

Свободното движение на капитали е една от четирите основни свободи на ЕС, но както показва режимът за предотвратяване изпирането на пари, тя не е абсолютна. Ограничения върху прехвърлянето на средства може да бъдат налагани за защита на редица ценности, като сравнително нов пример в тази връзка е Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и на Съвета от 19 март 2019 година за създаване на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза, влязъл в сила от 11.10.2020 г. Неговата цел е да се създадат мерки за предварително одобряване или т.нар. скрининг на инвестиции, като се гарантират свободата на установяване и на движение на капитали, заложили в Договора за функциониране на ЕС.

Регламентът предвижда възможност държавите – членки да създават механизми за скрининг на чуждестранни инвестиции по съображения за защита на сигурността и общественения ред. Тези механизми следва да са прозрачни и да не са дискриминационни по отношение на конкретни трети държави извън ЕС. Затова са формулирани изисквания за ясни основания, при които се преминава към процедура по скрининг, както и процедурни правила, включително за съобразяване на коментарите на други държави-членки, които може да бъдат засегнати от конкретната инвестиция. Предвидени са и гаранции по отношение на инвеститорите – предоставената от тях търговска тайна следва да бъде защитена, а решенията на държавата в процедурата по скрининг може да бъдат обжалвани по съдебен ред.

Най-същественото съдържание на регламента са именно мерките, които позволяват съгласуване между държавите членки по отношение на скрининга. Всяко решение за ограничаване на чуждестранни инвестиции засяга заложените в основата на ЕС свободи на движение на стоки, услуги, капитали. От друга страна, определени инвестиции – или отказването им – създават рискове, чиито характер в много случаи може да надхвърли границите на отделна държава. Затова и съгласуването на политики в тази насока е ключов елемент от процедурата по скрининг на инвестиции.

Чл. 4, ал. 1 от регламента изрично посочва някои от критериите, които трябва да бъдат съобразени в процедурата по скрининг на инвестиции. На първо място, при преценка дали се засяга сигурността или обществения ред, трябва да бъде отчетено дали инвестицията би имала въздействие върху критична инфраструктура (енергетика, вода, транспорт, здравеопазване и т.н.); върху критични технологии (изкуствен интелект, роботика, полупроводници, въздухоплавателни и отбранителни

технологии и т.н.); върху доставката на критични ресурси (енергия, суровини), продоволствената сигурност; свободата и плурализма на медиите. Ал. 2 на същия член очертава съображения относно инвеститора, които трябва да бъдат преценени – дали е пряко или косвено контролиран от правителство; дали е участвал в дейности, които са застрашили обществения ред или сигурността в друга държава – членка; дали има риск да участва в незаконни или престъпни дейности.

България е една от малкото държави – членки на ЕС, които все още нямат нормативна уредба в рамките, очертани от Регламент 2019/452. В момента, Народното събрание разглежда **Законопроект за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите**, с който се въвежда процедура за скрининг на инвестиции.

Предложението предвижда създаване на Междуведомствен съвет за скрининг на преките чуждестранни инвестиции, който издава разрешения за инвестиции в областите по чл. 4, ал. 1 от Регламент 2019/452, ако тези инвестиции са на стойност над 1 000 000 евро. С оглед въведената със законопроекта дефиниция за чуждестранен инвеститор, този режим се прилага само за инвестиции на физически или юридически лица от трети държави извън ЕС, съответно юридически лица от ЕС, които се контролират от лица от трети държави. За инвестиции под тази стойност също може да се предвиди скрининг, ако се приеме, че това е необходимо за защита на сигурността и обществения ред.

Процедурата по издаване на разрешение започва по заявление на инвеститора, което се разглежда в 45-дневен срок. Междуведомственият съвет може да разреши инвестицията; да издаде условно разрешение, обвързано с определени задължения за инвеститора; или да откаже разрешението. Решението може да бъде обжалвано по реда на Административнопроцесуалния кодекс.

За подаване на неточна информация, както и при извършване на инвестицията без предварително разрешение, се налага глоба в размер от 5% от инвестицията. Предвидено е Междуведомственият съвет да може да налага и допълнителни задължения на инвеститора с оглед защита на сигурността и обществения ред.

Предложението оставя редица въпроси неизяснени. На ниво структура на Междуведомствения съвет за скрининг на преките чуждестранни инвестиции е предвидено в него да участват представители на няколко министерства и ведомства в сферата на националната сигурност, с ясно изразена водеща роля на Министерство на

иновациите и растежа (председател на съвета е заместник-министър от това ведомство; заместник председател е представител на Българската агенция за инвестиции, която е подчинена на същото). За провеждане на заседание е достатъчно да присъстват мнозинството от членовете (общо 12 на брой), както и се изисква мнозинство от всички за вземане на решение. Така всяко решение може да бъде взето без участие например на представителите на Министерство на вътрешните работи, Държавна агенция „Национална сигурност“ и Държавна агенция „Разузнаване“, но с гласовете на представителите на министерствата на здравеопазването, туризма, енергетиката и т.н. Веднага се очертава необходимостта от правила за разглеждане на заявленията на инвеститори, като се отчита и ролята на министерството, в чиито ресор ще попадне инвестицията. За момента такива правила не са предложени, което създава риск да бъдат вземани решения, които не отчитат спецификите на сектора, в който инвестицията е насочена.

Не са предвидени и критерии, по които се взема решението за разрешаване, условно разрешаване или отказ. Налице е препратка към чл. 4 от Регламент 2019/452, но той съдържа само примерно изброяване, като липсва яснота как Междуведомственият съвет ще стигне до едно или друго решение. Освен това липсват изяснени механизми за последващ контрол, особено при издадено условно разрешение за инвестиция. Възможността да бъдат наложени поведенчески и структурни мерки при неспазване на изискванията на закона не е уредена – посочено е само, че мерките може да включват промяна в контрола, промяна или преустановяване на дейността. Така остава неясно какви механизми са на разположение на Междуведомствения съвет, съответно каква е тяхната правна природа – например, дали представляват принудителни административни мерки и подлежат ли на обжалване.

Без уредба остава и въпросът за защита на търговската тайна. В хода на издаване на разрешението инвеститорът ще трябва да разкрие подробна информация за своите бизнес намерения, но в разрез с изискванията на Регламент 2019/452 законопроектът не предвижда мерки за защитата ѝ. В случая уредбата на Закона за защита на търговската тайна не намира приложение – разкриването на информация за целите на упражняване на правомощия на публични органи изрично е изключено от неговото приложно поле.

Поставените въпроси са от изключително значение, тъй като предложеният

законопроект предвижда сериозни препятствия пред преките чуждестранни инвестиции, свързани с инфраструктура, високи технологии, суровини. Не са предложени достатъчно гаранции на законово ниво за гарантиране на прозрачност и предвидимост на процедурите пред създадения Междуведомствен съвет. Тези въпроси може впоследствие да бъдат уредени на подзаконово ниво, но значимостта им предполага да бъдат обсъдени в Народното събрание и да бъдат трайно закрепени в текста на самия закон. Отделен въпрос е необходимостта от дебат за мерките за привличане на инвестиции в България, която изостава в тази област спрямо съседните държави от Централна и Източна Европа, и съответно цялостно преработване на Закона за насърчаване на инвестициите.