

Raportul special

Examinarea investițiilor străine directe în UE

S-au făcut primii pași, dar persistă limitări semnificative în combaterea eficace a riscurilor pentru securitate și pentru ordinea publică



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ

Cuprins

	Puncte
Sinteză	I-IX
Introducere	01-18
Domeniul de aplicare și obiectivele regulamentului	10-14
Principalii actori și procesul de examinare a investițiilor străine directe în UE	15-18
Sfera și abordarea auditului	19-23
Observații	24-57
Cadrul de examinare a investițiilor străine directe a intensificat cooperarea, dar limitările acestuia îi reduc eficacitatea	24-29
Un prim pas în examinarea investițiilor străine directe și cooperarea în domeniu, dar persistă limitări inerente	26-28
Regulamentul nu definește în mod clar conceptele-cheie și nici nu prevede un feedback	29
Inexistența unei evaluări a conformității și diferențele dintre mecanismele statelor membre de examinare a investițiilor străine directe afectează eficacitatea cadrului	30-40
Nu există o evaluare din partea Comisiei pentru a se asigura că mecanismele de examinare respectă standardele prevăzute în regulament	32
Diferențele semnificative dintre mecanismele statelor membre de examinare a investițiilor străine directe reduc eficacitatea cadrului	33-35
Notificarea cazurilor neeligibile și lipsa informațiilor privind profilurile de risc în notificări subminează eficiența și eficacitatea cadrului	36-40
Avizele Comisiei aduc o valoare adăugată, dar evaluările și recomandările sale nu sunt uneori suficient de bine elaborate	41-50
Evaluarea riscurilor realizată de Comisie aduce o valoare adăugată, dar Comisia are acces limitat la datele privind profilurile investitorilor individuali	44-46
Lacune în evaluarea probabilității și a impactului elementelor de risc pentru cazurile ce prezintă un grad ridicat de risc	47
Recomandările Comisiei sunt parțial eficace pentru combaterea riscurilor identificate	48-50

Există instrumente operaționale și resurse adecvate, dar raportarea nu este suficient de bine direcționată 51-57

Comisia a pus la dispoziție instrumente și resurse adecvate pentru a sprijini punerea în aplicare a mecanismului de cooperare 52-56

Rapoartele anuale ale Comisiei nu pun suficient accentul pe riscurile identificate și pe abordările comune pentru prevenirea acestora 57

Concluzii și recomandări 58-66

Anexe

Anexa I – Comparație între cadrul de examinare al UE și cel al SUA

Abrevieri

Glosar

Răspunsurile Comisiei

Calendar

Echipa de audit

Sinteză

I Uniunea Europeană a instituit un cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în 2020. Regulamentul (UE) 2019/452 (denumit în continuare „regulamentul”) stabilește un cadru pentru examinarea de către statele membre a investițiilor străine directe, precum și un mecanism de cooperare între statele membre ale UE și Comisia Europeană cu scopul de a evalua și eventual a restricționa investițiile străine directe care pot reprezenta o amenințare pentru securitate sau pentru ordinea publică în UE sau în statele membre ale acesteia.

II Scopul regulamentului este de a asigura o abordare coordonată pentru examinarea investițiilor străine directe în sectoare strategice care sunt esențiale pentru securitatea și funcționarea economiei UE. Investițiile străine directe care au intrat în UE din exterior s-au ridicat la aproximativ 117 miliarde de euro în 2021 (ceea ce reprezintă 8 % din nivelul mondial). Regulamentul prevede un mecanism de cooperare care ține seama de dimensiunea la nivelul UE pe care o au cazurile de investiții străine directe tratate la nivel național, acest mecanism făcând posibilă identificarea impactului transfrontalier al investițiilor și combaterea riscurilor la adresa securității și a ordinii publice pentru proiectele și programele UE. Regulamentul recunoaște, de asemenea, că anumite investiții străine pot avea implicații pentru infrastructura critică, tehnologiile critice sau informațiile sensibile și urmărește să protejeze interesele UE în aceste domenii.

III Obiectivul principal al acestui audit a fost de a evalua cât de eficient și de eficace este cadrul UE pentru examinarea investițiilor străine directe (inclusiv mecanismul de cooperare) din punctul de vedere al combaterii riscurilor în materie de securitate și de ordine publică. Curtea a analizat modul în care Comisia a conceput și a pus în aplicare acest cadru și a examinat un eșantion reprezentativ de cazuri notificate de statele membre și evaluate de Comisie, precum și toate avizele emise de Comisie în perioada 2020-2022. Sfera auditului nu a inclus legile și deciziile statelor membre în materie de examinare a investițiilor străine directe.

IV În ansamblu, Curtea concluzionează că Comisia a luat măsurile adecvate pentru a institui și a pune în aplicare un cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în UE. Cu toate acestea, persistă limitări semnificative la nivelul UE, care reduc eficacitatea și eficiența cadrului în prevenirea riscurilor la adresa securității și a ordinii publice. Șase state membre nu dispun de un mecanism de examinare și există diferențe în ceea ce privește sfera de cuprindere, gradul de acoperire din punctul de vedere al identificării sectoarelor critice și interpretarea unor concepte-cheie. Consecința este că se creează numeroase „unghiuri moarte”, care compromit protecția efectivă a întregii UE. Sunt necesare îmbunătățiri și la nivelul evaluărilor și al recomandărilor Comisiei.

V În special în ceea ce privește prevenirea riscurilor pentru securitate și ordinea publică la nivelul UE, cadrul actual este parțial adecvat. Într-o anumită măsură, grație cooperării, statele membre au primit informații privind investițiile străine directe care făceau obiectul examinării și au avut posibilitatea de a-și comunica preocupările și de a le soluționa împreună cu alte state membre, atunci când a fost necesar. Cu toate acestea, faptul că regulamentul are un caracter mai degrabă de abilitare decât de armonizare antrenează limitări inerente în eficacitatea identificării riscurilor și a unei examinări uniforme. Regulamentul nu are dispoziții suficiente de clare pentru a asigura că conceptele-cheie sunt întotdeauna interpretate în mod consecvent și că se aplică norme comparabile unor situații comparabile, cu scopul final de a se evita restricțiile nejustificate pentru libera circulație a capitalurilor și pentru drepturile de stabilire (de exemplu, în ceea ce privește investițiile intra-UE realizate de investitori străini, includerea investițiilor străine indirecte și excluderea investițiilor de portofoliu).

VI Curtea a constatat, de asemenea, că există divergențe semnificative între mecanismele de examinare ale statelor membre și că Comisia nu a finalizat nicio evaluare formală a conformității acestor mecanisme cu condițiile minime stabilite în regulament. Statele membre nu pun la dispoziție nicio evaluare preliminară a eligibilității și a riscurilor pentru cazurile pe care le notifică. Drept rezultat, există un volum mare de cazuri care prezintă un risc scăzut sau nu sunt eligibile, ceea ce suprasolicită mecanismul de cooperare.

VII Curtea a constatat că mecanismul de cooperare, în special evaluările eligibilității și evaluările riscurilor realizate de Comisie, precum și calitatea avizelor acesteia și a recomandărilor aferente sunt parțial eficace în atenuarea adecvată a riscurilor pe care le prezintă investițiile străine directe la nivelul UE. Deși evaluările identifică riscuri și contribuie la o reflecție prospectivă cu privire la vulnerabilitățile potențiale, Curtea a detectat probleme în evaluările Comisiei și a identificat unele aspecte ale recomandărilor care pot crea dificultăți pentru asigurarea punerii lor în aplicare sau care pot fi incompatibile cu un mediu specific economiei de piață.

VIII Curtea a constatat că Comisia a pus în aplicare instrumente operaționale, sisteme informatice și resurse adecvate pentru a trata volumul actual de cazuri generat de mecanismul de cooperare în timp util și în termenele scurte prevăzute în regulament. De asemenea, Comisia și-a elaborat rapoartele anuale în conformitate cu prevederile din regulament. Totuși, Curtea a observat că se mai pot aduce îmbunătățiri la nivelul acestor funcții, astfel încât să se pună accentul pe probleme sistemice și pe abordări care sunt relevante la nivelul UE. În special, regulamentul nu prevede că statele membre trebuie să ofere un feedback cu privire la deciziile pe care le-au luat în urma examinării, feedback care ar permite Comisiei să monitorizeze eficacitatea cadrului de examinare și să raporteze cu privire la aceasta.

IX Având în vedere cele de mai sus, Curtea recomandă Comisiei:

- (1) să aducă modificările necesare în regulament pentru a consolida cadrul UE de examinare a investițiilor străine directe prin clarificarea conceptelor-cheie ale cadrului și prin evitarea actualelor unghiuri moarte și ineficiențe;
- (2) să evalueze conformitatea mecanismelor naționale de examinare cu standardele din regulament și să raționalizeze unele practici precum pre-examinarea, precum și să alinieze criteriile, termenele și procesele pentru toate mecanismele de examinare ale statelor membre;
- (3) să îmbunătățească mecanismul de cooperare și evaluările Comisiei pentru a oferi o justificare mai bună a măsurilor de atenuare legate de cazurile cu grad ridicat de risc;
- (4) să îmbunătățească procesul de raportare.

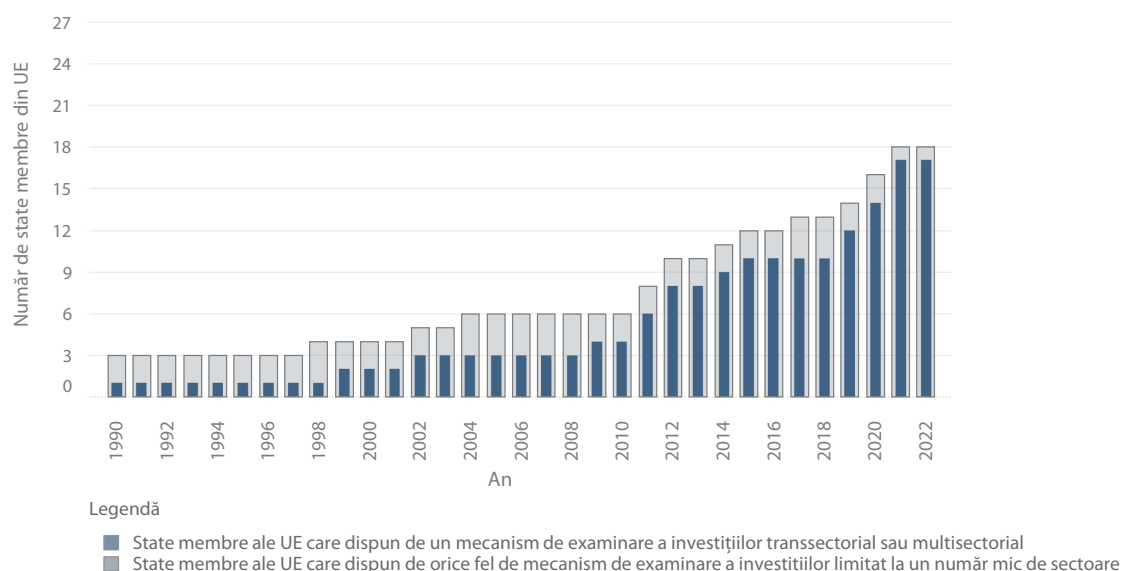
Introducere

01 Deschiderea față de investițiile străine directe a fost și continuă să fie unul dintre principiile fundamentale ale pieței interne. În tratatele UE¹, se precizează că politica comercială comună contribuie la dezvoltarea armonioasă a comerțului mondial, la eliminarea treptată a restricțiilor în calea schimburilor comerciale internaționale și a investițiilor străine directe și la reducerea barierelor vamale și de altă natură. Or, între timp a survenit o schimbare de percepție ca urmare a preocupărilor legate de lipsa de reciprocitate și de noul mediu geopolitic, inclusiv ca urmare a conștientizării în mai mare măsură a vulnerabilităților care decurg din dependența UE în mai multe privințe.

02 Aliniindu-se la evoluțiile de la nivel mondial, statele membre ale UE și Uniunea Europeană au luat măsuri pentru a se proteja mai bine împotriva potențialelor pericole legate de investițiile străine directe. În *figura 1* se oferă o imagine de ansamblu a evoluției numărului de state membre care dispun de mecanisme de examinare în UE (a se vedea, de asemenea, punctul *06*).

¹ Articolul 206 TFUE.

Figura 1 – Evoluția mecanismelor de examinare a investițiilor în statele membre ale UE (1990-2022)



Notă: date pentru 2022, situația la 30 iunie 2022. Previziuni bazate pe declarații publice ale guvernelor sau pe informații obținute în urma interviurilor cu autoritățile statelor membre desfășurate în contextul acestui studiu. Noțiunea de „orice fel de mecanism de examinare a investițiilor” include mecanisme de examinare sau de revizuire a căror sferă de acoperire este limitată la un singur sector.

© OCDE, 2022: *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*.

03 Investiția străină directă este o investiție de orice natură efectuată de un investitor străin cu scopul de a stabili sau de a menține legături durabile și directe între investitorul străin și antreprenorul sau întreprinderea cărora le sunt destinate aceste fonduri pentru desfășurarea unei activități economice într-un stat membru, inclusiv investițiile care permit o participare efectivă la administrarea sau la controlul unei întreprinderi care desfășoară o activitate economică². Un investitor străin este o persoană fizică sau o întreprindere privată ori publică dintr-o țară terță (cu alte cuvinte, din afara Uniunii Europene).

² Articolul 2 alineatul (1) din Regulamentul (UE) 2019/452.

04 În UE au intrat investiții străine directe din exterior în valoare totală de 117 miliarde de euro în 2021, ceea ce reprezintă 8 % din nivelul total mondial³. Investițiile străine directe sunt considerate, în general, benefice pentru economiile țărilor-gazdă și ale țărilor de origine, precum și pentru întreprinderile care efectuează investițiile. De exemplu, ele pot să stimuleze creșterea economică și inovarea în țările-gazdă, să contribuie la crearea de locuri de muncă de calitate și la dezvoltarea capitalului uman, să îmbunătățească nivelul de trai și să ajute la diseminarea bunelor practici în materie de gestionare și de conduită responsabilă în afaceri.

05 Cu toate acestea, riscurile asociate investițiilor străine directe au căpătat o dimensiune mai gravă, în special în cazuri legate de autonomia strategică și de active strategice (de exemplu, centrale nucleare sau porturi), de sectoare sensibile (de exemplu, cele care implică factori de producție critici în domeniul apărării, cum ar fi semiconductorii sau microcipurile cu dublă utilizare) sau de transferul de tehnologie sensibilă către o țară terță ale cărei intenții strategice nu sunt aliniate la interesele UE. În *caseta 1* se prezintă sintetic principalii factori care afectează securitatea și ordinea publică, astfel cum sunt enumerați la articolul 4 din [Regulamentul \(UE\) 2019/452](#). *Caseta 2* conține un exemplu de investiție străină directă potențial dăunătoare.

³ Al doilea raport anual privind examinarea investițiilor străine directe în Uniune, SWD(2022) 219 final, COM(2022) 433 final, p. 2.

Caseta 1

Principalii factori care afectează securitatea și ordinea publică, astfel cum sunt enumerați la articolul 4 din Regulamentul (UE) 2019/452

Regulamentul nu definește termenii „securitate” sau „ordine publică”, dar enumeră factorii pe care pot să îi ia în considerare statele membre sau Comisia pentru a determina dacă o investiție străină directă este de natură să afecteze securitatea și ordinea publică. Printre aceștia se numără următorii:

- (a) natura critică a obiectivului de investiție:
 - (i) infrastructură critică în legătură cu care o entitate străină ar putea provoca perturbări (ordinea publică) și ar putea crea un risc pentru securitatea națională;
 - (ii) tehnologii critice și produse cu dublă utilizare (inclusiv tehnologiile inteligenței artificiale, ale roboticii, ale semiconductorilor și ale securității cibernetice, tehnologiile aerospațiale, tehnologiile din domeniul apărării și din cel al stocării energiei, tehnologiile cuantice și nucleare, precum și nanotehnologiile și biotehnologiile);
 - (iii) aprovizionarea cu factori de producție critici, inclusiv energia sau materiile prime, precum și securitatea alimentară;
 - (iv) accesul la informații sensibile, inclusiv la date cu caracter personal, sau capacitatea de a controla aceste informații; și
 - (v) libertatea și pluralismul mass-mediei;
- (b) natura critică a investitorului străin:
 - (i) faptul că acesta este controlat direct sau indirect de guvernul unei țări terțe, inclusiv de organisme de stat sau de forțele armate ale acesteia;
 - (ii) implicarea anterioară a acestuia în activități care afectează securitatea sau ordinea publică într-un stat membru; sau
 - (iii) desfășurarea de către acesta a unor activități ilegale sau infracționale.

Caseta 2

Exemplu de investiție străină directă potențial dăunătoare

O societate de inginerie industrială sau un institut de proiectare din UE bazate pe cercetare și specializate în tehnologii radio și în microelectronică sunt achiziționate de către o întreprindere de stat din domeniul apărării dintr-o țară terță.

06 Primele mecanisme de examinare a investițiilor (instrumente juridice și administrative care permit evaluarea și investigarea investițiilor străine directe înainte de autorizarea lor, cu sau fără stabilirea unor condiții, ori chiar de interzicerea lor) au apărut, în unele țări, încă din anii 1960. Introducerea unor astfel de reguli permite guvernelor să examineze propunerile individuale de investiții din punctul de vedere al impactului lor potențial asupra intereselor esențiale în materie de securitate. Cu toate acestea, până de curând, multe țări nu dispuneau de mecanisme de examinare a investițiilor, ci se bazau, în schimb, cel mult pe cerințele de autorizare pentru un anumit sector sau pe mecanisme similare. Timp de mulți ani, în acest domeniu legiferaseră puține țări (introducând noi mecanisme sau reformându-le pe cele existente), până în 2016 și ulterior, când activitatea de elaborare a politicii în domeniu s-a intensificat.

07 Parlamentul European a lansat o [dezbatere](#) încă din 2012⁴, ca răspuns la evoluțiile de la nivelul comerțului mondial și ca răspuns la anumite tranzacții din sectoare strategice, în principal axându-se pe abordarea chestiunilor legate de securitate și de apărare. În februarie 2017, guvernele [Franței](#), [Germaniei](#) și [Italiei](#) și-au exprimat îngrijorarea cu privire la investițiile din țări terțe, în special în cazurile în care unele întreprinderi de stat care investeau în cadrul unei politici industriale strategice au achiziționat active critice și tehnologii esențiale de la întreprinderi din UE, dar nu au oferit drepturi reciproce de a investi în țara din care provenea investiția străină directă. Cele trei state membre au recunoscut că legislația UE permitea deja „statelor membre să interzică investițiile străine care reprezintă o amenințare pentru securitatea publică și ordinea publică”, iar 11 state membre dispuneau deja de un mecanism de examinare. Cu toate acestea, având în vedere expertiza Comisiei, aceste state au solicitat o protecție suplimentară pe baza unor criterii economice. Această dezbatere a fost percepută ca o modalitate de a apăra interesele europene într-un mediu geopolitic ostil.

⁴ [Rezoluția Parlamentului European din 23 mai 2012 referitoare la UE și China: există un dezechilibru în relațiile comerciale?](#)

08 În mai 2017, Comisia a propus instituirea unui cadru care să permită statelor membre și Comisiei să examineze investițiile străine directe în UE, permițând totodată statelor membre să țină cont de situațiile lor specifice și de circumstanțele lor naționale⁵. La 13 septembrie 2017, Comisia a publicat o propunere de regulament de instituire a unui cadru juridic pentru examinarea intrărilor de investiții străine directe în UE. În 2019, Parlamentul European a adoptat propunerea, iar Consiliul a aprobat-o în mod oficial în martie 2019. Astfel, Regulamentul (UE) 2019/452⁶ (denumit în continuare „**regulamentul**”) a devenit aplicabil la 11 octombrie 2020.

09 Principalele țări din lume cu volume mari de schimburi comerciale dispun de mecanisme de examinare a investițiilor străine directe, dar există diferențe între aceste mecanisme din punctul de vedere al sferei de cuprindere și al competențelor lor, al structurilor de guvernare, al accentului sectorial sau al obligațiilor și sancțiunilor pentru investitori și pentru obiectivele de investiție. De exemplu, Statele Unite ale Americii dispun de un cadru gestionat la nivel central și condus de Comitetul pentru investiții străine din Statele Unite (*Committee on Foreign Investment in the United States* – CFIUS). Pentru mai multe detalii, a se vedea [anexa I](#). În schimb, la nivelul UE, deși se pot aplica principii similare, examinarea investițiilor străine directe prezintă o serie de dificultăți care nu există în țările în care procedura de examinare se limitează la o singură jurisdicție. Cadru SUA este mai degrabă comparabil cu mecanismele de examinare ale statelor membre individuale ca sferă de cuprindere și competențe.

Domeniul de aplicare și obiectivele regulamentului

10 Regulamentul instituie un mecanism de cooperare între statele membre ale UE și Comisia Europeană pentru a evalua și eventual a restricționa investițiile străine directe care pot reprezenta o amenințare pentru securitatea sau ordinea publică în UE sau în statele membre ale acesteia. Scopul regulamentului este de a asigura o abordare coordonată pentru examinarea investițiilor străine directe în sectoare strategice care sunt esențiale pentru securitatea și funcționarea economiei UE. Regulamentul recunoaște că anumite investiții străine pot avea implicații pentru infrastructura

⁵ Documentul de reflecție al Comisiei privind valorificarea oportunităților oferite de globalizare, publicat la 10 mai 2017.

⁶ Regulamentul (UE) 2019/452 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019 de stabilire a unui cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în Uniune (JO L 79 I, 21.3.2019, p. 1-14).

critică, tehnologiile critice sau informațiile sensibile și urmărește să protejeze securitatea și ordinea publică în UE.

11 Regulamentul a fost instituit în temeiul competenței exclusive a UE pentru politica comercială comună, în special în ceea ce privește investițiile străine directe, competență prevăzută la articolul 207 alineatul (2) TFUE. Cu toate acestea, securitatea națională și ordinea publică constituie un domeniu care ține de responsabilitatea exclusivă a statelor membre. Prin urmare, statele membre au libertatea de a introduce un mecanism de examinare și de a-i stabili sfera de cuprindere atât timp cât respectă legislația UE (inclusiv libera circulație a capitalurilor), iar autoritățile statelor membre sunt singurele care pot lua decizii cu privire la investițiile străine directe individuale.

12 Principalele elemente sau mecanisme prevăzute în regulament sunt:

- o mecanismele de examinare din statele membre;
- o mecanismul de cooperare pentru investițiile străine directe;
- o evaluarea de către Comisie a investițiilor străine directe care sunt de natură să afecteze proiecte sau programe de interes pentru Uniune (din oficiu).

13 Scopul regulamentului este de a se asigura că UE și statele membre sunt mai bine pregătite pentru a identifica, a evalua și a combate riscurile potențiale pentru securitate sau pentru ordinea publică ce decurg din investițiile străine directe. În acest scop, regulamentul:

- o stabilește anumite cerințe pentru statele membre care doresc să mențină sau să adopte un mecanism de examinare la nivel național. Indiferent dacă dispun sau nu de un mecanism oficial de examinare, statele membre au ultimul cuvânt de spus cu privire la autorizarea unei anumite operațiuni de investiții pe teritoriul lor (articolele 3-5);
- o creează un mecanism de cooperare în cadrul căruia statele membre și Comisia au posibilitatea de a face schimb de informații, de a solicita informații suplimentare atunci când este necesar și de a exprima preocupări cu privire la anumite investiții (articolele 6-7);
- o ia în considerare necesitatea de a lucra cu termene scurte, ce țin cont de nevoile întreprinderilor, și cu cerințe stricte de confidențialitate;

- o permite Comisiei să emită avize atunci când consideră că o investiție amenință securitatea sau ordinea publică a mai multor state membre sau atunci când o investiție ar putea submina un proiect sau un program strategic de interes pentru UE în ansamblu, cum ar fi programul UE pentru cercetare și inovare sau Galileo⁷ (articolul 8);
- o încurajează cooperarea internațională⁸ cu privire la examinarea investițiilor, inclusiv schimbul de experiență, de bune practici și de informații cu privire la chestiuni de interes comun.

14 Regulamentul nu funcționează în mod izolat, ci face parte dintr-un set de instrumente mai ample care reglementează intrările de investiții străine directe pe piața unică a UE și ieșirile către piețele externe. El funcționează în combinație cu alte politici ale UE care s-ar putea aplica aceluiași tranzacții din perspective și poziții juridice diferite și are obiective similare cu aceste alte politici. De exemplu, tehnologiile cu dublă utilizare din UE pot fi transferate nu numai prin achiziționarea de către țări terțe a unor întreprinderi din UE, ci și prin exportul de produse către țări terțe sau atunci când întreprinderi din UE achiziționează filiale în afara UE. Din acest motiv, Regulamentul (UE) 2021/821 instituie un regim al UE pentru controlul exporturilor, al serviciilor de intermediere, al asistenței tehnice, al tranzitului și al transferului de produse cu dublă utilizare. Alte exemple sunt politica antitrust și politica în domeniul concurenței ale UE și sistemele de control ale acestora, precum și noile norme privind subvențiile străine care denaturează concurența [Regulamentul (UE) 2022/2560].

Principalii actori și procesul de examinare a investițiilor străine directe în UE

15 Principalii actori implicați sunt autoritățile statelor membre responsabile de examinarea investițiilor străine directe și Comisia (în principal prin intermediul DG TRADE). Curtea de Conturi Europeană a subliniat deja, într-un caz specific (a se vedea Documentul său de analiză nr. 03/2020: „Răspunsul UE la strategia de investiții controlată de stat a Chinei”), că, în domeniile de politică în care atât UE, cât și statele membre exercită competențe, o abordare concertată a UE ar putea constitui un avantaj. Cu toate acestea, faptul că atât UE, cât și statele membre exercită competențe înseamnă că pot exista puncte de vedere și abordări divergente. Acest lucru poate

⁷ A se vedea articolul 6 alineatul (3) și articolul 7 alineatul (2) din regulament.

⁸ A se vedea articolul 13 din regulament.

îngreuna abordarea, într-o manieră coordonată și oportună, a provocărilor cu care se confruntă UE în ansamblu.

16 Statele membre sunt libere să decidă dacă doresc sau nu să introducă mecanisme de examinare a investițiilor străine directe. Cu toate acestea, odată ce un stat membru a instituit un mecanism de examinare, el are, de asemenea, responsabilitatea de a raporta Comisiei și altor state membre, prin intermediul mecanismelor de cooperare prevăzute în regulament, cazurile de investiții străine directe care fac obiectul examinării. Intervalul de timp aferent procesului de examinare în statele membre variază de la două luni în Malta la șase luni în Germania⁹. Statele membre au obligația de a transmite Comisiei rapoarte anuale care să includă informații privind investițiile străine directe realizate pe teritoriul lor în anul precedent, precum și informații privind eventualele solicitări primite din partea altor state membre în cadrul mecanismului de cooperare și privind funcționarea mecanismului lor național de examinare.

17 Comisia are următoarele responsabilități¹⁰:

- publicarea și menținerea unei liste actualizate a mecanismelor de examinare instituite în statele membre;
- gestionarea mecanismului de cooperare pentru cazurile de investiții străine directe care fac obiectul examinării;
- evaluarea tuturor cazurilor de investiții străine directe raportate de statele membre;
- emiterea de avize pentru cazurile pe care le consideră de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică în mai multe state membre sau să afecteze proiecte sau programe de interes pentru UE;
- emiterea de avize atunci când are informații relevante cu privire la o anumită investiție străină directă, indiferent dacă respectiva investiție face sau nu obiectul examinării;
- garantarea drepturilor și a libertăților investitorilor străini de a se stabili și de a transfera capital în interiorul UE;

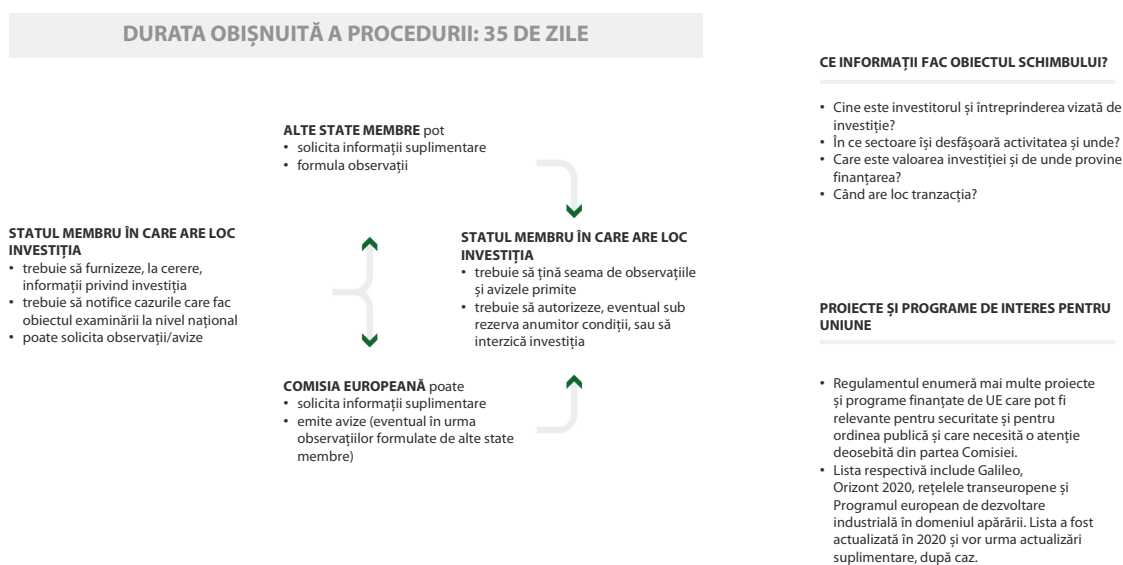
⁹ Figurile 4 și 5 din [raportul OCDE](#).

¹⁰ Articolele 6-8 din Regulamentul (UE) 2019/452.

- o asigurarea respectării acordurilor internaționale încheiate de UE cu privire la investițiile străine directe;
- o prezentarea unui raport anual Parlamentului European și Consiliului European cu privire la punerea în aplicare a Regulamentului UE privind examinarea investițiilor străine directe¹¹.

18 În *figura 2* este prezentat sintetizat cadrul UE pentru examinarea investițiilor străine directe.

Figura 2 – Cadrul UE pentru examinarea investițiilor străine directe



Sursa: Comisia Europeană.

¹¹ Comisia a publicat, până în prezent, două rapoarte anuale: COM(2021) 714 final din 23 noiembrie 2021 și COM(2022) 433 final din 1 septembrie 2022.

Sfera și abordarea auditului

19 Obiectivul principal al acestui audit a fost de a evalua cât de eficient și de eficace este cadrul UE pentru examinarea investițiilor străine directe (inclusiv mecanismul de cooperare) din punctul de vedere al combaterii riscurilor în materie de securitate și de ordine publică. Auditul a acoperit perioada cuprinsă între adoptarea/intrarea în vigoare a Regulamentului privind investițiile străine directe și septembrie 2023. Auditul este menit, de asemenea, să aducă o contribuție la revizuirea de către Comisie a cadrului și a propunerii legislative care îl însoțește.

20 Curtea a examinat modul în care a fost conceput și pus în aplicare cadrul UE pentru examinarea investițiilor străine directe (inclusiv mecanismul de cooperare) care a fost instituit în temeiul Regulamentului (UE) 2019/452. Ea a evaluat dacă:

- (1) cadrul de reglementare este adecvat pentru a proteja împotriva riscurilor la adresa securității și a ordinii publice care decurg din investițiile străine directe;
- (2) mecanismele existente de examinare a investițiilor străine directe sunt conforme cu cadrul de reglementare și sunt adecvate pentru a combate consecvent riscurile pe care le prezintă aceste investiții pentru securitate și pentru ordinea publică;
- (3) mecanismele de cooperare dintre statele membre și Comisie sunt adecvate pentru a combate riscurile pe care le prezintă investițiile străine directe pentru securitate și pentru ordinea publică;
- (4) Comisia a alocat resursele necesare și a pus în aplicare instrumentele operaționale și raportarea adecvate pentru a asigura o examinare eficientă a investițiilor străine directe și o cooperare eficientă în domeniu (eficiența operațională a Comisiei).

Observațiile prezentate în secțiunile următoare urmează ordinea punctelor prezentate mai sus.

21 Criteriile de audit au fost derivate din legislația aplicabilă, inclusiv tratatele UE, din acordurile Organizației Mondiale a Comerțului¹², din jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE), din principiile bunei gestiuni financiare, precum și din documente relevante elaborate de Comisie, de Consiliu și de Parlamentul European și din bunele practici internaționale, inclusiv cele ale organizațiilor internaționale.

22 Mai exact, Curtea:

- a desfășurat interviuri și a avut întâlniri cu funcționari ai UE, în principal din cadrul DG TRADE, care are responsabilitatea principală pentru examinarea investițiilor străine directe;
- a examinat și a analizat un eșantion aleatoriu și reprezentativ de 30 de cazuri care au fost raportate mecanismului de cooperare, plus un eșantion selectat pe baza unei analize a riscurilor care a inclus cazuri analizate de Comisie, inclusiv cazurile preluate de aceasta din oficiu și toate cazurile care s-au soldat cu emiterea de către Comisie a unui aviz, pentru perioada 2020-2022;
- a examinat și a analizat orientări relevante adresate de Comisie statelor membre, precum și orientări interne și liste interne de verificare;
- a desfășurat interviuri cu șase autorități din statele membre, selectate ținând seama de dimensiunea economiei și de echilibrul geografic (Germania, Italia, Lituania, Țările de Jos, Austria și Suedia);
- a trimis chestionare autorităților responsabile din toate statele membre (dintre care au răspuns 25);
- a consultat documente accesibile publicului elaborate de autoritățile relevante, de OCDE și de alte organizații internaționale, precum și din mediul academic.

23 Sfera auditului nu a inclus evaluarea legilor, a procedurilor și a deciziilor statelor membre în materie de examinare a investițiilor străine directe. Întrucât cazurile și alte documente subiacente analizate de Curte sunt clasificate la nivelul „EU RESTRICTED” și nu pot fi făcute publice, Curtea furnizează doar informații sintetizate care scot în lumină probleme specifice, fără să dea detalii suplimentare sau exemple specifice.

¹² Acordul general pentru tarife și comerț (GATT 1947) și Acordul general privind comerțul cu servicii.

Observații

Cadrul de examinare a investițiilor străine directe a intensificat cooperarea, dar limitările acestuia îi reduc eficacitatea

24 Pentru ca sistemul să fie eficace, este important să se acopere toate tipurile și toate formele relevante de investiții și de investitori, precum și de riscuri în materie de securitate și de ordine publică. Cadrul UE pentru examinarea investițiilor străine directe ar trebui să fie în măsură să prevină eludarea și să evite utilizarea criteriilor referitoare la securitate și la ordinea publică în scopul aplicării unor măsuri protecționiste. Ar trebui să se găsească un echilibru între, pe de o parte, detectarea și combaterea riscurilor pentru securitate sau pentru ordinea publică prin procesul de examinare a investițiilor străine directe și, pe de altă parte, deschiderea Uniunii față de investițiile străine directe.

25 Atunci când stabilește și interpretează definițiile conceptelor-cheie din regulament, Comisia ar trebui să țină seama de principiile consacrate în tratatele UE, în special în ceea ce privește libera circulație a capitalurilor și politica comercială, precum și de competențele UE și ale statelor sale membre în ceea ce privește investițiile străine directe și securitatea și ordinea publică. Prin urmare, în regulament ar trebui să existe definiții clare ale principalelor elemente și concepte legate de investițiile străine directe și de examinarea acestora, iar definițiile ar trebui să fie compatibile cu jurisprudența existentă.

Un prim pas în examinarea investițiilor străine directe și cooperarea în domeniu, dar persistă limitări inerente

26 Curtea a constatat că mecanismul de cooperare instituit pentru prima dată prin regulament permite statelor membre și Comisiei să facă schimb de informații și de evaluări ale riscurilor în legătură cu examinarea investițiilor străine directe. În acest mod, statului membru care examinează și autorizează o investiție străină directă i se pun la dispoziție informații cu privire la riscurile potențiale pentru alte state membre sau la riscurile pe care investiția le prezintă pentru proiectele sau programele UE. Prin urmare, cadrul reprezintă un pas înainte, făcând posibilă detectarea unor riscuri care altfel ar putea rămâne nedetectate, având în vedere aspecte precum complexitatea structurilor de proprietate, influența statului, intenția infracțională sau vulnerabilitățile transfrontaliere și dependențele critice. Sondajul Curții a confirmat că acest cadru contribuie, de asemenea, la obținerea unei mai bune înțelegeri a tendințelor în

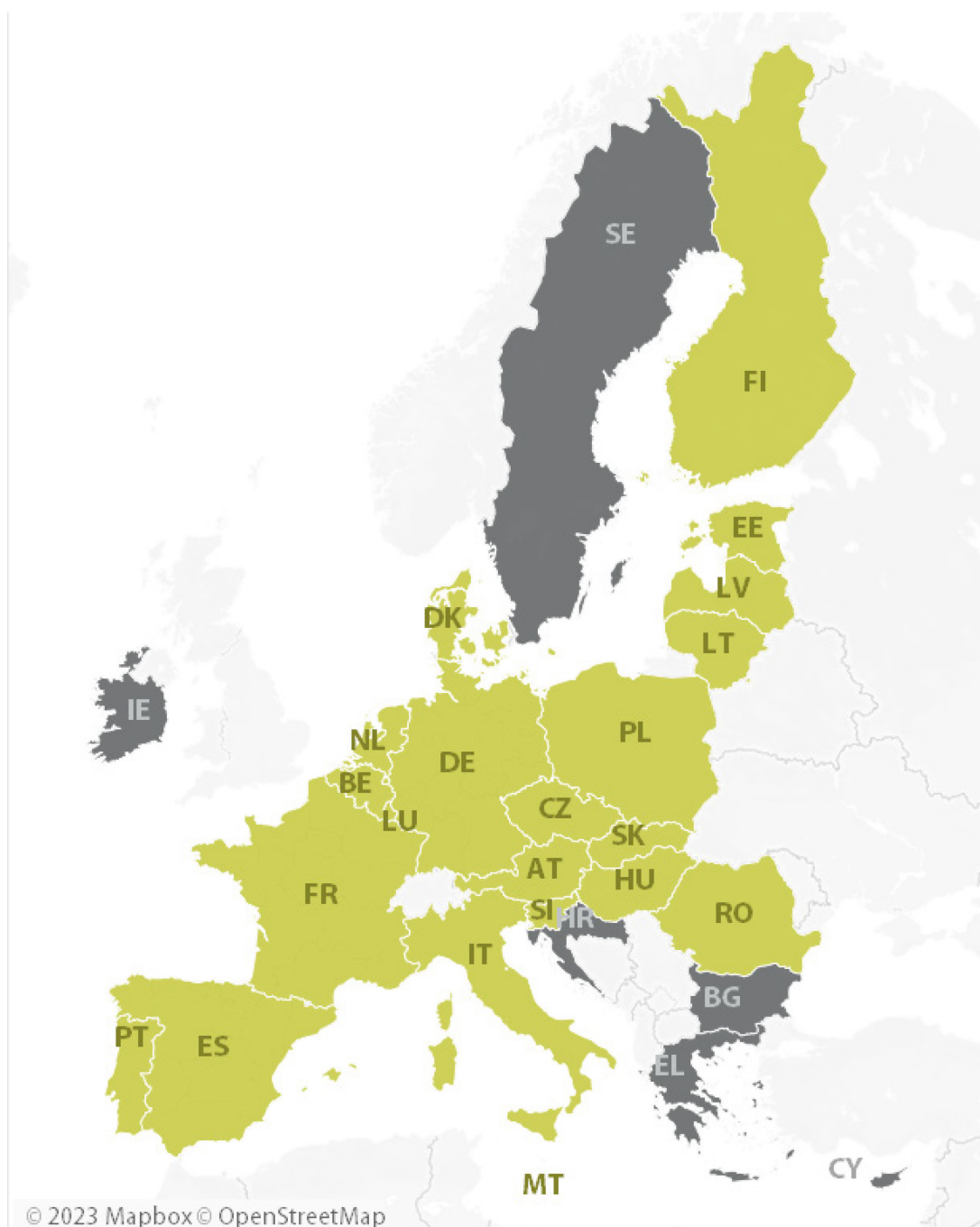
materie de investiții în Europa, la promovarea unei cooperări mai strânse și la învățarea *inter pares* în rândul autorităților statelor membre în acest domeniu.

27 Cu toate acestea, cadrul se confruntă, de asemenea, cu limitări inerente ca urmare a modului în care este conceput și a competențelor UE. Aceste limitări îi reduc eficacitatea în prevenirea riscurilor la adresa securității și a ordinii publice, permițând „unghiuri moarte” care compromit protecția eficace a UE în ansamblu. Aspectele enumerate mai jos indică astfel de limitări:

- regulamentul este mai degrabă un cadru de abilitare decât un cadru de armonizare. El autorizează, dar nu obligă statele membre să introducă norme naționale care să reglementeze examinarea investițiilor străine directe;
- statele membre au opțiunea de a stabili sfera de cuprindere a mecanismelor lor în mai multe domenii importante, cum ar fi: ce investiții trebuie examinate; cum se stabilește conceptul de control exercitat de o entitate dintr-o țară terță; ce sectoare trebuie incluse ca având o importanță critică pentru securitate sau pentru ordinea publică; și chiar necesitatea de a se examina sau nu investițiile străine directe;
- Comisia nu poate interzice tranzacții care implică investiții străine directe și nici nu le poate impune vreo condiție obligatorie, chiar și în cazul în care sunt în joc interesele UE;
- statele membre nu pot bloca investiții străine directe într-un alt stat membru și nici nu sunt obligate să țină seama de preocupările exprimate de alte state membre;
- statele membre nu au obligația de a informa Comisia sau alte state membre cu privire la deciziile finale luate cu privire la anumite tranzacții ce implică investiții străine directe;
- deși Comisia are posibilitatea de a evalua investiții străine directe care nu fac obiectul examinării, aceste dispoziții au o valoare adăugată limitată, având în vedere lipsa de informații disponibile cu privire la eventualele tranzacții care implică astfel de investiții, în afară de informațiile puse la dispoziția publicului larg.

28 *Figura 3* prezintă situația din septembrie 2023, când 21 de state membre dispuneau de un mecanism de examinare. În opinia Comisiei, este important ca toate statele membre să aibă un mecanism național de examinare, în special în contextul pieței unice¹³.

¹³ Revizuirea politicii comerciale – O politică comercială deschisă, durabilă și fermă, COM(2021) 66 final, 18 februarie 2021.

Figura 3 – Mecanisme de examinare în statele membre ale UE (2023)

- Există un mecanism de examinare a investițiilor străine directe
- Nu există încă un mecanism de examinare a investițiilor străine directe

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza [Raportului anual pe 2022 al Comisiei](#) și a unor informații actualizate până în septembrie 2023.

Regulamentul nu definește în mod clar conceptele-cheie și nici nu prevede un feedback

29 Regulamentul nu conține dispoziții și definiții suficient de clare cu privire la unele concepte-cheie. Curtea a constatat că, din această cauză, eficiența și eficacitatea examinării la nivelul UE a investițiilor străine directe sunt afectate în mod negativ și statele membre sunt expuse la riscuri juridice inutile. În continuare, sunt prezentate exemple de astfel de deficiențe:

- (a) **inexistența unei interpretări uniforme a expresiei „de natură să”.** În cursul activităților sale de audit, Curtea a remarcat că modul în care este interpretată această expresie de autoritățile responsabile de examinarea investițiilor străine directe diferă actualmente de la un stat membru la altul. Atât timp cât regulamentul rămâne vag, numai CJUE poate asigura o interpretare uniformă. În opinia Curții, expresia „de natură să”, astfel cum este utilizată în regulament [articolul 4 alineatul (1)], este vagă, nu ia în considerare impactul potențial al riscului și nici nu asigură aplicarea ei consecventă de către statele membre. În plus, expresia nu concordă cu conceptul de „amenințare reală și suficient de gravă” care afectează un interes fundamental al societății, astfel cum este stabilit acesta în prezent de CJUE, care a susținut, printre altele, că nu se pot aplica restricții în scopuri pur economice¹⁴;
- (b) **risc ca restricțiile să constituie un mijloc de discriminare arbitrară și ca aceleași norme să nu fie aplicate în mod egal unor situații comparabile.** O investiție dintr-o țară terță beneficiază de aceeași libertate ca o investiție provenită din interiorul UE și sunt interzise restricțiile, cu excepția celor aplicate din motive de securitate sau de ordine publică. În consecință, eventuala examinare a investițiilor din motive de securitate sau de ordine publică ar trebui să fie neutră din punctul de vedere al originii investiției (indiferent că aceasta provine din interiorul UE sau din țări terțe), astfel încât să se evite discriminarea. În prezent, Comisia ia în considerare tranzacțiile comerciale intra-UE numai în cazurile în care se suspectează eludarea normelor. În acest context, mecanismul de cooperare nu poate fi utilizat pentru a evalua riscurile pe care le prezintă investițiile străine canalizate prin achiziții intra-UE (și anume, atunci când investitorul european este deținut sau controlat de un investitor străin). În opinia Curții, faptul că această

¹⁴ Expunerea de motive a Comisiei din COM(2017) 487 final, 2017/0224(COD), SWD(2017) 297 final, p. 4. A se vedea, de asemenea: cauza C-463/00, Comisia/Spania, punctul 34; cauza C-212/09, Comisia/Portugalia, punctul 83; cauza C-244/11, Comisia/Grecia, punctul 67; C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, punctul 171; Hotărârea din 14 martie 2000, cauza C-54/99 *Église de scientologie/Premier ministre*, punctul 17.

abordare nu este clarificată în regulamentul înseamnă că există în continuare o expunere la riscuri generate de investiții străine canalizate prin achiziții intra-UE (mai precis, atunci când beneficiarul real este o țară terță care controlează o entitate din UE). În schimb, Curtea observă practici diferite în acest sens în cadrul mecanismelor naționale de examinare din diverse state membre;

- (c) **statele membre nu furnizează suficiente informații cu privire la urmarea dată cazurilor examinate, astfel încât să permită Comisiei să evalueze funcționarea și eficacitatea regulamentului.** Întrucât regulamentul nu impune statelor membre să raporteze Comisiei ce urmare au dat cazurilor care fac obiectul procedurilor lor naționale de examinare, Comisia nu dispune de autoritatea necesară pentru a obține informațiile care să îi permită să își îndeplinească obligația de a evalua funcționarea și eficacitatea regulamentului și de a pune aceste informații la dispoziția Parlamentului European și a Consiliului. În calitate de gardian al tratatelor, Comisia trebuie, de asemenea, să se asigure că investitorii nu sunt supuși discriminării sau că libera circulație a capitalurilor nu este restricționată în mod nejustificat ca urmare a examinării investițiilor străine directe de către statele membre;
- (d) **nu este clar dacă investițiile indirecte care fac obiectul examinării intră în domeniul de aplicare al regulamentului.** De exemplu, Comisia și majoritatea statelor membre aplică mecanismul de cooperare și acelor cazuri în care investitorul, vânzătorul și obiectivul direct al investiției sunt stabiliți în afara UE, cu condiția ca o filială a destinatarului direct al investiției să se afle pe teritoriul UE. În opinia Curții, definiția „**investițiilor străine directe**” din regulamentul nu este clară în acest sens și deschide calea unor interpretări și unor practici de examinare diferite, care nu asigură o abordare uniformă în ansamblul UE. Un alt exemplu îl constituie investițiile realizate de cetățeni UE care au dobândit cetățenia prin intermediul sistemului „pașapoartelor de aur”; se consideră că aceste investiții nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului. Deși această lacună poate fi utilizată de investitori pentru a eluda normele, această problemă nu este abordată de regulamentul actual;

- (e) **investițiile de portofoliu nu sunt tratate în mod egal de către toate părțile, cu alte cuvinte nu sunt toate considerate a se afla în afara domeniului de aplicare al regulamentului.** Deși se consideră că investițiile de portofoliu nu intră în domeniul de aplicare al regulamentului¹⁵, articolul 2 nu definește ce anume constituie o investiție de portofoliu. CJUE a descris „investițiile de portofoliu” ca fiind „achiziționarea de acțiuni pe piața de capitaluri, efectuată doar cu intenția de a face un plasament financiar, fără intenția de a influența gestiunea și controlul întreprinderii”¹⁶. Or, evaluarea Curții cu privire la un eșantion de cazuri a evidențiat că unele investiții de portofoliu făcuseră obiectul examinării.

Inexistența unei evaluări a conformității și diferențele dintre mecanismele statelor membre de examinare a investițiilor străine directe afectează eficacitatea cadrului

30 Pentru a asigura eficacitatea cadrului, mecanismele de examinare ar trebui să fie conforme cu criteriile minime prevăzute la articolele 3, 4 și 6 din regulament, iar Comisia trebuie să evalueze conformitatea cu aceste criterii pentru a evalua funcționarea și eficacitatea regulamentului. Printre altele, statele membre care instituie mecanisme de examinare a investițiilor străine directe trebuie:

- o să raporteze mecanismului de cooperare toate cazurile care fac obiectul examinării și să furnizeze informațiile minime prevăzute la articolul 9;
- o să informeze investitorii cu privire la prelucrarea cazului lor;
- o să furnizeze investitorilor explicații cu privire la blocarea investițiilor lor și să le ofere acestora posibilitatea de a contesta deciziile luate de autoritățile statelor membre.

31 Regulamentul urmărește să stabilească o serie de principii uniforme pentru investițiile străine directe și interzice utilizarea procedurilor de examinare ca obstacol în calea liberului schimb sub pretextul securității sau al ordinii publice. Mai mult, statele membre ar trebui să raporteze cazurile care reflectă riscuri potențiale și ar trebui să furnizeze altor state membre și Comisiei informații suficiente și relevante care să le permită să evalueze riscurile pentru securitate sau pentru ordinea publică.

¹⁵ Considerentul 9 al Regulamentului (UE) 2019/452.

¹⁶ A se vedea punctul 19 din [Hotărârea din 28 septembrie 2006](#), Comisia/Regatul Țărilor de Jos, cauzele conexate C-282/04 și C-283/04, ECLI: EU: C:2006:608.

Nu există o evaluare din partea Comisiei pentru a se asigura că mecanismele de examinare respectă standardele prevăzute în regulament

32 Articolul 3 din regulament prevede un set de standarde comune pentru mecanismele de examinare din UE, precum și obligația Comisiei de a menține o listă actualizată a mecanismelor instituite. Curtea a constatat că Comisia menține și publică pe site-ul său o listă a mecanismelor de examinare și pune la dispoziție o sinteză în raportul său anual¹⁷. De asemenea, Comisia a cofinanțat un studiu realizat de OCDE, care s-a concretizat în oferirea unei imagini de ansamblu cuprinzătoare asupra diferitelor aspecte ale mecanismelor naționale de examinare, fără să trebuiască să furnizeze o evaluare a conformității acestora cu cerințele regulamentului. La rândul ei, nici Comisia nu a realizat o evaluare cu privire la conformitatea mecanismelor naționale de examinare cu cerințele articolului 3 din regulament pentru a putea evalua funcționarea și eficacitatea regulamentului. Prin urmare, nu sunt disponibile informații verificate cu privire la măsura în care statele membre respectă aceste cerințe și la modul în care acest lucru afectează eficacitatea și eficiența cadrului.

Diferențele semnificative dintre mecanismele statelor membre de examinare a investițiilor străine directe reduc eficacitatea cadrului

33 Studiul realizat de OCDE în 2022 cu sprijin financiar din partea Comisiei evidențiază o serie de diferențe semnificative între mecanismele naționale de examinare. Aceste diferențe¹⁸ au un impact asupra eficacității și a eficienței sistemului în atenuarea amenințărilor pentru securitate și pentru ordinea publică, deoarece creează „unghiuri moarte” și, în unele cazuri, par să nu fie în deplină conformitate cu regulamentul. Printre aceste diferențe se numără următoarele:

- **diferențele în sfera sectorială** a mecanismelor: doar câteva state membre pot să examineze tranzacții indiferent de sector, în timp ce altele se bazează pe o listă a sectoarelor sensibile sau pe o listă de active specifice;
- **diferențele în ceea ce privește scutirile pentru anumiți achizitori**: multe state membre scutesc țările membre ale AELS, țările membre ale SEE care nu fac parte din UE, țările membre ale NATO sau alte țări membre ale OCDE – în total 20 de jurisdicții – de la aplicarea unei părți a mecanismului lor de examinare;

¹⁷ *List of screening mechanisms reported by member states, Comisie, 2023.*

¹⁸ Punctele 104-118 și 161 și tabelul 5 din [raportul OCDE](#).

- **diferențele de la nivelul conceptelor de securitate și de ordine publică:** unele state membre continuă să facă referire în mod explicit la articolele 52 și 65 TFUE, care au fost interpretate în sens restrâns în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene și ar putea conduce la o subutilizare a mecanismului de cooperare;
- **diferențele de la un stat membru la altul în ceea ce privește datele și termenele de notificare** aplicate pentru cazurile care implică mai multe jurisdicții;
- **diferențele în ceea ce privește termenii utilizați pentru a indica probabilitatea riscurilor**, fiind utilizate formulări precum „perturbă”, „amenință”, „prezintă un risc” sau „poate afecta”;
- **diferențele la nivelul pragurilor utilizate pentru determinarea controlului**, de exemplu proporția participațiilor sau a drepturilor de vot considerată necesară, care poate fi de 10 %, de 25 % sau de 50 % plus un vot¹⁹;
- **diferențele în ceea ce privește competențele de a lua în considerare amenințările la adresa altor state membre ale UE:** doar legile în materie de examinare ale câtorva state membre prevăd competențe explicite de a acționa în interesul altor state membre sau al proiectelor ori al programelor de interes pentru UE²⁰.

34 Auditul Curții (interviurile, sondajul și analiza eșantionului de cazuri) a confirmat diferențele relevate de OCDE. În plus, Curtea a constatat că următoarele probleme aveau un impact negativ asupra eficienței și a eficacității examinării investițiilor străine directe la nivel național și la nivelul UE:

- (a) diferențele în ceea ce privește determinarea sferei anumitor tipuri de investiții. Mai precis, în cazul Comisiei, cadrul UE este aplicat cazurilor în care achiziționarea unui obiectiv de investiție din UE implică investiții directe realizate de entități stabilite în afara UE. În cazul statelor membre însă, Curtea a constatat că practicile variau de la un stat la altul. Unele dintre ele scutesc anumiți investitori străini în funcție de naționalitatea lor (de exemplu, țările din SEE), în timp ce altele supun examinării chiar și investitorii sau entitățile care își au reședința sau sediul în UE sau examinează investițiile realizate de persoane și de întreprinderi din UE;

¹⁹ Raportul OCDE intitulat *Acquisition and ownership-related policies to safeguard essential security interests*, mai 2020, p. 44-63.

²⁰ Raportul OCDE intitulat *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*, 2022, punctele 139-156.

- (b) recurgerea la pre-examinare în unele state membre:
- (i) articolul 6 alineatul (1) din regulament prevede obligația statelor membre de a raporta orice investiție străină directă care face obiectul examinării. Or, Curtea a constatat că unele state membre recurg la o evaluare inițială a riscurilor pe care o denumesc „pre-examinare”, cu scopul de a decide dacă investiția va face obiectul examinării sau nu. Rezultatul este că se transmit notificări doar pentru un subset din cazurile pe care le examinează efectiv;
 - (ii) Comisia nu a solicitat încă statelor membre să transmită o notificare cu privire la toate cazurile care fac obiectul examinării, astfel cum se prevede la articolul 6 alineatul (1) din regulament, deși acesta nu face distincție între diverse faze ale procesului de examinare a investițiilor străine directe în așa fel încât să permită o derogare pentru această examinare timpurie;
- (c) tratamentul diferit al cazurilor care implică mai multe jurisdicții:
- (i) în anumite cazuri, achiziționarea unui grup cu filiale în mai multe țări din UE poate duce la notificări din partea mai multor state membre. Curtea a constatat că existența unor date diferite de depunere a notificărilor de către investitori – sau a unor proceduri naționale diferite – creează dificultăți suplimentare pentru examinarea cazurilor care implică mai multe jurisdicții. De exemplu, într-unul dintre cazurile examinate de Curte, a apărut o discrepanță atunci când investitorii nu au transmis notificarea în statul membru în care era stabilită întreprinderea-mamă din UE care era obiectivul investiției, dar au transmis notificări în alte state membre pentru filialele din UE ale acestei întreprinderi;
 - (ii) Curtea a constatat, de asemenea, că Comisia depune eforturi pentru a evalua astfel de cazuri care implică mai multe jurisdicții într-un mod cât mai cuprinzător posibil. Regulamentul nu conține însă dispoziții pentru simplificarea proceselor în întreaga UE.

35 Diferențele menționate mai sus contribuie, de asemenea, la o distribuție inegală a notificărilor între statele membre și limitează eficacitatea cadrului. **Figura 4** prezintă numărul agregat de notificări – defalcate pe grupuri de state membre – transmise în perioada 2020-2022, precum și stocul lor respectiv de investiții străine directe pe baza datelor din perioada 2019-2021. Așteptarea ar fi să se observe o oarecare corelație – care însă nu s-a materializat – între dimensiunea economiilor, nivelul investițiilor străine directe din exterior și numărul de notificări. 92 % din totalul cazurilor sunt transmise de 6 state membre luate împreună, în timp ce restul de 8 % sunt transmise de un al doilea grup de 9 state membre care dispun de mecanisme de examinare. Un al

treilea grup de 12 state membre nu au examinat sau nu au notificat niciun caz în aceeași perioadă; acestor state membre le corespunde o proporție de aproximativ 42 % din media stocurilor de investiții străine directe din UE. În opinia Curții, acest lucru are un impact semnificativ asupra eficacității cadrului și limitează imaginea de ansamblu pe care ar putea-o forma Comisia și alte state membre.

Figura 4 – Notificările (2020-2022) în raport cu media stocurilor de investiții străine directe (2019-2021)

Numărul de notificări per stat membru (2020-2022)

Notificări			Proporția notificărilor în raport cu volumul investițiilor străine directe	Media stocurilor de investiții din exterior (2019-2021)						
Stat membru	Total	%		% din totalul UE						
Franta	193		92 %	O proporție mare din notificări în statele membre de dimensiuni mai mari: indică o concentrare a obiectivelor sensibile de investiție	22 %	5,8 %				
Italia	169					2,9 %				
Spania	164					5,1 %				
Austria	156					1,3 %				
Danemarca	73					0,9 %				
Germania	63					6,6 %				
Lituania	24					0,2 %				
Finlanda	13					0,5 %				
Malta	9					1,4 %				
Țările de Jos	7					28,0 %				
Cehia	6					1,2 %				
Polonia	3					1,6 %				
Ungaria	3		2,0 %							
România	2		8 %	O proporție mică din notificări în raport cu volumul investițiilor străine directe, reflectând parțial faptul că investițiile din Țările de Jos nu sunt legate de obiective sensibile	36 %	0,7 %				
Letonia	1					0,1 %				
Luxemburg	-					21,9 %				
Irlanda	-					8,2 %				
Belgia	-					3,9 %				
Cipru	-					2,9 %				
Suedia	-					2,5 %				
Portugalia	-					1,1 %				
Slovacia	-					0,3 %				
Bulgaria	-					0,4 %				
Grecia	-					0,2 %				
Estonia	-					0,2 %				
Croatia	-		0,2 %							
Slovenia	-		0 %	Nu s-au transmis notificări referitoare la investiții străine directe, ceea ce reflectă inexistența mecanismelor de examinare și faptul că investițiile străine directe, în special în Luxemburg și în Irlanda, nu sunt neapărat legate de obiective sensibile	42 %	0,1 %				
Total	886					100 %		100 %	100,0 %	

Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza cazurilor raportate mecanismului de cooperare, rapoartele anuale ale Comisiei; media stocurilor de investiții din exterior, Eurostat, pozițiile de investiții directe din UE pe țări, contrapartidă finală și imediată și activitate economică (BPM6), investiții străine directe din exterior 2019-2021.

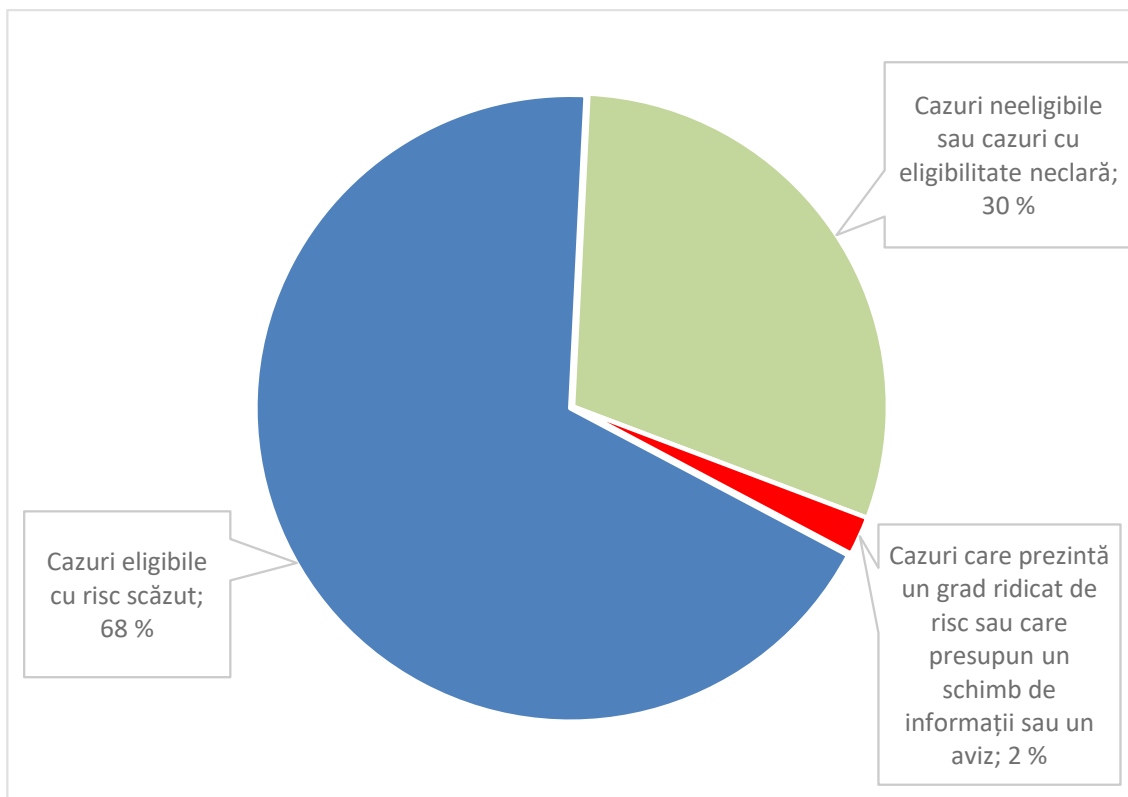
Notificarea cazurilor neeligibile și lipsa informațiilor privind profilurile de risc în notificări subminează eficiența și eficacitatea cadrului

36 Articolul 9 din regulament specifică tipul de informații pentru orice cazuri de investiții străine directe care fac obiectul examinării. Având în vedere sfera limitată, Comisia și statele membre au căzut de acord în mod voluntar, în cadrul Grupului de experți pentru examinarea investițiilor străine directe, să furnizeze informații mai detaliate într-un „formular de notificare”. Aceste formulare sunt transmise printr-o rețea securizată de către autoritățile desemnate în mod corespunzător din statele membre și, în general, furnizează informațiile necesare. Ori de câte ori lipseau informații importante, Comisia a adresat solicitări suplimentare, la care statele membre au răspuns prin furnizarea de informații suplimentare. Sistemul ar fi mai eficient dacă formularele de notificare ar include în mod automat toate informațiile esențiale.

37 Atunci când evaluează dacă o investiție străină directă este de natură să afecteze ordinea publică sau securitatea, Comisia și statele membre pot lua în considerare factorii enumerați la articolul 4 din regulament. Acești factori se referă la natura investiției (de exemplu, atunci când aceasta implică infrastructuri sau tehnologii critice) și la natura investitorului (de exemplu, implicarea anterioară a acestuia în activități infracționale sau controlarea acestuia de către guvernele sau forțele armate ale unor țări terțe). Acești factori nu sunt însă nici exhaustivi, nici obligatorii.

38 Curtea a constatat că mecanismul de cooperare este suprasolicitat cu cazuri neeligibile (care se află în afara sferei de cuprindere) și cu cazuri care prezintă un risc scăzut (pentru care nu se justifică emiterea unui aviz). *Figura 5* arată că 30 % dintre cele 886 de cazuri notificate de statele membre până la sfârșitul anului 2022 erau fie neeligibile, fie eligibilitatea lor era neclară. Potrivit Comisiei, 68 % din cazuri erau eligibile, dar prezentau un risc scăzut. Doar pentru o proporție de 2 % din cazuri, Comisia a identificat riscuri probabile sau a transmis informații relevante prin emiterea de avize.

Figura 5 – Ponderea cazurilor, în funcție de eligibilitate și de profilul de risc, din numărul total de cazuri raportate în perioada 2020-2022



Sursa: Curtea de Conturi Europeană, pe baza datelor Comisiei.

39 Curtea a constatat că statele membre sunt informate, grație mecanismului de cooperare, cu privire la activitățile de examinare desfășurate în alte state membre, lucru care a fost confirmat în urma sondajului și a interviurilor desfășurate în statele membre. Informațiile obținute ca urmare a solicitărilor lor sau a observațiilor transmise contribuie la luarea unor decizii în cunoștință de cauză înainte de autorizarea anumitor tranzacții care implică investiții străine directe. Cu toate acestea, în opinia Curții, formularele de notificare și informațiile pe care le conțin acestea prezintă următoarele deficiențe:

- (a) notificările nu oferă explicații detaliate cu privire la amenințările pe care le reprezintă investiția străină directă pentru securitate și pentru ordinea publică (riscurile enumerate la articolul 4 din regulament sau alte riscuri care pot fi aplicabile). Deși formularele prevăd furnizarea unei descrieri a factorilor de risc relevanți, această rubrică este adesea completată doar cu o denumire scurtă a sectorului sau a tipului de activitate. În opinia Curții, riscurile pentru securitate și pentru ordinea publică nu sunt, în general, semnalate în notificare, chiar dacă se cunosc în prealabil riscuri ridicate;

- (b) notificările nu impun autorităților statelor membre să ajungă la o concluzie cu privire la eligibilitatea unui caz;
- (c) nu există o validare automată a formularelor de notificare în funcție de caracterul complet al informațiilor și de eligibilitate, pe baza unui set standard de câmpuri de informații.

40 Din cauza acestor deficiențe, Comisia trebuie să depună eforturi suplimentare, inclusiv este nevoită să colecteze informații suplimentare de la statele membre, lucru care reduce astfel semnificativ eficiența cadrului.

Avizele Comisiei aduc o valoare adăugată, dar evaluările și recomandările sale nu sunt uneori suficient de bine elaborate

41 Așa cum prevede regulamentul, Comisia este responsabilă de realizarea propriilor evaluări ale riscurilor și de emiterea de avize atunci când consideră că o investiție străină directă prezintă un risc ridicat pentru mai multe state membre sau pentru proiectele și programele UE. În acest scop, Comisia a elaborat orientări interne, de care Curtea a ținut cont în analiza sa. Pentru a-și efectua evaluările riscurilor, Comisia trebuie să pună la dispoziție resurse suficiente cu scopul de a evalua, pentru fiecare investiție străină directă, în ce măsură sunt sensibile obiectivele din UE în raport cu oricare dintre factorii menționați la articolul 4 din regulament și în legătură cu care poate exista o amenințare gravă pentru securitate și ordinea publică, cu scopul de a identifica beneficiarii reali și profilurile de risc ale acestora și de a lua în considerare sancțiunile impuse de UE și de statele membre cu privire la investiția în cauză. Conform procedurilor interne ale Comisiei, DG TRADE ar trebui să consulte toate celelalte direcții generale relevante pentru a asigura un proces de diligență solid.

42 Investițiile străine directe pot implica circulația capitalurilor în temeiul articolului 63 TFUE. Acest articol interzice orice restricții privind circulația capitalurilor între statele membre, precum și între statele membre și țările terțe. În temeiul articolului 65 TFUE, restricțiile în calea liberei circulații a capitalurilor pot fi justificate atunci când sunt necesare și proporționale pentru atingerea obiectivelor definite în tratat, inclusiv din motive de siguranță publică și de ordine publică, astfel cum sunt definite de CJUE. Investițiile străine directe pot conduce, de asemenea, la stabilirea unui investitor dintr-o țară terță în UE, de exemplu atunci când o astfel de investiție permite dobândirea unei participații de control într-o întreprindere cu sediul în UE.

43 Așa cum se afirmă în **expunerea de motive** care însoțește propunerea de regulament, în ceea ce privește circulația capitalurilor, astfel de interese publice trebuie să fie interpretate în mod strict. Ele nu pot fi invocate decât în caz de amenințare reală și suficient de gravă care afectează un interes fundamental al societății. Restricțiile care vizează libertățile fundamentale nu trebuie să fie aplicate în mod eronat pentru a servi unor scopuri pur economice. În plus, mecanismele de examinare a investițiilor ar trebui să respecte principiile generale ale dreptului Uniunii, în special principiul proporționalității și principiul securității juridice. Aceste principii impun ca procedura și criteriile de examinare a unei investiții să fie definite într-un mod nediscriminatoriu și suficient de precis și ar trebui să fie reflectate în evaluarea riscurilor realizată de Comisie și în recomandările acesteia.

Evaluarea riscurilor realizată de Comisie aduce o valoare adăugată, dar Comisia are acces limitat la datele privind profilurile investitorilor individuali

44 Articolul 4 din regulament prevede o listă neexhaustivă a factorilor de risc legați fie de natura critică a întreprinderii vizate de investiție, a produselor sau a activității acesteia în UE, fie de profilul de risc al investitorilor străini. Analiza Curții cu privire la cazuri a arătat că Comisia a descris riscurile potențiale în mod cuprinzător, inclusiv identificând riscurile de propagare sau dependențele critice. Sondajul realizat de Curte și interviurile desfășurate cu autoritățile statelor membre au confirmat că acestea apreciază rolul Comisiei în evaluarea riscurilor.

45 Comisia se află într-o poziție unică nu numai pentru a evalua dacă investițiile străine directe sunt de natură să afecteze securitatea sau ordinea publică în mai multe state membre sau dacă ele pot afecta proiecte și programe de interes pentru UE, ci și pentru a estima impactul lor la nivelul UE, adăugând astfel o valoare adăugată mecanismului de cooperare. Curtea a constatat că DG TRADE colaborează cu alte direcții generale și solicită statelor membre să furnizeze mai multe informații în cazurile în care este necesar. De asemenea, DG TRADE identifică acele obiective de investiție care participă la anumite proiecte și programe ale UE, enumerate în anexa la regulament.

46 Bazele de date ale Europol și ale Eurojust pot oferi mai multe informații cu privire la anumite riscuri legate de implicarea anterioară a investitorilor individuali în activități ilegale sau infracționale. Regulamentul nu conține însă nicio dispoziție care să permită o astfel de cooperare și un astfel de schimb de informații care să contribuie la o mai bună evaluare a riscurilor în materie de securitate pe care le prezintă investitorii individuali.

Lacune în evaluarea probabilității și a impactului elementelor de risc pentru cazurile ce prezintă un grad ridicat de risc

47 În urma examinării avizelor emise de Comisie, Curtea a identificat următoarele probleme în calitatea evaluărilor Comisiei. Pentru a respecta cerințele de confidențialitate ale entității auditate, Curtea și-a grupat constatările pe tipuri de problemă (nu se pot oferi exemple specifice din cauza caracterului extrem de sensibil al cazurilor analizate):

- (a) **descrierea riscurilor identificate și a probabilității acestora:** Curtea a constatat că anumite riscuri identificate nu se bazează în măsură suficientă pe dovezi și nu dispuneau de explicații clare cu privire la probabilitatea de materializare a unor astfel de riscuri, consecința fiind că impactul asupra securității și a ordinii publice poate fi supraestimat;
- (b) **legătura dintre risc și investiție:** Curtea a constatat că riscurile legate de securitatea aprovizionării în Europa, adesea legate de existența unui furnizor unic sau a unui număr limitat de furnizori, pot prezenta un risc pentru anumite produse critice sau pentru anumite dependențe critice. Cu toate acestea, la sursa riscului respectiv se află tendințele înregistrate în trecut de sectorul în cauză, deciziile anterioare în materie de politică sau realitățile pieței, factori de care investitorii nu sunt direct responsabili;
- (c) **cuantificarea impactului potențial al unei achiziții:** evaluările riscurilor efectuate de Comisie nu cuantifică, în cea mai mare măsură posibilă, impactul potențial sau perturbările care pot rezulta dintr-o anumită investiție;
- (d) **luarea în considerare a altor politici naționale și ale UE:** majoritatea evaluărilor nu explică ce alte instrumente sau politici naționale sau ale UE ar trebui să combată riscurile identificate și de ce aceste instrumente și politici – în cazul în care există – nu sunt suficiente pentru a aborda integral riscurile fără să fie necesare alte măsuri specifice fiecărui caz în parte. Este vorba aici cel puțin de următoarele domenii: controalele la export inclusiv pentru produsele cu dublă utilizare; legislația privind protecția datelor; controalele derulate în baza

reglementărilor pentru sectorul financiar și sancțiunile UE menite să interzică investițiile;

- (e) **distincția dintre diferitele roluri și responsabilități ale acționarilor și ale conducerii:** nu este întotdeauna luată în considerare, dar poate avea o influență asupra măsurilor de atenuare recomandate, dacă este cazul. Există diverse măsuri de protecție și distincții juridice între administratorul sau consiliul de administrație al unei entități și acționarii acesteia și gradul în care avizele examinate țin cont de ele variază de la un aviz la altul;
- (f) **evidențierea unui sprijin financiar potențial din partea UE pentru a combate anumite riscuri:** Comisia nu evaluează dacă există posibilități de sprijin sau de atenuare prin intermediul unor resurse directe ale UE [de exemplu, bugetul UE, Fondul European de Investiții (FEI), Mecanismul de redresare și reziliență (MRR) sau orice altă finanțare disponibilă din partea UE] sau la nivelul statelor membre.

Recomandările Comisiei sunt parțial eficace pentru combaterea riscurilor identificate

48 Curtea a evaluat calitatea recomandărilor formulate de Comisie în avizele sale. Printre factorii-cheie care au determinat Comisia să emită un aviz se numără **riscurile și măsurile legate de obiective sensibile din UE** (cum ar fi securitatea aprovizionării cu produse și tehnologii critice sau cu produse cu dublă utilizare) și **riscurile legate de investitori** (cum ar fi influența sau controlul exercitate de un stat străin). Curtea a constatat că, atunci când a identificat ceea ce considera a avea un impact probabil asupra securității sau a ordinii publice, Comisia a recomandat măsuri de atenuare statului membru care găzduia investiția străină directă.

49 În ceea ce privește calitatea și relevanța măsurilor de atenuare propuse, Curtea a constatat că, în unele cazuri, Comisia:

- (a) propune măsuri de atenuare fără să explice în ce măsură acestea ar reduce riscurile identificate;
- (b) **recomandă diverse măsuri de protecție care nu fac suficient de bine distincție între rolurile și responsabilitățile acționarilor și cele ale conducerii** sau care pot crea probleme pentru asigurarea aplicării lor și, prin urmare, nu pot atenua în mod eficient riscurile identificate. Angajamentele pe care le impun sunt obligatorii pentru investitor, dar nu neapărat pentru întreprinderea vizată de investiție și pentru conducerea acesteia;

(c) **recomandă restricții sau condiții pentru investitori sau întreprinderile vizate de investiție care nu sunt compatibile cu un mediu specific economiei de piață.**

Măsurile care recomandă ca obiectivele de investiție din UE și investitorii să crească stocurile sau capacitatea de producție impun unei părți private obligația financiară și juridică de a soluționa o situație sistemică a pieței de care investitorul nu este direct responsabil.

50 Probele colectate de Curte au arătat că, în cazul în care anumite tranzacții au implicat persoane aflate pe o listă de sancțiuni, statele membre în cauză nu au blocat investiția. În opinia Curții, în cazul în care unii investitori se află pe o listă de sancțiuni care le interzice să investească, nu mai este necesară realizarea vreunei evaluări suplimentare de către Comisie pentru a emite un aviz, deoarece orice astfel de investiție ar fi ilegală dacă statul membru ar permite-o.

Există instrumente operaționale și resurse adecvate, dar raportarea nu este suficient de bine direcționată

51 Comisia ar trebui să respecte principiile bunei gestiuni financiare și **cadrul său de control intern**. Astfel, ea ar trebui să pună la dispoziție resursele necesare pentru a permite gestionarea în timp util a cazurilor. De asemenea, Comisia ar trebui să se asigure că are la dispoziție instrumente adecvate de gestionare a informațiilor pentru a-și realiza propriile evaluări, precum și instrumente de comunicare securizată pentru a gestiona schimburile de informații cu statele membre. Rapoartele anuale și evaluarea funcționării și a eficacității regulamentului după cinci ani de la intrarea acestuia în vigoare ar trebui să explice măsura în care regulamentul a fost pus în aplicare la nivelul UE și să remedieze orice probleme sistemice importante care pot apărea. Bazându-se pe date relevante și fiabile, rapoartele Comisiei ar trebui să se concentreze pe principalele riscuri și pe modalitățile de combatere a acestora.

Comisia a pus la dispoziție instrumente și resurse adecvate pentru a sprijini punerea în aplicare a mecanismului de cooperare

52 Curtea a constatat că Comisia dispune de resurse adecvate pentru a trata volumul actual de cazuri în timp util și că a furnizat evaluări în termene scurte. Există însă posibilități de raționalizare astfel încât să se facă mai bine față viitoarelor creșteri ale numărului de cazuri, de exemplu asigurându-se că personalul Comisiei utilizează întotdeauna modelele și listele de verificare existente.

53 Comisia a creat o bază de date adecvată pentru gestionarea și documentarea activității sale, cu indicatori suficienți și relevanți pentru a permite evaluarea eficacității regulamentului. Ea a instituit, de asemenea, instrumente informatice adecvate pentru a face schimb de informații în condiții de siguranță în scopul mecanismului de cooperare.

54 Comisia a stabilit orientări și procese interne bine concepute. O procedură pe care Curtea a considerat-o foarte utilă a fost elaborarea unei liste de verificare specifice care impune personalului Comisiei să identifice și să justifice un risc probabil și să furnizeze dovezi pentru determinarea acestuia. În pofida importanței acestei liste de verificare pentru facilitarea unor evaluări consecvente și cuprinzătoare, celelalte direcții generale implicate în furnizarea de informații către DG TRADE nu o utilizează în mod sistematic.

55 În conformitate cu articolul 12 din regulament, Comisia a reunit un grup de experți din partea autorităților tuturor statelor membre, cu scopul de a-i oferi consultanță și cunoștințe de specialitate, de a face schimb de exemple de bune practici și de experiență, precum și de opinii cu privire la tendințe și chestiuni de interes comun referitoare la investițiile străine directe. Curtea ia act de faptul că Comisia a creat platforma necesară pentru forumul experților și că toate statele membre – fie că dispun sau nu de un mecanism național de examinare – participă.

56 Articolul 13 din regulament deschide posibilitatea cooperării internaționale între statele membre și Comisia, pe de o parte, și autoritățile țărilor terțe, pe de altă parte. Comisia a participat la diverse inițiative și chiar a organizat astfel de inițiative, cum ar fi discuții cu țări terțe, cooperarea cu OCDE și SUA, precum și conferințe și evenimente destinate părților interesate la care au participat autorități din țări terțe.

Rapoartele anuale ale Comisiei nu pun suficient accentul pe riscurile identificate și pe abordările comune pentru prevenirea acestora

57 Așa cum prevede regulamentul, Comisia a publicat primul și cel de al doilea raport anual de punere în aplicare. Regulamentul nu specifică informațiile care trebuie incluse în rapoartele anuale, dar acestea oferă mai multe informații decât au inclus statele membre în rapoarte comparabile. Cu toate acestea, chiar și dacă se ține seama de necesitatea de a pune în balanță considerentele legate de transparență și de securitate, dat fiind caracterul sensibil al datelor, Curtea consideră că rapoartele nu conțin informații și date suficiente în scopul raportării și, mai important, în scopul evaluării eficienței și a eficacității examinării investițiilor străine directe și a cooperării la nivelul UE. Motivele care explică această situație sunt următoarele:

- regulamentul nu prevede includerea unor informații specifice în raportul anual al Comisiei;
- rapoartele oferă o sinteză cuprinzătoare a evoluțiilor legislative din statele membre și a activităților de examinare a investițiilor străine directe desfășurate atât la nivelul UE, cât și la nivel național. Curtea a constatat însă că rapoartele nu pun suficient accentul pe tipurile de riscuri care sunt identificate pentru anumite sectoare sau pe tipurile de riscuri legate de investitori sau de structurile tranzacției globale (în special cele incluse la articolul 4);
- rapoartele oferă informații privind investițiile străine directe realizate în UE. Informațiile privind volumul de investiții din exterior au însă o valoare adăugată limitată, deoarece nu sunt neapărat corelate cu riscurile pentru securitate și pentru ordinea publică (de exemplu, concentrarea geografică sau amplasamentul activelor sensibile sau strategice);
- cifrele privind investițiile străine directe, astfel cum sunt raportate, dau o imagine falsă a fluxurilor reale de capital străin în UE, deoarece ele indică mai degrabă valoarea tranzacțiilor globale decât investițiile directe relevante efectuate în UE. Astfel de cifre nu oferă o imagine exactă a amplitudinii părții relevante din tranzacțiile implicând investiții străine directe din cadrul UE. Dificultatea cu care se confruntă Comisia este lipsa unor statistici fiabile sau a unor informații detaliate din partea statelor membre, care să clasifice aceste tranzacții globale în funcție de elementul lor din UE și elementul lor din afara UE;
- din cauza lipsei unor informații agregate privind profilurile de risc și a frecvenței măsurilor de atenuare, este mai dificil să se identifice chestiuni de interes comun și să se dezvolte soluții sau îmbunătățiri potențiale la nivelul UE de-a lungul timpului.

Concluzii și recomandări

58 În ansamblu, Comisia a luat măsurile adecvate pentru a stabili și a pune în aplicare un cadru pentru examinarea investițiilor străine directe în UE. Cu toate acestea, persistă limitări semnificative la nivelul UE, care reduc eficacitatea și eficiența cadrului pentru identificarea, evaluarea și atenuarea riscurilor la adresa securității și a ordinii publice.

59 Mecanismul de cooperare a facilitat schimbul de informații în legătură cu examinarea investițiilor străine directe și cu evaluările riscurilor aferente acestora. Unele caracteristici ale modului în care este conceput regulamentul scad însă eficacitatea mecanismului de cooperare pentru protejarea ordinii publice și a securității UE. În primul rând, întrucât regulamentul nu impune statelor membre să instituie un mecanism de examinare a investițiilor străine directe, în septembrie 2023 existau încă șase state membre care nu dispuneau de un astfel de mecanism. În al doilea rând, întrucât regulamentul nu conține dispoziții care să stabilească sfera de cuprindere a mecanismelor naționale de examinare, se observă diferențe semnificative în ceea ce privește sfera și abordarea între sistemele de examinare ale statelor membre, atunci când acestea există. În al treilea rând, statele membre nu au obligația de a informa Comisia sau alte state membre cu privire la deciziile lor finale în cazurile în care Comisia sau, respectiv, alte state membre emit avize sau transmit observații prin care identifică riscuri probabile pentru securitate și pentru ordinea publică. În fine, recomandările Comisiei nu au un caracter obligatoriu pentru statele membre care efectuează examinarea, nici măcar atunci când sunt în joc interesele generale ale UE (a se vedea punctele [26-28](#)).

60 Regulamentul lasă loc de interpretare în ceea ce privește conceptul de „impact probabil” asupra securității sau a ordinii publice. În plus, ca urmare a modului în care este conceput regulamentul, normele comparabile nu se aplică în mod consecvent unor situații comparabile (în special în ceea ce privește tratamentul tranzacțiilor comerciale intra-UE realizate de entități deținute și controlate de țări terțe sau tratamentul investițiilor de portofoliu). În plus, statele membre au libertatea de a stabili, pentru ele însele, sfera securității și a ordinii publice. Toate aceste elemente, alături de faptul că statele membre nu au obligația de a raporta Comisiei rezultatul deciziilor pe care le-au luat în urma examinării, fac foarte dificilă sarcina Comisiei de a monitoriza punerea în aplicare a cadrului și de a se asigura că investitorii nu sunt supuși discriminării sau că libera circulație a capitalurilor nu este restricționată în mod nejustificat (a se vedea punctul 29). De asemenea, ele creează numeroase „unghiuri moarte”, compromițând necesitatea legitimă a UE de a-și proteja interesele în materie de securitate și de ordine publică. Sunt necesare îmbunătățiri și la nivelul evaluărilor riscurilor și al recomandărilor Comisiei.

Recomandarea 1 – Aducerea modificărilor necesare în regulamentul pentru a consolida cadrul UE de examinare a investițiilor străine directe

Fără a aduce atingere deciziilor colegiitorilor, Curtea recomandă Comisiei ca, în cadrul revizuirii de către aceasta a cadrului:

- (a) să prevadă obligația ca toate statele membre să instituie mecanisme de examinare;
- (b) să clarifice concepte importante precum:
 - (i) definiția riscului „probabil” prin alinierea clară a acestuia la noțiunea de „amenințare reală și suficient de gravă care afectează un interes fundamental al societății”;
 - (ii) investițiile de portofoliu;
- (c) să acopere în mod explicit:
 - (i) investițiile realizate în UE de o întreprindere deținută de proprietari din străinătate și activă din punct de vedere economic în UE;
 - (ii) investițiile prin care un investitor străin achiziționează un obiectiv de investiție străin care are filiale în UE;

- (d) să prevadă obligația statelor membre de a furniza Comisiei și altor state membre, după caz, un feedback cu privire la rezultatul deciziilor luate în urma examinării, în special în cazul în care Comisia a emis un aviz și/sau statele membre respective au transmis o observație.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024.

61 Curtea a identificat diferențe semnificative între mecanismele statelor membre de examinare a investițiilor străine directe, iar Comisia nu a finalizat nicio evaluare formală a conformității acestor mecanisme cu condițiile minime prevăzute în regulament. După cum se prezintă lucrurile în momentul de față, mai multe state membre recurg la o pre-examinare a tranzacțiilor și nu notifică mecanismului de cooperare decât acele tranzacții care sunt de natură să le afecteze propria ordine publică sau securitate, privând astfel celelalte state membre și Comisia de posibilitatea de a evalua dacă o anumită tranzacție poate avea un impact asupra lor. În consecință, o proporție mare din investițiile străine directe nu fac deloc obiectul examinării și există un număr semnificativ de cazuri care prezintă un risc scăzut sau nu sunt eligibile și care suprasolicitează sistemul (a se vedea punctele [32-39](#)).

Recomandarea 2 – Evaluarea conformității mecanismelor naționale de examinare cu standardele din regulament și raționalizarea conceptelor în toate mecanismele de examinare din UE

Comisia ar trebui:

- (a) să furnizeze o evaluare a conformității mecanismelor naționale de examinare cu standardele prevăzute la articolul 3 din regulament;
- (b) să clarifice practica de pre-examinare;
- (c) să încurajeze statele membre să își alinieze criteriile, termenele și procesele, astfel încât cazurile care implică mai multe state membre să poată fi coordonate în mod eficace (cazurile care implică mai multe jurisdicții).

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2026 pentru litera (a) și 2025 pentru literele (b) și (c).

62 Evaluarea riscurilor realizată de Comisie aduce o valoare adăugată europeană nu numai prin identificarea riscurilor pentru securitate și pentru ordinea publică legate de factorii menționați la articolul 4 din regulament, ci și prin contribuția la o reflecție prospectivă cu privire la vulnerabilitățile și dependențele critice potențiale, pe măsură ce acestea apar la nivelul UE. Această abordare prezintă însă limitări în sensul că nu acoperă toate tipurile de riscuri, de exemplu, evaluarea riscurilor de natură infracțională din trecut sau legate de securitate pe care le prezintă investitorii individuali la nivelul UE (a se vedea punctele [44-46](#)).

63 Comisia a furnizat evaluări în termene scurte. Curtea a identificat însă probleme legate de calitatea evaluărilor Comisiei pe care le-a examinat (a se vedea punctul [47](#)), și anume în ceea ce privește:

- descrierea riscurilor identificate și a probabilității acestora;
- legăturile dintre risc și investiție;
- cuantificarea impactului potențial al unei achiziții;
- luarea în considerare a altor politici naționale și ale UE;
- distincția dintre diferitele roluri și responsabilități ale acționarilor și ale conducerii;
- evidențierea unui sprijin financiar potențial din partea UE pentru a combate anumite riscuri.

64 Avizele adresate de Comisie statelor membre pot recomanda măsuri de atenuare sau interzicerea anumitor investiții străine directe. În opinia Curții, recomandările sunt doar parțial eficiente pentru combaterea riscurilor identificate, deoarece se pot aduce îmbunătățiri la nivelul justificării măsurilor de atenuare recomandate, în special prin precizarea modului în care măsurile propuse ar reduce expunerea la riscuri dacă ar fi puse în aplicare. În plus, atunci când recomandă măsuri de atenuare, Comisia propune condiții care pot crea probleme pentru asigurarea aplicării lor sau care pot fi incompatibile cu un mediu specific economiei de piață (a se vedea punctul [49](#)).

Recomandarea 3 – Îmbunătățirea mecanismului de cooperare și a evaluărilor Comisiei pentru a oferi o justificare mai bună a măsurilor de atenuare legate de cazurile cu grad ridicat de risc

Comisia ar trebui:

- (a) să evalueze eligibilitatea înainte să înceapă evaluarea riscurilor;
- (b) să realizeze evaluări ale riscurilor mai cuprinzătoare explorând posibilitățile de cooperare cu Europol și Eurojust pentru a evalua riscurile infracționale sau de securitate pe care le prezintă investitorii individuali;
- (c) să se concentreze, în evaluările sale, pe riscurile care au o probabilitate rezonabilă de a se materializa și să evite scenariile ipotetice;
- (d) să își consolideze avizele indicând în mod clar dacă avizul are drept scop doar schimbul de informații sau combaterea amenințărilor grave pentru securitate și ordinea publică și propunând măsuri proporționale care să țină seama de rolurile și responsabilitățile investitorilor, precum și de legislația, politicile și instrumentele existente la nivelul UE sau la nivel național;
- (e) să recomande interzicerea cazurilor în care investitorii străini se află pe o listă de sancțiuni care interzic investițiile, indiferent de profilul de risc al obiectivului investiției.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: iunie 2024.

65 Comisia a instituit instrumente operaționale, sisteme informatice și resurse adecvate pentru a trata volumul actual de cazuri generat de mecanismul de cooperare. Comisia și-a publicat în timp util rapoartele anuale și și-a îndeplinit rolul de „raportare” cu privire la punerea în aplicare a regulamentului. Cu toate acestea, dată fiind necesitatea de a pune în balanță considerentele legate de transparență și de securitate, având în vedere caracterul sensibil al datelor, Curtea consideră că informațiile și datele pe care le-au furnizat Comisia și statele membre nu sunt suficiente pentru a evalua eficiența și eficacitatea examinării investițiilor străine directe și a cooperării la nivelul UE. În realitate, aceste informații și date nu pun suficient accentul pe tipurile de riscuri care sunt identificate pentru anumite sectoare sau pe tipurile de riscuri legate de investitori sau de structurile tranzacției globale (a se vedea punctele [52-57](#)).

66 În plus, regulamentul nu prevede în mod adecvat un feedback din partea statului membru care primește avizul Comisiei sau observații din partea altor state membre, feedback care să permită Comisiei sau statului membru care formulează observațiile în cauză să monitorizeze eficacitatea sistemului și să raporteze cu privire la aceasta [a se vedea punctul 29 litera (c)].

Recomandarea 4 – Îmbunătățirea calității raportării

Comisia ar trebui să amelioreze calitatea rapoartelor sale anuale, punând accentul pe riscurile critice și pe modalitățile de atenuare a acestora. În cooperare cu statele membre, ea ar trebui, de asemenea, să îmbunătățească sfera și calitatea datelor subiacente.

Data-țintă pentru punerea în aplicare a recomandării: 2024.

Prezentul raport a fost adoptat de Camera IV, condusă de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții de Conturi, la Luxemburg, în ședința sa din 24 octombrie 2023.

Pentru Curtea de Conturi

Tony Murphy
Președinte

Anexe

Anexa I – Comparație între cadrul de examinare al UE și cel al SUA

Elemente ale cadrului de examinare a investițiilor străine directe	Cadrul UE de examinare a investițiilor străine directe și mecanismul de cooperare	Comitetul pentru investiții străine din Statele Unite (CFIUS)
Guvernanță	<p>DG TRADE gestionează mecanismul de cooperare în colaborare cu toate statele membre și gestionează discuțiile globale în materie de politică în cadrul grupului de experți format din experți desemnați de toate statele membre.</p>	<p>CFIUS este un comitet inter-agenții autorizat să examineze implicațiile în materie de securitate națională pe care le au investițiile străine directe efectuate în Statele Unite ale Americii.</p>
Competențe	<p>Cadrul de examinare a investițiilor străine directe este un cadru de abilitare, nu unul de armonizare. El nu impune statelor membre obligația de a examina sau obligații cu privire la ce anume ar trebui să examineze.</p> <p>Decizia finală de a bloca sau de a autoriza investițiile străine directe revine statelor membre.</p> <p>Comisia poate emite avize atunci când constată că o anumită investiție străină directă are un impact probabil asupra ordinii publice sau a securității mai multor state membre sau asupra unor proiecte sau a unor programe de interes pentru UE.</p> <p>Aceste avize pot include măsuri de atenuare fără caracter obligatoriu sau o recomandare de interzicere a investițiilor în cauză.</p>	<p>CFIUS este autorizat să blocheze tranzacțiile care intră în jurisdicția sa.</p> <p>De asemenea, el poate impune măsuri de atenuare a oricăror amenințări pentru securitatea națională a SUA.</p> <p>Autorizarea de a bloca investiția sau impunerea de măsuri de atenuare au un caracter obligatoriu.</p>

Elemente ale cadrului de examinare a investițiilor străine directe	Cadrul UE de examinare a investițiilor străine directe și mecanismul de cooperare	Comitetul pentru investiții străine din Statele Unite (CFIUS)
	<p>Statele membre care efectuează examinarea au puterea de a adopta măsuri de atenuare obligatorii și, dacă este necesar, decizii de interzicere.</p> <p>Statele membre nu pot bloca o investiție străină directă într-un alt stat membru.</p>	
Sfera de cuprindere	<p>Orice caz care face obiectul examinării de către un stat membru trebuie să fie raportat și comunicat celorlalte state membre și Comisiei prin intermediul mecanismului de cooperare.</p> <p>În cazul investițiilor străine directe care nu fac obiectul examinării, Comisia are competența din oficiu de a solicita informații de la un stat membru.</p> <p>Sunt incluse investițiile directe realizate de resortisanți străini. Investițiile indirecte nu sunt incluse în domeniul de aplicare al regulamentului, excepție făcând cazurile de eludare, dar, în practică, unele state membre examinează investițiile intra-UE.</p>	<p>Orice tranzacție care s-ar putea solda cu controlul unei întreprinderi americane de către un resortisant străin.</p> <p>Controlul este definit în sens larg ca fiind capacitatea directă sau indirectă – indiferent dacă este exercitată sau nu – de a stabili și a direcționa aspecte importante care afectează o întreprindere sau de a decide cu privire la aceste aspecte și poate include investiții în participații minoritare.</p>

Elemente ale cadrului de examinare a investițiilor străine directe	Cadrul UE de examinare a investițiilor străine directe și mecanismul de cooperare	Comitetul pentru investiții străine din Statele Unite (CFIUS)
Obligația de depunere a cererii de autorizare a investiției	<p>Obligația de depunere a cererii de autorizare a investiției se stabilește la nivel național de mecanisme de examinare ale diferitelor state membre.</p> <p>Regulamentul UE nu impune obligativitatea pentru un anumit sector sau pentru un anumit tip de tranzacție.</p> <p>Regulamentul UE prevede doar obligativitatea de a raporta și de a comunica altor state membre toate investițiile străine directe care fac obiectul examinării.</p>	<p>Tehnologii critice: investiții străine care implică o întreprindere americană cu tehnologii critice, pentru care ar fi necesară o autorizație de reglementare din partea Statelor Unite pentru utilizarea lor de către un resortisant străin.</p> <p>Deținerea de către un guvern străin: anumite tranzacții în care o entitate deținută de un guvern străin achiziționează un interes substanțial într-o întreprindere americană.</p>
Sanțiuni juridice	<p>Nu sunt prevăzute sancțiuni juridice la nivelul UE.</p> <p>Diverse state membre aplică diferite sancțiuni.</p>	<p>Trei tipuri de încălcări: nedepunerea cererii de autorizare; nerespectarea măsurilor de atenuare impuse de CFIUS; inexactități materiale, omisiuni sau certificate false.</p> <p>Sunt posibile sancțiuni civile pentru nerespectarea sau încălcarea unei dispoziții semnificative aferente unei cerințe de atenuare.</p>

Abrevieri

CFIUS: Comitetul pentru investiții străine din Statele Unite ale Americii (*Committee on Foreign Investment in the United States*)

CJUE: Curtea de Justiție a Uniunii Europene

DG TRADE: Direcția Generală Comerț din cadrul Comisiei Europene

SEE: Spațiul Economic European

AELS: Asociația Europeană a Liberului Schimb

FEI: Fondul European de Investiții

Eurojust: Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Justiție Penală

Europol: Agenția Uniunii Europene pentru Cooperare în Materie de Aplicare a Legii

NATO: Organizația Tratatului Atlanticului de Nord

OCDE: Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică

MRR: Mecanismul de redresare și reziliență

TFUE: Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene

Glosar

Investiție străină directă: o investiție de orice natură efectuată de un investitor străin cu scopul de a stabili sau de a menține legături durabile și directe între investitorul străin și întreprinderea vizată de investiție pentru a desfășura o activitate economică într-un stat membru, inclusiv alte aranjamente care permit controlul sau participarea efectivă la gestionarea unei întreprinderi care desfășoară o activitate economică. Această definiție exclude investițiile de portofoliu.

Investitor străin: o persoană fizică dintr-o țară terță sau o întreprindere dintr-o țară terță care realizează o investiție străină directă.

Examinare: o procedură care permite evaluarea, investigarea, autorizarea, condiționarea, interzicerea sau anularea investițiilor străine directe.

Mecanism de examinare: un instrument de aplicare generală, cum ar fi un act legislativ sau un act normativ, precum și cerințele administrative aferente, normele sau orientările de punere în aplicare, care stabilește modalitățile, condițiile și procedurile pentru evaluarea, investigarea, autorizarea, condiționarea, interzicerea sau anularea investițiilor străine directe din motive privind securitatea sau ordinea publică.

Răspunsurile Comisiei

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2023-27>

Calendar

<https://www.eca.europa.eu/ro/publications/sr-2023-27>

Echipa de audit

Rapoartele speciale ale Curții de Conturi Europene prezintă rezultatele auditurilor sale cu privire la politicile și programele UE sau la diverse aspecte legate de gestiune aferente unor domenii bugetare specifice. Curtea de Conturi Europeană selectează și concepe aceste sarcini de audit astfel încât impactul lor să fie maxim, luând în considerare riscurile la adresa performanței sau a conformității, nivelul de venituri sau de cheltuieli implicat, evoluțiile viitoare și interesul politic și public.

Acest audit al performanței a fost efectuat de Camera de audit IV – Reglementarea piețelor și economia competitivă, condusă de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții. Auditul a fost condus de domnul Mihails Kozlovs, membru al Curții de Conturi Europene, sprijinit de: Edite Dzalbe, șefă de cabinet, și Laura Graudina, atașată în cadrul cabinetului; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, manager principal; Georgios Karakatsanis, coordonator; Jacques Sciberras, Joerg Genner și Joaquin Hernandez Fernandez, auditori; Mari-Liis Pelmas-Gardin, sprijin de secretariat.



De la stânga la dreapta: Joerg Genner, Georgios Karakatsanis, Edite Dzalbe, Mihails Kozlovs, Laura Graudina, Juan Ignacio Gonzalez Bastero, Mari-Liis Pelmas-Gardin, Jacques Sciberras.

DREPTURI DE AUTOR

© Uniunea Europeană, 2023

Politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare este definită în [Decizia nr. 6-2019 a Curții de Conturi Europene](#) privind politica în materie de date deschise și reutilizarea documentelor.

Cu excepția cazului în care se precizează altceva (de exemplu, într-o mențiune separată indicând drepturile de autor), conținutul elaborat de Curtea de Conturi Europeană pentru care UE deține drepturile de autor face obiectul licenței [Creative Commons Atribuire 4.0 Internațional \(CC BY 4.0\)](#). Prin urmare, ca regulă generală, reutilizarea este autorizată cu condiția menționării adecvate a autorilor și a indicării eventualelor modificări. Reutilizatorul conținutului elaborat de Curtea de Conturi Europene nu poate altera sensul sau mesajul inițial. Curtea de Conturi Europene nu răspunde pentru eventualele consecințe ale reutilizării.

Este necesar să obțineți o permisiune suplimentară în cazul în care un anumit conținut prezintă persoane fizice ce pot fi identificate, de exemplu, în cazul fotografiilor în care apar membri ai personalului Curții de Conturi Europene sau în cazul în care conținutul include lucrări ale unor terți.

Dacă se obține o astfel de permisiune, ea anulează și înlocuiește permisiunea de natură generală menționată mai sus și va indica în mod clar eventualele restricții de utilizare.

Pentru a utiliza sau a reproduce un conținut pentru care UE nu deține drepturile de autor, poate fi necesar să obțineți o permisiune în acest sens direct de la titularii drepturilor de autor.

Figura 1: © OCDE, 2022: *Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU – Assessing effectiveness and efficiency*. Această traducere nu a fost efectuată de OCDE și nu trebuie considerată a fi o traducere oficială a OCDE. OCDE nu poate fi trasă la răspundere pentru conținutul sau erorile din această traducere.

Programele informatice sau documentele care fac obiectul unor drepturi de proprietate industrială, cum ar fi brevetele, mărcile, desenele și modelele înregistrate, logourile și denumirile, sunt excluse din politica Curții de Conturi Europene referitoare la reutilizare.

Familia site-urilor instituționale ale Uniunii Europene care sunt incluse în domeniul europa.eu oferă linkuri către site-uri terțe. Deoarece Curtea de Conturi Europene nu are control asupra acestor site-uri, sunteți încurajați să verificați politica aplicată de ele în ceea ce privește respectarea vieții private și drepturile de autor.

Utilizarea logoului Curții de Conturi Europene

Logoul Curții de Conturi Europene nu poate fi utilizat fără acordul prealabil al Curții de Conturi Europene.

PDF	ISBN 978-92-849-1295-7	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/59941	QJ-AB-23-028-RO-N
HTML	ISBN 978-92-849-1292-6	ISSN 1977-5806	doi:10.2865/219405	QJ-AB-23-028-RO-Q

În 2020, UE a instituit un cadru pentru examinarea investițiilor străine directe care pot reprezenta o amenințare pentru securitate sau pentru ordinea publică în Uniune sau în statele membre ale acesteia.

Curtea de Conturi Europeană a evaluat dacă acest cadru era eficace și eficient și a constatat că Comisia a luat măsurile adecvate pentru a-l pune în aplicare și că din ce în ce mai multe state membre instituie mecanisme de examinare și cooperează la nivelul UE. Persistă însă limitări semnificative în combaterea eficace a riscurilor pentru securitate și pentru ordinea publică. Șase state membre nu dispun încă de un mecanism de examinare și există diferențe în ceea ce privește sfera de cuprindere, gradul de acoperire din punctul de vedere al identificării sectoarelor critice și interpretarea unor concepte-cheie. Consecința este că se creează numeroase „unghiuri moarte”, care compromit protecția efectivă a întregii UE. Sunt necesare îmbunătățiri și la nivelul evaluărilor și al recomandărilor Comisiei.

Curtea recomandă consolidarea cadrului juridic, clarificarea și raționalizarea conceptelor-cheie și ameliorarea avizelor Comisiei referitoare la cazurile care prezintă un grad ridicat de risc.

Raport special al Curții de Conturi Europene prezentat în temeiul articolului 287 alineatul (4) al doilea paragraf TFUE.



CURTEA DE
CONTURI
EUROPEANĂ



Oficiul pentru Publicații
al Uniunii Europene

CURTEA DE CONTURI EUROPEANĂ
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Întrebări: eca.europa.eu/ro/Pages/ContactForm.aspx

Website: eca.europa.eu

Twitter: @EUAuditors