



Niedostateczne monitorowanie zagranicznych inwestycji w UE

Stefania Kolarz

Przyjęte w UE rozwiązania w zakresie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (tzw. screeningu) pozostają niewystarczające i reaktywne. Choć Komisja Europejska (KE) stara się je uzupełniać i poprawiać w drodze niewiążących wytycznych, od państw członkowskich zależy zwiększenie ambicji w tym względzie, np. szersza wymiana informacji o inwestorach czy rezygnacja z wydawania tzw. złotych wiz, co jednocześnie będzie sprzyjać uszczelnieniu sankcji.

UE jest największym na świecie odbiorcą zagranicznych inwestycji. Choć przyczyniają się one do jej wzrostu gospodarczego, mogą też stanowić źródło dochodów i umożliwiać dostęp do technologii państwom lub powiązanim z nimi inwestorom, [których interesy są sprzeczne z unijnymi](#), np. [wspierającym rosyjską agresję na Ukrainę](#) lub objętym sankcjami. Według danych KE osoby i spółki z Rosji, szóstego największego inwestora w UE w 2020 r., kontrolowały ok. 17 tys. unijnych przedsiębiorstw, a w kolejnych 21 tys. posiadały pakiety mniejszościowe. Zyski z nich mogą osłabiać skutki nakładanych na Rosję sankcji gospodarczych. Inwestycje mogą też zmniejszać konkurencyjność rynku UE np. wobec Chin (ósmego inwestora w 2020 r.), ułatwiając dostęp do technologii i know-how unijnych firm. Potencjalnie ułatwiają także dostęp zagranicznych podmiotów do infrastruktury krytycznej państw członkowskich (m.in. transportu, energii), co niesie za sobą zagrożenie dla bezpieczeństwa UE.

Regulacja screeningu. W 2019 r., mając na względzie [wzrost inwestycji m.in. z Chin](#) i Rosji, UE przyjęła rozporządzenie ustanawiające ramy monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ) w Unii, którego przebieg pozostawiła państwom członkowskim. Zasadniczo obowiązkiem członków UE jest informowanie się wzajemnie i Komisji o BIZ, które mogą mieć wpływ na bezpieczeństwo i porządek publiczny, oraz przekazywanie dodatkowych informacji i zastrzeżeń. Za szczególnie narażone sektory UE uznała zbrojeniowy, energetyczny i produktów podwójnego zastosowania. Przy

notyfikacji państwa mają zwracać uwagę m.in. na kontrolowanie inwestora przez państwo trzecie, ryzyko zaangażowania w nielegalną lub przestępczą działalność, wpływ na krytyczną infrastrukturę, technologie lub media. Ostateczną zgodę na transakcję UE pozostawiła państwu, na którego terytorium jest przeprowadzana, a które powinno jednak „należycie uwzględnić” stanowiska pozostałych państw i KE. W przypadku inwestycji, które mogą mieć wpływ na projekty lub programy leżące w interesie Unii, państwo „w jak największym stopniu uwzględni” opinię KE i przedstawia jej wyjaśnienie, jeżeli nie podejmie zalecanego przez nią działania.

W kwietniu ub.r., by uszczelnić sankcje wprowadzone w odpowiedzi na rosyjską agresję na Ukrainę, KE wydała dodatkowe wytyczne dotyczące BIZ z Rosji i Białorusi. M.in. uczuliła państwa na obchodzenie rozporządzenia z wykorzystaniem tzw. przedsiębiorstw fasadowych – zarejestrowanych w UE jedynie w celu dokonania lub pośredniczenia w inwestycji na rzecz podmiotów rosyjskich. Zaleciła też rozszerzenie kontroli m.in. o transakcje już zrealizowane i inwestycje portfelowe (tj. nieprowadzące do przejęcia kontroli nad spółką, a jedynie do czerpania z niej zysków). Ponieważ uszczelnienie systemu sankcji i likwidowania zagranicznych wpływów w UE nie jest możliwe bez współpracy z sektorem prywatnym, KE wezwała przedsiębiorstwa do przeprowadzenia procesu *due diligence* (m.in. szczegółowej analizy sytuacji finansowej i prawnej) w stosunku do partnerów biznesowych z Rosji i Białorusi.

Na skuteczność monitorowania zagranicznych inwestycji w UE mają też wpływ przepisy regulujące inne dziedziny, np. zwalczanie finansowania terroryzmu i przeciwdziałanie praniu brudnych pieniędzy. Na ich podstawie banki weryfikują strukturę własnościową spółki przed i po założeniu jej konta. W grudniu 2022 r. UE przyjęła ponadto rozporządzenie w sprawie subsydiów zagranicznych zakłócających rynek wewnętrzny, które zaczną być stosowane od lipca br. Dotyczy ono finansowania przez państwa trzecie przedsiębiorstw działających na unijnym rynku. Na jego podstawie UE zyska szerokie uprawnienia kontrolne, ale jego skuteczność zależy od przyjęcia przepisów wykonawczych, które KE dopiero opracowuje.

Luki w działaniach UE. Unijna regulacja, chociaż nie tworzy takiego wymogu, zachęciła niektóre państwa, m.in. Polskę, Słowację i Holandię, do wprowadzenia mechanizmu screeningu BIZ. Obecnie zaledwie 18 członków UE posiada takie narzędzie. Procedury krajowe różnią się, np. Francja, Hiszpania i Niemcy opracowały dodatkowe mechanizmy kontroli BIZ związanych z wprowadzaniem technologii 5G. Również interpretacja kryteriów notyfikacji przez państwa pozostaje niejednolita – niektóre informują o wszystkich BIZ, inne bardziej selektywnie (m.in. Niemcy, Finlandia, Włochy). Różna jest też ich ocena ryzyka, np. Chorwacja w 2021 r. pod wpływem KE i USA uchyliła zgodę na zarządzanie portem w Rijece przez chińskiego inwestora, podczas gdy w 2022 r. Niemcy zaakceptowały zakup udziałów w porcie w Hamburgu przez chińskie Cosco. Włoskiego producenta dronów Alpi Aviation przejęła z kolei firma fasadowa związana z chińskimi przedsiębiorstwami państwowymi, co ustalono już po przeprowadzeniu transakcji.

Rozporządzenie obejmuje tylko BIZ i zasadniczo nie odnosi się do problematyki [złotych paszportów \(ZP\) i wiz \(ZW\) – nabywania obywatelstwa lub praw pobytowych w zamian za inwestycje](#), co w praktyce ułatwia zagranicznym inwestorom szerszy dostęp do unijnego rynku. Choć KE udało się przekonać Bułgarię (kwiecień 2022 r.) i Cypr (2021 r.) do rezygnacji z ZP, nadal oferują je Malta (29 września ub.r. KE wszczęła przeciw niej postępowanie) i Austria. Prawdopodobnie najwięcej ZP i ZW wykupili do tej pory Chińczycy, ale państwa przeważnie nie ujawniają informacji na ten temat. KE zakłada, że wśród beneficjentów ZP znajdują się również osoby objęte sankcjami, w związku z czym nawołuje państwa do uchylenia decyzji o przyznaniu im tych korzyści. Cofnięcie już wydanych paszportów jest jednak problematyczne prawnie. Łotwa w 2022 r. umożliwiła np. pozbawianie obywatelstwa osób, które popierają naruszanie integralności terytorialnej i suwerenności demokratycznych państw, ale pod warunkiem, że nie staną się przez to bezpaństwowcami. Na tej podstawie planuje odebrać

paszport Piotrowi Awenowi – objętemu sankcjami oligarsze, byłemu prezesowi rosyjskiego Alfa Banku i generalnemu dyrektorowi finansowemu funduszu inwestycyjnego Fin Pa. KE zaleca też wnikliwą weryfikację wniosków o ZW i zawieszenie programów dla Rosjan i Białorusinów, ale pomija inwestorów z innych państw, które mogłyby uderzać w interesy UE.

Dodatковым elementem faktycznie osłabiającym screening zagranicznych inwestycji może stać się decyzja Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE) z 22 listopada ub.r. w sprawie tzw. dyrektywy o przeciwdziałaniu praniu brudnych pieniędzy. TSUE orzekł o nieważności przepisu nakazującego państwom publiczne udostępnianie informacji o beneficjentach rzeczywistych – osobach faktycznie stojących za firmami zarejestrowanymi na ich terytoriach. Choć dopuścił możliwość ujawniania tych danych dziennikarzom, nowe zasady dostępu do informacji pozostają niedookreślone. W praktyce może to utrudnić kontrolowanie szkodliwych inwestycji – do tej pory wiele z nich było bowiem ujawnianych przez śledztwa dziennikarskie i organizacje pozarządowe.

Perspektywy i wnioski. Pełnoskalowa agresja Rosji na Ukrainę i konieczność uszczelnienia systemu sankcyjnego ożywiły dyskusję na temat zagrożeń związanych z napływem zagranicznego kapitału do UE. Dotychczasowe działania Unii w tym zakresie pozostają jednak reaktywne i w związku z tym niewystarczające. Przykładowo, rozporządzenie o screeningu BIZ jest stosowane od października 2020 r., choć największy napływ chińskich inwestycji nastąpił w 2016 r. W przypadku ZP Komisja zaleca z kolei uchylenie już wydanych decyzji o przyznaniu ich Rosjanom, co jest problematyczne z punktu widzenia proceduralnego i gwarancji poszanowania praw człowieka. Skuteczność ochrony dodatkowo osłabia oparcie regulacji na dobrej woli państw UE. Ich niejednolite podejście próbuje uzupełnić KE, wydając niewiążące wytyczne, a także TSUE w orzecznictwie, ale decyzje obu instytucji nie zawsze podążają w tym samym kierunku. Wszystkie te czynniki przekładają się na istotne luki w systemie screeningu zagranicznych inwestycji w UE, które mogą działać na szkodę rynku wewnętrznego i skuteczności działań Unii. Szansą na poprawę regulacji jest prowadzona obecnie ocena jej stosowania, którą KE ma przedstawić w październiku br., uzupełniając ją o propozycje zmian (np. zobowiązanie państw do wprowadzenia mechanizmów screeningu i uszczegółowienie kryteriów zgłaszania BIZ). Przyjmowanie wspólnych rozwiązań leży w interesie Polski, która od początku rosyjskiej agresji na Ukrainę zabiega o ograniczanie rosyjskich wpływów w UE. Może w tym zakresie współpracować z państwami bałtyckimi, które mają praktykę w ujawnianiu napływu szkodliwego kapitału do UE.