



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 13.9.2017 r.
SWD(2017) 303 final

DOKUMENT ROBOCZY SŁUŻB KOMISJI

STRESZCZENIE OCENY SKUTKÓW

Towarzyszący dokumentowi:

Zalecenie dotyczące decyzji Rady

**upoważniającej do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Konwencji ustanawiającej
wielostronny trybunał rozstrzygania sporów inwestycyjnych**

{ COM(2017) 493 final }
{ SWD(2017) 302 final }

Streszczenie oceny skutków
Ocena skutków w odniesieniu do zalecenia dotyczącego upoważnienia do rozpoczęcia negocjacji w sprawie Konwencji ustanawiającej wielostronny trybunał rozstrzygania sporów inwestycyjnych
A. Zasadność działań
Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak? Na czym polega problem?
W ostatnich latach kwestia uwzględniania mechanizmów rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem (Investor-State Dispute Settlement – ISDS) w umowach handlowych i inwestycyjnych stała się przedmiotem zwiększonej kontroli publicznej i jest coraz częściej publicznie kwestionowana. Ustalono, że ograniczona legalność, spójność i przejrzystość lub ich brak, a także brak możliwości kontroli to problemy wynikające z doraźnego systemu rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem opartego na zasadach arbitrażu. W celu zaradzenia tym ograniczeniom podejście UE od 2015 r. polegało na zinstytucjonalizowaniu systemu rozstrzygania sporów inwestycyjnych w unijnych umowach handlowych i inwestycyjnych poprzez uwzględnienie w nich systemu sądów ds. inwestycji (Investment Court System – ICS). Jednakże system sądów ds. inwestycji ze względu na swój dwustronny charakter nie jest w stanie w pełni zaradzić wszystkim wyżej wymienionym problemom. Ponadto im więcej systemów sądów ds. inwestycji uwzględnia się w umowach UE, tym bardziej skomplikowane staje się zarządzanie przez Komisję i tym bardziej kosztowne jest to dla budżetu UE, który ponosi część kosztów operacyjnych tych systemów.
Jaki jest cel inicjatywy?
Inicjatywa ma na celu ustanowienie ram rozstrzygania sporów inwestycyjnych, które to ramy mają charakter stały, niezależny i zgodny z prawem, są przewidywalne w zakresie tworzenia spójnego orzecznictwa, umożliwiają odwołanie się od decyzji, są racjonalne pod względem kosztów, przejrzyste i skuteczne. Inicjatywa ma na celu dostosowanie unijnej polityki w zakresie rozstrzygania sporów inwestycyjnych do globalnego podejścia UE stosowanego w innych dziedzinach międzynarodowego zarządzania i rozstrzygania sporów międzynarodowych, polegającego na preferowaniu rozwiązań wielostronnych.
Na czym polega wartość dodana podjęcia działań na poziomie UE?
Wielostronna reforma systemu rozstrzygania sporów inwestycyjnych nie mogłaby zostać przeprowadzona na szczeblu państw członkowskich, ponieważ nie byłaby w stanie objąć wszystkich istniejących umów inwestycyjnych i pominęłaby umowy inwestycyjne zawarte przez UE. Państwa członkowskie nie posiadają kompetencji we wszystkich kwestiach, które obejmowałaby inicjatywa, i w których wyłączną kompetencję ma UE lub dzieli ją z państwami członkowskimi.
B. Rozwiązania
Jakie warianty legislacyjne i nielegislacyjne rozważono? Czy wskazano preferowany wariant? Jak uzasadniono ten wybór lub jego brak?
Wariant 1 (scenariusz odniesienia) oznacza, że UE będzie nadal negocjowała systemy sądów ds. inwestycji w swoich dwustronnych umowach inwestycyjnych, natomiast mechanizmy ISDS byłyby stosowane do czasu wygaśnięcia umów, w których je uwzględniono. Wariant 2 przewiduje, że UE i państwa członkowskie renegocjują swoje dwustronne umowy inwestycyjne i Traktat karty energetycznej (TKE), aby dostosować zawarte tam postanowienia dotyczące rozstrzygania sporów do systemu sądów ds. inwestycji. W ramach wariantu 3 zasady arbitrażowe dotyczące rozstrzygania sporów między inwestorem a państwem zostałyby zreformowane poprzez dostosowanie ich do zasad systemu sądów ds. inwestycji. Wariant 4 zakłada utworzenie stałego wielostronnego sądu apelacyjnego. Wariant 5 przewiduje utworzenie stałego wielostronnego trybunału inwestycyjnego. Zgodnie z preferowaną strukturą tego trybunału składałby się on z sądu pierwszej instancji i sądu apelacyjnego, w którego skład wchodziłaby pewna liczba sędziów ustalona w zależności od nakładu pracy. Byliby oni mianowani na czas określony i musieliby posiadać wysokie kwalifikacje i spełniać wysokie wymogi etyczne. Byliby oni mianowani przez niezależny organ i rozpatrywaliby sprawy przydzielane losowo. Odwołanie do sądu apelacyjnego byłoby możliwe w przypadkach oczywistych błędów w ocenie okoliczności faktycznych, a także w przypadkach błędów proceduralnych i istotnych błędów w stosowaniu prawa. Sąd miałby wsparcie sekretariatu, a państwa mogłyby stawiać się umawiającymi się stronami na zasadzie przystąpienia do tego systemu. Należy rozważyć ewentualne wsparcie dla MŚP i krajów rozwijających się. Koszty powinny być dzielone według poziomu rozwoju umawiających się stron; nie należy również wykluczać możliwości pobierania opłat od użytkowników. Wariant 6 przewiduje negocjowanie wielostronnych przepisów prawa materialnego dotyczących ochrony

inwestycji stanowiących szersze ramy dla negocjowania wielostronnych postanowień dotyczących rozstrzygania sporów. Wariant 7 zakłada ulepszenie mechanizmów ISDS w dwustronnych umowach inwestycyjnych UE i w Traktacie karty energetycznej. W ramach wariantu 8 mechanizmy ISDS byłyby stopniowo wycofywane, a decyzje w sporach między inwestorami zagranicznymi a państwami przyjmującymi byłyby podejmowane przez sądy krajowe państwa przyjmującego.
Jak kształtuje się poparcie dla poszczególnych wariantów? Sektor organizacji nienastawionych na zysk w dużej mierze popiera zasady leżące u podstaw wariantu przewidującego ustanowienie stałego wielostronnego trybunału inwestycyjnego, w szczególności zasady stałości, niezależności i oddzielenia sędziów od stron sporu. Grupy przedsiębiorców dostrzegają potencjał tkwiący w tym wariantcie, obawiają się jednak, że ten nowy system mianowania sędziów może doprowadzić do utraty cennej wiedzy eksperckiej oraz że możliwość wniesienia odwołania może przedłużać postępowania. Środowiska akademickie i praktycy zasadniczo popierają reformę obecnego systemu, tak by był on zgodny z zasadami krajowych i międzynarodowych systemów sądowych.
C. Skutki wdrożenia preferowanego wariantu
Jakie korzyści przyniesie wdrożenie preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Utworzenie wielostronnego mechanizmu rozstrzygania sporów inwestycyjnych z zastosowaniem preferowanych podwariantów wzmocniłoby legitymację do rozstrzygania sporów inwestycyjnych poprzez oddzielenie sędziów od stron sporu i zagwarantowanie ich niezależności. Usprawniłoby to postępowania, co przyniosłoby oszczędności inwestorom i państwom. Stały charakter trybunału przyczyniłby się do zwiększenia przewidywalności orzecznictwa, co przyczyniłoby się również do szybszego przyjmowania decyzji, a przede wszystkim do unikania sporów. Instancja odwoławcza przyczyniałaby się do zwiększenia poprawności prawnej i propagowania spójności. Wielostronny trybunał inwestycyjny rozpatrywałby na szczeblu globalnym kwestie podnoszone w ramach mechanizmów ISDS, które są jedynie rozpatrywane przez system sądów ds. inwestycji na szczeblu dwustronnym. Trybunał propagowałby solidną współpracę wielostronną i dobre globalne zarządzanie, gdyż dążyłby on do włączenia wszystkich zainteresowanych państw i zapewniałby, by poziom rozwoju danego państwa nie był przeszkodą w skutecznym korzystaniu z trybunału. Uprościłby on proces kształtowania polityki UE, gdyż stopniowo zastępowałby dwustronne systemy sądów ds. inwestycji uwzględnione w umowach UE oraz mechanizmy ISDS uwzględnione w umowach inwestycyjnych państw członkowskich.
Jakie są koszty wdrożenia preferowanego wariantu lub – jeśli go nie wskazano – głównych wariantów? Roczne skutki budżetowe funkcjonowania wielostronnego trybunału inwestycyjnego wraz z jego preferowaną strukturą szacuje się na około 5,4 mln EUR dla UE i państw członkowskich. Szacunki te obejmują wynagrodzenie 14 stałych sędziów (9 w pierwszej instancji i 5 w instancji odwoławczej) oraz 42 członków personelu (3 członków personelu na sędziego), co uznaje się za rozsądną liczbę na początek. Założenia te oparte są na innych międzynarodowych trybunałach i sądach i kluczu podziału łącznych kosztów między 45 umawiających się stron (w tym UE i jej 28 państw członkowskich oraz 16 państw trzecich) z uwzględnieniem ich poziomu rozwoju (według systemu kwot MFV). Rzeczywiste koszty będą zależały między innymi od liczby sędziów, wielkości sekretariatu i liczby umawiających się stron; na obecnym etapie nie jest możliwe dokładne ustalenie tych parametrów. Ponadto parametry te prawdopodobnie będą zmieniać się z czasem, co doprowadzi do zmian wysokości kosztów. Niniejsza inicjatywa dotycząca wielostronnego trybunału inwestycyjnego odnosi się jedynie do zasad proceduralnych (tj. rozstrzygania sporów), a nie do przepisów prawa materialnego (które są uwzględnione w odnośnych umowach inwestycyjnych), zatem nie będzie dodatkowych podstaw do wnoszenia spraw, tak więc skutki finansowe związane z wypłatą odszkodowań uznaje się za nieistotne.
Jakie będą skutki dla przedsiębiorstw, MŚP i mikroprzedsiębiorstw? Preferowany wariant zapewni inwestorom dostęp do zgodnego z prawem, niezależnego i skutecznego systemu rozstrzygania sporów, bez względu na wielkość lub obroty ich przedsiębiorstw. Postępowania przed trybunałem powinny być krótsze, a zatem mniej kosztowne dla inwestorów, zważywszy że nie trzeba będzie poświęcać czasu na wyznaczanie sędziów, a spory będą bardziej ukierunkowane ze względu na większą przewidywalność i spójność interpretacji istotnych postanowień dotyczących inwestycji. MŚP będą mogły korzystać z dodatkowego wsparcia ze względu na ich mniejsze obroty.
Czy przewiduje się znaczące skutki dla budżetów i administracji krajowych?

W oparciu o przedstawione powyżej założenia szacuje się, że koszty funkcjonowania trybunału dla budżetów państw członkowskich będą wynosić około 2,7 mln EUR rocznie. Będzie to mniej niż wynoszą koszty w ramach scenariusza odniesienia dla budżetu UE i budżetów państw członkowskich (według szacunków około 9 mln EUR).

Czy wystąpią inne znaczące skutki?

Wielostronny trybunał inwestycyjny zmniejszyłby obciążenie administracyjne poprzez scentralizowanie wszystkich sporów w ramach jednego zbioru przepisów proceduralnych. Jako że niniejsza inicjatywa dotycząca wielostronnego trybunału inwestycyjnego odnosi się jedynie do zasad proceduralnych, a nie do przepisów prawa materialnego, nie przewiduje się, by wynikały z jej jakiegokolwiek istotne skutki środowiskowe lub społeczne. Przewiduje się nieznaczne skutki społeczne w odniesieniu do możliwości zawodowych dla środowiska sędziów w kontekście objęcia stanowiska sędziego w trybunale. To samo dotyczy możliwości zawodowych potencjalnych pracowników sekretariatu trybunału.

D. Działania następce

Kiedy nastąpi przegląd przyjętej polityki?

Komisja będzie regularnie co roku monitorować działalność wielostronnego trybunału po tym, jak rozpocznie on funkcjonowanie. Będzie ona również regularnie kontrolować korzystanie z wkładu finansowego UE w koszty funkcjonowania trybunału. Ocena funkcjonowania wielostronnego trybunału inwestycyjnego zostanie przeprowadzona, kiedy będzie on już funkcjonował przez wystarczająco długi okres zapewniający dostępność istotnych danych.