



C/2025/290

24.1.2025

Projekt opinii Europejskiego Komitetu Regionów – Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie monitorowania inwestycji zagranicznych w Unii

(C/2025/290)

Sprawozdawca:	Pehr GRANFALK (SE/EPL), członek rady gminy Solna
Dokument źródłowy:	Wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie monitorowania inwestycji zagranicznych w Unii i uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/452 COM(2024) 23 final

I. ZALECANE POPRAWKI

Poprawka 1

COM(2024) 23 final – motyw 9

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
Aby zapewnić spójne podejście do monitorowania inwestycji zagranicznych w całej Unii, wszystkie państwa członkowskie powinny być zobowiązane do monitorowania inwestycji zagranicznych ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W związku z tym należy zharmonizować podstawowe elementy krajowych mechanizmów monitorowania. Ta minimalna harmonizacja obejmuje zakres inwestycji, które mają być monitorowane, podstawowe właściwości procedury monitorowania oraz interakcję między mechanizmem krajowym a unijnym mechanizmem współpracy. Ponadto państwa członkowskie powinny być również w stanie rozszerzyć zakres swojego krajowego mechanizmu monitorowania w celu uwzględnienia innych rodzajów inwestycji zagranicznych, inwestycji zagranicznych w innych sektorach, dodatkowych docelowych przedsiębiorstw unijnych lub działalności gospodarczych, które dane państwo członkowskie uznaje za kluczowe dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W takim przypadku monitorowanie to powinno być zgodne także z przepisami niniejszego rozporządzenia.	Aby zapewnić spójne podejście do monitorowania inwestycji zagranicznych w całej Unii, wszystkie państwa członkowskie powinny być zobowiązane do monitorowania inwestycji zagranicznych ze względów bezpieczeństwa lub porządku publicznego. W związku z tym należy zharmonizować podstawowe elementy krajowych mechanizmów monitorowania. Ta minimalna harmonizacja obejmuje zakres inwestycji, które mają być monitorowane, podstawowe właściwości procedury monitorowania oraz interakcję między mechanizmem krajowym a unijnym mechanizmem współpracy. Ponadto państwa członkowskie powinny być również w stanie rozszerzyć zakres swojego krajowego mechanizmu monitorowania w celu uwzględnienia innych rodzajów inwestycji zagranicznych, inwestycji zagranicznych w innych sektorach, dodatkowych docelowych przedsiębiorstw unijnych lub działalności gospodarczych, które dane państwo członkowskie uznaje za kluczowe dla jego bezpieczeństwa lub porządku publicznego. Państwa członkowskie powinny wprowadzić mechanizm mający na celu konsultowanie się w miarę możliwości z władzami regionalnymi, dla których kwestia monitorowania danej inwestycji zagranicznej jest istotna, lub ich informowanie. W takim przypadku monitorowanie to powinno być zgodne także z przepisami niniejszego rozporządzenia.

Uzasadnienie

We wniosku pomija się gospodarcze znaczenie inwestycji zagranicznych dla regionów oraz rolę odgrywaną przez regiony zarówno w przyciąganiu inwestycji zagranicznych, jak i w rozumieniu ich konsekwencji gospodarczych. Należy zatem zachęcać państwa członkowskie, by rozważyły wprowadzenie mechanizmu mającego na celu konsultowanie się z władzami regionalnymi, dla których kwestia monitorowania danej inwestycji zagranicznej jest istotna, lub przynajmniej ich informowanie.

Poprawka 2

COM(2024) 23 final – motyw 22

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>Aby zapewnić odpowiednią identyfikację prawdopodobnego wpływu inwestycji zagranicznych na bezpieczeństwo lub porządek publiczny w co najmniej jednym państwie członkowskim, państwa członkowskie powinny mieć możliwość przedstawienia uwag państwu członkowskiemu, w którym dana inwestycja zagraniczna jest planowana lub została zrealizowana, nawet jeżeli to państwo członkowskie nie monitoruje tej inwestycji zagranicznej lub jeżeli inwestycja zagraniczna jest monitorowana, ale nie została zgłoszona do mechanizmu współpracy. Wnioski o przekazanie informacji, odpowiedzi i uwagi przedłożone przez państwa członkowskie powinny być jednocześnie zgłaszane Komisji.</p>	<p>Aby zapewnić odpowiednią identyfikację prawdopodobnego wpływu inwestycji zagranicznych na bezpieczeństwo lub porządek publiczny w co najmniej jednym państwie członkowskim (zwłaszcza w przypadku inwestycji w regionach przygranicznych), państwa członkowskie powinny mieć możliwość przedstawienia uwag państwu członkowskiemu, w którym dana inwestycja zagraniczna jest planowana lub została zrealizowana, nawet jeżeli to państwo członkowskie nie monitoruje tej inwestycji zagranicznej lub jeżeli inwestycja zagraniczna jest monitorowana, ale nie została zgłoszona do mechanizmu współpracy. Wnioski o przekazanie informacji, odpowiedzi i uwagi przedłożone przez państwa członkowskie powinny być jednocześnie zgłaszane Komisji.</p>

Uzasadnienie

Należy podkreślić, że w niektórych przypadkach istnieje większe prawdopodobieństwo, że skutki inwestycji zagranicznych będą istotne dla innego państwa członkowskiego, jeżeli inwestycja jest realizowana w pobliżu jego granicy.

Poprawka 3

COM(2024) 23 final – artykuł 4 ust. 2

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>2. Państwa członkowskie zapewniają, aby ich mechanizmy monitorowania spełniały następujące wymogi:</p> <p>a) organowi monitorującemu zapewnia się odpowiednie procedury na potrzeby ustalenia, czy posiada on jurysdykcję w odniesieniu do inwestycji zagranicznej zgłoszonej w celu uzyskania zezwolenia, oraz przeprowadzenia wstępnego przeglądu, a następnie, w razie potrzeby, szczegółowego dochodzenia w celu ustalenia, czy ta inwestycja zagraniczna może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny. Celem szczegółowego dochodzenia jest w szczególności ustalenie, czy decyzja dotycząca monitorowania, o której mowa w art. 14 ust. 1, jest właściwa, oraz określenie jej treści;</p> <p>b) organ monitorujący monitoruje i zapewnia zgodność z mechanizmem monitorowania oraz decyzjami dotyczącymi monitorowania. W szczególności wprowadza on odpowiednie procedury w celu rozpoznania zjawiska obchodzenia mechanizmu monitorowania i decyzji dotyczących monitorowania oraz zapobiegania temu zjawisku;</p>	<p>2. Państwa członkowskie zapewniają, aby ich mechanizmy monitorowania spełniały następujące wymogi:</p> <p>a) organowi monitorującemu zapewnia się odpowiednie procedury na potrzeby ustalenia, czy posiada on jurysdykcję w odniesieniu do inwestycji zagranicznej zgłoszonej w celu uzyskania zezwolenia, oraz przeprowadzenia wstępnego przeglądu, a następnie, w razie potrzeby, szczegółowego dochodzenia w celu ustalenia, czy ta inwestycja zagraniczna może mieć negatywny wpływ na bezpieczeństwo lub porządek publiczny. Celem szczegółowego dochodzenia jest w szczególności ustalenie, czy decyzja dotycząca monitorowania, o której mowa w art. 14 ust. 1, jest właściwa, oraz określenie jej treści;</p> <p>b) organ monitorujący monitoruje i zapewnia zgodność z mechanizmem monitorowania oraz decyzjami dotyczącymi monitorowania. W szczególności wprowadza on odpowiednie procedury w celu rozpoznania zjawiska obchodzenia mechanizmu monitorowania i decyzji dotyczących monitorowania oraz zapobiegania temu zjawisku. Taka procedura może również obejmować mechanizmy mające na celu konsultowanie się z władzami regionalnymi, dla których dana inwestycja zagraniczna jest istotna;</p>

Uzasadnienie

We wniosku pomija się gospodarcze znaczenie inwestycji zagranicznych dla regionów oraz rolę odgrywaną przez regiony zarówno w przyciąganiu inwestycji zagranicznych, jak i w rozumieniu ich konsekwencji gospodarczych. Należy zatem zachęcać państwa członkowskie, by rozważyły wprowadzenie mechanizmu mającego na celu konsultowanie się z władzami regionalnymi, dla których kwestia monitorowania danej inwestycji zagranicznej jest istotna, lub przynajmniej ich informowanie.

Poprawka 4

COM(2024) 23 final – artykuł 16

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>1. Do 31 marca każdego roku, począwszy od [dodać datę; pierwszy rok stosowania] państwa członkowskie składają Komisji sprawozdanie, z zachowaniem poufności, na temat swoich działań w ramach ich mechanizmu monitorowania i mechanizmu współpracy w poprzednim roku kalendarzowym. Sprawozdanie to zawiera następujące informacje:</p> <p>a) liczbę inwestycji zagranicznych monitorowanych w następstwie złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia i przeprowadzenia procedury z własnej inicjatywy;</p> <p>b) liczbę inwestycji zagranicznych zatwierdzonych na określonych warunkach i bezwarunkowo;</p> <p>c) liczbę zakazanych inwestycji zagranicznych, liczbę wycofanych inwestycji zagranicznych;</p> <p>d) liczbę inwestycji zagranicznych zgłoszonych w ramach mechanizmu współpracy oraz liczbę uwag wydanych przez dane państwo członkowskie;</p> <p>e) informacje na temat pochodzenia inwestorów zagranicznych i sektora działalności docelowych w ramach monitorowanych, zatwierdzonych lub zakazanych inwestycji zagranicznych;</p> <p>f) zbiorczą prezentację ryzyka i podatności na zagrożenia zidentyfikowanych w inwestycjach zagranicznych, na podstawie których podjęto decyzję dotyczącą monitorowania.</p>	<p>1. Do 31 marca każdego roku, począwszy od [dodać datę; pierwszy rok stosowania] państwa członkowskie składają Komisji sprawozdanie, z zachowaniem poufności, na temat swoich działań w ramach ich mechanizmu monitorowania i mechanizmu współpracy w poprzednim roku kalendarzowym. Sprawozdanie to zawiera następujące informacje:</p> <p>a) liczbę inwestycji zagranicznych monitorowanych w następstwie złożenia wniosku o udzielenie zezwolenia i przeprowadzenia procedury z własnej inicjatywy;</p> <p>b) liczbę inwestycji zagranicznych zatwierdzonych na określonych warunkach i bezwarunkowo;</p> <p>c) liczbę zakazanych inwestycji zagranicznych, liczbę wycofanych inwestycji zagranicznych;</p> <p>d) liczbę inwestycji zagranicznych zgłoszonych w ramach mechanizmu współpracy oraz liczbę uwag wydanych przez dane państwo członkowskie;</p> <p>e) informacje na temat pochodzenia inwestorów zagranicznych i sektora działalności docelowych w ramach monitorowanych, zatwierdzonych lub zakazanych inwestycji zagranicznych;</p> <p>f) zbiorczą prezentację ryzyka i podatności na zagrożenia zidentyfikowanych w inwestycjach zagranicznych, na podstawie których podjęto decyzję dotyczącą monitorowania;</p> <p>g) zakres, w jakim państwo członkowskie skonsultowało się z władzami regionalnymi (posiadającymi odpowiednie kompetencje prawne), dla których dana decyzja w sprawie monitorowania jest istotna;</p>

Uzasadnienie

We wniosku pomija się gospodarcze znaczenie inwestycji zagranicznych dla regionów oraz rolę odgrywaną przez regiony zarówno w przyciąganiu inwestycji zagranicznych, jak i w rozumieniu ich konsekwencji gospodarczych. Należy zatem zachęcać państwa członkowskie, by rozważyły wprowadzenie mechanizmu mającego na celu konsultowanie się z władzami regionalnymi, dla których kwestia monitorowania danej inwestycji zagranicznej jest istotna, lub przynajmniej ich informowanie.

Poprawka 5

COM(2024) 23 final – artykuł 18

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
<p>1. Komisja dokonuje oceny funkcjonowania i skuteczności niniejszego rozporządzenia po upływie pięciu lat od daty rozpoczęcia jego stosowania, a następnie co pięć lat oraz przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie. Państwa członkowskie uczestniczą w tej procedurze i, w razie potrzeby, przekazują Komisji wszelkie dodatkowe informacje niezbędne do sporządzenia tego sprawozdania.</p>	<p>1. Komisja dokonuje oceny funkcjonowania i skuteczności niniejszego rozporządzenia po upływie pięciu lat od daty rozpoczęcia jego stosowania, a następnie co pięć lat oraz przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdanie. Państwa członkowskie uczestniczą w tej procedurze i przekazują Komisji wszelkie dodatkowe informacje niezbędne do sporządzenia tego sprawozdania, w tym informacje na temat zakresu, w jakim państwa członkowskie angażowały w monitorowanie władze regionalne posiadające odpowiednie kompetencje prawne.</p>

Tekst zaproponowany przez Komisję Europejską	Poprawka KR-u
2. Jeżeli Komisja zaleca w sprawozdaniu zmianę niniejszego rozporządzenia, sprawozdaniu temu może towarzyszyć wniosek ustawodawczy.	2. Jeżeli Komisja zaleca w sprawozdaniu zmianę niniejszego rozporządzenia, sprawozdaniu temu może towarzyszyć wniosek ustawodawczy wraz z oceną skutków .

Uzasadnienie

Przy ocenie rozporządzenia przydatne byłyby informacje na temat zakresu, w jakim państwa członkowskie angażowały w monitorowanie władze regionalne, oraz na temat skutków monitorowania (obecnie ocenia się je tylko w Austrii i Belgii).

Zarówno obecne rozporządzenie, jak i zmieniony wniosek zostały przedstawione bez uprzedniej oceny skutków. Przedstawienie kolejnego przeglądu również bez oceny skutków byłoby niefortunną decyzją.

II. ZALECENIA POLITYCZNE

EUROPEJSKI KOMITET REGIONÓW (KR),

1. Z aprobatą odnosi się do zaproponowanej przez Komisję Europejską zmiany rozporządzenia w sprawie monitorowania bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ), gdyż dostrzega potrzebę dostosowania się do sytuacji geopolitycznej i zajęcia się kwestiami bezpieczeństwa i porządku publicznego, których znaczenie i złożoność wzrosły w ostatnich latach.
2. Zauważa, że w Traktatach UE definiuje się wspólną politykę handlową jako politykę przyczyniającą się do harmonijnego rozwoju handlu światowego, stopniowego znoszenia ograniczeń w handlu międzynarodowym i w bezpośrednich inwestycjach zagranicznych oraz do zmniejszenia barier celnych i innych barier.
3. Zauważa, że według opracowanego przez OECD wskaźnika restrykcyjności regulacji dotyczących BIZ UE jest jednym z najbardziej otwartych regionów inwestycyjnych na świecie oraz że obecnie ponad 35 % aktywów UE należy do inwestorów spoza UE. Krytycznie ocenia fakt, że inwestycje zagraniczne w coraz większym stopniu koncentrują się na infrastrukturze krytycznej i sektorach zaawansowanych technologii, co wskazuje na potrzebę monitorowania takich inwestycji.
4. Głęboko ubolewa nad tym, że głos regionów i miast nie został uwzględniony w zaktualizowanym wniosku. Obawy władz lokalnych i regionalnych są często w sposób naturalny zbieżne z obawami państw członkowskich. Wysoki stopień integracji rynku wewnętrznego oznacza, że dana BIZ w przedsiębiorstwo z UE może stwarzać ryzyko nie tylko w innych państwach członkowskich, ale również w określonych regionach w granicach państwa członkowskiego przyjmującego BIZ lub poza jego granicami.
5. Podkreśla również obawy i ustalenia – a w szczególności zalecenia – Europejskiego Trybunału Obrachunkowego (ETO) zawarte w sprawozdaniu specjalnym na ten temat ⁽¹⁾, przy czym odnotowuje również odpowiedzi Komisji Europejskiej na to sprawozdanie ⁽²⁾.
6. Podkreśla wagę uznania rosnącej współzależności sektorów oraz dostrzeżenia nowych zagrożeń, takich jak zmiana klimatu i pandemie, podczas opracowywania ram ochrony infrastruktury krytycznej. Zwraca uwagę na konieczność przeprowadzania kompleksowych ocen ryzyka oraz podejmowania zdecydowanej reakcji.
7. Zaznacza, że infrastruktura krytyczna obejmuje wszystkie systemy niezbędne do utrzymania kluczowych funkcji gospodarczych i społecznych, takich jak opieka zdrowotna, zaopatrzenie w żywność, bezpieczeństwo, transport, energia, sieci informacyjne i usługi finansowe. Podkreśla pilną potrzebę wzmocnienia środków ochrony tych systemów przed zagrożeniami zarówno naturalnymi, jak i spowodowanymi przez człowieka, w tym terroryzmem, cyberatakami, kampaniami dezinformacyjnymi i kontrolą przez wrogie podmioty zagraniczne.

⁽¹⁾ Sprawozdanie specjalne 27/2023 pt. – Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE – pomimo podjętych kroków wciąż występują poważne ograniczenia w skutecznym zarządzaniu zagrożeniami dla bezpieczeństwa i porządku publicznego (Dz.U. C, C/2023/1457, 7.12.2023, ELI: <http://data.europa.eu/eli/C/2023/1457/oj>).

⁽²⁾ Odpowiedzi Komisji Europejskiej na sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego 27/2023 „Monitorowanie bezpośrednich inwestycji zagranicznych w UE – pomimo podjętych kroków wciąż występują poważne ograniczenia w skutecznym zarządzaniu zagrożeniami dla bezpieczeństwa i porządku publicznego”.

Harmonizacja

8. Aprobuje cel zmienionego rozporządzenia, jakim jest poprawa skuteczności i wydajności współpracy między państwami członkowskimi oraz między państwami członkowskimi i Komisją poprzez promowanie minimalnej harmonizacji pojęć i procedur, a także bardziej precyzyjne określenie procedury i terminów dla unijnego mechanizmu współpracy.

9. Jest zaniepokojony ustaleniami zawartymi we wspomnianym sprawozdaniu Trybunału Obrachunkowego, zgodnie z którymi rozporządzenie nie zawiera jasnych przepisów, które gwarantowałyby, że kluczowe pojęcia będą interpretowane spójnie, a podobne zasady stosowane w podobnych sytuacjach.

10. Popiera przyjęcie za punkt odniesienia celu, jakim jest harmonizacja podstawowych elementów krajowych mechanizmów monitorowania. Ta zharmonizowana baza powinna obejmować zakres inwestycji, które mają być monitorowane, podstawowe właściwości procedury monitorowania oraz interakcję między mechanizmem krajowym a unijnym mechanizmem współpracy. W tym celu należy zapewnić jasne definicje elementów i pojęć związanych z BIZ i monitorowaniem BIZ i powinny one być zgodne z istniejącym orzecznictwem.

11. Wzywa do podjęcia wysiłków na rzecz transgranicznej współpracy międzynarodowej między państwami członkowskimi i Komisją a organami państw trzecich.

Ocena

12. Z zadowoleniem przyjmuje to, że rozporządzenie zostanie poddane ocenie i przeglądowi pięć lat po jego wejściu w życie. Ubolewa jednak, że ten ważny wniosek został przedstawiony bez oceny skutków, co jest sprzeczne z najlepszymi praktykami określonymi w celu lepszego stanowienia prawa. Podkreśla, że także obecne rozporządzenie zostało wprowadzone bez oceny skutków, co Komisja Europejska uznała za wyjątkowy przypadek. Zauważa też, że ocena skutków poprzedzająca wniosek zapewniłaby konkretne dane i informacje na potrzeby dyskusji międzyinstytucjonalnych.

13. Apeluje, by w zaktualizowanym rozporządzeniu wskazać, jakie informacje należy zawrzeć w sprawozdaniu rocznym. Umożliwiłoby to coroczną analizę wydajności i skuteczności monitorowania BIZ oraz współpracy na szczeblu UE. Ponadto zwraca się do Komisji Europejskiej, by przedstawiła to roczne sprawozdanie także Komitetowi Regionów.

Obciążenia administracyjne

14. Zauważa, że w trzecim sprawozdaniu rocznym na temat BIZ stwierdzono, że w 2022 r. państwa członkowskie w coraz większym stopniu korzystały z mechanizmu monitorowania, czemu sprzyjała szybka procedura oceny BIZ przez Komisję – 87 % ocen zakończono w ciągu 15 dni.

15. Podkreśla potrzebę działania z zachowaniem krótkich terminów przyjaznych dla przedsiębiorstw, stosowania rygorystycznych wymogów poufności oraz minimalizacji obciążeń administracyjnych, aby zagwarantować, że Europa pozostanie jednym z najbardziej otwartych środowisk inwestycyjnych dla BIZ na świecie.

16. Podkreśla, że z uwagi na potencjalne znaczenie rozporządzenia Komisja Europejska i państwa członkowskie dbają o przeznaczenie wystarczających zasobów na skuteczne wdrożenie.

Kontekst lokalny i regionalny

17. Ubolewa, że bezpośrednie inwestycje zagraniczne nie rozkładają się równomiernie na regiony Europy. Badanie EPSON⁽³⁾ pokazuje, że przedsiębiorstwa zagraniczne odpowiadają za nawet 11 % produkcji w UE, ale są skoncentrowane w regionach miejskich, stołecznych regionach metropolitalnych i regionach lepiej rozwiniętych.

⁽³⁾ *The World in Europe, global FDI flows towards Europe, 2018.*

18. Zwraca uwagę na badanie ⁽⁴⁾ przeprowadzone przez „Economic and Business Review”, w którym stwierdzono, że BIZ są ważnym czynnikiem warunkującym wzrost regionalny, zwłaszcza w regionach słabiej rozwiniętych i peryferyjnych.
19. Zachęca Komisję do włączenia przedstawiciela Komitetu Regionów do grupy roboczej ekspertów ds. monitorowania BIZ w UE, aby zapewnić formalne uznanie opinii władz lokalnych i regionalnych.
20. Wzywa Komisję do opracowania podręcznika najlepszych praktyk w celu ustanowienia minimalnych norm harmonizacji dla organów państw członkowskich zajmujących się monitorowaniem. Zaleca, aby w podręczniku wskazano, że w miarę możliwości należy konsultować się z władzami lokalnymi i regionalnymi lub informować je o monitorowaniu BIZ w ich regionie oraz o ewentualnych takich opóźnieniach w BIZ w ich regionie, które wynikają z procesu monitorowania.

Bruksela, dnia 20 listopada 2024 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Regionów
Vasco ALVES CORDEIRO

⁽⁴⁾ *The Impact of FDI and Financial Depth on EU Regional Growth: Income and Spatial Heterogeneity*, wrzesień 2023 r.