěn přístup k legitimnímu, nezávislému a efektivnímu systému řešení mezinárodních sporů z investic. Malé a střední podniky, které nedosahují vysokých obrátů, budou moci využít další pomoc. Očekává se, že jednání tohoto soudu budou kratší, a pro investory tudíž oproti tradičnímu, nereformovanému systému méně nákladné. Vyšší předvídatelnost a konzistentnost výkladu hmotněprávních ustanovení o investicích navíc přispěje k menšímu počtu sporů.

- **Základní práva**

V souladu s čl. 21 odst. 1 SEU bude činnost Unie spočívat na zásadách demokracie, právního státu, lidských práv a základních svobod tak, jak se vztahují k této iniciativě, a zejména článku 47 Listiny základních svobod.

Činnost Unie na mnohostranné úrovni nemůže oslabit úroveň ochrany základních práv v Unii. Záměrem mnohostranného soudu pro investice je vytvořit další nápravný mechanismus podle mezinárodního práva pro vymáhání závazků, které státům ukládají mezinárodní dohody. Nejsou jím tedy dotčena stávající práva zahraničních investorů podle domácího práva Unie a zákonů členských států ani nápravné mechanismy pro vymáhání těchto práv podle domácího práva.

4. ROZPOČTOVÉ DŮSLEDKY

V této fázi není možné přesně vyčíslit finanční dopady této iniciativy, neboť klíčové prvky mnohostranného soudu pro investice nebyly dosud na mnohostranné úrovni vyjednány. Předpokládá se, že tato iniciativa bude méně nákladná než alternativa, tedy ponechat systém soudů pro investice ve vyjednaných nebo vyjednávaných dohodách a stávající systém. Na základě předpokladů bylo provedeno několik výpočtů, které jsou uvedeny ve zprávě o posouzení dopadů.

5. OSTATNÍ PRVKY

- **Plány provádění a monitorování, hodnocení a podávání zpráv**

Až bude mnohostranný soud fungovat, bude jej Komise pravidelně monitorovat. Bude také pravidelně provádět audit finančních příspěvků Unie na náklady soudu. Hodnocení fungování mnohostranného soudu pro investice bude provedeno až po době dostatečně dlouhé na to, aby byly k dispozici smysluplné údaje. Zpráva o posouzení dopadů, která je uvedena v příloze, obsahuje další podrobnosti o zamýšleném monitorování a hodnocení.

- **Procedurální hlediska**

Komise vítá skutečnost, že členové Rady Evropské unie se společně se svými parlamenty stále více angažují v rané fázi obchodních jednání v souladu se svou institucionální praxí. Komise členy Rady Evropské unie vyzývá, aby postupovali stejně, také pokud jde o toto

doporučení pro rozhodnutí Rady, a náležitě při tom zohlednili rozhodnutí Rady 2013/488/EU o bezpečnostních pravidlech na ochranu utajovaných informací EU⁹.

Komise zveřejní toto doporučení a jeho přílohu ihned po jeho přijetí.

Komise doporučuje, aby směrnice pro jednání byly zveřejněny ihned po jejich přijetí.

⁹ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:32013D0488>

Doporučení pro

ROZHODNUTÍ RADY

o zmocnění k zahájení jednání o úmluvě o zřízení mnohostranného soudu pro urovnávání sporů z investic

RADA EVROPSKÉ UNIE,

s ohledem na Smlouvu o fungování Evropské unie, a zejména na čl. 218 odst. 3 a 4 této smlouvy,

s ohledem na doporučení Evropské komise,

VZHLEDEM K TOMU, že by měla být zahájena jednání za účelem uzavření úmluvy mezi Evropskou unií a jejími členskými státy a dalšími zainteresovanými zeměmi o zřízení mnohostranného soudu pro urovnávání sporů z investic,

PŘIJALA TOTO ROZHODNUTÍ:

Článek 1

Komise se zmocňuje, aby jménem Unie zahájila jednání o úmluvě o zřízení mnohostranného soudu pro urovnávání sporů z investic.

Článek 2

Jednání proběhnou v souladu se směrnicemi pro jednání uvedenými v příloze tohoto rozhodnutí.

Článek 3

Toto rozhodnutí a jeho přílohy budou zveřejněny ihned po jejich schválení.

Článek 4

Toto rozhodnutí je určeno Komisi.

V Bruselu dne

*Za Radu
předseda / předsedkyně*