



V Bruselu dne 6.4.2020
COM(2020) 134 final

ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU A RADĚ

**o uplatňování nařízení (EU) č. 1219/2012, kterým se stanoví přechodná úprava pro
dvoustranné dohody o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi**

1. Úvod

Po vstupu Lisabonské smlouvy v platnost dne 1. prosince 2009 získala Unie výlučnou pravomoc v oblasti přímých zahraničních investic. Před tímto dnem členské státy během několika desítek let vyjednaly a uzavřely se třetími zeměmi značný počet dvoustranných dohod o investicích, které obsahují ustanovení o ochraně přímých zahraničních investic. I když jsou tyto dohody podle mezinárodního práva veřejného i nadále platné, považovalo se za žádoucí vyjasnit jejich vztah s právem a politikou Unie a poskytnout právní jistotu. Pokládalo se za vhodné zachovat tyto dohody v platnosti, dokud nebudou postupně nahrazeny investičními dohodami Unie. Bylo rovněž třeba stanovit příslušné postupy a podmínky, za nichž by členské státy byly oprávněny uzavírat nové nebo měnit stávající dohody se třetími zeměmi.

V této souvislosti přijaly Evropský parlament a Rada nařízení (EU) č. 1219/2012, kterým se stanoví přechodná úprava pro dvoustranné dohody o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi¹. Nařízení vstoupilo v platnost dne 9. ledna 2013.

Jak stanoví článek 15 nařízení, tato zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě obsahuje popis nařízení a jeho uplatňování v období od 9. ledna 2013 do 31. prosince 2019. V souladu s článkem 15 obsahuje zpráva rovněž přehled oznámení obdržných od členských států a povolení udělených Komisí. Podle čl. 15 odst. 2 se zpráva zabývá také otázkou, zda je třeba i nadále uplatňovat mechanismus povolování stanovený v kapitole III nařízení.

V souladu se svým závazkem zajistit vysokou úroveň transparentnosti obchodní a investiční politiky EU oznámila Komise dne 18. února 2020 záměr zveřejnit všechna prováděcí rozhodnutí Komise o povoleních udělených členským státům s ohledem na dvoustranné dohody o investicích. Tato rozhodnutí jsou zveřejněna na internetových stránkách GR pro obchod. Evropský parlament a Rada byly již dříve pravidelně informovány o povoleních udělených členským státům prostřednictvím zpráv Komise.

2. Popis nařízení

Dohody se zachováním právních účinků

Nařízení vyjasňuje právní status dvoustranných dohod o investicích podepsaných členskými státy *před* vstupem Lisabonské smlouvy v platnost nebo před jejich přistoupením k EU, a to stanovením mechanismu (viz kapitola II, články 2 až 6), jehož prostřednictvím měly členské státy oznámit veškeré dohody, které si přejí zachovat v platnosti (nebo u kterých chtějí získat povolení ke vstupu v platnost). Tento postup je rovněž označován jako „zachování právních účinků“. Nařízení stanoví postup postupného nahrazování dvoustranných dohod o investicích dohodami na úrovni Unie a dále stanoví, že dvoustranné dohody mohou zůstat v platnosti do doby, kdy vstoupí v platnost dohoda mezi Unií a stejnou třetí zemí.

Podmínky pro povolení zahájit jednání a podepsat a uzavřít nové dohody

¹ Úř. věst. L 351, 20.12.2012, s. 40.

Články 7 až 11 stanoví postup a podmínky, za nichž mohou členské státy zahájit jednání se třetí zemí s cílem změnit stávající dvoustrannou dohodu o investicích nebo uzavřít dohodu novou a podepsat a uzavřít takovou dohodu. Článek 12 stanoví opatření, která členským státům umožňují uzavírat nebo zachovávat v platnosti dvoustranné dohody o investicích, jež byly podepsány *po* vstupu Lisabonské smlouvy v platnost a *před* vstupem nařízení v platnost (tj. od 1. prosince 2009 do 9. ledna 2013).

Povolení nelze udělit, pokud se stejnou třetí zemí již jednání o investicích na úrovni EU probíhají, nebo pokud Komise podala doporučení k zahájení jednání (nebo se rozhodla k podání takového doporučení). Další podmínky pro udělení povolení členskému státu k zahájení jednání se třetí zemí ze strany Komise jsou tyto: dohoda je v slučitelná s právem Unie a s rozdělením pravomocí mezi Unii a členské státy; dohoda je v souladu se zásadami a cíli Unie pro vnější činnost a nepředstavuje závažnou překážku pro jednání nebo uzavírání dvoustranných dohod o investicích se třetími zeměmi ze strany Unie.

Komise uděluje rozhodnutí o povolení poradním postupem. Pro zahájení jednání (postup podle článku 9) a pro podpis a uzavření dvoustranných dohod o investicích (postup podle článku 11) ze strany členských států jsou zapotřebí prováděcí rozhodnutí Komise.

Postup členských států na základě dvoustranných dohod o investicích

Článek 13 nařízení jsou vymezeny podmínky spolupráce mezi Komisí a členskými státy v souvislosti s fungováním dvoustranných dohod o investicích, a to i pokud jde o mechanismy řešení sporů. Členské státy musí informovat Komisi a spolupracovat s ní v případě, že obdrží žádost o konzultaci nebo oznámení nároku od investora nebo třetí země na základě dvoustranné dohody o investicích, na niž se nařízení vztahuje, nebo pokud členské státy hodlají zahájit řízení o urovnání sporu se třetí zemí.

3. Uplatňování nařízení

3.1 Dohody se zachováním právních účinků, které byly uzavřeny před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost

Po vstupu nařízení v platnost oznámily členské státy 1 360 dvoustranných dohod o investicích uzavřených před vstupem Lisabonské smlouvy v platnost, které si přály zachovat v platnosti nebo u kterých chtěly získat povolení ke vstupu v platnost. Seznam dvoustranných dohod o investicích se zachováním právních účinků byl zveřejněn v *Úředním věstníku* dne 8. května 2013². Tento seznam je pravidelně aktualizován³.

Z tohoto seznamu vyplývá, že členské státy uzavíraly dvoustranné dohody o investicích během několika desetiletí. Ze seznamu je rovněž zjevné, že počet dohod uzavřených každým členským státem se značně liší: mezi členské státy s největším počtem uzavřených dohod v roce 2013 se řadí Německo (123), Itálie (113), Francie (93), Spojené království (93), Nizozemsko (86), Belgie a Lucembursko (81) a Španělsko (63).

² Úř. věst. C 131. Je třeba uvést, že zveřejněný seznam nezohledňoval přistoupení Chorvatska k EU (které nabylo účinnosti dne 1. července 2013). Výše uvedený údaj o 1 360 dvoustranných dohodách o investicích se zachováním právních účinků je však založen na všech oznámeních podle článku 2 obdržených od členských států (včetně oznámení, které učinilo Chorvatsko po přistoupení).

³ Poslední seznam dvoustranných dohod o investicích byl zveřejněn dne 13. června 2019 (Úř. věst. C 198). Tento seznam bere v úvahu rovněž nové dohody uzavřené od roku 2013, jakož i dohody, jejichž platnost skončila nebo které byly od roku 2013 zrušeny či nebyly obnoveny. Současný údaj činí 1 286 dohod.

Podobně je zřejmé, že zeměpisné rozložení dohod je různorodé a nelze vyvodit žádný obecný vzorec. Rada členských států patří k významným vývozcům kapitálu, a tyto členské státy proto uzavíraly od 60. let minulého století dvoustranné dohody o investicích se třetími zeměmi v mnoha částech světa. Členské státy ve střední a východní Evropě uzavíraly dvoustranné dohody o investicích během období politické a hospodářské transformace v 80. a 90. letech minulého století, zejména se zeměmi OECD (např. s Austrálií, Kanadou, Norskem, Švýcarskem a USA). Mnoho členských států uzavřelo dvoustranné dohody o investicích rovněž s různými zeměmi bývalého Sovětského svazu (včetně Kazachstánu, Ruska a Ukrajiny) a se zeměmi západního Balkánu. Téměř všechny členské státy uzavřely dvoustranné dohody o investicích s Čínou a Koreou. Značný počet dohod byl uzavřen také se zeměmi jižního Středomoří (např. s Alžírskem, Egyptem, Marokem, Tuniskem), Tureckem, řadou latinskoamerických zemí (např. s Argentinou, Chile, Paraguayí a Peru) a některými státy Perského zálivu (Íránem, Kuvajtem, Katar, Spojenými arabskými emiráty a Saúdskou Arábií), jakož i s různými asijskými zeměmi (Indií, Indonésií) a africkými zeměmi (jako je Angola, Nigérie a Jihoafrická republika).

Z důvodu transparentnosti a v souladu s článkem 4 kapitoly II nařízení zveřejňuje Komise každoročně aktualizovaný a konsolidovaný seznam⁴ všech dvoustranných dohod o investicích, které členské státy podepsaly a uzavřely.

3.2 Oznámené žádosti a udělená povolení

Žádosti o povolení k zahájení formálních jednání (článek 9)

V období 2013–2019 Komise:

- obdržela celkem 304 žádostí o povolení k zahájení formálních jednání o nových dvoustranných dohodách o investicích nebo o změnách stávajících dohod,
- udělila 241 povolení, z toho 164 pro nové dohody a 77 pro změny stávajících dohod,
- zamítla šest žádostí z toho důvodu, že se týkaly dohod se třetími zeměmi, se kterými již probíhají jednání o investicích na úrovni EU,
- v průběhu povolovacího postupu členské státy stáhly 22 oznámení.

Ke dni 31. prosince 2019:

- probíhalo 27 povolovacích postupů, neboť Komise členské státy požádala, aby poskytly doplňující informace o dohodách, pro které povolení žádají,
- v souvislosti s osmi žádostmi o povolení probíhal rozhodovací proces.

Žádosti o povolení uzavřít novou dohodu nebo změnit stávající dohodu (článek 11)

V období 2013–2019:

⁴ Během vykazovaného období byly příslušné roční seznamy zveřejněny dne 5. června 2014 (Úř. věst. C 169), 24. dubna 2015 (Úř. věst. C 135), 27. dubna 2016 (Úř. věst. C 149), 11. května 2017 (Úř. věst. C 147) a 27. dubna 2018 (Úř. věst. C 149).

- členské státy oznámily celkem 76 žádostí o povolení podepsat a uzavřít nově sjednanou dohodu nebo změnit stávající dohodu,
- Komise udělila celkem 48 povolení podle článku 11, z toho 24 pro nové dohody a 24 pro změny. V průběhu povolovacího postupu členské státy tři žádosti stáhly.

Ke dni 31. prosince 2019 probíhalo 25 povolovacích postupů, neboť Komise členské státy požádala, aby poskytly doplňující informace o dohodách, pro které povolení žádají.

Žádosti o povolení dohod podepsaných mezi vstupem Lisabonské smlouvy v platnost a vstupem nařízení v platnost (článek 12)

- Členské státy oznámily 62 žádostí o povolení dohod podepsaných mezi 1. prosincem 2009 a 9. lednem 2013, jak je stanoveno v článku 12.
- Komise udělila 33 povolení podle článku 12, z toho 16 pro nové dohody a 17 pro protokoly o změně stávajících dohod.

Ke dni 31. prosince 2019 probíhalo zbývajících 29 povolovacích postupů, neboť členské státy byly požádány, aby poskytly doplňující informace.

Vývoj udělených povolení

Níže uvedená tabulka ukazuje vývoj povolení udělených podle článků 9, 11 a 12 během vykazovaného období 2013–2019:

Povolení udělená podle článků 9, 11 a 12 (2013–2019)								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Článek 9 – povolení k zahájení jednání:								
Nové dohody ⁵	44	49	1	8	49	2	11	164
Změny	28	13	–	5	23	–	8	77
Celkem	72	62	1	13	72	2	19	241
Povolení udělená podle článků 9, 11 a 12 (2013–2019)								
	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Celkem
Článek 11 – povolení uzavřít dohodu:								
Nové dohody	8	5	1	3	3	2	2	24
Změny	7	10	4	–	–	1	2	24

⁵ Novými dohodami jsou „dvoustranné dohody o investicích“.

Celkem	15	15	5	3	3	3	4	48
Článek 12 – povolení:								
Pro nové dohody	15	1	–	–	–	–	–	16
Pro změny	17	–	–	–	–	–	–	17
Celkem	32	1	–	–	–	–	–	33
Celkový počet povolení podle článků 9, 11 a 12								322

Jak je uvedeno v tabulce, v prvních dvou letech uplatňování nařízení 2013 a 2014 byl počet obdržených žádostí o povolení a udělených povolení vysoký, zejména pokud jde o zahájení nových jednání (článek 9). V roce 2015 však bylo uděleno jen velmi málo povolení. Toto období se časově shodovalo s politickými diskusemi EU a vývojem v oblasti reformovaného přístupu k investiční politice. Většina povolovacích postupů byla během tohoto období pozastavena. Počet žádostí o povolení v následujících letech znovu vzrostl, ačkoli v roce 2018 došlo opět k významnému poklesu. Poměrně vysoký počet povolení v letech 2017 a 2019 je částečně zapříčiněn tím, že některé členské státy žádají o povolení k zahájení několika jednání s různými třetími zeměmi⁶.

Je třeba zdůraznit, že 48 povolení k podpisu a *uzavření* dohody o investicích podle článku 11 (jedná se o 24 nových dohod a 24 změn stávajících dohod) během sedmi let uplatňování nařízení, je relativně malý počet. Většina jednání, která byla podle nařízení povolena, tedy ve skutečnosti nebyla ještě uzavřena. Z číselných údajů vyplývá, že postupy jednání a uzavírání jednání o investicích jsou zdoluhavé: dosud bylo na základě nařízení podepsáno 40 dalších dvoustranných dohod o investicích (z toho 16 v rámci zvláštního postupu podle článku 12).

Většina žádostí o povolení podle tohoto nařízení pocházela z České republiky, Maďarska, Itálie, Litvy, Malty, Portugalska, Rumunska, Slovenské republiky a Španělska. Pokud jde o třetí země, jichž se týká 442 oznámení obdržených s ohledem na nové dvoustranné dohody o investicích podle článků 9, 11 a 12, obrázek je smíšený a nelze extrapolovat žádné konkrétní zeměpisné trendy⁷. Mezi třetí země, v případech kterých podaly členské státy nejvíce žádostí, patří mimo jiné Írán, Kazachstán, Nigérie, Saúdská Arábie, Katar a Spojené arabské emiráty.

Aby byla zajištěna soudržnost dvoustranných dohod o investicích a investiční politiky EU, musí povolené dvoustranné dohody o investicích nebo změny stávajících dohod zahrnovat klíčové prvky a normy reformovaného přístupu EU. V této souvislosti je důležité poznamenat, že během sedmiletého období uplatňování nařízení prošla politika EU v oblasti ochrany investic významnou reformou a vývojem. V roce 2015 předložila Komise v návaznosti na diskusi o Transatlantickém obchodním a investičním partnerství (TTIP) reformovanou normu pro všechna následná jednání o ochraně investic v EU.

⁶ Španělsko pro 22 změn a Slovenská republika pro 34 dvoustranných dohod o investicích v roce 2017, Nizozemsko pro 8 změn a dvě dvoustranné dohody o investicích v roce 2019.

⁷ Pokud jde o všechny žádosti o povolení obdržené podle článků 9, 11 a 12, třetí země obdržely nejvýše pět žádostí o jednání ze strany členských států.

Od té doby podnikla EU iniciativy jak na dvoustranné, tak na mnohostranné úrovni k reformě systému urovnávání sporů mezi investorem a státem. Ve svých dvoustranných dohodách o investicích se třetími zeměmi nahradila EU tradiční *ad hoc* arbitráž mezi investory a státy zavedením trvalejšího modelu řešení sporů inspirovaného stávajícími mezinárodními soudy, tj. systémem soudů pro investice. Soudy pro investice se skládají z rozhodců, kteří jsou stranami dohody jmenováni na dobu určitou a podléhají nejvyšším standardům odborné způsobilosti, nezávislosti a nestrannosti. Řízení v rámci systému soudů pro investice rovněž podléhají vysokým požadavkům na transparentnost, včetně zveřejňování dokumentů týkajících se soudních sporů a možného zásahu třetích stran.

Je však třeba uvést, že systémy soudů pro investice zřízené na základě dohod EU mají být přechodné a budou nahrazeny vícestranným mechanismem pro řešení sporů v oblasti investic, jakmile tento mechanismus vstoupí v platnost. EU v současné době na mnohostranné úrovni prosazuje v rámci Komise OSN pro mezinárodní obchodní právo („UNCITRAL“)⁸ projekt týkající se zřízení mnohostranného soudu pro investice, který by se vztahoval na budoucí i stávající dvoustranné dohody o investicích, včetně platných dohod mezi členskými státy EU a třetími zeměmi.

Prozatím se v rozhodnutích Komise, kterými se schvaluje uzavření nových dvoustranných dohod o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi, co nejvíce odráží reformovaný přístup EU k ochraně investic a řešení investičních sporů. Ve vztahu k normám ochrany investic to zahrnuje: potvrzení práva na regulaci; jasné vymezení normy spravedlivého a rovného zacházení; jasnou definici přímého a nepřímého vyvlastnění, zákaz zvyšování investic prostřednictvím snížení nebo zmírnění domácích právních předpisů nebo norem v oblasti životního prostředí nebo práce či v důsledku neúčinného prosazování těchto právních předpisů a norem a odkaz na lidská práva a udržitelný rozvoj a prosazování mezinárodně uznávaných norem sociální odpovědnosti podniků, jako jsou pokyny OECD pro nadnárodní společnosti a obecné zásady OSN v oblasti podnikání a lidských práv.

Řešení sporů v oblasti investic zahrnuje: kodex chování členů tribunálu; pravidla transparentnosti; závazky týkající se předložení sporů budoucímu mnohostrannému soudu pro investice a ustanovení o rozhodném právu, které zajišťuje zachování autonomie právního řádu EU. S ohledem na sledovaný cíl, kterým je nahrazení ustanovení ve dvoustranných dohodách členských států o řešení sporů mezi investorem a státem mnohostranným soudem pro investice, a s ohledem na možné dopady zřizování samostatných systémů soudů pro investice ve všech dvoustranných dohodách o investicích uzavřených členskými státy na zdroje Komise prozatím od členských států EU nevyžaduje, aby ve svých dvoustranných dohodách o investicích zaváděly systémy soudů pro investice. Cíl týkající se zřízení mnohostranného soudu pro investice je sledován spíše prostřednictvím jednání členských států se smluvními partnery ohledně závazků využívat v budoucnu mnohostranný soud pro investice.

Členské státy musí rovněž zajistit, aby nové nebo revidované dvoustranné dohody o investicích byly slučitelné s právem EU (čl. 9 odst. 2) a aby žádné ustanovení nebránilo členským státům v plnění jejich povinností vyplývajících z jejich členství v Evropské unii⁹. Komise doporučuje, aby byla za tímto účelem začleněna doložka o tzv. „organizaci regionální hospodářské integrace“.

⁸ https://uncitral.un.org/en/working_groups/3/investor-state

⁹ Dvoustranné dohody o investicích mezi členskými státy a zeměmi, které jsou kandidáty na přistoupení k EU, jsou povoleny pod podmínkou, že v případě přistoupení budou okamžitě ukončeny. Na základě rozsudku ve věci Achmea (C-284/16).

Podle článku 13 nařízení má Komise možnost zasáhnout v případech, kdy členské státy jednají jako respondenti. Pokud jde o spory, které byly členskými státy oznámeny podle článku 13, Komise dosud zasáhla nebo se snažila zasáhnout ve třech případech: v jednom týkajícím se otázek státní podpory, v jednom týkajícím se jednotného mechanismu EU pro řešení krizí a dalším týkajícím se provádění rámce energetické politiky EU členským státem. Vzhledem k vazbám těchto případů na zavedené politiky EU je cílem zásahů Komise vyjasnit právní rámec a postupy EU v souvislosti se skutkovou podstatou sporů. V jiném případě zmocnila Komise členský stát, aby zahájil řízení o urovnání sporu se třetí zemí, ačkoli dotyčný členský stát tuto věc nakonec dále neřešil.

4. Posouzení potřeby dalšího uplatňování kapitoly III nařízení

Obecný cíl nařízení, kterým je stanovit nezbytná přechodná opatření pro dvoustranné dohody o investicích uzavřené členskými státy do doby, než budou postupně nahrazeny dohodami o investicích na úrovni Unie, je i nadále relevantní.

Od vstupu nařízení v platnost uzavřela Unie jednání o čtyřech dohodách o ochraně investic, tj. s Kanadou, Mexikem, Singapurem a Vietnamem. Žádná ustanovení o ochraně investic dosud nevstoupila v platnost¹⁰. Po vstupu v platnost tyto čtyři dohody nahradí celkem 57 dohod o investicích uzavřených členskými státy. V současné době probíhají na úrovni EU jednání o investicích s řadou třetích zemí, jako je Čína, Chile, Indonésie, Japonsko a Tunisko¹¹.

Vzhledem k požadavkům členských států na uzavření nových nebo změnu stávajících dohod o investicích a vzhledem k tomu, že nahrazení dohodami EU o investicích bude nějakou dobu trvat, je třeba pokračovat v uplatňování přechodných opatření stanovených v nařízení (EU) č. 1219/2012. To potvrzuje i skutečnost, že během vykazovaného období dostávala Komise od členských států neustále, byť s určitými výkyvy, žádosti týkající se dvoustranných dohod o investicích. Některé členské státy předložily značný počet žádostí podle kapitoly III a zeměpisná rozmanitost s ohledem na dotčené třetí země naznačuje, že dvoustranné dohody o investicích jsou považovány za užitečný nástroj členských států, pokud jde o prosazování hospodářských příležitostí a konkrétních zájmů a priorit v případě omezeného zájmu Unie.

Při pohledu do budoucna je povzbudivé, že řada členských států¹² již provedla přezkum svých vzorových znění dvoustranných dohod o investicích, nebo je přezkoumává za účelem nahrazení starších dvoustranných dohod o investicích novými dohodami, které odrážejí modernizované normy v souladu s reformovanou investiční politikou EU. V této souvislosti poskytuje kapitola III nařízení nejen nezbytné nástroje pro formální povolení takovýchto dvoustranných iniciativ na základě kritérií, která odrážejí nejnovější normy investiční politiky EU, nýbrž také umožňuje mechanismy k zajištění politického dialogu mezi Komisí a členskými státy.

Důležité je, že kapitola III může být považována za účinný nástroj, který členským státům umožní po celém světě prosazovat reformovaný přístup EU k investiční politice a příslušné

¹⁰ Komplexní hospodářská a obchodní dohoda a dohoda o ochraně investic se Singapurem jsou dosud ratifikovány členskými státy. Evropský parlament vyslovil dne 12. února 2020 souhlas s dohodou o ochraně investic mezi EU a Vietnamem a dohoda je dosud předmětem ratifikace členskými státy. Znění modernizované dohody o přidružení mezi EU a Mexikem je téměř dokončeno.

¹¹ Úplný seznam viz: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/118238.htm>

¹² Nizozemsko například přijalo v roce 2019 nové vzorové znění dvoustranné dohody o investicích jako základ pro opětovné jednání o starých dohodách. Několik dalších členských států v současné době pracuje na podobných iniciativách.

nory. Členské státy mají možnost vystupovat jako zastánci modernizovaných norem EU v regionech, kde neexistuje dohoda na úrovni Unie. Komise nadále členské státy vybízí, aby modernizovaly své starší dohody tak, aby byl zajištěn celkový soulad s přístupem EU. Jelikož členské státy do svých nových nebo pozměněných dvoustranných dohod o investicích rovněž začleňují ustanovení k zajištění uplatňování budoucího mnohostranného mechanismu řešení sporů v rámci těchto dohod, představují tyto dohody a aktivní podpora mnohostranného soudu pro investice v rámci jednání UNCITRAL užitečný prostředek k prosazování uplatňování takového nového mnohostranného mechanismu, jakmile vstoupí v platnost.

V této souvislosti doporučuje Komise pokračovat v uplatňování kapitoly III nařízení.
