

Specialioji ataskaita

Tiesioginių užsienio investicijų į ES tikrinimas

Žengti pirmieji žingsniai, tačiau tebėra reikšmingų trūkumų, susijusių su veiksmingu saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnių šalinimu



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI

Turinys

	Dalis
Santrauka	I–IX
Įvadas	01–18
Reglamento taikymo sritis ir tikslai	10–14
Kas atlieka TUI tikrinimą ES ir ką šis procesas apima	15–18
Audito apimtis ir metodas	19–23
Pastabos	24–57
TUI tikrinimo sistema sustiprintas bendradarbiavimas, tačiau trūkumai mažina jos veiksmingumą	24–29
Žengtas pirmas TUI tikrinimo ir bendradarbiavimo žingsnis, tačiau išlieka esminių trūkumų	26–28
Reglamente nėra aiškiai apibrėžtų pagrindinių sąvokų ir nepateikiama grįžtamosios informacijos	29
Sistemos veiksmingumas, kuriam poveikį turi atitikties vertinimo stoka ir valstybių narių TUI tikrinimo mechanizmų skirtumai	30–40
Komisija neatlieka jokie vertinimo, siekdama užtikrinti, kad tikrinimo mechanizmai atitiktų Reglamente nustatytus standartus	32
Dėl didelių valstybių narių TUI tikrinimo mechanizmų skirtumų sistema tampa mažiau veiksminga	33–35
Pranešimai apie kriterijų neatitinkančius atvejus ir informacijos apie rizikos profilius stoka pranešimuose daro poveikį sistemos efektyvumui ir veiksmingumui.	36–40
Komisijos nuomonės suteikia pridėtinės vertės, tačiau jos vertinimai ir rekomendacijos kartais nėra pakankamai išplėtoti	41–50
Komisijos rizikos vertinimas yra naudingas, tačiau Komisija turi ribotą prieigą prie duomenų apie atskirų investuotojų profilius	44–46
Rizikos elementų tikimybės ir poveikio vertinimo spragos didelės rizikos atvejais	47
Komisijos rekomendacijos yra iš dalies veiksmingos šalinant nustatytą riziką	48–50

Įdiegtos tinkamos operatyvinės priemonės ir ištekliai, tačiau ataskaitos teikiamos nepakankamai tikslingai	51–57
Komisija nustatė tinkamas priemones ir išteklius bendradarbiavimo mechanizmo įgyvendinimui remti	52–56
Komisijos metinėse ataskaitose nepakankamai dėmesio skiriama nustatyta rizikai ir bendram požiūriui į jos prevenciją	57
Išvados ir rekomendacijos	58–66
Priedai	
I priedas. ES ir JAV tikrinimo sistemų palyginimas	
Santrumpos	
Terminų žodynelis	
Komisijos atsakymai	
Chronologija	
Audito grupė	

Santrauka

I 2020 m. ES sukūrė tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistemą. Reglamentu (ES) 2019/452 (Reglamentas) nustatoma valstybių narių atliekamo tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistema ir ES valstybių narių bei Europos Komisijos bendradarbiavimo mechanizmas, siekiant įvertinti ir potencialiai apriboti tiesiogines užsienio investicijas, kurios gali kelti grėsmę ES ar jos valstybių narių saugumui ar viešajai tvarkai.

II Reglamentu siekiama užtikrinti suderintą požiūrį į tiesioginių užsienio investicijų į strateginius sektorius, kurie yra gyvybiškai svarbūs ES ekonomikos saugumui ir veikimui, tikrinimą. 2021 m. tiesioginės užsienio investicijos į ES sudarė apie 117 milijardų eurų pagal gaunamų pinigų srautą (8 % pasaulinio lygio). Reglamente numatytas bendradarbiavimo mechanizmas, kuriuo atsižvelgiama į nacionaliniu lygmeniu nagrinėjamų tiesioginių užsienio investicijų į ES atvejų aspektą, nustatant jų tarpvalstybinį poveikį, ir siekiama pašalinti saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnius, darančius poveikį ES projektams ir programoms. Reglamente taip pat pripažįstama, kad tam tikros užsienio investicijos gali daryti poveikį ypatingos svarbos infrastruktūrai, technologijoms ar neskelbtinai informacijai, ir siekiama apsaugoti ES interesus šiose srityse.

III Pagrindinis šio audito tikslas buvo įvertinti, ar ES tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistema (įskaitant bendradarbiavimo mechanizmą) yra efektyvi ir veiksminga šalinant saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnius. Mes tikrinome jos struktūrą ir tai, kaip Komisija ją įgyvendina, peržiūrėjome reprezentatyviąją atvejų, apie kuriuos pranešė valstybės narės ir kuriuos įvertino Komisija, imtį ir visas 2020–2022 m. Komisijos pateiktas nuomones. Valstybių narių įstatymai ir sprendimai tikrinimo srityje į audito apimtį nebuvo įtraukti.

IV Apskritai darome išvadą, kad Komisija ėmėsi tinkamų veiksmų, kad sukurtų ir įgyvendintų tiesioginių užsienio investicijų į ES tikrinimo sistemą. Tačiau visoje ES tebėra reikšmingų trūkumų, dėl kurių mažėja sistemos veiksmingumas ir efektyvumas siekiant išvengti saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnių. Šešios valstybės narės neturi tikrinimo mechanizmo, o jau sukurtų valstybių narių mechanizmų taikymo sritis, aprėptis, ypatingos svarbos sektorių apibrėžimas ir pagrindinių sąvokų supratimas skiriasi. Dėl to atsiranda daug aklujų zonų, trukdančių veiksmingai apsaugoti visą ES. Taip pat būtina tobulinti tai, kaip Komisija atlieka vertinimus ir teikia rekomendacijas.

V Kalbant konkrečiai apie rizikos saugumui ir viešajai tvarkai ES lygmeniu prevenciją, dabartinė sistema yra iš dalies tinkama. Tam tikru mastu bendradarbiaudamos valstybės narės keitėsi informacija apie tikrinamas tiesiogines užsienio investicijas, dalijosi susirūpinimą keliančiais klausimais ir prireikus kartu juos sprendė. Tačiau Reglamento struktūra yra tokia, kad pagal jį sudaromos sąlygos veikti, tačiau veiksmai nėra suderinti, todėl yra esminių trūkumų siekiant veiksmingai nustatyti riziką ir atlikti vienodus tikrinimus. Reglamente nėra pakankamai aiškių nuostatų, kuriomis būtų užtikrinta, kad pagrindinės sąvokos visada būtų aiškinamos nuosekliai ir panašios taisyklės būtų taikomos panašioms situacijoms, siekiant galutinio tikslo – išvengti nepagrįstų laisvo kapitalo judėjimo ir įsisteigimo teisių apribojimų (pavyzdžiui, kalbant apie užsienio investuotojų ES viduje vykdomas investicijas, netiesioginių užsienio investicijų įtraukimą ir netiesioginių investicijų neįtraukimą).

VI Taip pat nustatėme, kad valstybių narių tikrinimo mechanizmai labai skiriasi, o Komisija neatliko jokio formalaus jų atitikties Reglamente nustatytoms būtiniausioms sąlygoms vertinimo. Valstybės narės nepateikia jokių preliminarinių atitikties ypatingos svarbos kriterijams ir rizikos vertinimų dėl atvejų, apie kuriuos jos praneša. Dėl to atsiranda daug mažos rizikos arba ypatingos svarbos kriterijų neatitinkančių atvejų, kurie apsunkina bendradarbiavimo mechanizmą.

VII Nustatėme, kad bendradarbiavimo mechanizmas ir visų pirma Komisijos atliekamas atitikties ypatingos svarbos kriterijams ir rizikos vertinimas, kartu su jos nuomonių ir susijusių rekomendacijų kokybe, yra iš dalies veiksmingi siekiant tinkamai sumažinti tiesioginių užsienio investicijų keliamą riziką ES lygmeniu. Nors vertinimuose nustatomi rizikos veiksniai ir prisidedama prie į ateitį orientuoto mąstymo apie galimą pažeidžiamumą, Komisijos vertinimuose ir tam tikruose rekomendacijų aspektuose nustatėme probleminių vietų, dėl kurių gali kilti įgyvendinamumo sunkumų arba kurios gali būti nesuderinamos su rinkos ekonomikos aplinka.

VIII Nustatėme, kad Komisija įdiegė tinkamas operatyvines priemones, IT sistemas ir išteklius, kad laiku ir pagal Reglamente nustatytus trumpus terminus susitvarkytų su dabartiniu krūviu, kuris susidarė įgyvendinant bendradarbiavimo mechanizmą. Ji taip pat parengė metines ataskaitas, kaip reikalaujama Reglamente. Vis dėlto nustatėme, kad šias funkcijas dar būtų galima tobulinti, kad daugiau dėmesio būtų skiriama sisteminiams klausimams ir metodams, kurie yra aktualūs ES lygmeniu. Konkrečiai, Reglamente nereikalaujama, kad valstybės narės pateiktų grįžtamąją informaciją apie savo tikrinimo sprendimus; remdamasi tokia informacija Komisija galėtų stebėti tikrinimo sistemos veiksmingumą ir teikti dėl jo ataskaitas.

IX Atsižvelgdami į tai, kas išdėstyta pirmiau, rekomenduojame, kad Komisija:

- 1) siektų būtinų dalinių Reglamento pakeitimų, kad būtų sustiprinta ES tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistema, patikslinant pagrindines sistemos sąvokas ir vengiant dabartinių aklųjų zonų ir neefektyvumo;
- 2) įvertintų nacionalinius tikrinimo mechanizmus, kad jie atitiktų reguliavimo standartus, ir suvienodintų tam tikrą praktiką, pavyzdžiui, pirminį tikrinimą, ir suderinimo kriterijus, terminus ir procedūras visų valstybių narių tikrinimo mechanizmuose;
- 3) tobulintų bendradarbiavimo mechanizmą ir Komisijos vertinimus, kad būtų galima geriau pagrįsti rizikos mažinimo veiksmus, susijusius su didelės rizikos atvejais;
- 4) pagerintų ataskaitų teikimą.

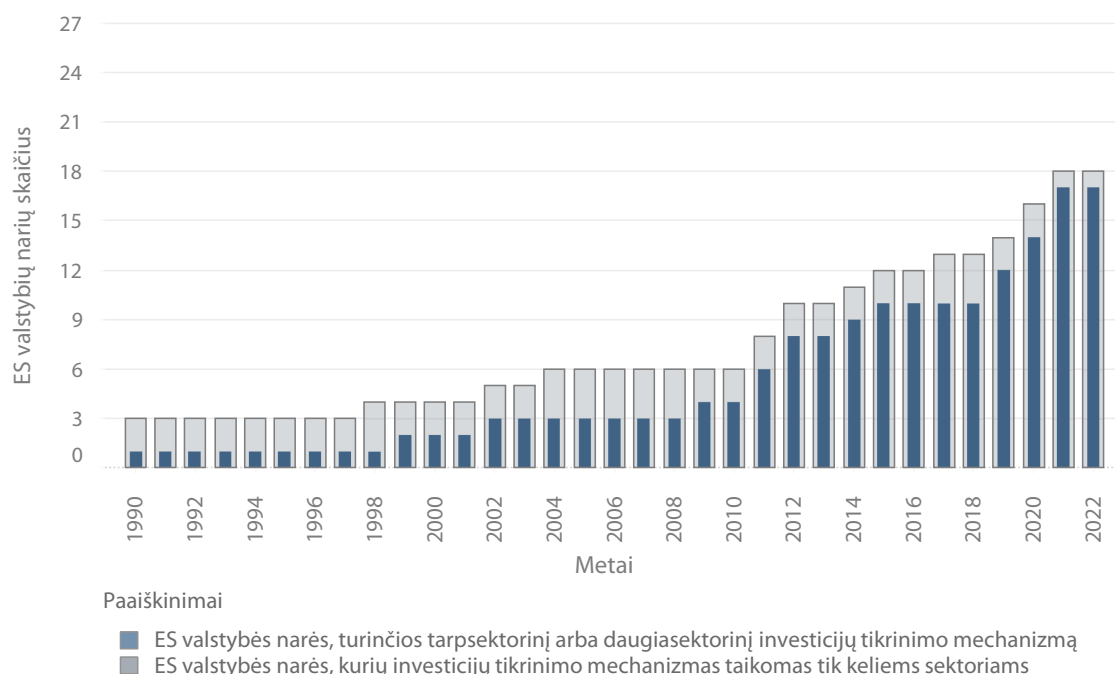
Ivadas

01 Atvira rinka tiesioginėms užsienio investicijoms (TUI) buvo ir tebėra vienas iš pagrindinių vidaus rinkos principų. ES sutartyse¹ bendra prekybos politika apibrėžiama kaip prisidedanti prie darnaus pasaulio prekybos plėtojimo, laipsniško tarptautinės prekybos ir TUI apribojimų panaikinimo, taip pat prie muitų ir kitų kliūčių mažinimo. Tačiau atsiradus susirūpinimui dėl abipusiškumo stokos ir naujos geopolitinės aplinkos, įskaitant didėjantį suvokimą apie pažeidžiamumą, kurį lemia ES priklausomybė, supratimas apie šią politiką ėmė keistis.

02 Atsižvelgdamos į pokyčius pasaulyje, ES valstybės narės ir ES ėmėsi veiksmų, kad geriau apsisaugotų nuo galimų su tiesioginėmis užsienio investicijomis susijusių pavojų. **1 diagramoje** apžvelgiama ES tikrinimo mechanizmus turinčių valstybių narių skaičiaus raida (taip pat žr. **06** dalį).

¹ SESV 206 straipsnis.

1 diagrama. Investicijų tikrinimo mechanizmų ES valstybėse narėse raida (1990–2022 m.)



Pastaba. 2022 m. duomenys, gauti 2022 m. birželio 30 d. Prognozės grindžiamos viešais vyriausybės pareiškimais arba informacija, gauta per interviu su valstybių narių institucijomis atliekant šį tyrimą. Sąvoka „bet koks investicijų tikrinimo mechanizmas“ apima tikrinimo ar peržiūros mechanizmus, kurių taikymo sritis apima tik vieną sektorių.

© EBPO, 2022. Tiesioginių užsienio investicijų į ES tikrinimo sistema. Veiksmingumo ir efektyvumo vertinimas.

03 Tiesioginė užsienio investicija (TUI) – bet kokios rūšies investicija, kuria užsienio investuotojas siekia užmegzti arba palaikyti ilgalaikius tiesioginius ryšius tarp užsienio investuotojo ir verslininko ar įmonės, kuriems teikiamas kapitalas ekonominei veiklai valstybėje narėje vykdyti, įskaitant investicijas, leidžiančias veiksmingai dalyvauti valdant arba kontroliuojant ekonominę veiklą vykdančią bendrovę². Užsienio investuotojas – tai fizinis asmuo arba įmonė, valdoma privačios ar valstybinės nuosavybės teise ir įsisteigusi trečiojoje šalyje (t. y. už Europos Sąjungos ribų).

² Reglamento (ES) 2019/452 2 straipsnio 1 dalis.

04 2021 m. TUI ES viduje iš viso sudarė 117 milijardų eurų, t. y. 8 % viso pasaulio lygio³. TUI plačiai laikomos naudingomis priimančiosios bei buveinės šalių ekonomikai ir investicijas vykdančioms įmonėms. Pavyzdžiui, ji gali skatinti augimą ir inovacijas priimančiojoje šalyje, prisidėti prie kokybiškų darbo vietų kūrimo ir žmogiškojo kapitalo plėtojimo, kelti gyvenimo lygį ir padėti skleisti gerąją valdymo ir atsakingo verslo patirtį.

05 Tačiau padidėjo su TUI susijusi rizika, ypač tose srityse, kurios yra susijusios su strateginiu savarankiškumu ir turtu (pavyzdžiui, atominėmis elektrinėmis ar uostais), gyvybiškai svarbiuose sektoriuose (pavyzdžiui, susijusiuose su ypatingos svarbos gynybos ištekliais, kaip antai puslaidininkiais ar dvejetainio naudojimo mikroschemomis) arba didesnės rizikos technologijas perduodant trečiajai valstybei, kurios strateginiai ketinimai nėra suderinti su ES interesais. **1 langelyje** pateikta pagrindinių veiksmų, darančių poveikį saugumui ir viešajai tvarkai, kurie yra išvardyti **Reglamento (ES) 2019/452** 4 straipsnyje, santrauka. **2 langelyje** pateiktas galimai žalingos TUI pavyzdys.

³ Antroji metinė tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo ataskaita, SWD(2022) 219 *final*, COM(2022) 433 *final*, p. 2.

1 langelis.

Pagrindiniai veiksniai, darantys poveikį saugumui ir viešajai tvarkai pagal Reglamento (ES) 2019/452 4 straipsnį

Reglamente neapibrėžiamos sąvokos „**saugumas**“ arba „**viešoji tvarka**“, tačiau išvardijami veiksniai, į kuriuos valstybės narės arba Komisija gali atsižvelgti nustatydamos, ar TUI gali daryti poveikį saugumui ir viešajai tvarkai. Tie veiksniai gali būti:

- a) investicijų objekto ypatinga svarba:
 - i) ypatingos svarbos infrastruktūros objektai, kuriems užsienio subjektas galėtų daryti poveikį: sutrikdyti viešąją tvarką ir kelti riziką nacionaliniam saugumui;
 - ii) ypatingos svarbos technologijos ir dvejojo naudojimo prekės (įskaitant dirbtinį intelektą, robotiką, puslaidininkius, kibernetinį saugumą, orlaivius ir erdvėlaivius, gynybą, energijos kaupimą, kvantines ir branduolines technologijas, nanotechnologijas ir biotechnologijas);
 - iii) ypatingos svarbos išteklių, įskaitant energiją ar žaliavas, tiekimas ir aprūpinimas maistu;
 - iv) prieiga prie neskelbtinos informacijos, įskaitant asmens duomenis, arba gebėjimas kontroliuoti tokią informaciją;
 - v) žiniasklaidos laisvė ir pliuralizmas;
- b) užsienio investuotojo ypatinga svarba:
 - i) užsienio investuotoją tiesiogiai arba netiesiogiai kontroliuoja trečiosios valstybės vyriausybė, įskaitant valstybės įstaigas arba ginkluotąsias pajėgas;
 - ii) užsienio investuotojas jau yra dalyvavęs veikloje, darančioje poveikį saugumui ar viešajai tvarkai valstybėje narėje;
 - iii) užsienio investuotojas dalyvauja neteisėtoje arba nusikalstamoje veikloje.

2 langelis.

Galimai žalingos TUI pavyzdys

Trečiosios valstybės valdoma gynybos bendrovė įsigyja moksliniais tyrimais grindžiamą ES pramonės inžinerijos įmonę ir projektavimo namus, kurių specializacija – radijo technologijos ir mikroelektronika.

06 Kai kuriose šalyse investicijų tikrinimo mechanizmai (t. y. teisinės ir administracinės priemonės, pagal kurias galima įvertinti ir iširti TUI prieš suteikiant leidimą – esant arba nesant tam tikroms sąlygoms – arba tokio leidimo neišduoti) pradėti naudoti jau XX a. septintajame dešimtmetyje. Nustačiusios tokias taisykles vyriausybės gali tikrinti atskirus investicijų pasiūlymus dėl jų galimo poveikio ypatingos svarbos saugumo interesams. Tačiau dar visai neseniai daugelis šalių investicijų tikrinimo mechanizmų neturėjo ir vietoj to rėmėsi tik atskirų sektorių leidimų išdavimo reikalavimais ar panašiais mechanizmais. Daugelį metų tik kelios šalys turėjo šios srities teisės aktus – buvo sukūrusios naujus mechanizmus arba pakeitusios esamus. Tačiau 2016 m. ir vėliau politikos formavimo veikla ėmė intensyvėti.

07 Europos Parlamentas, reaguodamas į pasaulinės prekybos pokyčius ir konkrečius sandorius strateginiuose sektoriuose, jau 2012 m.⁴ pradėjo [diskusijas](#) daugiausia dėl požiūrio į saugumo ir gynybos klausimus. 2017 m. vasario mėn. [Prancūzijos, Vokietijos ir Italijos](#) vyriausybės išreiškė susirūpinimą dėl trečiųjų valstybių investicijų, visų pirma tais atvejais, kai valstybės valdomos įmonės, investuojančios pagal strateginę pramonės politiką, iš ES įmonių įsigijo ypatingos svarbos turto ir pagrindinių technologijų, tačiau nesuteikė abipusių teisių investuoti šalyje, iš kurios TUI buvo kilusi. Šios trys valstybės narės pripažino, kad pagal ES teisę „valstybės narės jau gali uždrausti užsienio investicijas, kurios kelia grėsmę visuomenės saugumui ir viešajai tvarkai“, o 11 valstybių narių jau buvo sukūrusios tikrinimo mechanizmą. Tačiau, atsižvelgdami į Komisijos ekspertines žinias, jie paragino imtis papildomų apsaugos priemonių, remdamiesi ekonominiais kriterijais. Šios diskusijos buvo vertinamos kaip būdas ginti Europos interesus priešiškoje geopolitinėje aplinkoje.

⁴ 2012 m. gegužės 23 d. Europos Parlamento [rezoliucija dėl ES ir Kinijos prekybos pusiausvyros trūkumo](#).

08 2017 m. gegužės mėn. Komisija pasiūlė sukurti sistemą, pagal kurią valstybės narės ir Komisija galėtų tikrinti TUI ES, kartu suteikiant galimybę valstybėms narėms atsižvelgti į savo individualią padėtį ir nacionalines aplinkybes⁵. 2017 m. rugsėjo 13 d. Komisija paskelbė pasiūlymą dėl reglamento, kuriuo nustatoma TUI srautų į ES tikrinimo teisinė sistema. 2019 m. Europos Parlamentas pasiūlymą priėmė, o Taryba jį oficialiai patvirtino 2019 m. kovo mėn. Taigi Reglamentas (ES) 2019/452⁶ (**Reglamentas**) pradėtas taikyti 2020 m. spalio 11 d.

09 Pagrindinės prekybos šalys visame pasaulyje turi TUI tikrinimo mechanizmus, tačiau skiriasi jų taikymo sritis ir įgaliojimai, valdymo struktūra, dėmesys sektoriams ar investuotojams ir objektams taikomi įpareigojimai ir sankcijos. Pavyzdžiui, Jungtinės Amerikos Valstijos turi centralizuotai valdomą sistemą, kurią valdo Jungtinių Valstijų Užsienio investicijų komitetas (CFIUS). Daugiau informacijos pateikta ***Į priede***. Vis dėlto, nors gali būti taikomi panašūs principai, tikrinimas visoje ES kelia nemažai problemų, kurių nėra šalyse, kuriose tikrinimas atliekamas tik vienoje jurisdikcijoje. JAV sistema yra panašesnė į valstybių narių tikrinimo mechanizmus savo taikymo srities ir įgaliojimų atžvilgiu.

Reglamento taikymo sritis ir tikslai

10 Reglamentu nustatomas ES valstybių narių ir Europos Komisijos bendradarbiavimo mechanizmas, siekiant įvertinti ir potencialiai apriboti TUI, kurios gali kelti grėsmę ES ar jos valstybių narių saugumui ar viešajai tvarkai. Juo siekiama užtikrinti suderintą požiūrį į TUI į strateginius sektorius, kurie yra gyvybiškai svarbūs ES ekonomikos saugumui ir veikimui, tikrinimą. Reglamente pripažįstama, kad tam tikros užsienio investicijos gali daryti poveikį ypatingos svarbos infrastruktūrai, technologijoms ar neskelbtinai informacijai, ir siekiama apsaugoti ES saugumą ir viešąją tvarką.

⁵ 2017 m. gegužės 10 d. paskelbtas [diskusijoms skirtas Komisijos dokumentas dėl globalizacijos suvaldymo](#).

⁶ 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos [reglamentas \(ES\) 2019/452](#), kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, OL L 79 I, 2019 3 21, p. 1–14.

11 Reglamentas buvo priimtas naudojantis išimtaine ES kompetencija bendros prekybos politikos srityje, visų pirma tiesioginių užsienio investicijų srityje pagal SESV 207 straipsnio 2 dalį. Tačiau nacionalinis saugumas ir viešoji tvarka yra išskirtinai valstybių narių atsakomybės sritis. Todėl valstybės narės gali pačios sukurti tikrinimo mechanizmą ir apibrėžti jo taikymo sritį, jei jis atitinka ES teisę (įskaitant laisvą kapitalo judėjimą), ir tik valstybių narių institucijos gali priimti sprendimus dėl atskirų tiesioginių užsienio investicijų.

12 Pagrindiniai Reglamente numatyti elementai arba mechanizmai yra šie:

- valstybių narių tikrinimo mechanizmai;
- bendradarbiavimo mechanizmas TUI klausimais ir
- Komisijos atliekamas TUI, kurios gali daryti poveikį Sąjungos svarbos projektams ar programoms (*ex officio*), vertinimas.

13 Reglamento tikslas – užtikrinti, kad ES ir valstybės narės būtų geriau pasirengusios nustatyti, įvertinti ir mažinti galimus dėl TUI kylančius saugumo ar viešosios tvarkos rizikos veiksnius. Šiuo tikslu Reglamentu:

- nustatomi tam tikri reikalavimai toms valstybėms narėms, kurios nori išlaikyti arba priimti tikrinimo mechanizmą nacionaliniu lygmeniu. Nepriklausomai nuo to, ar jos yra sukūrusios formalų tikrinimo mechanizmą, ar ne, valstybės narės taria lemiamą žodį dėl to, ar jų teritorijoje turėtų būti leidžiama vykdyti konkrečią investavimo operaciją (3–5 straipsniai);
- sukuriamas bendradarbiavimo mechanizmas, pagal kurį valstybės narės ir Komisija galėtų keistis informacija, prireikus prašyti papildomos informacijos ir kelti susirūpinimą dėl konkrečių investicijų pagal 6–7 straipsnius;
- atsižvelgiama į poreikį vykdyti veiklą laikantis trumpų verslui palankių terminų ir griežtų konfidencialumo reikalavimų;
- leidžiama Komisijai teikti nuomones, kai ji mano, kad investicija kelia grėsmę daugiau nei vienos valstybės narės saugumui ar viešajai tvarkai arba kai investicija galėtų pakenkti strateginiam projektui ar programai, kurie svarbūs visai ES, pavyzdžiui, ES mokslinių tyrimų ir inovacijų programai arba GALILEO⁷ (8 straipsnis);

⁷ Žr. Reglamento 6 straipsnio 3 dalį ir 7 straipsnio 2 dalį.

- o skatinamas tarptautinis bendradarbiavimas⁸ investicijų tikrinimo srityje, įskaitant dalijimąsi patirtimi, geriausia praktika ir informacija bendro intereso klausimais.

14 Reglamentas taikomas ne atskirai, bet yra didesnio priemonių rinkinio, kuriuo reglamentuojami TUI srautai į ES bendrąją rinką ir srautai į išorės rinkas, dalis. Jis veikia kartu su kitomis ES politikos sritimis, kurios įvairiais aspektais ir skirtingomis teisinėmis pozicijomis gali būti taikomos tiems patiems sandoriams, ir turi panašius tikslus. Pavyzdžiui, ES dvejopo naudojimo technologijos gali būti perduodamos ne tik trečiosioms valstybėms perkant ES įmones, bet ir eksportuojant prekes į trečiąsias valstybes arba kai ES įmonės įsigyja patronuojamąsias įmones už ES ribų. Todėl Reglamentu (ES) 2021/821 nustatomas ES dvejopo naudojimo prekių eksporto, susijusių tarpininkavimo paslaugų, techninės pagalbos, tranzito ir persiuntimo kontrolės režimas. Kiti pavyzdžiai – tai ES antimonopolinė ir konkurencijos politika bei jos kontrolės sistemos ir naujos taisyklės dėl konkurenciją iškraipančių užsienio subsidijų (Reglamentas (ES) 2022/2560).

Kas atlieka TUI tikrinimą ES ir ką šis procesas apima

15 TUI tikrinimą atlieka šiam tikslui pavestos valstybių narių institucijos ir Komisija (daugiausia per Prekybos GD). Audito Rūmai vienu konkrečiu atveju jau atkreipė dėmesį (žr. Audito Rūmų apžvalgą 03/2020: ES atsakas į Kinijos valstybės vadovaujamą investavimo strategiją) į tai, kad politikos srityse, kuriose ir ES, ir valstybės narės naudojasi kompetencija, suderintas ES požiūris galėtų būti privalumas. Tačiau tai, kad tiek ES, tiek valstybės narės turi kompetencijų, reiškia, kad yra tikimybė, jog nuomonės ir požiūriai skirsis. Dėl to gali būti sunku laiku ir koordinuotai spręsti problemas, su kuriomis susiduria visa ES.

⁸ Žr. Reglamento 13 straipsnį.

16 Valstybės narės gali laisvai nuspręsti, ar jos nori sukurti TUI tikrinimo mechanizmus. Tačiau kai valstybė narė nustato tikrinimo mechanizmą, ji taip pat turi atsakomybę apie tikrinamų TUI atvejus pranešti Komisijai ir kitoms valstybėms narėms per Reglamente nustatytus bendradarbiavimo mechanizmus. Tikrinimo proceso terminai valstybėse narėse skiriasi – nuo dviejų mėnesių Maltoje iki šešių mėnesių Vokietijoje⁹. Reikalaujama, kad valstybės narės Komisijai teiktų metines ataskaitas, į kurias būtų įtraukta informacija apie jų teritorijoje ankstesniais metais vykdytas TUI ir visus prašymus, gautus iš kitų valstybių narių pagal bendradarbiavimo mechanizmą ir apie jų nacionalinio tikrinimo mechanizmo veikimą.

17 Komisijos atsakomybės sritys yra šios¹⁰:

- skelbti ir nuolat atnaujinti valstybėse narėse sukurtų tikrinimo mechanizmų sąrašą;
- valdyti bendradarbiavimo mechanizmą tikrinamų TUI atvejų klausimais;
- įvertinti visus TUI atvejus, apie kuriuos pranešė valstybės narės;
- teikti nuomones tais atvejais, kai mano, kad gali būti daromas poveikis saugumui ar viešajai tvarkai daugiau nei vienoje valstybėje narėje arba ES svarbos projektams ar programoms;
- teikti nuomonę, kai ji turi svarbios informacijos apie konkrečią TUI, neatsižvelgiant į tai, ar ta TUI yra tikrinama, ar ne;
- užtikrinti užsienio investuotojų teises ir laisves jiems steigiant ir perkeliant kapitalą ES viduje;
- užtikrinti, kad būtų laikomasi ES tarptautinių susitarimų dėl tiesioginių užsienio investicijų;
- teikti metinę ataskaitą Europos Parlamentui ir Europos Vadovų Tarybai dėl ES TUI tikrinimo reglamento įgyvendinimo¹¹.

⁹ EBPO ataskaita, 4 ir 5 diagramos.

¹⁰ Reglamento (ES) 2019/452 6 straipsnio 8 dalis.

¹¹ Komisija iki šiol yra paskelbusi dvi metines ataskaitas (2021 m. lapkričio 23 d. COM(2021) 714 *final* ir 2022 m. rugsėjo 1 d. COM(2022) 433 *final*).

18 2 diagramoje pateikta glausta TUI į ES tikrinimo sistemos apžvalga.

2 diagrama. ES TUI tikrinimo sistema



Šaltinis. Europos Komisija.

Audito apimtis ir metodas

19 Pagrindinis šio audito tikslas buvo įvertinti, ar ES TUI tikrinimo sistema (įskaitant bendradarbiavimo mechanizmą) yra efektyvi ir veiksminga šalinant saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnius. Auditas apėmė laikotarpį nuo TUI reglamento patvirtinimo ir (arba) įsigaliojimo iki 2023 m. rugsėjo mėn. Šis auditas taip pat galėtų padėti Komisijai atliekant sistemos peržiūrą ir po jos teikiant pasiūlymą dėl teisėkūros procedūra priimamo akto.

20 Patikrinome, kaip buvo parengta ir įgyvendinama Reglamentu (ES) 2019/452 surta ES TUI tikrinimo sistema (įskaitant bendradarbiavimo mechanizmą).

Vertinome, ar:

- 1) reguliavimo sistema yra tinkama siekiant apsaugoti nuo saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnių, kylančių dėl TUI;
- 2) sukurti TUI tikrinimo mechanizmai atitinka reguliavimo sistemą ir yra tinkami dėl TUI saugumui ir viešajai tvarkai kylantiems rizikos veiksniams nuosekliai šalinti;
- 3) valstybių narių ir Komisijos bendradarbiavimo mechanizmai yra tinkami dėl TUI saugumui ir viešajai tvarkai kylantiems rizikos veiksniams šalinti;
- 4) Komisija skyrė reikiamų išteklių, įgyvendino tinkamas operatyvines priemones ir teikė ataskaitas, kad užtikrintų efektyvų TUI tikrinimą ir bendradarbiavimą (Komisijos veiklos efektyvumas).

Tolesniuose skirsniuose pateiktos pastabos išdėstytos pagal pirmiau išdėstytus punktus.

21 Audito kriterijai buvo nustatyti pagal taikytinus teisės aktus, įskaitant ES sutartis, Pasaulio prekybos organizacijos susitarimus¹², ES Teisingumo Teismo (ESTT) praktiką, patikimo finansų valdymo principus, taip pat atitinkamus Komisijos, Tarybos ir Europos Parlamento paskelbtus dokumentus ir geriausią tarptautinę, įskaitant tarptautinių organizacijų, praktiką.

¹² Bendrasis susitarimas dėl muitų tarifų ir prekybos (GATT 1947) ir Bendrasis susitarimas dėl prekybos paslaugomis.

22 Konkrečiai mes:

- o surengėme interviu ir susitikimus su ES pareigūnais, daugiausia Prekybos GD, kuriam tenka pagrindinė atsakomybė už TUI tikrinimą;
- o peržiūrėjome ir išanalizavome atsitiktinę ir reprezentatyviąją 30 atvejų, apie kuriuos pranešta pagal bendradarbiavimo mechanizmą, imtį, taip pat rizika grindžiamą Komisijos nagrinėtų atvejų imtį, įskaitant *ex officio* bylas ir visus atvejus, dėl kurių Komisija pateikė nuomones, apimančias 2020–2022 m. laikotarpį;
- o peržiūrėjome ir išanalizavome atitinkamas Komisijos gaires valstybėms narėms, taip pat vidaus gaires ir kontrolinius sąrašus;
- o surengėme interviu su šešių valstybių narių (Vokietijos, Italijos, Lietuvos, Nyderlandų, Austrijos ir Švedijos) institucijomis, atsižvelgdami į ekonomikos dydį ir geografinę pusiausvyrą;
- o apklausėme visų valstybių narių atsakingas institucijas (25 iš jų pateikė atsakymus);
- o susipažinome su atitinkamų institucijų, EBPO ir kitų tarptautinių organizacijų, taip pat akademinės bendruomenės atstovų paskelbtais viešai prieinamais dokumentais.

23 Valstybių narių įstatymai, procedūros ir sprendimai tikrinimo srityje į audito apimtį nebuvo įtraukti. Kadangi mūsų nagrinėti atvejai ir kiti susiję dokumentai yra pažymėti slaptumo žyma „EU restricted“ ir negali būti viešai atskleisti, teikiame tik apibendrintą informaciją, kurioje pabrėžiamos konkrečios problemos, tačiau nepateikiame išsamesnės informacijos ar konkrečių pavyzdžių.

Pastabos

TUI tikrinimo sistema sustiprintas bendradarbiavimas, tačiau trūkumai mažina jos veiksmingumą

24 Kad sistema būtų veiksminga, svarbu, kad ji apimtų visų atitinkamų rūšių ir formų investicijas ir investuotojus, taip pat saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnius. ES TUI tikrinimo sistema turėtų padėti užkirsti kelią vengimo atvejams ir neleisti, kad saugumo ir viešosios tvarkos kriterijai būtų taikomi protekcionizmo tikslais. Reikėtų rasti pusiausvyrą tarp, viena vertus, TUI tikrinimo nustatymo ir saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksmų mažinimo ir, kita vertus, ES rinkos atvirumo TUI.

25 Nustatydamą ir aiškindama Reglamente pateiktų pagrindinių sąvokų apibrėžtis, Komisija turėtų atsižvelgti į ES sutartyse įtvirtintus principus, visų pirma susijusius su laisvu kapitalo judėjimu ir prekybos politika, ir į ES bei jos valstybių narių kompetenciją TUI, saugumo ir viešosios tvarkos srityse. Todėl Reglamente turėtų būti aiškiai apibrėžti ir su esama jurisprudencija suderinti pagrindiniai su TUI ir TUI tikrinimu susiję elementai ir sąvokos.

Žengtas pirmas TUI tikrinimo ir bendradarbiavimo žingsnis, tačiau išlieka esminių trūkumų

26 Nustatėme, kad Reglamentu pirmą kartą nustatytas bendradarbiavimo mechanizmas suteikia valstybėms narėms ir Komisijai galimybę dalytis TUI tikrinimo informacija ir rizikos vertinimais. Taip valstybės narės, kurios tikrina TUI ir suteikia leidimus, yra informuojamos apie galimą riziką kitoms valstybėms narėms arba apie ES projektams ar programoms kylančią riziką. Taigi sistema yra teigiamas žingsnis, leidžiantis aptikti riziką, kuri kitu atveju gali likti neaptikta, atsižvelgiant į nuosavybės struktūrų sudėtingumą, valstybės įtaką, nusikalstamus ketinimus arba tarpvalstybinį pažeidžiamumą ir kritinę priklausomybę. Mūsų apklausa patvirtino, kad sistema taip pat padeda geriau suprasti investavimo tendencijas Europoje ir skatina glaudesnę valstybių narių nacionalinių institucijų bendradarbiavimą ir tarpusavio mokymąsi šioje srityje.

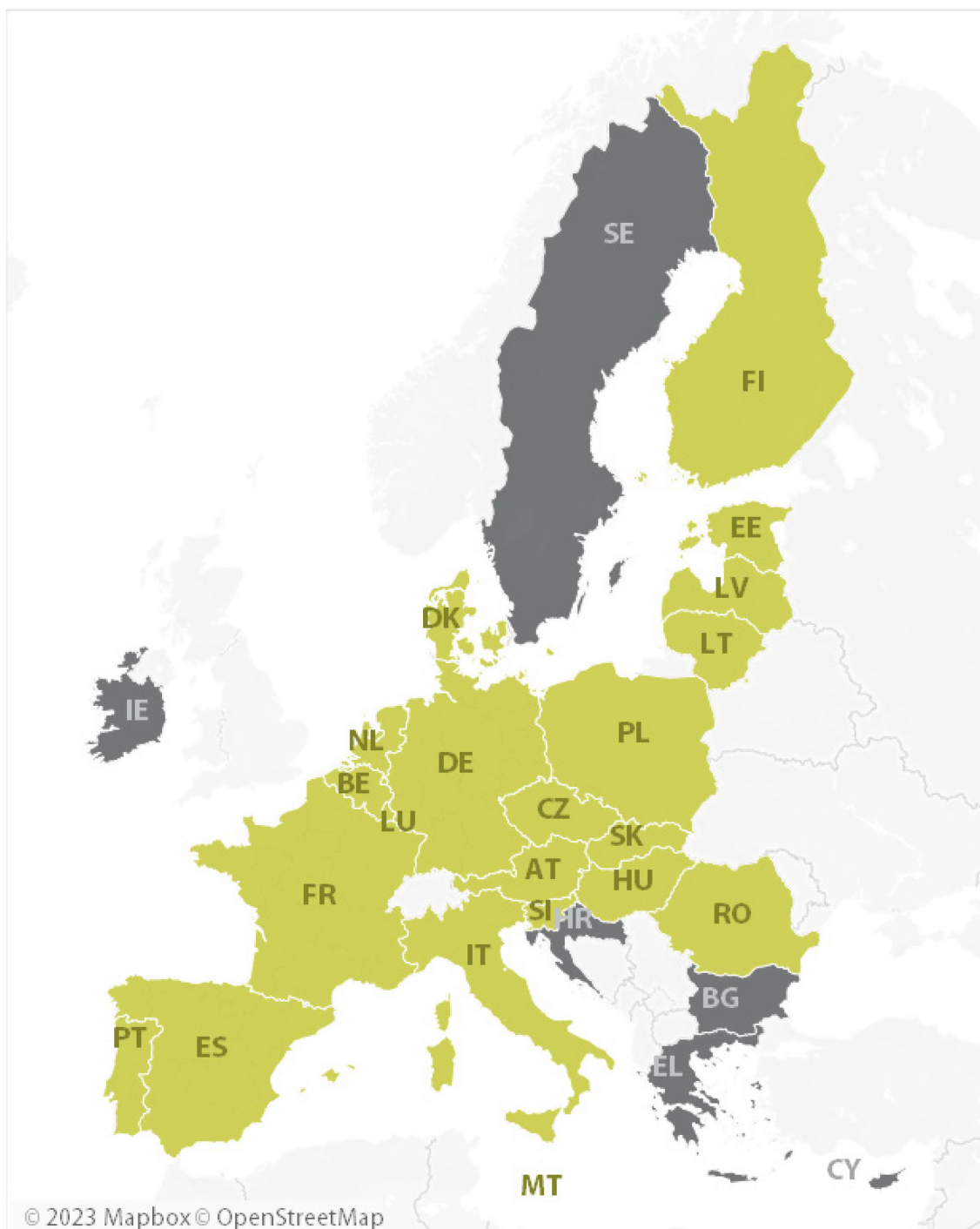
27 Tačiau sistema taip pat turi esminių trūkumų, susijusių su jos struktūra ir ES kompetencijomis, dėl kurių ribojamas jos veiksmingumas užkertant kelią saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksniams ir susidaro aklosios zonos, dėl kurių kyla pavojus veiksmingai visos ES apsaugai. Tokius trūkumus rodo šie probleminiai klausimai:

- Reglamentas yra greičiau sąlygas veikti sudaranti, o ne veiksmų suderinimo sistema. Juo valstybėms narėms leidžiama, bet jos neįpareigojamos nustatyti nacionalines taisykles, kuriomis būtų reglamentuojamas TUI tikrinimas;
- valstybės narės turi galimybę nustatyti savo mechanizmų taikymo sritį svarbiose srityse, pavyzdžiui, kokios investicijos turi būti tikrinamos; kaip nustatyti trečiosios valstybės subjekto vykdomos kontrolės sąvoką; kuriuos sektorius įtraukti kaip itin svarbius saugumui ar viešajai tvarkai ir net ar apskritai reikia tikrinti TUI;
- Komisija negali uždrausti TUI sandorių ar nustatyti jiems privalomų sąlygų, net jei kyla pavojus ES interesams;
- valstybės narės negali blokuoti TUI kitoje valstybėje narėje ir neprivalo atsižvelgti į kitų valstybių narių susirūpinimą;
- valstybės narės neprivalo informuoti Komisijos ar kitų valstybių narių apie galutinius sprendimus, kuriuos jos priėmė dėl konkrečių TUI sandorių;
- nors Komisija gali įvertinti TUI, kurios nėra tikrinamos, šios nuostatos turi ribotą pridėtinę vertę, nes trūksta informacijos apie vykdomus TUI sandorius, išskyrus viešai prieinamą informaciją.

28 *3 diagramoje* parodyta padėtis 2023 m. rugsėjo mėn., kai tikrinimo mechanizmą turėjo sukūrusi 21 valstybė narė. Komisija mano, jog svarbu, kad nacionalinį tikrinimo mechanizmą turėtų visos valstybės narės, ypač bendrosios rinkos kontekste¹³.

¹³ „Prekybos politikos peržiūra. Atvira, tviri ir ryžtinga prekybos politika“, COM(2021) 66 *final*, 2021 m. vasario 18 d.

3 diagrama. Tikrinimo mechanizmai ES valstybėse narėse (2023 m.)



- Įdiegti TUI tikrinimo mechanizmai
- TUI tikrinimo mechanizmai dar nėra įdiegti

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis [Komisijos 2022 m. metine ataskaita](#) ir 2023 m. rugsėjo mėn. atnaujinta informacija.

Reglamente nėra aiškiai apibrėžtų pagrindinių sąvokų ir nepateikiama grįžtamosios informacijos

29 Reglamente nėra pakankamai aiškių nuostatų ir pagrindinių sąvokų apibrėžčių. Nustatėme, kad tai neigiamai veikia visos ES tikrinimo veiksmingumą ir efektyvumą ir kelia valstybėms narėms nereikalingą teisinę riziką. Toliau pateikti tokių trūkumų pavyzdžiai:

- a) **nėra vienodo sąvokos „gali daryti“ aiškinimo.** Atlikdami auditą nustatėme, kad šiuo metu valstybių narių TUI tikrinimo institucijos šią sąvoką aiškina skirtingai. Kol Reglamente nėra aiškiai apibrėžtos sąvokos, vienodą aiškinimą gali užtikrinti tik ES Teisingumo Teismas. Mūsų nuomone, Reglamente (4 straipsnio 1 dalyje) vartojama sąvoka „gali daryti“ nėra aiškiai apibrėžta, ja neatsižvelgiama į galimą rizikos poveikį ir neužtikrinama, kad valstybės narės ją nuosekliai taikytų. Be to, ji nėra suderinta su sąvoka „tikra ir pakankamai rimta grėsmė“ pagrindiniam visuomenės interesui, kurią šiuo metu yra nustatęs ESTT, kuris taip pat teigė, kad apribojimai negali būti taikomi vien ekonominiiais tikslais¹⁴;
- b) **rizika, kad apribojimai yra savavališkos diskriminacijos priemonė ir kad tos pačios taisyklės nebus vienodai taikomos kitoms panašioms situacijoms.** Investicijai iš trečiosios valstybės taikoma tokia pati laisvė kaip ir ES vidaus investicijai ir bet kokie apribojimai yra draudžiami, išskyrus saugumo ar viešosios tvarkos sumetimais. Todėl siekiant išvengti diskriminacijos, bet kokia investicija turėtų būti tikrinama dėl saugumo ar viešosios tvarkos neatsižvelgiant į jos kilmę (tiek ES viduje, tiek iš trečiųjų valstybių). Šiuo metu Komisija ES vidaus prekybą vertina tik tais atvejais, kai įtariamas priemonių vengimas. Todėl bendradarbiavimo mechanizmas negali būti naudojamas įvertinti rizikai, kylančiai dėl užsienio investicijų, nukreiptų per įsigijimus ES viduje (t. y. kai Europos investuotoją valdo arba kontroliuoja užsienio investuotojas). Mūsų nuomone, tai, kad šis požiūris Reglamente nėra aiškiai išdėstytas, reiškia, kad vis dar esama rizikos, susijusios su užsienio investicijomis, nukreiptomis per įsigijimus ES viduje (t. y. kai galutinis tikrasis savininkas yra ES subjektą kontroliuojanti trečioji valstybė). Tuo tarpu pagal nacionalinius tikrinimo mechanizmus šiuo atžvilgiu pastebime skirtingą praktiką skirtingose valstybėse narėse;

¹⁴ Komisijos aiškinamasis memorandumas COM(2017) 487 *final*, 2017/0224(COD), SWD(2017) 297 *final*, p. 4. Taip pat žr. Sprendimo Komisija prieš Ispaniją, C-463/00, 34 punktą; Sprendimo Komisija prieš Portugaliją, C-212/09, 83 punktą; Sprendimo Komisija prieš Graikiją, C-244/11, 67 punktą; Sprendimo *Test Claimants in the FII Group Litigation*, C-446/04, 171 punktą; Sprendimo *Eglise de scientologie v The Prime Minister*, C-54/99, 17 punktą.

- c) **valstybės narės nepateikia pakankamai informacijos apie nagrinėtų atvejų rezultatus, kad Komisija galėtų įvertinti Reglamento veikimą ir veiksmingumą.** Kadangi pagal Reglamentą nereikalaujama, kad valstybės narės praneštų Komisijai apie pagal nacionalinius tikrinimo mechanizmus nagrinėtų atvejų rezultatus, Komisijai trūksta reikiamų įgaliojimų gauti informacijos, kad galėtų vykdyti savo pareigą įvertinti Reglamento veikimą ir veiksmingumą ir pateikti šią informaciją Europos Parlamentui ir Tarybai. Kaip Sutarčių sergėtoja, Komisija taip pat turi užtikrinti, kad investuotojai nebūtų diskriminuojami arba kad dėl valstybių narių atliekamo TUI tikrinimo nebūtų nepagrįstai ribojamas laisvas kapitalo judėjimas;
- d) **neaišku, ar tikrinama netiesioginė investicija patenka į Reglamento taikymo sritį.** Pavyzdžiui, Komisija ir dauguma valstybių narių taiko bendradarbiavimo mechanizmą tais atvejais, kai investuotojas, pardavėjas ir tiesioginis investicijų objektas yra įsisteigę už ES ribų, o tiesioginio investicijos gavėjo patronuojamoji įmonė yra ES teritorijoje. Mūsų nuomone, Reglamente pateikta **tiesioginės užsienio investicijos** apibrėžtis šiuo atžvilgiu nėra aiški, todėl sudaromos sąlygos taikyti skirtingą aiškinimą ir tikrinimo praktiką, kuri neužtikrina vienodo požiūrio visoje ES. Kitas pavyzdys – ES piliečių, įgijusių pilietybę per „auksinį pasą“, investicijos; laikoma, kad jos nepatenka į Reglamento taikymo sritį. Nors šia spraga investuotojai gali pasinaudoti siekdami apeiti taisykles, šis klausimas dabartiniame reglamente nenagrinėjamas;
- e) **netiesioginėms investicijoms nėra taikomos vienodos sąlygos visiems, t. y. jos nepatenka į Reglamento taikymo sritį.** Nors laikoma, kad netiesioginės investicijos į Reglamento taikymo sritį nepatenka¹⁵, 2 straipsnyje neapibrėžiama, kas yra netiesioginė investicija. Pagal ESTT apibrėžtį, netiesioginės investicijos – tai „investicijos įsigyjant kapitalo rinkoje vertybinių popierių, siekiant atlikti tik finansinę investiciją ir neketinant daryti įtakos įmonės valdymui bei kontrolei“¹⁶. Tačiau įvertinę atrinktus atvejus pamatėme, kad netiesioginės investicijos buvo tikrintos.

¹⁵ Reglamento (ES) 2019/452 9 konstatuojamoji dalis.

¹⁶ Žr. 2006 m. rugsėjo 28 d. Sprendimo Komisija prieš Nyderlandų Karalystę sujungtose bylose C-282/04 ir C-283/04, ECLI:EU: EU:C:2006:608, 19 punktą.

Sistemos veiksmingumas, kuriam poveikį turi atitikties vertinimo stoka ir valstybių narių TUI tikrinimo mechanizmų skirtumai

30 Siekiant užtikrinti sistemos veiksmingumą, tikrinimo mechanizmai turėtų atitikti Reglamento 3, 4 ir 6 straipsniuose nustatytus būtiniausias kriterijus, o Komisija turi įvertinti šių kriterijų atitiktį tam, kad galėtų įvertinti Reglamento veikimą ir veiksmingumą. Be kita ko, TUI tikrinimo mechanizmus sukuriančios valstybės narės turi:

- o pranešti apie visus tikrinamus atvejus taikant bendradarbiavimo mechanizmą ir pateikti būtiniausia informaciją, kurios reikalaujama pagal 9 straipsnį;
- o informuoti investuotojus, kad jų atvejai yra nagrinėjami;
- o paaiškinti investuotojams, kad jų investicijos yra blokuojamos ir kad jie turi galimybę apskųsti valstybės narės institucijos sprendimus.

31 Reglamentu siekiama nustatyti vienodus TUI principus ir draudžiama tikrinimą naudoti kaip laisvos prekybos kliūtį saugumo ar viešosios tvarkos sumetimais. Be to, valstybės narės turėtų pranešti apie atvejus, kurie rodo galimą riziką, ir turėtų teikti pakankamą ir aktualią informaciją kitoms valstybėms narėms ir Komisijai, kad jos galėtų įvertinti riziką savo saugumui ir viešajai tvarkai.

Komisija neatlieka jokie vertinimo, siekdama užtikrinti, kad tikrinimo mechanizmai atitiktų Reglamente nustatytus standartus

32 Reglamento 3 straipsnyje nustatyti bendri ES tikrinimo mechanizmų standartai ir reikalaujama, kad Komisija nuolat atnaujintų taikomų mechanizmų sąrašą. Nustatėme, kad Komisija tvarko ir skelbia tikrinimo mechanizmų sąrašą savo interneto svetainėje, o santrauką pateikia savo metinėje ataskaitoje¹⁷. Ji taip pat bendrai finansavo EBPO atliktą tyrimą, kurio rezultatas – išsami įvairių nacionalinių tikrinimo mechanizmų aspektų apžvalga, nepateikus vertinimo, ar jie atitinka Reglamento reikalavimus. Pati Komisija irgi nepateikė vertinimo, ar nacionaliniai tikrinimo mechanizmai atitinka Reglamento 3 straipsnio reikalavimus, kad galėtų įvertinti Reglamento veikimą ir veiksmingumą. Todėl nėra patikrintos informacijos apie tai, koku mastu valstybė narė laikosi šių reikalavimų ir kokį poveikį tai daro sistemos veiksmingumui ir efektyvumui.

¹⁷ Tikrinimo mechanizmų, apie kuriuos pranešė valstybės narės, sąrašas, Komisija, 2023 m.

Dėl didelių valstybių narių TUI tikrinimo mechanizmų skirtumų sistema tampa mažiau veiksminga

33 EBPO tyrime, kuriam 2022 m. Komisija skyrė finansinę paramą, pabrėžiama keletas reikšmingų nacionalinių tikrinimo mechanizmų analizės skirtumų. Šie skirtumai¹⁸ turi įtakos sistemos veiksmingumui ir efektyvumui mažinant grėsmes saugumui ir viešajai tvarkai, nes šitaip sukuriamos aklosios zonos ir kai kuriais atvejais atrodo, kad sistemos neviseškai atitinka Reglamentą. Šie skirtumai gali būti:

- mechanizmų **sektorinės taikymo srities skirtumai**: tik kelios valstybės narės gali tikrinti sandorius bet kuriame sektoriuje, o kitos tikrinimą atlieka remdamosi tik pažeidžiamų sektorių ar konkretaus turto sąrašais;
- **tam tikriems turtą įsigyjantiems asmenims taikomų išimčių skirtumai**: daugelis valstybių narių tam tikros dalies tikrinimo mechanizmo netaiko ELPA šalims, ES nepriklausančioms EEE narėms, NATO ar kitoms EBPO narėms (iš viso 20 jurisdikcijų);
- **skirtingos saugumo ir viešosios tvarkos sąvokos**: kai kurios valstybės narės vis dar aiškiai nurodo SESV 52 ir 65 straipsnius, kurie ESTT jurisprudencijoje aiškinami siaurai ir gali lemti nepakankamą bendradarbiavimo mechanizmo naudojimą;
- valstybėse narėse taikomos **skirtingos pranešimų** apie su keliomis jurisdikcijomis susijusius atvejus **teikimo datos ir terminai**;
- **skirtingi terminai, vartojami rizikos tikimybei nurodyti**: vartojamos tokios formuluotės kaip „sutrikdo“, „kelia pavojų“, „kelia riziką“ arba „gali paveikti“;
- **skirtingos ribos nustatant kontrolės perėmimo atvejus**: pavyzdžiui, reikalaujamas akcijų paketas arba balsavimo teisės, kurios gali būti 10 %, 25 % ar 50 % pridėjus vieną balsą¹⁹;
- **įgaliojimų siekiant atsizvelgti į grėsmes kitoms ES valstybėms narėms skirtumai**: tik kelių valstybių narių tikrinimo teisės aktuose nustatyti aiškūs įgaliojimai veikti kitų valstybių narių arba ES svarbos projektų ar programų labui²⁰.

¹⁸ EBPO ataskaita, 104–118, 161 dalys ir 5 lentelė.

¹⁹ EBPO ataskaita „Su įsigijimu ir nuosavybe susijusi politika siekiant apsaugoti esminius saugumo interesus“, 2020 m. gegužės mėn., p. 44–63.

²⁰ EBPO ataskaita „Tiesioginių užsienio investicijų į ES tikrinimo sistema. Veiksmingumo ir efektyvumo vertinimas“, 2022 m., 139–156 dalys.

34 Mūsų auditas (interviu, apklausa ir atrinktų atvejų analizė) patvirtino EBPO nurodytus skirtumus. Be to, nustatėme, kad toliau nurodytos problemos turėjo neigiamą poveikį TUI tikrinimo efektyvumui ir veiksmingumui nacionaliniu ir ES lygmenimis:

- a) tam tikrų rūšių investicijų aprėpties nustatymo skirtumai: Visų pirma Komisija ES sistemą taiko tais atvejais, kai investicijų objekto ES įsigijimas susijęs su ne ES įsisteigusiu subjektu tiesioginėmis investicijomis. Tačiau nustatėme, kad valstybių narių praktika skyrėsi. Kai kurios šalys taiko išimtis tam tikros tautybės užsienio investuotojams (pavyzdžiui, EEE šalių piliečiams), o kitos net tikrina investuotojus ar subjektus, kurie gyvena arba turi buveinę ES, arba tikrina ES asmenų ir įmonių investicijas;
- b) kai kuriose valstybėse narėse taikomas išankstinis tikrinimas:
 - i) Reglamento 6 straipsnio 1 dalyje reikalaujama, kad valstybės narės praneštų apie visas tikrinamas TUI. Tačiau nustatėme, kad kai kurios valstybės narės atlieka pirminį rizikos vertinimą, vadinamą „išankstiniu tikrinimu“, kad nuspręstų, ar TUI turi būti tikrinama, ir dėl to pranešimai teikiami tik dėl tam tikro jų faktiškai peržiūrėtų atvejų pogrupio;
 - ii) Komisija dar nereikalavo, kad valstybės narės praneštų apie visus tikrinamus atvejus, kaip nustatyta Reglamento 6 straipsnio 1 dalyje, o Reglamente TUI tikrinimo etapai neišskiriami – tokiu atveju tokiam ankstyvajam tikrinimui būtų taikoma išimtis;
- c) skirtingas su keliomis jurisdikcijomis susijusių atvejų traktavimas:
 - i) tam tikrais atvejais, įsigijus grupę su patronuojamosiomis įmonėmis keliose ES valstybėse narėse, tos valstybės narės gali pateikti pranešimus. Nustatėme, kad skirtingos investuotojų pranešimų pateikimo datos arba skirtingos nacionalinės procedūros kelia papildomų sunkumų tikrinant su keliomis jurisdikcijomis susijusius atvejus. Pavyzdžiui, vienu iš mūsų peržiūrėtų atvejų atsirado spraga, kai investuotojai nepateikė pranešimo valstybėje narėje dėl ES patronuojančiosios įmonės, į kurią investuojama, o kitose valstybėse narėse pateikė pranešimą dėl ES patronuojamųjų įmonių, į kurias investuojama;
 - ii) taip pat nustatėme, kad Komisija stengiasi kuo išsamiau įvertinti tokius su keliomis jurisdikcijomis susijusius atvejus. Tačiau Reglamente nėra nuostatų dėl procesų suvienodinimo visoje ES.

35 Minėti skirtumai taip pat lemia nevienodą pranešimų pasiskirstymą tarp valstybių narių ir riboja sistemos veiksmingumą. **4 diagramoje** parodytas bendras 2020–2022 m. valstybių narių grupių pateiktų pranešimų skaičius ir jų atitinkamos sukauptos TUI, remiantis 2019–2021 m. duomenimis. Tikėjomės tam tikro lygio koreliacijos tarp ekonomikos dydžio, TUI šalyje lygio ir pranešimų skaičiaus, tačiau jos nenustatėme. Šešios valstybės narės kartu paėmus pranešė apie 92 % visų atvejų, o antra grupė, apimanti devynias valstybes nares, turinčias tikrinimo mechanizmus, – apie likusius 8 %. Trečia 12 valstybių narių grupė tuo pačiu laikotarpiu jokių atvejų netikrino ir neteikė dėl jų pranešimų; šioms valstybėms narėms tenka maždaug 42 % ES vidutinio FDI sukaupto kiekio. Mūsų nuomone, tai daro didelį poveikį sistemos veiksmingumui ir neleidžia Komisijai ir kitoms valstybėms narėms susidaryti bendro vaizdo.

4 diagrama. Pranešimai (2020–2022 m.), palyginti su vidutiniu sukauptu TUI kiekiu (2019–2021 m.)

Valstybių narių pranešimų skaičius (2020–2022)

Pranešimai			Pranešimų dalis: TUI dydis	Sukauptų investicijų šalyje vidurkis (2019–2021)				
Valstybė narė	Iš viso	%		% bendros ES vertės				
Prancūzija	193	92 %	Didelė pranešimų dalis didesnėse valstybėse narėse rodo ypatingos svarbos investicijų objektų koncentraciją.	22 %	5,8 %			
Italija	169				2,9 %			
Ispanija	164				5,1 %			
Austrija	156				1,3 %			
Danija	73				0,9 %			
Vokietija	63	8 %	Nedidelė su TUI susijusių pranešimų dalis, iš dalies atspindinti TUI iš Nyderlandų, kurios nėra susijusios su ypatingos svarbos investicijų objektais.	36 %	6,6 %			
Lietuva	24				0,2 %			
Suomija	13				0,5 %			
Malta	9				1,4 %			
Nyderlandai	7				28,0 %			
Čekija	6				1,2 %			
Lenkija	3				1,6 %			
Vengrija	3				2,0 %			
Rumunija	2				0,7 %			
Latvija	1				0,1 %			
Liuksemburgas	-				0 %	Pranešimų, susijusių su TUI, nėra, o tai rodo, kad nėra jokių tikrinimo mechanizmų ir kad ypač Liuksemburge ir Airijoje TUI dalis nebūtinai yra susijusi su ypatingos svarbos investicijų objektais.	42 %	21,9 %
Airija	-							8,2 %
Belgija	-	3,9 %						
Kipras	-	2,9 %						
Švedija	-	2,5 %						
Portugalija	-	1,1 %						
Slovakija	-	0,3 %						
Bulgarija	-	0,4 %						
Graikija	-	0,2 %						
Estija	-	0,2 %						
Kroatija	-	0,2 %						
Slovėnija	-	0,1 %						
Iš viso	886	100 %	100 %	100,0 %				

Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis pagal bendradarbiavimo mechanizmą praneštais atvejais; Komisijos metinės ataskaitos; Vidutinis sukauptų investicijų šalyje kiekis; Eurostatas; ES tiesioginių investicijų pozicijos pagal šalis, ekonomikos, iš kurios ateina investicijos, principą ir galutinės nuosavybės koncepciją bei ekonominę veiklą (BPM6), TUI šalyje 2019–2021 m.

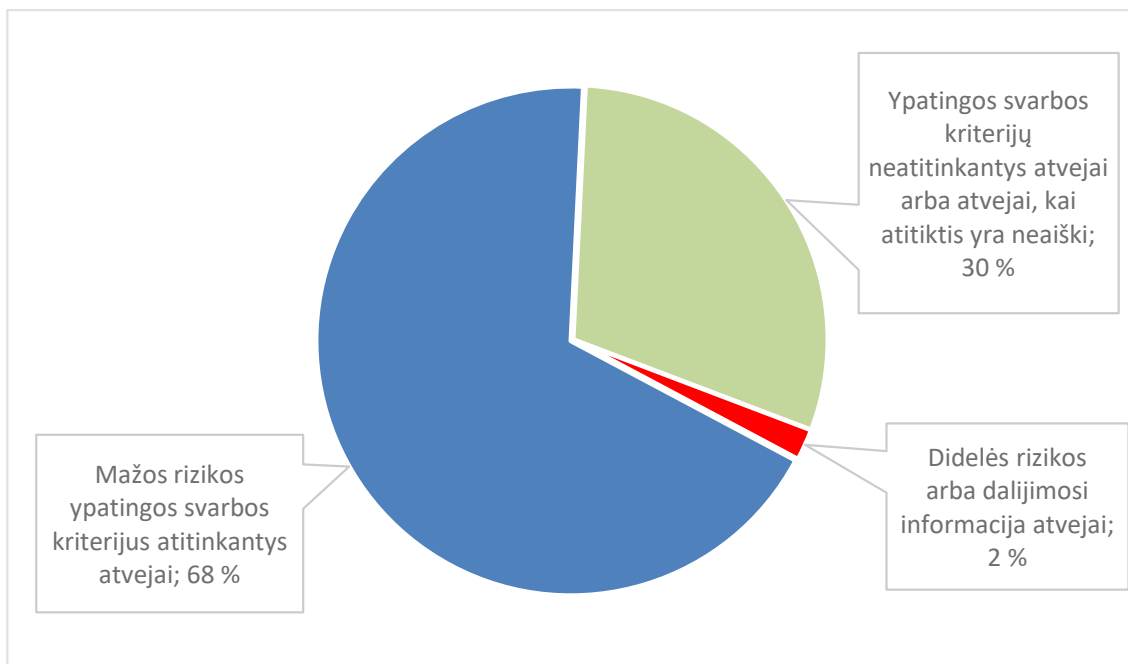
Pranešimai apie kriterijų neatitinkančius atvejus ir informacijos apie rizikos profilius stoka pranešimuose daro poveikį sistemos efektyvumui ir veiksmingumui.

36 Reglamento 9 straipsnyje nurodyta, kokios rūšies informacija turi būti teikiama apie visus tikrinamų TUI atvejus. Atsižvelgdamos į ribotą jo taikymo sritį, Komisija ir valstybės narės TUI tikrinimo ekspertų grupėje savanoriškai susitarė pateikti išsamesnę informaciją „pranešimo formoje“. Šias formas per saugų tinklą pateikia tinkamai paskirtos valstybių narių institucijos ir jose paprastai pateikiama reikiama informacija. Tais atvejais, kai svarbi informacija nebuvo pateikta, Komisija papildomai paprašė tokios informacijos ir valstybės narės pateikė papildomos informacijos. Sistema būtų efektyvesnė, jei pranešimo formose būtų automatiškai pateikta visa esminė informacija.

37 Vertindamos, ar TUI gali daryti poveikį viešajai tvarkai ar saugumui, Komisija ir valstybės narės gali atsižvelgti į Reglamento 4 straipsnyje išvardytus veiksnius. Šie veiksniai yra susiję su investicijų pobūdžiu (pavyzdžiui, ar investuojama į ypatingos svarbos infrastruktūrą ar technologijas) ir investuotojo pobūdžiu (pavyzdžiui, ar jis anksčiau dalyvavo nusikalstamoje veikloje, ar jį kontroliuoja trečiosios valstybės vyriausybė ar ginkluotosios pajėgos). Tačiau šie veiksniai nėra nei išsamūs, nei juos privaloma patikrinti.

38 Nustatėme, kad bendradarbiavimo mechanizmui tenka pernelyg didelė našta dėl ypatingos svarbos kriterijų neatitinkančių (t. y. nepatenkančių į taikymo sritį) ir mažos rizikos atvejų (t. y. dėl kurių nuomonės rengti nereikia). **5 diagramoje** parodyta, kad iš 886 atvejų, apie kuriuos valstybės narės pranešė iki 2022 m. pabaigos, 30 % neatitiko kriterijų arba jų atitiktis kriterijams buvo neaiški. Komisijos teigimu, 68 % atvejų atitiko ypatingos svarbos kriterijus, bet buvo nedidelės rizikos. Tik 2 % atvejų Komisija nustatė tikėtiną riziką arba pasidalijo atitinkama informacija pateikdama nuomones.

5 diagrama. Visų atvejų, apie kuriuos pranešta pagal atitiktį kriterijams ir rizikos profilį, dalis 2020–2022 m.



Šaltinis: Audito Rūmai, remiantis Komisijos duomenimis.

39 Nustatėme, kad valstybės narės per bendradarbiavimo mechanizmą yra informuojamos apie atliekamą tikrinimą kitose valstybėse narėse, kaip taip pat parodė mūsų apklausa ir interviu su valstybėmis narėmis. Informacija, gauta joms pateikus prašymus arba pastabas, padeda priimti geriau pagrįstus sprendimus prieš leidžiant vykdyti konkrečius TUI sandorius. Tačiau, mūsų nuomone, pranešimo formos ir jose pateikta informacija turi šiuos trūkumus:

- a) pranešimuose nepateikiama išsamių paaiškinimų apie grėsmes, kurias TUI kelia saugumui ar viešajai tvarkai (Reglamento 4 straipsnyje išvardyti rizikos veiksniai arba kiti rizikos veiksniai, kurie gali būti taikomi). Nors formose reikia aprašyti atitinkamus rizikos veiksnius, labai dažnai būna trumpai nurodomas tik sektoriaus pavadinimas arba veiklos rūšis. Mūsų nuomone, rizikos saugumui ir viešajai tvarkai veiksniai pranešime paprastai nenurodomi, net jei jau iš anksto buvo žinoma apie didelę riziką;
- b) pranešimuose nereikalaujama, kad valstybių narių institucijos padarytų išvadą dėl to, ar tam tikras atvejis atitinka ypatingos svarbos kriterijus;
- c) pranešimų formose nėra automatinio informacijos išsamumo ir atitikties kriterijams patvirtinimo funkcijos, remiantis standartiniais informacijos laukeliais.

40 Dėl šių trūkumų Komisija turėjo atlikti papildomą darbą, be kita ko, turėjo surinkti papildomos informacijos iš valstybių narių, taigi sistemos efektyvumas gerokai sumažėjo.

Komisijos nuomonės suteikia pridėtinės vertės, tačiau jos vertinimai ir rekomendacijos kartais nėra pakankamai išplėtoti

41 Kaip nustatyta Reglamente, Komisija pati atlieka rizikos vertinimus ir teikia nuomones, kai mano, kad TUI kelia didelę riziką daugiau nei vienai valstybei narei arba ES projektams ir programoms. Šiuo tikslu Komisija parengė vidaus gaires, į kurias atsižvelgėme atlikdami vertinimą. Kad galėtų atlikti rizikos vertinimus, Komisija turi skirti pakankamai išteklių, kad galėtų įvertinti investicijų į ES objektų jautrumą pagal bet kurį iš Reglamento 4 straipsnyje nurodytų veiksmų, dėl kurių TUI gali kelti didelę grėsmę saugumui ir viešajai tvarkai, nustatyti tikruosius savininkus ir jų rizikos profilius, taip pat atsižvelgti į ES ir valstybių narių nustatytas sankcijas, susijusias su investicijomis. Pagal Komisijos vidaus procedūras Prekybos GD turėtų rengti konsultacijas su visais kitais susijusiais generaliniais direktoratais, kad užtikrintų patikimą išsamų patikrinimą.

42 Tiesioginės užsienio investicijos gali lemti kapitalo judėjimą pagal SESV 63 straipsnį. Šiuo straipsniu draudžiami bet kurie kapitalo judėjimo tarp valstybių narių ir tarp valstybių narių bei trečiųjų šalių apribojimai. Pagal SESV 65 straipsnį, laisvo kapitalo judėjimo apribojimai gali būti pateisinami, kai tai yra būtina ir proporcinga siekiant Sutartyje nustatytų tikslų, be kita ko, visuomenės saugumo ir viešosios tvarkos sumetimais, kaip tai apibrėžė ESTT. Tiesioginėmis užsienio investicijomis trečiosios valstybės investuotojui taip pat gali būti sudaryta galimybė įsisteigti ES, pavyzdžiui, kai investavus įsigyjamą ES įsikūrusios įmonės kontrolinis akcijų paketas.

43 Kaip nurodyta prie šio pasiūlymo dėl reglamento pridėtame [aiškinamajame memorandume](#), kapitalo judėjimo atžvilgiu tokie viešieji interesai turi būti aiškinami siaurai. Jais remtis galima tik tuomet, kai pagrindiniams visuomenės interesams kyla tikra ir pakankamai didelė grėsmė. Pagrindinių laisvių apribojimai turi būti taikomi tinkamai, jais nepiktnaudžiaujama ginant vien ekonominius interesus. Be to, investicijų tikrinimo mechanizmai turėtų atitikti ES teisės bendruosius principus, visų pirma, proporcingumo ir teisinio tikrumo principus. Vadovaujantis šiais principais, turi būti nustatyta nediskriminuojanti ir pakankamai tiksli investicijų tikrinimo procedūra ir kriterijai ir į juos turėtų būti atsižvelgta Komisijos rizikos vertinime ir rekomendacijose.

Komisijos rizikos vertinimas yra naudingas, tačiau Komisija turi ribotą prieigą prie duomenų apie atskirų investuotojų profilius

44 Reglamento 4 straipsnyje pateikiamas nebaigtinis rizikos veiksnių, susijusių su bendrovės, į kurią investuojama, produktų ar veiklos ES ypatinga svarba arba su užsienio investuotojų rizikos profiliu, sąrašas. Mums atlikus atvejų peržiūrą paaiškėjo, kad Komisija išsamiai aprašė galimus rizikos veiksnius, be kita ko, nustatydamą šalutinio poveikio riziką arba kritinę priklausomybę. Mūsų apklausoje ir interviu su valstybių narių institucijomis buvo patvirtinta, kad jos vertina Komisijos vaidmenį vertinant riziką.

45 Komisija turi išskirtinę galimybę ne tik įvertinti, ar TUI gali daryti poveikį daugiau nei vienos valstybės narės saugumui ar viešajai tvarkai, ar TUI gali daryti poveikį ES svarbos projektams ir programoms, bet ir įvertinti jų poveikį ES lygmeniu, taip sukuriant papildomą bendradarbiavimo mechanizmo vertę. Nustatėme, kad Prekybos GD bendradarbiauja su kitais generaliniais direktoratais ir prašo valstybių narių prireikus pateikti daugiau informacijos. Jis taip pat nustato tuos investavimo objektus, kurie dalyvauja tam tikruose ES projektuose ir programose, kaip išvardyta Reglamento priede.

46 Europolo ir Eurojusto duomenų bazėse gali būti atskleista tam tikra rizika, susijusi su pavienių investuotojų praeityje vykdyta neteisėta ar nusikalstama veikla. Tačiau Reglamente nėra nuostatų, kuriomis būtų sudarytos sąlygos tokiam bendradarbiavimui ir dalijimuisi informacija, kurie padėtų geriau įvertinti atskirų investuotojų saugumo riziką.

Rizikos elementų tikimybės ir poveikio vertinimo spragos didelės rizikos atvejais

47 Tikrindami Komisijos nuomones nustatėme toliau nurodytus probleminius aspektus, susijusius su jos vertinimų kokybe. Siekdami įvykdyti audituojamo subjekto konfidencialumo reikalavimus, savo nustatytus faktus suskirstėme pagal problemos rūšį (konkrečių pavyzdžių negalime pateikti dėl neskelbtino peržiūrėtų atvejų pobūdžio):

- a) **nustatytos rizikos ir jos tikimybės aprašymas.** Nustatėme, kad tam tikra rizika nebuvo pakankamai pagrįsta įrodymais ir trūko aiškių paaiškinimų dėl tikimybės, kad tokia rizika kils, todėl poveikis saugumui ir viešajai tvarkai gali būti pervertintas.

- b) **ryšys tarp rizikos ir investicijos.** Nustatėme, kad tiekimo saugumo rizika Europoje, dažnai susijusi su pavieniais arba ribotais tiekėjais, gali kelti riziką tam tikram ypatingos svarbos išteklių tiekimui arba sukurti priklausomybę. Tačiau rizikos šaltinis yra ankstesnės pramonės tendencijos, ankstesni politikos sprendimai arba rinkos realijos, už kurias investuotojai nėra tiesiogiai atsakingi;
- c) **galimo įsigijimo poveikio kiekybiškas įvertinimas.** Komisijos atliktuose rizikos vertinimuose kiek įmanoma kiekybiškai neįvertinamas galimas konkrečios investicijos poveikis ar sutrikdymas;
- d) **kitos nacionalinės ir ES politikos apsvaistymas.** Daugumoje vertinimų nepaaiškinama, kokiomis kitomis nacionalinėmis ar ES priemonėmis ar politikos kryptimis turėtų būti atsižvelgiama į nustatytą riziką, ir, jei tokios priemonės jau yra, kodėl jų nepakanka, kad rizika būtų visiškai pašalinta netaikant jokių papildomų konkrečioms atvejams skirtų priemonių. Tai susiję bent su šiomis sritimis: eksporto kontrole, įskaitant dvejojimo naudojimo prekes; duomenų apsaugos teisės aktais; kontrole pagal finansų sektoriaus reglamentus ir ES sankcijomis, kuriomis siekiama uždrausti investicijas;
- e) **skirtingų akcininkų ir vadovybės funkcijų ir atsakomybės sričių atskyrimas.** Į tai atsižvelgiama ne visada, tačiau tai gali turėti įtakos rekomenduojamoms poveikio švelninimo priemonėms, jei tokių yra. Taikomos įvairios apsaugos priemonės ir teisiniai skirtumai tarp subjekto administratoriaus ar valdybos ir jo akcininkų, į kuriuos nagrinėjamos nuomonėse atsižvelgiama nevienodai;
- f) **pabrėždama galimą finansinę ES paramą, skirtą tam tikrai rizikai šalinti,** Komisija neįvertina, ar yra galimybių teikti paramą arba rizikos mažinimo priemones naudojant tiesioginius ES išteklius (pavyzdžiui, iš ES biudžeto, Europos investicijų fondo (EIF), ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo fondo (EGADF) arba bet kokio kito ES finansavimo šaltinio) ar valstybių narių lygmeniu.

Komisijos rekomendacijos yra iš dalies veiksmingos šalinant nustatytą riziką

48 Įvertinome Komisijos nuomonėse pateiktų rekomendacijų kokybę. Pagrindiniai veiksniai, dėl kurių Komisija pateikė nuomonę, yra **rizika ir priemonės, susijusios su didesnės rizikos ES objektais, į kuriuos investuojama** (pavyzdžiui, ypatingos svarbos prekių ir technologijų arba dvejetainio naudojimo produktų tiekimo saugumas), ir **rizika, susijusi su investuotojais** (pavyzdžiui, užsienio valstybės įtaka ar kontrolė). Nustačiusi, kokį poveikį ji laiko galimu poveikiu saugumui ar viešajai tvarkai, Komisija rekomendavo valstybei narei, kurioje siekiama vykdyti TUI, taikyti rizikos mažinimo priemones.

49 Kalbant apie siūlomų rizikos mažinimo priemonių kokybę ir aktualumą, nustatėme, kad kai kuriais atvejais Komisija:

- a) siūlo rizikos mažinimo priemones nepaaiškindama, koku mastu jomis būtų mažinama nustatyta rizika;
- b) **rekomenduoja taikyti įvairias apsaugos priemones, kuriomis nepakankamai atskiriamos akcininkų ir vadovybės funkcijos ir atsakomybė**, arba kurios gali kelti vykdymo užtikrinimo problemų ir todėl negali veiksmingai sumažinti nustatytos rizikos. Jomis nustatyti įsipareigojimai yra privalomi investuotojui, bet nebūtinai bendrovei, į kurią investuojama, ir jos vadovybei;
- c) **rekomenduoja investuotojams ar įmonėms, į kurias investuojama, taikyti apribojimus ar sąlygas, kurie neatitinka rinkos ekonomikos aplinkos**. Dėl priemonių, pagal kurias reikalaujama, kad ES objektai, į kuriuos investuojama, ir investuotojai padidintų atsargas arba gamybos pajėgumus, privatus subjektas turi finansinę ir teisinę prievolę ištaisyti sistemine padėtimi rinkoje, už kurią investuotojas nėra tiesiogiai atsakingas.

50 Mūsų įrodymai parodė, kad tais atvejais, kai tam tikri sandoriai buvo susiję su asmenimis, įtrauktais į sankcijų sąrašą, atitinkamos valstybės narės investicijos neblokavo. Mūsų nuomone, jei investuotojai yra įtraukti į sankcijų sąrašą, pagal kurį jiems draudžiama investuoti, Komisijai nebereikia atlikti papildomo vertinimo, kad galėtų pateikti nuomonę, nes tokios investicijos būtų neteisėtos, net jei valstybė narė leistų jas vykdyti.

Įdiegtos tinkamos operatyvinės priemonės ir ištekliai, tačiau ataskaitos teikiamos nepakankamai tiksliai

51 Komisija turėtų laikytis patikimo finansų valdymo principų ir savo **vidaus kontrolės sistemos**. Todėl ji turėtų skirti reikiamų išteklių, kad nagrinėjamus atvejus būtų galima laiku valdyti. Ji taip pat turėtų pasirūpinti tinkamomis informacijos valdymo priemonėmis savo vertinimams atlikti, taip pat saugaus ryšio priemonėmis keitimuisi informacija su valstybėmis narėmis valdyti. Metinėse ataskaitose ir penkerių metų Reglamento veikimo ir veiksmingumo vertinime turėtų būti paaiškinta, koku mastu Reglamentas yra įgyvendintas visoje ES, ir sprendžiami visi kylantys svarbūs sisteminiai klausimai. Komisijos ataskaitos turėtų būti parengtos remiantis tinkamais ir patikimais duomenimis ir jose daugiausia dėmesio turėtų būti skiriama pagrindinei rizikai ir jos šalinimo būdams.

Komisija nustatė tinkamas priemones ir išteklius bendradarbiavimo mechanizmo įgyvendinimui remti

52 Nustatėme, kad Komisija turi pakankamai išteklių, kad laiku išspręstų nagrinėjamų atvejų krūvį, ir vertinimus pateikė laikydamasi trumpų terminų. Tačiau siekiant pagerinti ateityje padidėsančio atvejų skaičiaus valdymą, procesus būtų galima suvienodinti, be kita ko, užtikrinant, kad Komisijos darbuotojai visada naudotųsi esamais šablonais ir kontroliniais sąrašais.

53 Komisija sukūrė tinkamą duomenų bazę, kad galėtų valdyti ir dokumentuoti savo darbą, ir nustatė pakankamus rodiklius, kurie yra aktualūs vertinant Reglamento veiksmingumą. Ji taip pat sukūrė tinkamas IT priemones, skirtas saugiai keistis informacija bendradarbiavimo mechanizmo tikslais.

54 Komisija nustatė gerai parengtas vidaus gaires ir procesus. Viena iš procedūrų, kuri, mūsų nuomone, yra labai naudinga, tai parengtas specialus kontrolinis sąrašas, pagal kurį Komisijos darbuotojai turi nustatyti ir pagrįsti tikėtiną riziką ir pateikti dėl jos įrodymų. Nepaisant šio kontrolinio sąrašo svarbos sudarant palankesnes sąlygas nuosekliams ir išsamiesiems vertinimams, kiti generaliniai direktoratai, teikiantys informaciją Prekybos GD, šio sąrašo nenaudoja nuosekliai.

55 Pagal Reglamento 12 straipsnį Komisija subūrė ekspertų iš visų valstybių narių institucijų grupę, kurios tikslas – teikti jai konsultacijas ir ekspertines žinias, dalytis gerosios praktikos pavyzdžiais ir įgyta patirtimi, taip pat keistis nuomonėmis apie tendencijas ir bendro intereso klausimus, susijusius su tiesioginėmis užsienio investicijomis. Pažymime, kad Komisija sukūrė ekspertų forumui būtiną platformą ir kad dalyvauja visos valstybės narės, nepriklausomai nuo to, ar jos turi nacionalinį tikrinimo mechanizmą, ar ne.

56 Reglamento 13 straipsnyje numatyta valstybių narių bei Komisijos ir trečiųjų valstybių institucijų tarptautinio bendradarbiavimo galimybė. Komisija dalyvavo įvairiose iniciatyvose arba jas organizavo, pavyzdžiui, dialogus su trečiosiomis valstybėmis, bendradarbiavimą su EBPO ir JAV, suinteresuotųjų šalių konferencijas ir renginius, kuriuose dalyvavo trečiųjų valstybių institucijos.

Komisijos metinėse ataskaitose nepakankamai dėmesio skiriama nustatyti rizikai ir bendram požiūriui į jos prevenciją

57 Kaip reikalaujama Reglamente, Komisija paskelbė savo pirmąją ir antrąją metines įgyvendinimo ataskaitas. Reglamente nenurodoma, kokia informacija turi būti įtraukta į metines ataskaitas, tačiau jose pateikta daugiau informacijos nei valstybių narių į panašias ataskaitas įtraukta informacija. Tačiau net atsižvelgdami į poreikį užtikrinti skaidrumo ir saugumo aspektų pusiausvyrą dėl neskelbtino duomenų pobūdžio, manome, kad ataskaitose pateikiama nepakankamai informacijos ir duomenų ataskaitų teikimo tikslais, o dar svarbiau – TUI tikrinimo ir ES lygmens bendradarbiavimo efektyvumui ir veiksmingumui įvertinti. Taip yra dėl šių priežasčių:

- Reglamente nereikalaujama, kad į Komisijos metinę ataskaitą būtų įtraukta kokia nors konkreti informacija;
- ataskaitose pateikiama išsami teisėkūros pokyčių valstybėse narėse ir TUI tikrinimo veiklos, vykdomos tiek ES, tiek nacionaliniu lygmeniu, santrauka. Tačiau nustatėme, kad ataskaitose nepakankamai dėmesio skiriama susijusių sektorių rizikos rūšims, kurios buvo nustatytos, arba su investuotojais ar sandorių struktūromis (visų pirma su tomis, kurios įtrauktos į 4 straipsnį) susijusios rizikos rūšims;
- ataskaitose pateikiama informacijos apie TUI į ES. Tačiau informacija apie investicijų šalyje apimtį turi ribotą pridėtinę vertę, nes ji nebūtinai susijusi su saugumo ir viešosios tvarkos rizika (pavyzdžiui, geografinė koncentracija arba didesnės rizikos ar strateginio turto buvimo vieta);

- o nurodyti TUI skaičiai klaidingai atspindi faktinius užsienio kapitalo srautus į ES, nes juose nurodoma pasaulinių sandorių vertė, o ne atitinkamos ES tiesioginės investicijos. Tai neleidžia susidaryti tikslaus vaizdo apie atitinkamos TUI sandorių ES dalies dydį. Vienas iš Komisijai kylančių iššūkių yra tai, kad trūksta patikimų statistinių duomenų ar išsamios informacijos iš valstybių narių, kuriais remiantis būtų galima tokius pasaulinius sandorius išskaidyti pagal jų skirtingus ES ir ne ES elementus;
- o kadangi trūksta apibendrintos informacijos apie rizikos modelius ir rizikos mažinimo priemonių dažnumą, yra dar sunkiau nustatyti bendro intereso klausimus ir ilgainiui parengti galimus ES lygmens sprendimus ar patobulinimus.

Išvados ir rekomendacijos

58 Apskritai Komisija ėmėsi tinkamų veiksmų, kad sukurtų ir įgyvendintų tiesioginių užsienio investicijų į ES tikrinimo sistemą. Tačiau visoje ES tebėra reikšmingų trūkumų, dėl kurių mažėja sistemos veiksmingumas ir efektyvumas siekiant nustatyti, įvertinti ir mažinti saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksnius.

59 Bendradarbiavimo mechanizmu buvo sudarytos palankesnės sąlygos dalytis TUI tikrinimo informacija ir rizikos vertinimais. Tačiau dėl kai kurių Reglamento struktūros elementų bendradarbiavimo mechanizmas yra ne toks veiksmingas siekiant apsaugoti ES viešąją tvarką ir saugumą. Pirma, kadangi Reglamente nereikalaujama, kad valstybės narės sukurtų TUI tikrinimo mechanizmą, 2023 m. rugsėjo mėn. TUI tikrinimo mechanizmų vis dar neturėjo šešios valstybės narės. Antra, kadangi Reglamente neaptariama jau sukurtų nacionalinių tikrinimo mechanizmų taikymo sritis, valstybių narių tikrinimo sistemų taikymo sritis ir požiūris labai skiriasi. Trečia, valstybės narės neprivalo informuoti Komisijos ar kitų valstybių narių apie savo galutinius sprendimus tais atvejais, kai Komisija arba kitos valstybės narės atitinkamai pateikia nuomones arba siunčia pastabas, kuriose nurodoma tikėtina rizika saugumui ar viešajai tvarkai. Galiausiai, Komisijos rekomendacijos nėra privalomos tikrinimą atliekančioms valstybėms narėms, net jei kyla pavojus bendriems ES interesams (žr. [26–28](#) dalis).

60 Reglamente paliekama laisvė aiškinti sąvoką „galimas poveikis“ saugumui ar viešajai tvarkai. Be to, dėl Reglamento struktūros panašios taisyklės nėra nuosekliai taikomos panašiose situacijose (ypač vertinant ES vidaus prekybą, kurią vykdo subjektai, kurie priklauso užsienio subjektai ir yra jų kontroliuojami, arba netiesioginių investicijų atveju). Be to, valstybės narės gali pačios nustatyti saugumo ir viešosios tvarkos taikymo sritį. Dėl visų šių elementų ir dėl to, kad valstybės narės neprivalo pranešti Komisijai apie savo tikrinimo sprendimų rezultatus, Komisijai labai sunku stebėti sistemos įgyvendinimą ir užtikrinti, kad investuotojai nebūtų diskriminuojami arba kad nebūtų nepagrįstai ribojamas laisvas kapitalo judėjimas (žr. [29](#) dalį). Taip pat sukuriama daug aklujų zonų, dėl kurių kyla pavojus teisėtam ES poreikiui apsaugoti savo saugumo ir viešosios tvarkos interesus. Būtina tobulinti ir tai, kaip Komisija atlieka rizikos vertinimus ir teikia rekomendacijas.

1 rekomendacija. Siekti, kad būtų priimti būtini daliniai Reglamento pakeitimai, kuriais būtų sustiprinta ES TUI tikrinimo sistema

Nedarant poveikio teisėkūros institucijų sprendimams, rekomenduojame, kad Komisija, atlikdama sistemos peržiūrą:

- a) įtrauktų reikalavimą, kad visos valstybės narės nustatytų tikrinimo mechanizmus;
- b) patikslintų pagrindines sąvokas, kaip antai:
 - i) „tikėtinos“ rizikos apibrėžtį, aiškiai suderinant ją su sąvoka „pagrindiniams visuomenės interesams kylantis tikras ir pakankamai didelis pavojus“;
 - ii) netiesioginių investicijų sąvoką;
- c) aiškiai apimtų:
 - i) ekonominę veiklą ES vykdančios užsienio įmonės investicijas į ES;
 - ii) investicijas, kai užsienio investuotojas įsigyja užsienio įmonę su patronuojamosiomis įmonėmis ES;
- d) įtrauktų valstybių narių pareigą teikti Komisijai ir tam tikrais atvejais kitoms valstybėms narėms grįžtamąją informaciją apie savo tikrinimo sprendimų rezultatus, visų pirma tais atvejais, kai Komisija pateikė nuomonę ir (arba) atitinkamos valstybės narės pateikė pastabas.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m.

61 Nustatėme, kad valstybių narių TUI tikrinimo mechanizmai labai skiriasi, o Komisija neatlika jokio formalaus jų atitikties Reglamente nustatytoms būtiniausioms sąlygoms vertinimo. Šiuo metu kelios valstybės narės atlieka išankstinį sandorių tikrinimą ir per bendradarbiavimo mechanizmą praneša tik apie tuos sandorius, kurie gali daryti poveikį jų viešajai tvarkai ar saugumui, taip atimdamos iš kitų valstybių narių ir Komisijos galimybę įvertinti, ar sandoris gali joms daryti poveikį. Taigi labai didelė TUI dalis nėra tikrinama, ir yra daug nedidelės rizikos arba ypatingos svarbos kriterijų neatitinkančių atvejų, dėl kurių sistema tampa pernelyg apsunkinta (žr. [32–39](#) dalis).

2 rekomendacija. Įvertinti, ar nacionaliniai tikrinimo mechanizmai atitinka reguliavimo standartus, ir suvienodinti sąvokas visuose ES tikrinimo mechanizmuose

Komisija turėtų:

- a) pateikti vertinimą, ar nacionaliniai tikrinimo mechanizmai atitinka Reglamento 3 straipsnyje nustatytus standartus;
- b) patikslinti išankstinio tikrinimo praktiką ir
- c) raginti valstybes nares suderinti savo kriterijus, terminus ir procesus, kad būtų galima veiksmingai koordinuoti kelias valstybes nares apimančius atvejus (kelių jurisdikcijų atvejus).

Tikslinė įgyvendinimo data: dėl a rekomendacijos – 2026 m., dėl b ir c rekomendacijų – 2025 m.

62 Komisijos atliktu rizikos vertinimu sukuriama ES pridėtinė vertė ne tik nustatant riziką saugumui ir viešajai tvarkai, susijusią su veiksniais pagal Reglamento 4 straipsnį, bet ir prisidedant prie į ateitį orientuoto mąstymo apie galimą pažeidžiamumą ir kritinę priklausomybę ES lygmeniu. Tačiau šis požiūris turi trūkumų, nes jis neapima visų rūšių rizikos, pavyzdžiui, ankstesnių nusikalstamų veikų ar su saugumu susijusios rizikos, kurią ES lygmeniu kelia atskiri investuotojai, vertinimo (žr. 44–46 dalis).

63 Komisija vertinimus pateikė laikydamasi trumpų terminų. Tačiau nustatėme problemų, susijusių su mūsų peržiūrėtų Komisijos vertinimų kokybe (žr. 47 dalį), susijusių su:

- nustatytos rizikos ir jos tikimybės aprašymu;
- rizikos ir investicijos sąsaja;
- kiekybiniu galimo įsigijimo poveikio įvertinimu;
- atsižvelgimu kitas nacionalines ir ES politikos priemones;
- akcininkų ir vadovybės skirtingų funkcijų ir atsakomybės atskyrimu;
- galimos finansinės ES paramos, skirtos tam tikrai rizikai mažinti, akcentavimu.

64 Komisijos valstybėms narėms skirtose nuomonėse gali būti rekomenduojamos rizikos mažinimo priemonės arba TUI draudimas. Mūsų nuomone, rekomendacijos yra tik iš dalies veiksmingos šalinant nustatytą riziką, nes būtų galima patobulinti rekomenduojamų rizikos mažinimo priemonių pagrindimą, visų pirma nurodant, kaip siūlomomis priemonėmis būtų sumažinta rizika, jei jos būtų įgyvendintos. Be to, rekomenduodama rizikos mažinimo priemones, Komisija siūlo sąlygas, dėl kurių gali kilti vykdymo užtikrinimo problemų arba kurios gali būti nesuderinamos su rinkos ekonomikos aplinka (žr. 49 dalį).

3 rekomendacija. Tobulinti bendradarbiavimo mechanizmą ir Komisijos vertinimus, kad būtų galima geriau pagrįsti rizikos mažinimo veiksmus, susijusius su didelės rizikos atvejais

Komisija turėtų:

- a) prieš pradėdama rizikos vertinimus, įvertinti atitiktį ypatingos svarbos kriterijams;
- b) atlikti išsamesnius rizikos vertinimus apsvaistydama galimybę bendradarbiauti su Europolu ir Eurojustu, kad būtų įvertinta atskirų investuotojų keliami nusikalstamumo ar saugumo rizika;
- c) savo vertinimuose daugiausia dėmesio skirti pagrįstai tikėtinai rizikai ir vengti hipotetinių scenarijų;
- d) stiprinti savo nuomones aiškiai nurodant, ar nuomonė skirta tik dalijimuisi informacija, ar didelėms grėsmėms saugumui ir viešajai tvarkai šalinti, ir siūlant proporcingas priemones, atsižvelgiant į investuotojų funkcijas ir atsakomybę, galiojančius ES ar nacionalinės teisės aktus, politiką ir priemones;
- e) rekomenduoti uždrausti atvejus, kai užsienio investuotojai yra įtraukti į sankcijų, kuriomis draudžiama investuoti, sąrašą, neatsižvelgiant į investicijų objekto rizikos profilį.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m. birželio mėn.

65 Komisija įdiegė tinkamas operatyvines priemones, IT sistemas ir išteklius, kad galėtų susitvarkyti su šiuo metu nagrinėjamų atvejų, apie kuriuos pranešta per bendradarbiavimo mechanizmą, skaičiumi. Savo metinėse ataskaitose ji laiku pateikė informaciją ir atliko savo, kaip ataskaitų teikėjos, vaidmenį įgyvendinant Reglamentą. Tačiau, atsižvelgdami į poreikį užtikrinti skaidrumo ir saugumo aspektų pusiausvyrą dėl neskelbtino duomenų pobūdžio, manome, kad Komisija ir valstybės narės pateikė nepakankamai informacijos ir duomenų, kad būtų galima įvertinti TUI tikrinimo ir ES lygmens bendradarbiavimo efektyvumą ir veiksmingumą. Jose nepakankamai dėmesio skiriama susijusių sektorių rizikos rūšims, kurios buvo nustatytos, arba su investuotojais ar sandorių struktūromis susijusios rizikos rūšims (žr. **52–57** dalis).

66 Be to, Reglamente nenustatyta, kad valstybė narė, kuriai skirta Komisijos nuomonė, pateiktą atitinkamą grįžtamąją informaciją, arba, kad valstybė narė pateiktų pastabų, kurios leistų Komisijai arba tas pastabas teikiančiai valstybei narei stebėti sistemos veiksmingumą ir apie ją pranešti (žr. **29** dalies **(c)** punktą).

4 rekomendacija. Pagerinti ataskaitų teikimo kokybę

Komisija turėtų gerinti savo metinių ataskaitų kokybę sutelkdama dėmesį į kritinę riziką ir jos mažinimo metodus. Bendradarbiaudama su valstybėmis narėmis, ji taip pat turėtų pagerinti pagrindinių duomenų aprėptį ir kokybę.

Tikslinė įgyvendinimo data: 2024 m.

Šią ataskaitą priėmė Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo vadovaujama IV kolegija 2023 m. spalio 24 d. Liuksemburge vykusiame posėdyje.

Audito Rūmų vardu

Pirmininkas
Tony Murphy

Priedai

I priedas. ES ir JAV tikrinimo sistemų palyginimas

TUI tikrinimo sistemos elementai	ES TUI tikrinimo sistema ir bendradarbiavimo mechanizmas	Jungtinių Amerikos Valstijų Užsienio investicijų komitetas (CFIUS)
Valdymas	<p>Prekybos GD kartu su visomis valstybėmis narėmis valdo bendradarbiavimo mechanizmą ir vadovauja bendroms politinėms diskusijoms ekspertų grupėje, kurią sudaro visų valstybių narių paskirti ekspertai.</p>	<p>CFIUS yra tarpžinybinis komitetas, įgaliotas peržiūrėti tiesioginių užsienio investicijų Jungtinėse Amerikos Valstijose poveikį nacionaliniam saugumui.</p>
Įgaliojimai	<p>TUI tikrinimo sistema yra įgalinanti, o ne suderinta sistema. Pagal ją valstybės narės neprivalo atlikti tikrinimo ir pačios nusprendžia, ką tikrinti, ir ar apskritai tikrinti.</p> <p>Galutinį sprendimą blokuoti TUI arba suteikti jai leidimą priima valstybės narės.</p> <p>Jeigu Komisija nustato, kad tam tikra TUI gali daryti poveikį daugiau nei vienos valstybės narės viešajai tvarkai ar saugumui arba ES svarbos projektams ar programoms, ji gali pateikti nuomones.</p> <p>Šios nuomonės gali apimti neprivalomas rizikos mažinimo priemones arba rekomendaciją neleisti investicijoms vykdyti.</p> <p>Tikrinimą atliekančios valstybės narės turi įgaliojimus priimti privalomas rizikos mažinimo priemones ir, jei reikia, draudžiamuosius sprendimus.</p> <p>Valstybės narės negali blokuoti TUI kitoje valstybėje narėje.</p>	<p>CFIUS yra įgaliotas blokuoti jo jurisdikcijai priklausančius sandorius.</p> <p>Jis taip pat gali nustatyti priemones bet kokioms grėsmėms JAV nacionaliniam saugumui sumažinti.</p> <p>Leidimas blokuoti arba taikyti rizikos mažinimo priemones yra privalomas.</p>

TUI tikrinimo sistemos elementai	ES TUI tikrinimo sistema ir bendradarbiavimo mechanizmas	Jungtinių Amerikos Valstijų Užsienio investicijų komitetas (CFIUS)
Aprėptis	<p>Apie visus atvejus, kuriuos tikrina valstybė narė, turi būti pranešama kitoms valstybėms narėms ir Komisijai per bendradarbiavimo mechanizmą.</p> <p>TUI, kurios nėra tikrinamos, atveju Komisija turi <i>ex officio</i> įgaliojimus prašyti valstybės narės pateikti informaciją.</p> <p>Apima tiesiogines užsienio piliečių investicijas. Netiesioginės investicijos nepatenka į reglamento taikymo sritį, išskyrus apėjimo atvejus, tačiau kai kurios valstybės narės praktiškai tikrina ES vidaus investicijas.</p>	<p>Bet koks sandoris, dėl kurio užsienio pilietis gali kontroliuoti JAV įmonę.</p> <p>Kontrolė plačiai apibrėžiama kaip tiesioginė ar netiesioginė galia, nepriklausomai nuo to, ar ja naudojama siekiant, nustatyti, nukreipti ar spręsti svarbius klausimus, turinčius įtakos įmonei, ir gali apimti smulkias investicijas.</p>
Privalomas duomenų teikimas	<p>Privalomas duomenų teikimas nacionaliniu lygmeniu nustatytas skirtinguose valstybių narių tikrinimo mechanizmuose.</p> <p>Pagal ES reglamentą duomenų apie jokių konkretų sektorių ar sandorių rūšį teikti nėra privaloma.</p> <p>ES reglamente reikalaujama tik, kad apie visas tikrinamas TUI būtų pranešama kitoms valstybėms narėms ir dalijamasi su jomis informacija.</p>	<p>Ypatingos svarbos technologijos: užsienio investicijos į JAV įmonę, kurios veikla susijusi su ypatingos svarbos technologijomis, kuriomis naudotis užsienio piliečiui reikėtų JAV teisės aktais nustatyto leidimo.</p> <p>Užsienio valstybės nuosavybė: tam tikri sandoriai, pagal kuriuos užsienio valstybei priklausantis subjektas įgyja didelę dalį JAV įmonės.</p>
Teisinės sankcijos	<p>ES lygmeniu teisinių sankcijų nenumatyta.</p> <p>Valstybėse narėse taikomos skirtingos sankcijos.</p>	<p>Trijų rūšių pažeidimai: dokumentų nepateikimas; CFIUS rizikos mažinimo reikalavimų nesilaikymas; reikšmingas iškraipymas, praleidimas arba klaidingas pareiškimas dėl sertifikavimo.</p> <p>Už rizikos mažinimo reikalavimo nesilaikymą arba reikšmingos nuostatos pažeidimą gali būti nustatyta civilinė sankcija.</p>

Santrumpos

CFIUS: Jungtinių Amerikos Valstijų Užsienio investicijų komitetas

EAA: Europos ekonominė erdvė

EBPO: Ekonominio bendradarbiavimo ir plėtros organizacija

EGADP: Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo fondas

EIF: Europos investicijų fondas

ELPA: Europos laisvosios prekybos asociacija

ESTT: Europos Sąjungos Teisingumo Teismas

Eurojustas: Europos Sąjungos bendradarbiavimo baudžiamosios teisenos srityje agentūra

Europolas: Europos Sąjungos teisėsaugos bendradarbiavimo agentūra

NATO: Šiaurės Atlanto sutarties organizacija

PREKYBOS GD: Europos Komisijos Prekybos generalinis direktoratas

PTT: Prekybos ir technologijų taryba

SESV: Sutartis dėl Europos Sąjungos veikimo

TUI: tiesioginės užsienio investicijos

Terminų žodynelis

Tiesioginė užsienio investicija (TUI) – bet kokios rūšies investicija, kuria užsienio investuotojas siekia užmegzti arba palaikyti ilgalaikius tiesioginius ryšius tarp užsienio investuotojo ir bendrovės, į kurią investuojama, ekonominei veiklai valstybėje narėje vykdyti, įskaitant kitus susitarimus, leidžiančius veiksmingai kontroliuoti arba dalyvauti valdant ekonominę veiklą vykdančią bendrovę. Ši apibrėžtis neapima netiesioginių investicijų;

tikrinimas – procedūra, pagal kurią tiesiogines užsienio investicijas galima vertinti, tirti, leisti joms vykdyti, nustatyti joms sąlygas, jas uždrausti arba atšaukti;

tikrinimo mechanizmas – bendrai taikoma priemonė, pavyzdžiui, įstatymas arba kitas teisės aktas, ir susiję administraciniai reikalavimai, įgyvendinimo taisyklės ir gairės, kuriais nustatomos TUI vertinimo, tyrimo, leidimo, sąlygų joms nustatymo, draudimo arba atšaukimo saugumo arba viešosios tvarkos sumetimais nuostatos, sąlygos ir procedūros;

užsienio investuotojas – trečiosios valstybės fizinis asmuo arba trečiosios valstybės įmonė, kurie vykdo tiesioginę užsienio investiciją;

Komisijos atsakymai

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

Chronologija

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

Audito grupė

Audito Rūmų specialiosiose ataskaitose pateikiami Audito Rūmų atliktų auditų, susijusių su įvairių sričių ES politika ir programomis arba su konkrečių biudžeto sričių valdymo temomis, rezultatai. Audito užduotis Audito Rūmai atrenka ir parengia taip, kad jos turėtų kuo didesnį poveikį, atsižvelgdami į neveiksmingumo ar neatitikties teisės aktams riziką, susijusių pajamų ar išlaidų lygį, būsimus pokyčius ir politinį bei viešąjį interesą.

Šį veiklos auditą atliko Audito Rūmų nario Mihailo Kozlovo vadovaujama IV audito kolegija „Rinkų reguliavimas ir konkurencinga ekonomika“. Auditui vadovavo Audito Rūmų narys Mihails Kozlovs, jam padėjo kabineto vadovė Edite Dzalbe ir kabineto atašė Laura Graudina, pagrindinis vadybininkas Juan Ignacio Gonzalez Bastero, užduoties vadovas Georgios Karakatsanis, auditoriai Jacques Sciberras, Joerg Genner ir Joaquin Hernandez Fernandez, sekretoriavimo pagalbą teikė Mari-Liis Pelmas-Gardin.



Iš kairės į dešinę: Joerg Genner, Georgios Karakatsanis, Edite Dzalbe, Mihails Kozlovs, Laura Graudina; Juan Ignacio Gonzalez Bastero; Mari-Liis Pelmas-Gardin, Jacques Sciberras.

AUTORIŲ TEISĖS

© Europos Sąjunga, 2023

Europos Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika nustatyta [Audito Rūmų sprendime Nr. 6-2019](#) dėl atvirųjų duomenų politikos ir pakartotinio dokumentų naudojimo.

Jeigu nenurodyta kitaip (pavyzdžiui, atskiruose pranešimuose dėl autorių teisių), ES priklausantis Audito Rūmų turinys yra licencijuojamas pagal [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#) licenciją. Todėl paprastai pakartotinis naudojimas yra leidžiamas, jeigu tai tinkamai pažymima ir nurodomi bet kokie padaryti pakeitimai. Asmenys, kurie pakartotinai naudoja Audito Rūmų turinį, neturi iškreipti pirminės prasmės ar minties. Audito Rūmai nėra atsakingi už bet kokius pakartotinio naudojimo padarinius.

Būtina gauti papildomą leidimą, jei tam tikrame turinyje vaizduojami privatūs asmenys, kurių tapatybę galima nustatyti, pavyzdžiui, Audito Rūmų darbuotojų nuotraukose, arba jame pateikiami trečiųjų asmenų kūriniai.

Gavus tokį leidimą, juo panaikinamas ir pakeičiamas pirmiau minėtas bendrasis leidimas ir jame aiškiai nurodomi bet kokie naudojimo apribojimai.

Siekiant naudoti ar atgaminti turinį, kuris nepriklauso ES, gali reikėti prašyti leidimo tiesiogiai iš autorių teisių turėtojų:

1 diagrama. © EBPO, 2022. [Tiesioginių užsienio investicijų į ES tikrinimo sistema. Veiksmingumo ir efektyvumo vertinimas.](#) Šio vertimo EBPO neparengė, todėl jis neturėtų būti laikomas oficialiu EBPO vertimu. EBPO nėra atsakinga už šio vertimo turinį ar klaidas.

Programinei įrangai ar dokumentams, kuriems taikomos pramoninės nuosavybės teisės, pavyzdžiui, patentams, prekių ženklams, registruotiesiems dizainams, logotipams ir pavadinimams, Audito Rūmų pakartotinio naudojimo politika netaikoma.

Europos Sąjungos institucijų europa.eu domeno svetainėse pateikiamos nuorodos į trečiųjų asmenų svetaines. Audito Rūmai jų nekontroliuoja, todėl raginame peržiūrėti jose pateiktą privatumo ir autorių teisių politiką.

Audito Rūmų logotipo naudojimas

Audito Rūmų logotipas negali būti naudojamas be išankstinio Audito Rūmų sutikimo.

PDF	ISBN 978-92-849-1325-1	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/507543	QJ-AB-23-028-LT-N
HTML	ISBN 978-92-849-1296-4	ISSN 1977-5725	doi:10.2865/798156	QJ-AB-23-028-LT-Q

2020 m. ES sukūrė tiesioginių užsienio investicijų (TUI), kurios gali kelti grėsmę ES arba jos valstybių narių saugumui ar viešajai tvarkai, tikrinimo sistemą.

Įvertinome, ar ši sistema buvo veiksminga ir efektyvi, ir nustatėme, kad Komisija ėmėsi tinkamų veiksmų jai įgyvendinti, vis daugiau valstybių narių diegia tikrinimo mechanizmus ir bendradarbiauja ES mastu. Tačiau tebėra didelių trūkumų, susijusių su veiksmingu saugumo ir viešosios tvarkos rizikos veiksmų šalinimu. Šešios valstybės narės vis dar neturi tikrinimo mechanizmo, o jau įdiegtuose mechanizmuose yra skirtumų, susijusių su taikymo sritimi, aprėptimi, ypatingos svarbos sektorių apibrėžtimis ir pagrindinių sąvokų supratimu. Dėl to atsiranda daug aklyjų zonių, trukdančių veiksmingai apsaugoti visą ES. Taip pat būtina tobulinti tai, kaip Komisija atlieka vertinimus ir teikia rekomendacijas.

Rekomenduojame stiprinti teisinę sistemą, patikslinti ir suvienodinti pagrindines sąvokas ir geriau pagrįsti Komisijos nuomones, susijusias su didelės rizikos atvejais.

Audito Rūmų specialioji ataskaita, parengta pagal SESV 287 straipsnio 4 dalies antrą pastraipą.



EUROPOS
AUDITO
RŪMAI



Europos Sąjungos
leidinių biuras

EUROPOS AUDITO RŪMAI
12, rue Alcide de Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Užklauskos: eca.europa.eu/lt/Pages/ContactForm.aspx
Interneto svetainė: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors