

4.4. Bendros Europos Sąjungos investuotojų patikros sistemos kūrimas ir jos įtaka Lietuvoje galiojančiam teisiniam reguliavimui

Mykolo Romerio universiteto Teisės mokyklos
Tarpautinės ir Europos Sąjungos teisės institutas

Lekt. Raimondas Ališauskas

El. paštas: raalis@mruni.eu

DOI: 10.13165/LT-20-02-16

Santrauka. Lietuvoje galiojančiam investuotojų patikros teisiniam reglamentavimui, kurį nustato Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas, 2020 m. reikšmingi, nes nuo spalio 11 d. visa apimtimi pradėjo veikti 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema. Iki 2019 m. Europos Sąjungoje (toliau – ES), skirtingai nuo daugumos kitų didžiausių pasaulio ekonomikų, nebuvo vieno centralizuoto investuotojų patikros mechanizmo, kurį taikant būtų vertinami saugumo ir viešosios tvarkos interesai. Tačiau toks reglamentavimas nacionaliniu lygiu galioja daugiau kaip pusėje ES valstybių narių, įskaitant Vokietiją, Prancūziją, Jungtinę Karalystę (toliau – JK), Italiją, Lenkiją, Lietuvą, Latviją.

Šio straipsnio tikslas yra analizuojant Europos Parlamento ir Tarybos reglamento (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų (toliau – TUI) į Sąjungą tikrinimo sistema, nuostatas įvertinti Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymo ir kitų teisės aktų pakeitimus 2020 m. ta apimtimi, kuria siekiama įgyvendinti Reglamentą, bei teisinio reguliavimo pakeitimų įtaką investuotojams. Šiame straipsnyje pateikta Reglamento ir Įstatymo pakeitimų analizė rodo, kad TUI patikros procedūros ne tik ilgėja, bet tampa sudėtingesnės, o tam tikrais atvejais TUI patikros sprendimus Lietuvoje gali lemti Europos Komisijos ar kitų valstybių narių pateikta nuomonė ar papildoma informacija.

Reikšminiai žodžiai: investuotojų patikra, atitiktis nacionalinio saugumo interesams, ES tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistema.

Įvadas

Lietuvoje investuotojų atitikties nacionalinio saugumo interesams patikros sistema, apibrėžta Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymu¹ (toliau – Įstatymas), veikia nuo 2002 m. Galiojantis reguliavimas buvo daug kartų keistas ir atnaujintas, o 2009 m. ir 2012 m. tuo metu galioję įstatymai išdėstyti nauja redakcija. Šio įstatymo svarbą apsaugant šalies nacionalinius interesus ir kartu reikšmingai veikiant užsienio investicijų teisinį reguliavimą iliustruoja ištraukos iš 2020 m. Valstybės saugumo departamento (toliau – VSD) veiklos ataskaitos. Pavyzdžiui, dėl investicijų patikimumo klausimų 2019 m. VSD parengė 3581 išvadą, iš jų 8 pateikta informacija buvo reikšminga sprendimams priimti. 2019 m. investuotojų patikrų padaugėjo du kartus. Vertinant investuotojus ir sandorius, VSD atliko 1247 fizinių ir juridinių asmenų patikras.²

1 Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymas. *Valstybės žinios*, 2002-10-30, Nr. 103-4604.

2 2020 m. Valstybės saugumo departamento veiklos ataskaita, p. 3–4, <https://www.vsd.lt/wp-content/uploads/2020/05/VSD-veiklos-ataskaita-2020.pdf>.

Galiojančiam investuotojų patikros teisiniam reglamentavimui Lietuvoje 2020 m. reikšmingi, nes nuo spalio 11 d. visa apimtimi pradėjo veikti 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema³ (toliau – Reglamentas). Atkreiptinas dėmesys, kad šiuo reglamentu nedaromas poveikis išimtinai kiekvienos ES valstybės narės atsakomybei už savo nacionalinį saugumą, kaip numatyta ES sutarties 4 straipsnio 2 dalyje, ir kiekvienos valstybės narės teisei ginti savo saugumo interesus pagal Sutarties dėl Europos Sąjungos veikimo (toliau – SESV) 346 straipsnį. Taigi, Reglamentas nekeičia galiojančio atitikties nacionalinio saugumo interesams investuotojų patikros reglamentavimo, tik nustato bendruosius principus ir minimalius reikalavimus, kurie taikomi ES valstybėse narėse galiojančiam investuotojų patikros reguliavimui. Tačiau pabrėžtina, kad Reglamento teisinis pagrindas yra SESV 207 straipsnis, kuris apibrėžia Bendrąją prekybos politiką, kuriai, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, priskirtini klausimai, susiję su TUI reglamentavimu.

Šio straipsnio tikslas yra analizuojant Reglamento nuostatas įvertinti Įstatymo ir kitų teisės aktų pakeitimus 2020 m. ta apimtimi, kuria siekiama įgyvendinti Reglamentą, bei teisinio reguliavimo pakeitimų įtaką investuotojams. Straipsnyje pateikta Reglamento ir Įstatymo analizė rodo, kad TUI patikros procedūros ne tik ilgėja, bet tampa sudėtingesnės, o tam tikrais atvejais TUI patikros sprendimus Lietuvoje gali lemti Europos Komisijos ar kitų valstybių narių pateikta nuomonė ar papildoma informacija.

4.4.1. Pagrindiniai veiksniai, lėmę naujo teisinio reguliavimo atsiradimą

Nacionaliniai teisės aktai, kurie apibrėžia investuotojų patikros procedūras, galioja daugelyje trečiųjų šalių, įskaitant didžiausias pasaulio ekonomikas, tokias kaip Australija, Japonija, JAV, Indija, Kanada, Kinija, Pietų Korėja, Rusija. Tačiau būtina pabrėžti, kad investuotojų patikros mechanizmai minėtose šalyse labai skiriasi savo apimtimi ar procedūromis. Pastaraisiais metais matoma tendencija, kai daugelyje šalių investuotojų patikros mechanizmai atnaujinami, dažnai griežtinant anksčiau galiojusias procedūras, pavyzdžiui, mažinant ribas, kai atliekamos patikros, ar plečiant ekonomikos sektorių, į kuriuos investuojant atliekamos patikros, ratą. Antra, pagrindinis dėmesys atliekant investuotojų patikras daugelyje šalių dažniau skiriamas įmonių susiliejiams, perėmimams ir kitiems sandoriams, o ne plyno lauko investicijoms, nes, pavyzdžiui, per 2003–2016 m. susijungimai ir įsigijimai sudarė daugiau nei 70 proc. visos TUI srautų vertės į ES iš trečiųjų šalių, o vidutinė tokio sandorio vertė buvo maždaug dvigubai didesnė nei plyno lauko projektas (apie 67 mln. Eur, palyginti su 33 mln. Eur).⁴

Iki 2019 m. ES, skirtingai nuo daugelio kitų didžiausių pasaulio ekonomikų, nebuvo vieno centralizuoto investuotojų patikros mechanizmo, kurį taikant būtų vertinami saugumo ir viešosios tvarkos interesai. Tačiau toks reglamentavimas nacionaliniu lygiu galioja daugiau kaip pusėje ES valstybių narių, įskaitant Vokietiją, Prancūziją, JK, Italiją, Lenkiją, Lietuvą, Latviją. Europos Komisijos duomenimis, 2020 m. lapkritį nacionaliniai teisės aktai, apibrėžiantys investuotojų patikras, atsižvelgiant į saugumo ir viešosios tvarkos interesus, galiojo 16-oje (įskaitant JK) ES valstybių narių.⁵

Kaip ir trečiojoje šalyje, ES valstybėse narėse galiojantis investuotojų patikros reglamentavimas reikšmingai skiriasi įvertinant jų taikymo sritį (pavyzdžiui, ar patikros taikomos tik TUI iš

3 Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:02019R0452-20200919&from=EN>.

4 Copenhagen Economics, *Screening of FDI towards the EU*, p. 14, <https://www.copenhageneconomics.com/dyn/resources/Publication/publicationPDF/2/422/1516698849/copenhagen-economics-2018-screening-of-fdi-towards-the-eu.pdf>. Taip pat žr. Komisijos komunikatą „Skatinti tiesiogines užsienio investicijas kartu apsaugant svarbiausius interesus“, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0494&from=EN>.

5 ES Komisijos skelbiamas valstybėse narėse galiojančių teisės aktų, apibrėžiančių TUI patikrų procedūras, sąrašas, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf.

trečiųjų šalių, ar ir kitų ES valstybių narių įmonių ar investuotojų atžvilgiu; taip pat ar patikros taikomos tik atskiriems ekonomikos sektoriams, ar visuose; galiausiai ar patikrose vertinama galima grėsmė nacionaliniam saugumui, ar patikros apima platesnius interesus, pavyzdžiui, viešąją tvarką, ir pan.). Skiriasi atliekamų patikrų pobūdis ir privalomumas (savanoriškos ar privalomos patikros; ar *ex-ante* patikra bei suteiktas leidimas sandoriui, lyginant su įmonių susiliejimų ar įsigijimų *ex-post* patvirtinimu). ES valstybės narės taip pat reguliariai nesikeitė informacija apie nacionaliniu lygiu atliekamas investuotojų patikras, o tam tikrais atvejais susijusios įmonės vienose valstybėse būdavo išsamiai tikrinamos, kitose išvengdavo patikrų net dalyvaudamos nacionalinio saugumo prasme svarbiuose sandoriuose.⁶

Pabrėžtina, kad Pasaulio prekybos organizacijos Bendrojo susitarimo dėl prekybos paslaugomis (toliau – GATS) XIV straipsnio (a) punktas ir XIV *bis* straipsnis leidžia šalims taikyti prekybą paslaugomis ribojančias priemones, kurios pagrįstos saugumu ar viešąja tvarka. Taip pat pagal SESV 346(1)(b) straipsnį valstybė narė „gali imtis priemonių, kurias mano esant būtinas gyvybiniams savo saugumo interesams, susijusiems su ginklų, amunicijos ir karinės paskirties medžiagų gamyba ar prekyba, apsaugoti“, su sąlyga, kad priemonės nekenks gaminiui, kurie nėra specialiai skirti karo tikslams, konkurencijos vidaus rinkoje sąlygoms. Be to, SESV 63 straipsnis draudžia visus kapitalo ir mokėjimų judėjimo apribojimus tarp ES valstybių narių arba tarp ES valstybių narių ir trečiosios šalies. SESV 65 straipsnyje numatyta minėto draudimo išimtis, leidžianti ES valstybėms narėms imtis priemonių, pateisinamų viešosios tvarkos ar visuomenės saugumo požiūriu. Tačiau tokia išimtis nėra absoliuti – ji „neturi sudaryti laisvo kapitalo judėjimo ir mokėjimų, kaip nustatyta 63 straipsnyje, savavališko diskriminavimo ar užslėpto apribojimo“⁷.

Tačiau prasidėjus ES teisėkūros procesui dėl Reglamento priėmimo, Europos Komisija atmetė valstybių narių argumentus, kad investuotojų ar su jais susijusių sandorių patikros ES valstybėse narėse turėtų priklausyti nacionalinei kompetencijai, atsižvelgiant į SESV 4(2) straipsnį ir 346(1)(b) straipsnį, ir pabrėžė, kad 2009 m. gruodį, įsigaliojus Lisabonos sutarčiai, išimtinė ES kompetencija bendrosios prekybos politikos srityje, atsižvelgiant į SESV 207(1) straipsnį, išsiplėtė įtraukiant tiesiogines užsienio investicijas. Tačiau būtina pabrėžti, kad, nepaisant minėto argumento, specifinės kompetencijos TUI srityje, įskaitant nacionalinio saugumo apsaugą, priklauso išimtinai ES narių kompetencijai arba pasidalijamajai kompetencijai, pavyzdžiui, portfelinių investicijų reglamentavimo arba ginčo tarp investuotojo ir valstybės atvejais.

ES vidaus diskusijas dėl bendresnės investuotojų patikros paskatino išoriniai veiksniai. Pirma, išaugo trečiųjų šalių, ypač Kinijos, kapitalo atėjimas į strategiškai svarbius objektus (įsigyti uostai, elektros ir dujų perdavimo tinklai) ar ūkio sektorius, perimant įmones, veikiančias robotikos srityje ar valdančias žinomus prekių ženklus. Antra, buvo ypač sustiprinti ir išplėsti JAV Užsienio investicijų komiteto (angl. trumpinys – CFIUS) įgaliojimai. Taigi, TUI patikros mechanizmų pokyčiai tam tikrose trečiojoje šalyje lėmė prasidėjusias diskusijas ir prašymus sukurti ES masto TUI tikrinimo sistemą. 2017 m. Prancūzijos, Vokietijos ir Italijos vyriausybės kartu kreipėsi į Europos Komisiją su pasiūlymu sukurti teises sąlygas, kurios leistų ES valstybėms narėms uždrausti ar nustatyti sąlygas TUI, remiantis ne tik nacionalinio saugumo ir viešosios tvarkos kriterijais, bet ir tokiais kaip abipusiškumo ar rinkos atvirumo trūkumas investuotojo buveinės šalyje arba trečiosios šalies įtaka investuotojui, įskaitant subsidijavimą siekiant sandorio.⁸

2017 m. rugsėjo 13 d. Europos Komisija paskelbė reglamento, kuriuo nustatoma TUI tikrinimo į ES sistema saugumo ar viešosios tvarkos sumetimais, projektą. Ši teisėkūros iniciatyva buvo viena

6 Pagal autoriaus pokalbius su JK, Lenkijos, Vokietijos pareigūnais. Europos Parlamento tyrimų tarnyba yra taip pat pripažinusi, kad decentralizuota ir išskaidyta TUI patikrų sistema nėra veiksminga. Detaliau žr. *EU framework for FDI screening*, Briefing. EU Legislation in Progress, January 2018, <https://www.europarl.europa.eu/EPRS/EPRS-Briefing-614667-EU-framework-FDI-screening-FINAL.pdf>.

7 Žr. SESV 65(3) straipsnį.

8 „Europos investicijų politika: bendras požiūris į investicijų kontrolę“, 2017 m. liepos 28 d., https://images.politico.eu/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf.

iš Komisijos pirmininko J.-C. Junckerio prekybos ir investicijų paketo dalių, kuria buvo siekiama įgyvendinti 2015 m. Komisijos komunikatą „Prekyba visiems: link atsakingesnės prekybos“.

ES valstybių narių pozicijos dėl pateikto Reglamento projekto buvo gana skirtingos, todėl nuo teisėkūros proceso pradžios tapo aišku, kad ES šalys išlaikys teisę keisti ar priimti TUI patikros mechanizmus saugumo ar viešosios tvarkos sumetimais, tačiau neprivalo to daryti. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentas (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema, įsigaliojo 2019 m. balandį, tačiau visa apimtimi taikomas nuo 2020 m. spalio 11 d. Pereinamasis laikotarpis buvo skirtas procedūriniam ir techniniam pasirengimui įgyvendinti Reglamentą, įskaitant atitinkamų nacionalinių teisės aktų, kurie Lietuvos atveju aptariami šio straipsnio 4.4.3. skyriuje, keitimą.

Apibendrinant Reglamento nuostatas, konstatuotina, kad juo užtikrinamas teisinis nuoseklumas atsižvelgiant į valstybėse narėse galiojančias TUI patikros sistemas bei SESV 207 straipsnio apimtį, įskaitant atitinkamas Europos Sąjungos teisingumo teismo (toliau – ESTT) nuomones dėl TUI klausimų. Reglamentu sukuriama koordinavimo mechanizmas dėl tam tikrose ES valstybėse narėse atliekamų investuotojų patikrų, tačiau jame nenustatytas bendras ES masto TUI patikros mechanizmas, nors tikėtina, kad Reglamentas yra vienas pirmųjų žingsnių kuriant bendrą TUI režimo reglamentavimą ES lygiu.

4.4.2. Esminių Reglamento (ES) 2019/452 nuostatų vertinimas

Pabrėžtina, kad nuo 2020 m. spalio 11 d. nacionaliniai TUI patikros mechanizmai ES valstybėse narėse turi atitikti tam tikrus minimalius standartus. Reglamentas neįpareigoja valstybių narių priimti TUI patikros mechanizmus. Galutinis sprendimas, ar tikrinti konkrečią tiesioginę užsienio investiciją, ar to nedaryti, lieka valstybėms narėms.⁹ Tačiau kai valstybės narės turi tokius mechanizmus, Reglamente nustatomi keli būtiniausi reikalavimai, įskaitant skaidrias ir nediskriminacines taisykles bei procedūras, aiškius terminus ir galimybę pateikti skundą dėl TUI patikros sprendimo.¹⁰

Reglamento 4 straipsnyje pateikiamas neišsamus veiksmų sąrašas, į kurį Europos Komisija ir valstybės narės gali atsižvelgti nustatydamos, ar TUI gali turėti įtakos saugumui arba viešajai tvarkai. Pabrėžtina, kad veiksniai gali būti siejami tiek su investicija¹¹, tiek su investuotoju¹². Atkreiptinas dėmesys, kad Lietuvoje galiojančiuose teisės aktuose, kurie reglamentuoja TUI patikras, priešingai nei pagal Reglamento nuostatas, numatytas baigtinis veiksmų sąrašas, išvardijant nacionaliniam saugumui užtikrinti strategiškai svarbius ūkio sektorius¹³ ar svarbias įmones bei turtą, nurodytus Įstatymo 1–4 prieduose. Tačiau Įstatymas papildytas 13¹ straipsniu, numatančiu galimybę TUI patikras atlikti ir kituose ūkio sektoriuose. Detaliau šis teisinio reguliavimo pakeitimas aptariamas šio straipsnio 4.4.3. skyriuje.

Vienas svarbiausių Reglamento elementų yra ES bendradarbiavimo mechanizmo sukūrimas, leidžiantis Europos Komisijai ir ES valstybėms narėms dalytis informacija bei nuomone apie TUI patikras. Reglamentu nustatytos procedūros skiriasi priklausomai nuo to, ar valstybėje narėje yra TUI patikros mechanizmas, ar tokio mechanizmo nėra. Reglamento 6 straipsnis apibrėžia procedūras, kurios taikomos tais atvejais, kai ES valstybė narė atlieka TUI patikrą pagal galiojančią nacionalinį reglamentavimą:

- a) valstybės narės privalo kuo greičiau pranešti Europos Komisijai ir kitoms valstybėms narėms apie bet kokias TUI, kurioms atliekamas patikrinimas, o kitos valstybės narės gali pateikti

⁹ Žr. Reglamento 1(3) straipsnį.

¹⁰ Žr. Reglamento 3 straipsnį.

¹¹ Žr. Reglamento 4(1) straipsnį.

¹² Žr. Reglamento 4(2) straipsnį.

¹³ Žr. Įstatymo 6(1) straipsnį.

pastabas investicijas priimančiajai valstybei narei, jei mano, kad TUI gali turėti įtakos jų saugumui ar viešajai tvarkai;

- b) Europos Komisija gali pateikti neprivalomą nuomonę, jei: a) investicija kelia grėsmę daugiau nei vienos valstybės narės saugumui ar viešajai tvarkai arba b) investicija gali pakenkti visos ES svarbiems projektams, pavyzdžiui, tokiems kaip ES energetikos, transporto ir telekomunikacijų tinklų programos (TEN-T, TEN-E, transeuropiniai telekomunikacijų tinklai), „Horizontas 2020“ ir „Galileo“.¹⁴ Atkreiptinas dėmesys, kad nors Europos Komisija neturės tiesioginių galių blokuoti sandorių, vis dėlto ji gali turėti galimybę „paveikti“ užsienio investicijų patikros rezultatus, pateikdama nuomonę valstybei narei, jei mano, kad TUI greičiausiai turės įtakos saugumui ar viešajai tvarkai daugiau nei vienoje valstybėje narėje;
- c) TUI patikrą atliekanti valstybė narė turi tinkamai atsižvelgti į pateiktas pastabas ir nuomonę, ypač į Europos Komisijos nuomonę dėl Sąjungos svarbos projektų ar programų, tačiau visais atvejais patikrą atliekanti valstybė narė lieka galutine sprendimų priėmėja.

Be to, svarbu, kad Reglamentu sukurtas bendradarbiavimo mechanizmas leidžia ES valstybėms narėms ar Europos Komisijai, manant, kad kitoje valstybėje narėje planuojama arba padaryta tiesioginė užsienio investicija, kuri toje valstybėje narėje nėra tikrinama, gali daryti poveikį saugumui arba viešajai tvarkai arba turi su ta tiesiogine užsienio investicija susijusios aktualios informacijos, tai kitai valstybei narei pateikti pastabas.¹⁵ Galiausiai ES valstybė narė, kuri turi pagrindą manyti, kad tiesioginė užsienio investicija jos teritorijoje gali daryti poveikį jos saugumui arba viešajai tvarkai, savo iniciatyva gali kreiptis į Europos Komisiją ar kitas valstybes nares su prašymu pateikti nuomonę arba pastabas.¹⁶

Be to, dar 2017 m. Europos Komisija įsteigė valstybių narių ekspertų grupę¹⁷, kurios tikslas yra aptarti su TUI patikra susijusius klausimus, dalytis gerąja praktika ir keistis nuomonėmis apie tendencijas, susijusias su užsienio investicijomis. Pagal Reglamento 12 straipsnį grupė taip pat gali aptarti sisteminius klausimus, susijusius su Reglamento įgyvendinimu.

4.4.3. Reglamento (ES) 2019/452 įgyvendinimas Lietuvoje

Atsižvelgiant į Lietuvoje galiojantį investuotojų patikros teisinį reglamentavimą ir siekiant įgyvendinti Reglamentą, Įstatymas papildytas naujomis normomis¹⁸, o Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašas išdėstytas nauja redakcija¹⁹. Be to, Vyriausybės nutarimu Užsienio reikalų ministerija paskirta atlikti ryšių palaikymo punkto funkcijas, nurodytas Reglamento 11 straipsnyje.²⁰ Pabrėžtina, kad tiek Įstatymo pakeitimus, tiek Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo išdėstymą nauja redakcija lėmė ne tik Reglamento įgyvendinimas. Dauguma pakeitimų yra susiję su teisinio reguliavimo tobulinimu, šalinant problemas, kurias lėmė 2018 m. kovo 1 d. Įstatymu reglamentuota nauja nacionalinio saugumo interesų apsaugai

14 Žr. Reglamento 8(1) straipsnį. Visos ES svarbos projektų ar programų sąrašas pateikiamas Reglamento priede.

15 Žr. Reglamento 7 straipsnį.

16 Žr. Reglamento 6(4) straipsnį.

17 Commission decision setting up the group of experts on the screening of foreign direct investments into the European Union, 29.11.2017, <https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&tid=36097&no=1>.

18 Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymo Nr. IX-1132 1, 2, 4, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20 straipsnių, 1, 2, 3, 4 priedų pakeitimo ir Įstatymo papildymo 13-1, 17-1, 19-1 straipsniais ir 5 priedu įstatymas. *TAR*, 2020-07-15, Nr. 15772.

19 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1213 „Dėl Lietuvos Respublikos Vyriausybės 2009 m. lapkričio 25 d. nutarimo Nr. 1540 „Dėl Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo patvirtinimo“ pakeitimo“. *TAR*, 2020-11-03, Nr. 22870.

20 Lietuvos Respublikos Vyriausybės nutarimas Nr. 1072 „Dėl Lietuvos Respublikos užsienio reikalų ministerijos paskyrimo atlikti funkcijas“. *TAR*, 2020-10-08, Nr. 20980.

užtikrinti skirta procedūra, išplečiant investuotojų atitikties nacionalinio saugumo interesams patikros mechanizmą.

Įgyvendinant atskiras Reglamento nuostatas ir ypač valstybių narių ir Europos Komisijos bendradarbiavimo mechanizmą dėl TUI patikrų, minėtu Įstatymo pakeitimu:

1. Patikslinti investuotojų atitikties nacionalinio saugumo interesams vertinimo kriterijai, sudarant galimybę atsižvelgti į kitų valstybių narių pastabas ir Europos Komisijos nuomonę, kaip tai numatyta Reglamento 6–8 straipsniuose, todėl Įstatymo 11 straipsnis papildytas 9 punktu, sudarant galimybę pripažinti investuotoją neatitinkančiu nacionalinio saugumo interesų, jeigu pagal Reglamento nuostatas TUI gali daryti poveikį kitos ES valstybės narės viešajai tvarkai ar saugumui arba Sąjungos svarbos projektams ar programoms dėl saugumo arba viešosios tvarkos priežasčių.
2. Sudarytos sąlygos stabdyti investicijos patikros procedūrą, jeigu Europos Komisija ar valstybė narė Reglamente nustatyta tvarka praneša apie ketinimą pateikti pastabų ar nuomonę dėl atliekamos patikros, todėl Įstatymas papildytas nauju 12 straipsnio 12 dalies 2 punktu, įtvirtinančiu TUI patikros stabdymą, kai Europos Komisija ar ES valstybė narė Reglamento 6 straipsnyje nustatyta tvarka praneša apie ketinimą pateikti pastabų ar nuomonę dėl atliekamos patikros. Patikros sustabdymas galiotų, iki kol bus pateiktos pastabos ar nuomonė pagal Reglamente nustatytus terminus.
3. Išplėstos ir patikslintos nacionaliniam saugumui svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos (toliau – Komisijos) funkcijos vykdant investuotojų patikrą. Tuo tikslu Įstatymas papildytas 13¹ straipsniu numatančiu, kad:
 - a) Komisija taip pat gali atlikti bet kurio kito, negu apibrėžta Įstatymo 2 straipsnio 2 dalyje, investuotojo patikrą, jeigu pagal Reglamentą ES valstybė narė ar Europos Komisija pateikia informaciją apie planuojamos daryti ar padarytos TUI Lietuvoje poveikį viešajai tvarkai ar saugumui arba ES svarbos projektams ar programoms dėl saugumo arba viešosios tvarkos priežasčių. Atkreiptinas dėmesys, kad ši nuostata itin išplečia galimą TUI patikrų apimtį, lyginant su šiuo metu Lietuvoje galiojančiu teisiniu reglamentavimu, nes tokios patikros būtų nukreiptos į užsienio kapitalo įmones bei investuotojus, veikiančius kituose, nei Įstatymo 6 straipsnyje išvardyti, ūkio sektoriai. Būtina paminėti, kad 2020 m. kovo 26 d. Europos Komisija paskelbė komunikatą „Gairės valstybėms narėms dėl tiesioginių užsienio investicijų ir laisvo kapitalo judėjimo iš trečiųjų šalių ir Europos strateginio turto apsaugos prieš pradedant taikyti Reglamentą (ES) 2019/452“, kuriame atkreiptas dėmesys į rizikas, kad įgyvendinant TUI projektus būtų bandoma įsigyti sveikatos priežiūros sektoriuje veikiančias įmones (medicinos ar apsaugos priemonių gamintojus) arba kitus susijusių sektoriaus dalyvius.²¹ Minėti sektoriai nėra įtraukti į Įstatymo 6 straipsnyje pateiktą sąrašą, tačiau TUI patikrai šiuose sektoriuose galėtų būti taikomos 13¹ straipsnio nuostatos. Ypač svarbu, kad tokios patikros ūkio subjektų neužkluptų netikėtai. Dauguma pasaulio šalių, kurios turi seniai veikiančias tiek investuotojų, tiek sandorių patikros sistemas, akcentuoja, kad būtinas privataus sektoriaus pasitikėjimas veikiančia sistema, nes grėsmes užkardyti įmanoma tik esant abipusiam bendradarbiavimui. Sistema bus veiksminga, kai investuotojai dėl patikros kreipsis savo iniciatyva, teikdami atitinkamą informaciją.
 - b) Komisija turi teisę vertinti, ar kitoje ES valstybėje narėje planuojama ar padaryta TUI, nepaisant to, ar ji tikrinama, ar netikrinama pagal tos valstybės įstatymus, gali daryti poveikį nacionaliniam saugumui ar viešajai tvarkai, taip pat ES svarbos projektams ir programoms dėl saugumo arba viešosios tvarkos priežasčių. Atlikusi vertinimą Komisija gali nuspręsti pateikti pastabas ar bet kurią kitą informaciją ES valstybei narei, kurioje planuojama ar padaryta tokia tiesioginė užsienio investicija, ir Europos Komisijai Reglamente nustatyta tvarka.

21 Europos Komisijos komunikatas „Gairės valstybėms narėms dėl tiesioginių užsienio investicijų ir laisvo kapitalo judėjimo iš trečiųjų šalių ir Europos strateginio turto apsaugos prieš pradedant taikyti Reglamentą (ES) 2019/452“, p. 2, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/march/tradoc_158676.pdf.

- c) Jeigu Komisija turi pagrindą manyti, kad TUI, dėl kurios Komisijoje atliekama investuotojo atitikties nacionaliniam saugumui patikra, gali daryti poveikį saugumui arba viešajai tvarkai, ji gali paprašyti Europos Komisijos pateikti nuomonę arba kitų ES valstybių narių pateikti pastabų. Tačiau atkreiptinas dėmesys, kad tokio kreipimosi atveju įstatymų leidėjas nenumatė galimybės Komisijai sustabdyti atliekamos patikros pagal 12 straipsnio 12 dalį, kurioje pateikiamos tik dvi aplinkybės, leidžiančios stabdyti Komisijos atliekamas patikras. Manytina, kad minėto straipsnio 12 dalies 2 punktą neapima tų atvejų, kai Komisija savo iniciatyva kreiptųsi į Europos Komisiją ar kitas valstybes nares. Be to, savarankiško kreipimosi bei Europos Komisijos ar valstybių narių atsakymų pateikimo terminų neapibrėžia ir Reglamento normos.
4. Įstatymas papildytas nauju 19¹ straipsniu nustatančiu, kad Vyriausybė paskiria instituciją, atliekančią ryšių palaikymo punkto funkcijas, ir kad ryšių palaikymo punktas atsakingas už gautos informacijos apie Lietuvoje ir kitose ES valstybėse narėse planuojamas ar padarytas TUI perdavimą Komisijai ir suinteresuotoms Lietuvos institucijoms, kitoms ES valstybėms narėms ir Europos Komisijai.

Bene svarbiausias Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisijos darbo tvarkos aprašo pakeitimas yra tai, kad, kreipdamiesi į Komisiją, pareiškėjai privalo pateikti Aprašo 1 priede nurodytą prašymą atlikti investuotojo atitikties nacionalinio saugumo interesams įvertinimą. Naujovė tai, kad priede išvardyta informacija yra aiškiau išdėstyta ir labiau struktūruota. Neabejotina, kad šį pakeitimą lėmė Reglamento 9(2) straipsnio nuostatos, detalios išvardijančios, kokią informaciją valstybė narė turi pateikti Europos Komisijai ir kitoms valstybėms narėms pagal Reglamento nuostatas dėl keitimosi informacija apie TUI patikras.

4.4.4. Naujo teisinio reguliavimo poveikis investuotojams

Reglamentas yra pirmasis ES bandymas reguliuoti tiesiogines užsienio investicijas ES lygiu ir tapo aiškiu veiksmu, į kurį reikia atsižvelgti vykdant sandorius ES, kuriuose dalyvauja užsienio investuotojai. Ateityje tikėtinas tolesnis glaudesnis ES vyriausybės koordinavimas ir stipresnė investicijų kontrolė. Reglamentu įkurtas bendradarbiavimo mechanizmas leidžia Europos Komisijai ir valstybėms narėms komentuoti kitose valstybėse narėse užsienio investuotojų vykdomus sandorius. Nuo Reglamento įsigaliojimo 2019 m. balandį valstybės narės gerokai sugriežtino TUI patikros režimus ir toliau tai daro, o Europos Komisija ragina valstybes nares, neturinčias TUI patikrų reglamentavimo, sekti likusių valstybių narių pavyzdžiu. Naujosios taisyklės padidins užsienio investicijų į ES strateginių pramonės sektorių, infrastruktūrą ir svarbiausias ateities technologijas priežiūrą. Be to, tai lems ilgesnes ir sudėtingesnes TUI patikras ir padidins investicijų, kurioms bus taikoma patikra, skaičių.

Nors Reglamentas neleidžia Europos Komisijai blokuoti investicijų ar teikti privalomų nuomonių valstybėms narėms, naujos taisyklės turės didelę įtaką tolesnėms užsienio investicijoms. Naujas bendradarbiavimo mechanizmas padidins informacijos mainus tarp Europos Komisijos ir valstybių narių, o Komisija ir nacionalinės valdžios institucijos daugiau sužinos apie sandorius ir galės paprašyti esminės informacijos apie kitoje valstybėje narėje tikrinamą sandorį. Todėl neatmestina galimybė, kad ypatingais atvejais įmonės imsis lobizmo, ragindamos Europos Komisiją aktyviai dalyvauti valstybių narių atliekamos TUI patikrose.

Šiame straipsnyje pateikta Reglamento ir Įstatymo pakeitimų analizė rodo, kad ilgėja TUI patikros procedūros, nes nacionaliniuose TUI patikrų mechanizmuose turi būti atsižvelgiama į laikotarpį, kai kitos valstybės narės pateikia savo pastabas, o Europos Komisija – neprivalomą nuomonę. Praktiškai tai reiškia, kad į patikros tvarkaraštį reikia papildomai įtraukti mažiausiai 35–50 dienų. Todėl investuotojams patariama iš anksto pasirengti galimai patikrai, įskaitant būtinų dokumentų pateikimą, kad būtų sumažintas bet koks vėlavimas.

Naujoji ES TUI patikros sistema yra tik viena iš Europos Komisijos priemonių siekiant užtikrinti, kad užsienio investicijos neprieštarautų vienodoms konkurencijos sąlygoms ES. Ji papildo esamus Europos Komisijos įgaliojimus peržiūrėti užsienio investicijas pagal ES koncentracijos kontrolės taisykles ir (arba) konkreitiems sektoriams taikomus teisės aktus, pavyzdžiui, trečiąjį energetikos paketą, taikomą užsienio investicijoms į ES energetikos infrastruktūrą. Be to, 2020 m. birželį Europos Komisija paskelbė baltąją knygą dėl sąlygų, susijusių su užsienio subsidijomis, suvienodinimo²², kurioje siūlomos papildomos priemonės, padedančios kontroliuoti, be kita ko, ES bendrovių įsigijimus, kuriems daro įtaką (palengvina) užsienio subsidijos.

2020 m. kovo 10 d. Europos Komisija savo naujojoje pramonės strategijoje²³ pareiškė, kad ji dar labiau sustiprins savo pramoninį ir strateginį savarankiškumą, sustiprindama tiesioginių užsienio investicijų patikros sistemą. Kitaip tariant, Komisija išreiškė savo ketinimą būti strategiškė, vertindama su užsienio investicijomis susijusią riziką, peržengdama esamą Reglamento tekstą.

Tokia pozicija demonstruojama jau minėtame 2020 m. kovo 26 d. paskelbtame Europos Komisijos komunikate „Gairės valstybėms narėms dėl tiesioginių užsienio investicijų ir laisvo kapitalo judėjimo iš trečiųjų šalių ir Europos strateginio turto apsaugos prieš pradėdant taikyti Reglamentą (ES) 2019/452“²⁴, kuriame, reaguodama į COVID-19 protrūkį, Europos Komisija paskelbė naujas TUI patikros gaires dabartinės COVID-19 krizės sąlygomis. Komunikate pabrėžiama, kad kritinėms ES pramonės įmonėms kyla didesnė perėmimo rizika, todėl primenama, kad valstybės narės gali naudoti ne tik Reglamentą, bet ir kitas ES teisės normas, įskaitant kapitalo ar mokėjimų judėjimo ribojimus, kad pašalintų šią riziką. Komunikate Europos Komisija ragina valstybes nares, turinčias TUI patikros mechanizmus, juos išnaudoti ir prireikus blokuoti investicijas ar taikyti kitas priemones. Valstybes nares, kurios šiuo metu neturi patikros mechanizmo arba kurių tikrinimo mechanizmai neapima visų susijusių sandorių, Europos Komisija ragina sukurti visavertį TUI patikros mechanizmą, o pereinamuoju laikotarpiu apsvarstyti kitas galimybes ir, vadovaujantis ES teise ir tarptautiniais įsipareigojimais, spręsti atvejus, kai konkreta verslo, infrastruktūros ar technologijos, įskaitant sveikatos apsaugos sritį, įsigijimas ar kontrolė sukeltų riziką ES saugumui ar viešajai tvarkai. Be to, Europos Komisija primena, kad jei užsienio investicijai netaikomas nacionalinis patikros procesas, Reglamente nustatyta, kad valstybės narės ir Europos Komisija per 15 mėnesių nuo užsienio investicijų pabaigos gali pateikti pastabas ir nuomones. Tai gali paskatinti valstybę narę, kurioje buvo investuota, patvirtinti TUI ribojančias priemones. Taigi, pagal minėtą Reglamento nuostatą TUI ar susijęs sandoris, pavyzdžiui, atliktas 2020 m. rugsėjį, galėtų būti vertinamas pateikiant valstybių narių *ex-post* pastabas ar Europos Komisijos nuomonę nuo 2020 m. spalio 11 d., t. y. nuo Reglamento visiško taikymo datos, iki 2021 m. gruodžio, t. y. iki 15 mėnesių po investicijos pabaigos.

Vertinant Reglamento nuostatą ir bandymus ES mastu stiprinti TUI patikros sistemą, konstatuotina, kad decentralizuota ES tiesioginių užsienio investicijų tikrinimo sistema vis dar yra ankstyvos stadijos ir joje yra mažai reguliavimo konvergencijos. Nacionaliniai režimai, įskaitant Lietuvoje galiojantį teisinį reguliavimą, apibrėžtą Lietuvos Respublikos nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos įstatymu, trečiųjų šalių investuotojams daugeliu atvejų išlieka neskaidrūs. Be to, atkreiptinas dėmesys į menką precedentų skaičių, kuriais būtų galima remtis aiškinant minėto reguliavimo nuostatą.

Pagal Įstatymo 19 straipsnio 3 dalį Nacionaliniam saugumui užtikrinti svarbių objektų apsaugos koordinavimo komisija teikia Seimo Nacionalinio saugumo ir gynybos komitetui ketvirtines ataskaitas bei informaciją apie veiklos rezultatus, įskaitant apie investuotojo, sandorio ar sandorio

22 EK baltoji knyga dėl sąlygų, susijusių su užsienio subsidijomis, suvienodinimo, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/LT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0253&from=LT>.

23 Nauja pasaulyje konkurencingos, žaliosios ir skaitmeninės Europos pramonės strategija, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/lt/fs_20_425.

24 *Supra note 21*.

šalies (trečiojo asmens) patikrą dėl atitikties nacionalinio saugumo interesams, tačiau jokia informacija apie šios Komisijos veiklą bent apibendrintai nėra prieinama platesniam visuomenės ratui. Tikėtina, kad šią skaidrumo spragą bent iš dalies užpildys Reglamento 5 straipsnyje nustatytas reikalavimas valstybėms narėms teikti Europos Komisijai metinę ataskaitą už praėjusius kalendorinius metus, kurioje būtų pateikiama apibendrinta informacija apie TUI, įskaitant nacionalinio patikros mechanizmo taikymą ir kitų valstybių narių pastabas. Be to, Europos Komisija Europos Parlamentui ir Tarybai teiks metines ataskaitas apie Reglamento įgyvendinimą ir jos bus skelbiamos viešai.

Išvados

1. 2020 m. spalio 11 d. Europos Sąjunga žengė reikšmingą žingsnį reguliuodama tiesiogines užsienio investicijas, įsigaliojus 2019 m. kovo 19 d. Europos Parlamento ir Tarybos reglamentui (ES) 2019/452, kuriuo nustatoma tiesioginių užsienio investicijų į Sąjungą tikrinimo sistema. Atsižvelgiant į JAV, Japonijos ir kitų šalių praktiką, Reglamentu siekiama įvertinti trečiųjų šalių (ne ES valstybių narių) tiesiogines investicijas į ES pagal du kriterijus: saugumą ir viešąją tvarką.
2. Reglamentas įtvirtina minimalius standartus, taikomus valstybėse narėse galiojantiems TUI patikros mechanizmams. Taip pat sukuria keitimosi informacija apie atliekamas TUI patikras sistemą tarp 27 valstybių narių ir Europos Komisijos, kuri suteikia teisę kitoms valstybėms narėms ir Europos Komisijai pateikti atsiliepimus ne tik apie vykdomas patikras, bet ir apie įvykusias TUI. Nors Reglamentas nesuteikia Europos Komisijai ar kitoms valstybėms narėms įgaliojimų blokuoti (arba leisti) įsigyti užsienio akcijų, tai gali turėti įtakos sandorių užbaigimo laikui, nes valstybėms narėms daugeliu atvejų reikės laukti ES patikros proceso rezultatų prieš priimant galutinį sprendimą.
3. Kalbant apie TUI patikros įgyvendinimą ES, yra svarbių argumentų, kad glaudus valstybių narių koordinavimas ar net (dalinis) TUI tikrinimas ES lygmeniu yra reikalingas, nes, jeigu bendrovės turi dukterinių įmonių keliose valstybėse narėse arba bendrovių veikla yra susijusi su tarpvalstybine infrastruktūra energetikos, transporto ar telekomunikacijų sektoriuose, tokiais atvejais užsienio kapitalo poveikis nacionaliniam saugumui (jei toks yra) dažnai neapsiribos tik tikslinės įmonės buveinės šalimi.
4. Skaidrios ir veiksmingos Europos TUI patikros nacionalinio saugumo ir viešosios tvarkos pagrindu sukūrimas yra svarbi sąlyga ginant dabartinį ES atvirumą nuo protekcionizmo ir didėjančio individualių TUI sandorių politizavimo. Be to, TUI patikrų centralizavimas ateityje taip pat galėtų būti naudingas užsienio investuotojams, nes jiems gali būti lengviau susitvarkyti su vienu Europos taisyklių rinkiniu ir bendrauti tik su viena Europos reguliavimo institucija, nei derėtis su keliomis nacionalinėmis vyriausybėmis, taikančiomis skirtingas nacionalines TUI patikros taisykles. Taip pat investuotojams būtų lengviau ginti savo interesus, tiesiogiai kreipiantis į Europos Teisingumo Teismą tais atvejais, jei TUI draudimas ar ribojimas prieštarautų ES teisei.

Creation of a Coordinated European Union Investor Screening System and its Impact on the Regulatory Framework in Lithuania

Mykolas Romeris University
Law School
Institute of International and European Union Law
Lecturer Raimondas Ališauskas
E-mail: raalis@mruni.eu

Summary. *The scope and procedures governing the screening of foreign investors and related transactions in Lithuania are established by the Law on Protection of Objects Important to Ensuring National Security of the Republic of Lithuania. Considering the existing legislative framework, the year of 2020 is important because Regulation (EU) of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union became fully operational on 11 October 2020. For many years, the European Union, unlike many of the world's other major economies, did not have a single centralized investor screening mechanism to assess security and public order interests. However, such regulations were in force at the national level in more than half of the EU Member States, including Germany, France, the UK, Italy, Poland, Lithuania and Latvia.*

Based on the provisions of the EU Regulation, national FDI screening mechanisms in the EU Member States must meet minimum standards starting from 11 October 2020. The EU Regulation does not oblige Member States to adopt FDI screening mechanisms. Moreover, the final decision on whether or not to screen a particular investor or transaction remains with the Member States. However, where the Member States have such mechanisms in place, the EU Regulation lays down several minimum requirements, including transparent and non-discriminatory rules and procedures, clear deadlines and the possibility to appeal against an FDI screening decision. One of the fundamental elements of the EU Regulation is the establishment of an EU cooperation mechanism, which allows the European Commission and the Member States to share information and views on ongoing FDI screenings on a national level. There is no doubt that this Regulation is the first attempt to regulate FDI regime at the EU level. The new Regulation has become an important factor to be taken into account when considering transactions involving foreign investors in the EU. It has to be seen how closer coordination between EU governments and strengthened investment controls to be developed further in the coming year.

Keywords: *screening of investors and related transactions; capital movement restrictions based on national security interests and public order; EU framework for the screening of foreign direct investments.*