



Bruksela, dnia 23.11.2021 r.
COM(2021) 714 final

SPRAWOZDANIE KOMISJI DLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

Pierwsze sprawozdanie roczne na temat monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii

{SWD(2021) 334 final}

WPROWADZENIE

Niniejsze sprawozdanie jest pierwszym sprawozdaniem rocznym Komisji Europejskiej dotyczącym stosowania rozporządzenia UE w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych („rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ” lub „rozporządzenie”).

Przed wejściem w życie rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ w dniu 11 października 2020 r. państwa członkowskie i Komisja Europejska nie współpracowały oficjalnie w tych kwestiach na poziomie UE. Komisja Europejska nie odgrywała żadnej roli w monitorowaniu BIZ w UE.

W ostatnich latach zaszły wyraźne zmiany w profilach inwestorów i modelach inwestycyjnych, tj. coraz większy udział inwestorów spoza OECD, czasami działających ze wsparciem lub na podstawie wytycznych rządów, których motywacja do konkretnej inwestycji może nie zawsze mieć charakter czysto komercyjny¹. Rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ oraz przepisy i mechanizmy monitorowania poszczególnych państw członkowskich UE odzwierciedlają silny nacisk na ochronę bezpieczeństwa lub porządku publicznego oraz dużą świadomość krytycznego charakteru niektórych celów inwestycyjnych, np. infrastruktury i nakładów krytycznych, w tym niektórych technologii lub sektorów, takich jak sektor zdrowia, oraz zagrożeń, jakie mogą stwarzać inwestycje dokonywane przez niektórych inwestorów.

Niniejsze sprawozdanie zapewnia przejrzystość w odniesieniu do funkcjonowania monitorowania BIZ w UE oraz zmian w krajowych mechanizmach monitorowania. Przyczynia się ono do rozliczalności Unii w obszarze, w którym – biorąc pod uwagę interesy bezpieczeństwa – przejrzystość w odniesieniu do poszczególnych transakcji nie jest ani możliwa, ani odpowiednia.

Niniejsze pierwsze sprawozdanie roczne, oparte na sprawozdaniach 27 państw członkowskich i innych źródłach, potwierdza wyraźną wartość dodaną rozporządzenia i mechanizmu współpracy.

Sprawozdanie to składa się z czterech rozdziałów:

- rozdział 1 dotyczący danych liczbowych i tendencji w zakresie BIZ w UE;
- rozdział 2 dotyczący zmian legislacyjnych w państwach członkowskich;
- rozdział 3 dotyczący monitorowania przez państwa członkowskie;
- rozdział 4 dotyczący funkcjonowania współpracy UE w zakresie monitorowania BIZ.

Niniejsze sprawozdanie roczne zostaje przyjęte równocześnie ze sprawozdaniem rocznym na temat kontroli wywozu produktów podwójnego zastosowania. Zarówno monitorowanie BIZ, jak i kontrola wywozu są ważnymi narzędziami strategicznej kontroli handlu i inwestycji w celu zapewnienia bezpieczeństwa w Unii Europejskiej.

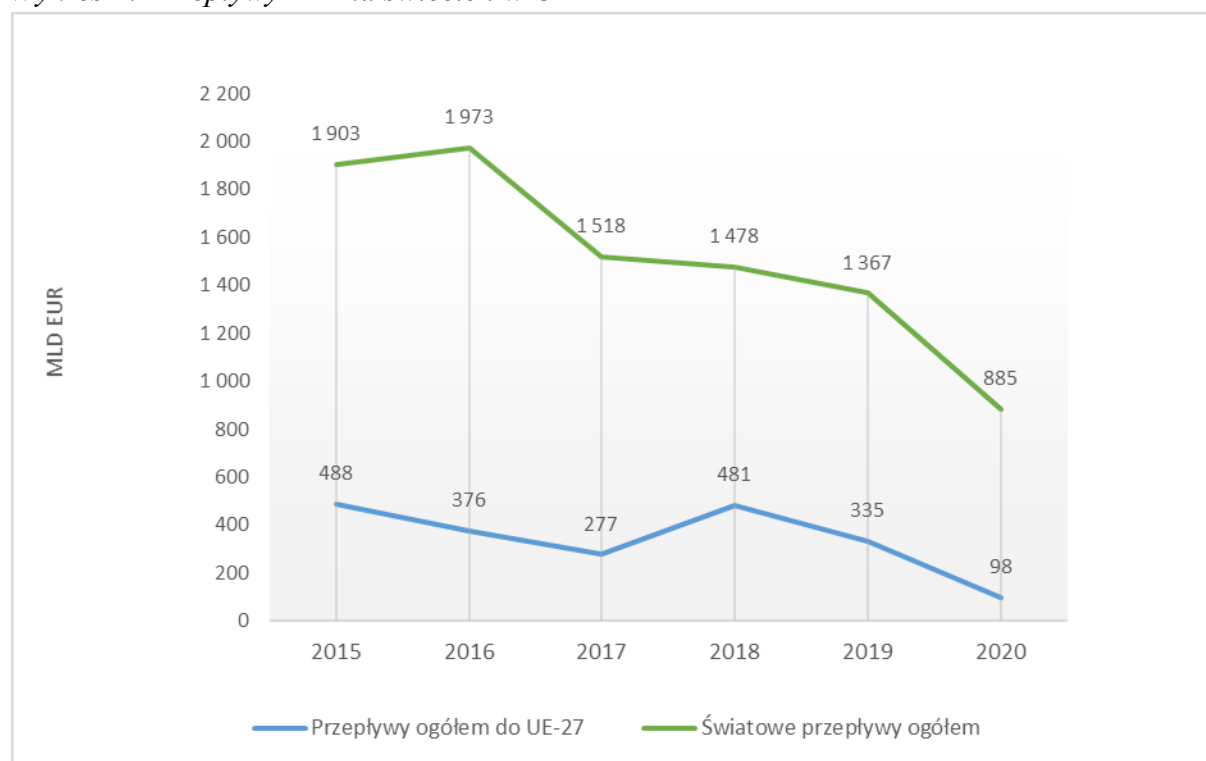
¹ Zob. np. „Otwartość na bezpośrednie inwestycje zagraniczne przy jednoczesnej ochronie istotnych interesów”, COM(2017) 494 final z dnia 13 września 2017 r.

ROZDZIAŁ 1 - BEZPOŚREDNIE INWESTYCJE ZAGRANICZNE W UNII EUROPEJSKIEJ - TENDENCJE I DANE LICZBOWE²

Szczególny charakter 2020 r. i jego wpływ na BIZ, w tym dla Unii Europejskiej, jest najbardziej widoczny w szerszym kontekście czasowym³. Pozwala to zobrazować otoczenie i rozwój sytuacji sprzed pandemii COVID-19, jak i oznaki ożywienia działalności gospodarczej, w tym transakcji BIZ, na świecie w pierwszym kwartale 2021 r.

Jak pokazano na *wykresie 1* poniżej, w 2020 r. globalne przepływy BIZ gwałtownie spadły do 885 mld EUR, czyli wyniosły o 35 % mniej niż w 2019 r., kiedy poziom ten był już znacznie niższy niż w 2018 r.⁴ W UE pandemia COVID-19 wywołała jeszcze poważniejsze skutki w porównaniu ze średnią światową, przy czym przychodzące BIZ zmniejszyły się o 71 % z 335 mld EUR w 2019 r. do 98 mld EUR w 2020 r. W 2020 r. przychodzące BIZ stanowiły zaledwie 0,7 % PKB UE-27, co stanowi gwałtowny spadek z poziomu 3,6 % w 2018 r.⁵

Wykres 1: Przepływy BIZ na świecie i w UE



Źródło: dane OECD, pobrane 20 maja 2021 r.

² Niniejszy rozdział obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 marca 2021 r.

³ W odniesieniu do przepływów BIZ wynikających z danych dotyczących rachunków narodowych (*wykres 1*) przedział czasowy 2015–2020 pozwala na zaobserwowanie skutków pandemii COVID-19 w ramach i tak już spadkowej tendencji przepływów. Pozostała część rozdziału, opierająca się o liczbę umów, obejmuje okres od stycznia 2019 r. do pierwszego kwartału 2021 r.

⁴ Globalne przepływy BIZ odpowiadają wartości napływu BIZ wskazanej przez [OECD](#).

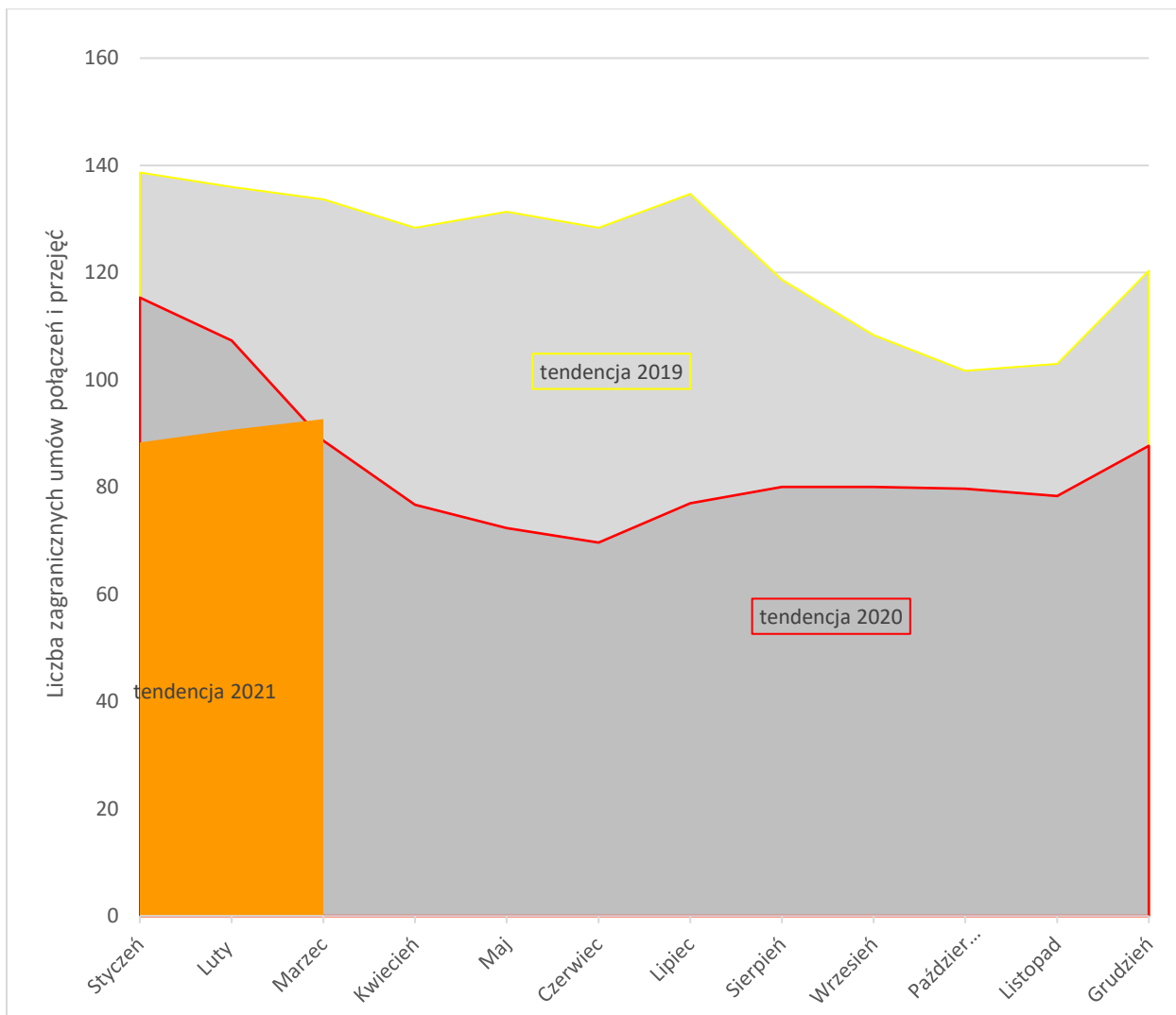
⁵ Źródło: [OECD](#), dane pobrane w maju 2021 r.

Słowo „niejednolity” dobrze odzwierciedla rozwój sytuacji. Negatywny wpływ na działalność w zakresie BIZ nie był jednolity w zależności od pochodzenia inwestora zagranicznego, przyjmującego państwa członkowskiego UE oraz danego sektora (zob. wykresy 2 i 3 oraz tabela 1, które obrazują umowy połączeń i przejęć w UE⁶). W 2020 r. ogłoszono o 34 % mniej zagranicznych⁷ umów połączeń i przejęć w porównaniu z 2019 r. Dokonywanie transakcji zaczęło powoli nabierać tempa pod koniec 2020 r. i w pierwszym kwartale 2021 r. (+4,5 % w odniesieniu do pierwszego kwartału 2020 r.), ale wciąż pozostawało 30 % poniżej poziomu z 2019 r. (wykres 2).

Wykres 2: Ogólne tendencje w zakresie zagranicznych umów połączeń i przejęć w UE od stycznia 2019 r. do marca 2021 r.

⁶ Terminy *umowy* i *transakcje* stosuje się zamiennie w odniesieniu do połączeń i przejęć.

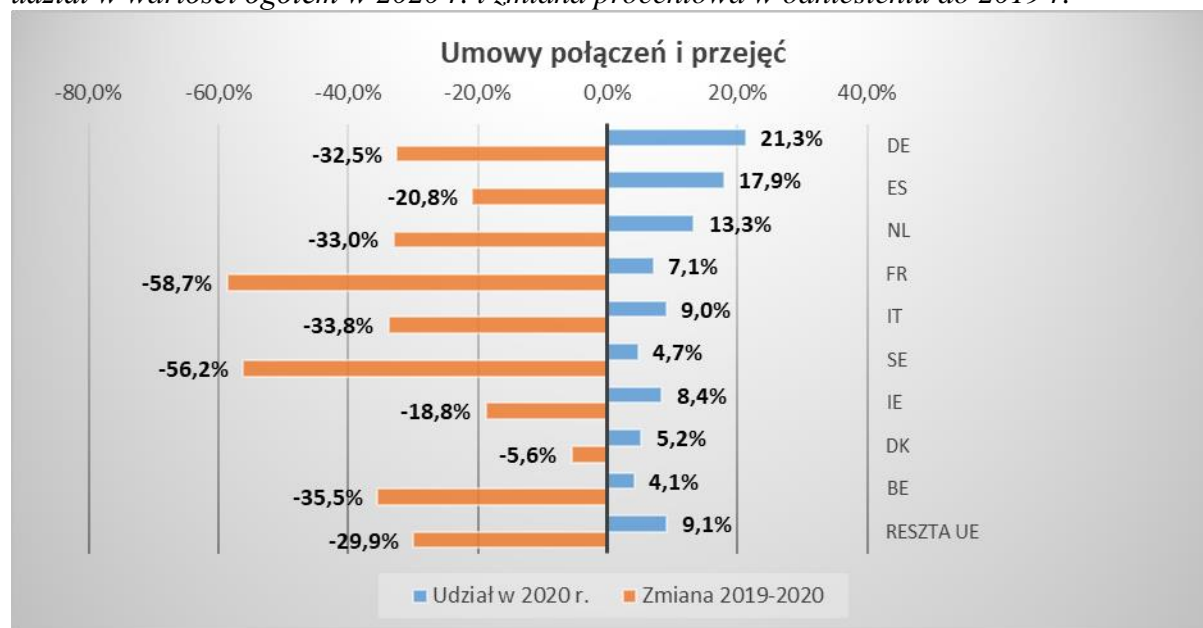
⁷ Termin *zagraniczny*, w przypadku gdy jest powiązany z umowami połączeń i przejęć lub z inwestycjami od podstaw, odnosi się do transakcji dokonywanych w Europie przez inwestorów spoza UE. Inwestor jest klasyfikowany jako nienależący do UE, jeżeli w większości należy do podmiotu spoza UE (osoby lub przedsiębiorstwa). W przypadku braku większościowego udziału narodowość inwestora jest określana na podstawie siedziby głównej.



Źródło: obliczenia JRC na podstawie danych Bureau van Dijk pobranych 6 maja 2021 r. Tendencja odnosi się do średniej kroczącej z 3 miesięcy. Zagraniczne umowy połączeń i przejęć obejmują transakcje, w których inwestor jest w rzeczywistości własnością podmiotu spoza UE.

We wszystkich państwach członkowskich UE odnotowano spadek liczby transakcji połączeń i przejęć (wykres 3), przy czym we Francji i Szwecji spadek ten był szczególnie wyraźny. W Niemczech, przy niższym spadku liczby transakcji połączeń i przejęć, odnotowano spadek inwestycji pochodzących z Chin i Stanów Zjednoczonych, natomiast w Hiszpanii i Niderlandach transakcje z państw EFTA oraz Korei i Japonii straciły w 2020 r. na znaczeniu w porównaniu z 2019 r.

Wykres 3: Liczba zagranicznych umów połączeń i przejęć w podziale na docelowe kraje UE: udział w wartości ogółem w 2020 r. i zmiana procentowa w odniesieniu do 2019 r.



Źródło: obliczenia JRC na podstawie danych Bureau van Dijk pobranych 6 maja 2021 r.

W 2020 r. znaczna część inwestycji zagranicznych w Europie pochodziła ze Stanów Zjednoczonych i Kanady (blisko 35 % transakcji połączeń i przejęć w UE), a następnie ze Zjednoczonego Królestwa (30,5 %)⁸. Na trzecim miejscu plasują się państwa EFTA, które zrealizowały 12,1 % transakcji (7,5 % ze Szwajcarii). Chiny zrealizowały 2,5 % transakcji (spadek z 4 % w 2019 r.) i były czwartym inwestorem zagranicznym w UE w 2020 r. (tabela 1)⁹.

Tabela 1. Zagraniczne transakcje połączeń i przejęć w 2020 r. według narodowości rzeczywistego właściciela inwestora. Zmiana procentowa w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. oraz udział procentowy w stosunku do łącznej wartości w 2020 r.

	Zmiana procentowa w 2020 r. w porównaniu z 2019 r.	Udział w łącznej wartości (w %), 2020 r.
Stany Zjednoczone i Kanada	-35	34,9
Zjednoczone Królestwo	-21	30,5
EFTA	-25	12,1
Obszary morskie	-34	6,9

⁸ Dane liczbowe dotyczące Stanów Zjednoczonych i Kanady wynikają z podziału państw zastosowanego w analizie towarzyszącej rozporządzeniu w sprawie monitorowania BIZ (zob. SWD(2019) 108 final). W 2020 r. Stany Zjednoczone i Zjednoczone Królestwo były największymi inwestorami i reprezentowały po 30,5 % wszystkich inwestycji spoza UE w UE (w przypadku Stanów Zjednoczonych spadek z 31 % w 2019 r.). W pierwszym kwartale 2021 r. udział Stanów Zjednoczonych osiągnął 37,1 %.

⁹ Dane dotyczące Chin obejmują Hongkong i Makau.

Kraje rozwinięte Azji	-47	5,6
Chiny	-63	2,5
Ameryka Środkowa i Południowa	-37	1,7
Indie	-44	1,4
Australia i Nowa Zelandia	-50	1,2
Kraje Zatoki Perskiej	0	1,2
Turcja i pozostałe kraje Bliskiego Wschodu	-50	0,9
Pozostałe kraje Azji	-73	0,4
Federacja Rosyjska	-83	0,1
Reszta świata	-54	0,6

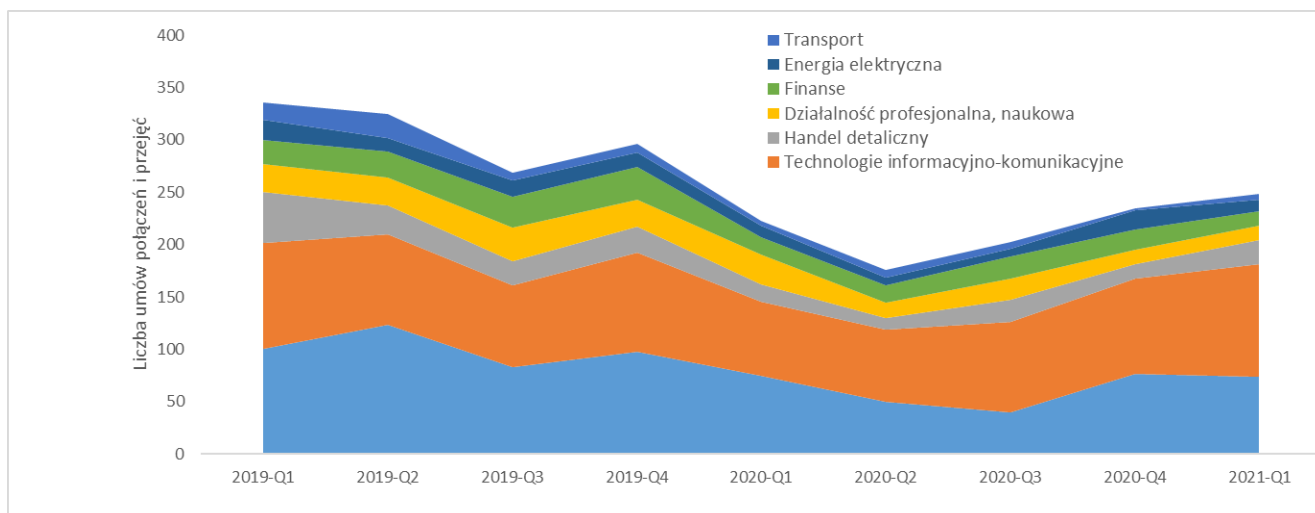
Zródło: obliczenia JRC na podstawie danych Bureau van Dijk pobranych 6 maja 2021 r.¹⁰

Pomimo stosunkowo niewielkiego udziału w łącznej wartości transakcji chińskie inwestycje wychodzące do Europy wykazały największy spadek począwszy od listopada 2019 r., tj. dwa miesiące przed blokadą w Wuhan (Chiny) z końca stycznia 2020 r., niezależnie od ponownego otwarcia chińskiej gospodarki w połowie 2020 r.

Można zauważyć, że COVID-19 nie dotknął w równym stopniu wszystkich sektorów gospodarki w Europie (*wykres 4*). W niektórych sektorach, takich jak zaopatrzenie medyczne, wytwarzanie produktów leczniczych i handel elektroniczny, odnotowano bezprecedensowy wzrost liczby umów, podczas gdy inne sektory, takie jak turystyka, rekreacja, lotnictwo i transport morski, istotnie ucierpiały. Najbardziej dotknięty był sektor hotelarski, w którym odnotowano spadek liczby transakcji zagranicznych o ponad 70 %.

Wykres 4: Zagraniczne umowy połączeń i przejęć w podziale na sektory UE, I kw. 2019 - I kw. 2021

¹⁰ Akronimy: EFTA (Szwajcaria, Norwegia, Islandia, Liechtenstein). Głównymi obszarami morskimi pod względem liczby transakcji lub inwestycji od podstaw są (w porządku alfabetycznym): Bermudy, Brytyjskie Wyspy Dziewicze, Kajmany, Mauritius i Wyspy Normandzkie. Wykaz centrów finansowych offshore znajduje się np. w dokumencie roboczym służb Komisji sporządzonym w następstwie komunikatu Komisji pt. „Otwartość na bezpośrednie inwestycje zagraniczne przy jednoczesnej ochronie istotnych interesów”, SWD(2019) 108 final – 13 marca 2019 r. Kraje rozwinięte Azji: Japonia, Korea, Singapur i Tajwan; Kraje Rady Współpracy Państw Zatoki: Zjednoczone Emiraty Arabskie, Katar, Arabia Saudyjska, Kuwejt, Oman i Bahrajn. Pozostałe kraje Bliskiego Wschodu: Izrael i Liban.



Źródło: obliczenia JRC na podstawie danych Bureau van Dijk pobranych 6 maja 2021 r.

Sektor wytwórczy, reprezentujący jedną czwartą wszystkich zagranicznych transakcji połączeń i przejęć, odnotował spadek liczby transakcji o 40 % w 2020 r. w porównaniu z 2019 r. i w dalszym ciągu jego sytuacja nie była stabilna w pierwszym kwartale 2021 r., z wynikiem wynoszącym -1,3 % w skali rok do roku.

Sektor technologii informacyjno-komunikacyjnych jest sektorem najmniej dotkniętym pandemią i innymi wyzwaniami, a w 2020 r. odnotowano niewielki spadek o 12 % w porównaniu z 2019 r. W 2020 r. technologie informacyjno-komunikacyjne reprezentowały łącznie 35 % wszystkich umów połączeń i przejęć zawieranych w UE. Wartość ta po raz pierwszy była wyższa niż poziom odnotowany w sektorze wytwórczym. Technologie informacyjno-komunikacyjne również napędzały ożywienie gospodarcze w pierwszym kwartale 2021 r., a liczba transakcji połączeń i przejęć wzrosła o 53 % w skali rok do roku, co sprawiło, że liczba umów w tym sektorze osiągnęła poziom sprzed wybuchu pandemii COVID-19.

Dodatkowe informacje

Więcej szczegółowych informacji na temat powyższych danych liczbowych, wpływu i ożywienia w podziale na państwa członkowskie i sektory, inwestycji od podstaw, pochodzenia zagranicznych inwestorów w UE oraz udziałów państw zagranicznych w zagranicznych podmiotach inwestujących w UE przedstawiono w towarzyszącym dokumencie roboczym służb Komisji w sekcji 2.

ROZDZIAŁ 2 – ZMIANY LEGISLACYJNE W PAŃSTWACH CZŁONKOWSKICH OD 2019 r.¹¹

Dotychczasowy rozwój wydarzeń

Przyjęcie rozporządzenia UE w sprawie monitorowania BIZ w dniu 19 marca 2019 r. i jego pełne wdrożenie od dnia 11 października 2020 r. zapoczątkowało nową erę.

¹¹ Niniejszy rozdział obejmuje okres od dnia 1 stycznia 2019 r. do dnia 31 lipca 2021 r.

W momencie przedstawiania wniosku Komisji Europejskiej w 2017 r. liczba państw członkowskich posiadających krajowy mechanizm monitorowania BIZ, niezależnie od tego, czy taki mechanizm dotyczył poszczególnych sektorów, czy miał szerszy zakres, wynosiła 11¹². Na dzień 1 lipca 2021 r. liczba ta wynosiła 18 (*zob. mapa poniżej*). Oprócz zwiększenia liczby państw członkowskich dysponujących mechanizmem monitorowania dokonano również dostosowania i poszerzenia zakresu istniejących mechanizmów, przy czym mechanizmy monitorowania państw członkowskich w coraz większym stopniu odzwierciedlają, czasem dosłownie, kluczowe elementy rozporządzenia.¹³

Rozporządzenie UE w sprawie monitorowania BIZ i mechanizmy monitorowania BIZ państw członkowskich UE

Chociaż rozporządzenie celowo nie określa szczegółowo formy i treści mechanizmów monitorowania BIZ państw członkowskich UE, określa ono pewne kluczowe elementy, które powinny znaleźć odzwierciedlenie we wszelkich krajowych mechanizmach monitorowania BIZ.

W szczególności art. 3 rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ nakłada na każde państwo członkowskie UE, które posiada mechanizm monitorowania BIZ, obowiązek dopilnowania, by mechanizmy te określały ramy czasowe; były przejrzyste i niedyskryminacyjne; umożliwiały uwzględnienie wszelkich uwag innych państw członkowskich oraz opinii Komisji Europejskiej; umożliwiały zainteresowanym stronom odwołanie się od negatywnej decyzji organu ds. monitorowania BIZ; oraz utrzymywały środki zapobiegające obchodzeniu mechanizmów monitorowania BIZ i związanych z nimi decyzji.

Komisja Europejska wezwała wszystkie państwa członkowskie do wprowadzenia krajowego mechanizmu monitorowania, ostatnio w komunikacie w sprawie przeglądu polityki handlowej¹⁴:

W obszarze bezpieczeństwa, zgodnie z rozporządzeniem w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, Komisja ponawia swój apel do wszystkich państw członkowskich o ustanowienie i egzekwowanie w pełni rozwiniętego mechanizmu monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w celu zajęcia się przypadkami, w których nabycie danego przedsiębiorstwa, infrastruktury lub technologii bądź kontrola nad nimi stworzyłyby zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego w UE. Komisja wraz z organami państw członkowskich będzie kontynuowała wdrażanie mechanizmu współpracy, aby chronić bezpieczeństwo i porządek publiczny przed ryzykownymi bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, oraz rozważy wzmocnienie mechanizmu współpracy ustanowionego na podstawie rozporządzenia w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

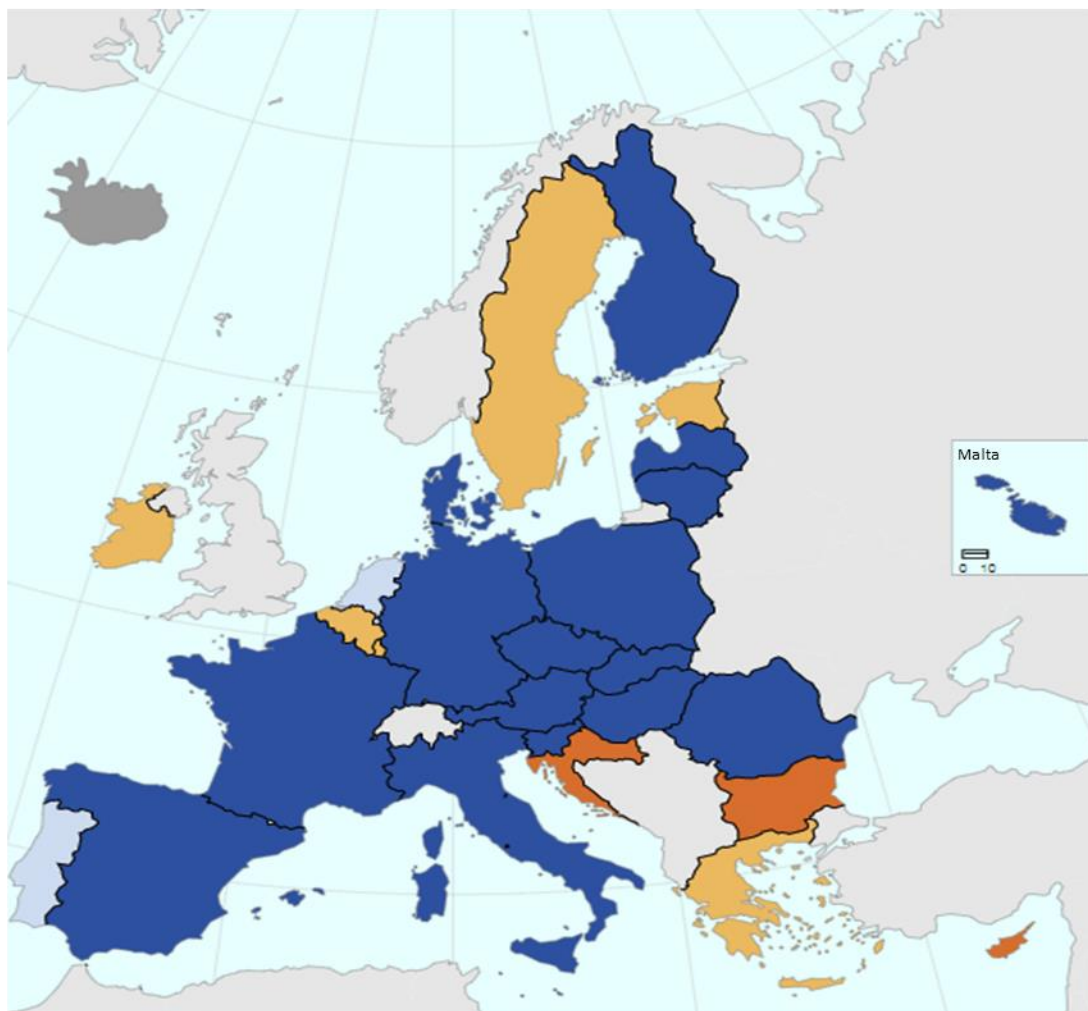
¹² Austria, Dania, Finlandia, Francja, Hiszpania, Litwa, Łotwa, Niemcy, Polska, Portugalia, Włochy z wyłączeniem Zjednoczonego Królestwa.

¹³ Trzy przykłady można znaleźć w niedawno przyjętej w Danii ustawie o monitorowaniu i powiązanej ustawie o mechanizmach monitorowania niektórych bezpośrednich inwestycji zagranicznych itp. (ustawa o monitorowaniu inwestycji), włoskim prawie i powiązonym mechanizmie, np. dekretych rządu włoskiego nr 179 i nr 180, oraz litewskim prawie i powiązonym mechanizmie: ustawa o ochronie obiektów mających znaczenie dla zapewnienia bezpieczeństwa narodowego, nr IX-1132.

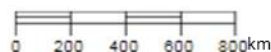
¹⁴ Przegląd polityki handlowej – otwarta, zrównoważona i asertywna polityka handlowa, COM(2021) 66 final, z dnia 18 lutego 2021 r.

Państwa członkowskie z mechanizmem monitorowania/zmieniające przepisy

Stan na 1 sierpnia 2021 r.



Granice administracyjne: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Kartografia: Eurostat - IMAGE, 09/2021



- Państwa członkowskie UE z mechanizmem
- Państwa członkowskie UE z mechanizmem monitorowania, który jest aktualizowany
- Państwa członkowskie UE bez mechanizmu monitorowania rozważające, planujące lub przyjmujące taki mechanizm
- Państwa członkowskie UE bez mechanizmu monitorowania i niepodjęjące żadnych kroków prawnych w celu ustanowienia takiego mechanizmu

Powiadomienia ze strony państw członkowskich do DG TRADE

Komisja Europejska nadal oczekuje, że wszystkie 27 państw członkowskich UE wprowadzi krajowe mechanizmy monitorowania BIZ. Krajowy mechanizm monitorowania we wszystkich 27 państwach członkowskich służy ochronie poszczególnych państw członkowskich przed potencjalnie ryzykownymi inwestycjami zagranicznymi z państw trzecich. Gwarantuje również niezbędne powiązania dla mechanizmu współpracy na mocy rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ, zapewniając, aby wszystkie 27 państw członkowskich i Komisja monitorowały odnośne BIZ, uwzględniając zbiorowe bezpieczeństwo państw członkowskich

i Unii, a także bezpieczeństwo jednolitego rynku i bardzo wysoki poziom integracji gospodarczej, na którą rynek ten pozwala.

Oprócz krajowych mechanizmów monitorowania o bardziej ogólnym charakterze pięć państw członkowskich wprowadziło również tymczasowe środki w zakresie BIZ związane z podatnością na zagrożenia związane z COVID-19 i obniżeniem cen aktywów w UE, tj. Francja, Włochy, Węgry, Polska i Słowenia¹⁵.

Rozwój sytuacji w państwach członkowskich UE - mechanizmy monitorowania BIZ

W okresie sprawozdawczym 24 z 27 państw członkowskich UE:

- przyjęły nowy krajowy mechanizm monitorowania BIZ;
- zmieniły istniejący mechanizm;
- albo zainicjowały proces konsultacyjny lub legislacyjny, który ma doprowadzić do przyjęcia nowego mechanizmu lub wprowadzenia zmian do istniejącego mechanizmu.

Państwa członkowskie, które przyjęły nowy krajowy mechanizm monitorowania BIZ	Czechy, Dania, Malta, Republika Słowacka, Słowenia
Państwa członkowskie, które przyjęły zmiany do istniejącego mechanizmu	Austria, Francja, Finlandia, Hiszpania, Niemcy, Litwa, Łotwa, Polska, Rumunia, Węgry, Włochy
Państwa członkowskie, które zainicjowały proces konsultacyjny lub legislacyjny mający doprowadzić do wprowadzenia zmian do istniejącego mechanizmu	Niderlandy, Portugalia
Państwa członkowskie, które zainicjowały proces konsultacyjny lub legislacyjny, który ma doprowadzić do przyjęcia nowego mechanizmu	Belgia, Estonia, Grecja, Irlandia, Luksemburg, Szwecja
Państwa członkowskie, w przypadku których żadna inicjatywa nie została podana do wiadomości publicznej	Bułgaria, Chorwacja, Cypr

Art. 3 ust. 7 rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ nakłada na państwa członkowskie obowiązek powiadomienia Komisji Europejskiej o swoich mechanizmach monitorowania oraz o wszelkich zmianach w tym zakresie. W art. 3 ust. 8 nakłada się na Komisję Europejską obowiązek publicznego udostępnienia wykazu mechanizmów monitorowania państw członkowskich oraz, w razie potrzeby, aktualizacji wykazu¹⁶. Pomimo szeregu istotnych

¹⁵ 25 marca 2020 r., w ramach środków wprowadzonych w związku z sytuacją nadzwyczajną związaną z COVID-19, Komisja Europejska przedstawiła państwom członkowskim wytyczne dotyczące tego, w jaki sposób korzystać z monitorowania BIZ w czasach kryzysu w dziedzinie zdrowia publicznego i podatności na zagrożenia gospodarcze w UE. Komunikat Komisji jest dostępny pod adresem: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=EN)

¹⁶ Zaktualizowany wykaz mechanizmów monitorowania stosowanych przez państwa członkowskie jest dostępny na stronie internetowej Komisji: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf

podobieństw między krajowymi mechanizmami monitorowania wykazują one również znaczne różnice pod względem definicji formalnego monitorowania inwestycji, obowiązujących ram czasowych, zakresu, wymogów dotyczących powiadomienia i innych elementów. Jak wyjaśniono szczegółowo poniżej (rozdział 4.3), Komisja rozpoczyna badanie mające na celu zbadanie takich różnic między odpowiednimi przepisami państw członkowskich oraz ich wpływu na skuteczność i efektywność unijnego mechanizmu współpracy. Dokument roboczy służb Komisji towarzyszący niniejszemu sprawozdaniu zawiera zwięzły opis wszelkich zmian legislacyjnych w państwach członkowskich dotyczących obowiązujących przepisów krajowych.

ROZDZIAŁ 3 - DZIAŁANIA W ZAKRESIE MONITOROWANIA PROWADZONE PRZEZ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE W 2020 r.¹⁷

Podczas gdy rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ ustanawia mechanizm współpracy w zakresie monitorowania BIZ między Komisją a państwami członkowskimi UE, decyzje w sprawie tego, które inwestycje mają być monitorowane, zatwierdzane, objęte warunkami lub blokowane, są podejmowane przez monitorujące państwa członkowskie zgodnie z ich odpowiednimi przepisami i mechanizmami monitorowania. Niniejszy rozdział opiera się zatem na danych dostarczonych przez państwa członkowskie i przedstawia zagregowane dane na temat monitorowanych przypadków w ramach krajowych przepisów i mechanizmów monitorowania w ciągu całego roku 2020¹⁸. W odniesieniu do 2020 r., przedkładając Komisji sprawozdania zgodnie z art. 5 rozporządzenia, państwa członkowskie zgłosiły, że w następstwie wniosków o zatwierdzenie dokonały przeglądu 1 793 dokumentacji inwestycyjnych. Dokumentacje te odnoszą się do BIZ w siedmiu z państw członkowskich, które złożyły sprawozdania.

Wykres 5



Źródło: sprawozdania składane przez państwa członkowskie

¹⁷ Niniejszy rozdział obejmuje okres od dnia 1 stycznia do 31 grudnia 2020 r.

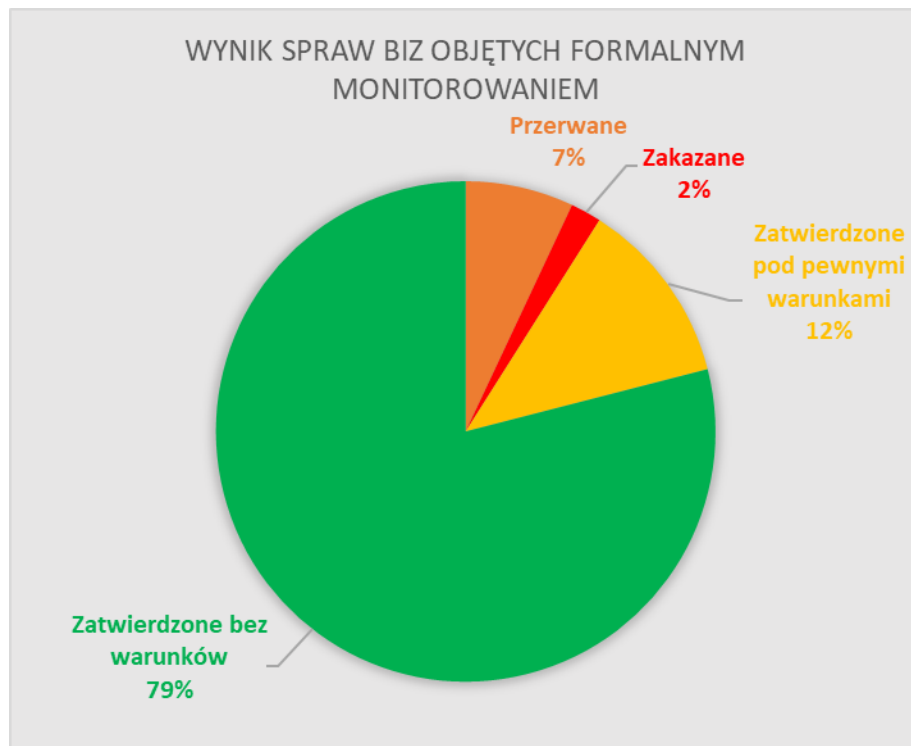
¹⁸ Cztery państwa członkowskie nie zgłosiły żadnych przypadków na podstawie swoich przepisów dotyczących monitorowania, a jedno państwo członkowskie zgłosiło ogólną liczbę spraw poddanych formalnemu monitorowaniu, ale nie dokonało dezagregacji danych ze względu na krajowe ograniczenia prawne.

Spośród tych projektów inwestycyjnych około 80 % nie zostało poddanych formalnemu monitorowaniu ze względu na oczywisty brak wpływu na bezpieczeństwo lub porządek publiczny lub ze względu na fakt, że nie wchodziły one w zakres krajowego mechanizmu monitorowania (tj. nie były kwalifikowalne) (zob. *wykres 5*).

W pozostałych przypadkach (20 %) przeprowadzono formalne monitorowanie w państwach członkowskich składających sprawozdanie. Na *wykresie 6* przedstawiono zestawienie wyników oceny tych spraw poddanych formalnemu monitorowaniu¹⁹.

¹⁹ Uwaga: od łącznej zgłoszonej liczby spraw poddanych formalnemu monitorowaniu (362 = 20 % z 1 793) odjęto szereg przypadków, aby uzyskać dane przedstawione na *wykresie 6*. W rzeczywistości te (odliczone) przypadki zostały zgłoszone przez jedno państwo członkowskie, które ze względu na krajowe ograniczenia prawne nie wskazało, jaki był wynik ich monitorowania.

Wykres 6



Źródło: sprawozdania składane przez państwa członkowskie

Wykres 6 pokazuje, że 91 % przypadków poddanych formalnemu monitorowaniu zostało zatwierdzonych, zdecydowana większość bezwarunkowo (79 %), w niektórych przypadkach pod pewnymi warunkami (12 %). Bardzo niewielka część (2 %) została zakazana, a w 7 % przypadków strony przerwały działania z nieznanymi powodów, a zatem organy krajowe nie były zobowiązane do wydania decyzji.

Ogólnie rzecz biorąc, liczby te wyraźnie pokazują, że w odniesieniu do 2020 r.:

- państwa członkowskie stosowały swoje krajowe przepisy dotyczące monitorowania BIZ, mające na celu przeciwdziałanie potencjalnym zagrożeniom dla bezpieczeństwa i porządku publicznego;
- bardzo wysoki odsetek dokumentacji został szybko zatwierdzony (80 %);
- spośród pozostałych 20 % spraw, które zostały poddane formalnemu monitorowaniu, bardzo wysoki odsetek zatwierdzono bezwarunkowo (79 %), a niewielki odsetek (12 %) zatwierdzono pod pewnymi warunkami;
- zakazy pozostały niewielkim wyjątkiem (2 %) w przypadku dokumentacji poddanej formalnemu monitorowaniu;
- państwa członkowskie monitorujące inwestycje zagraniczne oraz cała Unia Europejska pozostają bardzo otwarte na BIZ, interweniując jedynie w bardzo niewielu przypadkach w celu podjęcia stosownych kroków w odniesieniu do transakcji, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

ROZDZIAŁ 4 - WSPÓŁPRACA UE W ZAKRESIE MONITOROWANIA BIZ²⁰

1. Powiadomienia i inne działania podjęte na podstawie rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ

Od dnia 11 października 2020 r. do dnia 30 czerwca 2021 r. 11 państw członkowskich złożyło łącznie 265 powiadomień zgodnie z art. 6 rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ. Ponad 90 % tych przypadków było przedmiotem powiadomienia przez pięć państw członkowskich, a mianowicie Austrię, Francję, Hiszpanię, Niemcy i Włochy. Jak wynika ze szczegółowych informacji przedstawionych poniżej, transakcje będące przedmiotem powiadomienia różnią się znacznie pod względem sektora docelowych inwestycji, pochodzenia ostatecznego inwestora oraz wartości transakcji.

W rozporządzeniu przewidziano, że ocena transakcji BIZ odbywa się na dwóch możliwych etapach. Wszystkie transakcje będące przedmiotem powiadomienia są oceniane w ramach etapu 1, przy czym jedynie ograniczona liczba transakcji przechodzi do etapu 2²¹. Etap 2 zakłada bardziej szczegółową ocenę przypadków, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny w więcej niż jednym państwie członkowskim lub stwarzać ryzyko dla projektów lub programów leżących w interesie Unii.

Trzy sektory o największej liczbie transakcji to sektor wytwórczy, technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz hurtowy i detaliczny²².

Biorąc pod uwagę wartość transakcji, w większości przypadków mieściła się ona w przedziale 10-100 mln EUR, przy czym transakcje w sektorze technologii informacyjno-komunikacyjnych miały najwyższą wartość transakcyjną, a transakcje w sektorze „Inne rodzaje działalności usługowej” sytuowały się w najniższym przedziale wartości²³.

Transakcje będące przedmiotem powiadomienia mają szeroki zakres pod względem wartości, przy czym najniższa wartość transakcji wynosi 1 200 EUR, a najwyższa - około 34 mld EUR.

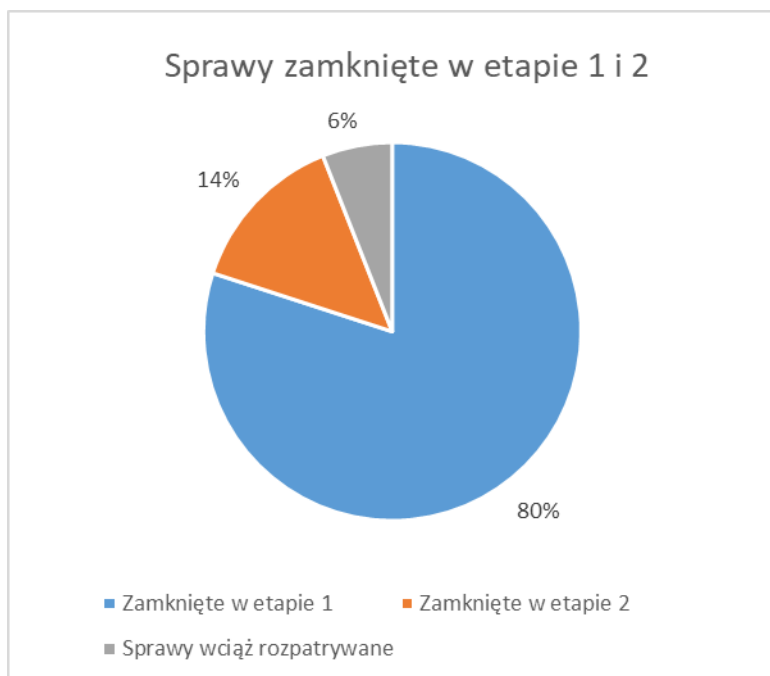
Wykres 7

²⁰ Niniejszy rozdział obejmuje okres od dnia 11 października 2020 r. do dnia 30 czerwca 2021 r.

²¹ Przegląd i wyjaśnienie tych dwóch etapów i mających zastosowanie terminów można znaleźć w sekcji 1 towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji.

²² Sklasyfikowane odpowiednio w ramach kodów NACE C, J i G.

²³ Wartość, o ile jest dostępna, odnosi się do spółki przejmowanej, która może być spółką zależną z siedzibą w UE należącą do większego przedsiębiorstwa.



Źródło: powiadomienia ze strony państw członkowskich.

Spośród 265 przypadków będących przedmiotem powiadomienia 80 % (212) zostało zamkniętych przez Komisję na etapie 1, a pozostałe 14 % spraw (36) skierowano do etapu 2 i zwrócono się do powiadamiającego państwa członkowskiego o dodatkowe informacje. 6 % spraw było nadal w toku w dacie granicznej²⁴.

Dodatkowe informacje wymagane przez Komisję w momencie otwarcia etapu 2 różnią się znacznie w zależności od konkretnej transakcji oraz szczegółowości i jakości informacji uzasadniających powiadomienie²⁵.

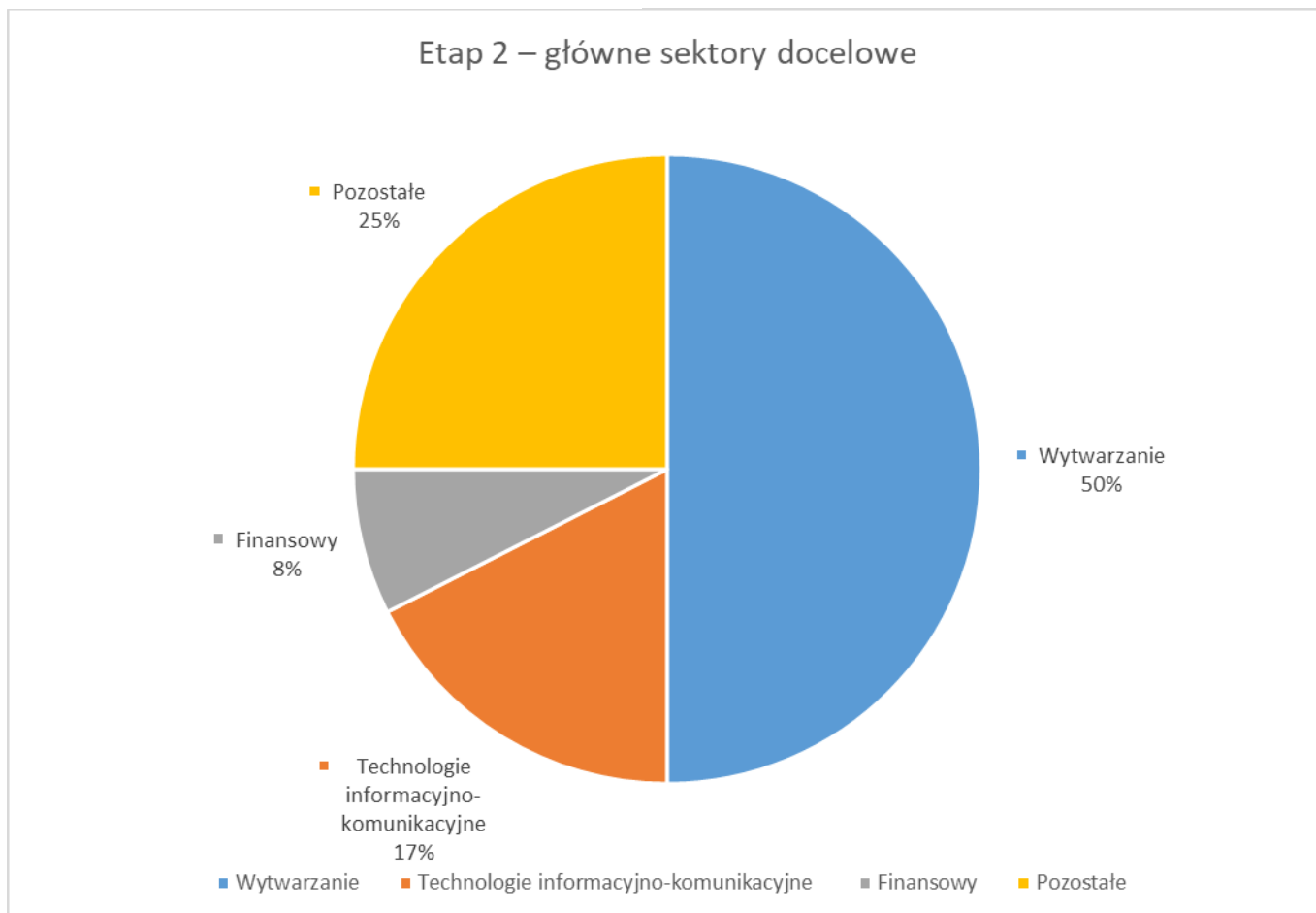
Wymagane informacje zazwyczaj obejmują co najmniej jeden z następujących tematów: dane dotyczące produktów lub usług spółki przejmowanej; możliwa klasyfikacja produktów podwójnego zastosowania; klienci, konkurenci i udziały w rynku; portfel własności intelektualnej i działalność badawczo-rozwojowa spółki przejmowanej oraz dodatkowe cechy charakterystyczne inwestora. Informacje te są wymagane w celu lepszej oceny krytycznego charakteru celu lub potencjalnych zagrożeń stwarzanych przez inwestora.

Głównymi sektorami rozpatrywanymi w ramach etapu 2 były: działalność związana z wytwarzaniem, technologie informacyjno-komunikacyjne i usługi finansowe. Wytwarzanie i technologie informacyjno-komunikacyjne stanowiły 67 % wszystkich przypadków w ramach etapu 2.

²⁴ Na dzień 1 lipca 2021 r. z 265 przypadków będących przedmiotem powiadomienia 17 było nadal w toku.

²⁵ Formularz powiadomienia dotyczący informacji od inwestora do celów powiadomienia zgodnie z art. 6 rozporządzenia oraz zaktualizowany dokument z najczęściej zadawanymi pytaniami mają na celu zapewnienie pewnego stopnia jednolitości i minimalnego poziomu informacji na temat inwestora i docelowego poziomu inwestycji, o których mowa w powiadomieniach na mocy rozporządzenia. Oba dokumenty są dostępne pod adresem: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2006>

Wykres 8: Etap 2 – główne sektory docelowe

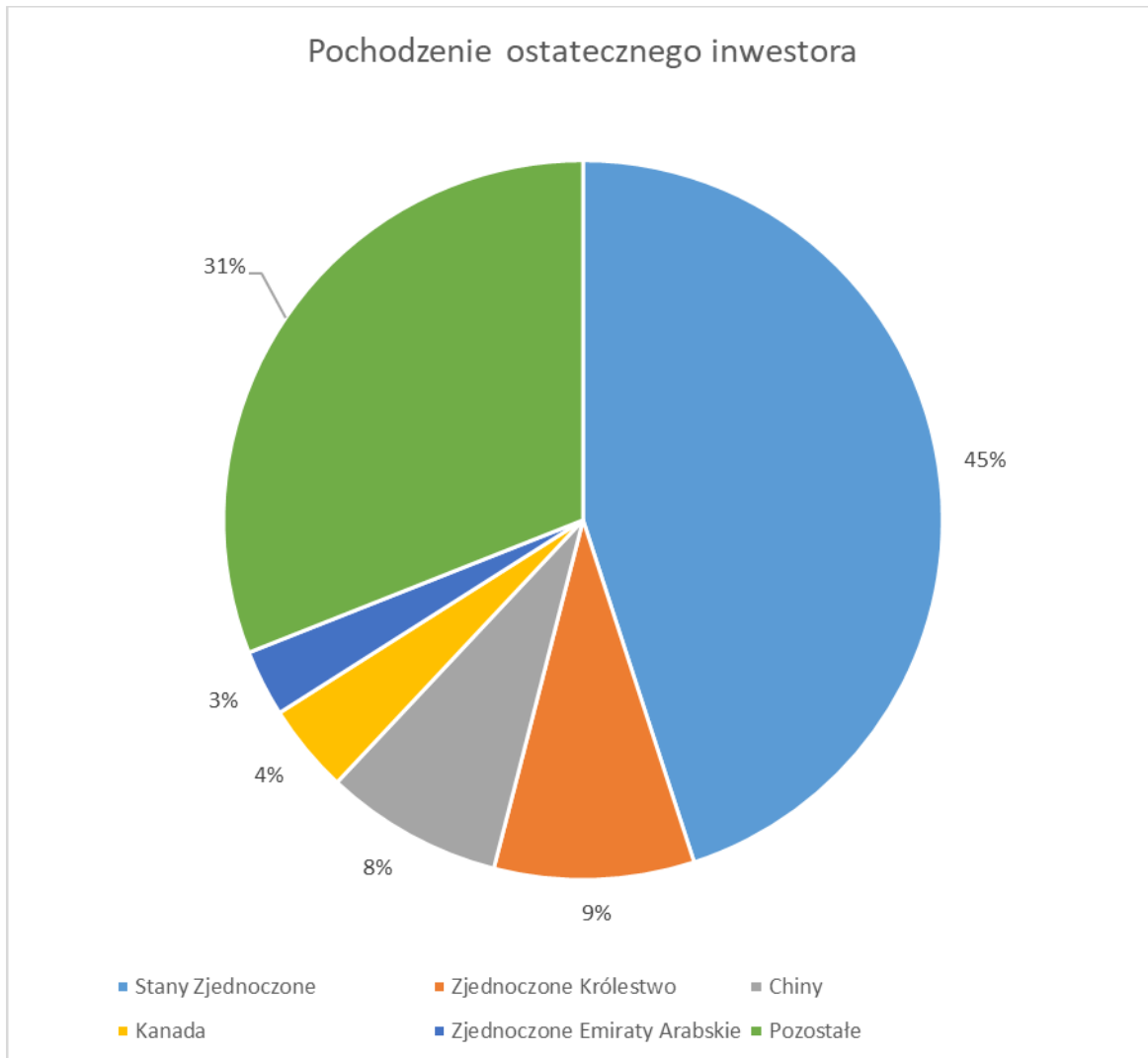


Źródło: powiadomienia ze strony państw członkowskich.

36 przypadków objętych etapem 2 przypadało na sześć państw członkowskich. W odniesieniu do wszystkich przypadków objętych etapem 2 średni czas trwania od dnia, w którym Komisja zastrzegła sobie prawo wydania opinii, do dnia otrzymania dodatkowych informacji wymaganych od powiadamiającego państwa członkowskiego wynosił 31 dni kalendarzowych, przy czym czas ten mieścił się w przedziale od 2 do 101 dni kalendarzowych.

Jeśli chodzi o pochodzenie ostatecznego inwestora, w 265 przypadkach będących przedmiotem powiadomienia pięć głównych krajów pochodzenia to Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo, Chiny, Kanada i Zjednoczone Emiraty Arabskie.

Wykres 9



Źródło: powiadomienia ze strony państw członkowskich.

Spośród 265 przypadków będących przedmiotem powiadomienia 29 % stanowiły transakcje BIZ obejmujące wiele jurysdykcji, ponieważ dotyczyły kilku państw członkowskich²⁶. Trzy główne sektory będące przedmiotem takich powiadomień to sektor wytwórczy, technologii informacyjno-komunikacyjnych oraz hurtowy i detaliczny.

Oprócz 265 przypadków będących przedmiotem powiadomienia zgodnie z art. 6 rozporządzenia Komisja skorzystała również z art. 7 rozporządzenia.

²⁶ „Transakcje BIZ obejmujące wiele jurysdykcji” odnoszą się w tym kontekście do transakcji BIZ, w przypadku których celem inwestycyjnym jest grupa kapitałowa prowadząca działalność w więcej niż jednym państwie członkowskim (i ewentualnie również w państwach trzecich) albo poprzez jednostki zależne w więcej niż jednym państwie członkowskim albo przez spółkę przejmowaną dostarczającą towary lub świadczącą usługi w więcej niż jednym państwie członkowskim. W zależności od okoliczności, a także specyfiki mechanizmu monitorowania danych państw członkowskich, takie transakcje są przedmiotem powiadomienia przez więcej niż jedno państwo członkowskie, choć rzadko w skoordynowany i zsynchronizowany sposób.

Jeżeli chodzi o wydawanie opinii Komisji zgodnie z art. 6, 7 lub 8 rozporządzenia, opinie takie pozostają poufne zgodnie z art. 10 rozporządzenia.

Opinie zostały wydane w mniej niż 3 % wszystkich przypadków będących przedmiotem powiadomienia i są wydawane tylko wtedy, gdy wymagają tego okoliczności sprawy, w szczególności profil ryzyka przedstawiony przez inwestora oraz krytyczny charakter celu inwestycyjnego. W przypadku wydania opinii wszelkie zalecane środki ograniczające ryzyko są proporcjonalne i specyficzne dla zidentyfikowanego ryzyka i krytycznego charakteru.

Opinie Komisji mogą również polegać na wymianie istotnych informacji z monitorującym państwem członkowskim, a także mogą zawierać sugestie potencjalnych środków ograniczających ryzyko w celu przeciwdziałania stwierdzonemu zagrożeniu.

Ostatecznie do monitorującego państwa członkowskiego będzie należało podjęcie decyzji w sprawie transakcji objętej monitorowaniem, w tym w świetle opinii Komisji.

Powyższe dane pozwalają na wyciągnięcie szeregu wstępnych wniosków.

Przede wszystkim – mechanizm współpracy funkcjonuje prawidłowo, a państwa członkowskie przekazują powiadomienia zgodnie z rozporządzeniem. Spośród 265 otrzymanych powiadomień zdecydowana większość (80 %) została zamknięta w etapie 1, tj. bardzo szybko, przy czym jedynie 14 % spraw przeszło do etapu 2, a w znacznie mniejszej liczbie spraw Komisja wydała opinię.

Po drugie, podczas gdy większość przypadków jest oceniana szybko w etapie 1, tj. w ciągu 15 dni kalendarzowych, czas trwania spraw skierowanych do etapu 2 wykazuje znaczne różnice, biorąc pod uwagę czas potrzebny państwom członkowskim na udzielenie odpowiedzi na wniosek Komisji o dodatkowe informacje, których uzyskanie często uzależnione jest od inwestora w odniesieniu do wymaganych informacji.

Po trzecie, główne sektory (wytwarzanie, technologie informacyjno-komunikacyjne oraz handel hurtowy i detaliczny) oraz pochodzenie ostatecznego inwestora (Stany Zjednoczone, Zjednoczone Królestwo, Chiny, Kanada i Zjednoczone Emiraty Arabskie) zaangażowanego w przypadki będące przedmiotem powiadomienia na mocy rozporządzenia w dużej mierze odzwierciedlają ustalenia zawarte w rozdziale 1 i w sekcji 2 towarzyszącego dokumentu roboczego służb Komisji dotyczącego głównych sektorów i pochodzenia ostatecznego inwestora.

Po czwarte, znaczna liczba przypadków będących przedmiotem powiadomienia przez państwa członkowskie dotyczyła jednego lub większej liczby czynników do rozważenia wymienionych w art. 4 rozporządzenia, w tym między innymi infrastruktury krytycznej, technologii i produktów podwójnego zastosowania oraz dostępu do informacji szczególnie chronionych, a także ewentualnej własności lub kontroli rządu nad inwestorem zagranicznym lub wpływu na niego. Przypadki będące przedmiotem powiadomienia obejmowały również szereg inwestycji związanych ze zdrowiem, tj. inwestycji w sektor wymagający starannej analizy w świetle obecnej pandemii.

2. Uwagi państw członkowskich UE na temat wartości i funkcjonowania rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ

W związku z niniejszym pierwszym sprawozdaniem rocznym państwa członkowskie zostały poproszone o przedstawienie swoich poglądów na trzy tematy: a) wartość dodana rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ i mechanizmu współpracy, b) wszelkie napotkane istotne problemy

proceduralne oraz c) możliwe sposoby rozwiązania takich problemów. Cytaty przedstawione poniżej to cytaty pochodzące z szeregu państw członkowskich, przy czym niektóre z tych państw korzystają z krajowego mechanizmu monitorowania, a inne nie mają takiego mechanizmu.

Wartość rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ i mechanizmu współpracy

Wszystkie państwa członkowskie zgodnie uznały, że rozporządzenie i mechanizm współpracy są bardzo cennym narzędziem uzyskania kompleksowego przeglądu BIZ w UE, w tym konkretnych celów inwestycyjnych i profili inwestorów.

Mechanizm współpracy jest bardzo użytecznym instrumentem, ponieważ mobilizuje państwa członkowskie do rozważenia wpływu operacji inwestycyjnych w innych państwach członkowskich, co prowadzi do zwiększenia świadomości wpływu operacji BIZ prowadzonych na ich własnym terytorium na inne państwa członkowskie. W związku z tym wartość dodana nie powinna być, naszym zdaniem, mierzona ilościowo w perspektywie krótkoterminowej, lecz jakościowo w perspektywie długoterminowej poprzez szersze uwzględnienie i lepsze przygotowanie polityki i procesu decyzyjnego.

W szczególności kilka państw członkowskich wskazało na możliwość zadawania pytań i przedstawiania uwag monitorującemu państwu członkowskiemu jako na pozytywną cechę rozporządzenia. Kilka państw członkowskich podkreśliło również korzyści płynące z formalnej i nieformalnej współpracy, w tym grupy ekspertów składającej się z urzędników zainteresowanych państw członkowskich i Komisji, ustanowionej na mocy rozporządzenia, która umożliwi wymianę poglądów i najlepszych praktyk między państwami członkowskimi.

Jak zauważyło kilka państw członkowskich, rozporządzenie i mechanizm współpracy zapewniają cenne doświadczenie edukacyjne, w tym w odniesieniu do podejść i narzędzi stosowanych przez inne państwa członkowskie w szczególnie krytycznych sektorach. Miało to bezpośrednie zastosowanie i istotne znaczenie dla kilku państw członkowskich przy opracowywaniu lub aktualizowaniu ich własnych przepisów dotyczących monitorowania, w tym wszelkiego sektorowego ukierunkowania tego prawodawstwa.

[...] w miarę rozwoju i rozprzestrzeniania się przedsiębiorstw wielonarodowych mechanizmy monitorowania BIZ stają się coraz bardziej zależne od sprawozdań innych państw, w których obowiązują podobne przepisy. Mechanizm koordynacji stał się skuteczną procedurą reagowania na obawy dotyczące BIZ i wydawania opinii w tym zakresie.

Jedno państwo członkowskie podkreśliło, że powiadomienia na mocy rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ mogą poszerzać wiedzę o transakcjach, które powinny być, ale mogły nie być przedmiotem powiadomienia w ramach danego mechanizmu krajowego, lub mogą prowadzić do działania z urzędu ze strony organu monitorującego. Inne państwo członkowskie zauważyło, że wymiana informacji umożliwia państwom członkowskim wykrywanie potencjalnych zagrożeń związanych z transakcją BIZ na wcześniejszym etapie, podczas gdy jeszcze inne państwo członkowskie zauważyło, że w przypadku większych transakcji lub transakcji o szerszym zakresie mających wpływ na kilka państw członkowskich mechanizm współpracy „wspierał ostateczny proces decyzyjny oraz lepszą wspólną i skoordynowaną reakcję”.

Informacje na temat BIZ podlegających monitorowaniu w innych państwach członkowskich znacznie przyczyniły się do opracowania naszych własnych zdolności analitycznych oraz

pogłębiły i poszerzyły naszą orientację w sytuacji bardzo korzystnego kontekstu międzynarodowego.

Mechanizm współpracy umożliwia państwom członkowskim wymianę informacji i dyskusje na temat horyzontalnych tematów monitorowania BIZ, takich jak półprzewodniki.

Napotkane istotne problemy proceduralne

Jedną, bardziej ogólną kwestią poruszoną przez kilka państw członkowskich jest wpływ ponownego zainteresowania się monitorowaniem BIZ na liczbę pracowników. Kilka z nich wskazało na ograniczenia w zakresie zasobów, zwłaszcza w przypadku mniejszych państw członkowskich i organów monitorowania, również ze względu na złożone transakcje obejmujące wiele jurysdykcji będące przedmiotem powiadomienia na podstawie rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ, a także na bardzo krótkie terminy określone w tym rozporządzeniu. Inne państwa członkowskie wskazały na postrzeganą niespójność informacji zgłaszanych na podstawie rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ, sugerując, że zbyt duża liczba transakcji BIZ jest przedmiotem powiadomienia, włącznie z transakcjami BIZ, które nie mają znaczenia dla innych państw członkowskich UE ani nie mają na nie wpływu, co prowadzi do niepotrzebnego angażowania zasobów.

Aby ograniczyć liczbę powiadomień w ramach mechanizmu współpracy niemających skutków transgranicznych, rozsądne może być omówienie wspólnego zestawu kryteriów, które – jeżeli zostaną spełnione – prowadzą do decyzji o niepowiadomieniu o konkretnym przypadku monitorowania BIZ. Pozwoliłoby to nie tylko ograniczyć ogólną liczbę powiadomień, ale także uwolniłoby dodatkowe zasoby, aby skoncentrować się na kluczowych BIZ.

Kolejną kwestią poruszoną przez kilka państw członkowskich jest terminowość. Kilka z nich zauważyło, że terminy określone w rozporządzeniu w sprawie monitorowania BIZ są zbyt krótkie, aby pozwolić na właściwą ocenę złożonych transakcji BIZ i zadawanie pytań lub zgłaszanie uwag. Jedno państwo członkowskie zauważyło, że różnice terminów między krajowymi mechanizmami państw członkowskich a rozporządzeniem w sprawie monitorowania BIZ powodują dodatkowe komplikacje.

Chociaż możliwość przedstawienia uwag przez państwa członkowskie jest postrzegana jako pozytywna, niektóre państwa członkowskie zauważyły, że są po prostu informowane, że zostały przekazane uwagi, lecz nie otrzymują informacji na temat treści takich uwag, a powiadamiające państwo członkowskie, które otrzymało uwagi, nie ma obowiązku wyjaśniania, w jaki sposób otrzymane uwagi zostały uwzględnione w ostatecznej decyzji.

Jedno państwo członkowskie zauważyło, że niektóre wnioski o dodatkowe informacje są „nadmiernie uciążliwe” oraz że państwa członkowskie i Komisja Europejska powinny pamiętać, że takie wnioski powinny być należycie uzasadnione, ograniczone i proporcjonalne do celu wniosku oraz nie powinny nadmiernie obciążać państwa członkowskiego, do którego zwrócono się o informacje.

Możliwe sposoby rozwiązania istotnych problemów proceduralnych

Jeżeli chodzi o sugestie dotyczące rozwiązania istotnych napotkanych problemów proceduralnych, w kwestii liczby pracowników/zasobów ludzkich, propozycje obejmowały dyskusję – i ewentualne wytyczne – na temat tego, co wymaga powiadomienia na mocy rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ, aby zastosować bardziej ukierunkowane podejście i nie przeciążać systemu. Jedną, bardziej konkretną sugestią jest wprowadzenie praktyki polegającej na tym, by ważniejsze transakcje BIZ, które są przedmiotem powiadomienia, były w jakiś sposób sygnalizowane innym państwom członkowskim. Inne sugestie obejmowały również doprecyzowanie terminów i miesięcznych przeglądów statystycznych opracowywanych przez Komisję Europejską, w tym uwag przekazywanych przez państwa członkowskie na mocy rozporządzenia.

Istnieje ryzyko, że wymóg powiadomienia Komisji i pozostałych państw członkowskich o wszelkich bezpośrednich inwestycjach zagranicznych podlegających formalnemu monitorowaniu może osłabić mechanizm współpracy i wpłynąć na jego skuteczność [...] zaproponować, by Komisja zainicjowała wśród państw członkowskich dyskusję na temat możliwości opracowania wytycznych dotyczących tego, które przypadki powinny być przedmiotem powiadomienia, oraz tego, czy państwa członkowskie mogą zrezygnować z powiadamiania o niektórych przypadkach, np. jeżeli przypadki wyraźnie nie mają żadnych skutków transgranicznych.

Jedno państwo członkowskie zaproponowało dodatkowe wyjaśnienie lub sformułowanie niektórych kluczowych aspektów rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ, tj. daty uruchomienia powiadomień, definicji inwestora zagranicznego i bezpośrednich inwestycji zagranicznych oraz zakresu opinii lub uwag. To samo państwo członkowskie zachęciło Komisję Europejską do przyjrzenia się „szerszemu obrazowi” (tj. europejskiemu wpływowi transakcji), niezależnie od jakiegokolwiek potwierdzonego zainteresowania więcej niż jednego państwa członkowskiego daną transakcją, a także zauważyło, że rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ przyniosłoby większą wartość dodaną, gdyby można było stworzyć synergie między rozporządzeniem w sprawie monitorowania BIZ a innymi odpowiednimi obecnymi lub przyszłymi narzędziami.

Ponadto jedno państwo członkowskie zaproponowało wspólne powiadomienia, w przypadku gdy transakcja BIZ została przedłożona do zatwierdzenia w więcej niż jednym państwie członkowskim.

Reakcje Komisji Europejskiej na opinie państw członkowskich

Komisja Europejska podziela opinię państw członkowskich, że rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ i mechanizm współpracy stanowią jedyne w swoim rodzaju narzędzie monitorowania i oceny BIZ w Unii Europejskiej w odniesieniu do ewentualnego ryzyka, jakie takie BIZ mogą stanowić dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego więcej niż jednego państwa członkowskiego lub dla projektów lub programów leżących w interesie Unii.

Jeśli chodzi o konkretne wyzwania i sugestie zgłoszone przez państwa członkowskie, Komisja Europejska zauważa, że:

- W kwestii ograniczeń dotyczących zasobów – Komisja zdaje sobie sprawę z tych ograniczeń i również się z nimi zmagają. Podjęła już szereg konkretnych kroków w celu ułatwienia pracy, w tym odpowiednie środki elektroniczne. Dyskusje w ramach grupy ekspertów służą również

rozwiązaniu kwestii podniesionych przez państwa członkowskie w dążeniu do wspólnego rozumienia pewnych kwestii w granicach tego, co jest możliwe bez zmiany rozporządzenia, w tym kwalifikowalności transakcji i obliczania terminów zgodnie z rozporządzeniem. Komisja przeznaczyła już dodatkowe zasoby swoim służbom w celu prowadzenia monitorowania BIZ, a państwa członkowskie zachęca się do tego samego. Jest to tym ważniejsze, że nowe lub zmienione krajowe mechanizmy monitorowania mają wejść w życie w nadchodzących miesiącach.

- Jeżeli chodzi o uzgodnienie ewentualnych ograniczeń lub kryteriów filtrowania, na podstawie których transakcje byłyby przedmiotem powiadomienia na mocy rozporządzenia, należy wskazać, że to, co nie wydaje się transakcją o wrażliwym charakterze w jednym państwie członkowskim, mogłoby mieć taki charakter w innym państwie, podobnie jak niektóre państwa członkowskie są prawnie zobowiązane na mocy swoich przepisów krajowych do powiadomienia o wszystkich transakcjach poddanych monitorowaniu. Komisja przypomina, że art. 6 ust. 1 rozporządzenia zobowiązuje państwa członkowskie do powiadomienia „o każdej bezpośredniej inwestycji zagranicznej objętej monitorowaniem, która jest realizowana na ich terytorium”.
- Jeżeli chodzi o dalsze wyjaśnienie pojęć takich jak bezpośrednie inwestycje zagraniczne i inwestor zagraniczny, Komisja przedstawiła zaktualizowany dokument z najczęściej zadawanymi pytaniami, który zawiera bardziej szczegółowe informacje na temat pojęć zawartych w rozporządzeniu. Komisja jest gotowa zaktualizować ten dokument w razie potrzeby.
- Jeśli chodzi o terminy, które różnią się w poszczególnych państwach członkowskich oraz między rozporządzeniem a ustawodawstwem państw członkowskich, Komisja zauważa, że rozporządzenie nie zharmonizowało terminów, a krajowe mechanizmy monitorowania państw członkowskich zawierają istotne różnice. Mechanizm współpracy, a także kontakty formalne i nieformalne, mogą pomóc w zminimalizowaniu niezamierzonych skutków tych różnic, ale dostosowanie formalnych terminów określonych w rozporządzeniu, które można uznać za zbyt napięte, wymagałoby zmiany rozporządzenia.
- W odniesieniu do dalszego wyjaśnienia wzajemnych zależności między różnymi instrumentami, np. ściślejszego powiązania między rozporządzeniem a innymi instrumentami polityki i organami regulacyjnymi, np. kontroli połączeń przedsiębiorstw i kontroli ostrożnościowych, na przykład w odniesieniu do usług finansowych, Komisja zgadza się, że kwestia ta może zostać omówiona bardziej szczegółowo, między innymi w ramach grupy ekspertów.
- Wreszcie, jeżeli chodzi o transakcje BIZ obejmujące wiele jurysdykcji, tj. gdy cel inwestycyjny jest obecny w kilku państwach członkowskich UE (w wyniku działalności jednostek zależnych w więcej niż jednym państwie członkowskim UE lub z uwagi na to, że cel inwestycyjny dostarcza towary lub świadczy usługi w więcej niż jednym państwie członkowskim), transakcje te mogą skutkować wielokrotnym monitorowaniem przez różne państwa członkowskie i wymianą pytań/uwag między nimi. Takie przypadki wiążą się z szeregiem wyzwań, w tym z różnymi terminami przewidzianymi w różnych przepisach krajowych, co może uniemożliwić synchronizację powiadomień i ocen na podstawie rozporządzenia. Obecnie rozporządzenie nie odnosi się wyraźnie do tej kwestii. Doświadczenie pokazało jednak już, że istnieje możliwość ściślejszej nieformalnej koordynacji między odpowiednimi państwami członkowskimi a Komisją, podobnie jak miało to miejsce w przypadku szeregu transakcji BIZ będących przedmiotem powiadomienia.

Biorąc jednak pod uwagę znaczny udział (29 %) takich transakcji BIZ obejmujących wiele jurysdykcji i związanych z nimi wyzwań, Komisja uważa, że wymaga to starannego rozważenia w przyszłości.

3. Działania podjęte po 11 października 2020 r. i dalsze perspektywy

Mimo że rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ jest w pełni stosowane dopiero od 11 października 2020 r., można wyciągnąć pewne wstępne wnioski na podstawie dotychczasowych doświadczeń, podobnie jak podjęto już pewne kroki w celu wsparcia skuteczności rozporządzenia i mechanizmu współpracy.

W szczególności, aby ułatwić skuteczne wprowadzenie w życie rozporządzenia i zapewnić wyższy stopień zgodności i kompletności powiadomień przedkładanych przez państwa członkowskie zgodnie z art. 6 rozporządzenia, Komisja przedstawiła zaktualizowane wersje formularza powiadomienia dla inwestorów oraz dokumentu zawierającego najczęściej zadawane pytania. Formularz powiadomienia, który został również opublikowany przez kilka organów kontroli w państwach członkowskich na ich stronach internetowych, służy zapewnieniu, aby inwestorzy przekazywali bardziej szczegółowe informacje na temat transakcji będącej przedmiotem powiadomienia, w tym elementów wymaganych na mocy art. 9 ust. 2 rozporządzenia. Służy to podwójnemu celowi polegającemu na umożliwieniu bardziej szczegółowej oceny transakcji będących przedmiotem powiadomienia w etapie 1, a także ograniczeniu zapotrzebowania na wnioski o dodatkowe informacje i oceny w ramach etapu 2 w przypadku niektórych transakcji.

Ogólnie rzecz biorąc, jak potwierdziły państwa członkowskie, rozporządzenie i mechanizm współpracy już okazały się cennym i skutecznym narzędziem. Były one wiarygodne i nie zgłoszono przecieków w odniesieniu do powiadomień, opinii lub innych działań na mocy rozporządzenia. Odpowiednie przetwarzanie i ochrona wszelkich informacji przedłożonych do celów art. 6, 7 i 8 rozporządzenia ma zasadnicze znaczenie dla zapewnienia niezbędnego zaufania i pewności między wszystkimi zaangażowanymi stronami, tj. stronami transakcji inwestycyjnej, powiadamiającym państwem członkowskim, 26 pozostałymi państwami członkowskimi i Komisją. Rozporządzenie i mechanizm współpracy okazały się również przydatne i skuteczne z punktu widzenia nadrzędnego celu polityki, jakim jest ochrona naszego zbiorowego bezpieczeństwa i porządku publicznego, a także projektów i programów leżących w interesie Unii.

Dotychczasowe doświadczenia pokazują jednak również, że istnieją możliwości dalszej poprawy, w tym w obszarach wskazanych przez państwa członkowskie.

Jak wskazano powyżej, Komisja rozpoczęła kompleksowe badanie. Ogólnym celem badania jest zapewnienie skuteczności i wydajności mechanizmów monitorowania BIZ państw członkowskich, a także unijnego mechanizmu współpracy, w tym ich interakcji²⁷.

²⁷ Szczegółowe cele badania to (i) przedstawienie przeglądu obowiązującego prawodawstwa państw członkowskich, które obecnie dysponują mechanizmem monitorowania; (ii) przegląd sposobu, w jaki przepisy krajowe i rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ regulują interakcje między organami krajowymi a Komisją Europejską w ramach mechanizmu współpracy ustanowionego na mocy rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ; (iii) zidentyfikowanie wszelkich istotnych problemów w obecnym systemie prawa krajowego i rozporządzeniu w sprawie monitorowania BIZ, które mogą prowadzić do mniej efektywnych lub

W odpowiednim czasie Komisja poważnie rozważy możliwość wydania wytycznych dla organów kontroli i inwestorów w państwach członkowskich. Koncepcja wytycznych okazała się cenna w innych obszarach regulacji i egzekwowania, w tym w polityce konkurencji. Komisja przewiduje konsultacje z szerzej pojętą opinią publiczną w odniesieniu do wszelkich proponowanych wytycznych dotyczących monitorowania BIZ.

Stały wzrost inwestycji zagranicznych w państwach członkowskich posiadających krajowy mechanizm monitorowania BIZ wraz z oczekiwanym wzrostem BIZ do UE nieuchronnie doprowadzi do zwiększenia liczby powiadomień na mocy rozporządzenia. Komisja starannie rozważy sposoby usprawnienia procedur w celu optymalnego wykorzystania zasobów Komisji i państw członkowskich, w tym wyraźne skoncentrowanie się na tych transakcjach BIZ, w przypadku których istnieje większe prawdopodobieństwo, że mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa lub porządku publicznego więcej niż jednego państwa członkowskiego, lub na projektach i programach leżących w interesie Unii. Obejmie to rozważenie, jaki jest najlepszy sposób rozpatrywania – biorąc pod uwagę obecne rozporządzenie – transakcji BIZ obejmujących wiele jurysdykcji, w tym ewentualne dostosowanie powiadomień dokonywanych przez co najmniej dwa państwa członkowskie.

Na tym etapie jest zbyt wcześnie, aby rozważać zmianę samego rozporządzenia. Art. 15 rozporządzenia stanowi jednak, że Komisja „ocenia funkcjonowanie i skuteczność niniejszego rozporządzenia i przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie stosowne sprawozdanie” do dnia 12 października 2023 r., a także nakłada obowiązek zalecenia przez Komisję, w razie potrzeby, zmian w niniejszym rozporządzeniu. W świetle dalszych doświadczeń zdobytych w trakcie stosowania rozporządzenia Komisja będzie gotowa w razie potrzeby przedstawić propozycje zmian, co zostało również wyjaśnione w niedawnym komunikacie w sprawie polityki handlowej (luty 2021 r.): *Komisja wraz z organami państw członkowskich będzie kontynuowała wdrażanie mechanizmu współpracy, aby chronić bezpieczeństwo i porządek publiczny przed ryzykownymi bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi, oraz rozważy wzmocnienie mechanizmu współpracy ustanowionego na podstawie rozporządzenia w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych.*

Świadczy to nie tylko o zamiarze Komisji, by kontynuować wdrażanie rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ z państwami członkowskimi i rozważyć wzmocnienie mechanizmu współpracy. W komunikacie podkreślono również podstawowy cel polityczny rozporządzenia w sprawie monitorowania BIZ, tj. przyczynienie się do ochrony zbiorowego bezpieczeństwa i porządku publicznego wszystkich 27 państw członkowskich i UE. Rozporządzenie w sprawie monitorowania BIZ i mechanizm współpracy to ważne narzędzia zwiększające odporność UE. Chociaż UE pozostaje otwarta na BIZ, co wyraźnie potwierdzają dane zawarte w rozdziale 3, ważne jest, aby wszystkie państwa członkowskie aktywnie i bezpośrednio przyczyniały się do osiągnięcia wspólnego celu w zakresie bezpieczeństwa. Komisja zdecydowanie oczekuje, że do czasu sporządzenia następnego sprawozdania rocznego kolejne państwa członkowskie przyjmą i wzmocnią krajowe przepisy dotyczące monitorowania BIZ i powiązane mechanizmy w odniesieniu do potencjalnie ryzykownych inwestycji zagranicznych z państw spoza UE oraz że

mniej skutecznych rezultatów w świetle celów polityki określonych w rozporządzeniu w sprawie monitorowania BIZ oraz (iv) potrzeba utrzymania obciążenia administracyjnego dla inwestorów i innych zainteresowanych stron na poziomie proporcjonalnym do celów polityki i istotnych obaw dotyczących bezpieczeństwa lub porządku publicznego.

jest to jedynie kwestia czasu, zanim wszystkie 27 państw członkowskich wprowadzi takie przepisy i mechanizmy.