

Брюксел, 6.4.2020 г.
COM(2020) 134 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА
относно прилагането на Регламент (ЕС) № 1219/2012 за установяване на преходни
разпоредби за двустранните инвестиционни споразумения между държавите
членки и трети държави

1. Въведение

След влизане в сила на Договора от Лисабон на 1 декември 2009 г. Съюзът придоби изключителна компетентност в областта на преките чуждестранни инвестиции. Преди тази дата в продължение на няколко десетилетия държавите членки бяха договорили и сключили значителен брой двустранни инвестиционни споразумения, обхващащи разпоредби за защита на инвестициите по отношение на преките чуждестранни инвестиции с трети държави. Макар че тези споразумения останаха валидни съгласно международното публично право, беше счетено за желателно да се поясни тяхната връзка с правото и политиката на Съюза и да се осигури правна сигурност. Беше счетено за подходящо тези споразумения да се запазят в сила до постепенната им замяна с инвестиционни споразумения на Съюза. Беше необходимо и да се приемат съответните процедури и условия, при които държавите членки да бъдат оправомощени да сключват нови или изменят съществуващи споразумения с трети държави.

На този фон Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) № 1219/2012 за установяване на преходни разпоредби за двустранните инвестиционни споразумения между държавите членки и трети държави¹. Регламентът влезе в сила на 9 януари 2013 г.

Както е предвидено в член 15 от регламента, настоящият доклад на Комисията до Европейския парламент и Съвета съдържа описание на регламента и неговото прилагане в периода от 9 януари 2013 г. до 31 декември 2019 г. В съответствие с член 15 докладът представя също и преглед на получените уведомления от държавите членки и на разрешенията, дадени от Комисията. Съгласно член 15, параграф 2 в доклада се разглежда също въпросът дали е необходимо по-нататъшното прилагане на механизма за даване на разрешения, изложен в глава III от регламента.

В съответствие с ангажимента си да гарантира високо ниво на прозрачност на търговската и инвестиционната политика на ЕС на 18 февруари 2020 г. Комисията обяви своето намерение от този момент нататък да публикува всички решения за изпълнение на Комисията относно разрешенията, дадени на държавите членки, за двустранни инвестиционни споразумения. Решенията се публикуват на уебсайта на ГД „Търговия“. В преходни периоди Европейският парламент и Съветът вече редовно са получавали информация, чрез докладване от Комисията, относно разрешенията, дадени на държавите членки.

2. Описание на регламента

„Наследени“ споразумения

В регламента се изяснява правният статут на двустранните инвестиционни споразумения, подписани от държавите членки *преди* влизането в сила на Договора от Лисабон или преди датата им на присъединяване към ЕС, като се предвижда механизъм (вж. глава II, членове 2—6), чрез който държавите членки да направят уведомления за всички споразумения, които желаят да останат в сила (или да разрешат да влязат в сила). Този процес се нарича също „наследяване“. В регламента се разглежда процесът на постепенно заместване на двустранните инвестиционни споразумения със споразумения на равнището на Съюза и допълнително се посочва, че двустранните

¹ ОВ L 351, 20.12.2012 г., стр. 40.

споразумения могат да останат в сила до влизането в сила на споразумение между Съюза и същата трета държава.

Условия за разрешаване на договарянето, подписването и сключването на нови споразумения

В членове 7—11 са изложени процедурите и условията, при които на държавите членки може да се разрешава да започват преговори с трета държава, за да изменят съществуващо двустранно инвестиционно споразумение или за да сключат ново, както и за да подписват и сключват такова споразумение. В член 12 са изложени условията за даване на разрешение на държавите членки за сключване или оставяне в сила на двустранните инвестиционни споразумения, подписани *след* влизането в сила на Договора от Лисабон и *преди* влизането в сила на регламента (т.е. между 1 декември 2009 г. и 9 януари 2013 г.).

Разрешение не може да бъде дадено, ако вече са в ход инвестиционни преговори на равнището на ЕС със същата трета държава или ако Комисията е представила (или е решила да представи) препоръка за започване на такива преговори. Други условия, при които Комисията дава разрешение на държава членка за започване на преговори с трета държава, са: споразумението е съвместимо с правото на Съюза и разпределението на компетентностите между Съюза и държавите членки; споразумението е в съответствие с принципите и целите на Съюза за външни действия и не представлява сериозна пречка за преговорите или сключването от Съюза на двустранни инвестиционни споразумения с трети държави.

Комисията взема своите решения относно даването на разрешение в съответствие с процедурата по консултиране. Решенията за изпълнение на Комисията са необходими както за започване на преговорите (процедура по член 9), така и за подписването и сключването на двустранни инвестиционни споразумения (процедура по член 11) от държавите членки.

Поведение на държавите членки по отношение на двустранните инвестиционни споразумения

В член 13 от регламента са предвидени разпоредби за сътрудничество между Комисията и държавите членки във връзка с действието на двустранните инвестиционни споразумения, включително във връзка с техните механизми за уреждане на спорове. Държавите членки са задължени да уведомяват Комисията и да сътрудничат с нея, в случай че получат искане за консултация или уведомление за иск от инвеститор или трета държава съгласно двустранно инвестиционно споразумение, обхванато от регламента, или ако държавите членки възнамеряват да започнат производство за уреждане на спорове срещу трета държава.

3. Прилагане на регламента

3.1 „Наследени“ споразумения от периода преди Договора от Лисабон

След влизането в сила на регламента държавите членки направиха уведомления за 1360 двустранни инвестиционни споразумения от периода преди Договора от Лисабон, които желаят да оставят или да разрешат да влязат в сила. Списъкът с наследените двустранни инвестиционни споразумения е публикуван в *Официален вестник* на 8 май 2013 г.² Този списък се поддържа актуален чрез редовни публикации³.

Този списък показва, че държавите членки са сключвали двустранни инвестиционни споразумения от няколко десетилетия. От списъка е видно и това, че броят на споразуменията, сключени от всяка държава членка, значително варира: през 2013 г. държавите членки с най-голям брой сключени споразумения са били Германия (123), Италия (113), Франция (93), Обединеното кралство (93), Нидерландия (86), Белгия и Люксембург (81) и Испания (63).

По сходен начин географското разпределение на споразуменията е разнообразно и не може да се определи общ модел. Няколко държавни членки са основни износители на капитали и поради това са сключвали двустранни инвестиционни споразумения с трети държави в няколко части на света от 60-те години на XX век насам. Държавите членки в Централна и Източна Европа са сключвали двустранни инвестиционни споразумения в периода на политически и икономически преход през 80-те и 90-те години на XX век, по-специално с държави от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) (напр. Австралия, Канада, Норвегия, Швейцария и САЩ). Много държави членки също са сключили двустранни инвестиционни споразумения с различни държави от бившия Съветски съюз (включително Казахстан, Русия и Украйна), както и с държави от Западните Балкани. Почти всички държави членки са сключили двустранни инвестиционни споразумения с Китай и Корея. Значителен брой споразумения са сключени и с държавите от Южното Средиземноморие (напр. Алжир, Египет, Мароко, Тунис), Турция, няколко държави от Латинска Америка (напр. Аржентина, Чили, Парагвай и Перу) и няколко държави от Персийския залив (Иран, Кувейт, Катар, Обединени арабски емирства и Саудитска Арабия), както и различни азиатски (Индия, Индонезия) и африкански държави (като например Ангола, Нигерия и Южна Африка).

От съображения за прозрачност и в съответствие с член 4 от глава II на регламента Комисията ежегодно публикува актуализиран и консолидиран списък⁴ на всички двустранни инвестиционни споразумения, подписани и сключени от държавите членки.

3.2 Уведомления за искания и дадени разрешения

Искания за разрешение за започване на официални преговори (член 9)

² ОВ С 131. Следва да се отбележи, че в публикувания списък все още не е било взето под внимание присъединяването на Хърватия към ЕС (влязло в сила на 1 юли 2013 г.). Горепосоченият брой 1360 наследени двустранни инвестиционни споразумения обаче се основава на всички уведомления по член 2, получени от държавите членки (включително уведомленията от Хърватия, внесени след присъединяването ѝ).

³ Най-скорошният списък с двустранни инвестиционни споразумения е публикуван на 13 юни 2019 г. (ОВ С 198). В него са отчетени и новите споразумения, сключени от 2013 г. насам, както и споразуменията, чийто срок е изтекъл, които са прекратени или не са подновявани от 2013 г. насам. Текущият брой е 1286 споразумения.

⁴ През периода на докладване съответните годишни списъци бяха публикувани на 5 юни 2014 г. (ОВ С 169), 24 април 2015 г. (ОВ С 135), 27 април 2016 г. (ОВ С 149), 11 май 2017 г. (ОВ С 147) и 27 април 2018 г. (ОВ С 149).

В периода от 2013 г. до 2019 г. Комисията:

- е получила общо 304 искания за разрешение за започването на официални преговори по нови двустранни инвестиционни споразумения или изменения на съществуващи споразумения;
- е дала 241 разрешения, 164 от които са били за нови споразумения, а 77 — за изменения на съществуващи споразумения;
- е отхвърлила шест искания на основание, че се отнасят за споразумения с трети държави, които вече са обхванати от инвестиционни преговори на равнището на ЕС;
- По време на процедурата за даване на разрешение държавите членки са оттеглили 22 уведомления.

Към 31 декември 2019 г.:

- е имало 27 висящи процедури за даване на разрешение, тъй като Комисията е поискала от държавите членки да предоставят допълнителна информация относно споразуменията, за които са поискали разрешение;
- е бил в ход процес на вземане на решение във връзка с осем искания за разрешение.

Искания за разрешение за сключване на ново споразумение или за изменение (член 11)

В периода от 2013 г. до 2019 г.:

- държавите членки са направили уведомления за 76 искания за разрешение за подписването и сключването на новодоговорено споразумение или изменение на съществуващо споразумение;
- Комисията е дала общо 48 разрешения по член 11, 24 от които са били за нови споразумения и 24 за изменения. По време на процедурата за даване на разрешение държавите членки са оттеглили три искания.

Към 31 декември 2019 г. е имало 25 висящи процедури за даване на разрешение, тъй като Комисията е поискала от държавите членки да предоставят допълнителна информация относно споразуменията, за които са поискали разрешение.

Искания за разрешение на споразумения, подписани между влизането в сила на Договора от Лисабон и влизането в сила на регламента (член 12)

- Държавите членки са подали уведомления за 62 искания за разрешение на споразумения, подписани между 1 декември 2009 г. и 9 януари 2013 г., както е предвидено в член 12.

- Комисията е дала 33 разрешения по член 12, 16 от които са били за нови споразумения, а 17 — за протоколи за изменение на съществуващи споразумения.

Към 31 декември 2019 г. са били висящи оставащите 29 процедури за даване на разрешение, тъй като от държавите членки е поискано да предоставят допълнителна информация.

Развитие на дадените разрешения

В таблицата по-долу е показано развитието на дадените разрешения по членове 9, 11 и 12 в периода на докладване 2013—2019 г.:

Разрешения, дадени съгласно членове 9, 11 и 12 (2013—2019 г.)								
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Общо
Член 9 — Разрешения за <u>водене на преговори</u>:								
Нови ДИС ⁵	44	49	1	8	49	2	11	164
Изменения	28	13	-	5	23	-	8	77
Общо	72	62	1	13	72	2	19	241
Разрешения, дадени съгласно членове 9, 11 и 12 (2013—2019 г.)								
	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	Общо
Член 11 — Разрешения за <u>сключване</u>:								
Нови ДИС	8	5	1	3	3	2	2	24
Изменения	7	10	4	-	-	1	2	24
Общо	15	15	5	3	3	3	4	48
Член 12 — Разрешения:								
За нови ДИС	15	1	-	-	-	-	-	16
За изменения	17	-	-	-	-	-	-	17
Общо	32	1	-	-	-	-	-	33
Общ брой на разрешенията по членове 9, 11 и								322

⁵ ДИС означава „двустранни инвестиционни споразумения“.

12								
----	--	--	--	--	--	--	--	--

Както е видно от таблицата, през първите две години от прилагането на регламента, 2013 г. и 2014 г., е имало голям брой искания за разрешение и дадени разрешения — по-специално за започване на нови преговори (член 9). През 2015 г. обаче разрешенията са били много малко. Този период съвпада с обсъжданията и развитията на политиката в ЕС във връзка с реформиран подход спрямо инвестиционната политика. През този период повечето процедури за даване на разрешение са отложени. През следващите години броят на исканията за разрешения отново се е увеличил, въпреки че през 2018 г. отново е имало значителен спад. Сравнително големият брой разрешения през 2017 г. и 2019 г. отчасти се дължи на това, че някои държави членки са искали разрешения за започване на множество преговори с различни трети държави.⁶

Струва си да се подчертае сравнително малкият брой, 48, разрешения за подписване и *сключване* на инвестиционни споразумения по член 11 (съответно 24 нови споразумения и 24 изменения на съществуващи споразумения) през седемте години на прилагане на регламента. Затова и повечето разрешени по линия на регламента преговори всъщност все още не са приключили. Данните предполагат, че воденето и приключването на инвестиционни преговори са продължителни процеси: досега по линия на регламента са подписани 40 допълнителни двустранни инвестиционни споразумения (16 от които по специалната процедура по член 12).

Повечето от исканията за разрешение по линия на регламента са от Чешката република, Унгария, Италия, Литва, Малта, Португалия, Румъния, Словашката република и Испания. Що се отнася до обхванатите трети държави от 442-те получени уведомления за нови двустранни инвестиционни споразумения по членове 9, 11 и 12, картината е смесена и не могат да се изведат специфични географски тенденции.⁷ Третите държави с най-голям брой уведомления за искания от държави членки включват, *inter alia*, Иран, Казахстан, Нигерия, Саудитска Арабия, Катар и Обединените арабски емирства.

За да се гарантира съгласуваност между двустранните инвестиционни споразумения и инвестиционната политика на ЕС, разрешените двустранни инвестиционни споразумения или измененията на съществуващи споразумения трябва да включват ключовите елементи и стандартите на реформирания подход на ЕС. В този контекст е важно да се отбележи, че през седемгодишния период на прилагане на регламента инвестиционната политика на ЕС е претърпяла съществена реформа и развитие. През 2015 г., след дебата относно Трансатлантическото партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) Комисията представи своя реформиран стандарт за всички последващи преговори на ЕС за защита на инвестициите.

Оттогава ЕС е предприел инициативи и на двустранно, и на многостранно равнище за реформа на системата за уреждане на спорове между инвеститор и държавата. В своите двустранни инвестиционни споразумения с трети държави ЕС замени традиционния *ad hoc* арбитраж между инвеститорите и държавите с по-постоянен модел на уреждане на

⁶ Испания за 22 изменения и Словашката република за 34 двустранни инвестиционни споразумения през 2017 г., Нидерландия за 8 изменения и две двустранни инвестиционни споразумения през 2019 г.

⁷ Като се разгледат всички искания за разрешение, получени по членове 9, 11 и 12, трети държави са получавали най-много пет искания за започване на преговори от държави членки.

спорове, вдъхновен от съществуващите международни съдилища, т.е. инвестиционната съдебна система („ИСС“). В състава на съдилищата от ИСС влизат съдии, които са назначени за фиксиран срок от страните по споразумението и са предмет на най-високите стандарти на компетентност, независимост и безпристрастност. Производствата в рамките на ИСС също така са предмет на високи изисквания за прозрачност, включително за публикуване на документите от съдебното дело, и трябва да дават възможност за намеса от трети страни.

Следва да се отбележи обаче, че инвестиционните съдебни системи, създадени в рамките на споразумения на ЕС, имат за цел да бъдат преходни и да бъдат заменени от многостранен механизъм за уреждане на инвестиционни спорове след влизането в сила на такъв механизъм. Действително, понастоящем ЕС изпълнява на многостранно равнище в рамките на Комисията на ООН по международно търговско право („УНСИТРАЛ“)⁸ проект за създаване на Многостранен инвестиционен съд, който да бъде приложим за бъдещи и съществуващи двустранни инвестиционни споразумения, включително такива, които са в сила между държави — членки на ЕС, и трети държави.

За момента реформираният подход на ЕС за защита на инвестициите и за уреждане на инвестиционни спорове е отразен, доколкото е възможно, в решенията на Комисията за разрешаване на сключването на нови двустранни инвестиционни споразумения на държавите членки с трети държави. Във връзка със стандартите на защита на инвестициите той включва: потвърждаване на правото на регулиране; ясно обозначаване на стандарта за справедливо и безпристрастно третиране; ясно дефиниране на пряко и непряко отчуждаване; забрана за стимулиране на инвестициите посредством занижаване или смекчаване на националното екологично или трудово законодателство или съответните стандарти, или посредством неефективно прилагане на това законодателство и тези стандарти; както и позоваване на правата на човека и устойчивото развитие и насърчаване на международно признатите стандарти за корпоративната социална отговорност, като например Насоките на ОИСР за многонационалните предприятия и Ръководните принципи на ООН за бизнеса и правата на човека.

Що се отнася до уреждането на инвестиционни спорове, той включва: кодекс на поведение за членовете на съда; правила относно прозрачността; ангажименти за отнасянето на спорове пред бъдещ многостранен инвестиционен съд; и разпоредби относно приложимото право, които гарантират запазване на автономността на правния ред на ЕС. С оглед на заложената цел да се заменят разпоредбите на държавите членки за двустранно уреждане на спорове между инвеститор и държава с многостранен инвестиционен съд и като се имат предвид потенциалните отражения върху ресурсите, свързани със създаването на отделни инвестиционни съдебни системи във всички двустранни инвестиционни споразумения на държавите членки, засега Комисията не е отправяла към държавите — членки на ЕС, искане да създадат такива системи в своите двустранни инвестиционни споразумения. Вместо това целта за създаване на многостранен инвестиционен съд се преследва чрез ангажиментите на държавите членки по отношение на преговорите с техните партньори по споразуменията в бъдеще да използват многостранния инвестиционен съд.

Освен това държавите членки трябва да гарантират, че новите или преразгледаните двустранни инвестиционни споразумения са съвместими с правото на ЕС (член 9,

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

параграф 2) и че никоя от разпоредбите не възпрепятства държавите членки от това да изпълняват своите задължения, произтичащи от членството им в Европейския съюз.⁹ Комисията препоръчва за тази цел да се включи така наречената клауза за „организация за регионална икономическа интеграция“.

Съгласно член 13 от регламента Комисията има възможност да се намесва в случаите, в които държавите членки изпълняват ролята на ответници. Сред споровете, за които държавите членки са дали уведомление по член 13, досега Комисията се е намесвала или се е опитвала да се намеси в три случая: един относно въпроси, свързани с държавната помощ, друг относно единния механизъм на ЕС за реструктуриране и трети относно прилагането от държава членка на рамката на ЕС за политиката в областта на енергетиката. Като се имат предвид връзките на тези случаи с установените политики на ЕС, целта на намесите на Комисията е да се изясни правната рамка и процедурите на ЕС във връзка с фактите по споровете. В друг случай Комисията е разрешила на държава членка да започне производство за уреждане на спор срещу трета държава, въпреки че в крайна сметка държавата членка е прекратила случая.

4. Преглед на нуждата от продължаване на прилагането на глава III от регламента

Продължава да важи цялостната цел на регламента да се въведат необходимите преходни разпоредби за двустранни инвестиционни споразумения от държавите членки до момента на постепенната им замяна с инвестиционни споразумения на равнището на Съюза.

От момента на влизане в сила на регламента Съюзът е приключил преговорите по четири споразумения за защита на инвестициите — с Канада, Мексико, Сингапур и Виетнам. Никоя от разпоредбите за защита на инвестициите все още не е влязла в сила¹⁰. При влизането в сила тези четири споразумения ще заменят общо 57 инвестиционни споразумения, сключени от държавите членки. Понастоящем се водят инвестиционни преговори на равнището на ЕС с някои трети държави, като например Китай, Чили, Индонезия, Япония и Тунис.¹¹

Като се има предвид желанието на държавите членки да сключват нови или да изменят съществуващи инвестиционни споразумения и фактът, че замяната с инвестиционни споразумения с ЕС ще отнеме известно време, е необходимо да се продължи действието на преходните разпоредби, предвидени в Регламент (ЕС) № 1219/2012. Това се потвърждава от факта, че по време на периода на докладване Комисията е получавала постоянен — макар и с някои колебания — поток от искания от държави членки за двустранни инвестиционни споразумения. Някои държави членки са подали значителен брой искания по глава III, а географското многообразие в мрежата от трети

⁹ ДИС между държавите членки и държавите, които са кандидати за присъединяване към ЕС, са разрешени, при условие че ще бъдат прекратени незабавно в случай на евентуално присъединяване. Това следва от решението по дело *Achmea* (C-284/16).

¹⁰ Всеобхватното икономическо и търговско споразумение между Канада и ЕС (ВИТС) и Споразумението със Сингапур за защита на инвестициите все още са в процес на ратификация от държавите членки. На 12 февруари 2020 г. Европейският парламент даде съгласието си за Споразумението между ЕС и Виетнам за защита на инвестициите, което все още предстои да бъде ратифицирано от държавите членки. Скоро ще бъде завършен текстът на осъвремененото Споразумение за асоцииране между ЕС и Мексико.

¹¹ За пълния списък вж.: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/html/118238.htm>

държави предполага, че двустранните инвестиционни споразумения се считат за полезен инструмент, с който държавите членки преследват икономически възможности и конкретни интереси и приоритети в случаите, когато от страна на Съюза интересът е ограничен.

Погледнато в перспектива, окуражаващ е фактът, че няколко държави членки¹² или вече са преразгледали, или са в процес на преразглеждане на своите примерни текстове на двустранни инвестиционни споразумения с цел замяна на по-старите двустранни инвестиционни споразумения с нови, които отразяват модернизираните стандарти в съответствие с реформираната инвестиционна политика на ЕС. В този контекст глава III от регламента не само предвижда необходимите инструменти за даване на официално разрешение за такива двустранни инициативи въз основа на критериите, които отразяват най-новите стандарти на инвестиционната политика на ЕС, но и дава възможност за механизми за гарантиране на политически диалог между Комисията и държавите членки.

Важното е, че глава III може да се счита за ефективен инструмент за насърчаване в световен план на реформирания подход и стандарти на ЕС към инвестиционната политика. Държавите членки имат възможността да популяризират осъвременените стандарти на ЕС в регионите, в които няма споразумение с ЕС. Комисията продължава да насърчава държавите членки да осъвременяват по-старите си споразумения, за да гарантират цялостна съгласуваност с подхода на ЕС. Като се има предвид, че държавите членки включват в своите нови или изменени двустранни споразумения и разпоредби, които гарантират прилагането на бъдещ многостранен механизъм за уреждане на спорове към споровете по такива споразумения, тези споразумения и активната подкрепа на държавите членки за многостранния инвестиционен съд в дискусиите на УНСИТРАЛ са и полезно средство за насърчаване на прилагането на новия многостранен механизъм след влизането му в сила.

На този фон Комисията препоръчва да се продължи прилагането на глава III от регламента.

¹² Нидерландия например прие през 2019 г. нов примерен текст на двустранно инвестиционно споразумение като основа за предоговаряне на старите си споразумения. В момента няколко други държави членки работят по сходни инициативи.