

FEGYVERESI ZSOLT

# Az (EU) 2019/452. rendelete és a közvetlen külföldi befektetések átvilágításának rendszere Romániában

**Regulation (EU) 2019/452 and the Foreign Direct Investment Screening Regime in Romania**

**Abstract:** Since 11 October 2020, Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the screening of foreign direct investment into the EU has been applied in the Member States of the European Union. Although the Regulation is automatically and uniformly applicable in all EU countries upon its entry into force – thus, no transposition into national law is required –, Romania is preparing to adopt legislation to regulate FDI due diligence at national level in line with Regulation (EU) 2019/452, in the absence of an adequate legal framework and for the purpose of implementing the Regulation. In this study, we intend to examine the current legal framework in Romania on FDI and the draft legislation mentioned above, which aims to establish a workable screening mechanism for FDI into Romania.

**Keywords:** foreign direct investment screening, Regulation (EU) 2019/452, corporate governance, national security screening

**Összefoglaló:** 2020. október 11-i hatállyal az Európai Unió tagállamaiban alkalmazandóvá vált az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló Európai Parlament és a Tanács (EU) 2019. évi 452. rendelete. Bár a rendelet a hatálybalépéstől az összes EU-országban automatikusan és egységesen alkalmazandó – így nincs szükség a nemzeti jogba való átültetésére –, Románia egy megfelelő jogi keret hiányában és a rendelet végrehajtása céljából olyan jogszabály elfogadására készül, amely nemzeti szinten az EU 2019. évi 452. rendeletével összhangban szabályozná a közvetlen külföldi befektetések átvilágítását. A tanulmányban vizsgálni kívánjuk a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó, ma is hatályos romániai jogi keretet és a fentebb már említett jogszabálytervezetet, melynek célja a Romániába irányuló közvetlen külföldi befektetések működőképes átvilágítási mechanizmusának a megteremtése.

**Kulcsszavak:** közvetlen külföldi befektetések átvilágítása, EU 2019/452. rendelet, vállalatirányítás, nemzetbiztonsági ellenőrzés

## 1. Bevezetés

A közvetlen külföldi befektetés (*Foreign Direct Investment, FDI*) a gazdaság fejlődésének egyik fő hajtóereje, ezért kulcsfontosságú, hogy az államok kedvező befektetési környezettel rendelkezzenek. Különösen fontosak lehetnek ezek a befektetések egy világjárvány okozta gazdasági válság leküzdésében, ezért mind az Európai Unió (továbbiakban: EU), mind a tagállamok nyitottak kell legyenek a külföldi befektetések előtt. Ugyanakkor az EU és a tagállamok a közvetlen külföldi befektetésekkel kapcsolatos korlátozó intézkedéseket fogadhatnak el, amennyiben azok az EU vagy valamelyik tagállam biztonsági érdekét sérti.

A Lisszaboni Szerződés hatáskör-átruházást hozott az EU kereskedelempolitikájában, és a külföldi közvetlen befektetések a közös kereskedelempolitika részévé váltak. Az EUMSZ. 207. cikke kimondja, hogy a közös kereskedelempolitika egységes elveken alapul, és ez a közvetlen külföldi befektetésekre is vonatkozik. Ezzel a módosítással az EU tulajdonképpen kizárólagos hatáskört kapott egy külföldi befektető, azaz egy harmadik országbeli természetes személy vagy vállalkozás által eszközölt bármely fajta befektetésére vonatkozóan.<sup>1</sup>

A nemzetközi gazdasági helyzet arra készítette az EU-t, hogy olyan intézkedéseket fogadjon el, amelyek egyrészt ösztönzik a területén megvalósítható közvetlen külföldi befektetéseket, másrészt saját gazdasági és pénzügyi érdekeinek a figyelembevételével olyan, a külföldi közvetlen befektetésekre vonatkozó átvilágítási keretet dolgozzon ki, amely kiszűrheti a biztonságot vagy a közrendet veszélyeztető külföldi befektetéseket.

2020. október 11-i hatállyal az Európai Unió tagállamaiban alkalmazandóvá vált az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló Európai Parlament és a Tanács EU 2019/452. rendelete. Bár a rendelet a hatálybalépéstől az összes EU-országban automatikusan és egységesen alkalmazandó – így nincs szükség a nemzeti jogba való átültetésére –, Románia egy megfelelő jogi keret hiányában és a rendelet végrehajtása céljából olyan jogszabály elfogadására készül, amely nemzeti szinten az EU 2019/452. rendeletével összhangban szabályozná a közvetlen külföldi befektetések átvilágítását. A tanulmányban vizsgálni kívánjuk a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó, ma is hatályos romániai jogi keretet és a fentebb már említett jogszabálytervezetet, melynek célja a Romániába irányuló közvetlen külföldi befektetések működőképes átvilágítási mechanizmusának a megteremtése. Ezzel összefüggésben azonban először röviden vizsgálnunk kell a rendelet által létrehozott átvilágítási keretet, illetve a Bizottság és a többi tagállam és a tagállamok közötti együttműködési mechanizmust.

<sup>1</sup> BARTHA Ildikó: *A nemzetközi beruházásvédelem átláthatósági garanciái az Unióban = Honnan hová? A közpénzek védelméről*, szerk. HORVÁTH M. Tamás, BARTHA Ildikó, VARGA Judit, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017, 233–234; IONELA-DIANA PATRAȘC-BĂLAN, IONELA-DIANA: *Eficacitatea mecanismului de examinare a investițiilor străine directe în Uniunea Europeană*, Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Tomul LXVI/1, Științe Juridice, 2020, 169–170. Lásd még: Wolf ZWARTKRUIS, Bas De JONG: *The EU Regulation on Screening of Foreign Direct Investment: A Game Changer?* (April 3, 2019), European Business Law Review, 2020, Forthcoming, <https://ssrn.com/abstract=3428247> (letöltés ideje: 2021. 08. 25.).

## 2. Az EU 2019/452. rendelete mint uniós jogi keret

Az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló rendelet (továbbiakban: rendelet) tárgyát tekintve kettős célt fogalmaz meg. Egyrészt megteremteni az EU-ba irányuló közvetlen külföldi befektetések tagállamok általi, biztonsági és közrendi okokból történő átvilágításának keretrendszerét, másrészt egy olyan együttműködési mechanizmust létrehozni a tagállamok, illetve a tagállamok és a Bizottság között, amely alapja lehet az egymásnak nyújtott támogatásnak olyan esetekben, amikor az egyik tagállamban eszközölt közvetlen külföldi befektetés hatással lehet más tagállamok biztonságára vagy a közrendjére. A rendelet ugyanakkor biztosítja annak a lehetőségét, hogy a Bizottság a közvetlen külföldi befektetések vonatkozásában, konkrét esetben is véleményt bocsásson ki.<sup>2</sup> A rendelet értelmében a tagállamok továbbra is maguk dönthetnek szabadon arról, hogy létrehoznak-e átvilágítási mechanizmust, vagy át kívánják-e vizsgálni egy-egy konkrét közvetlen külföldi befektetést. Így tehát a rendelet csak keretrendszert hoz létre az esetleges nemzeti szabályok koordinálása céljából.<sup>3</sup>

Közvetlen külföldi befektetésnek minősül az a befektetés, melyet külföldi befektető, azaz harmadik országbeli természetes személy vagy vállalkozás eszközölt, azzal a céllal, hogy gazdasági tevékenységet folytasson egy tagállamban, és ott tartós és közvetlen kapcsolatokat hozzon létre vagy tartson fenn a külföldi befektető és azon vállalkozó vagy vállalkozás között, akinek vagy amelynek a rendelkezésére bocsátja a tőkét. Az olyan jellegű befektetés is közvetlen külföldi befektetésnek minősül, amely lehetővé teszi a gazdasági tevékenységet folytató vállalkozás irányításában vagy ellenőrzésében való tényleges részvételt, mint például egy tagállamban lévő társaság részvényeinek a megszerzése.<sup>4</sup> A részesedésszerzésre vonatkozóan a rendelet fogalommeghatározása pontosítható a Bizottság COM(2010)343. sz. közleményében található információkkal, miszerint *ha a beruházás részesedésszerzés formájában valósul meg, akkor ez a cél feltételezi, hogy a részesedés lehetővé teszi a tulajdonosának, hogy ténylegesen részt vegyen a vállalat irányításában vagy ellenőrzésében*. Bár a portfólióbefektetések külföldi befektetéseknek minősülnek, a rendelet hatálya nem terjed ki rájuk, hiszen hiányzik a vállalatirányítás befolyásolására és a vállalkozás ellenőrzésére irányuló szándék, hiányzik a befektetés közvetlen jellege. Az ilyen típusú külföldi befektetések általában rövidebb távú és gyakran spekulatív jellegű befektetések.<sup>5</sup>

A közvetlen külföldi befektetések ellenőrzésére biztonsági vagy közrendi okokból kerülhet sor, ha a befektetések kritikus vagy érzékeny területeket érintenek. A rendelet nem határozza meg a biztonság és a közrend fogalmát, ezért ezek a fogalommeghatározások a vonatkozó tagállami jogszabályokban keresendők.<sup>6</sup>

<sup>2</sup> 2019/452. rendelet, 1.1. cikk.

<sup>3</sup> VIG Zoltán: *The Regulation of Screening of Foreign Direct Investments in the European Union*, Pro Futuro, 2020/4, <https://ojs.lib.unideb.hu/profuturo/article/view/9463/8506> (letöltés ideje: 2021. 08. 25.).

<sup>4</sup> 2019/452. rendelet, 2. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>5</sup> COM(2010) 343.

<sup>6</sup> PĂTRAȘC-BĂLAN: *i. m.*, 179–180.

A rendelet a tagállamok, illetve a Bizottság által figyelembe vehető tényezőket is meghatároz annak megállapítása céljából, hogy egy külföldi közvetlen befektetés hatást gyakorol-e vagy veszélyt jelent-e a biztonságra vagy közrendre. Így vizsgálni kell, hogy a befektetés hatással van-e kritikus infrastruktúrákra (energetikai, közlekedési, egészségügyi, távközlési, védelmi stb. infrastruktúrákra), technológiákra (mesterséges intelligencia, robottechnológia, kiberbiztonság, védelmi technológia stb.), jelentős termelési tényezőre, érzékeny adatokhoz való hozzáféréshez, vagy akár a média szabadságára és pluralizmusára. Az ellenőrzés során az is vizsgálható és figyelembe vehető, hogy a külföldi befektető felett közvetlenül vagy közvetetten irányítást gyakorol-e valamely harmadik ország kormánya tulajdonosi struktúra vagy jelentős finanszírozás révén, vagy az, ha a külföldi befektető részt vett-e már korábban olyan tevékenységekben, amelyek valamely tagállamban a biztonságra vagy a közrendre hatást gyakoroltak. Szintén figyelembe vehető, hogy fennáll-e annak a valós kockázata, hogy a külföldi befektető illegális tevékenységet végez vagy bűncselekményt követ el.<sup>7</sup> A tagállam területén megvalósuló vagy megvalósult közvetlen külföldi befektetések ellenőrzését az átvilágítási mechanizmust fenntartó tagállam végzi el. A tagállamok éves jelentést nyújtanak be a Bizottsághoz a területükön megvalósult közvetlen külföldi befektetésekről.<sup>8</sup>

A Bizottság 2020. március 26-i (2020/C 99 I/01) közleményében – amely iránymutatásként szolgált a tagállamoknak a rendelet alkalmazásának megkezdése előtt – hangsúlyozza, hogy a Covid-19-járvány következtében kialakult gazdasági helyzet és az átfogó válaszadás részeként a Bizottság kiemelt figyelmet kíván fordítani a közvetlen külföldi befektetések átvilágításának kérdésére. A bizottsági iránymutatás éberségre inti a tagállamokat, arra figyelmeztetve őket, hogy a stratégiai iparágakat fokozottan védeni kell az esetlegesen fenyegető külföldi befektetésekkel szemben. Ugyanakkor a Bizottság arra kéri a tagállamokat, hogy minél előbb kezdjék meg a rendelet alkalmazását, figyelembe véve a kritikus ágazatokat fenyegető kockázatokat, és azon tagállamok, amelyek nem rendelkeznek átvilágítási mechanizmussal, vagy az nem megfelelő, hozzanak létre teljes körű átvilágítási mechanizmust. A közlemény hangsúlyozza, hogy a rendelet a gazdaság valamennyi ágazatában alkalmazandó, és egy ügylet átvilágítására annak értékétől függetlenül is szükség lehet, így tehát nem vonatkozik rá semmilyen küszöbérték.<sup>9</sup>

A rendelet másik célja a közvetlen külföldi befektetésekhez kapcsolódó együttműködési mechanizmus megteremtése. Az EU-ba irányuló közvetlen külföldi befektetések kapcsán a tagállamok közötti együttműködés akkor lehet fontos, amikor az egyik tagállamban eszközölt befektetés hatással lehet más tagállamok biztonságára vagy közrendjére. A rendelet az együttműködési mechanizmus kapcsán három esetet szabályoz. Az első eset az átvilágítás alatt álló, a második az átvilágítás alatt nem álló közvetlen külföldi befektetésekhez kapcsolódó együttműködési mechanizmusra, míg a harmadik eset az uniós érdekű projektekre vagy programokra valószínűleg hatást gyakorló közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozik.<sup>10</sup>

<sup>7</sup> 2019/452. rendelet, 4. cikk (1)–(2) bekezdés.

<sup>8</sup> A jelentési kötelezettség azokra a tagállamokra is vonatkozik, amelyek nem rendelkeznek átvilágítási mechanizmussal.

<sup>9</sup> COM(2020/C 99 I/01).

<sup>10</sup> 2019/452. rendelet, 6–8. cikkek.

Az első esetre vonatkozóan a rendelet előírja a tagállamok számára, hogy az átvilágítás alatt álló közvetlen külföldi befektetésekről tegyenek bejelentést a Bizottságnak és a többi tagállamnak. A bejelentés alapján a tagállamok észrevételeket fogalmazhatnak meg az átvilágítást végző tagállamnak, a Bizottság pedig az átvilágítást végző tagállamnak címzett véleményt bocsáthat ki a befektetésre vonatkozóan. Az átvilágítást végző tagállamnak a rendelet 6. cikkének (9) bekezdése szerint megfelelően figyelembe veszi a tagállamok észrevételeit és a Bizottság véleményét. A végleges átvilágítási határozatot az átvilágítást végző tagállam hozza meg.

A második mechanizmus az átvilágítás alatt nem álló közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozik. Ilyen esetben, ha egy tagállam úgy ítéli meg, hogy valamely más tagállamban tervezett vagy már megvalósult közvetlen külföldi befektetés, amely nem áll átvilágítás alatt, hatást gyakorolhat biztonságára vagy közrendjére, észrevételeket tehet a másik tagállamnak. Az észrevételeket a tagállamnak és a Bizottságnak is meg kell küldeni. A Bizottság abban az esetben is véleményt adhat ki a külföldi beruházással kapcsolatban, ha úgy ítéli meg, hogy az egynél több tagállam biztonságát vagy közrendjét érintheti, vagy ha az adott beruházással kapcsolatban releváns információkkal rendelkezik. A rendelet értelmében a Bizottság véleményt bocsáthat ki akkor is, ha más tagállamok nem tettek észrevételeket. A Bizottság véleményét a tagállam ez esetben is megfelelően figyelembe kell vegye. Az a tagállam, amelyben a befektetést tervezik vagy megvalósították, bejelentésében vagy tagállami/bizottsági kérésre a rendelet 9. cikk (2) bekezdésében meghatározott információkat kell szolgáltatassa.

A harmadik mechanizmus az EU-s érdekű projektekre vagy programokra valószínűleg hatást gyakorló közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozik. A rendelet 8. cikk (1) bekezdése szerint a Bizottság, ha úgy látja, hogy egy közvetlen külföldi befektetés biztonsági vagy közrendi okokból valószínűleg hatással lesz uniós érdekű projektekre vagy programokra, akkor annak a tagállamnak címzett véleményt bocsáthat ki, amelyben a közvetlen külföldi befektetést tervezik vagy megvalósították. Az uniós érdekűnek minősülő projektek és programok jegyzékét a rendelet melléklete tartalmazza. Amennyiben a tagállam nem veszi figyelembe a megfogalmazott véleményt, magyarázatot kell adnia a Bizottságnak. A tagállamok közötti, illetve a tagállamok és a Bizottság közötti együttműködés és kommunikáció elősegítésére, illetve a rendelet végrehajtása céljából minden tagállamban a Bizottság úgynevezett kapcsolattartó pontokat hoznak létre. Amint azt a szakirodalomban is megfogalmazták, kérdéses az, hogy a tagállamok olyan érzékeny területen, mint a nemzetbiztonság, hajlandók lesznek-e együttműködni és érzékeny információkat megosztani egymással.<sup>11</sup>

### 3. A (külföldi) befektetések nemzetbiztonsági ellenőrzése Romániában

Románia több szempontból is vonzó üzleti célország a külföldi befektetők számára. A befektetési környezetet vonzóvá teszi az ország stratégiai földrajzi helyzete, az aránylag

<sup>11</sup> Vig: *i. m.*, 11.

még olcsónak számító munkaerő és a megközelítőleg 20 millió fős felvevőpiaca. A valós képhez azonban az is hozzátartozik, hogy ezeket az adottságokat számos hiányosság árnyékolja be. Ezek közül említhetjük a szükséges szállítási infrastruktúra hiányát, a politikai és jogszabályi környezet gyakori változását, a bürokráciát, vagy az egyre szűkülő munkaerőpiaci kínálatot. Amint arra egy, a külföldi közvetlen befektetések alakulásáról és jelentőségéről készült 2017-es tanulmány is felhívta a figyelmet, Romániában nincsenek a közvetlen külföldi befektetések ösztönzésére szakosodott hatékony kormányzati ügynökségek.<sup>12</sup> Jelenleg a Gazdasági, Vállalkozási és Idegenforgalmi Minisztériumnak (*Ministerul Economiei, Antreprenoriatului și Turismului*) alárendelt Külföldi Befektetési Főigazgatóság (*Directia Generală Investiții Străine*) felelős a nagyberuházási projektek fejlesztéséért és ösztönzéséért, illetve feladatai közé tartozik a külföldi befektetőkkel való kapcsolattartás és a romániai befektetési lehetőségek népszerűsítése.

A közvetlen befektetések ösztönzéséről szóló 1997. évi 92. sürgősségi kormányrendelet értelmében közvetlen befektetésnek minősül egy vállalkozás létrehozásában, bővítésében való részvétel vagy részesedésszerzés, a portfólióbefektetések kivételével. Ugyanakkor közvetlen befektetésnek minősül egy külföldi vállalkozás romániai fióktelepének létrehozása és bővítése is. Befektetőnek minősül az a természetes vagy jogi személy, aki romániai vagy külföldi állandó lakhellyel/székhellyel rendelkezik, és Romániában befektetéseket hajt végre. Amint az a két fogalom meghatározásából kitűnik, a sürgősségi kormányrendelet egyaránt vonatkozik a Romániában rezidens és nem rezidens természetes és jogi személyekre, akik tisztességes, méltányos és megkülönböztetéstől mentes bánásmódban részesülnek, függetlenül arról, hogy román vagy külföldi befektetők. Bár a jogszabály az egyenlő bánásmód elvét kívánja biztosítani, a jogszabály fő célja mégis a külföldi befektetők és befektetések támogatása, ösztönzése. Éppen ezért a sürgősségi kormányrendelet, a befektetőkre vonatkozó közös garanciákon túl, a jogszabály III. fejezetében a külföldi befektetők számára külön garanciákat és kedvezményeket biztosít.

Romániában még nincs külön jogszabály a külföldi befektetések átvilágítására vonatkozóan. A tervezett befektetések ellenőrzésére nemzetbiztonsági szempontból kerülhet sor, melynek kérdését és eljárását az 1996. évi 21. versenytörvény (továbbiakban: versenytörvény), a Gazdasági összefonódásokról szóló 2017. évi versenytanácsi szabályzat<sup>13</sup> és a Legfelsőbb Védelmi Tanács 2012. szeptember 27-i 73. határozata (*Consiliul Suprem de Apărare a Țării*, továbbiakban: CSAT) szabályozza. Az összefonódások ellenőrzésére és a nemzetbiztonságot fenyegető potenciális veszélyek értékelésére alkalmazandó jogi keret nem tesz különbséget belföldi vagy külföldi befektető között. Így tehát ugyanaz a jogszabályi keret vonatkozik azokra a műveletekre, amelyek nemzetbiztonsági kockázatot jelenthetnek, függetlenül attól, hogy belföldi vagy külföldi befektetőkről van-e szó.

A versenytörvény eredeti, 1996-os formájában a befektetések nemzetbiztonsági szempontból történő ellenőrzésére vonatkozó előírás és eljárás még nem volt. Ez csak

<sup>12</sup> Alexandra HOROBET, Oana POPOVICI: *Investițiile străine directe: evoluția și importanța lor în România*, Academia de Studii Economice București și Consiliul Investitorilor Străini, 2017, 15–16.

<sup>13</sup> Jóváhagyta a Versenytanács 2017. évi 431. elnöki rendelete. A rendelet hatályon kívül helyezte a Gazdasági Összefonódásokról szóló 2010. évi versenytanácsi szabályzatot.

utólag, két törvénymódosítás<sup>14</sup> következtében került be a versenytörvény 47. cikk (9)–(12) bekezdéseibe. A versenytörvény 2011. évi módosítását követően a (9) bekezdéssel kiegészült 47. cikk rendelkezései értelmében, amennyiben egy vállalkozás vagy bizonyos eszközök feletti irányítás megszerzése nemzetbiztonsági kockázatot jelent, a kormány a Legfelsőbb Védelmi Tanács javaslatára határozatot hoz a művelet megtiltásáról, tiszteletben tartva az Európai Bizottság e területen fennálló hatáskörét. A Versenytanács minden olyan, az intézménynél bejelentett gazdasági összefonódására vonatkozó műveletről tájékoztatja a CSAT-ot,<sup>15</sup> amely nemzetbiztonsági szempontból elemezhető lehet. A versenytörvény 9. cikk (1) bekezdésének értelmében gazdasági összefonódás alakul ki akkor, amikor az ellenőrzés megváltozása, tartós alapon, a következők miatt történik: két vagy több, előzőleg egymástól független társaság vagy társaságok részei egyesülnek; egy vagy több személy, amely már irányít legalább egy társaságot, illetve egy vagy több társaság közvetlen vagy közvetett irányítást szerez egy vagy több más társaság vagy társaságok részei felett. Szintén gazdasági összefonódásnak minősül a 9. cikk (2) bekezdése szerint egy önálló gazdasági egység összes funkcióját tartósan ellátó közös vállalat létrehozása.<sup>16</sup> Azon gazdasági összefonódásokat, amelyekben az érintett vállalkozások összevont teljes forgalma meghaladja a 10 millió euró összeget, és amelyekben legalább két érintett vállalkozás romániai forgalma meghaladja a 4 millió euró összeget, az összefonódás végrehajtását megelőzően, a megállapodás megkötését, a nyilvános ajánlat közzétételét vagy az irányítást megalapozó részesedés megszerzését követően a Versenyhivatalnál be kell jelenteni.<sup>17</sup> A fenti rendelkezésekből következik, hogy a Versenytanács csak az intézménynél bejelentett gazdasági összefonódására vonatkozó műveletekről tájékoztathatja a CSAT-ot.

A versenytörvény 2011. évi módosítása következtében módosult a *Gazdasági Összefonódásokról szóló 2010. évi versenytanácsi szabályzat*<sup>18</sup> is. Az azóta hatályon kívül helyezett szabályzatba a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő gazdasági összefonódásokról szóló új szakasz került bevezetésre, amely részletezte az alkalmazandó átvilágítási eljárást. Ennek értelmében a Versenytanács az összefonódásra vonatkozó bejelentés nyilvántartásba vétele után közölte a CSAT-tal a művelet nyilvántartási számát és az ügyletre vonatkozó alapvető információkat: a gazdasági összefonódás megvalósulásának módját (felvásárlás, egyesülés stb.), az összefonódásban részt vevő felek azonosító adatait, az összefonódásban részt vevő felek tevékenységi körét és az ügylet tárgyát

<sup>14</sup> 2011. évi 149. törvény 1. cikk 26. pontja; 2015. évi 347. törvény 1. cikk 8. pontja.

<sup>15</sup> A 2002. évi 425. törvény 5. cikkének értelmében a Legfelsőbb Védelmi Tanács elnöke Románia elnöke, alelnöke pedig a miniszterelnök. A CSAT tagjai a honvédelmi miniszter, a belügyminiszter, a külügyminiszter, az igazságügyi miniszter, az ipari és természeti erőforrások minisztere (jelenleg a gazdasági, vállalkozási és idegenforgalmi miniszter), a pénzügyminiszter, a román hírszerző szolgálatok igazgatói, a vezérkari főnök és az elnök nemzetbiztonsági tanácsadója.

<sup>16</sup> A versenytörvény 9. cikk (1)–(2) bekezdése lényegében átveszi a 139/2004/EK-rendelet 3. cikkének az összefonódás fogalmára vonatkozó meghatározását.

<sup>17</sup> Az euró lejben kifejezett értékét a Román Nemzeti Bank által közölt, a műveletet megelőző év pénzügyi évének utolsó napján érvényes árfolyamon számítják ki.

<sup>18</sup> A szabályzatot a Versenytanács 2010. évi 385. elnöki rendelete hagyta jóvá, a 2011. évi 941. elnöki rendelet módosította és a Versenytanács 2017. évi 431. elnöki rendelete hatályon kívül helyezte.



(vállalkozások vagy eszközök). A CSAT a bejelentéstől számított 30 napon belül tájékoztatta a Versenytanácsot, hogy a gazdasági összefonódást nemzetbiztonsági szempontból is elemezni kell. Ezt követően a Versenytanács haladéktalanul tájékoztatta a feleket arról, hogy a bejelentett műveletet a CSAT vizsgálja. Amint a vállalkozások tudomást szereztek arról, hogy a gazdasági összefonódási művelet nemzetbiztonsági szempontból is elemzésre kerül, közvetlenül a CSAT-tal közölték az elemzéshez szükséges információkat és dokumentumokat. A Versenytanács által versenyjogi szempontból végzett elemzéssel párhuzamosan zajlott a CSAT által nemzetbiztonsági szempontból végzett elemzés, azonban a Versenytanács még a nemzetbiztonsági elemzés lezárása előtt határozatot fogadhatott el versenyjogi szempontból a szóban forgó műveletről. A nemzetbiztonsági kockázatelemzést legkésőbb az elemzéshez szükséges dokumentumok benyújtásától számított 45 napon belül kellett elvégezze a CSAT. Az elemzés eredményéről 5 napon belül tájékoztatni kellett a feleket, valamint a kormányt is, ha a CSAT a műveletet megtiltó kormányhatározat meghozatalát javasolta.

Annak tisztázása végett, hogy melyek azok az ágazatok és tevékenységek, amelyek esetében az irányítás megszerzése, valamint a gazdasági összefonódás nemzetbiztonsági kockázatot jelent, a CSAT 2012. szeptember 27-én elfogadta a 47. cikk (9) bekezdésének alkalmazásáról szóló 73. határozatát.<sup>19</sup> A határozat értelmében nemzetbiztonsági szempontból a CSAT vizsgálata alá esnek azok a vállalkozások vagy eszközök feletti ellenőrzés megszerzésével, valamint gazdasági összefonódással járó műveletek, amelyek a következő ágazatok valamelyikében valósul meg és érinti: a polgárok és közösségek biztonságát, a határbiztonságot, energiabiztonságot, létfontosságú erőforrások ellátórendszereinek és infrastruktúrák biztonságát, az információs és kommunikációs rendszerek biztonságát, az állami tulajdonú vállalatok privatizációjának biztonságát vagy azok irányításának biztonságát.<sup>20</sup>

Amint azt már jeleztük, a Versenytanács az intézménynél bejelentett műveletekről köteles tájékoztatni a CSAT-ot. Azon műveletek esetében, amelyek a versenytörvény 9. cikk (1) és (2) bekezdése szerint gazdasági összefonódásnak minősülnek, azonban nem haladják meg a törvény által meghatározott forgalmi küszöbértéket, így nem vonatkozik rájuk előzetes bejelentési kötelezettség, az irányítást megszerző fél vagy felek közvetlenül tájékoztatják a CSAT-ot, megküldve a felek azonosító adatait, tevékenységi körét, a művelet megvalósulásának módját és az ügylet tárgyát. Közvetlenül a CSAT-hoz érkező bejelentéseket a határozat 7. cikke értelmében a Versenytanácsához irányítják át, majd a feleket kizárólag a Versenytanács tájékoztatja a nemzetbiztonsági kockázatelemzés eredményéről. Amint a határozatból kitűnik, a műveletet bejelentő fél vagy felekkel történő kommunikáció, függetlenül a jogszabályban előírt forgalmi küszöbértéktől, a Versenytanács hatáskörébe tartozik.

A versenytörvény 47. cikkét a 2015. évi 347. törvény újabb három bekezdéssel egészítette ki. A (10) – (12) bekezdésekbe foglalt eljárás szerint, ha a CSAT arról tájékoztatja a Versenytanácsot, hogy a bejelentett gazdasági összefonódás nemzetbiztonsági kockázatot jelenthet, a vállalkozások összefonódásának elemzésére és értékelésére jogszabály

<sup>19</sup> Legfelsőbb Védelmi Tanács 2012. évi 73. határozata, [https://csat.presidency.ro/files/documente/Hotararea\\_CSAT\\_73\\_\(2012\).pdf](https://csat.presidency.ro/files/documente/Hotararea_CSAT_73_(2012).pdf) (letöltés ideje: 2021. 04. 10.).

<sup>20</sup> A felsorolás nem teljes körű. Lásd: Legfelsőbb Védelmi Tanács 2012. évi 73. határozatát.



által előírt határidők felfüggesztésre kerülnek mindaddig, amíg a CSAT meg nem hozza a művelet engedélyezéséről vagy megtiltásáról szóló határozatát. A Versenytanács a nemzetbiztonsági kérdésekben illetékes állami hatóságok kérésére minden szükséges információt és dokumentumot a CSAT rendelkezésére bocsát, hogy az elvégezhesse nemzetbiztonsági okokból történő értékelését és kivizsgálását. Ha a CSAT határozata megtiltja a műveletet, a Versenytanács előtti eljárás megszűnik. A Versenytanács a CSAT által hozott határozat közzétételétől számított 15 napon belül erről tájékoztatja az érintetteket.

Végül a Versenytanács plenáris ülése 2017-ben a gazdasági összefonódásokra vonatkozó új versenytanácsi szabályzatot fogadott el, amit a Versenytanács 2017. évi 431. elnöki rendelete léptetett hatályba. A hatályon kívül helyezett 2010. évi szabályzathoz az új szabályzat módosítva ugyan, de átvette a nemzetbiztonsági kockázatot jelentő gazdasági összefonódásokról szóló szakaszát. A módosítás előrelépés helyett visszalépés. A szabályzat tulajdonképpen a versenytörvény vonatkozó rendelkezéseit ismétli meg anélkül, hogy valami újat mondana. A szabályzatban már nem szerepel az a bejelentéstől számított 30 napos határidő, amin belül a CSAT-nak tájékoztatni kell a Versenytanácsot arról, hogy a művelet nemzetbiztonsági szempontból is vizsgálni kell. Szintén hiányzik a szabályzathoz az a 45 napos határidő, amely alatt a CSAT-nak el kell végeznie a nemzetbiztonsági kockázatelemzést. A nemzetbiztonsági ellenőrzésre vonatkozó egyértelmű határidők, szabályok és eljárások hiánya az ágazatspecifikus szabályokban befektetői szempontból aggályos. Amint azt az EU 2019/452. rendelet 15. preambulumbekzdése is hangsúlyozza az átvilágítási mechanizmusok kapcsán, a szabályoknak és eljárásoknak, és az azok keretében alkalmazott határidőknek átláthatóknak kell lenniük.

Amint azt a szakirodalomban is megfogalmazták, a versenytörvény fentiekben ismertetett rendelkezései, de a gazdasági összefonódások nemzetbiztonsági szempontból történő ellenőrzésére vonatkozó szabályok is több kérdést is felvetnek. Mindenekelőtt a versenytörvény szövegéből kitűnik, hogy a nemzetbiztonsági szempontból történő ellenőrzésre csak vállalat vagy bizonyos eszközök felvásárlása kapcsán kerül sor (*takeover*), és az eljárás csak a versenytörvény keretein belül alkalmazható.<sup>21</sup> Továbbá megtevesztő lehet, hogy míg a versenytörvény 47. cikk (9) bekezdése a nemzetbiztonsági szempontból kockázatosnak ítélt műveletek megtiltását kormányhatározathoz köti, amit a CSAT javaslatára hoz meg a kormány, ugyanazon cikk (12) bekezdése már a CSAT által vizsgált művelet megtiltásáról szóló határozatot említi, melynek következtében a Versenytanács előtti eljárás is megszűnik. Helyénvaló az a kérdésfeltevés, hogy miért szükséges a kormány bevonása az eljárásba, amikor a CSAT tagjai között találjuk a miniszterelnököt és hat minisztert. Aggodalomra adhat okot az, hogy az átvilágítási eljárás kapcsán a CSAT sem értékelési kritériumokat, sem iránymutatásokat nem bocsátott ki a művelet nemzetbiztonságra gyakorolt hatásának értékelésére vonatkozóan. Ugyanakkor a szabályozás nem tartalmaz jogorvoslati lehetőséget a meghozott tiltó határozat ellen. Szintén tisztázásra vár az, hogy az érdekelt felek egy esetleges közigazgatási peres eljárásban a CSAT-ot vagy a kormányt, esetleg mindkettőt perbe kell-e hívja.<sup>22</sup> Ez utóbbi kérdést a

<sup>21</sup> GÁSPÁR-SZILÁGYI Szilárd: *Foreign Investment Screening in Hungary and Romania = YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions 2020 – A Common European Law on Investment Screening (CELIS)*, szerk. Steffen HINDELANG, Andreas MOBERG, Springer, Cham, 2020, 187–208.

<sup>22</sup> GÁSPÁR-SZILÁGYI: *i. m.*, 191–192.

bírószági gyakorlat tisztázhatná, azonban ilyen jellegű joggyakorlat még nem alakult ki. Bár a fentiekben részletezett beruházási átvilágítási mechanizmus több éve működik, az eljáró hatóságok nem rendelkeznek releváns joggyakorlattal a nemzetbiztonsági okokra hivatkozó műveletek elutasítására vonatkozóan. Álláspontunk szerint mindenképpen üdvözlendő lenne egy önálló jogszabály elfogadása a külföldi befektetések átvilágítására vonatkozóan.

## 4. A közvetlen külföldi befektetések átvilágítási rendszerének kialakítása Romániában. Jogszabálytervezet

2020 novemberében a kormány tájékoztató oldalán megjelent annak a sürgősségi kormányrendeletnek a tervezete,<sup>23</sup> amely az Unióba irányuló közvetlen külföldi befektetések átvilágítási keretének létrehozásáról szóló, az Európai Parlament és a Tanács EU 2019/452. rendeletének romániai végrehajtását tűzi ki célul. A kormányrendelet, amint látni fogjuk, módosítaná a fentiekben már többször hivatkozott versenytörvény 47. cikkét, kiegészítve azt egy újabb bekezdéssel. Bár a sürgősségi kormányrendelet tervezetének nyilvános vitája 2020 októberében lezárult, a jogszabály elfogadására jelen tanulmány megírásakor még nem került sor.

A román jogszabálytervezet az EU 2019/452. rendeletével összhangban külföldi befektetőnek tekinti a harmadik országbeli természetes vagy jogi személyeket, akik Romániában közvetlen külföldi befektetéseket terveznek vagy hajtottak végre. A román kormányrendelet-tervezet a külföldi befektetők körét kiterjeszti. Így külföldi befektetőnek minősül az a jogi személy is, amelynek székhelye az Európai Unió valamely tagállamában található, és külföldi befektetést hajtott végre vagy szándékozik végrehajtani Romániában, azonban a jogi személy ellenőrzését közvetlenül vagy közvetve olyan természetes vagy jogi személy gyakorolja, aki nem az Európai Unió valamely tagállamának állampolgára, illetve olyan jogi személyiséggel nem rendelkező jogalany, amely olyan állam joga szerint szerveződött, amely nem az Európai Unió tagállama. A jogi személyiséggel nem rendelkező jogalany vagyongazdálkodója, aki külföldi befektetést hajtott végre vagy szándékozik végrehajtani Romániában, szintén külföldi befektetőnek minősül a következők szerint: ha természetes személy és nem az Európai Unió állampolgára, ha jogi személy és nem az Európai Unió valamely tagállamában van székhelye, vagy ha a jogalanyt olyan állam joga szerint hozták létre, amely nem az Európai Unió tagállama. Megjegyzendő, hogy 2020 őszétől a külföldi befektetésekre vonatkozó statisztikák

<sup>23</sup> Proiectul de Ordonanță de urgență privind măsurile de punere în aplicare a Regulamentului (UE) 452/2019 al Parlamentului European și al Consiliului din 19 martie 2019, precum și pentru modificarea și completarea Legii concurenței nr. 21/1996, <http://e-consultare.gov.ro/w/proiectul-de-ordonanta-de-urgenta-privind-masurile-de-punere-in-aplicare-a-regulamentului-ue-452-2019-al-parlamentului-european-si-al-consiliului-din-19-martie-2019-precum-si-pentru-modificarea-si/> (letöltés ideje: 2021. 06. 10.).

elkészítésekor a Román Nemzeti Bank is a tényleges ellenőrzés gyakorlásának kritériumát veszi alapul.

A kormányrendelet-tervezet szerint azokat a közvetlen külföldi befektetéseket kell vizsgálat és engedélyeztetési eljárás alá vetni, amelyek valószínűleg hatást gyakorolnak a biztonságra vagy a közrendre, így például a befektetés hatással lehet kritikus infrastruktúrákra, technológiákra, jelentős termelési tényezőkre, érzékeny adatokhoz való hozzáférésre, vagy akár a média szabadságára és pluralizmusára,<sup>24</sup> illetve a befektetések értéke meghaladja a 2 millió eurós küszöbértéket. Szintén vizsgálat alá kell vetni azokat a közvetlen külföldi befektetéseket, amelyek a CSAT 2012. szeptember 27-i 73. határozatában felsorolt ágazatokban tevékenykednek. A tervezet lehetőséget biztosít továbbá arra, hogy a 2 millió eurós küszöbértéket meg nem haladó közvetlen külföldi befektetéseket is vizsgálatnak és engedélyezésnek vessék alá, ha azok jellegüknél fogva valószínűleg jelentős hatást gyakorolnak a biztonságra vagy a közrendre, vagy jelentős kockázatot jelentenek.

A közvetlen külföldi befektetések átvilágítását egy erre a célra létrehozott külön testület, a Közvetlen Külföldi Befektetéseket Vizsgáló Bizottság (*Comisia pentru examinarea investițiilor străine directe*, továbbiakban: CEISD) végzi.<sup>25</sup> A vizsgált közvetlen külföldi befektetés sajátosságaitól függően a CEISD más hatóságokat, közintézményeket vagy elismert szakértőket is bevonhat az engedélyeztetési eljárásba. Amint azt már jeleztük, ha a közvetlen külföldi befektetés a versenytörvény szerint gazdasági összefonódásnak is minősül, erről külön bejelentést kell benyújtani a Versenyhivatalhoz. A versenytörvényben előírt és jelen tanulmány 3. pontjában ismertetett eljárásban döntés csak a CEISD által lefolytatott ellenőrzés után, az elbírálásról szóló határozat tartalmától függően hozható. Az engedélykérelemnek tartalmaznia kell az EU 2019/452. rendelet 9. cikk (2) bekezdésébe foglalt információkat. A sürgősségi kormányrendelet-tervezet szerint a CEISD engedélye nélkül tilos Romániában közvetlen külföldi befektetést megvalósítani. A CEISD hivatalból is eljárást indíthat, továbbá ha a román állam valamely hatósága úgy ítéli meg, hogy egy külföldi beruházást vizsgálni szükséges, értesíti erről a vizsgálóbizottságot, amely ha a megkeresést indokoltnak ítéli, megkezdí a vizsgálati eljárást.

Az engedélyeztetési eljárás a CEISD határozatával zárul, amelyet a bizottsági tagok egyhangúlag hoznak meg. Ha ez nem lehetséges, a vizsgálóbizottság a döntéshez a CSAT ügydöntő véleményét kéri. A CEISD engedélyezi a közvetlen külföldi befektetést, ha úgy ítéli meg, hogy az nem veszélyezteti Románia biztonságát vagy közrendjét, és valószínű, hogy nincs hatással uniós érdekű projektekre vagy programokra. A CEISD feltételes engedélyt is kibocsáthat, ha úgy ítéli meg, hogy a befektetés csak a külföldi befektető

<sup>24</sup> A kormányrendelet-tervezet 9. cikk (1) bekezdése tulajdonképpen átveszi és megismétli az EU 2019/452. rendelet 4. cikkének (1) és (2) bekezdését.

<sup>25</sup> A CEISD jogi személyiséggel nem rendelkező, a román kormánynak alárendelt közigazgatási szerv. Összetétele a következő: a) a miniszterelnök képviselője, aki egyben a Bizottság elnöke is; b) a Versenytanács elnöke vagy a Versenytanács plenáris ülésén az elnök által kinevezett személy, aki egyben a Bizottság alelnöke; c) az Államelnöki Hivatal képviselője; d) a Gazdasági, Vállalkozási és Idegenforgalmi Minisztérium képviselője; e) a Külügyminisztérium képviselője; f) a Pénzügyminisztérium képviselője; g) a Honvédelmi Minisztérium képviselője; h) az Igazságügyi Minisztérium képviselője; i) a Belügyminisztérium képviselője; j) a Román Hírszerző Szolgálat képviselője; k) a Külföldi Hírszerző Szolgálat képviselője;

magatartási vagy strukturális kötelezettségvállalásait követően valósítható meg. Ilyen esetben a külföldi befektetés csak a feltételes engedélyezési határozatba foglalt korlátok között és feltételek szerint folytatható vagy valósítható meg. Az engedélyezési kérelem akkor kerül elutasításra, ha az átvilágítás során az derül ki, hogy a közvetlen külföldi befektetés Románia biztonságát vagy közrendjét veszélyeztetné, vagy valószínűleg hatással lenne az Európai Unió érdekeit szolgáló projektekre vagy programokra. Amennyiben a vizsgálat azt állapítja meg, hogy a közvetlen külföldi befektetés az EU 2019/452. rendelet vagy a sürgősségi kormányrendeletbe foglaltak megsértésével valósult meg, a CEISD a befektetés felszámolásáról dönt. Amennyiben a vizsgálóbizottság úgy látja, hogy egy közvetlen külföldi befektetés biztonsági vagy közrendi okokból valószínűleg hatással lesz uniós érdekű projektekre vagy programokra, határozata meghozatalakor figyelembe veszi az Európai Bizottság véleményét.

A CEISD az átvilágítási eljárás során, ha úgy ítéli meg, más hatóságok és közintézmények véleményét is kikérheti. Amennyiben a külföldi befektetések olyan információs és kommunikációs technológiákat érintenek, amelyek hatással lehetnek Románia biztonságára vagy közrendjére, az eljárás során ki kell kérni a Kiberbiztonsági Operatív Tanács véleményét is. A vizsgált engedélykérelem sajátos, összetett jellege, vagy annak Románia biztonságára vagy közrendjére, illetve az Európai Unió érdekeit szolgáló projektekre vagy programokra gyakorolt hatása miatt, a CEISD dönthet úgy, hogy az átvilágítási eljárás során a CSAT-hoz fordul, és kezdeményezi az engedélykérelem nemzetbiztonsági szempontból történő alapos kivizsgálását. A CSAT véleménye ügydöntő a meghozható határozatok vonatkozásában. Az átvilágítást a CEISD legkésőbb az eljárás lefolytatásához szükséges dokumentumok megérkezésétől számított 60 napon belül kell elvégezze, majd döntéséről a határozat meghozatalától számított 45 napon belül értesíti a külföldi befektetőt. A határozat a közléstől számított 30 napos határidőn belül közigazgatási perben megtámadható. A perre a Bukaresti Ítéltábla kizárólagosan illetékes.

## 5. Összegzés

Bár az ismertetett jogszabálytervezet indokolása és bevezető rendelkezései a Romániában hatályos közvetlen külföldi befektetések átvilágítási mechanizmusára vonatkozó szabályok módosításának szükségességét hangsúlyozza, amint azt már kifejtettük, a versenytörvény, a versenytanácsi szabályzat és CSAT 2012. szeptember 27-i 73. határozata a gazdasági összefonódások ellenőrzésére és a nemzetbiztonságot fenyegető potenciális veszélyek értékelésére alkalmazandó jogi keretet biztosítják, nem téve különbséget belföldi vagy külföldi befektetők között. Így tehát a létező és hatályos jogi keret nem tekinthető a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó valós átvilágítási rendszerének.

A kormányrendelet nem a versenytörvényben szabályozott gazdasági összefonódások ellenőrzésére vonatkozó rendelkezéseket kívánja módosítani, tehát azok jelenlegi formájukban és tartalmukban hatályosak maradnak, hanem azzal párhuzamosan, az EU-rendelet szellemében a közvetlen külföldi befektetések átvilágítására vonatkozó

mechanizmust szándékozik létrehozni. Így tulajdonképpen, ha a közvetlen külföldi befektetés a versenytörvényben rögzített gazdasági összefonódásnak is minősül, a külföldi befektetőnek a kormányrendelet-tervezet szerinti engedélykérelmet és a versenytörvény szerinti gazdasági összefonódásról szóló bejelentést is be kell nyújtania az illetékes hatóságoknak.

A jogszabálytervezet ugyanúgy kívánja büntetni a pontatlan, hiányos vagy félrevezető információknak a kérelemben, bejelentésben vagy annak kiegészítésében történő megadását, mint a közvetlen külföldi befektetés bejelentés nélküli megvalósítását. A szabálysértésnek minősülő cselekmények nem azonos súlyúak. Álláspontunk szerint az alkalmazható szankciók kiszabása során figyelembe kell venni a szabálysértés súlyát, és a szankciókat egyéniesíteni kell az adott körülményeknek megfelelően.

Ügyszintén a jogszabálytervezetnek tisztáznia kell a már megvalósult közvetlen külföldi beruházások jogi helyzetét. A tervezet szövegéből arra következtethetünk, hogy azon megvalósult közvetlen külföldi befektetések, amelyeket a CSAT nem ellenőrzött a jelenleg hatályos mechanizmus keretében, visszamenőleges hatályú felülvizsgálat alá esnek. Ezt a kérdést az EU 2019/452. rendelet vonatkozó rendelkezéseivel összhangban a jogszabály végleges formájában tisztázni szükséges.

## Irodalomjegyzék

1. GÁSPÁR-SZILÁGYI Szilárd: *Foreign Investment Screening in Hungary and Romania = YSEC Yearbook of Socio-Economic Constitutions 2020 – A Common European Law on Investment Screening (CELIS)*, szerk. Steffen HINDELANG, Andreas MOBERG, Springer, Cham, 2020.
2. Alexandra HOROBET, Oana POPOVICI: *Investițiile străine directe: evoluția și importanța lor în România*, Academia de Studii Economice București și Consiliul Investitorilor Străini, 2017.
3. HORVÁTH M. Tamás, BARTHA Ildikó, VARGA Judit (szerk.): *Honnan hová? A közpénzek védelméről*, Debreceni Egyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Debrecen, 2017.
4. Ionela-Diana PĂTRAȘC-BĂLAN: *Eficacitatea mecanismului de examinare a investițiilor străine directe în Uniunea Europeană*, Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași, Tomul LXVI/1, Științe Juridice, 2020.
5. VIG Zoltán, *The Regulation of Screening of Foreign Direct Investments in the European Union*, Pro Futuro, 2020/4.
6. Wolf ZWARTKRUIS, Bas DE JONG : *The EU Regulation on Screening of Foreign Direct Investment: A Game Changer?* (April 3, 2019), European Business Law Review, 2020.