



Brüsszel, 2021.11.23.
COM(2021) 714 final

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE AZ EURÓPAI PARLAMENTNEK ÉS A TANÁCSNAK

Első éves jelentés az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektések átvilágításáról

{SWD(2021) 334 final}

BEVEZETÉS

Ez a jelentés az Európai Bizottság első éves jelentése az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések (FDI) átvilágítási keretének létrehozásáról szóló uniós rendelet (a továbbiakban: a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet vagy a rendelet) alkalmazásáról.

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet 2020. október 11-i hatálybalépését megelőzően nem létezett hivatalos uniós szintű együttműködés a tagállamok és az Európai Bizottság között ezekben a kérdésekben. Az Európai Bizottságnak nem volt szerepe az EU-ba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágításában.

Az elmúlt években egyértelmű változás következett be a befektetői profilokban és a befektetési mintákban, azaz egyre több az olyan, esetenként kormányzati támogatással vagy irányítással működő, OECD-n kívüli országokból származó befektető, amelynek konkrét beruházási döntéseit nem minden esetben kizárólag üzleti szempontok motiválják¹. A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet – valamint egyes uniós tagállamok átvilágításra vonatkozó jogszabályai és mechanizmusai – nagy hangsúlyt fektetnek a biztonság, illetve a közrend védelmére, valamint arra, hogy határozottan tudatosítsák egyes beruházási célok (pl. a kritikus infrastruktúrák és inputok, köztük egyes technológiák és bizonyos ágazatok, például az egészségügyi ágazat) kritikus jellegét és az egyes befektetők befektetéseinek kapcsán felmerülő esetleges kockázatokat.

Ez a jelentés biztosítja az átláthatóságot a közvetlen külföldi befektetések EU-n belüli átvilágításának megvalósítása, valamint a nemzeti átvilágítási mechanizmusok kialakítása tekintetében. Elősegíti az Unió elszámoltathatóságát egy olyan területen, ahol – tekintettel a szóban forgó biztonsági érdekekre – az egyes ügyletek átláthatósága nem lehetséges és nem is helyénvaló.

A 27 tagállam beszámolóira és más forrásokra épülő mostani első éves jelentés megerősíti a rendelet és az együttműködési mechanizmus egyértelmű hozzáadott értékét.

A jelentés az alábbi négy fejezetből áll:

- 1. fejezet: az EU-ba irányuló közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó adatok és tendenciák;
- 2. fejezet: a tagállamokon belüli jogalkotási fejlemények;
- 3. fejezet: a tagállamokon belüli átvilágítási tevékenységek;
- 4. fejezet: a külföldi közvetlen befektetések átvilágításával kapcsolatos uniós együttműködés működése.

Ez az éves jelentés a kettős felhasználású termékek kivitelének ellenőrzéséről szóló éves jelentéssel egyidejűleg kerül elfogadásra. A közvetlen külföldi befektetések átvilágítása és a kivitel ellenőrzése egyaránt fontos eszköz az Európai Unión belüli biztonságot garantáló stratégiai kereskedelmi és befektetési ellenőrzésekhez.

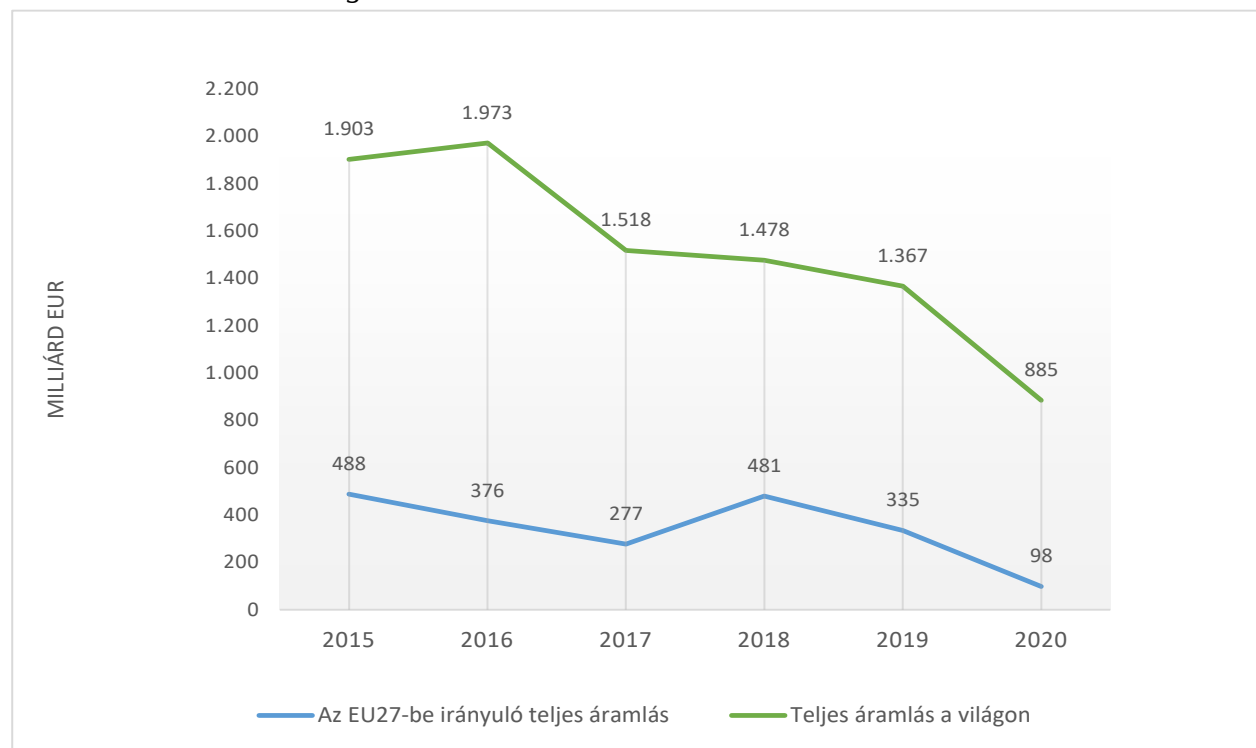
¹ E tekintetben lásd például: Üdvözöljük a közvetlen külföldi befektetéseket, ugyanakkor biztosítjuk alapvető érdekeink védelmét, COM(2017) 494 final – 2017. szeptember 13.

1. FEJEZET – AZ EURÓPAI UNIÓBA IRÁNYULÓ KÖZVETLEN KÜLFÖLDI BEFEKTETÉSEK – TENDENCIÁK ÉS ADATOK²

A 2020-as év sajátos jellemzőit és azoknak – többek között az Európai Unió esetében – a közvetlen külföldi befektetésekre gyakorolt hatását akkor lehet a legjobban megérteni, ha tágabb időkeretbe helyezzük azokat³. Ez lehetővé teszi az összevetést mind a Covid19-világjárvány előtti környezettel és fejleményekkel, mind pedig a 2021 első negyedévében – a külföldi közvetlen befektetések tekintetében is – jelentkező globális gazdasági élénküléssel.

Amint az az alábbi 1. ábrán látható, 2020-ban az FDI-áramlás meredeken, 885 milliárd EUR-ra esett vissza; ez 35 %-kal kevesebb, mint 2019-ben, noha már akkor is jelentősen elmaradt a 2018-as szinttől⁴. A Covid19-világjárvány az EU-ban világszerte képest is súlyosabb hatásokat váltott ki: a beáramló FDI a 2019. évi 335 milliárd EUR-ról 2020-ra 71 %-kal, 98 milliárd euróra csökkent. 2020-ban a beáramló FDI az EU-27 GDP-jének mindössze 0,7 %-át tette ki; ez meredek zuhanás a 2018. évi 3,6 %-hoz képest⁵.

1. ábra: FDI-áramlás világszerte és az EU-ban



Forrás: 2021. május 20-án kivonatolt OECD-adatok.

² Ez a fejezet a 2019. január 1-jétől 2021. március 31-ig tartó időszakra terjed ki

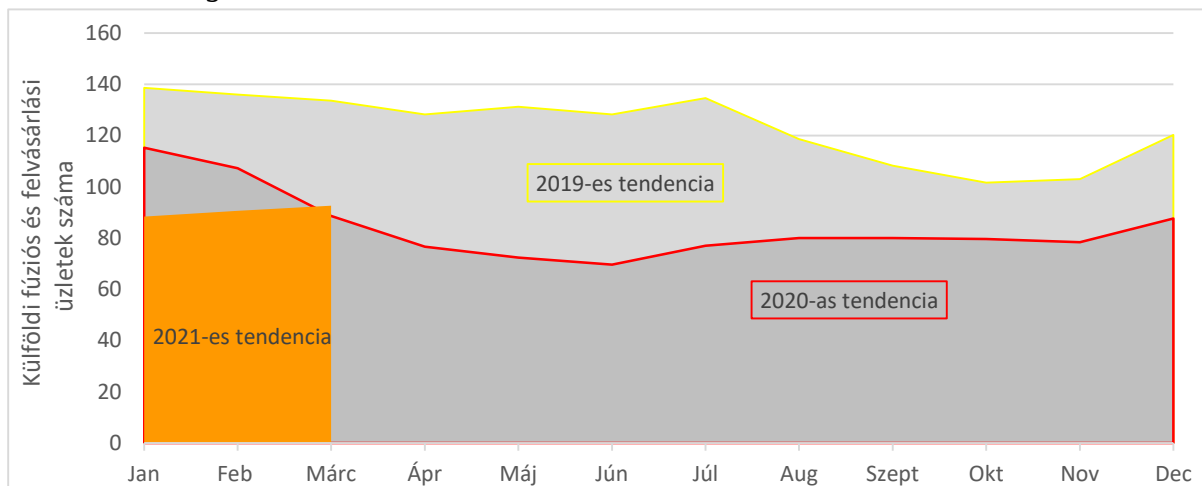
³ A nemzeti számlák adataiból kirajzolódó FDI-áramlás (1. ábra) esetében a 2015 és 2020 közötti időszakot felölelő időkeret megjeleníthetővé teszi a Covid19 hatását a már akkor is csökkenő tendenciát mutató áramlásra. A fejezet többi része, amely az ügyletek számán alapul, a 2019 januárjától 2021 első negyedévéig tartó időszakot fedi le.

⁴ A globális FDI-áramlás az [OECD](#) által jelentett beáramló FDI értékének felel meg.

⁵ Forrás: [OECD](#), 2021 májusában kivonatolt adatok.

Az „egyenetlen” kifejezés jól tükrözi a fejleményeket. A közvetlen külföldi befektetésekre gyakorolt negatív hatás mértéke egyenetlen; a külföldi befektető származásától, a fogadó uniós tagállamtól és a szóban forgó ágazatoktól függ (lásd az alábbi 2. és 3. ábrát, valamint az 1. táblázatot, amely az EU-n belüli fúziós és felvásárlási üzleteket mutatja be részletesen⁶). 2020-ban 2019-hez képest 34 %-kal kevesebb külföldi⁷ fúziós és felvásárlási üzletet jelentettek be. 2020 végén és 2021 első negyedévében lassan helyreállt az üzletkötés (+4,5 % 2020 első negyedévéhez képest), de továbbra is 30 %-kal elmaradt a 2019. évi szinttől (2. ábra).

2. ábra: Az EU-n belüli külföldi fúziós és felvásárlási üzletek általános tendenciái 2019 januárjától 2021 márciusáig



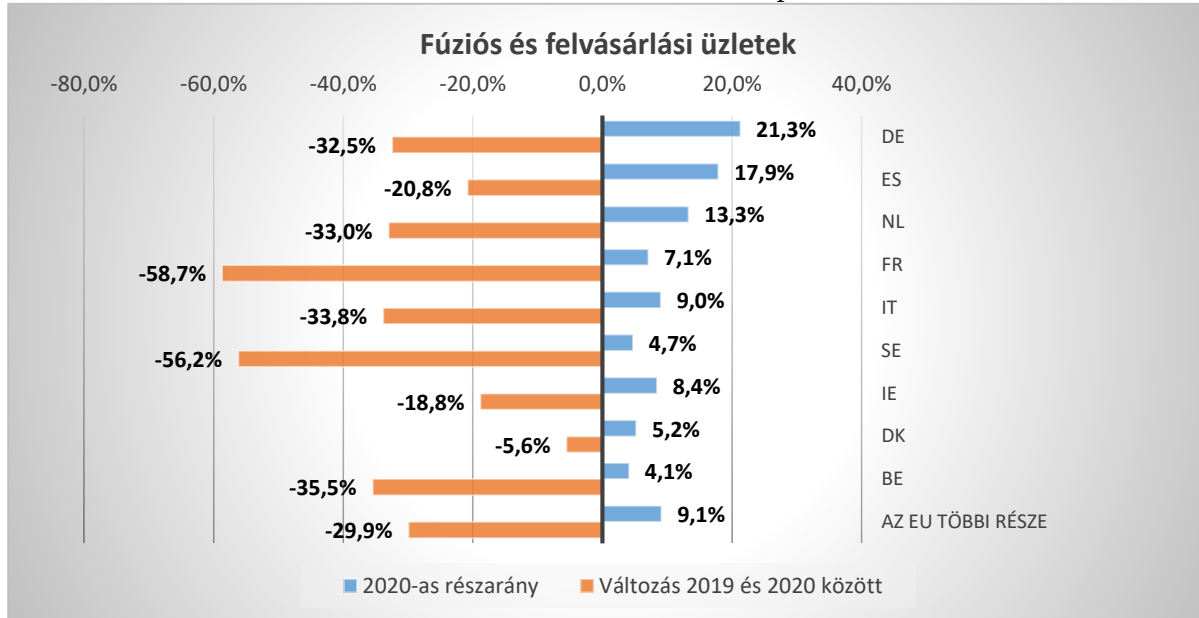
Forrás: A Közös Kutatóközpont számításai a Bureau van Dijk 2021. május 6-án kivenetolt adatai alapján. A tendencia a 3 hónapos mozgóátlagra utal. A külföldi fúziós és felvásárlási üzletek olyan ügyleteket jelölnek, amelyek esetében a befektető végső tulajdonosa egy nem uniós jogalany.

Mindegyik uniós tagállamban csökkent a fúziós és felvásárlási ügyletek száma (3. ábra), ami különösen Franciaországot és Svédországot érintette. Németországban, ahol visszafogottabb volt a fúziós és felvásárlási ügyletek számának visszaesése, csökkent a kínai és az egyesült államokbeli beruházások száma, Spanyolországban és Hollandiában pedig 2020-ban az EFTA-országokból, valamint Koreából és Japánból eredő ügyletek szorultak vissza 2019-hez képest.

⁶ A fúziók és felvásárlások esetében felcserélhető módon használjuk az *üzlet* és az *ügylet* fogalmát.

⁷ A *külföldi* kifejezés a fúziós és felvásárlási üzletek vagy zöldmezős projektek vonatkozásában a nem uniós befektetők európai ügyleteire utal. A befektető akkor minősül nem uniósnak, ha többségi tulajdonosa egy nem uniós jogalany (személy vagy vállalat). Többségi tulajdon hiányában a befektető állampolgárságát a székhely határozza meg.

3. ábra: A külföldi fúziós és felvásárlási üzletek száma uniós célszázágonként: a 2020-as teljes számon belüli részesedés és százalékos változás 2019-hez képest.



Forrás: A Közös Kutatóközpont számításai a Bureau van Dijk 2021. május 6-án kivonatolt adatai alapján.

2020-ban az Európába irányuló külföldi befektetések jelentős része az Egyesült Államokból (USA) és Kanadából származott, ezek tették ki az EU-n belüli fúziós és felvásárlási ügyletek közel 35 %-át, ezt követte az Egyesült Királyság (UK) 30,5 %-kal⁸. Ezután az EFTA-országok következnek 12,1 %-kal (Svájc 7,5 %). Kína 2020-ban 2,5 %-kal (csökkenés a 2019. évi 4 %-ról) a negyedik külföldi befektető volt az EU-n belül (1. ábra)⁹.

1. táblázat Külföldi fúziós és felvásárlási ügyletek 2020-ban a befektető végső tulajdonosának állampolgársága szerint. Százalékos változás 2020-ban 2019-hez képest, és a 2020-as teljes összegben belüli részesedés

	Százalékos változás 2020-ban 2019-hez képest	Részesedés a teljes összegeken belül (%-ban), 2020
USA és CAN	-35	34,9
Egyesült Királyság	-21	30,5
EFTA	-25	12,1
Offshore-területek	-34	6,9

⁸ Az USA-ra és Kanadára vonatkozó adat a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendeletet kísérő elemzésben használt országsoportosítást követi (lásd SWD(2019) 108 final). 2020-ban az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság volt a legnagyobb befektető: az EU-ba irányuló összes nem uniós befektetésből egyaránt 30,5%-kal részesültek (az USA esetében ez csökkenést jelent a 2019. évi 31 %-ról). 2021 első negyedévében az USA részesedése eléri a 37,1 %-ot.

⁹ A Kínára vonatkozó adatok Hongkongot és Makaót is magukban foglalják.

Fejlett Ázsia	-47	5,6
Kína	-63	2,5
Közép- és Dél-Amerika	-37	1,7
India	-44	1,4
AUS és NZ	-50	1,2
Az Öböl-menti Együttműködés országai	0	1,2
Törökország és más ME-országok	-50	0,9
Egyéb ázsiai országok	-73	0,4
Oroszországi Föderáció	-83	0,1
A világ többi része	-54	0,6

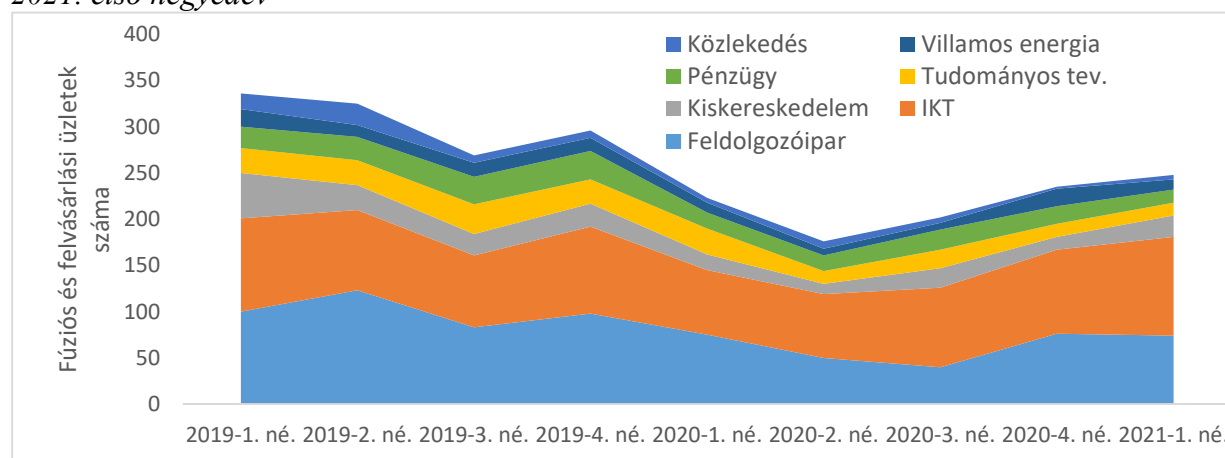
Forrás: A Közös Kutatóközpont számításai a Bureau van Dijk 2021. május 6-án kivonatolt adatai alapján¹⁰

Bár az Európába érkező, kifelé irányuló kínai befektetések az ügyletek viszonylag kis hányadát teszik ki, ezek mutatták a legnagyobb csökkenést 2019 novemberétől, azaz a 2020. január végén Wuhanban (Kína) bevezetett kijárási korlátozásokat két hónappal megelőző időponttól kezdődően. Ezt az sem befolyásolta, hogy 2020 közepén sor került a kínai gazdaság korai újraindítására.

Jól érzékelhető, hogy a Covid19 nem egyöntetűen érintette az európai gazdasági ágazatokat (4. ábra). Egyes ágazatokban, például az egészségügyi felszerelések, a gyógyszergyártás és az e-kereskedelem terén példátlan mértékben megugrott az üzletkötés, míg más ágazatok – például az idegenforgalom, a szabadidős tevékenységek, a légi közlekedés és a tengeri szállítás – súlyosan megszenvedték a helyzetet. A legsúlyosabban érintett ágazat a szálláshely-szolgáltatás volt, a külföldi üzletkötések száma több mint 70 %-kal csökkent.

¹⁰ Rövidítések: CAN (Kanada), EFTA (Svájc, Norvégia, Izland, Liechtenstein), AUS (Ausztrália), NZ (Új-Zéland), ME (Közel-Kelet). A főbb offshore-területek az ügyletek és a zöldmezős beruházások száma szerint betűrendben a következők: Bermuda, Brit Virgins-szigetek, Kajmán-szigetek, Mauritius és az Egyesült Királyság, Csatorna-szigetek. Az offshore pénzügyi központok listája tekintetében lásd pl.: Az „Üdvözljük a közvetlen külföldi befektetéseket, ugyanakkor biztosítjuk alapvető érdekeink védelmét” című bizottsági közleményhez kapcsolódó bizottsági szolgálati munkadokumentum (SWD(2019) 108 final – 2019. március 13.). A fejlett Ázsia a következő országokat foglalja magában: Japán, Korea, Szingapúr és Tajvan; Az Öböl-menti Együttműködés országai közé tartoznak a következők: Egyesült Arab Emírségek, Katar, Szaúd-Arábia, Kuvait, Omán és Bahrein. Az egyéb közel-keleti országok közé tartozik Izrael és Libanon.

4. ábra: Külföldi fúziós és felvásárlási üzletek uniós célágazatonként, 2019. első negyedév – 2021. első negyedév



Forrás: A Közös Kutatóközpont számításai a Bureau van Dijk 2021. május 6-án kivonatolt adatai alapján

Az összes külföldi fúziós és felvásárlási ügylet negyedét kitevő gyártási ágazatban 2020-ban 40 %-kal esett vissza az üzletek száma 2019-hez képest, és 2021 első negyedévében továbbra is borús kilátásokkal kellett számolni, az előző évi szinthez viszonyított, kerekített teljesítménye –1,3%-ot tett ki.

Az információs és kommunikációs technológiák (IKT) tekinthető a világjárvány és más kihívások által legkevésbé érintett ágazatnak: 2019-hez képest 2020-ban enyhe, 12 %-os visszaesés következett be. 2020-ban az IKT az EU-ban kötött összes fúziós és felvásárlási üzlet 35 %-át tette ki, először haladva meg a gyártási ágazatot. 2021 első negyedévében az IKT a fellendülés motorjává is vált: az előző évhez képest 53 %-kal nőtt a fúziós és felvásárlási ügyletek száma, így az ebben az ágazatban kötött üzletek száma elérte a Covid19 előtti szintet.

További részletek

A kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum 2. szakaszában további részletek olvashatók tagállamok és ágazatok szerinti bontásban a fenti számokról, hatásról és fellendülésről, a zöldmezős beruházásokról, az EU-ban működő külföldi befektetők származási helyéről, valamint a külföldi államok részvételéről az EU-ban működő külföldi befektetőkben.

2. FEJEZET: A TAGÁLLAMOKON BELÜLI, 2019 ÓTA¹¹ BEKÖVETKEZETT JOGALKOTÁSI FEJLEMÉNYEK

Az eddig megtett út

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló uniós rendelet 2019. március 19-i elfogadása és 2020. október 11-től kezdődő teljes körű végrehajtása új korszak nyitányát jelentette.

Az Európai Bizottság javaslatának 2017. évi benyújtásakor 11 tagállam rendelkezett a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó nemzeti – akár ágazatspecifikus, akár szélesebb körű –

¹¹ Ez a fejezet a 2019. január 1-jétől 2021. július 31-ig tartó időszakra terjed ki

átvilágítási mechanizmussal.¹² 2021. július 1-jén a számuk 18-at tett ki (lásd az alábbi térképet). Az átvilágítási mechanizmussal rendelkező tagállamok számának növekedése mellett, a már átvilágítási mechanizmussal rendelkező tagállamok is kiigazították és bővítették a meglévő mechanizmusok hatályát, így azok egyre inkább – egyes esetekben szó szerint – tükrözik a rendelet legfontosabb elemeit.¹³

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló uniós rendelet és az uniós tagállamok közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó átvilágítási mechanizmusai

Bár a rendelet szándékosan nem határozza meg részletesen az uniós tagállamok közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó átvilágítási mechanizmusának formáját és tartalmát, megállapít egyes alapvető elemeket, amelyeket a közvetlen külföldi befektetések átvilágítására vonatkozó bármely nemzeti mechanizmusnak tükröznie kell.

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet 3. cikke először is annak biztosítására kötelezi a közvetlen külföldi befektetések átvilágítására szolgáló mechanizmussal rendelkező uniós tagállamokat, hogy ezek a mechanizmusok egyértelműen meghatározott határidőket tartalmazzanak; átláthatóak és megkülönböztetésmentesek legyenek; lehetővé tegyék más tagállamok észrevételeinek, valamint az Európai Bizottság véleményének figyelembevételét; az érintett feleknek lehetőségük legyen jogorvoslatért folyamodni az FDI-átvilágítást végző hatóságok elmarasztaló határozatai ellen; valamint hogy fenntartsák az FDI-átvilágítási mechanizmusok és a kapcsolódó határozatok kijátszásának megakadályozásához szükséges intézkedéseket.

Az Európai Bizottság – legutóbb a kereskedelempolitika felülvizsgálatáról szóló közleményében¹⁴ – felszólította a tagállamokat, hogy hozzanak létre nemzeti átvilágítási mechanizmust:

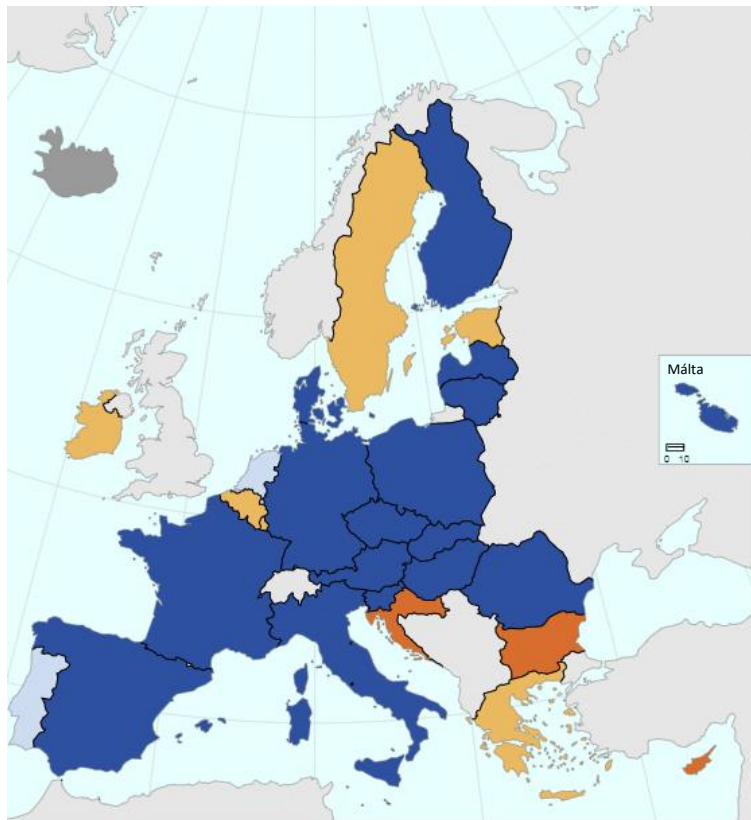
„A biztonság területén a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet értelmében a Bizottság ismételten felszólítja valamennyi tagállamot, hogy hozzanak létre és alkalmazzanak egy teljes körű FDI-átvilágítási mechanizmust azon esetek kezelésére, amikor egy adott üzleti tevékenység, infrastruktúra vagy technológia megszerzése vagy ellenőrzése kockázatot jelentene az EU-ban a biztonságra vagy a közrendre nézve. A Bizottság a tagállami hatóságokkal közösen folytatja az együttműködési mechanizmus végrehajtását a biztonság és a közrend kockázatos közvetlen külföldi tőkebefektetésekkal szembeni védelme érdekében, és fontolóra veszi a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet által létrehozott együttműködési mechanizmus megerősítését.”

¹² Ausztria, Dánia, Finnország, Franciaország, Németország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Portugália, Spanyolország, kivéve az Egyesült Királyságot.

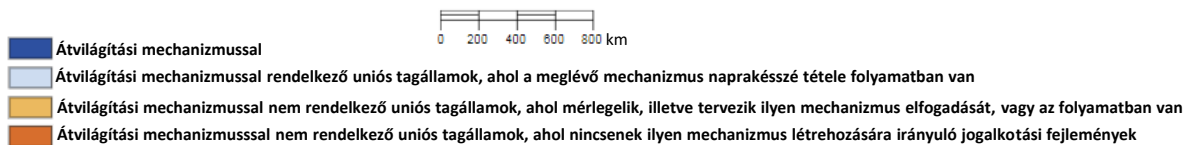
¹³ Három szemléltető példa erre a nemrégiben elfogadott dán átvilágítási törvény és a kapcsolódó mechanizmusra vonatkozó, az egyes közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló dán törvény (A befektetések átvilágításáról szóló törvény) stb., az olasz törvény és a kapcsolódó mechanizmus, például a 179. és 180. sz. olasz kormányrendelet, valamint az alábbi litván törvény és a kapcsolódó mechanizmus: A nemzetbiztonságot biztosító alapvető fontosságú objektumok védelméről szóló IX-1132. sz. törvény.

¹⁴ A kereskedelempolitika felülvizsgálata – Nyitott, fenntartható és határozott kereskedelempolitika, COM(2021) 66 final – 2021. február 18.

Átvilágítási mechanizmussal rendelkező/jogalkotási tevékenységet végző tagállamok
2021. augusztus 1-jén



Közigazgatási határok: ©EuroGeographics ©UN-FAO ©Turkstat
Térkép: Eurostat - IMAGE, 09/2021



Tagállami bejelentések a DGT TRADE-nek

Az Európai Bizottság továbbra is határozottan elvárja, hogy mind a 27 uniós tagállam hozzon létre nemzeti FDI-átvilágítási mechanizmusokat. A mind a 27 tagállamban alkalmazott nemzeti átvilágítási mechanizmus arra szolgál, hogy minden egyes tagállamot megvédjen a harmadik országokból származó, potenciálisan kockázatos külföldi befektetésektől. Emellett biztosítja a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendeleten alapuló együttműködési mechanizmushoz való szükséges kapcsolódást, így szavatolva, hogy mind a 27 tagállam és a Bizottság is átvilágítsa az érintett közvetlen külföldi befektetéseket, szem előtt tartva a tagállamok és az Unió kollektív biztonságát, valamint az egységes piac biztonságát és az általa lehetővé tett rendkívül magas szintű gazdasági integrációt.

Öt tagállam – Franciaország, Olaszország, Magyarország, Lengyelország és Szlovénia¹⁵ – az általánosabb jellegű nemzeti átvilágítási mechanizmusai mellett a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó ideiglenes intézkedéseket is elfogadott a Covid19 miatt kialakult sebezhetőségekkel és a nyomott uniós eszközárakkal összefüggésben.

Fejlemények az uniós tagállamokban – FDI-átvilágítási mechanizmusok

A jelentéstételi időszakban a 27 uniós tagállamból 24:

- új nemzeti FDI-átvilágítási mechanizmust fogadott el;
- módosította a meglévő mechanizmust;
- vagy olyan konzultációs vagy jogalkotási eljárást kezdeményezett, amely várhatóan új mechanizmus elfogadását vagy a meglévő mechanizmus módosítását eredményezi.

Azok a tagállamok, amelyek új nemzeti FDI-átvilágítási mechanizmust fogadtak el	Csehország, Dánia, Málta, Szlovénia, Szlovák Köztársaság
Azok a tagállamok, amelyek a meglévő mechanizmust módosították	Ausztria, Franciaország, Finnország, Németország, Magyarország, Olaszország, Lettország, Litvánia, Lengyelország, Románia, Spanyolország
Azok a tagállamok, amelyek olyan konzultációs vagy jogalkotási eljárást kezdeményeztek, amely várhatóan a meglévő mechanizmus módosítását eredményezi	Hollandia, Portugália
Azok a tagállamok, amelyek olyan konzultációs vagy jogalkotási eljárást kezdeményeztek, amely várhatóan új mechanizmus elfogadását eredményezi	Belgium, Észtország, Görögország, Írország, Luxemburg, Svédország
Azok a tagállamok, amelyek nyilvánosan nem jelentettek be folyamatban lévő kezdeményezést	Bulgária, Horvátország, Ciprus

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet 3. cikkének (7) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, hogy jelentsék be a Bizottságnak átvilágítási mechanizmusait és azok bármely módosítását. A 3. cikk (8) bekezdése előírja az Európai Bizottság számára, hogy hozza nyilvánosságra és szükség esetén tegye naprakésszé a tagállami átvilágítási mechanizmusok jegyzékét¹⁶. A nemzeti átvilágítási mechanizmusok közötti lényeges hasonlóságok ellenére jelentős eltérések mutatkoznak az alkalmazandó határidők, a lefedettség, a bejelentési

¹⁵ 2020. március 25-én az Európai Bizottság a Covid19-hez kapcsolódó szükséghelyzettel összefüggésben hozott intézkedések részeként iránymutatást adott a tagállamoknak arra vonatkozóan, hogy hogyan alkalmazzák a közvetlen külföldi befektetések átvilágítását a népegészségügyi válsághelyzet és az EU gazdasági sebezhetősége idején. A Bizottság közleménye elérhető az alábbi internetcímen: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf

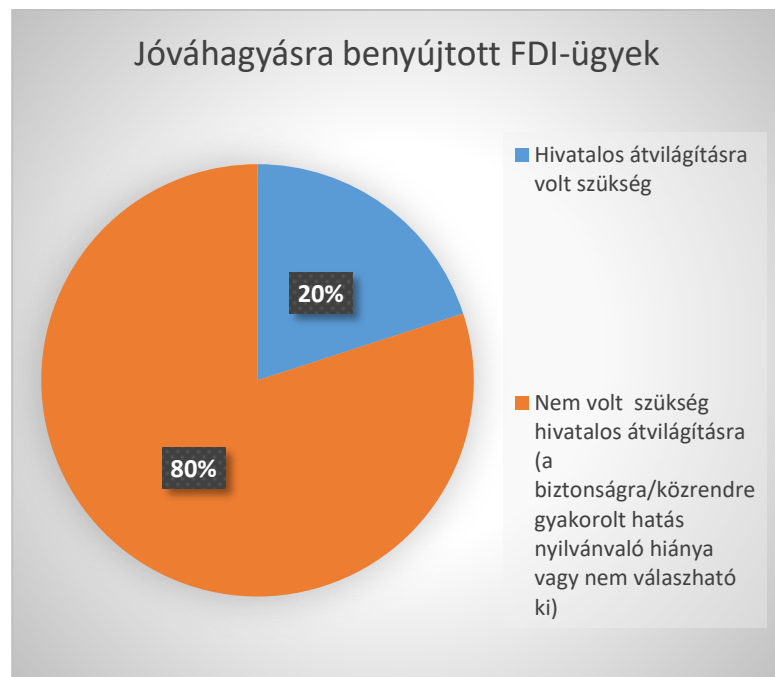
¹⁶ A tagállami átvilágítási mechanizmusok naprakésszé tett jegyzéke a Bizottság honlapján érhető el: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

követelmények és egyéb elemek tekintetében, valamint azt illetően is, hogy mi minősül a befektetések hivatalos átvilágításának. Amint azt az alábbi 4.3. fejezetben részletesebben kifejtjük, a Bizottság tanulmányt készített abból a célból, hogy felmérje a vonatkozó tagállami jogszabályok közötti eltéréseket és azoknak az uniós együttműködési mechanizmus eredményességére és hatékonyságára gyakorolt szakpolitikai következményeit. Az e jelentést kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum röviden ismerteti az alkalmazandó nemzeti jogszabályokkal kapcsolatos tagállami jogalkotási fejleményeket.

3. FEJEZET – A TAGÁLLAMOK 2020. ÉVI ÁTVILÁGÍTÁSI TEVÉKENYSÉGEI¹⁷

Bár a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet az FDI-átvilágításra szolgáló együttműködési mechanizmust hoz létre a Bizottság és az uniós tagállamok között, az átvilágítást végző tagállamok saját szabályaik és átvilágítási mechanizmusuk alapján döntenek arról, hogy mely befektetéseket kell átvilágítani, jóváhagyni, feltételhez kötni vagy megtiltani. Ez a fejezet tehát a tagállamok által szolgáltatott azon adatokra támaszkodik és azokat összesíti, amelyek a saját jogszabályaik és átvilágítási mechanizmusuk keretében a 2020-as év egésze során átvilágított ügyekre vonatkoznak¹⁸. A Bizottságnak történő, a rendelet 5. cikke szerinti jelentéstétel során a tagállamok 2020-ra vonatkozóan arról számoltak be, hogy jóváhagyás iránti kérelem alapján 1 793 befektetési dokumentációt vizsgáltak felül. Ezek a dokumentációk hét jelentéstevő tagállamba irányuló közvetlen külföldi befektetésekre vonatkoznak.

5. ábra



E befektetési dokumentációk mintegy 80 %-át nem vizsgálták át hivatalosan, a biztonságra vagy a közrendre gyakorolt hatás nyilvánvaló hiánya miatt, vagy azért, mert nem tartoztak a nemzeti átvilágítási mechanizmus hatálya alá (azaz nem választhatók ki) (lásd: 5. ábra).

Az ügyek fennmaradó részében (20 %) hivatalos átvilágítást végeztek a jelentéstevő tagállamokban. A 6. ábra a hivatalosan átvilágított ügyek

¹⁷ Ez a fejezet a 2020. január 1-jétől december 31-ig tartó időszakra terjed ki.

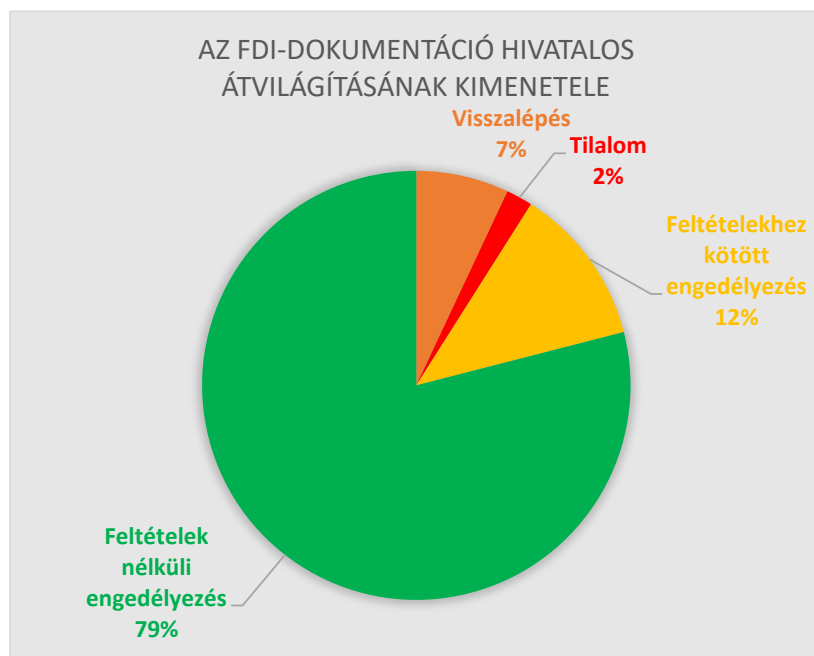
¹⁸ Négy tagállam nem számolt be az átvilágításra vonatkozó jogszabályaik hatálya alá tartozó esetekről, egy tagállam pedig a nemzeti jogi korlátok miatt nem jelentett be lebontott adatokat, hanem egyetlen általános adatot közölt a hivatalosan átvilágított ügyek számáról.

értékelésének kimenetelét mutatja be¹⁹.

Forrás: Jelentést tevő tagállam

¹⁹ Megjegyzés: az összes bejelentett hivatalosan átvilágított ügy (362 = az 1 793 20 %-a) közül számos ügyet levontunk a 6. *ábrán* látható adatok előállítására érdekében. Ezeket a (levont) ügyeket ugyanis egy olyan tagállam jelentette be, amely a nemzeti jogi korlátok miatt nem jelezte a szóban forgó ügyek kimenetelét.

6. ábra



A 6. ábra azt mutatja, hogy a hivatalosan átvizsgált dokumentációk 91 %-át jóvágyták, túlnyomórészt feltétel nélkül (79 %), egyes esetekben pedig feltételekhez kötve (12 %). Az ügyek nagyon kis részét (2 %) tiltották meg, 7 %-uk esetében pedig a felek ismeretlen okok miatt visszaléptek, ezért nem volt szükség a nemzeti hatóságok határozatára.

Ezek a számok összességében véve egyértelműen arról tanúskodnak, hogy 2020-ban:

Forrás: Jelentést tevő tagállam

- A tagállamok alkalmazták nemzeti FDI-átvilágítási jogszabályaikat, amelyek a biztonságot és a közrendet fenyegető potenciális kockázatokat hivatottak kezelni;
- a dokumentációk igen jelentős hányadát (80 %) gyorsan jóváhagyták;
- az ügyek fennmaradó 20 %-át, amelyet hivatalosan átvilágítottak, szintén nagyon jelentős arányban (79 %) feltétel nélkül jóváhagyták, az ügyek egy kis részét (12 %) pedig feltételekhez kötötten hagyták jóvá;
- a tilalom továbbra is csekély kivételt (2 %) képez a hivatalosan átvilágított dokumentációk tekintetében;
- a külföldi befektetéseket átvilágító tagállamok és általában véve az Európai Unió továbbra is nagyon nyitottak a közvetlen külföldi befektetések előtt, és az eseteknek csak nagyon csekély hányadába avatkoznak be azon ügyek kezelése érdekében, amelyek valószínűsíthetően érintik a biztonságot vagy a közrendet.

4. FEJEZET – AZ FDI-ÁTVILÁGÍTÁSSAL KAPCSOLATOS UNIÓS EGYÜTTMŰKÖDÉS²⁰

1. A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet szerinti bejelentések és egyéb intézkedések

2020. október 11-től 2021. június 30-ig 11 tagállam összesen 265 bejelentést tett a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet 6. cikke alapján. Ezen esetek több mint 90 %-át öt tagállam, nevezetesen Ausztria, Franciaország, Németország, Olaszország és Spanyolország jelentette be. Amint az alábbiakban kifejtésre kerül, a bejelentett ügyletek jelentős eltéréseket mutatnak a befektetési célágazat, a végső befektető származása és az ügylet értéke tekintetében.

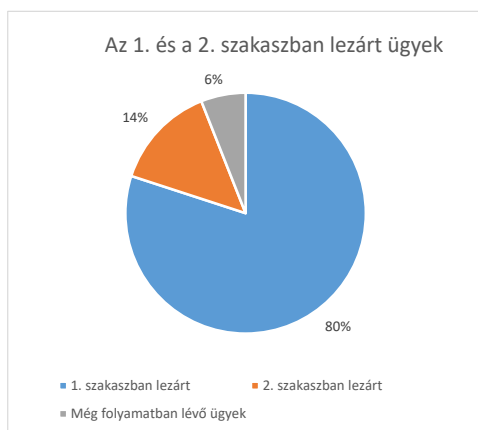
A rendelet előírása szerint az FDI-ügyletek értékelése két lehetséges szakaszban történik. Az 1. szakaszban valamennyi bejelentett ügyletet értékelnek, viszont csak kevés ügylet jut el a 2. szakaszba²¹. A 2. szakaszban részletesebben értékelik azokat az ügyleteket, amelyek több tagállam biztonságát vagy közrendjét érinthetik, vagy kockázatot jelenthetnek az uniós érdekű projektekre vagy programokra nézve.

A legtöbb ügylet három ágazatban: a feldolgozóiparban, az IKT, valamint a nagy- és kiskereskedelmi ágazatban jön létre²².

Ami az ügyletek értékét illeti, az ügyletek többsége a 10 és 100 millió EUR közötti sávba esett, az IKT-szektorban létrejött ügyletek képviselték a legmagasabb ügyleti értéket, és az „Egyéb szolgáltatási tevékenységek” ágazatában megvalósult ügyletek tartoztak a legalacsonyabb értéktartományba²³.

A bejelentett ügyletek értéke nagy szórást mutat, a legalacsonyabb megjelölt ügyleti érték 1200 EUR, a legmagasabb körülbelül 34 milliárd EUR.

7. ábra



A 265 bejelentett ügy 80 %-át (212) a Bizottság az 1. szakaszban lezárta, a fennmaradó 14 % (36) pedig átkerült a 2. szakaszba, és a Bizottság további információkat kért a bejelentő tagállamtól. A jelentés záródőpontjakor az ügyek 6 %-a még folyamatban volt²⁴.

A Bizottság által a 2. szakasz megnyitásakor kért kiegészítő információk jelentősen eltérést mutatnak az

²⁰ Ez a fejezet a 2020. október 11-től 2021. június 30-ig tartó időszakra terjed ki.

²¹ A két szakasz és az alkalmazandó határidők áttekintése és magyarázata a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum 1. szakaszában található.

²² C, J és G NACE-kód alá besorolt ágazatok.

²³ Az érték – amennyiben rendelkezésre áll – a célvállalkozásra vonatkozik, amely egy nagyobb célvállalat uniós székhelyű leányvállalata lehet.

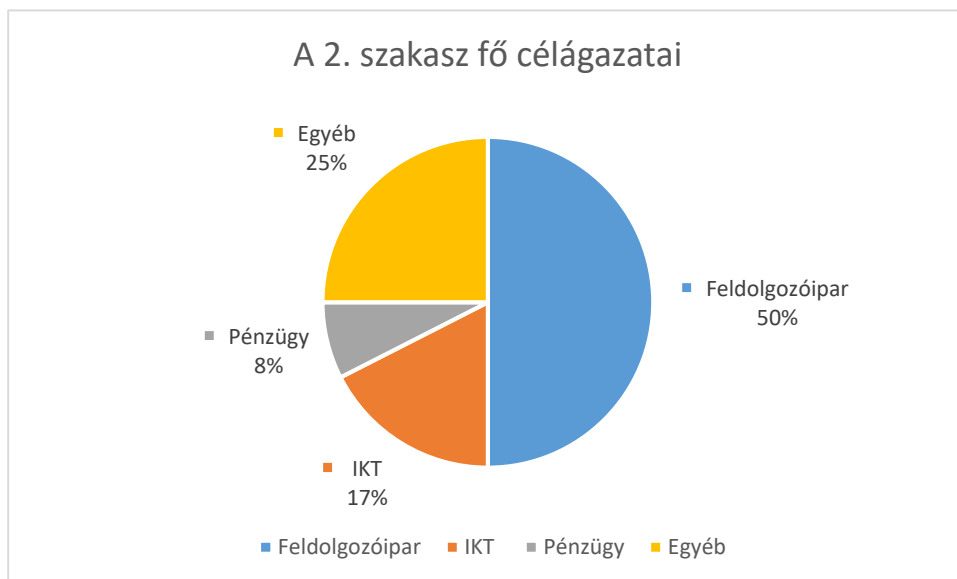
²⁴ 2021. július 1-jén a 265 bejelentett ügy közül 17 még folyamatban volt.

adott ügylettől, valamint a bejelentést alátámasztó információk részletességétől és minőségétől függően²⁵.

A kért információk jellemzően egy vagy több elemre vonatkoznak a következők közül: a célvállalkozás termékeire és/vagy szolgáltatásaira vonatkozó adatok; az érintett termékek kettős felhasználású termékként való lehetséges besorolása; ügyfelek, versenytársak és piaci részesedések; a célvállalkozás szellemi tulajdonnal kapcsolatos portfóliója és K+F tevékenységei; valamint a befektető további meghatározó jellemzői. Ezekre az információkra azért van szükség, hogy jobban fel lehessen mérni a befektetési cél kritikus jellegét, vagy a befektető által jelentett potenciális veszélyeket.

A 2. szakaszban érintett fő ágazatok a feldolgozóipar, az IKT és a pénzügyi szolgáltató tevékenységek voltak. A feldolgozóipar és az IKT az összes 2. szakaszba jutott ügy 67 %-át tette ki.

8. ábra: A 2. szakasz fő célágazatai



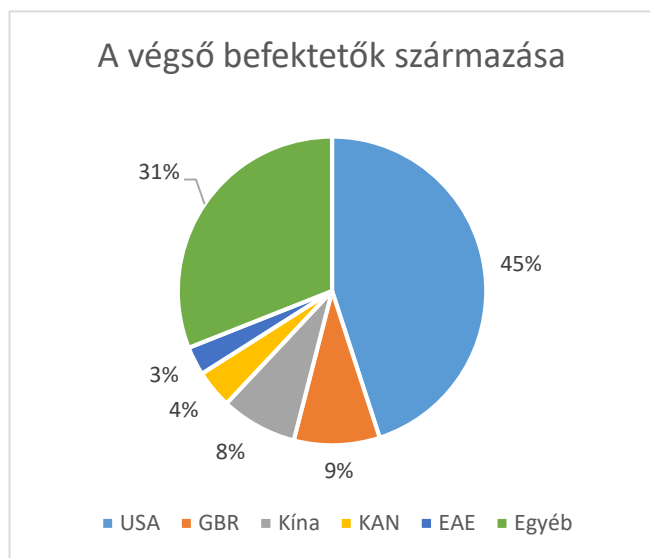
Forrás: Tagállami bejelentések

A 2. szakaszba került 36 ügy hat tagállamból származott. A 2. szakaszba jutott ügyek esetében átlagosan 31 naptári nap telt el (2-től 101 naptári napig terjedő sávban) a Bizottság véleménynyilvánítás joga fenntartásának időpontjától addig a napig, amikor a Bizottság megkapta a bejelentő tagállamtól a kért kiegészítő információkat.

²⁵ A rendelet 6. cikke szerinti bejelentésre szolgáló, a befektetőktől származó információkat tartalmazó bejelentési űrlap és a gyakran ismételt kérdéseket tartalmazó, naprakésszé tett dokumentum biztosítja a rendelet szerinti bejelentések bizonyos fokú egységességét és a befektetőre és a befektetési célra vonatkozó minimális szintű információk megadását. Mindkét dokumentum elérhető a következő internetcímen: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006>

Ami a végső befektető származását illeti, a bejelentett 265 ügyben az öt fő származási ország az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Kína, Kanada és az Egyesült Arab Emírségek volt.

9. ábra



Forrás: Tagállami bejelentések

véleményt; erre csak akkor került sor, ha azt az eset körülményei – konkrétan a befektető kockázati profilja és a befektetési cél kritikus jellege – azt megkövetelték. Vélemény kibocsátása esetén az ajánlott kockázatsökkentő intézkedések konkrétan a feltárt kockázatokra és kritikus jellegre vonatkoznak, és arányosak azokkal.

A Bizottság véleménye kiterjedhet a releváns információk átvilágítást végző tagállammal való megosztására is, továbbá javaslatot tehet az azonosított kockázatok kezelésére szolgáló lehetséges kockázatsökkentő intézkedésekre.

Végső soron az átvilágítást végző tagállam dönt az átvilágított ügyletről, többek között a Bizottság véleményének fényében.

A fenti adatok alapján számos előzetes következtetés vonható le.

Mindenekelőtt az együttműködési mechanizmus jól működik, mivel a tagállamok a rendeletnek megfelelően bejelentéseket tesznek. A Bizottság a beérkezett 265 bejelentés túlnyomó többségét (80 %) az 1. szakaszban, azaz nagyon gyorsan lezárta, az ügyek mindössze 14 %-a jutott tovább a 2. szakaszba, és ennél is sokkal kevesebb ügyben született bizottsági vélemény.

Másodsorban, bár az 1. szakaszban a Bizottság az ügyek többségét gyorsan, az előírt 15 naptári napon belül értékeli, a 2. szakaszba jutó eljárások időtartama jelentős eltéréseket mutat, mivel gyakran a kért információkat birtokló befektetőtől függ, hogy a tagállamoknak mennyi időre van szükségük a Bizottság kiegészítő információkérésére való válaszadáshoz.

Harmadrészt, a szóban forgó főbb ágazatok (feldolgozóipar, IKT, nagy- és kiskereskedelem), valamint a rendelet alapján bejelentett ügyekben érintett végső befektető származása (az Egyesült Államok, az Egyesült Királyság, Kína, Kanada és az Egyesült Arab Emírségek) nagyrészt tükrözi

A 265 bejelentett ügy 29 %-a több joghatóságra kiterjedő FDI-ügyletnek minősült, mivel több tagállamot érintett²⁶. E bejelentések az alábbi fő ágazatokra vonatkoztak: feldolgozóipar, IKT, valamint nagy- és kiskereskedelmi ágazat.

A rendelet 6. cikke alapján bejelentett 265 ügy mellett a Bizottság a rendelet 7. cikkét is alkalmazta.

Ami a rendelet 6., 7. vagy 8. cikke szerinti bizottsági vélemények kibocsátását illeti, ezek a vélemények a rendelet 10. cikke értelmében bizalmas jellegűek maradnak.

A Bizottság az összes bejelentett ügy kevesebb mint 3 %-ában bocsátott ki

²⁶ „Több joghatóságra kiterjedő FDI-ügyletek”: ebben az összefüggésben olyan FDI-ügyletek, amelyek esetében a befektetési cél több tagállamban működő leányvállalatok útján, vagy több tagállamban árukat vagy szolgáltatásokat nyújtó célvállalkozás révén több tagállamban (és esetleg harmadik országokban) jelen lévő vállalatcsoport. A körülményektől és az érintett tagállamok átvilágítási mechanizmusának sajátosságaitól függően az ilyen ügyleteket több tagállam jelenti be, bár ritkán koordinált és összehangolt módon.

a kísérő bizottsági szolgálati munkadokumentum 1. fejezetében és 2. szakaszában szereplő, a főbb ágazatokra és a végső befektető származására vonatkozó megállapításokat.

Negyedrészt, a tagállamok által bejelentett ügyek jelentős része a rendelet 4. cikkében felsorolt, figyelembe vehető tényezők közül egyet vagy többet érintett, beleértve többek között a kritikus infrastruktúrát és technológiát, a kettős felhasználású termékeket, az érzékeny információkhoz való hozzáférést, valamint a külföldi befektető feletti esetleges állami tulajdonlást, irányítást vagy befolyást. A bejelentett ügyek között szerepelt számos egészségügyi vonatkozású, azaz olyan ágazatba történő befektetés is, amely a jelenlegi világjárvány fényében alapos ellenőrzést igényel.

2. Az uniós tagállamok észrevételei a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet értékével és működésével kapcsolatban

A mostani első éves jelentés kapcsán a tagállamok felkérést kaptak, hogy fejtssék ki véleményüket az alábbi három témában: a) a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet és az együttműködési mechanizmus hozzáadott értéke, b) a felmerült jelentős eljárási problémák, valamint c) az ilyen kérdések kezelésének lehetséges módjai. Az alábbi idézetek számos különböző tagállamtól származnak, amelyek közül egyesek rendelkeznek nemzeti átvilágítási mechanizmussal, mások pedig nem.

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet és az együttműködési mechanizmus értéke

A tagállamok egységesen úgy foglaltak állást, hogy a rendelet és az együttműködési mechanizmus nagyon értékes eszköz ahhoz, hogy átfogó képet kapjunk az EU-ba irányuló közvetlen külföldi befektetésekről, beleértve a konkrét befektetési célokat és befektetői profilokat is.

„Az együttműködési mechanizmus nagyon hasznos eszköz, mivel arra ösztönzi a tagállamokat, hogy figyelembe vegyék a más tagállamokban végrehajtott befektetéseknek a saját országukra gyakorolt hatásait, aminek következtében egyre inkább tudatosodik bennük, hogy a saját hazájukban zajló FDI-műveletek milyen hatást gyakorolnak más tagállamokra. Ezért véleményünk szerint a hozzáadott értéket nem rövid távon, mennyiségi mutatókkal kell mérni, hanem a jobban átgondolt és előkészített szakpolitika és döntéshozatal révén hosszú távon bekövetkező minőségi változással.”

Konkrétabban, a rendelet pozitív elemeként több tagállam is kiemelte azt a lehetőséget, hogy kérdéseket tehet fel az átvilágítást végző tagállamnak és észrevételeket intézhet hozzá. Több tagállam is hangsúlyozta a formális és informális együttműködés előnyeit, beleértve a rendelet alapján létrehozott, az érintett tagállamok képviselőiből és bizottsági tisztviselőkből álló szakértői csoportot, amelynek keretében lehetővé vált a tagállamok közötti véleménycsere és a bevált gyakorlatok cseréje.

Amint azt több tagállam megjegyezte, a rendelet és az együttműködési mechanizmus értékes tanulási tapasztalatot biztosít, többek között a kifejezetten kritikus ágazatokban más tagállamok által alkalmazott megközelítések és eszközök tekintetében. Több tagállam közvetlenül alkalmazta ezeket, ami nagy jelentőségű volt számukra saját átvilágítási jogszabályaik kidolgozása vagy naprakésszé tétele során, beleértve az említett jogszabályok ágazati hangsúlyát is.

„[...] a multinacionális vállalatok növekedésével és terjedésével az FDI-átvilágítási mechanizmusok egyre inkább függenek a hasonló szabályozással rendelkező más államok

jelentéseitől. A koordinációs mechanizmus hatékony eljárássá vált a közvetlen külföldi befektetésekkel kapcsolatos aggályok kezeléséhez és az ezzel kapcsolatos vélemények kibocsátásához.”

Az egyik tagállam azt hangsúlyozta, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet szerinti bejelentések olyan ügyletekre is „felhívhatják a figyelmet”, amelyeket egy adott nemzeti mechanizmus keretében esetleg nem jelentettek be, bár helyesen eljárva be kellett volna őket jelenteni, vagy amelyek indokoltta tehetik az átvilágítást végző hatóság „hivatalból” történő intézkedését. Egy másik tagállam megjegyezte, hogy az információcsere lehetővé teszi a tagállamok számára, hogy korábbi szakaszban feltárják a közvetlen külföldi befektetésekből eredő potenciális kockázatokat, egy további tagállam pedig azt az észrevételt tette, hogy a több tagállamot érintő nagyobb vagy szélesebb körű ügyletek esetében az együttműködési mechanizmus „támogatta a végső döntéshozatali folyamatot és a hatékonyabb közös és összehangolt reagálást”.

„A más tagállamokban átvilágítás alatt álló közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó információk jelentős mértékben elősegítették saját elemzési képességeink kialakítását, és a rendkívül kedvező nemzetközi környezetben elmélyítették és bővítették helyzetismeretünket.”

„Az együttműködési mechanizmus megkönnyíti a tagállamok közötti megbeszéléseket és információcserét a közvetlen külföldi befektetések átvilágításával kapcsolatos horizontális témákról, például a félvezetőkről”.

A felmerült jelentős eljárási problémák

A több tagállam által felvetett egyik általánosabb kérdés az, hogy az FDI-átvilágításra fordított egyre nagyobb figyelem milyen hatást gyakorol a személyzet létszámára. Több tagállam kiemelte az erőforrások szűkösségét, különösen a kisebb tagállamok és az átvilágítást végző hatóságok esetében, tekintettel arra is, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet alapján összetett, több joghatóságot érintő ügyleteket jelentenek be, valamint hogy a rendeletben nagyon szoros határidők szerepelnek. Más tagállamok arra hívták fel a figyelmet, hogy következetlenség tapasztalható abban a tekintetben, hogy mely ügyleteket jelentenek be a külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet alapján, és úgy vélték, hogy túl sok FDI-ügyletet jelentettek be, ideértve a más uniós tagállamok számára nem releváns vagy azokra hatást nem gyakorló FDI-ügyleteket is, és ezáltal erőforrásokat kötöttek le.

„Az együttműködési mechanizmuson belüli, határokon átnyúló hatással nem járó bejelentések számának korlátozása érdekében észszerű lehet megvitatni azokat a közös kritériumokat, amelyek megalapozzák a konkrét FDI-átvilágítási ügyek bejelentésének mellőzésére vonatkozó döntést. Ez nemcsak a bejelentések teljes számát csökkentené, hanem további forrásokat is felszabadítana ahhoz, hogy a kiemelt jelentőségű közvetlen külföldi befektetésekre lehessen összpontosítani.”

Több tagállam felvetette a határidők kérdését is. Több ország megjegyezte, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendeletben meghatározott határidők túl rövidek, többek között az összetett FDI-ügyletek megfelelő értékeléséhez, kérdések felvetéséhez vagy

észrevételtételek megfogalmazásához. Egy tagállam megállapítása szerint további bonyodalmakat okoz a tagállamok nemzeti mechanizmusában és a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendeletben foglalt határidők eltérése.

Bár pozitívnak tekinthető, hogy lehetőséget biztosítottak a tagállamok számára az észrevételek megtételére, néhány tagállam megjegyezte, hogy csupán az észrevételezés tényéről tájékoztatták őket, az észrevételek tartalmáról nem, továbbá hogy az észrevételeket kézhez vevő, bejelentő tagállam nem köteles magyarázatot adni arra, hogy hogyan vette figyelembe a kapott észrevételeket a végleges döntésében.

Egy tagállam megjegyezte, hogy egyes kiegészítő információkérések „túlságosan megterhelők”, és hogy a tagállamoknak és az Európai Bizottságnak szem előtt kell tartaniuk, hogy az ilyen kéréseknek kellően indokoltnak, korlátozottnak és a kérelem céljával arányosnak kell lenniük, és nem róhatnak indokolatlan terhet azon tagállamra, amelytől az információt kéri.

A jelentős eljárási problémák kezelésének lehetséges módjai

Ami a felmerült jelentős eljárási problémák kezelésére vonatkozó javaslatokat illeti, a személyzet létszámával/az emberi erőforrásokkal kapcsolatban többek között felvetették egy arra vonatkozó eszmecsere és esetleges iránymutatás lehetőségét, hogy mely ügyleteket szükséges bejelenteni a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet alapján annak érdekében, hogy fokozzák az összpontosítást és elkerüljék a rendszer „túlterhelését”. Az egyik konkrétabb javaslat szerint a bejelentettek közül a fontosabb FDI-ügyleteket valamilyen módon a többi tagállam figyelmébe ajánlanák. A javaslatok között szerepelt továbbá a határidők és az Európai Bizottság által készített havi statisztikai áttekintések pontosítása, beleértve a tagállamok által a rendelet alapján tett észrevételeket is.

„Fennáll annak a kockázata, hogy az a követelmény, miszerint be kell jelenteni a Bizottságnak és a többi tagállamnak a hivatalos átvilágítás alatt álló közvetlen külföldi befektetéseket, felhigíthatja az együttműködési mechanizmust és befolyásolhatja annak hatékonyságát” [...] „javasoljuk, hogy a Bizottság kezdeményezzen eszmecserét a tagállamok körében egy arra vonatkozó iránymutatás kidolgozásának lehetőségéről, hogy mely ügyeket kell bejelenteni, és hogy a tagállamok mellőzhetik-e bizonyos ügyek bejelentését, pl. ha azoknak nyilvánvalóan nincs határon átnyúló hatásuk”.

Egy tagállam további pontosítást vagy tisztázást javasolt a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet néhány kulcsfontosságú elemével kapcsolatban, nevezetesen a bejelentések kezdőnapját, a külföldi befektető és a közvetlen külföldi befektetés meghatározását, valamint a vélemények vagy észrevételek hatókörét illetően. Ugyanez a tagállam arra ösztönözte az Európai Bizottságot, hogy vegye figyelembe az „átfogóbb képet” (azaz az ügylet európai hatását), tekintet nélkül arra, hogy több tagállam megerősített érdekeltséggel bír-e az ügyletben, továbbá megjegyezte, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet nagyobb hozzáadott értéket képviselne, ha szinergiákat lehetne kialakítani a rendelet és más releváns jelenlegi vagy jövőbeli eszközök között.

Végül pedig egy tagállam közös bejelentéseket javasolt arra az esetre, ha egy FDI-ügyletet egynél több tagállamban nyújtottak be engedélyezés céljából.

Az Európai Bizottság válaszai a tagállamok által kifejtett véleményekre

Az Európai Bizottság osztja a tagállamok azon véleményét, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet és az együttműködési mechanizmus egyedülálló eszközt biztosít az Európai Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések nyomon követésére és azon lehetséges kockázatok tekintetében történő értékelésére, amelyeket az ilyen közvetlen külföldi befektetések jelenthetnek több tagállam biztonságára vagy közrendjére, illetve uniós érdekű projektekre vagy programokra.

A tagállamok által említett konkrét kihívásokat és javaslatokat illetően az Európai Bizottság megjegyzi, hogy:

- Ami az erőforrások szűkösségét illeti, a Bizottság tisztában van ezekkel a korlátokkal, és osztja az aggályokat. A Bizottság már több konkrét lépést tett a munka megkönnyítése érdekében, ideértve a megfelelő elektronikus eszközök alkalmazását is. A szakértői csoportban folytatott megbeszélések a tagállamok által felvetett kérdések megvitatására is szolgálnak annak érdekében, hogy a rendelet módosítása nélkül is rendelkezésre álló mozgástér keretein belül közös megegyezésre jussanak bizonyos kérdésekben, többek között az ügyletek kiválasztását és a rendelet szerinti határidők kiszámítását illetően. A Bizottság már elkülönített kiegészítő forrásokat szolgálatai számára a közvetlen külföldi befektetések átvilágítására, és határozottan arra ösztönzi a tagállamokat, hogy hasonlóképpen járjanak el. Ez annál is inkább fontos, mivel az elkövetkező hónapokban várhatóan új vagy módosított nemzeti átvilágítási mechanizmusok lépnek hatályba.
- Ami a rendeleten alapuló ügyletbejelentésre vonatkozó lehetséges korlátozások vagy szűrési kritériumok elfogadását illeti, az egyik tagállam számára esetlegesen nem érzékenynek látszó ügylet nagyon is érzékeny lehet egy másik tagállam számára, egyes tagállamok pedig saját nemzeti jogszabályaik értelmében kötelesek valamennyi átvilágított ügyletet bejelenteni. A Bizottság emlékeztet arra, hogy a rendelet 6. cikkének (1) bekezdése arra kötelezi a tagállamokat, tegyenek bejelentést „minden olyan közvetlen külföldi befektetésről, amely átvilágítás alatt áll”.
- Az olyan fogalmak további pontosítását illetően, mint a közvetlen külföldi befektetés és a külföldi befektető, a Bizottság gyakran ismételt kérdéseket tartalmazó, naprakésszé tett dokumentumot készített, amely részletesebb magyarázattal szolgál a rendelet szerinti fogalmakról. A Bizottság szükség esetén kész frissíteni ezt a dokumentumot.
- Ami a tagállami jogszabályokban és a rendeletben foglalt eltérő határidőket illeti, a Bizottság megjegyzi, hogy a rendelet nem harmonizálta a határidőket, továbbá hogy a tagállamok nemzeti átvilágítási mechanizmusai jelentős eltéréseket mutatnak. Az együttműködési mechanizmus, valamint a hivatalos és a nem hivatalos kapcsolattartás egyaránt elősegítheti az említett eltérések nem szándékos következményeinek minimalizálását, viszont a rendeletbe foglalt, túl szorosnak tekinthető hivatalos határidők kiigazítása a rendelet módosítását tenné szükségessé.
- Ami annak további pontosítását illeti, hogy milyen kölcsönhatás valósul meg a különböző eszközök – például a rendelet, illetve más szakpolitikai eszközök és szabályozók, így az összefonódás-ellenőrzés és a prudenciális felügyelet között például a pénzügyi szolgáltatások tekintetében, a Bizottság egyetért azzal, hogy ez olyan kérdés, amelyet többek között a szakértői csoporton belül lehetne megvitatni.
- Végül, ami a több joghatóságra kiterjedő FDI-ügyleteket illeti, azaz amelyek esetében a befektetési cél több tagállamban jelenlévő vállalatcsoport (több uniós tagállamban működő

leányvállalatok eredményeként vagy mivel a csoport több tagállamban nyújt árukat vagy szolgáltatásokat), ezekkel az ügyletekkel kapcsolatban valószínűleg különböző tagállamok végeznek átvilágításokat, és kölcsönösen kicserélik egymással kérdéseiket/észrevételeiket. Az ilyen ügyekben számos kihívás merül fel, többek között a különböző nemzeti jogszabályok szerinti eltérő határidők, amelyek megakadályozhatják a rendeleten alapuló bejelentések és értékelés időbeli összehangolását. A rendelet jelenleg nem foglalkozik kifejezetten ezzel a kérdéssel. A tapasztalatok azonban már megmutatták, hogy van mozgástér az érintett tagállamok és a Bizottság közötti szorosabb nem hivatalos koordinációra, amint az már számos bejelentett FDI-ügylet esetében történt. Tekintettel ugyanakkor az ilyen, több joghatóságra kiterjedő FDI-ügyletek jelentős (29 %-os) arányára és a kapcsolódó kihívásokra, a Bizottság úgy véli, hogy ez a kérdés a jövőben körültekintő mérlegelést igényel.

3. A 2020. október 11. után tett lépések és a távolabbi tervek

Annak ellenére, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendeletet csak 2020. október 11. óta alkalmazzák teljes körűen, az eddigi tapasztalatok alapján már levonhatók bizonyos előzetes következtetések, így a Bizottság már megtett bizonyos lépéseket a rendelet és az együttműködési mechanizmus hatékonyságának elősegítése érdekében.

Konkrétabban, a rendelet hatékony végrehajtásának megkönnyítése, valamint a rendelet 6. cikke alapján tett tagállami bejelentések megfelelőségének és teljességének javítása érdekében a Bizottság rendelkezésre bocsátotta a befektetőknek szóló bejelentési űrlap és a gyakran ismételt kérdéseket tartalmazó dokumentum naprakésszé tett változatait. A bejelentési űrlap, amelyet több átvilágítást végző tagállami hatóság is közzétett a honlapján, arra szolgál, hogy az adott befektető részletesebb tájékoztatást nyújtson a bejelentett ügyletről, beleértve a rendelet 9. cikkének (2) bekezdésében előírt információkat is. Ennek a célja kettős: az 1. szakaszban lehetővé teszi a bejelentett ügyletek részletesebb értékelését, másrészt egyes ügyletek esetében kevesebb kiegészítő információkérést, a 2. szakaszban pedig kevesebb értékelést tesz szükségessé.

Általánosabban szólva, a rendelet és az együttműködési mechanizmus már eddig is értékes és hatékony eszköznek bizonyult, amint azt a tagállamok is megerősítették. Az említett eszközök megbízhatóak, és nem érkeztek beszámolók a rendelet szerinti bejelentésekkel, véleményekkel vagy egyéb intézkedésekkel kapcsolatos kiszivárogtatásokról. A rendelet 6., 7. és 8. cikkének alkalmazásában szolgáltatott információk megfelelő kezelése és védelme alapvető fontosságú a szükséges bizalom biztosításához az összes érintett fél – azaz a befektetési ügyletben részt vevő felek, a bejelentő tagállam, a 26 másik tagállam és a Bizottság – között. A rendelet és az együttműködési mechanizmus hasznosnak és hatékornak bizonyult az elsőrendű szakpolitikai célkitűzés, nevezetesen kollektív biztonságunk és közrendünk védelme, valamint az uniós érdekű projektek és programok szempontjából is.

Az eddigi tapasztalatok azonban azt is mutatják, hogy további fejlesztésre lenne szükség, többek között a tagállamok által azonosított területeken is.

Amint a fentiekben jeleztük, a Bizottság átfogó tanulmány elkészítését kezdeményezte. A tanulmány általános célja annak biztosítása, hogy a tagállamok FDI-átvilágítási mechanizmusai,

valamint az uniós együttműködési mechanizmus eredményesek és hatékonyak legyenek, beleértve a köztük lévő kölcsönhatást is²⁷.

A Bizottság kellő időben komolyan fontolóra veszi az átvilágítást végző tagállami hatóságokat és a befektetőket segítő iránymutatás kibocsátásának lehetőségét. Az iránymutatások koncepciója hasznosnak bizonyult egyéb szabályozási és a végrehajtási területeken, így a versenypolitika területén is. A Bizottság azt tervezi, hogy az FDI-átvilágítás terén javasolt bármely iránymutatásról konzultációt folytat a szélesebb nyilvánosság körében.

A nemzeti FDI-átvilágítási mechanizmussal rendelkező tagállamok számának folyamatos emelkedése, az EU-ba irányuló közvetlen külföldi befektetések várható növekedésével együtt elkerülhetetlenül a rendeleten alapuló bejelentések számának növekedéséhez vezet. A Bizottság gondosan mérlegelni fogja a bizottsági és tagállami források lehető legoptimálisabb felhasználására irányuló eljárások egyszerűsítésének módjait, ideértve azt is, hogy egyértelműen azokra az FDI-ügyletekre kell összpontosítani, amelyek nagyobb valószínűséggel jelentenek kockázatot több tagállam biztonságára vagy közrendjére, illetve az uniós érdekű projektekre és programokra. Ez annak mérlegelésére is kiterjed, hogy a jelenlegi rendelet alapján hogyan lehet a legjobban kezelni a több joghatóságra kiterjedő FDI-ügyleteket, ideértve két vagy több tagállam bejelentéseinek esetleges összehangolását is.

Ami magának a rendeletnek a jövőbeli módosításait illeti, ez még korai. A rendelet 15. cikke azonban arra kötelezi a Bizottságot, hogy 2023. október 12-ig *„értékel[je] e rendelet működését és hatékonyságát, és jelentést nyújt[son] be az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak”*, valamint hogy szükség esetén tegyen javaslatot e rendelet módosítására. A rendelet alkalmazása során szerzett további tapasztalatok fényében a Bizottság készen áll arra, hogy szükség esetén módosítási javaslatokat tegyen, amint azt a kereskedelempolitikáról szóló közelmúltbeli (2021. februári) közlemény is egyértelművé tette: *„A Bizottság a tagállami hatóságokkal közösen folytatja az együttműködési mechanizmus végrehajtását a biztonság és a közrend kockázatos közvetlen külföldi tőkebefektetésekkel szembeni védelme érdekében, és fontolóra veszi a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet által létrehozott együttműködési mechanizmus megerősítését.”*

Ez egyértelművé teszi a Bizottság azon szándékát, hogy a tagállamokkal közösen folytassa a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet végrehajtását, valamint hogy fontolóra vegye az együttműködési mechanizmus megerősítését. A közlemény hangsúlyozza továbbá a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet alapvető szakpolitikai célkitűzését, vagyis mind a 27 tagállam és az EU kollektív biztonságának és közrendjének védelmét. A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet és az együttműködési mechanizmus fontos eszközök az EU rezilienciájának fokozására. Az EU továbbra is nyitott a

²⁷ A tanulmány egyedi célkitűzései a következők: i. áttekintés készítése a jelenleg átvilágítási mechanizmussal rendelkező tagállamok hatályos jogszabályairól; ii. annak felülvizsgálata, hogy a nemzeti jogszabályok és a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet hogyan szabályozzák a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet által létrehozott együttműködési mechanizmus keretében a nemzeti hatóságok között és az Európai Bizottsággal kialakított együttműködést; iii. a nemzeti jogszabályok jelenlegi rendszerében és a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendeletben rejlő olyan jelentős problémák azonosítása, amelyek a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet szakpolitikai céljainak fényében kevésbé eredményes és/vagy kevésbé hatékony kimenetelhez vezethetnek, valamint iv. annak szükségessége, hogy a befektetőkre és más érdekelt felekre háruló adminisztratív terhek arányosak maradjanak a szakpolitikai célokkal és a vonatkozó biztonsági vagy közrendi aggályokkal.

közvetlen külföldi befektetések előtt, amint azt a 3. fejezetben szereplő adatok is egyértelműen bizonyítják, ugyanakkor alapvető fontosságú, hogy valamennyi tagállam aktívan és közvetlenül hozzájáruljon e közös biztonsági célkitűzés megvalósításához. A Bizottság határozottan elvárja, hogy a következő éves jelentésig további tagállamok fogadjanak el és erősítsenek meg FDI-átvilágításra vonatkozó nemzeti jogszabályokat és a harmadik országokból származó, potenciálisan kockázatos külföldi befektetésekre vonatkozó, kapcsolódó mechanizmusokat, és csupán idő kérdése legyen, hogy mind a 27 tagállam rendelkezzen ilyen jogszabályokkal és mechanizmusokkal.