

**BG**

**BG**

**BG**



ЕВРОПЕЙСКА КОМИСИЯ

Брюксел, 7.7.2010  
COM(2010)343 окончателен

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,  
ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА  
НА РЕГИОНИТЕ**

**Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции**

# СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ

## Към цялостна европейска политика в областта на международните инвестиции

Политиката в областта на инвестициите се явява като нова граница за общата търговска политика. Лисабонският договор предвижда Съюзът да участва в постепенното премахване на ограниченията пред преките чуждестранни инвестиции. По силата на Договора на Съюза се предоставя изключителната компетенция в тази област<sup>1</sup>. В настоящото съобщение са разгледани начините, по които Съюзът може да разработи международна инвестиционна политика, която повишава конкурентоспособността на ЕС, и по този начин да допринесе за постигане на заложените в Стратегията Европа 2020 г. цели за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж<sup>2</sup>. В него са разгледани основните насоки на бъдещата инвестиционна политика на ЕС, както и главните параметри на незабавни действия в тази област.

Успоредно с настоящото съобщение Комисията прие и предложение за регламент, с който да бъдат одобрени преходните разпоредби относно инвестиционните споразумения между държавите-членки и трети държави<sup>3</sup>. Целта на предложението е да осигури правна сигурност както на ЕС, така и на чуждестранните инвеститори, упражняващи дейност съгласно тези споразумения. Предложеният регламент и настоящото съобщение са само първите стъпки в разработването на европейска политика в областта на международните инвестиции, което ще бъде постепенен и целенасочен процес и ще отрази реакциите във връзка с настоящото съобщение.

### 1. ОПРЕДЕЛЕНИЕ, ВЪЗДЕЙСТВИЕ И АКТУАЛНИ ТЕНДЕНЦИИ

Обикновено се смята, че преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ) включват всяка чуждестранна инвестиция, която има за цел да изгради трайни и преки връзки с предприятието, на което се предоставя капитал, за да извърши определена стопанска дейност<sup>4</sup>. Когато инвестициите са под формата на дялово участие, това предполага, че

---

<sup>1</sup> В член 206 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда, че посредством установяването на митнически съюз в съответствие с членове 28 – 32, Съюзът допринася, в съответствие с общия интерес, за хармоничното развитие на световната търговия, за постепенното премахване на ограниченията пред международния обмен и преките чуждестранни инвестиции, както и за намаляването на митническите и други бариери. Съгласно член 207 преките чуждестранни инвестиции са една от областите, попадащи в общата търговска политика на Съюза. В съответствие с член 3, параграф 1 от ДФЕС общата търговска политика е област на изключителна компетенция.

<sup>2</sup> Съобщение на Комисията „Европа 2020 г.: стратегия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж“ — COM(2010) 2020, 3.3.2010 г.

<sup>3</sup> Предложение на Комисията за Регламент на Европейския парламент и на Съвета за одобряване на преходни разпоредби за двустранни инвестиционни споразумения между държавите-членки и трети държави.

<sup>4</sup> Понятието „пряка инвестиция“ се появява в Главата за движение на капитали и плащания на Договора за ЕО, както и в членове 63—66 от ДФЕС. В този смисъл Европейският съд ги тълкува в съответствие с номенклатурата към Директива 88/361/ЕИО от 24 юни 1988 година за прилагане на член 67 от Договора (ОВ L 178, 8.7.1988 г., стр. 5-18), която от своя страна е широко базирана на общоприетите определения на МВФ и ОИСР. Вж. напр. Решение на Съда (голям състав) от 12 декември 2006 г, *Test Claimants in the FII Group Litigation срещу Commissioners of Inland Revenue*,

дяловете позволяват на акционера да участва ефективно в управлението на това дружество или в неговия контрол<sup>5</sup>; за разлика от чуждестранните инвестиции, при които инвеститорът не възнамерява да влияе върху управлението и контрола на предприятието. Такива инвестиции, които често са с по-краткосрочен и понякога със спекулативен характер, се наричат общо „портфейлни инвестиции“<sup>6</sup>.

В резултат на глобализацията се наблюдава драматично нарастване на движението на капитали, включително по-специално на ПЧИ. През 2007 г. — годината преди инвестициите да бъдат повлияни от глобалното икономическо и финансово сътресение — потоците от ЧПИ, които са едновременно причина за глобализацията и резултат от нея, достигнаха рекорден размер от почти 1 500 млрд<sup>7</sup>.

ПЧИ представляват важен източник за нарастване на производителността и играят съществена роля в създаването на работни места и организирането на стопанска дейност у нас и в чужбина. Посредством ПЧИ дружествата изграждат глобални вериги за доставки, които са част от модерната международна икономика. Иновациите в транспорта и информационните технологии улесниха от своя страна търговията и глобализацията на предприятията извън ограниченията на големите корпорации. Днес инвестициите и търговията са взаимозависими и взаимодопълващи се. Около половината от световната търговия се извършва между свързани лица на мултинационални предприятия, които търгуват с междинни стоки и услуги.

Въпреки че взаимовръзката между ПЧИ и икономическия растеж и благосъстояние е сложна, в крайна сметка както привлечените инвестиции, така и инвестициите в трети държави оказват положително въздействие върху растежа и заетостта във и извън ЕС, включително в развиващите се страни. По отношение на ЕС инвестициите в трети държави оказват положително и съществено въздействие върху конкурентоспособността на европейските предприятия, по-специално под формата на по-висока производителност. Преглед на текущото състояние на изследванията в областта на ПЧИ и заетостта показва, че, обратно на изразяваното понякога схващане, досега не е било отчетено инвестициите в трети държави да са довели до измерим

---

*Дело C-446/04. Сборник на съдебната практика страница I-11753, пара. 181. Вж. също напр. Решение на Съда (четвърти състав) от 24 май 2007 г., Winfried L. Holböck срещу Finanzamt Salzburg-Land, Дело C-157/05. Сборник на съдебната практика, страница I-04051, пара 34; 23 октомври 2007 г., Commission/Germany, Дело C-112/05, Сборник на съдебната практика страница, страница I-8995, пара. 18; 18 декември 2007 г., Skatterverket v A, Дело C-101/05, пара. 46; 20 май 2008 г., Orange European Smallcap Fund, Дело C-194/06, пара. 100; 14 февруари 2008 г., Commission/Spain, Дело C-274/06, пара. 18; и 26 март 2009 г., Commission/Italy, Дело C-326/07, пара. 35.*

<sup>5</sup> Вж. напр. Решение на Съда (голям състав) от 12 декември 2006 г, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, Дело C-446/04. Сборник на съдебната практика страница I-11753, пара. 182. от 24 май 2007 г., *Holböck*, Дело C-157/05, Сборник на съдебната практика, страница I-4051, пара. 35; 23 октомври 2007 г., *Commission/Germany*, Дело C-112/05, Сборник на съдебната практика страница, страница I-8995, пара. 18; 20 май 2008 г., *Orange European Smallcap Fund*, Дело C-194/06, пара. 101; и 26 март 2009 г., *Commission/Italy*, Дело C-326/07, пара. 35.

<sup>6</sup> Съдът на Европейския съюз определи понятието „портфейлна инвестиция“ като „придобиване на дялове на капиталовия пазар, единствено с цел финансова инвестиция, без намерение за упражняване на влияние в управлението или контрол върху предприятието.“ Вж: Решение от 26 септември 2008 г., *Commission/Netherlands, Дела C-282/4 и C-283/04*, Сборник на съдебната практика, стр. I-9141, пара 19.

<sup>7</sup> Световен доклад за инвестициите за 2009 г. от Конференция на ООН за търговия и развитие (УНКТАД).

отрицателен ефект върху съвкупната заетост<sup>8</sup>. При все това, въпреки че съвкупният баланс е положителен, възможно е разбира се, в определени отрасли, на географска и/или индивидуална основа да възникнат отрицателни въздействия. И обратно, общите ползи от привлечените в ЕС ПЧИ са добре установени, по-специално по отношение на ролята на чуждестранните инвестиции за създаването на работни места, за оптимизирано разпределяне на ресурсите, за придобиване на технологии и умения, за повишаване на конкуренцията и насърчаване на търговията. Това е и причината, поради която държавите-членки, подобно на други държави в целия свят, полагат значителни усилия за привличане на чуждестранни инвестиции.

Днес ЕС заема челно място, както в привличането, така и в износа на чуждестранни инвестиции. Като „пазарен лидер“ ЕС се възползва от своята отвореност към света, включително в областта на инвестициите.

Докато делът и потоците на ПЧИ днес са силно концентрирани сред индустриализираните страни, нововъзникващите икономики стават все по-активни като инвеститори и като обекти за инвестиции, включително чрез държавно спонсорирани инвестиции като държавни инвестиционни фондове, които не само притежават повече активи, но имат и по-диверсифицирани инвестиционни политики в сравнение с миналото<sup>9</sup>. Тази тенденция си пролича ясно по време на сегашния период на сътресения в световната икономика, когато инвестициите в и от нововъзникващите икономики нараснаха или намаляха в по-малка степен спрямо потоците между индустриализираните държави. Като цяло това доведе до увеличаване на относителния дял на нововъзникващите икономики в глобалните потоци на ПЧИ — както по отношение на привлечените инвестиции, така и на инвестициите, направени в трети държави. Затова ЕС не може да си позволи да изостава в глобалното съревнование за привличане и насърчаване на инвестициите от и към всички части на света.

## **2. ИНВЕСТИЦИИТЕ КАТО НОВА ГРАНИЦА ЗА ОБЩАТА ТЪРГОВСКА ПОЛИТИКА**

Решенията за инвестиране са свързани основно с пазарни съображения, т.е. очакваната печалба от инвестициите. Затова тези решения са силно повлияни от икономическата, политическата и правната среда на дадена икономика. Инвеститорите процъфтяват в стабилна, сигурна и предсказуема среда. Общата международна инвестиционна политика не е единственият определящ фактор за потоците от привлечени и изнесени ПЧИ. Тя обаче има основната задача да създаде сигурност у инвеститорите, че те упражняват дейност в отворена, справедливо и правилно регулирана стопанска среда, както в рамките на приемащата държава, така и извън нейните граници. В този смисъл отвореността към инвестициите трябва да продължава да бъде крайъгълният камък при определяне на нашата политика. ЕС ще продължи да предлага отворена среда за инвестициите и добри условия за чуждестранните инвеститори, като приветства тяхното участие в европейската икономика и общество като цяло. Същевременно чрез постепенното премахване на ограниченията пред инвестициите ЕС трябва да гарантира, че европейските инвеститори в чужбина се ползват със същата равнопоставеност, която осигурява еднакви и оптимални условия за инвестиции. Следователно е необходим по-

---

<sup>8</sup> Въздействие на ЧПИ на ЕС в трети държави, 2010 г., Copenhagen Economics.

<sup>9</sup> Комисията определи подхода си по отношение на държавните инвестиционни фондове през 2008 г. Вж. COM(2008) 115, 27.2.2008 г.

амбициозен подход, за да се гарантира, че инвестиционните отношения на ЕС с трети партньори представляват „двупосочна улица“. Вече разполагаме с важни изграждащи елементи и проучвания — включително чрез голямата по обем аналитична работа на международни организации като ОИСР и УНКТАД — които ще залегнат в основата на общата международна инвестиционна политика.

#### *а) Съставните части на инвестиционната политика*

През последните 50 години най-явната проява на политиката на държавите-членки в областта на инвестициите е броят на т.нар. двустранни инвестиционни споразумения (ДИС), сключени с трети държави. За първи път в света през 1959 г. Германия сключи ДИС, като много страни, включително всички държави-членки с изключение на една, последваха примера ѝ<sup>10</sup>. Днес държавите-членки със своите общо около 1200 споразумения за различни видове инвестиции държат около половината от инвестиционните споразумения, действащи понастоящем в целия свят<sup>11</sup>. Преглед на ДИС, сключени между държавите-членки, се съдържа в приложението към настоящото съобщение.

Чрез ДИС държавите-членки имаха за цел и получиха от трети страни конкретни гаранции относно третирането на техните инвеститори и инвестиции от тези трети страни, например задължение да не се прилага неравноправно или дискриминационно третиране или гаранция за бързо, адекватно и ефективно компенсиране в случай на отчуждаване. Тези гаранции за защита на инвестициите са важен елемент от изграждането на доверие в правната сигурност, необходима за вземането на разумни инвестиционни решения. Поради това подобни споразумения за защита на инвестициите се разглеждат като ефективен начин за насърчаване и привличане на инвестиции, по-специално в държави, за които се смята, че местните институции и икономически политики сами по себе си не са достатъчни да предоставят такива гаранции.

Не всички държави-членки обаче са сключили подобни споразумения и не всички споразумения предвиждат еднакво високи стандарти. Това води до неравнопоставеност на дружествата на ЕС, които инвестират в чужбина, в зависимост от това дали са предмет или не на такива ДИС в качеството си на „граждани“ на някоя от държавите-членки.

Друга характерна особеност на споразуменията на държавите-членки е, че те се отнасят до третирането на инвеститорите, само след като последните се установят на територията на третата държава. Това означава, че сключените от държавите-членки ДИС не предвиждат специфични обвързващи задължения за трети държави относно условията за достъп до техния пазар на инвестиции от предприятия на държавите-членки, или обратно. Постепенно Европейският съюз започна да запълва празнотата по отношение на „достъп до пазара“ и „приемане“ чрез многостранни и двустранни

---

<sup>10</sup> Двустранно инвестиционно споразумение между Германия и Ислямска Република Пакистан през 1959 г. Ирландия е единствената държава-членка на ЕС, която няма двустранни инвестиционни споразумения с трета държава.

<sup>11</sup> Световен доклад за инвестициите за 2009 г. от Конференция на ООН за търговия и развитие (УНКТАД), стр. 32. УНКТАД докладва за около 2676 ДИС, но в това число са включени ДИС между държави-членки на ЕС. Тази категория споразумения не е предмет на настоящото съобщение.

споразумения на равнището на ЕС, с които се уреждат достъпът до инвестиционния пазар и либерализацията на инвестициите. В резултат на това се подобриха условията за пазарен достъп за всички европейски инвеститори, по-специално чрез гарантиране на недискриминационно третиране на инвеститорите при навлизане на пазара на трета държава<sup>12</sup>.

#### **б) Към обща международна инвестиционна политика**

Необходима е цялостна обща международна инвестиционна политика, за да се отговори по-добре на нуждите на инвеститорите от етапа на планирането до етапа на реализиране на печалба, т.е. преди и след етапа на допускане до пазара. По този начин нашата търговска политика ще има за цел да интегрира либерализацията на инвестициите и защитата на инвеститорите. Направените изследвания потвърждават, че съществени инвестиционни разпоредби, които са част от общи търговски споразумения, влияят по-силно на търговията и потоците от ПЧИ или че съчетаването на съществени инвестиционни правила и разпоредби, които водят до либерализация на други сектори от икономиката, заедно оказват по-силно влияние на търговията и инвестициите<sup>13</sup>.

В интерес на международната инвестиционна политика, насочена към подпомагане на конкурентоспособността на европейските предприятия, е сътрудничеството и преговорите да се извършват на равнището на Съюза<sup>14</sup>. За да се постигне по-висока ефективност, гаранциите от трети държави относно условията за осъществяване на инвестиции следва да бъдат под формата на обвързващи ангажименти по силата на международното право. Затова инвестиционните преговори с трети държави, в основата на които ще залегнат обемът и съдържанието на повече от 1 100 действащи ДИС, ще позволят на ЕС да разшири, по-добре да определи и да защити конкурентната ниша, която съществува за инвеститорите от ЕС. В дългосрочен план ние трябва да постигнем ситуация, при която инвеститорите от ЕС и от трети държави няма да е необходимо да разчитат на ДИС, сключени от една или друга държава-членка, за да получават ефективна защита на своите инвестиции.

Инвестиционната политика често се допълва от усилията на държавите-членки и на поднационалните структури за насърчаване на инвестициите. Подобно на насърчаването на търговията или износа органите се конкурират да насърчават инвестициите, които привличат на своя територия и изнасят в трети държави. Обикновено в своите усилия те използват различни инструменти, вариращи от създаване на стимули за инвестиране до схеми за подпомагане. Въпреки че Съюзът

---

<sup>12</sup> На многостранно равнище Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС) предоставя рамка за поемането на ангажименти за доставка на услуги чрез търговско присъствие (определено като „трети вид“ в член 1 на ГАТС). На двустранно равнище Съветът приключи преговорите с Корея за Споразумение за свободна търговия, което включва разпоредби относно достъпа на инвеститори и предприятия до пазара.

<sup>13</sup> ОИСР (2006 г.), Анализ на икономическото въздействие на инвестиционните разпоредби в регионалните споразумения за търговия, Работен документ на ОИСР за търговската политика, № 36, 11.7.2006 г.

<sup>14</sup> Следва да се отбележи, че съгласно член 207, параграф 2 отДФЕС, Съюзът разполага с изключителната компетенция за самостоятелни законодателни действия относно ПЧИ, както и по отношение на други области на общата търговска политика, като регламентиране на вноса и износа.

носи отговорността за насърчаване на европейския модел и за привличане на чуждестранните инвеститори към единния пазар<sup>15</sup>, на практика е нереалистично и неразумно да се изместват усилията на държавите-членки за насърчаване на инвестициите, когато те са в синхрон с общата търговска политика и с правото на ЕС.

### **3. ДНЕВЕН РЕД ЗА ИНВЕСТИЦИОННИТЕ ПРЕГОВОРИ НА ЕС**

Подобно на всички сфери от изработване на европейската политика и тук акцентът на действието на Съюза трябва да бъде в постигането на по-добри резултати като Съюз в сравнение с резултатите, които са постигнати или могат да бъдат постигнати от държавите-членки поотделно. Затова бъдещите действия на Съюза в тази област трябва да бъдат вдъхновени и водени от най-добрите съществуващи стандарти, за да осигури равнопоставено третиране от най-високо качество на всички инвеститори от ЕС.

Не би било обаче нито практически приложимо, нито необходимо налагането на един универсален модел за инвестиционни споразумения с трети държави. При всички преговори Съюзът ще трябва да отчита конкретните обстоятелства. Интересите на заинтересованите лица, както и равнището на развитие на нашите партньори ще са сред факторите, предопределящи стандартите, които Съюзът налага в хода на конкретни инвестиционни преговори. По същия начин следва да се вземе предвид и естеството на съществуващите споразумения на държавите-членки с дадена трета държава. Въпреки че наскоро сключените от държавите-членки ДИС имат като цяло еднаква структура и съдържание, съществуват някои различия. Тези различия могат да предопределят целите, които се преследват в хода на конкретни преговори.

Комисията представя следните общи принципи и параметри за бъдещите инвестиционни споразумения. Те трябва да бъдат разработени и формулирани в специфични за всяка страна препоръки за водене на преговори, които Комисията ще представи след настоящото съобщение.

#### ***а) Критерии за селекция на държави-партньори***

Понастоящем ПЧИ са съсредоточени основно сред развитите икономики. Това освен, че отразява икономическата значимост на тези държави, изразена в показателя на БВП, е показателно за благоприятните като цяло условия за чуждестранните инвеститори, които са характерни за някои от тези пазари. Съществуващите търговски и инвестиционни потоци сами по себе си са важни показатели за определяне на приоритети за европейските инвестиционни преговори. Съюзът трябва да следва посоката, в която неговите инвеститори искат да се развиват, като трябва да прокара пътя за тях чрез либерализация на инвестиционните потоци. Пазари със значителен икономически растеж или потенциал за растеж представляват особена възможност в сегашната все по-конкурентна среда. Важно е инвеститорите от ЕС да имат достъп до тези пазари и в условията на промените, през които тези икономики може да преминават, да се възползват от наличието на достатъчни гаранции за равнопоставено и предсказуемо третиране. Политическият, институционалният и икономическият климат в държавите-партньори също ще са определящи за интересите на ЕС в хода на инвестиционните преговори. „Сигурността“ на защитата на инвеститорите, гарантирана

---

<sup>15</sup> Съобщение на Комисията „Единен пазар в Европа през 21 век“ — COM(2007) 725



от приемащата държава или чрез международен арбитраж, ще бъде важен показател при определяне на държави, които представляват приоритет в инвестиционните преговори на ЕС. По-специално потенциалът и практиката на нашите партньори да спазват върховенството на закона по начин, който осигурява сигурна и стабилна среда за инвеститорите, са решаващи фактори за оценяване на значимостта на преговорите за защита на инвестициите.

**В краткосрочен план** очакванията за интегриране на инвестициите в общата търговска политика се появяват в хода на продължаващи търговски преговори, при които Съюзът е фокусирал вниманието си досега само върху пазарния достъп за инвеститорите<sup>16</sup>. Последното поколение споразумения за свободна търговия (ССТ), в основата на които беше поставена конкурентоспособността, са провокирани именно от целта икономическият потенциал на отбелязващите растеж важни световни пазари да се отвори за търговия и инвестиции от ЕС. В интерес на Съюза е да разшири обхвата на преговорите, така че в тях да се включва цялата инвестиционна област. В някои случаи ние можем да отговорим и на искане, отправено от партньорите, с които преговаряме. В хода на преговорите ЕС—**Канада** за Цялостно икономическо и търговско споразумение, нашият партньор изрази интерес за сключване на споразумение, което обхваща защитата на инвестициите. Защитата на инвестициите следва да бъде взета предвид и при други текущи преговори, като тези между ЕС и **Индия** за Широкообхватно търговско и инвестиционно споразумение, преговорите ЕС—**Сингапур** за споразумение за свободна търговия и търговските преговори между ЕС и **Меркосур**.

**В краткосрочен до средносрочен план** Съюзът следва да разгледа и обстоятелствата, при които би било желателно да се сключват самостоятелни инвестиционни споразумения. **Китай**, за който е характерен голям дял от инвестиции на зелено, включително от предприятия от ЕС, може да бъде кандидат за самостоятелно инвестиционно споразумение, което да обхваща защитата на всички видове активи, включително правата на интелектуална собственост. Комисията ще разгледа необходимостта и практическото приложение на подобно инвестиционно споразумение с Китай и ще докладва на Съвета и Европейския парламент. **Русия** също създава изключителни възможности и поставя предизвикателства пред европейските инвеститори. Преговорите с Русия относно инвестициите, в това число защитата на инвестиции, следва да бъдат допълнително разгледани и обсъдени, например в контекста на цялостно споразумение като това, което би заменило Споразумението за партньорство и сътрудничество.

---

<sup>16</sup> Друг правен аргумент за включване на инвестиционните задължения в търговските споразумения е свързан с факта, че търговските споразумения, когато са в съответствие с правилата на СТО за икономическа интеграция, попадат под обхвата на задължението по СТО за предоставяне на статут на най-облагодетелствана нация, по силата на което членовете на СТО трябва незабавно и безусловно да предоставят този статут на всички членове на организацията. С други думи преференциалното третиране (напр. достъп до инвестиционен пазар) може да остане преференциално, само ако се предлага в рамките на търговско споразумение. Това засяга в най-голяма степен отрасъла на услугите, като се има предвид, че Общото споразумение за търговия с услуги (ГАТС) регулира доставката на услуги чрез търговско присъствие, което по същество е ПЧИ.

Ако в обзримо бъдеще се окаже невъзможно или неразумно сключването на цялостно, всеобхватно инвестиционно споразумение с дадена държава или група държави, съществува вариант за договаряне на секторни споразумения, като следва допълнително да се прецени доколко те са подходящи, практически осъществими и да се оцени тяхното евентуално въздействие. Тези секторни споразумения следва да са на основата на принципите, изложени в настоящото съобщение, и да отговарят на бъдещото развитие на общата инвестиционна политика. По същия начин в дългосрочен план може да бъде обсъдена целесъобразността на една многостранна инициатива.

#### ***б) Поглед отвъд преките чуждестранни инвестиции***

Въпреки че инвеститорите имат съществен интерес да създават и контролират своите активи в чужбина, такива преки инвестиции винаги водят до допълнителни трансфери, като например при репатрирането на печалба. Важно е общата международна инвестиционна политика не само да способства за извършването на преки инвестиции — придобиването на чуждестранно предприятие или представителства на такова — но също така да подпомага и защитава всички дейности, които съпровождат инвестицията и водят до нейната реализация на практика: плащания, защита на нематериални активи като права върху интелектуална собственост и др.

В тази връзка формулирането на инвестиционната политика трябва да съответства на Главата за капиталите и плащанията от Договора (членове 63—66 от ДФЕС), съгласно която по същество се забраняват всички ограничения по отношение на плащанията и движението на капитали, включително ограничения, свързани с преките и портфейлните инвестиции, както между държави-членки, така и между държави-членки и трети държави. В тази глава не се предвижда изрично възможността да се сключват международни инвестиционни споразумения, включително за портфейлни инвестиции. Тъй като обаче международните инвестиционни споразумения влияят на обхвата на общите правила, заложи в Главата за капиталите и плащанията от Договора, се предполага, че Съюзът запазва изключителните си правомощия да сключва споразумения в тази област<sup>17</sup>.

#### ***в) Определяне на стандарти за защита на инвестициите***

Много важен е въпросът относно съществените правила, които Съюзът ще се стреми за включи в търговските и инвестиционни споразумения. Понастоящем по време на инвестиционни преговори Съюзът разчита основно на принципа на недискриминация, който е крайъгълният камък на глобалната търговска система. Недискриминацията обикновено се осъществява чрез прилагането на два основни стандарта — „статут на най-облагодетелствана нация“ и „национално третиране“, като и двата са сравнителни стандарти, тъй като предполагат сравняване по-скоро между третирането, предоставено на базата на произхода, отколкото определяне на абсолютен стандарт за третиране. Следователно тяхното съдържание се определя въз основа на третирането, което дадена

---

<sup>17</sup> В член 3, параграф 2 от Договора за функционирането на Европейския съюз се предвижда, че „Съюзът разполага също с изключителна компетентност за сключване на международни споразумения, когато това е предвидено в законодателен акт на Съюза или е необходимо, за да му позволи да упражнява своята вътрешна компетентност, или доколкото може да засегне общите правила или да промени техния обхват.“

държава предоставя на своите чуждестранни инвеститори и инвестиции спрямо своите собствени инвеститори и инвестиции.

Въпреки че недискриминацията трябва да продължи да бъде важен елемент на водените от ЕС инвестиционни преговори, в ДИС се използват други стандарти като „справедливо и равноправно третиране“ след допускане до пазара и третиране на „пълна сигурност и защита“. Тези стандарти не предполагат сравнение на начина, по който се третират сравними инвестиции. Освен това в редица от ДИС на държавите-членки се предвижда защита на договорните права, предоставени на инвеститора от страна на приемащото правителство („клаузата за чадъра“). Те обикновено се използват в ДИС, сключени от държави-членки на ЕС, и са важен елемент наред с други параметри, които трябва да бъдат отразени в преговорите по инвестиционни споразумения на равнището на ЕС.

Важен елемент от най-добрите практики на държавите-членки са клаузите, които поставят определени условия при упражняване от страна на приемащата държава на правото на отчуждаване. Въпреки че от член 345 от ДФЕС произтича, че Договорът не засяга правото на държава-членка да реши дали даден актив следва да бъде публична или частна собственост, съдебната практика на Европейския съд показва, че този факт не освобождава мерките по отчуждаване от действието на основните правила на Договора, включително правилата за свободата на установяване и свободното движение на капитали<sup>18</sup>. Съответно мерките по отчуждаване в ЕС следва да бъдат недискриминационни<sup>19</sup> и пропорционални, за да постигнат законната си цел (напр. чрез осигуряването на адекватно компенсиране)<sup>20</sup>. Следователно в инвестиционните си и търговски споразумения Съюзът трябва да включи конкретни разпоредби, регулиращи тази тема. Трябва да се осигури ясен баланс между различните засегнати интереси като защита на инвеститорите срещу незаконно отчуждаване или правото на всяка страна да предприема регулаторни мерки в защита на обществения интерес. Също така следва да бъдат включени разпоредби на ЕС, с които да се гарантира свободното прехвърляне на капитали и плащания от страна на инвеститорите.

Следва да се припомни, че търговската и инвестиционната политика на Съюза трябва да отговарят на начина, по който ЕС и държавите-членки регулират икономическата дейност в Съюза и извън него. Инвестиционните споразумения трябва да са в съответствие с другите политики на Съюза и неговите държави-членки, включително политики за защита на околната среда, за осигуряването на достойна работа, гарантиране на здравето и сигурността на работното място, защита на потребителите, културното разнообразие, политиките за развитие и конкуренция. Чрез инвестиционната политика Съюзът и държавите-членки ще бъдат в състояние да приемат и налагат мерките, необходими за постигане на целите на публичната политика.

---

<sup>18</sup> Вж. напр. Решение на Съда от 23 септември 2003 г., Дело, С-452/01, *Ospelt*, Сборник на съдебната практика 2003 стр. I-9743, пара. 24 1 юни 1999 г., Дело С-302/97, *Konle*, Сборник на съдебната практика 1999, стр. I-3099, пара. 38; и от 6 ноември 1984 г., *Fearon*, Дело С-182/83, Сборник на съдебната практика 1984, стр. 3677, пара. 7.

<sup>19</sup> СЕО, Решение 6 ноември 1984 г., *Fearon*, Дело С-182/83, Сборник на съдебната практика 1984, стр. 3677.

<sup>20</sup> Съд на ЕФТА, Решение от 26 юни 2007 г., Дело Е-2/06, Надзорен орган на ЕФТА/Норвегия, пара 79; член 17, параграф 1 от Хартата на основните права на ЕС.

В общата инвестиционна политика трябва също да залегнат принципите и целите на външната дейност на Съюза като цяло, включително насърчаване на върховенството на закона, човешките права и устойчивото развитие (член 205 от ДФЕС и член 21 от ДЕО). В тази връзка Насоките на ОИСР за многонационалните предприятия, които в момента подлежат на актуализация, са важен инструмент за установяване на баланс между правата и задълженията на инвеститорите.

## 2) *Спазване на инвестиционните задължения*

Основна цел на Съюза е да осигури ефективното прилагане на инвестиционните разпоредби. През последните години вниманието на Съюза беше концентрирано върху това да гарантира, че договорените в областта на общата търговска политика споразумения могат и се прилагат ефективно — когато е необходимо, чрез задължителни процедури за уреждане на спорове. Във всички нови споразумения за свободна търговия Съюзът включи ефективна и бърза система за уреждане на междудържавни спорове. Тази система в бъдеще ще обхваща инвестиционните разпоредби в търговските и инвестиционни споразумения на ЕС.

За да се гарантира ефективното прилагане на разпоредбите, инвестиционните споразумения предвиждат уреждане на спорове между инвеститор и държава, което позволява на инвеститора да заведе иск срещу правителството директно пред международен арбитраж, чиито решения са обвързващи<sup>21</sup>. Уреждането на спорове между инвеститор и държава е толкова характерна черта на инвестиционните споразумения, че липсата на такава възможност би разколебала инвеститорите, а приемащата държава би изглеждала икономически по-непривлекателна спрямо другите икономики.

Поради тази причина бъдещите споразумения на ЕС, наред със защита на инвестициите трябва да включват уреждането на спорове между инвеститор и държава. Това поставя предизвикателства, които отчасти са свързани с особения характер на уреждането на спорове между инвеститор и държава в международното икономическо право, и отчасти с факта, че Съюзът досега не е бил водещо действащо лице в тази област. До известна степен сегашните структури не се добре пригодени за навлизането на Съюза на тази сцена. Например Конвенцията за уреждане на инвестиционни спорове между държави и граждани на други държави (Конвенцията МЦУИС) е открита за подписване и ратификация от държави-членки на Световната банка или от страните по устава на Международния съд. Европейският съюз не попада в нито една от двете категории.

По отношение на механизма за уреждане на спорове между инвеститор и държава Съюзът трябва да използва установените от държавите-членки практики, за да изгради модерен механизъм за разрешаване на споровете между инвеститор и държава. Като едни от главните предизвикателства се очертават:

- **Прозрачността** на уреждането на спорове между инвеститор и държава. В съответствие с подхода, който ЕС прилага в рамките на СТО, Съюзът трябва да

---

<sup>21</sup> Договорът за енергийната харта, по който ЕС е страна, също предвижда уреждане на спорове между инвеститор и държава.

гарантира, че уреждането на спорове между инвеститор и държава се извършва по прозрачен начин (включително искания за арбитраж, писмени становища, открити изслушвания, становища *amicus curiae* и публикуване на решенията);

- **Фрагментирането на споровете и тълкуванията.** Последователността и предсказуемостта са важни елементи, поради което в случай на вероятност от множество искове в рамките на дадено споразумение, следва да се обмисли използването на почти постоянни арбитри (каквато е практиката на ЕС във връзка със споразуменията за свободна търговия) и/или апелативни механизми.
- **Правилата за провеждане на арбитраж.** Комисията ще разгледа със заинтересованите страни възможността Европейският съюз да се присъедини към Конвенцията МЦУИС (като се има предвид, че това ще изисква изменение на Конвенцията)<sup>22</sup>.

#### д) *Международна отговорност*

В съответствие с целта на Комисията за развитие на международна инвестиционна политика на равнището на ЕС следва да се обсъди темата за подялбата на международната отговорност между ЕС и държавите-членки на ЕС във връзка с инвестиционни споразумения, сключени от ЕС. Европейският съюз, представляван от Комисията, ще защитава всички действия на институциите на ЕС. Предвид изключителната компетентност на Съюза по външните въпроси Комисията е на мнение, че Европейският съюз ще бъде и единственият защитник във връзка с мерките, предприети от дадена държава-членка, които влияят на инвестициите на гражданите или предприятията на трета държава, попадащи в обхвата на съответното споразумение. При разработването на своята нова международна инвестиционна политика Комисията ще разгледа този въпрос и по-специално въпроса за финансовата компенсация, като използва наличните инструменти, включително евентуално ново законодателство.

#### 4. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В резултат на изключителните правомощия, които Лисабонският договор възлага на ЕС в областта на ПЧИ, последните стават неразделна част от общата търговска политика. Това помага на ЕС до потвърди собствената си решителност да отвори инвестиционната среда, която играе основна роля за неговия просперитет, и да продължи да насърчава както преките, така и портфейлните инвестиции като инструмент за икономическо развитие.

Досега Съюзът и държавите-членки поотделно работиха за общата цел за осигуряване на инвеститорите на правна сигурност и стабилна, предсказуема, справедлива и правилно регулирана среда, в която да осъществяват стопанска дейност. Докато държавите-членки съсредоточиха усилията си върху насърчаване и защита на всички

---

<sup>22</sup> Европейските общности успешно договориха изменението и последвалото присъединяване към редица международни споразумения/организации; неотдавнашен пример за това е Световната митническа организация.

форми на инвестиции, Комисията разработи дневен ред за либерализация, насочена към достъпа на преките инвестиции до пазара. В тази връзка ясното и допълнително разделение на усилията в областта на инвестициите доведе до доста широк и фрагментиран спектър от инвестиционни споразумения.

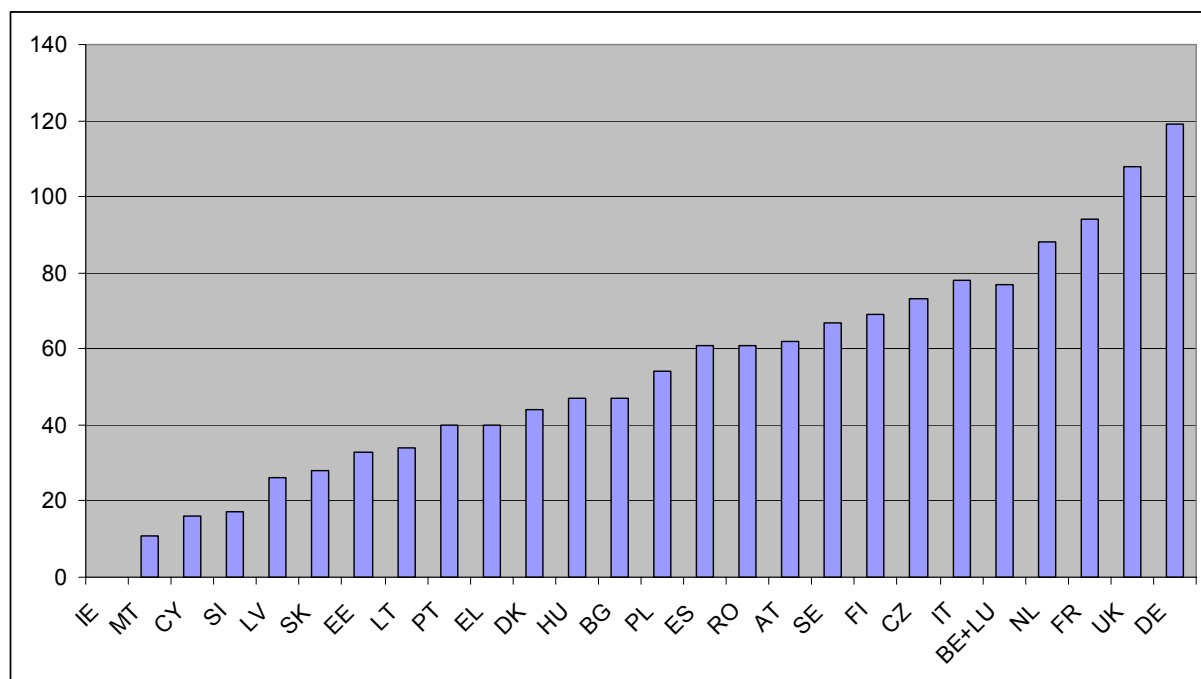
С цел да се постигне външна конкурентоспособност, еднакво третиране на всички инвеститори на ЕС и възможно най-голяма тежест при преговори общата международна инвестиционна политика следва да включва всички видове инвестиции и по-специално защитата на инвестициите. Съюзът трябва да възприеме съществуващите най-добри практики, за да гарантира че всеки инвеститор на ЕС ще получи същото благоприятно третиране, с каквото би се ползвал при условията на ДИС, сключени от държавите-членки.

Въпреки че защитата и либерализацията на инвестициите стават главни инструменти на общата международна инвестиционна политика, за държавите-членки ще остане значително поле за действие, за да преследват и провеждат политики за защита на инвестициите, които ще допълват и ще отговарят на общата международна инвестиционна политика. Като цяло общата политика ще изисква повече, а не по-малко сътрудничество и координация между Съюза и държавите-членки.

Чрез инвестиционните преговори, които по принцип ще се провеждат като част от по-обща търговски преговори, ЕС следва да се стреми да постигне обвързващи ангажименти от страна на своите партньори, с които да гарантира и защитава свободното движение на всички видове инвестиции. Остава възможността за провеждане на самостоятелни инвестиционни преговори. В краткосрочен план Комисията ще се стреми да адаптира директивите за водене на преговори с цел да разшири обхвата на преговорите по отношение на няколко страни, с които в момента се водят търговски преговори, ако съществува изявен интерес и са били отправени искания в този смисъл. Въпреки че принципите и параметрите на такива преговори ще се основават на възприетите от държавите-членки „най-добри практики“, настоящото съобщение вече очертава някои общи контури на обхвата и стандартите, които Съюзът следва да определи чрез международните инвестиционни преговори.

Както се посочва по-горе, предложеният регламент относно преходните разпоредби, свързани с инвестиционни споразумения между държави-членки и трети държави, и настоящото съобщение са само първите стъпки в разработването на европейска политика в областта на международните инвестиции, което ще бъде постепенен и целенасочен процес и ще отрази отговорите на настоящото съобщение.

Приложение: Преглед на броя на сключените от държавите-членки двустранни инвестиционни споразумения



Бележка: Информация, с която службите на Комисията разполагат към 15 юни 2010 г.