



ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 13.9.2017 г.
COM(2017) 493 final

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за разрешаване на започването на преговори за Конвенция за създаване на
многостранен съд за уреждане на инвестиционни спорове**

{SWD(2017) 302 final}

{SWD(2017) 303 final}

ОБЯСНИТЕЛЕН МЕМОРАНДУМ

1. КОНТЕКСТ НА ПРЕДЛОЖЕНИЕТО

• Основания и цели на предложението

През последните години въпросът за включването на механизъм за уреждане на спорове между инвеститор и държава (УСИД) в споразуменията за търговия и инвестиции предизвиква засилен обществен интерес и нарастваща загриженост. Бе установено, че редица проблеми произтичат от механизма за УСИД, който се основава на принципите на арбитража. Тези проблеми са свързани с ограничената легитимност или с липсата на такава, с последователността и прозрачността на УСИД, както и с липсата на възможност за преразглеждане.

За преодоляване на тези ограничения подходът на Съюза от 2015 г. насам бе да се институционализира системата за разрешаване на инвестиционни спорове в споразуменията на ЕС за търговия и инвестиции чрез въвеждането на система на инвестиционния съд (СИС). Поради двустранния ѝ характер обаче СИС не може да предложи цялостно решение на всички горепосочени проблеми. Освен това въвеждането на СИС в споразуменията на Съюза е свързано с разходи предвид административната сложност и отражението върху бюджета.

Инициативата за многостранен инвестиционен съд има за цел създаването на рамка за разрешаване на международни инвестиционни спорове¹, която е постоянна, независима и легитимна, предвидима благодарение на осигуряването на последователна съдебна практика, предоставяща възможност за обжалване на решенията, ефективна от гледна точка на разходите, осигуряваща прозрачни и ефективни процедури и даваща възможност за включване на трети страни (включително например на заинтересовани екологични и профсъюзни организации). Независимостта на Съда следва да бъде гарантирана чрез строги изисквания относно професионалната етика и безпристрастността, мандат на членовете без право на подновяване, работа на пълно работно време на съдиите и независими механизми за назначаването им.

Предмет на настоящата инициатива ще бъдат само въпросите от процедурен характер. Въпросите, отнасящи се до приложимото законодателство или правилата за тълкуване, включително осигуряването на съгласуваност с други международни задължения (например произтичащите от конвенции на Международната организация на труда и на ООН), ще бъдат разгледани в съответните споразумения за инвестиции, които многостранният инвестиционен съд ще прилага.

С тази инициатива се цели съгласуване на политиката на Съюза в областта на разрешаването на инвестиционни спорове с възприетия от Съюза подход в други области на международното управление и уреждане на международни спорове, като се отдава приоритет на решенията на многостранна основа. Тя не е част от програмата на Комисията за пригодност и резултатност на регулаторната рамка (REFIT).

¹ Споровете, произтичащи от сключени между държавите членки двустранни инвестиционни споразумения (ДИС в рамките на ЕС), както и спорове между инвеститор от държава членка и държава членка съгласно Договора за Енергийната харта са извън обхвата на настоящата инициатива. Комисията счита, че този вид споразумения противоречат на законодателството на Съюза.

- **Съгласуваност със съществуващите разпоредби в тази област на политиката**

През май 2015 г. в концептуалния документ на Комисията „Инвестициите в рамките на ТПТИ и отвъд него — пътят на реформите. Утвърждаване на правото на регулиране и преминаване от сегашния *ad hoc* арбитраж към инвестиционен съд“² бе представен двустепенен подход към реформата на традиционната система на УСИД. Първата стъпка бе включването в бъдещите споразумения на ЕС за търговия и инвестиции на система на институционализиран съд, в която да се разрешават инвестиционни спорове (т.е. СИС). Като втора стъпка Съюзът трябваше да работи за създаване на многостранен инвестиционен съд. Целта на този многостранен съд е да замени всички двустранни СИС, включени в споразуменията на ЕС за търговия и инвестиции, и да се даде възможност на Съюза, на неговите държави членки и на държавите партньори да заменят разпоредбите относно УСИД в съществуващите инвестиционни споразумения с достъп до многостранния инвестиционен съд.

- **Съгласуваност с другите политики на Съюза**

Настоящата препоръка е в съответствие със съобщението на Комисията „Търговията — за всички“³ от октомври 2015 г., в което се посочва, че Комисията ще полага двустранни усилия, като „*успоредно с това ще работи с партньорите, за да се постигне консенсус по пълноправен постоянен Международен инвестиционен съд*“.

При публикуването на 12 ноември 2015 г. на предложението от ЕС текст за Трансатлантическо партньорство за търговия и инвестиции (ТПТИ) за защита на инвестициите и уреждане на инвестиционни спорове Комисията заяви, че „*Комисията ще започне работа съвместно с други държави за създаване на постоянен Международен инвестиционен съд*“. [...] Това ще доведе до цялостна замяна на „стария механизъм за УСИД“ с модерна, ефикасна, прозрачна и безпристрастна система за разрешаване на международни инвестиционни спорове“⁴.

Препоръката е в съответствие и с Документа за размисъл на Комисията от май 2017 г. относно извличането на ползите от глобализацията⁵, в който има изрично позоваване на тази инициатива и се посочва, че „[международните инвестиционни] [с]порове[...] следва вече да не се решават от арбитри в рамките на т.нар. уреждане на спорове между инвеститор и държава (УСИД). Ето защо Комисията предложи създаването на многостранен инвестиционен съд, [...] което би довело до въвеждането на справедлив и прозрачен механизъм“.

Освен това Съветът заяви във връзка с приемането от него на решението за разрешаване на подписването на ВИТС, че „Съветът подкрепя усилията на Европейската комисия да работи за създаването на Многостранен инвестиционен

² Документът е достъпен на следния адрес: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/may/tradoc_153408.PDF.

³ Съобщението е достъпно на следния адрес: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf.

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

⁵ Документът е достъпен на следния адрес: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_bg.pdf.

съд, който да замени двустранната система, въведена с ВИТС, когато бъде създадена, и съгласно процедурата, предвидена във ВИТС“⁶.

2. ПРАВНО ОСНОВАНИЕ, СУБСИДИАРНОСТ И ПРОПОРЦИОНАЛНОСТ

• Правно основание

В член 218, параграф 3 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС) се предвижда, че Комисията представя препоръки до Съвета, който приема решение, с което разрешава започването на преговорите и назначава преговарящ. Съгласно член 218, параграф 4 от ДФЕС Съветът може да дава указания на преговарящия.

• Субсидиарност (при неизключителна компетентност)

В член 5, параграф 3 от Договора за Европейския съюз (ДЕС) се предвижда, че принципът на субсидиарност не се прилага в областите, в които ЕС има изключителна компетентност.

По отношение на защитата на инвестициите Съюзът има отчасти с изключителна и отчасти споделена компетентност.

В член 3 от ДФЕС се предвижда, че Съюзът има изключителна компетентност в областта на общата търговска политика. Съгласно член 207 от ДФЕС преките чуждестранни инвестиции (ПЧИ), включително възможността за договаряне и сключване на международни споразумения в областта на преките чуждестранни инвестиции, са част от общата търговска политика на Съюза.

В своето Становище 2/15 относно Споразумението за свободна търговия между ЕС и Сингапур Съдът на Европейския съюз потвърди, че въз основа на член 207 от ДФЕС Съюзът има изключителна компетентност по отношение на материалноправните стандарти за защита, обикновено включени в инвестиционните споразумения, доколкото тези стандарти се прилагат по отношение на преките чуждестранни инвестиции⁷. В същото становище Съдът пояснява, че в случая на непреките инвестиции компетентността във връзка с въпросните материалноправни стандарти е споделена от Съюза и държавите членки.

В своето Становище 2/15 Съдът освен това пояснява, че компетентността по отношение на УСИД (във връзка както с ПЧИ, така и с непреките инвестиции) е споделена между Съюза и неговите държави членки до степен, при която от държавите членки се изисква да се явяват като ответници по определени спорове.

Съюзът, заедно с държавите членки, е страна по споразумения, в които се предвиждат традиционен механизъм за УСИД (Договора за Енергийната харта — ЕСТ) или СИС (Всеобхватно икономическо и търговско споразумение Канада—Европейски съюз — ВИТС) и може да се наложи да бъде ответник по спорове, възникнали в рамките на тези споразумения. Освен това Комисията е в процес на преговори по няколко други споразумения за свободна търговия и самостоятелни инвестиционни споразумения,

⁶ Декларация 36 от изявленията и декларациите, вписани във връзка с приемането от Съвета на решението за разрешаване на подписването на ВИТС, Брюксел, 27 октомври 2016 г.

⁷ Становище на Съда на ЕС от 16 май 2017 г., C-2/15, EU:C:2017:376, в съответствие с член 218, параграф 11 от ДФЕС относно компетентността на Европейския съюз да сключи Споразумението за свободна търговия със Сингапур.

включващи СИС. Очаква се, че Съюзът ще бъде ответник по поне някои от споровете, възникнали в рамките на тези споразумения.

Поради това участието на Европейския съюз в предвидената конвенция е необходимо, за да бъдат включени в приложното ѝ поле посочените спорове във връзка с горепосочените споразумения, в рамките на които Съюзът ще действа като ответник.

В съществуващите споразумения, включващи УСИД или СИС, по които Съюзът е страна (Договора за енергийната харта и ВИТС) се предвижда, че в определени случаи държавите членки ще действат като ответници. В бъдещите споразумения, включително в СИС, също би могло да се предвиди, че държавите членки действат в качеството на ответници по определени спорове. Освен това държавите членки са оправомощени от Съюза съгласно Регламент № 1219/2012⁸ да запазят в сила или да сключат почти 1400 двустранни инвестиционни споразумения, в които е включен традиционен механизъм на УСИД. Поради тези причини предвидената от настоящата инициатива многостранна реформа на механизма за разрешаване на инвестиционни спорове трябва да бъде подкрепена освен от Съюза, и от държавите членки.

- **Пропорционалност**

Настоящата препоръка за решение на Съвета за разрешаване на започването на преговори за Конвенция за създаване на многостранен съд за уреждане на инвестиционни спорове не надхвърля необходимото за постигане на съответните цели на политиката.

В съответствие с принципа на пропорционалност бяха разгледани всички възможни варианти на политиката, за да се оцени вероятната ефективност на това политическо действие. Те са подробно описани в доклада за оценка на въздействието.

- **Избор на инструмент**

Препоръката на Комисията за решение на Съвета за разрешаване на започването на преговори е в съответствие с член 218, параграф 3 от ДФЕС, в който е предвидено, че Комисията представя препоръки до Съвета, който приема решение, с което разрешава започването на преговори.

3. РЕЗУЛТАТИ ОТ ПОСЛЕДВАЩИТЕ ОЦЕНКИ, КОНСУЛТАЦИИТЕ СЪС ЗАИНТЕРЕСОВАНИТЕ СТРАНИ И ОЦЕНКИТЕ НА ВЪЗДЕЙСТВИЕТО

- **Последващи оценки/проверки за пригодност на действащото законодателство**

В контекста на Договора за енергийната харта се провежда периодично преглед на УСИД, в който Съюзът и държавите членки вземат активно участие в качеството им на договарящи се страни. Макар и модернизирането на защитата на инвестициите, включително на механизма за уреждане на спорове, да продължава да бъде приоритет на Съюза в рамките на прегледа на Договора за енергийната харта, предпочитаният начин за реформиране на механизма за уреждане на инвестиционни спорове е представената от настоящата инициатива многостранна реформа.

⁸ Регламент (ЕС) № 1219/2012 на Европейския парламент и на Съвета от 12 декември 2012 г. за установяване на преходни разпоредби за двустранните инвестиционни споразумения между държавите членки и трети държави (ОВ L 351, 20.12.2012 г., стр. 40).

Оценка на СИС все още не е извършена поради съвсем скорошното ѝ въвеждане.

- **Консултации със заинтересованите страни**

Комисията работи активно със заинтересованите страни и проведе широкообхватна консултация по време на целия процес на оценка на въздействието.

В периода между 21 декември 2016 г. и 15 март 2017 г. Комисията проведе обществена консултация онлайн, която започна на уебсайта на ГД „Търговия“ и бе публикувана в „EU survey“ (т.е. на онлайн портала на Комисията за провеждане на обществени консултации). Заинтересованите страни бяха приканени да отговорят на въпроси по-специално свързани с проблемите и възможните варианти на политиката, техническите аспекти на тези варианти и възможното им въздействие. Консултациите показаха наличието на широка подкрепа като цяло за многостранната реформа на механизма за уреждане на инвестиционни спорове, описана в настоящата инициатива, въпреки че все още не е даден отговор на някои въпроси, по-специално свързани с техническите аспекти.

Отделните отговори в обществената консултация бяха публикувани на уебсайта на консултацията. Обобщеният доклад относно обществената онлайн консултация, както и относно всички други дейности, извършени от Комисията като част от консултацията със заинтересованите страни, е приложен към доклада за оценка на въздействието.

- **Оценка на въздействието**

Извършена бе оценка на въздействието на многостранната реформа на механизма за уреждане на инвестиционни спорове, включително на евентуалното създаване на многостранен инвестиционен съд. Докладът за оценка на въздействието и неговото резюме, както и положителното становище на Комитета за регулаторен контрол са приложени към настоящата препоръка.

Тъй като инициативата за многостранен инвестиционен съд има отношение само към процедурните правила (тоест уреждането на спорове), а не към материалноправните норми (които са включени в съответните инвестиционни споразумения), не се очаква тя да окаже значимо въздействие в областта на околната среда или в социалната област.

- **Пригодност и опростяване на законодателството**

Многостранният инвестиционен съд ще облекчи административната тежест, свързана с уреждането на инвестиционни спорове, чрез централизиране на всички спорове в рамките на единен набор от процедурни правила. Това ще осигури на инвеститорите достъп до легитимна, независима и ефективна система за уреждане на международни инвестиционни спорове независимо от техния размер и/или оборот. МСП могат да се възползват от допълнителна помощ предвид по-ниския им оборот. Очаква се съдебното производство да бъде по-кратко и следователно по-евтино за инвеститорите в сравнение с традиционната нереформирана система. Освен това по-добрата предвидимост и съгласуваност при тълкуването на съществени инвестиционни разпоредби ще допринесе за намаляване на броя на споровете.

- **Основни права**

В съответствие с член 21, параграф 1 от Договора за ЕС Съюзът ще се ръководи от принципите на демокрацията, правовата държава, правата на човека и основните

свободи, като те са свързани с настоящата инициатива, включително по-специално от член 47 от Хартата на основните права.

Дейността на Съюза на многостранно равнище не може да намалява равнището на защита на основните права в Съюза. Многостранният инвестиционен съд има за цел създаването на допълнително правно средство за защита в рамките на международното право за изпълнение на задълженията, налагани на държавите по силата на международни споразумения. Поради това той не засяга съществуващите права на чуждестранните инвеститори съгласно вътрешното право на Европейския съюз и законодателствата на държавите членки, нито правните средства за защита, позволяващи упражняването на тези права от вътрешното законодателство.

4. ОТРАЖЕНИЕ ВЪРХУ БЮДЖЕТА

На този етап е невъзможно да бъде определено точното финансово отражение на настоящата инициатива, тъй като остава да бъдат многостранно договорени ключови елементи от многостранния инвестиционен съд. Счита се, че той ще е свързан с по-малко разходи от алтернативата със запазването на СИС във вече договорените или бъдещите споразумения и съществуващата система. В доклада за оценка на въздействието са включени някои изчисления, които бяха извършени въз основа на редица допускания.

5. ДРУГИ ЕЛЕМЕНТИ

- **Планове за изпълнение и механизъм за мониторинг, оценка и докладване**

Комисията ще извършва редовен мониторинг, след като многостранният съд започне да функционира. Тя също така редовно ще извършва одит на финансовото участие на Съюза в разходите на съда. Оценка на функционирането на многостранния инвестиционен съд ще бъде извършена, след като той е работил достатъчно дълго време, за да бъде възможно осигуряването на съдържателни данни. В приложения доклад за оценка на въздействието се съдържа подробна информация за предвидените дейности по извършване на мониторинг и оценка.

- **Процедурни аспекти**

Комисията приветства факта, че членовете на Съвета на Европейския съюз все по-често информират на ранен етап националните си парламенти за преговори в областта на инвестициите в съответствие с техните институционални практики. Тя насърчава членовете на Съвета на Европейския съюз да сторят същото по отношение на настоящата препоръка за решение на Съвета, като надлежно вземат предвид Решение 2013/488/ЕС на Съвета относно правилата за сигурност за защита на класифицирана информация на ЕС⁹.

Комисията ще направи настоящата препоръка и притурката към нея обществено достояние непосредствено след тяхното приемане.

Комисията препоръчва указанията за водене на преговори да бъдат направени обществено достояние непосредствено след тяхното приемане.

⁹

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

Препоръка за

РЕШЕНИЕ НА СЪВЕТА

**за разрешаване на започването на преговори за Конвенция за създаване на
многостранен съд за уреждане на инвестиционни спорове**

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 218, параграфи 3 и 4 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

КАТО ИМА ПРЕДВИД, че следва да започнат преговори с цел сключване на Конвенция между Европейския съюз и неговите държави членки и други заинтересовани държави за създаване на многостранен съд за уреждане на инвестиционни спорове,

ПРИЕ НАСТОЯЩОТО РЕШЕНИЕ:

Член 1

Комисията се упълномощава да започне преговори от името на Съюза за Конвенция за създаване на многостранен съд за уреждане на инвестиционни спорове.

Член 2

Преговорите се провеждат в съответствие с указанията за водене на преговори, поместени в приложението към настоящото решение.

Член 3

Настоящото решение и притурката към него ще бъдат направени обществено достояние непосредствено след тяхното приемане.

Член 4

Адресат на настоящото решение е Комисията.

Съставено в Брюксел на година.

*За Съвета
Председател*