ЕВРОПЕЙСКА
КОМИСИЯ

Брюксел, 22.7.2024 г.
COM(2024) 305 final

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно действието на Регламент (ЕС) № 912/2014 относно финансовата отговорност, свързана с уреждането на спорове между инвеститор и държава по силата на международни споразумения, по които Европейският съюз е страна

ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА

относно действието на Регламент (ЕС) № 912/2014 относно финансовата отговорност, свързана с уреждането на спорове между инвеститор и държава по силата на международни споразумения, по които Европейският съюз е страна

1. Въведение

На 23 юли 2014 г. Европейският парламент и Съветът приеха Регламент (ЕС) № 912/2014 за създаване на рамка за уредбата на финансовата отговорност, свързана с арбитражните съдилища за уреждане на спорове между инвеститор и държава, учредени по силата на международни споразумения, по които Европейският съюз е страна („Регламента за финансовата отговорност“). Правното основание за Регламента за финансовата отговорност е член 207 от ДФЕС относно общата търговска политика, от която са част преките чуждестранни инвестиции.

Комисията е институцията на Съюза, отговаряща за администрирането на Регламента за финансовата отговорност. В рамките на Комисията отговорната служба е генерална дирекция „Търговия“; Правната служба представлява Съюза по време на производството за уреждане на спорове и евентуалните последващи етапи на съдебния спор.

Регламентът за финансовата отговорност задава критерии за определяне на статута на ответниците и за разпределяне на финансовата отговорност между Съюза и държавите членки във връзка с третиране, което може да доведе до присъждане на парично обезщетение в резултат на производство за уреждане на спорове между инвеститор и държава.

Като цяло финансовата отговорност се поема от страната, отговорна за третирането, което води до плащането на обезщетение. Това означава, че Съюзът носи финансова отговорност, когато съответното третиране е от страна на институция, орган, агенция или служба на Съюза, докато дадена държава членка носи финансова отговорност, когато съответното третиране е от нейна страна. Когато обаче държавите членки действат по начин, изискван от законодателството на ЕС, например чрез транспониране на директива на ЕС, Съюзът носи финансовата отговорност, доколкото съответното третиране се изисква от законодателството на ЕС.

Що се отнася до статута на ответника, правилото е, че обикновено страната, която носи финансова отговорност, се явява и ответник в спора. Съществуват обаче специфични обстоятелства, когато Съюзът действа като ответник, дори когато държавата членка носи цялата или част от финансовата отговорност. Такъв е, например, случаят, когато: държава членка поиска Съюзът да действа като ответник (например с оглед на техническата експертиза, необходима в спора); случаят включва също и третиране от страна на държава членка, което е било наложено от законодателството на ЕС; подобно третиране е предмет на производство за уреждане на спорове в рамките на СТО и е необходимо да се осигури последователност на аргументацията.

В Регламента за финансовата отговорност са заложени разпоредби, които гарантират, че когато Съюзът действа като ответник в случаите, свързани с третиране от страна на държава членка, съответната държава членка и Съюзът работят в тясно сътрудничество в хода на производството за уреждане на спорове, в съответствие със задължението за

лоялно сътрудничество, залегнало в член 4, параграф 3 от Договора за Европейския съюз. Това включва отчитане на защитата и закрилата на интересите на съответната държава членка, обмен на навременна информация и съответните документи, провеждане на чести консултации и участие в състава на делегацията за производството.

Регламентът за финансовата отговорност също така определя процедурите за държавите членки и Комисията за сключване на договорености за изплащане на съдебни разноски и на присъдени парични обезщетения, за да се гарантира, че ресурсите на ЕС няма да бъдат дори временно ненужно обременявани. По-специално от Комисията и съответната държава членка се изисква да се договорят за периодично плащане на разноските и за плащане на евентуалните обезщетения. Ако финансовата отговорност не бъде приета от съответната държава членка, Комисията може да отправи искане към държавата членка да предостави съответните суми в бюджета на Съюза, заедно с приложимите лихви.

И накрая, в Регламента за финансовата отговорност са установени процедури и изисквания за уреждане на случаи, когато спогодбата по спора е в интерес на Съюза. За случаите, които касаят само финансовата отговорност на Съюза, Комисията приема решение относно спогодбата. Когато даден случай засяга и третиране от страна на държава членка, за разрешаването на спора със спогодба се изисква или съгласието на държавата членка, или Комисията може да реши да сключи спогодба, при условие че спогодбата не поражда финансови или бюджетни последици за съответната държава членка.

На всички етапи от спора Регламентът за финансовата отговорност налага на Комисията задължение за предоставяне на информация на Европейския парламент и на Съвета, например когато получи от ищеца от трета държава искане за консултация или уведомление, с което ищецът заявява намерението си да започне производство за уреждане на спора.

2. Настоящ обхват на прилагане на Регламента за финансовата отговорност

Регламентът за финансовата отговорност се прилага при започнати от ищец от трета държава производства за уреждане на спорове между инвеститор и държава, водени съгласно споразумения, по които ЕС е страна. Понастоящем, в очакване на ратифицирането и влизането в сила на споразумения, които съдържат механизъм за уреждане на спорове между инвеститор и държава, напр. двустранните споразумения с Канада (ВИТС), Сингапур, Виетнам, Чили, Регламентът за финансовата отговорност се прилага ефективно само при дела за уреждане на спорове между инвеститор и държава, образувани срещу ЕС съгласно Договора за Енергийната харта (ДЕХ).

3. Дела, образувани срещу Съюза по силата на Договора за Енергийната харта

Досега срещу Съюза са били образувани само две производства за уреждане на инвестиционни спорове по силата на Договора за Енергийната харта. Тези производства понастоящем са висящи. Също така до Съюза са били отправени няколко искания за консултации съгласно член 26 от ДЕХ, които до този момент не са стигнали до етапа на официален арбитраж. Всички тези производства са описани по-подробно по-долу.

а) Искове от Prosisa и Risteel Corporation във връзка с испанската схема за подпомагане на възобновяеми енергийни източници (2015 г.)

През 2015 г. Комисията получи две искания за консултации съгласно член 26 от ДЕХ, съответно от швейцарското дружество Prosisa AG и нидерландското дружество Risteel Corporation BV. На 7 октомври 2015 г. Комисията изпрати уведомление до Европейския парламент и Съвета в съответствие с членове 4 и 7 от Регламента за финансовата отговорност.

И двете дружества са инвестирали в секторите за фотоволтаична и вятърна енергия и в производството на възобновяема енергия с биомаса на територията на Испания, като техните искове са свързани с решението на Испания да измени схемата за подпомагане на възобновяемата енергия. Дружествата също така паралелно са започнали производство срещу Испания. Те изложиха твърдения по същество, че Комисията е нарушила стандарта за справедливо и безпристрастно третиране, залегнал в член 10 от ДЕХ, като се е намесила пред арбитражните съдилища, създадени по силата на ДЕХ, и като твърди, че ДЕХ не се прилага в отношенията между държава членка на ЕС и инвеститор от друга държава членка на ЕС.

На 1 декември 2015 г. между инвеститорите и Комисията се проведоха консултации съгласно член 26, параграф 1 от ДЕХ. Комисията поясни, че според нея няма валидно правно основание, позволяващо на дружествата да продължат споровете си със Съюза.

Дружествата прекратиха действията си по исковете срещу ЕС.

б) Искове от Nord Stream 2 относно изменението на Директивата за природния газ (2019 г.)

На 12 април 2019 г. Nord Stream 2 AG, дъщерно дружество на Gazprom, регистрирано в Швейцария, адресира писмо до Комисията с искане за разясняване на прилагането на режима на дерогации, съдържащ се в Директива (ЕС) 2019/692 от 17 април 2019 г. за изменение на Директивата за природния газ 2009/73/ЕО („Директивата за изменение“).[1] В писмото до Комисията Nord Stream 2 също изложи своите твърдения за наличието на нарушение на ДЕХ и поиска ЕС да се опита да постигне доброволно уреждане на спора в съответствие с член 26, параграф 1 от ДЕХ. На 13 май 2019 г. Съветът и Европейският парламент бяха информирани за това в съответствие с член 4 от Регламента за финансовата отговорност.

Nord Stream 2 AG заяви, че следва да има право на дерогация съгласно изменената Директива за природния газ от правилата за отделяне, достъп на трети страни и тарифно регулиране, приложими съгласно Директивата за природния газ, тъй като такава дерогация би позволила на дружеството да възстанови направената инвестиция, като по този начин покрие оправданите си правни очаквания. Дружеството посочи, че ако не отговаря на условията за дерогация съгласно Директивата за изменение и не се предприемат други стъпки за поставяне на дружеството в равностойно положение, това би представлявало нарушение на задължението на ЕС съгласно ДЕХ, по-специално членове 10 и 13 от ДЕХ. Дружество Nord Stream 2 AG също изтъкна, че следва да бъде

[1] Директива (ЕС) 2019/692 на Европейския парламент и на Съвета от 17 април 2019 г. за изменение на Директива 2009/73/ЕО относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ (ОВ L 117, 3.5.2019 г., стр. 1).

квалифицирано като инвеститор на договаряща страна по ДЕХ, тъй като дружество е със седалище в Цуг, Швейцария и упражнява значителна стопанска дейност там.

Консултациите между Комисията и Nord Stream 2 се състояха на 25 юни 2019 г. Европейската комисия се въздържа от изразяване на позиция по въпроса дали Nord Stream 2 има процесуална легитимация да предяви иск по силата на ДЕХ, докато не бъдат представени конкретни доказателства от инвеститора относно стопанската му дейност в Швейцария. Комисията също така информира инвеститора, че счита Директива за изменение за недискриминационна и съответстваща на международните задължения на ЕС съгласно ДЕХ. На въпроса дали Nord Stream 2 би отговаряло на условията за дерогация, Комисията припомни правилата на Директивата за изменение, по-специално, че компетентните органи на държавите членки ще вземат решение за предоставянето на дерогации въз основа на националните правила за транспониране на Директивата и при подаването на индивидуални заявления.

Комисията проведе по-нататъшна писмена кореспонденция с Nord Stream 2 на 8 юли, 26 юли и 6 август 2019 г. На 25 юли 2019 г. Nord Stream 2 подаде жалба за отмяна на Директивата за изменение пред Общия съд (дело T-526/19). С определение от 20 май 2020 г. Общият съд отхвърли жалбата като недопустима.[2] В производството по обжалване Съдът отмени частично определението на Общия съд и обяви жалбата за отмяна, подадена от Nord Stream 2 AG, за допустима по отношение на някои разпоредби от Директива за изменение.[3] Съдът върна делото на Общия съд за произнасяне по същество по жалбата за отмяна, като това производство понастоящем е висящо (дело T-526/19 RENV).

На 26 септември 2019 г. Nord Stream 2 изпрати уведомление за арбитраж срещу Съюза съгласно член 26, параграф 2, буква в) и член 26, параграф 4, буква б) от ДЕХ. В съответствие с член 4 от Регламента за финансовата отговорност на 1 октомври 2019 г. Комисията изпрати уведомление до Европейския парламент и до Съвета.

В уведомлението за арбитраж Nord Stream 2 AG изтъкна, че Директивата за изменение и действията на ЕС във връзка с Директивата за изменение са в нарушение на задълженията на ЕС по ДЕХ, по-специално член 10, параграфи 1 и 7 и член 13 от ДЕХ.

На 9 декември 2019 г. беше уважено възражението от страна на ЕС срещу определения от Nord Stream 2 AG арбитър. След размяна през 2020 г. и 2021 г. на писмени становища по въпроси, свързани с компетентността и по същество, производството беше спряно през март 2022 г., след като Nord Stream 2 AG стана обект на международни санкции и бе започнато производство за сключване на предпазен конкордат (вид производство по несъстоятелност съгласно швейцарското право) в Швейцария. На 3 октомври 2022 г. ЕС заяви, че по-нататъшното спиране на арбитража би било неоправдано и че арбитражният съд следва да прекрати арбитражното производство. На 13 октомври 2022 г. арбитражният съд проведе процедурна среща със страните чрез видеоконферентна връзка. Nord Stream 2 AG информира арбитражния съд, че синдикът, назначен съгласно временния предпазен конкордат, ще позволи

[2] Определение на Общия съд (осми състав) от 20 май 2020 г., *Nord Stream 2 AG/Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз*, дело T-526/19, ECLI:EU:T:2020:210.

[3] Решение на Съда на Европейския съюз (голям състав) от 12 юли 2022 г., *Nord Stream 2 AG/Европейски парламент и Съвет на Европейския съюз*, дело C-348/20 P, ECLI:EU:C:2022:548.

арбитражът да продължи, при условие че трета страна осигури финансирането, необходимо за продължаване на арбитража. В отговор ЕС заяви, че Nord Stream 2 AG не е доказало разумна възможност за възобновяване на арбитража и че предоставената от него допълнителна информация не обосновава допълнително удължаване на спирането на арбитража. ЕС подаде и искане за обезпечаване на разноските. С писмо от 24 ноември 2022 г. Nord Stream 2 уведоми арбитражния съд, че е получило финансиране, за да продължи арбитража, и поиска от арбитражния съд да отмени спирането на производството. ЕС повдигна възражение и повтори искането си за постановяване на определение за прекратяване на производството или, при условията на евентуалност, за отхвърляне на възобновяването на арбитража, освен ако Nord Stream 2 не обезпечи разноските по подходящ начин и в подходящ размер. С определение от 14 юли 2023 г. арбитражният съд отхвърли искането за прекратяване на арбитража, но уважава искането на Съюза за обезпечение на разноските. Вследствие на това той разпореди на Nord Stream 2 да внесе парична гаранция за разноските на ЕС за процесуално представителство пред Постоянния арбитражен съд (PCA). Необходимото обезпечение за разноските бе надлежно платено. Следващите стъпки ще бъдат по-нататъшна размяна на писмени изявления и устно изслушване, което вероятно ще бъде в началото на 2025 г.

Документите, свързани с този арбитраж, са достъпни на уебсайта на PCA.[4]

в) Искове от инвеститори от Обединеното кралство от името на AS PNB Banka във връзка с регулаторни изисквания, установени от Европейската централна банка (2019 г.)

На 2 май 2019 г. Комисията получи писмо съгласно член 26, параграф 1 от ДЕХ от руски инвеститори (с гражданство в Обединеното кралство) от името на латвийската банка AS PNB Banka във връзка с някои решения на Европейската централна банка (ЕЦБ), с които са наложени регулаторни изисквания спрямо банката и за които се твърди, че са повлияли на инвестициите им във ветроенергиен парк Winergy в Латвия.

По-специално инвеститорите посочиха, че проект на решение на ЕЦБ от 17 май 2019 г., който налага крайни срокове на AS PNB Banka да вземе решение относно експозицията си спрямо Winergy и да постигне определени прагове на капиталова адекватност, е довел до отнемане на лицензa на банката и до лишаването им от възможността да инвестират в Winergy. Инвеститорите изтъкнаха, че със своите действия Съюзът, заедно с Латвия, заплашва по-нататъшното съществуване и сигурност на техните инвестиции в Winergy в нарушение на задълженията на ЕС по част III от ДЕХ.

Европейският парламент и Съветът бяха информирани за тези твърдения на 24 май 2019 г.

На 28 юни 2019 г. Комисията адресира писмо до инвеститорите, в което изложи становището, че нямат процесуална легитимация да образуват производство срещу ЕС по силата на ДЕХ, тъй като инвеститорите са граждани на ЕС, и предложи исковете да бъдат оттеглени. Инвеститорите прекратиха действията си по исковете срещу ЕС.

[4] https://pca-cpa.org/en/cases/239/.

г) Искове на полски инвеститори относно дейностите по добив на лигнитни въглища в мината Туров в Полша (2022 г.)

На 17 януари 2022 г. Комисията получи писмо съгласно член 26, параграф 1 от ДЕХ от полските инвеститори PGE Polska Grupa Energetyczna S.A. и PGE Górnictwo i Energetyka Konwencjonalna S.A. (наричани заедно „PGE“) относно техните инвестиции в дейности по добив на лигнитни въглища в мината Туров в Полша. Писмото имаше за цел да уведоми ЕС за възможно нарушение на ДЕХ и съдържаше искане за постигане на споразумение по взаимно съгласие между ЕС и PGE в съответствие с член 26, параграф 1 от ДЕХ. По-специално PGE се позоваха на определения на Съда на Европейския съюз по дело C-121/21[5], с които се разпорежда прекратяване на дейностите по добив на лигнитни въглища в мината Туров.

На 8 март 2022 г. Комисията адресира писмо до инвеститорите, в което изложи становището, че нямат процесуална легитимация да образуват производство срещу ЕС по силата на ДЕХ, тъй като инвеститорите са граждани на ЕС, и предложи исковете да бъдат оттеглени. Инвеститорите прекратиха действията си по исковете срещу ЕС.

д) Искове на SCE Solar Don Benito APS (2022 г.)

На 18 ноември 2022 г. Комисията получи писмо от датския инвеститор SCE Solar Don Benito APS съгласно член 26, параграф 1 от ДЕХ. Инвеститорът развива дейност на пазара на слънчева енергия и е бил един от ищците по арбитражното производство по силата на ДЕХ по дело Green Power K/S и SCE Solar Don Benito APS/Кралство Испания (SCC, дело № V2016/135). Комисията встъпи като *amicus curiae* в този арбитраж, който приключва с решение, с което се отхвърлят исковете поради липса на компетентност на арбитражния съд. По-специално арбитражният съд счете, че решенията на Съда на ЕС по делата *Achmea* и *Komstroy* са приложими към арбитража и че предложението на Испания за арбитраж съгласно ДЕХ не е приложимо в отношенията в рамките на ЕС. В писмото си от 18 ноември 2022 г. инвеститорът се позова на решенията на Съда на ЕС и на намесата на Комисията в предишния арбитраж, като изтъкна, че ЕС е нарушил ДЕХ, като е попречил на инвеститора да защитава ефективно законните си права чрез арбитраж.

На 27 януари 2023 г. Комисията адресира писмо до инвеститора, в което изложи становището, че той няма процесуална легитимация да образува производство срещу ЕС по силата на ДЕХ, тъй като инвеститорът е гражданин на ЕС, и предложи исковете да бъдат оттеглени. Инвеститорът прекрати действията си по исковете срещу ЕС.

е) Искове на Klesch Group Holdings Limited във връзка с Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета (2023 г.)

На 2 октомври 2023 г. Комисията получи искане за арбитраж срещу ЕС чрез Международния център за уреждане на инвестиционни спорове (ICSID) по спор във връзка с ДЕХ от Klesch Group Holdings Limited & others („Klesch Group“). Klesch Group е група от дружества с дейност в енергийния сектор, учредени в Джърси. Искането за арбитраж следва предходно уведомление за спор и искане за консултации по същия

[5] Дело C-121/21, Чешка република/Полша (Mine de Turów). Делото е заличено от регистъра с определение на председателя на Съда от 4 февруари 2022 г.

въпрос. Спорът се отнася до инвестиции в нефтени рафинерии в Дания и Германия, а Klesch Group оспорва временната солидарна вноска съгласно Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета[6]. С регламента на Съвета се определя задължителна временна солидарна вноска върху свръхпечалбите на предприятията в секторите на нефта, природния газ, въглищата и нефтопреработването, изчислени въз основа на облагаемите печалби през данъчната година, започваща през 2022 г. и/или 2023 г., които представляват над 20 % увеличение на средните годишни облагаеми печалби между 2018 г. и 2021 г. Комисията изпрати уведомление за спора до Европейския парламент и до Съвета съгласно Регламента за финансовата отговорност на 20 октомври 2023 г.

Дания и Германия получиха подобни искания за арбитраж от Klesch Group във връзка с националното им законодателство за прилагане на временната солидарна вноска. Комисията поддържа тесни контакти с Дания и Германия, за да координира съвместна защита. По-специално Дания и Германия потвърдиха по смисъла на член 9, параграф 1, буква б) от Регламента относно финансовата отговорност, че не възнамеряват да действат като ответници по делата, заведени срещу тях от Klesch Group. Следователно ЕС е ответник в тези случаи (член 9, параграф 1, последно изречение от Регламента за финансовата отговорност).

4. Прозрачност на образуваните срещу Съюза производства за уреждане на спорове между инвеститор и държава

Европейската комисия се ангажира да гарантира най-високата степен на прозрачност в производствата за уреждане на спорове между инвеститор и държава, образувани срещу Съюза. През последните години Комисията извърши радикално реформиране на подхода на Съюза към уреждането на инвестиционни спорове чрез редица инициативи. Те включват договарянето на правила за прозрачност, водещи до приемането на Правилата за прозрачност на UNCITRAL през 2013 г., и включването на тези правила в разпоредбите на системите на инвестиционните съдилища, установени в двустранните споразумения на ЕС с Канада, Сингапур, Виетнам, Чили и Мексико.

Съюзът също така участва в преговорите по Конвенцията на Организацията на обединените нации за прозрачност при основаващ се на договор арбитраж между инвеститор и държава („Конвенция от Маврикий“, Ню Йорк, 2014 г.), която представлява конвенция на ООН, предвиждаща прилагането на Правилата за прозрачност на UNCITRAL спрямо над 3000 двустранни инвестиционни договори. Комисията се стреми към прилагането на Правилата за прозрачност на UNCITRAL към ДЕХ чрез Конвенцията от Маврикий и през януари 2015 г. внесе предложение за решение на Съвета, с което да се разреши подписването от ЕС на Конвенцията от Маврикий. На 25 юни 2024 г. Съветът прие решението за подписване на Конвенцията от Маврикий и ЕС ще я подпише официално. След одобрението на Европейския парламент ЕС ще ратифицира Конвенцията от Маврикий. След като ЕС подпише и сключи Конвенцията от Маврикий, държавите членки могат да пристъпят към национална ратификация.

Междувременно Комисията предприе инициативи за осигуряване на възможно най-голяма степен на прозрачност при разглеждане на исковете на инвеститорите, които до

[6] Регламент (ЕС) 2022/1854 на Съвета от 6 октомври 2022 г. относно спешна намеса за справяне с високите цени на енергията (ОВ L 261I, 7.10.2022 г., стр. 1–21).

момента са били представени на нейното внимание. Комисията публикува на уебсайта на ГД „Търговия“ актуализирана информация за обмена на становища между инвеститорите и Комисията (https://ec.europa.eu/trade/policy/accessing-markets/dispute-settlement/investment-disputes/). Ако инвеститорите решат да предявят исковете си пред арбитраж, Комисията възнамерява да продължи да прилага стандартите за прозрачност, като търси съгласие от инвеститорите за публикуване на становища и чрез организиране на открити изслушвания.

***