

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej”

[COM(2017) 487 final – 2017/0224 (COD)]

(2018/C 262/16)

Sprawozdawca: **Christian BÄUMLER**

Współsprawozdawca: **Gintaras MORKIS**

Wniosek o konsultację	Rada, 15.11.2017
Podstawa prawna	Art. 207 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	28.3.2018
Data przyjęcia na sesji plenarnej	19.4.2018
Sesja plenarna nr	534
Wynik głosowania	203/1/3
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny (EKES) podkreśla, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne stanowią ważne źródło wzrostu gospodarczego, zatrudnienia i innowacyjności. Bezpośrednie inwestycje zagraniczne zawsze miały zasadnicze znaczenie dla pozytywnego rozwoju gospodarczego i społecznego w Unii Europejskiej. EKES popiera otwarte środowisko inwestycyjne i z zadowoleniem przyjmuje bezpośrednie inwestycje zagraniczne.

1.2. EKES zauważa, że inwestycje zagraniczne mogą być przydatne, lecz mogą również kryć w sobie ryzyko oraz zagrażać bezpieczeństwu narodowemu i porządkowi publicznemu w jednym lub w kilku państwach członkowskich.

1.3. EKES apeluje, by otwartości UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne towarzyszyły sprawne i skuteczne środki z zakresu polityki.

1.4. EKES przyjmuje z zadowoleniem wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej, zwraca jednak uwagę na to, że skala problemu nie jest w pełni znana, ponieważ wszczynając procedurę ustawodawczą, Komisja nie dokonała analizy przepływów inwestycyjnych i ich skutków.

1.5. Monitorowanie inwestycji w przedsiębiorstwa i obiekty o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego UE zawiera luki i jest nieskoordynowane – niektóre państwa stosują procedurę monitorowania, a w innych inwestycje nie są w ogóle monitorowane. System na szczeblu UE musi uzupełnić te braki, zniwelować różnice między państwami członkowskimi oraz zagwarantować ochronę interesów narodowych i europejskich.

1.6. Należy zadbać o to, by państwa członkowskie, w których istnieją procedury monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, oraz państwa, w których nie ma takich procedur, mogły w równej mierze otrzymywać i przekazywać wiarygodne informacje, także w formie sprawozdań rocznych składanych Komisji Europejskiej, jeżeli Komisja lub państwa członkowskie stwierdzą, że planowana lub już dokonana bezpośrednia inwestycja zagraniczna w państwie członkowskim może zagrażać bezpieczeństwu lub porządkowi publicznemu.

1.7. EKES przyjmuje z zadowoleniem, że w rozporządzeniu, którego dotyczy wniosek, określa się podstawowe wymogi proceduralne w odniesieniu do mechanizmów monitorowania, takie jak przejrzystość, niedyskryminowanie różnych państw trzecich i kontrola sądowa, co zwiększa bezpieczeństwo inwestycji i pewność prawa.

1.8. EKES zwraca uwagę na to, że Unia Europejska posiada wyłączne kompetencje w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Jeżeli w państwach członkowskich UE istnieją krajowe systemy monitorowania, należy stworzyć podstawę prawną dla tych systemów, aby uniknąć braku pewności prawa.

1.9. Zdaniem EKES-u obawy budzi to, że Komisja UE zastrzega sobie prawo do monitorowania inwestycji jedynie w ramach działalności inwestycyjnej, która może mieć wpływ na projekty lub programy leżące w interesie Unii. Jeżeli bezpośrednie inwestycje zagraniczne oddziałują transgranicznie na całą UE lub jej części, UE musi skorzystać ze swoich kompetencji w zakresie monitorowania inwestycji.

1.10. Znaczenie pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” nie jest wystarczająco wyjaśnione w projekcie Komisji. EKES zwraca uwagę na to, że w sektorach gospodarki, które mogłyby uczestniczyć w monitorowaniu, istnieje niepewność co do tego, czy pojęcia te obejmują również sektory strategiczne i kluczowe technologie prorozwojowe. EKES wzywa Komisję Europejską do dalszych wysiłków w celu wyjaśnienia tego problemu.

1.11. EKES popiera obowiązkowe ustanowienie punktów kontaktowych w państwach członkowskich i opowiada się za utworzeniem grupy koordynacyjnej ds. monitorowania inwestycji w UE. Rola tych obu gremiów, szczebel reprezentacji i wzajemny stosunek obu gremiów nie są jednak zupełnie jasne. Komisja powinna zadbać tutaj o doprecyzowanie.

1.12. EKES zaleca odpowiednie włączenie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

1.13. EKES proponuje, by rozciągnąć monitorowanie inwestycji na wrażliwe obszary infrastruktury i obiekty utrzymujące funkcje społeczne. Chodzi tutaj o dostawy energii, zaopatrzenie w wodę, transport, infrastrukturę cyfrową, usługi finansowe, rynek finansowy oraz sektor ochrony zdrowia.

1.14. EKES popiera rozszerzenie monitorowania inwestycji na kluczowe technologie prorozwojowe, o ile inwestorzy są kontrolowani przez rząd państwa trzeciego lub są z nim blisko związani. EKES proponuje, by przewidzieć w rozporządzeniu oddzielną procedurę monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych dokonywanych przez państwowych lub bliskich rządowi inwestorów z państw trzecich.

1.15. EKES wyraża przekonanie, że proces monitorowania jest bardziej efektywny, jeżeli jest stosowany w odniesieniu do planowanych, a nie do ukończonych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, i zwraca się do Komisji o włączenie tej sugestii do wniosku dotyczącego rozporządzenia. Przede wszystkim EKES zaleca monitorowanie po przeprowadzeniu inwestycji.

1.16. EKES zaleca, aby w celu zapewnienia bezpieczeństwa inwestycji wyznaczyć terminy zarówno podjęcia decyzji, czy nastąpi monitorowanie inwestycji, jak i dla samego monitorowania ogółem.

1.17. EKES zwraca uwagę na to, że należy zagwarantować poufne traktowanie danych przedsiębiorstw w procedurze monitorowania, aby nie odstraszyć potencjalnych inwestorów.

1.18. EKES zaleca współpracę z USA i innymi partnerami handlowymi przy monitorowaniu inwestycji oraz międzynarodowe zbliżenie regulacji dotyczących monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Amerykański Komitet ds. Inwestycji Zagranicznych (CFIUS) mógłby tu posłużyć za wzorzec.

1.19. Chociaż kwestia wzajemności nie jest przedmiotem wniosku dotyczącego rozporządzenia, EKES zwraca się do Komisji o zastosowanie zasady wzajemności we wszystkich przypadkach negocjacji UE z państwami trzecimi dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych, ponieważ więcej inwestorów spoza UE dokonuje zakupu unijnych przedsiębiorstw i podmiotów, podczas gdy inwestorzy z UE często napotykają przeszkody w inwestowaniu w innych krajach. Przede wszystkim Komitet wzywa do przyspieszenia negocjacji umowy inwestycyjnej z Chinami.

2. Uwagi ogólne

2.1. EKES zasadniczo popiera główne pozycje wniosku Komisji Europejskiej dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego procedurę monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej, zgodnie z którymi Unia Europejska jest otwarta na inwestycje zagraniczne, a bezpośrednie inwestycje zagraniczne przyczyniają się do wzrostu gospodarczego w Unii dzięki zwiększeniu konkurencyjności, tworzeniu nowych miejsc pracy, wnoszeniu kapitału, technologii i wiedzy fachowej, stymulowaniu innowacji i otwarciu nowych rynków dla wywozu UE.

2.2. Niepokojący jest jednak fakt, że inwestorzy zagraniczni, przede wszystkim przedsiębiorstwa państwowe, ze względów strategicznych nabywają przedsiębiorstwa europejskie dysponujące kluczowymi technologiami prorozwojowymi i przygotowują się do przejścia infrastruktury, ważnych technologii przyszłości oraz innych aktywów istotnych dla zagwarantowania bezpieczeństwa państw członkowskich i całej UE.

2.3. W minionych dziesięciu latach wyraźnie wzrosły w UE inwestycje z państw trzecich. Komunikat Komisji Europejskiej „Otwartość na bezpośrednie inwestycje zagraniczne przy jednoczesnej ochronie istotnych interesów” zawiera dane statystyczne, zgodnie z którymi większość inwestycji pochodzi z USA, Kanady, Szwajcarii, a w dalszej kolejności z Brazylii, Chin i Rosji. Podczas kryzysu finansowego w 2008 r. chińskie inwestycje w państwach UE zwiększyły się dziesięciokrotnie! Z 2 mld EUR w 2009 r. wzrosły do niemal 20 mld EUR w 2015 r. W samym 2016 r. bezpośrednie inwestycje chińskie w UE wyniosły 35 mld EUR. W porównaniu do 2015 r. był to wzrost o 77 %, a do 2010 r. nawet o 1 500 %. Inwestycje przedsiębiorstw z UE w Chinach zmniejszyły się natomiast w 2016 r. o 25 %.

2.4. W lutym 2017 r. trzy państwa członkowskie – Francja, Niemcy i Włochy – wezwały Komisję Europejską do dokonania przeglądu przepisów dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych w Unii Europejskiej. Niepokój budzi odpływ wiedzy technologicznej za granicę spowodowany tym, że coraz więcej inwestorów z państw spoza UE kupuje technologie unijne z myślą o swych strategicznych celach, podczas gdy unijni inwestorzy napotykać często na przeszkody dla inwestycji w innych państwach. Wspomniane trzy państwa członkowskie zwróciły uwagę na to, że zachowana powinna zostać zasada wzajemności, jeżeli inwestorzy z UE otrzymują jedynie ograniczony dostęp do rynków poza UE. Te trzy państwa wezwały Komisję Europejską do opracowania europejskiego instrumentu mającego na celu „zapobieganie szkodom powodowanym przez jednostronne, bezpośrednie inwestycje strategiczne zagranicznych przedsiębiorców we wrażliwych obszarach polityki bezpieczeństwa lub przemysłowej oraz zagwarantowanie wzajemności. Instrumenty państwowe, które są obecnie dostępne na szczeblu państw członkowskich UE, nie wystarczają do zagwarantowania takiej ochrony”.

2.5. Parlament Europejski w swej rezolucji z 5 lipca 2017 r. wezwał Komisję i państwa członkowskie do oceny bezpośrednich inwestycji zagranicznych państw trzecich w unijny przemysł strategiczny, infrastrukturę i kluczowe technologie przyszłości.

2.6. Komisja Europejska przedstawiła wniosek dotyczący rozporządzenia, w którym proponuje się ramy prawne monitorowania zagranicznych inwestycji z państw trzecich.

2.7. Komisja Europejska postanowiła ograniczyć ten wniosek do obszarów bezpieczeństwa i porządku publicznego, aby osiągnąć minimalne porozumienie między państwami członkowskimi. Zgodnie z wyjaśnieniem Komisji chodzi tutaj np. o łączność elektroniczną, bezpieczeństwo cybernetyczne, ochronę infrastruktury krytycznej oraz konkurencyjność przemysłu w zakresie produktów i usług związanych z bezpieczeństwem cybernetycznym.

2.8. Już samo znaczenie pojęć „bezpieczeństwo” i „porządek publiczny” nie jest wystarczająco jasne w danym kontekście, aby uniknąć problemów i różnych interpretacji. EKES zwraca uwagę na to, że w sektorach gospodarki, które mogłyby uczestniczyć w monitorowaniu, istnieje niepewność co do tego, czy pojęcia te obejmują również sektory strategiczne i kluczowe technologie prorozwojowe. EKES wzywa Komisję Europejską do dalszych wysiłków w celu wyjaśnienia tego problemu.

2.9. EKES przyjmuje do wiadomości, że Komisja Europejska uznaje bez zastrzeżeń, iż państwa członkowskie muszą zachować niezbędną elastyczność w ramach monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (patrz COM(2017) 494). Oznaczałoby to, że tylko państwa członkowskie mogą podejmować decyzje dotyczące bezpośrednich inwestycji zagranicznych z państw trzecich.

2.10. EKES zawsze uważał, że polityka UE dotycząca handlu i inwestycji „musi być zgodna” z polityką gospodarczą oraz innymi politykami Unii, w tym z polityką w zakresie „ochrony środowiska, godnej pracy, bezpieczeństwa i higieny pracy”. Skuteczna strategia inwestycyjna UE odgrywa kluczową rolę, jeśli chodzi o utrzymanie konkurencyjności UE w czasach szybkich przemian gospodarczych oraz przekształceń układu sił gospodarczych na świecie.

2.11. EKES zwraca uwagę na to, że UE jest jedną z gospodarek najbardziej otwartych na bezpośrednie inwestycje zagraniczne. Napływ takich inwestycji do UE ma stałe tendencję wzrostową. W coraz większym stopniu koncentrują się one na strategicznie wybranych sektorach i na przedsiębiorstwach większych niż przeciętne i coraz częściej inwestycje tych dokonują przedsiębiorstwa państwowe lub inwestorzy silnie powiązani z rządami.

2.12. Z kolei od 2016 r. na szczeblu globalnym narastają, według oceny Komisji, ograniczenia dla bezpośrednich inwestycji zagranicznych. Inwestorom z UE często nie są przyznawane w państwach trzecich takie same prawa, jakie mają inwestorzy w UE. EKES już w 2011 r. wyraził ubolewanie, że opracowując „kierunek kompleksowej europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych”, Komisja nie zajęła stanowiska w kwestii przejmowania ważnych strategicznie przedsiębiorstw, i wezwał do rozważenia stosowania zasady wzajemności.

2.13. EKES podkreśla, że trzy wspomniane państwa członkowskie, które podjęły inicjatywę opracowania europejskiego instrumentu monitorowania inwestycji, zwróciły uwagę na to, że należy stać na straży zasady wzajemności, jeżeli unijni inwestorzy otrzymują jedynie ograniczony dostęp do rynków poza UE. Tymczasem w projekcie rozporządzenia nie poruszono kwestii wzajemności. Niemniej w odniesieniu do bezpośrednich inwestycji zagranicznych zasadę wzajemności należy stosować we wszystkich przypadkach negocjacji UE z krajami trzecimi dotyczących bezpośrednich inwestycji zagranicznych.

2.14. Strategia inwestycji zagranicznych w UE skupia się poza tym na nabywaniu przedsiębiorstw europejskich opracowujących kluczowe technologie lub utrzymujących infrastrukturę niezbędną do wykonywania zadań krytycznych w społeczeństwie i gospodarce. Połączenie tych wydarzeń wywołało uzasadnione obawy europejskich obywateli, przedsiębiorstw i państw członkowskich. Obawy te wymagają odpowiednich działań, zgodnie z zapowiedzią Komisji w dokumencie otwierającym debatę w sprawie globalizacji, wydanym w dniu 10 maja 2017 r., i w **orędziu o stanie Unii** z dnia 13 września 2017 r.

2.15. EKES apeluje, by otwartości UE na bezpośrednie inwestycje zagraniczne towarzyszyły sprawne i skuteczne środki z zakresu polityki.

2.16. EKES podkreśla, że część państw członkowskich już dawno zauważyła, iż inwestycje zagraniczne mogą być nie tylko przydatne, lecz również ryzykowne oraz mogą zagrażać bezpieczeństwu narodowemu i porządkowi publicznemu. Odnosi się to w szczególności do sytuacji, gdy inwestycje są nastawione na przedsiębiorstwa i obiekty o znaczeniu strategicznym. W związku z tym te państwa członkowskie stworzyły krajowe systemy monitorowania inwestycji zagranicznych.

2.17. EKES zwraca uwagę, że monitorowanie inwestycji w przedsiębiorstwa i obiekty o strategicznym znaczeniu dla bezpieczeństwa narodowego lub bezpieczeństwa UE zawiera luki i jest nieskoordynowane – niektóre państwa stosują procedurę monitorowania, a w innych inwestycje nie są w ogóle monitorowane. Oczywiście jest, że w takiej sytuacji, jeżeli państwo trzecie w planach realizacji swych zamiarów politycznych i gospodarczych celowo sięga po manipulację, nie sposób zagwarantować ochrony państw członkowskich ani samej UE przed inwestycjami mającymi na celu przejęcie ważnych przedsiębiorstw i obiektów. System, który ma zostać wprowadzony przez UE, musi zniwelować różnice między państwami członkowskimi oraz zagwarantować ochronę interesów narodowych i europejskich.

2.18. Proponowane przez Komisję monitorowanie inwestycji jest zdaniem EKES-u pierwszym krokiem we właściwym kierunku, jednak przedmiotowe wymogi ogółem nie są wystarczające. Wniosek nawet nie zobowiązuje państw członkowskich do ustanowienia własnego monitorowania inwestycji.

2.19. EKES uznaje, że tym rozporządzeniem Komisja usiłuje zagwarantować pewność prawa państwom członkowskim, które stworzyły krajowe mechanizmy monitorowania inwestycji.

2.20. EKES przyjmuje z zadowoleniem to, że w rozporządzeniu, którego dotyczy wniosek, określa się podstawowe wymogi proceduralne w odniesieniu do mechanizmów monitorowania, takie jak przejrzystość, niedyskryminowanie różnych państw trzecich i kontrola sądowa, co zwiększa bezpieczeństwo inwestycji.

2.21. Mimo że rozporządzenie ma na celu zbieranie większej ilości informacji o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w UE i nadzorowanie korzystania z mechanizmów wyboru przez państwa członkowskie, w praktyce bardzo trudno będzie zapewnić zharmonizowane wdrożenie na szczeblu UE. Należy zadbać o to, by zarówno państwa członkowskie, w których istnieją procedury monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, jak i państwa, w których nie ma takich procedur, w równej mierze otrzymywały i przekazywały wiarygodne informacje, także w formie sprawozdań rocznych składanych Komisji Europejskiej, jeżeli Komisja lub państwa członkowskie stwierdzą, że planowana lub już dokonana bezpośrednia inwestycja zagraniczna w państwie członkowskim może mieć wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

2.22. EKES popiera wniosek Komisji, by zobowiązać państwa członkowskie do ustanowienia punktów kontaktowych i stworzenia grupy koordynacyjnej złożonej z przedstawicieli państw członkowskich. Rola tych obu gremiów, szczebel reprezentacji i wzajemny stosunek obu gremiów nie są jednak zupełnie jasne. Komitet zaleca odpowiednie włączenie partnerów społecznych i społeczeństwa obywatelskiego.

2.23. Zdaniem EKES-u obawy budzi fakt, że Komisja UE zastrzega sobie prawo do monitorowania inwestycji jedynie w ramach działalności inwestycyjnej, która może mieć wpływ na projekty lub programy leżące w interesie Unii. Jeżeli odpowiedzialność za kontrolę bezpośrednich inwestycji zagranicznych leży w przeważającej części po stronie państw członkowskich, istnieje ryzyko, że zagraniczny inwestor mający na celu przejęcie ważnych przedsiębiorstw i obiektów wybierze sobie na początek państwo najsłabiej chronione przed inwestycjami tego rodzaju, a następnie poprzez rynek wewnętrzny uzyska dostęp do państw z większą ochroną inwestycji.

2.24. EKES zwraca uwagę na to, że Unia Europejska posiada wyłączne kompetencje w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych, które wchodzą w zakres ustalonych w traktacie lizbońskim wyłącznych kompetencji w zakresie wspólnej polityki handlowej. Zgodnie z art. 207 TFUE bezpośrednie inwestycje zagraniczne są częścią wspólnej polityki handlowej UE. Zgodnie z art. 206 TFUE Unia przyczynia się do „stopniowego zniesienia ograniczeń (w handlu międzynarodowym i) w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych”.

2.25. Zdaniem EKES-u UE musi korzystać ze swoich kompetencji w zakresie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w przypadku, gdy oddziaływanie takiej inwestycji ma charakter transgraniczny i wpływa na całą UE lub na jej część. Zarówno monitorowanie inwestycji, jak i decyzja, czy inwestycje te są dozwolone, musi leżeć w gestii Komisji. Państwa członkowskie muszą posiadać wiążące prawa do konsultacji oraz zostać włączone – za pośrednictwem grupy koordynacyjnej, która ma zostać utworzona – do procesów podejmowania decyzji o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych.

2.26. EKES zwraca uwagę, że w dyrektywie w sprawie infrastruktury krytycznej (dyrektywa w sprawie EIK) oraz w dyrektywie w sprawie bezpieczeństwa sieci i informacji (dyrektywa dotycząca cyberbezpieczeństwa) UE zdefiniowała wymagające szczególnej ochrony obszary, które dotyczą istotnych interesów bezpieczeństwa. Do infrastruktury krytycznej w rozumieniu dyrektywy w sprawie EIK należą obiekty i systemy, które są kluczowe dla utrzymania niezbędnych funkcji społecznych, zdrowia, bezpieczeństwa oraz dobrobytu materialnego i społecznego. Dyrektywa dotycząca cyberbezpieczeństwa dotyczy usługodawców, którzy stwarzają warunki dla krytycznej działalności społecznej i gospodarczej. Chodzi tutaj o energię, transport, usługi finansowe i rynek finansowy oraz sektor ochrony zdrowia i zaopatrzenie w wodę.

2.27. EKES już w 2011 r. ⁽¹⁾ podkreślił, że tacy partnerzy handlowi jak Kanada i USA dysponują mechanizmami kontroli bezpośrednich inwestycji zagranicznych i że inwestycje powinny być częścią szerszej zakrojonej polityki zagranicznej UE.

2.28. EKES zwraca uwagę, że w USA dostępny jest zaawansowany, bardzo elastyczny w użyciu zestaw instrumentów do monitorowania inwestycji. Monitorowanie zagranicznych inwestycji w USA jest prowadzone na szczeblu federalnym przez międzyresortowy komitet CFIUS. Komitet ten może wstrzymać transakcję, na którą się nie zgadza, zabronić jej lub obwarować ją warunkami. Jego główne zadanie polega na ustaleniu ryzyka dla bezpieczeństwa narodowego na skutek fuzji i przejęć, które mogłyby prowadzić do zagranicznej kontroli nad amerykańskim przedsiębiorstwem. Ryzyko dla

⁽¹⁾ Opinia EKES-u w sprawie europejskiej polityki dotyczącej inwestycji międzynarodowych, sprawozdawca: Jonathan PEEL (Dz.U. C 318 z 29.10.2011, s. 150).

bezpieczeństwa narodowego jest zdefiniowane jako pogorszenie bezpieczeństwa USA wskutek obcego przejęcia krytycznej technologii lub części infrastruktury. Kontrola jest ustanawiana przez CFIUS w jego własnych przepisach, co daje CFIUS możliwość dostosowania tej definicji. Ta forma monitorowania inwestycji mogłaby być interesująca również dla UE.

2.29. W Chinach istnieją ograniczenia sektorowe dla inwestycji zagranicznych. Chińska Krajowa Komisja ds. Rozwoju i Reform (NDRC) oraz Ministerstwo Handlu (MOFCOM) wprowadziły w życie wersję na 2017 r. katalogu kierowania gałęziami inwestycji zagranicznych. Zawiera ona krajowy wykaz negatywny przedstawiający branże, w których inwestycje zagraniczne są ograniczone lub zabronione. „Ograniczone” oznacza, że posiadać należy uprzednią zgodę ze strony MOFCOM. Opracowanie tego wykazu daje rządowi możliwość egzekwowania nałożonych przez niego ograniczeń i warunków. Ten wykaz negatywny obejmuje zarówno obszary wrażliwe politycznie, takie jak media drukowane, jak i całą branżę motoryzacyjną, dla której istnieje regulacja specjalna dotycząca spółek joint venture. W sektorach, w których nie ma ograniczeń, rząd wymaga jedynie rejestracji zagranicznych projektów inwestycyjnych.

2.30. EKES zwraca uwagę, że Chiny w swojej strategii „Made in China 2025” wskazują kluczowe branże: „technologie informacyjne następnej generacji, technika sterowania numerycznego i robotyka najwyższej klasy, wyposażenie do transportu lotniczego i lotów kosmicznych, wyposażenie inżynierii okrętowej i budowa zaawansowanych statków morskich, zaawansowane wyposażenie kolei, pojazdy energooszczędne i napędzane nowymi źródłami energii, wyroby elektryczne, maszyny i wyposażenie rolnicze, nowe materiały, biomedycyna oraz urządzenia medyczne najwyższej klasy”. W tych branżach należy w zwiększonym stopniu liczyć się z przejmowaniem europejskich przedsiębiorstw.

2.31. EKES zauważa, że nie tylko wobec Chin istnieją zastrzeżenia przy bezpośrednich inwestycjach zagranicznych. Inwestycje Rosji, szczególnie w sektorze energetycznym, budzą obawy w odnośnych krajach co do ewentualnych zależności w tym ważnym strategicznie sektorze.

2.32. EKES uważa, że zakres stosowania proponowanego monitorowania inwestycji jest zbyt ograniczony, i proponuje rozszerzenie kontroli inwestycji na obszary strategiczne, a w szczególności na kluczowe technologie prorozwojowe. Przy ustalaniu tych obszarów strategicznych należy uwzględnić strategię „Made in China 2025”.

2.33. EKES uważa, że takie monitorowanie inwestycji obejmujące również kluczowe technologie prorozwojowe o dużym znaczeniu strategicznym jest zgodne z zasadami WTO. UE wdrożyła Porozumienie w sprawie subsydiów i środków wyrównawczych (Agreement on Subsidies and Countervailing Measures – Porozumienie SCM). Niedopuszczenie do bezpośrednich inwestycji zagranicznych jest tym samym możliwe wtedy, gdy naruszone są istotne interesy bezpieczeństwa. Istotne interesy bezpieczeństwa są zdaniem EKES-u naruszone wtedy, gdy w grę wchodzi zachowanie wartości społecznych. Dalej idące ograniczenia bezpośrednich inwestycji zagranicznych są możliwe wtedy, gdy inwestor jest kontrolowany przez rząd państwa trzeciego lub jest z nim blisko związany.

2.34. EKES podziela zdanie Komisji, by przy procedurach monitorowania uwzględnić, czy zagraniczny inwestor jest kontrolowany przez rząd państwa trzeciego, w tym również za pomocą znacznych środków finansowych. EKES proponuje, by przewidzieć w rozporządzeniu oddzielną procedurę monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych dokonywanych przez państwowych lub bliskich rządowi inwestorów z państw trzecich.

2.35. EKES wyraża przekonanie, że proces monitorowania jest bardziej efektywny, jeżeli jest stosowany w odniesieniu do planowanych, a nie do ukończonych bezpośrednich inwestycji zagranicznych, i zwraca się do Komisji o włączenie tej sugestii do wniosku dotyczącego rozporządzenia. Przede wszystkim EKES zaleca monitorowanie po przeprowadzeniu inwestycji.

2.36. EKES przyjmuje z zadowoleniem rozporządzenie, którego dotyczy wniosek Komisji, niewątpliwie jednak skala problemu nie jest w pełni znana. Wszczynając procedurę ustawodawczą, Komisja nie dokonała analizy przepływów inwestycyjnych i ich skutków, lecz dopiero później przeprowadziła analizę przepływów.

3. Uwagi szczegółowe

3.1. EKES zaleca współpracę z USA i innymi partnerami handlowymi. Międzynarodowa harmonizacja regulacji dotyczących monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych ograniczyłaby konflikty i zwiększyłaby bezpieczeństwo inwestycji. Z takimi krajami jak Chiny należy dążyć przynajmniej do dialogu na temat ich polityki inwestycyjnej w kraju i za granicą. Celem powinny być umowy w sprawie wzajemnej ochrony inwestycji oraz umowy handlowe, kierujące się standardami UE i zasadą wzajemności. Przede wszystkim Komitet wzywa do przyspieszenia negocjacji umowy inwestycyjnej z Chinami.

3.2. Czas trwania monitorowania mógłby stać się istotną przeszkodą dla potencjalnych inwestorów oraz ogólnie zmniejszyć konkurencyjność danego państwa. Aby ograniczyć te negatywne skutki, czas trwania monitorowania inwestycji w UE nie powinien być dłuższy niż czas ustalony zgodnie z procedurami krajowymi.

3.3. Aby uniknąć dodatkowych obciążeń administracyjnych, należy sprawdzić, czy musi zostać ustalona minimalna kwota inwestycji, od której wymagane jest monitorowanie. Należy przy tym uwzględnić, że również zakładanie przedsiębiorstw z myślą o danej kluczowej technologii może mieć duże znaczenie.

3.4. Mimo że rozporządzenie ma na celu zbieranie większej ilości informacji o bezpośrednich inwestycjach zagranicznych w UE i nadzorowanie użycia mechanizmów monitorowania przez państwa członkowskie, w praktyce bardzo trudno będzie zapewnić zharmonizowane wdrożenie na szczeblu UE. Wynika to z różnic między państwami członkowskimi, w których istnieją mechanizmy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych, a takimi, w których te mechanizmy nie występują. System nie powinien wprowadzać nierównych praw i obowiązków w odniesieniu do współpracy między poszczególnymi krajami a Komisją Europejską w zakresie wymiany informacji w przypadkach, gdy niektóre planowane lub zakończone inwestycje zagraniczne mogą mieć istotny wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny.

3.5. Rozporządzenie nie zobowiązuje państw członkowskich, które otrzymują komentarze od innych państw członkowskich, do ich odpowiedniego uwzględnienia. To samo odnosi się do opinii Komisji na temat państwa członkowskiego, które niekoniecznie było w stanie zastosować się do tej opinii. Te przypadki wymagają bardziej szczegółowego wyjaśnienia. Nie jest jasne, jakich konsekwencji należy się spodziewać (jeśli w ogóle), jeżeli Komisja uzna wyjaśnienie państwa członkowskiego za niewłaściwe.

3.6. W celu przyszłego rozwoju instrumentu monitorowania inwestycji należy w każdym przypadku uwzględnić również inne czynniki mogące mieć wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny: praktyki zakłócające sprawiedliwy handel, zmniejszenie konkurencji, brak przejrzystości inwestycji. Polityka inwestycyjna i handlowa musi być częścią polityki przemysłowej UE.

Bruksela, dnia 19 kwietnia 2018 r.

Luca JAHIER
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
