

Брюксел, 13.9.2017 г.
COM(2017) 494 final

**СЪОБЩЕНИЕ НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ,
ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪВЕТ, СЪВЕТА, ЕВРОПЕЙСКИЯ ИКОНОМИЧЕСКИ И
СОЦИАЛЕН КОМИТЕТ И КОМИТЕТА НА РЕГИОНИТЕ**

**Създаване на благоприятни условия за преките чуждестранни инвестиции при
осигуряване на защита на основните интереси**

1. Въведение

На 10 май 2017 г. Европейската комисия публикува документ за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията¹, с което откри дискусия за това как да моделираме глобализацията така, че тя да бъде от полза за всички. В документа се подчертава твърдият ангажимент на Европейския съюз (ЕС) да изгради отворен, устойчив, справедлив и основан на правила световен търговски ред посредством международно сътрудничество. При все това ЕС не би се поколебал да предприеме действия в защита на своите граждани и промишленост, когато чужди държави или дружества използват нелоялни практики или пораждат опасения за сигурността и общественения ред.

Тези принципи се прилагат напълно за преките чуждестранни инвестиции от трети държави, които са част от общата търговска политика на ЕС. Преките чуждестранни инвестиции са важен източник на растеж, работни места и иновации. Те носят значителни ползи както за ЕС, така и за останалата част от света. Ето защо ЕС желае да поддържа отворена инвестиционна среда. В същото време в документа за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията се подчертава нарастващата загриженост по отношение на стратегическите придобивания от страна на чуждестранни инвеститори, особено държавни предприятия, на европейски дружества с жизненоважни технологии. Тази загриженост поставя под въпрос способността на действащата регулаторна рамка за справяне с това предизвикателство.

Европейският съвет приветства инициативата на Комисията за извличане на ползите от глобализацията, и по-специално за анализ на инвестициите от трети държави в стратегически сектори². От своя страна Европейският парламент призова Комисията, заедно с държавите членки, да „проучва преките чуждестранни инвестиции в ЕС от трети държави в стратегически отрасли, инфраструктурата и основните технологии на бъдещето или други активи, които са важни с оглед на сигурността и защитата на достъпа до тях“³.

С цел да се ограничи потенциалното въздействие на трансграничните поглъщания върху сигурността и обществения ред почти половината от държавите — членки на ЕС, понастоящем използват механизми за скрининг на преките чуждестранни инвестиции и си запазват правото да ограничават инвестициите, които представляват заплаха за техните основни интереси. При все това, въпреки ясното европейско измерение на преките чуждестранни инвестиции, няма нито системно сътрудничество между държавите членки, нито общоевропейски подход към тези въпроси.

¹ COM(2017) 240 от 10 май 2017 г. — „Документ за размисъл относно извличането на ползите от глобализацията“.

² Закljučения на Европейския съвет от юни 2017 г.

³ Резолюция на Европейския парламент от 5 юли 2017 г. относно създаването на амбициозна промишлена стратегия на ЕС като стратегически приоритет за растеж, заетост и иновации в Европа. Освен това понастоящем в Комисията по международна търговия на Европейския парламент е в процес на обсъждане предложение за акт на Съюза относно скрининга на чуждестранните инвестиции в стратегически сектори (Европейски парламент 2014—2019 г., В [8-0000/2017] от 20.3.2017 г.)

Ето защо с настоящото съобщение се предлагат по-нататъшни конкретни мерки за скрининг на някои преки чуждестранни инвестиции в ЕС, който да се извършва от държавите членки и, когато е уместно, от Комисията⁴. То придружава предложение за регламент за създаване на рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции от трети държави на основания, свързани със сигурността и общественения ред в ЕС, заедно с механизъм за сътрудничество между държавите членки и рамка за скрининг на равнището на ЕС.

2. ЕС е отворен за чуждестранни инвестиции...

ЕС има един от най-отворените инвестиционни режими в света⁵. Отвореността за чуждестранни инвестиции е залегнала в Договорите за ЕС⁶. ЕС е водещият световен източник и местоназначение за преки чуждестранни инвестиции. В края на 2015 г. размерът на преките чуждестранни инвестиции в ЕС надхвърли 5,7 трилиона евро, като към същата дата те са възлизали на 5,1 трилиона евро в САЩ и 1,1 трилиона евро в Китай. В същото време инвеститорите от ЕС са притежавали 6,9 трилиона евро в преки чуждестранни инвестиции в трети държави⁷.

Потоците от преки чуждестранни инвестиции в ЕС отново нараснаха след спада, наблюдаван по време на финансовата криза и след това, по-специално в периода 2008—2010 г. През 2015 г. преките чуждестранни инвестиции в ЕС достигнаха почти 470 милиарда евро, надхвърляйки най-високата стойност отпреди кризата, регистрирана през 2007 г.⁸ Това нарастване е подкрепено от увеличение на броя и размерите на международните трансгранични сливания и придобивания, които продължават да представляват по-голямата част от притока на преки чуждестранни инвестиции.

В същото време се появяват нови инвестиционни тенденции, **като някои страни с бързо развиващи се икономики играят все по-важна роля като източник на преки чуждестранни инвестиции**. САЩ продължава да е най-големият чуждестранен инвеститор в ЕС, но неговият дял в преките чуждестранни инвестиции в ЕС спадна от 51,3 процента през 1995 г. на 41,4 процента през 2015 г. През същия период намаля и дялът на Япония — от 7,7 процента на по-малко от 3 процента. Същевременно дяловете на Бразилия и Китай се увеличиха значително съответно от 0,2 и 0,3 процента през 1995 г. до 2,2 и 2 процента през 2015 г.⁹, което прави тези две страни петия и шестия по големина чуждестранен инвеститор в ЕС (вж. графиките по-долу).

Графика 1: Състав на входящите и изходящите преки чуждестранни инвестиции за ЕС по международни партньори в края на 2015 г.

⁴ Настоящото съобщение се отнася само до преките чуждестранни инвестиции от държави извън ЕС и не обхваща портфейлните инвестиции.

⁵ Вж. например индекса на ОИСР за регулаторните ограничения на ПЧИ:

<http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>

⁶ Членове 63 и 206 ДФЕС.

⁷ Евростат

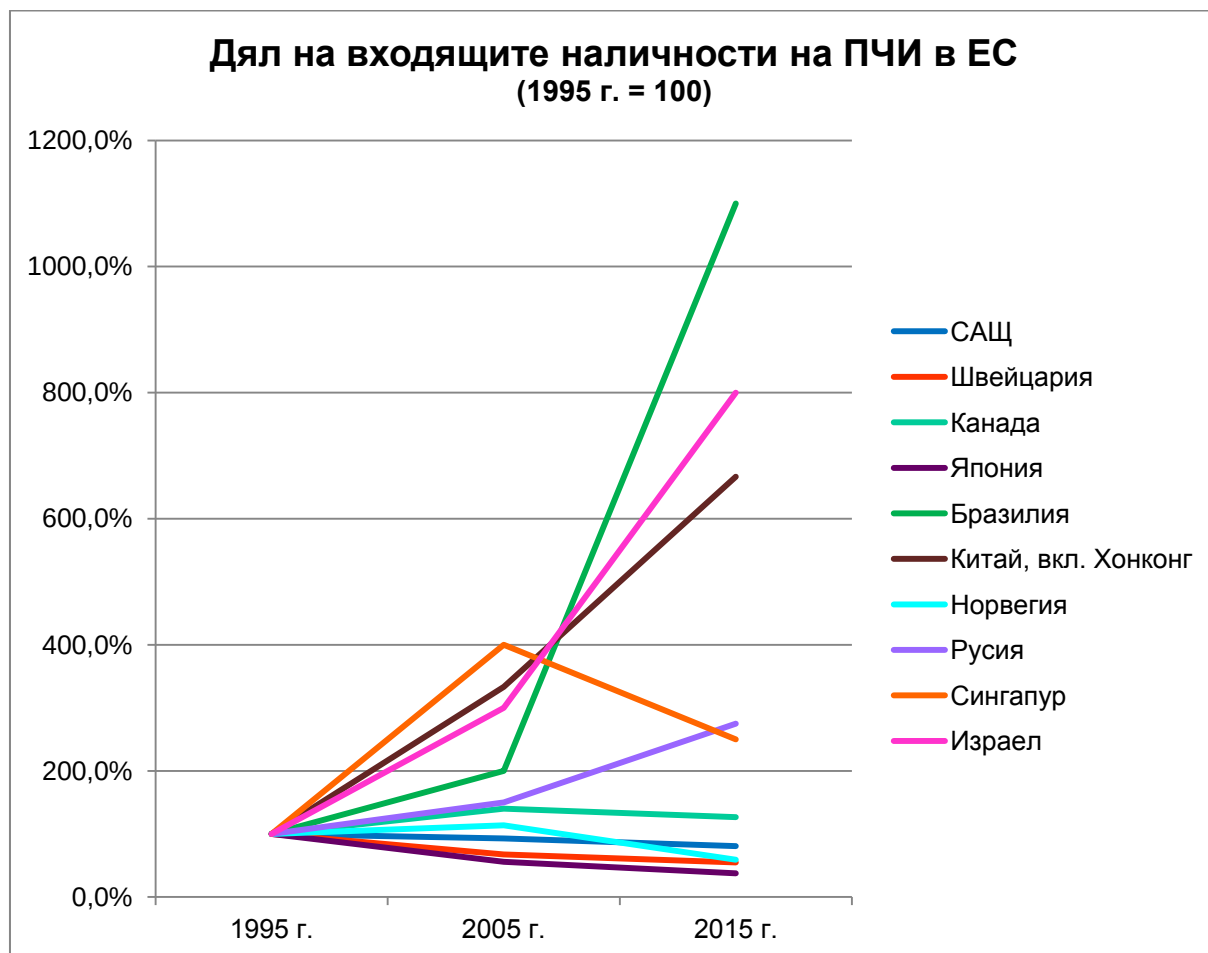
⁸ Евростат

⁹ Евростат



Източник: Евростат

Графика 2: Еволюция на дяловете на десетте най-големи инвеститори в преките чуждестранни инвестиции в ЕС¹⁰



Източник: Евростат

¹⁰ Данните не включват инвестиции чрез предприятия със специално предназначение.

ЕС приветства чуждите инвестиции поради значителните ползи, които те носят за икономиката и обществото като цяло. Преките чуждестранни инвестиции са източник на растеж и работни места. Те свързват дружествата от ЕС със световните вериги за създаване на стойност, които са двигател на съвременната икономика. Те стимулират производителността и правят предприятията ни по-конкурентоспособни, като подобряват разпределението на ресурсите, внасят капитали, технологии и знания, увеличават конкуренцията, стимулират иновациите и откриват нови пазари за износа на ЕС. Освен това те подкрепят целите на Плана за инвестиции за Европа и тези на други проекти и програми на ЕС. Изходящите преки чуждестранни инвестиции генерират печалби, сравними с тези от входящите потоци, включително за изпълнението на Програмата за устойчиво развитие до 2030 г. Поради всички тези причини ЕС ще продължи да подкрепя либерализацията и защитата на инвестициите в световен мащаб.

Въпреки че едва 0,4 процента от дружествата от ЕС са контролирани от инвеститори извън ЕС, тези дружества са средно много по-големи от дружествата, притежавани от инвеститори от ЕС. В резултат на това те представляват около 13 процента от общия оборот, 11 процента от добавената стойност и 6 процента от общата заетост в ЕС¹¹.

3. ... но тъй като моделите на чуждестранните инвестиции се променят, трябва да бъдат гарантирани сигурността и общественият ред

Отвореността на ЕС за чуждестранните инвестиции няма да се промени. Тя обаче трябва да бъде съпътствана от енергични и целесъобразни политики, които на първо място да отворят пазарите в трети държави за предприятията от ЕС, като гарантират еднакви правила за всички участници и защитават инвестициите от ЕС в трети държави, а от друга страна — да пазят активите в ЕС от поглъщания, които биха могли да бъдат в ущърб на основните интереси на ЕС или на неговите държави членки.

Чуждестранните инвеститори се съсредоточават все по-често върху търсенето на нови пазари и стратегически активи, **като държавните предприятия играят все по-голяма роля в световната икономика**¹². В някои икономики държавните предприятия осъществяват значителен дял от изходящите преки чуждестранни инвестиции, като в определени случаи те са част от обявена стратегия на самото правителство¹³. Освен пряко притежаваните от държавата предприятия има и ситуации, в които определени предприятия са повлияни пряко или косвено от държавата чрез различни средства, или в които държавата улеснява чуждестранните поглъщания от национални дружества, по-специално чрез улесняване на достъпа им до финансиране под пазарните лихвени проценти.

В този контекст съществува риск в отделни случаи **чуждестранните инвеститори да търсят начини за придобиване на контрол или влияние върху европейски предприятия, чиито дейности имат отражение върху технологиите от първостепенно значение, инфраструктурата, суровините или чувствителната информация.** Този риск възниква най-вече, но не само, когато чуждестранните инвеститори са притежавани или контролирани от дадена държава, включително чрез

¹¹ Евростат

¹² UNCTAD, „World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy“ („Доклад за инвестициите по света за 2017 г: инвестициите и цифровата икономика“).

¹³ Пак там.

финансиране или други средства за управление. Подобни придобивания могат да позволят на въпросните държави да използват тези активи в ущърб не само на технологичното превъзходство на ЕС, но също на неговата сигурност и обществен ред.

В отговор на опасения от такъв характер **няколко от основните международни партньори на ЕС са въвели и използват механизми за скрининг на преките чуждестранни инвестиции.** Сред тях са Австралия, Индия, Канада, Китай, САЩ и Япония.

Примери за скрининг на преки чуждестранни инвестиции

САЩ

От 1975 г. насам Комисията за чуждестранни инвестиции в САЩ (CFIUS) следи и извършва скрининг на сделките, които биха могли да предоставят контрол върху дадено предприятие в САЩ на чуждестранно лице, за да се установят последиците от такива сделки за националната сигурност. Като междуправителствена служба CFIUS има правомощието да прави официален преглед на преките чуждестранни инвестиции, а същевременно със Закона за чуждестранните инвестиции и националната сигурност от 2007 г. (Foreign Investment and National Security Act) се налага също засилен контрол на чуждестранните държавно контролирани сделки. Между 2009 г. и 2014 г. CFIUS е получил 627 уведомления за предложени придобивания на дружества от САЩ от страна на чуждестранни фирми и разследва официално около 40 % от тях: от тези 244 разследвани операции 47 (или около 7 % от сделките, предмет на скрининг) са анулирани от участващите дружества по време на периода на разследването, а една е отменена с президентски указ след разследването на CFIUS.

Източник: www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx

Австралия

Съгласно Закона за чуждестранните придобивания и поглъщания от 1975 г. (Foreign Acquisitions and Take-Over Act) за някои предложения за чуждестранни инвестиции трябва да бъде изпратено уведомление и те трябва да получат одобрение (известие за липса на възражения), преди да бъдат осъществени. Скринингът, извършван от ковчежника (министъра, отговарящ за държавните разходи) в консултация със Съвета за контрол на чуждестранните инвестиции, се основава на тест за националния интерес. В този контекст определените като чувствителни сектори включват медиите, далекосъобщенията, транспорта, свързаните с отбраната отрасли, извличането на уран и плутоний, както и атомните съоръжения. Изисквания за уведомяване са различни в зависимост от, inter alia, сектора, вида и стойността на придобиването, споразуменията за свободна търговия и това дали инвеститорът е частен или държавен.

Източник: firb.gov.au

4. Търговската и инвестиционната политика на ЕС като двигател за отворен и справедлив инвестиционен ред

Много държави все още поставят значителни пречки пред чуждестранните инвестиции и не предлагат сходни инвестиционни условия за субектите от ЕС. Въпреки че бе

постигнат напредък в либерализирането на инвестициите, в последно време броят на новите ограничителни мерки нарасна отново¹⁴.

Установяването на еднакви условия на конкуренция с трети държави, що се отнася до условията за инвестиране, е от първостепенно значение. **Търговската и инвестиционна политика на ЕС¹⁵ е най-подходящият инструмент, за да се гарантира, че третите държави осигуряват равностойна с тази на ЕС степен на отвореност за чуждестранни инвестиции, и за да се насърчават еднакви условия на конкуренция за субектите от ЕС.**

ЕС работи с широк кръг партньори за постигането на **двустранни или регионални споразумения, включващи задължителни правила и ангажменти по отношение на чуждестранните инвестиции**, по-специално на преките чуждестранни инвестиции¹⁶. В частност тези споразумения гарантират, че инвеститорите от ЕС могат да се възползват от по-ясна правна уредба и по-добър достъп до чуждестранните пазари. Освен това Комисията се стреми към разпоредби за защита на интелектуалната собственост, за увеличаване на прозрачността и ограничаване на субсидирането, което в особена степен изкривява търговията, както и за дисциплиниране на поведението на държавните предприятия. Основните постижения в осигуряването на по-отворена, справедлива и основана на правила търговска и инвестиционна среда са изтъкнати в Съобщението на Комисията „Съвременна търговска политика за извличане на ползите от глобализацията“ и Доклада относно изпълнението на търговската стратегия на ЕС „Търговията — за всички“, които бяха приети успоредно с настоящото съобщение.

В този контекст също така ЕС отдава първостепенно значение **на многостранното сътрудничество и изготвяне на правила**. В Общото споразумение по търговията с услуги (ГАТС) на Световната търговска организация се съдържат подробни правила относно установяването на чуждестранните доставчици на услуги, които уреждат достъпа до пазара, както и ангажиментите за недискриминация, а по силата на Кодекса за либерализация на движенията на капитали на Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) съществуват правила за либерализацията на движенията на капитали.

Важно е да се отбележи, че тези международни споразумения за търговия и инвестиции, сключени от ЕС и неговите държави членки, предвиждат **изключения от задълженията за национално третиране и достъп до пазара, които позволяват на подписалите страни да вземат мерки за защита на своите интереси в областта на сигурността или обществения ред**, при условие че тези мерки не представляват произволна или неоправдана дискриминация или прикрито ограничение на търговията.

¹⁴ COM(2017) 338 final — „ДОКЛАД НА КОМИСИЯТА ДО ЕВРОПЕЙСКИЯ ПАРЛАМЕНТ И СЪВЕТА относно пречките пред търговията и инвестициите за периода 1 януари — 31 декември 2016 г.“

¹⁵ Съобщение COM(2015)497 от 14 октомври 2015 г. — „Търговията — за всички. Към една по-отговорна търговска и инвестиционна политика“.

¹⁶ Обсъжданията по споразуменията за свободна търговия с Австралия, Виетнам, Индия, Индонезия, Канада, Мароко, Мексико, Меркосур, Нова Зеландия, Сингапур, Турция, Филипините, Чили и Япония са на различни етапи. ЕС води също преговори за самостоятелни инвестиционни споразумения с Китай и Мианмар.

През 2016 г. Г-20 прие Ръководните принципи за глобална инвестиционна политика¹⁷, в които се призовава за установяването на отворени, недискриминационни, прозрачни и предсказуеми условия за инвестиране. През 2017 г. членовете на Г-20 отново подчертаха важността на взаимните рамки за търговия и инвестиции и своя ангажимент да работят за постигането на еднакви условия за конкуренция.

ЕС ще продължи да полага усилия на двустранно и многостранно равнище, за да се гарантира, че третите държави осигуряват равностойна с тази на ЕС степен на отвореност за чуждестранни инвестиции и поддържат еднакви условия на конкуренция за субектите от ЕС. Освен това ЕС подкрепя дискусиите в Световната търговска организация относно улесняването на инвестициите.

5. Скрининг на преките чуждестранни инвестиции

5.1. Съществуващи механизми за скрининг в държавите — членки на ЕС

Почти половината от държавите — членки на ЕС, разполагат с механизми за скрининг на преките чуждестранни инвестиции. Това са Австрия, Германия, Дания, Испания, Италия, Латвия, Литва, Полша, Португалия, Обединеното кралство, Финландия и Франция.

Държавите членки следват различни подходи по отношение на точния обхват и организацията на процедурите за скрининг.

Що се отнася до обхвата им, повечето съществуващи механизми за скрининг се прилагат както за инвестиции от ЕС, така и за тези, идващи от държави извън ЕС, докато някои се отнасят единствено до инвестиции от трети държави, но могат да включват разпоредби за недопускане на заобикалянето на изискванията с цел предотвратяване на злоупотреби. В някои случаи механизмите за скрининг обхващат инвестициите в конкретни сектори, считани от стратегическо значение (например енергетиката, далекосъобщенията, транспорта), докато при други няма ограничаване до конкретни сектори. Инвестициите, попадащи в обхвата на механизмите за скрининг, обикновено се определят чрез качествени критерии (напр. придобиване на контрол върху целевото дружество) и/или количествени прагове (т.е. процент от дяловете или правата на глас). По отношение на основанията за скрининг някои механизми за скрининг са ограничени до защитата на основни интереси на националната сигурност, особено производството на оръжия, муниции, военно оборудване, военни материали и т.н. или търговията с тях. Повечето обаче не са ограничени само до сектора на отбраната и са свързани главно със защитата на обществената сигурност или общественения ред.

Що се отнася до това как са организирани процедурите за скрининг, два са основните видове механизми: тези, при които се изисква от инвеститорите да уведомяват за попадаща в обхвата на механизма инвестиция, преди тя да бъде направена, и при които се предвижда система за предварително разрешение, и тези, при които се предвижда последващ контрол на инвестициите, които вече са направени, с възможност за

¹⁷ Приложение III към Изявлението от срещата на министрите на търговията на държавите от Г-20, 9—10 юли 2016 г., Шанхай

инвеститорите да представят на доброволни начала инвестицията с цел скрининг, преди тя да бъде финализирана.

Националните механизми за скрининг представляват ограничение на свободното движение на капитали и на свободата на установяване, по-специално по отношение на инвестициите в рамките на ЕС¹⁸. При все това Договорът позволява на държавите членки да приемат мерки, които ограничават тези свободи, при условие че те не са дискриминационни въз основа на националността и могат да бъдат оправдани по-конкретно от съображения за обществената сигурност или обществения ред или от други императивни съображения от общ интерес, както са определени от Съда на Европейския съюз, и ако са в съответствие с принципите на пропорционалност и правна сигурност.

5.2. Релевантни съществуващи политики и инструменти на равнище ЕС

Редица политики на ЕС допринасят за гарантиране на ползите от чуждестранните инвестиции, като в същото време ограничават свързаните с тях рискове.

На първо място, основно задължение на **всички чуждестранни инвеститори в ЕС е да спазват приложимото законодателство на ЕС и националните закони**. Това включва **правилата на ЕС за конкуренцията**, с които се урежда контролът върху сливанията и придобиванията. Когато дадена предложена инвестиция, независимо от своя източник или произход, попада в обхвата на Регламента на ЕС за сливанията¹⁹, тя не може да бъде осъществена, без да бъде предварително разгледана и одобрена от Европейската комисия. Целта на тази процедура е да се предотвратят концентрациите, които биха попречили в значителна степен на ефективната конкуренция в рамките на вътрешния пазар. Оценката на съвместимостта на концентрация, за която е постъпило уведомление, извършена съгласно Регламента на ЕС за сливанията, се съсредоточава единствено върху конкуренцията и не взема предвид сигурността или обществения ред.

Други релевантни правила са заложи в **законодателството на ЕС в областта на сигурността на критичната инфраструктура и основните услуги**. В някои случаи предмет на тези правила са последиците от чуждестранната собственост. Могат да се посочат следните примери:

- **На европейско равнище като имащи жизненоважно значение са определени редица активи:** „Галилео“, „Коперник“, Евроконтрол, европейските електро- и газопреносни мрежи²⁰. Трябва да се отдели специално внимание на сигурността, целостта и собствеността на тези инфраструктури, както и на необходимостта да се гарантира непрекъснатата им работа. В допълнение към това със законодателството на ЕС в областта на киберсигурността²¹ се установява списък

¹⁸ Членове 63 и 49 ДФЕС.

¹⁹ Регламент (ЕО) № 139/2004 на Съвета от 20 януари 2004 г. относно контрола върху концентрациите между предприятия, (ОВ L 24, 29.1.2004 г., стр. 1).

²⁰ Работен документ на службите на Комисията (2013)318.

²¹ Директива (ЕС) 2016/1148 на Европейския парламент и на Съвета от 6 юли 2016 г. относно мерки за високо общо ниво на сигурност на мрежите и информационните системи в Съюза.

от сектори, които предоставят основни услуги и в които операторите трябва да бъдат защитени от кибернетични атаки²².

- Някои елементи на законодателството на ЕС **разглеждат пряко последиците от чуждестранната собственост**. Вече съществува законодателство относно чуждестранния контрол над някои европейски активи в много специфични случаи, по-конкретно когато ЕС определя критерии за одобряване на операторите въз основа на, *inter alia*, националността на собствеността. Така например, даден въздушен превозвач не може да бъде лицензиран в ЕС, ако 50 процента или повече от неговите акции са собственост на лица, които не са установени в ЕС, освен ако не съществува споразумение с държавата му на произход²³. По подобен начин, в съответствие с правилата на ЕС в областта на енергетиката, оператор на електро- или газопреносна мрежа, контролиран от трета държава, не може да извършва дейност на територията на ЕС, освен ако не е доказано в процеса на сертифициране, че той няма да застраши сигурността на доставките на енергия за държавата членка, в която ще упражнява дейността си, или за Съюза²⁴. Друг пример са правилата на ЕС за предоставяне и ползване на разрешения за търсене, проучване и добив на въглеводороди²⁵, с които се предвижда, че държавите членки могат, на основания, свързани с националната сигурност, да откажат да разрешат достъпа и упражняването на тези дейности на всеки субект, който се контролира ефективно от трети държави или от граждани на трети държави.
- В Европейската стратегия за енергийна сигурност²⁶ от 2014 г. Комисията предвижда стартирането на **по-широка дискусия относно контрола на стратегически инфраструктури в енергийния сектор от субекти, установени извън ЕС**, по-специално държавни предприятия, национални банки или държавни инвестиционни фондове от ключови държави доставчици, чиято цел е да навлязат на пазара на ЕС, когато съществува риск те да затруднят диверсификацията на доставките и развитието на мрежата и инфраструктурата на ЕС. Като първа стъпка, Комисията внесе законодателни предложения по отношение на сигурността на доставките на природен газ и електроенергия, които изискват от държавите членки да направят оценка на рисковете, свързани с чуждестранния контрол или собственост на газовите и електроенергийните инфраструктури, както и да приемат мерките, които считат за необходими и които ще са предмет на преглед от страна на Комисията и/или на група от експерти²⁷.

²² Тези сектори са енергетиката, транспорта, банковото дело и финансовите пазари, инфраструктурата, здравеопазването, снабдяването с питейна вода, цифровата инфраструктура и доставчиците на цифрови услуги.

²³ Регламент (ЕО) № 1008/2008 относно общите правила за извършване на въздухоплавателни услуги в Общността.

²⁴ Директива 2009/73 относно общите правила за вътрешния пазар на природен газ и Директива 2009/72 относно общите правила за вътрешния пазар на електроенергия.

²⁵ Директива 94/22/ЕО от 30 май 1994 г. относно условията за предоставяне и ползване на разрешения за проучване, изследване и производство на въглеводороди.

²⁶ COM(2014) 330

²⁷ Новият регламент за отмяна на Регламент (ЕС) № 994/2010 е понастоящем в процес на приемане и се очаква да влезе в сила през есента на 2017 г. За електроенергията — (COM (2016)862) — Предложение за

При все това, въпреки тези секторни инициативи, към днешна дата не съществува всеобхватна правна уредба на равнището на ЕС, която да разглежда рисковете за сигурността и обществения ред, които биха могли да представляват някои чуждестранни преки инвестиции от трети държави.

6. Към европейска рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции на основания, свързани със сигурността или обществения ред

6.1. Основания за действие

Комисията напълно признава нуждата да се запази необходимата гъвкавост за държавите членки да осъществяват скрининг на преките чуждестранни инвестиции, като се имат предвид техните индивидуални легитимни интереси, различните ситуации и национални обстоятелства. В същото време, тъй като европейското измерение на преките чуждестранни инвестиции е очевидно, те попадат в обхвата на общата търговска политика на ЕС²⁸. В рамките на вътрешния пазар дружествата от ЕС се възползват във все по-голяма степен от свободата на установяване и на предоставяне на услуги, както и от свободното движение на стоки и капитали, разгръщайки своите дейности и вериги на доставки в няколко държави членки, вместо само в една. Инвеститорите от трети държави също искат да се възползват от предимствата на вътрешния пазар, като инвестират в дружества от ЕС, които им предоставят значителни икономии от мащаба и достъп до вътрешния пазар. Същевременно преките чуждестранни инвестиции в една държава членка може да имат последици за сигурността или обществения ред в друга държава членка или в ЕС като цяло. Подобно трансгранично въздействие невинаги може да бъде напълно анализирано и оценено в рамките на националните механизми. Освен това е необходима уредба, която защитава активите със значително европейско измерение предвид на връзките им с програми или проекти от интерес за Съюза, като например европейската глобална навигационна спътникова система („Галилео“).

Комисията счита, че **по-тясното сътрудничество и по-добрата координация между държавите членки са от съществено значение**, за да може да се реагира на променящата се инвестиционна обстановка и да се засилят синергиите между съответните правомощия на ЕС и държавите членки. **Поради това Комисията предлага да се предприемат допълнителни мерки по отношение на тези инвестиции от трети държави, които могат да породят загриженост за сигурността и обществения ред.**

В този контекст **конкретните цели**, които трябва да бъдат постигнати, са следните:

- осигуряване на съгласувана рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС на основания, свързани със сигурността или обществения ред, без да се засягат националните прерогативи на държавите членки;
- улесняване на тясното и системно сътрудничество между държавите членки и между държавите членки и Комисията по отношение на скрининга на някои

регламент на Европейския парламент и на Съвета за готовност за справяне с рискове в електроенергийния сектор и за отмяна на Директива 2005/89/ЕО.

²⁸ Член 207 ДФЕС.

преки чуждестранни инвестиции, когато те пораждат опасения за сигурността или обществения ред, включително засилен обмен на информация;

- повишаване на прозрачността на преките чуждестранни инвестиции, които биха могли да имат последици за сигурността или обществения ред;
- ефективни действия в отговор на преките чуждестранни инвестиции, пораждащи опасения за сигурността или обществения ред по отношение на проекти или програми, представляващи интерес за Съюза;
- предотвратяване на заобикалянето на националните механизми за скрининг на преките чуждестранни инвестиции.

Тези действия ще бъдат предприети при пълно спазване на задълженията, произтичащи от Договорите на ЕС и международните споразумения и споразуменията, по които ЕС и държавите членки са страни. В това отношение, когато ЕС или държавите членки са поели международни ангажименти, свързани с инвестициите, полето за действие е вече ограничено от съответните изключения за сигурността и обществения ред.

Освен това Комисията предлага мерки, които са пропорционални и прозрачни, като същевременно се свежда до минимум административната тежест за правителствата и инвеститорите. Предложението също така осигурява основан на правила, предвидим и недискриминационен режим за инвестиции за различните трети държави в съответствие с принципите, установени в съответната съдебна практика на Съда на Европейския съюз²⁹.

6.2. Предложени мерки

а. Предложение за регламент

Успоредно с настоящото съобщение и с оглед на гореизложеното, Комисията, като действа въз основа на член 207 от ДФЕС, внася **предложение за регламент за създаване на рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС.**

С предложението се създава **рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС на основания, свързани със сигурността или обществения ред**, като същевременно се предоставя неизчерпателен списък на факторите, които могат да бъдат взети под внимание при определяне на това дали дадена пряка чуждестранна инвестиция би могла да има последици за сигурността или обществения ред. С него се установяват основните елементи на процедурната рамка за скрининг на такива преки чуждестранни инвестиции от страна на държавите членки, включително задълженията за прозрачност и задължението за осигуряване на адекватни възможности за правна защита по отношение на решения, приети в рамките на тези механизми за скрининг. Същевременно предложението запазва необходимата гъвкавост за държавите членки при скрининга на преките чуждестранни инвестиции, като им позволява да се адаптират към променящите се обстоятелства и конкретния национален контекст.

С проекта за регламент се създава също така механизъм за сътрудничество между държавите членки, по-специално в случаите, когато преките чуждестранни инвестиции

²⁹ По-специално дело C-483/99, Комисията срещу Франция, Дело C-463/00, Комисията срещу Испания, дело C-326/07, Комисията срещу Италия, дело C-212/09, Комисията срещу Португалия и Дело C-244/11 Комисията срещу Гърция.

в една или повече държави членки могат да засегнат сигурността или обществения ред в друга държава членка.

И накрая, проектът за регламент предоставя на Комисията начини за извършване на скрининг на основания, свързани със сигурността и обществения ред, на преките чуждестранни инвестиции, които могат да засегнат проекти или програми от интерес за Съюза. В предложението за регламент се определят критерии за идентифициране на такива проекти или програми, примери за които са „Хоризонт 2020“, „Галилео“ и Европейската геостационарна служба за навигационно покритие (EGNOS), „Коперник“, трансевропейската транспортна мрежа (TEN-T), трансевропейската енергийна мрежа (TEN-E) и далекосъобщенията.

6. Допълнителни мерки

Успоредно с приемането на предложението за регламент за създаване на рамка за скрининг на преките чуждестранни инвестиции в ЕС, което е предмет на обикновената законодателна процедура, Комисията **ще пристъпи незабавно към следните мерки:**

1. Ще извърши до края на 2018 г. допълнителен **задълбочен анализ на потоците от преки чуждестранни инвестиции в ЕС**, особено в стратегически сектори (напр. енергетиката, космическото пространство, транспорта) или активи (технологиите и ресурсите, свързани със стратегическите сектори, критичните инфраструктури между секторите, чувствителните данни), които биха могли да породят опасения в областта на сигурността, обществения ред и/или контрола на жизненоважни активи, по-специално когато инвеститорът е притежаван или контролиран от трета държава или се ползва от значителни държавни субсидии. Той ще включва, в сътрудничество с държавите членки, събиране на възможно най-подробни данни, анализ на тенденциите и оценка на въздействието, в това число чрез проучвания на конкретни случаи. При необходимост анализът ще включва допълнително проучване за активи от първостепенно значение. Ролята на държавната помощ, способстваща придобиванията, също ще бъде оценена.
2. Ще създаде **координационна група**, занимаваща се с входящите преки чуждестранни инвестиции, в това число всички въпроси, попадащи в приложното поле на предложения регламент. Групата ще се председателства от Комисията и ще бъде съставена от представители на държавите членки. Нейната дейност би могла да бъде съсредоточена по-конкретно в следните области:
 - определяне на секторите и активите, които имат стратегическо значение за сигурността, обществения ред и/или контрола на активите от първостепенно значение на национално равнище, трансгранично равнище (например активи, намиращи се в една държава членка, които могат да имат стратегическо значение за друга държава членка) или на равнището на ЕС (въз основа на списъка на проектите или програмите, представляващи интерес за Съюза);
 - обмен на информация и анализ на преките чуждестранни инвестиции, включително мотивите за инвестициите, географския им произход и източниците на финансиране (публични или частни);
 - обсъждане на въпроси от общ интерес, включително въпроси, свързани с еднаквите условия на конкуренция, като субсидиите и други практики от страна на трети държави, които способстват за стратегическите придобивания, и причините, поради които европейските инвеститори не

могат да придобиват и поддържат европейски технологии и ресурси от първостепенно значение;

- обмен между държавите членки на най-добри практики и извлечени поуки в областта на скрининга на преките чуждестранни инвестиции;
- обсъждане на възможността за сътрудничество с трети държави с общи интереси и предизвикателства по отношение на последиците от преките чуждестранни инвестиции за сигурността и обществения ред;
- насърчаване на сближаването на политиките, като същевременно се зачита автономията на държавите членки при избора им дали да извършват скрининг на преките чуждестранни инвестиции или не;
- по-нататъшно обмисляне на средствата за защита на европейските стратегически активи, включително чрез механизъм за скрининг на равнището на ЕС;
- разглеждане на всички въпроси, свързани с прилагането на предложението за регламент след влизането му в сила.

7. Заключение

Комисията продължава да бъде убедена в ползите от преките чуждестранни инвестиции и в решаващия принос на тези инвестиции за по-високите равнища на растеж и за създаването на качествени работни места в ЕС. Комисията също така счита, че отворената инвестиционна среда допринася за устойчивото развитие в световен план. Ето защо ЕС ще продължи да бъде най-твърдият застъпник и деятел за отворена и основана на правила международна инвестиционна среда. Чрез своята търговска и инвестиционна политика ЕС ще продължи да настоява за това третите държави да осигуряват равностойна с тази на ЕС степен на отвореност за чуждестранни инвестиции и да поддържат еднакви условия на конкуренция за субектите от ЕС.

При все това е очевидно, че ЕС и неговите държави членки трябва да бъдат в състояние да предприемат решителни и бързи действия, когато преки чуждестранни инвестиции биха могли да се засегнат сигурността или обществения ред. Ето защо Комисията представя заедно с настоящото съобщение и законодателно предложение. Променящата се международна обстановка налага Европейският парламент и Съветът да предприемат действия, с които да гарантират бързината на законодателния процес.

Успоредно с преговорите по регламента и съгласно съществуващата рамка и точка 6.2, буква б) от настоящото съобщение, Комисията ще обърне специално внимание на преките чуждестранни инвестиции, които биха могли да застрашат сигурността или обществения ред, и ще разгледа внимателно ситуацията в тясно сътрудничество с държавите членки. Държавите членки се приканват да работят активно за това сътрудничество и за изпълнението на задачите на координационната група, която Комисията ще създаде за тази цел.