



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 1 (1749), 2 stycznia 2019 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski

Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Anna Maria Dyner • Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal

Justyna Szczudlik • Jolanta Szymańska • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

## Reforma mechanizmów kontroli inwestycji w USA i UE: odpowiedź na aktywność Chin

Justyna Szczudlik, Damian Wnukowski

*USA zwiększają kompetencje instytucji odpowiedzialnej za kontrolę inwestycji zagranicznych, zaś UE kończy procedurę wdrożenia podobnego mechanizmu (tzw. screeningu) na poziomie wspólnotowym. Oba procesy są reakcją na aktywność inwestycyjną chińskich podmiotów, w tym przejmowanie firm z sektora wysokich technologii. Działania Chin stanowią zagrożenie dla konkurencyjności gospodarek innych państw, a nawet dla ich bezpieczeństwa. Mechanizm screeningu może pomóc w ochronie przed chińskimi praktykami. Jest też szansą na wzmocnienie relacji transatlantycznych oraz potencjalnym wkładem w wypracowanie wspólnego stanowiska USA i UE w sprawie reformy WTO.*

W 2015 r. Chiny ogłosiły rządowy program „Made in China 2025”, którego celem jest zdobycie pozycji lidera w branży high-tech. Jednym z jego elementów jest pozyskiwanie wysokich technologii z zagranicy, szczególnie z USA i UE. W ostatnich latach zaniepokojenie wzbudziły transakcje z udziałem chińskich inwestorów. W 2016 r. przejęli oni niemiecką firmę produkującą roboty przemysłowe (Kuka), zaś zakup firmy Aixtron, dostawcy chipów, został ostatecznie zablokowany przez USA. Próby przejęcia firm technologicznych czy infrastruktury strategicznej stanowią tym większe wyzwanie dla USA i UE, że zgodnie z prawem chińskie firmy muszą współpracować z władzami ChRL. Reakcją są działania mające na celu zwiększenie kontroli inwestycji z możliwością ich zablokowania włącznie.

**Działania USA.** Od 1975 r. w Stanach Zjednoczonych istnieje, kierowana przez sekretarza skarbu, Komisja ds. Inwestycji Zagranicznych (CFIUS), sprawdzająca je pod kątem bezpieczeństwa narodowego. W 2017 r. rozpoczęto reformę Komisji w celu zwiększenia zakresu jej działania i skuteczniejszej kontroli eksportu rozwiązań innowacyjnych. 13 sierpnia 2018 r. prezydent Trump podpisał Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA) i Export Control Reform Act (ECRA).

FIRRMA poszerza kompetencje Komisji. Sprawdzane mogą być transakcje prowadzące do przejęcia przez zagraniczne podmioty kontroli nad przedsiębiorstwem działającym na rynku USA (U.S. Business), za które może być uznana każda firma świadcząca usługi lub sprzedająca towary w i do USA. Daje to CFIUS prawo do zbadania skutków przejęcia firm z innych państw spełniających to kryterium. Komisja będzie mogła badać wszelkie inwestycje zagraniczne w sektorach wrażliwych, czyli obejmujących technologię i infrastrukturę krytyczną, oraz zbierające dane obywateli USA. Kontrolą będą podlegać także niektóre inwestycje *greenfield* (np. nieruchomości w pobliżu instalacji wojskowych czy budynków rządowych) oraz *private equity*, czyli w spółki nienotowane na giełdach. Wprowadzono obowiązek składania deklaracji do CFIUS, gdy inwestor zagraniczny powiązany z władzami innego państwa (np. państwowy fundusz majątkowy) uzyskuje „znaczące udziały” (od 10%) w U.S. Business operującym w obszarze „wrażliwych sektorów”. W ustawie do definicji technologii krytycznych dodano sformułowanie o „nowo powstających i podstawowych technologiach”. Dokładna definicja będzie określona podczas prac CFIUS. Przyjmuje się, że obecnie są to m.in. robotyka czy technologia 5G. Druga ustawa, ECRA, tworzy mechanizm identyfikowania

i kontroli sprzedaży za granicę nowoczesnych technologii. ECRA jest więc uzupełnieniem wobec FIRRMA, która dotyczy tylko inwestycji.

**Działania UE.** W UE system screeningu jest zdecentralizowany i działa na podstawie przepisów narodowych. Jedynie 12 państw UE (w tym Polska) posiada system kontroli bezpośrednich inwestycji zagranicznych (BIZ). Dotychczas nie istniał formalny mechanizm konsultacji z Komisją Europejską (KE) i pomiędzy państwami członkowskimi. Na początku 2017 r. z inicjatywą powołania screeningu na poziomie UE wystąpiły rządy Niemiec, Francji i Włoch. Wskazywały m.in. na możliwość wykupienia strategicznych technologii przez podmioty z państw spoza UE i brak instrumentów mogących temu zapobiegać. 13 września 2017 r. w orędziu o stanie Unii przewodniczący KE Jean-Claude Juncker wskazał na potrzebę pogodzenia otwartości UE z ochroną jej strategicznych interesów. Dzień później KE przedstawiła propozycję dotyczącą uregulowań BIZ pod kątem ich wpływu na bezpieczeństwo i porządek publiczny w UE.

20 listopada 2018 r. KE, Rada UE i Parlament Europejski (PE) doszły do politycznego porozumienia co do ram nowego mechanizmu kontroli BIZ. Nie przewiduje on stworzenia jednolitego systemu unijnego, lecz usprawnienie współpracy rządów z KE i pomiędzy państwami członkowskimi. Wprowadzono wymóg wymiany informacji o planowanych BIZ dotyczących infrastruktury krytycznej (fizycznej czy wirtualnej, np. systemów IT) i szerokiego spektrum sektorów strategicznych, np. sztucznej inteligencji czy transportu. Sprawdzane mają być również transakcje mogące zagrażać dostawom do UE wybranych dóbr, np. surowców i żywności, czy bezpieczeństwu danych obywateli. Na żądanie KE państwa zobowiązane będą do udostępniania informacji dotyczących np. struktury własności inwestora czy sposobu finansowania inwestycji. Podczas oceny BIZ mają być brane pod uwagę m.in. powiązania inwestora z rządem państwa trzeciego.

KE będzie zobowiązana do wydawania niewiążących opinii odnośnie do wpływu BIZ na projekty i programy będące w interesie UE, w tym dotyczące badań (np. Horyzont 2020), sektora kosmicznego (np. Galileo), transportu (np. TEN-T), energetyki i telekomunikacji, których lista może być uzupełniana. Może także wyrazić zdanie o wpływie BIZ na bezpieczeństwo i porządek publiczny w jednym lub więcej państwie członkowskim. Ostateczna decyzja o przyjęciu lub zablokowaniu inwestycji pozostanie w gestii rządów, jednak w przypadku działania wbrew opinii KE państwo będzie zobowiązane do uzasadnienia takiej decyzji. Kraje członkowskie będą też mogły zdecydować, czy wprowadzą własny system screeningu, czy utrzymają dotychczasowy, czy pozostaną bez niego. Wszelkie mechanizmy będą musiały spełniać określone kryteria, m.in. uwzględniać zasadę niedyskryminacji, poufności czy możliwość odwołania się od decyzji do sądu. Nowe regulacje muszą uzyskać akceptację PE i Rady UE. Przyjęcie mechanizmu może nastąpić na początku 2019 r., ma zacząć obowiązywać po 18-miesięcznym okresie przejściowym.

**Perspektywy.** Reforma CFIUS i wprowadzanie unijnego mechanizmu mają ułatwić ochronę przed ryzykownymi inwestycjami (nie tylko chińskimi) w USA i UE. Są szansą na wzmocnienie współpracy obu partnerów w zwiększaniu kompatybilności systemów i działaniach regulacyjnych.

W pierwszym przypadku może to dotyczyć wymiany informacji o przedsiębiorstwach i inwestycjach. Taką możliwość dają reforma CFIUS oraz nowe regulacje unijne. Współpraca mogłaby także obejmować dostosowywanie mechanizmów screeningowych tak, by chroniły globalne łańcuchy wartości, w które zaangażowane są firmy zarówno z UE, jak i USA. W screeningu amerykańskim możliwe są także usprawnienia procedur, np. dla sojuszników USA. Wyzwaniem będą różnice w systemach. Mechanizm amerykański, w przeciwieństwie do unijnego, jest scentralizowany. Różnice dotyczą także zakresu kompetencji między CFIUS a KE, a także kwestii wprowadzenia obligatoryjnych deklaracji inwestorów. Mogą się też pojawić trudności związane z identyfikacją powiązań własnościowych inwestora, w tym z rządem państwa trzeciego, czy z określeniem, które sektory uznaje się za krytyczne. Możliwe jest również, że te państwa UE, które prowadzą politykę przychylną wobec ChRL lub potrzebują kapitału, mogą podejmować decyzje korzystne dla chińskich inwestorów.

W wymiarze regulacyjnym szansą na współpracę jest reforma WTO, np. zmiany dotyczące wpływu państwowych subsydiów dla firm na inwestycje oraz ochrony własności intelektualnej. Wyzwaniem może być sprzeciw Chin wobec takiej reformy. Świadczy o tym ogólnikowa propozycja zmian w WTO przedstawiona przez ChRL w listopadzie 2018 r. USA i UE wraz z innymi państwami podzielającymi ich obawy (np. Australią) mogłyby także pracować nad stworzeniem globalnych reguł kontroli inwestycji.

Władze ChRL skrytykowały reformę CFIUS, ale decyzja o unijnym screeningu nie spotkała się z oficjalną reakcją. Prawdopodobnie Chiny w obliczu wojny handlowej z USA liczą na przychylność państw UE. Wprowadzenie screeningu może wpłynąć w krótkim czasie na niższą aktywność inwestorów z ChRL, sprawdzających efektywność unijnego systemu.

Regulacje na poziomie UE mogą przynieść Polsce korzyści w postaci efektywniejszego przepływu informacji i większej transparentności, co ułatwi ocenę inwestycji, np. pod kątem zaangażowania rządów państw trzecich (np. Rosji). Podobne stanowisko USA i UE może sprzyjać zacieśnianiu kluczowych dla Polski relacji transatlantyckich, które są nadwyrężone m.in. sporami handlowymi.