

Становище

относно Законопроект за изменение и допълнение на Закона за насърчаване на инвестициите, № 49-354-01-68, внесен на 22.06.2023 г.

Центърът за изследване на демокрацията (Центъра) подкрепя инициативата за приемане на национално законодателство, въвеждащо механизъм за прилагане на Регламент (ЕС) 2019/452 на Европейския парламент и Съвета от 19 март 2019 г. за създаването на рамка за скрининг на преки чуждестранни инвестиции в Съюза. В светлината на динамичната геополитическа и геоикономическа обстановка, и на законодателните действия, вече предприети от други държави - членки на ЕС, както и на предложението на Европейската комисия за Европейска стратегия за икономическа сигурност¹, тази инициатива може да се определи като необходима, макар и значително закъсняла, стъпка в посока защита на икономическата сигурност на България срещу притока на корозивни капитали.

Темата за притока на корозивни капитали и въздействието им върху икономиката на Европа и България е изследвана подробно в поредица доклади на Центъра от 2016 г. насам, посветени на противодействието на зловредното чуждо влияние.² В края на 2022 г., в своите съвместни публикации с Центъра за международно частно предприемачество във Вашингтон „Скрининг на инвестициите. Институционална и правна рамка“³ и „Скрининг на инвестициите в България“⁴, Центърът акцентира върху необходимостта от приемането на механизъм за скрининг на чуждестранните инвестиции като един от основните инструменти за осигуряването на икономическа сигурност за страната. В светлината на руската военна агресия в Украйна и обявяването от страна на Кремъл на страните от ЕС, включително България за „неприятелски“, публикациите установяват сериозното повишаване на рисковете пред българската икономическа сигурност, липсата на адекватни механизми за защита, както и реалната заплаха България да изпадне в инвестиционно и технологично затъмнение или изолация в ЕС, с всички негативни последици за икономическия растеж и устойчивото развитие. В тази връзка Центъра препоръчва необходимите законодателни промени за защита на икономическата сигурност да бъдат поставени в максимално широк контекст, както и да се използват механизмите за по-обстойно обсъждане предвидени в процедурите на законодателна инициатива на Министерския съвет и отчитане на ролята и мнението на съществуващите механизми и институции в тази сфера, като Съвета по сигурността към МС, Държавната агенция Национална сигурност, Министерство на финансите, Министерството на иновациите и растежа, Министерство на икономиката, Министерство

¹ European Union: European Commission: [Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on “European Economic Security Strategy”](#), 20 June 2023, JOIN (2017) 20 final.

² Shentov, O., Stefanov, R. and Vladimirov, M. (eds.) (2018), *The Russian Economic Grip on Central and Eastern Europe*, New York, Routledge, 25 October 2018; Georgiev, G., Petrova, V. and Tsabala, K. (2023), [Breaking the Code: Russian and Chinese Disinformation and Illicit Financial Flows in Southeast Europe](#), Sofia, Center for the Study of Democracy, 19 April 2023.

³ Бойчева, И. и Терзиев, П. (2022), [Скрининг на инвестициите. Институционална и правна рамка](#), София, Център за изследване на демокрацията, 27 декември 2022 г.

⁴ (2022), [Скрининг на инвестициите в България](#), София, Център за изследване на демокрацията, декември 2022г.

на отбраната и др. В този смисъл, би било желателно, предложеният от групата депутати законопроект да бъде насочен за координация и развитие към Министерски съвет, където да се обедини с други съществуващи инициативи в тази област на правителствено равнище, както и да се осигури по-широка стратегическа инициатива.

При въвеждането на механизма е важно да се постигне необходимия баланс между насърчаването на чуждестранните инвестиции и гарантирането на икономическата сигурност и суверенитет. В тази връзка, необходимо е успоредно с въвеждането на скрининг на чуждестранните инвестиции, да се предприемат мерки и в подкрепа на конструктивния капитал – за привличане на високо-технологични инвестиции от икономиките на ЕС и Г-7⁵. За по-голяма ефективност и кохезия, е препоръчително те да бъдат част от цялостна стратегия за икономическа сигурност на страната, в която основен елемент да е и увеличаването на притока на инвестициите в икономиката. Трябва да се проучи и вземе под внимание и опита на сходни европейски икономики в тази област, като Чехия, както и най-добрите световни практики, както например са описани от Института CELIS⁶.

Въвеждането на механизма изисква задълбочен анализ на потенциалното му въздействие. В предварителната оценка на въздействието липсва адекватен анализ на разходите и ползите от законопроекта. В допълнение към оценката на последиците за публичните финанси, обаче, трябва да се извърши и оценка на ефекта върху частноправните субекти, особено относно създаването на допълнителни административни тежести. Това ще даде възможност за цялостно разбиране на потенциалните последици от механизма за всички заинтересовани страни.

В хода на по-нататъшната работа по въвеждане на механизма за скрининг на чуждестранните инвестиции е препоръчително провеждането на консултации с представители на бизнеса, в рамките на които ефективно да се представи същността на механизма за проверка на инвестициите. Ангажирането на заинтересованите страни от частния сектор ще събере допълнителни идеи и препоръки, ще отговори на потенциалните опасения и ще допринесе за по-добре информиран законодателен процес.

Съгласно мотивите, законопроектът има две основни цели – хармонизиране на националното законодателство с правото на ЕС и предпазване на българската икономика от притока на корозивен капитал.

- По отношение на притока на корозивни капитали, следва да се вземе предвид, че механизмът за скрининг на инвестициите сам по себе си не може да реши този проблем. Механизмът представлява само една от мерките, необходими за защита на уязвимата към корозивни капитали икономика на България. Препоръчително е да се обмисли цялостен пакет от политически и законодателни мерки, които да гарантират икономическата сигурност на страната.
- Освен това от съществено значение е тясната координация с усилията на Европейския съюз в тази област. В своето Съобщение за Европейска стратегия за икономическа сигурност от 20 юни 2023 г., Европейската комисия посочва механизма за проверка на чуждестранните инвестиции като основен приоритет при съставянето на Стратегията, като планира до края на 2023 г. да се извърши и оценка и преразглеждане на Регламент (ЕС) 2019/452.
- По отношение на хармонизирането на българското законодателство с правото на ЕС, трябва да бъде обърнато специално внимание на особения характер на Регламент (ЕС) 2019/452, в сравнение с другите регламенти, предвидени в чл. 288 от Договора за функциониране на ЕС. За разлика от налагането на задължителни правила или въвеждането на общ механизъм за проверка, настоящият Регламент по-скоро

⁵ (2021), [Насърчаване на конструктивния капитал в България. Иновации в регионите и развитие на частния сектор.](#), София, Център за изследване на демокрацията, 27 September 2021.

⁶ Центърът за изследване на демокрацията е национален координатор за България за Института CELIS.

оправомощава държавите членки да създават механизми, като същевременно определя общи стандарти, към които тези механизми следва да се придържат. От изготвения законопроект изглежда, че тази особеност не е отчетена. Законопроектът в голяма степен разчита на препратки към Регламента, който обаче урежда стандарти, без да установява конкретни правни норми за тяхното прилагане.

По отношение на систематичното място на уредбата на механизма в Закона за насърчаване на инвестициите:

1. Намираме за неподходящо уредбата на скрининга на инвестициите да бъде част от Закона за насърчаване на инвестициите, тъй като предназначението на механизма не кореспондира с основните цели на този закон, посочени в чл. 1, ал. 2. Вместо това, препоръчваме да бъде изготвен отделен и независим законодателен акт, посветен единствено на уредбата на инвестиционния скрининг. Този подход би запазил фокуса и яснотата, необходими за оптималното функциониране на новата процедура, като едновременно с това би позволил на законодателя да отдели необходимото внимание на различните аспекти, свързани с нея. Алтернативен подход би бил включването на скрининга като инструмент в по-всеобхватен законодателен акт за уреждане на повече аспекти от икономическата сигурност на страната, като износа на стоки с двойна употреба, прилагането на икономически и финансови санкции, защита на финансовите интереси на националния бюджет и ЕС и др.

По отношение на легалните дефиниции:

2. Предложеното в законопроекта определение за пряка чуждестранна инвестиция предоставя по-широко приложно поле от това, посочено в Регламента. В тази връзка, следва да се вземе предвид неотдашното решение на СЕС по делото Xella (C-106/22)⁷, в което Съдът изяснява приложното поле на Регламента, като определя, че част от унгарския закон за проверка на чуждестранните инвестиции е несъвместим с правото на ЕС, по-специално със свободата на установяване, залегнала в чл. 54 от ДФЕС, именно поради разширеното му приложно поле.

Наложително е да се анализира кои случаи попадат в обхвата на разширеното определение и да се оцени потенциалното им взаимодействие с правото на ЕС. Препоръчително е да се анализират рисковете, свързани с това, определени случаи потенциално да останат извън защитния чадър на правото на ЕС. Ако настоящото определение остане непроменено, то тогава е препоръчително се да добави легална дефиниция на термина „разширяване на съществуваща инвестиция“.

По отношение на процедурата по същество:

3. Чл. 27а, ал. 1 от Законопроекта урежда условията, при които пряка чуждестранна инвестиция (ПЧИ) подлежи на проверка. В настоящата редакция на чл. 27, ал. 1, т. 1 обаче липсва яснота при посочване на областите на дейност, с които трябва да е свързана инвестицията, за да подлежи на проверка. За да се гарантира точното и ефективно прилагане на механизма, е необходимо да се прецизира неговият обхват, включително чрез изрично изброяване на областите на дейност, за които към момента се препраща към Регламента. Секторите, изброени в чл. 4 от Регламента, са ориентировъчни и те следва да бъдат доразвити в националния закон за по-голяма прецизност. Всяка държава членка е свободна сама да определи високорисковите сектори, които съответстват на нейните специфични икономически и правни потребности. За да се възползва законодателят от тази възможност, е препоръчително чл. 27а, ал. 1, т. 1 да се измени и да се предвиди възможност за подробно изброяване на областите на дейност, като критерии за скрининг на ПЧИ, чрез отделен подзаконов нормативен акт. В тази връзка може да се възприеме подход, подобен на този, използван при уредбата на критичната инфраструктура, при който критериите, описани в регламента, служат като ръководни принципи.

4. Чл. 27а, ал. 2 от Законопроекта въвежда възможността ПЧИ, която не отговаря на

⁷ Court of Justice of the European Union, [Case C–106/22 Xella Magyarország Építőanyagipari Kft. v Innovációs és Technológiai Miniszter](#), 13 July 2023.

условията по ал. 1, също да подлежи по изключение на проверка. В тази си редакция обаче разпоредбата повдига определени въпроси, които е препоръчително да бъдат изрично уредени:

- Кога се прилага тази разпоредба? От съществено значение е да се определят критериите за това, кога дадена инвестиция представлява опасност за сигурността и обществения ред, тъй като това е решаващ фактор за последващия процес на проверка.
- Какви са последиците за инвеститора, който не знае, че инвестицията му подлежи на проверка и одобрение съгласно чл. 27а, чл. 2?

5. Законопроектът предвижда Българската агенция за инвестиции да извършва предварителна проверка, за да се определи дали инвестицията подлежи на проверка по същество от Междудомствения съвет за скрининг на ПЧИ, свързани със сигурността и обществения ред. Съществуват обосновани съмнения обаче, че Агенцията не разполага с необходимия експертен опит и капацитет в различни сектори за извършване на такава първоначалната оценка. С оглед на това е препоръчително да се преразгледа разпределението на отговорностите и да се гарантира, че съответните органи, на които са възложени определени правомощия, имат нужния капацитет и експертни познания за ефективно им упражняване.

6. Чл. 27д, ал. 2 и 3 от Законопроекта въвеждат служебна процедура за скрининг. Съществува неяснота защо, съгласно чл. 27ж, ал. 3, служебното производство може да завърши със същия административен акт, с който приключва и производството, което се образува по заявление на инвеститора. Препоръчително е да се преосмисли издаването на административен акт за „разрешение на извършване на инвестиция“ и „отхвърляне на заявление“ за извършване на инвестиция, с оглед на това, че при тази процедура заявление не се подава.

7. Относно възможността за започване на процедура по скрининг след уведомяване от държавен или общински орган, следва да се уреди въпросът трябва ли органът да уведомява Междудомствения съвет за скрининг на ПЧИ само за инвестиции, които подлежат на скрининг по чл. 27а, ал. 1, или и за такива по ал. 2. Прилагането на процедурата и в случаите по чл. 27а, ал.2 още веднъж поставя въпроса за необходимостта от прецизиране на съдържанието на тази разпоредба.

8. В сегашната редакция на Законопроекта липсват обективни критерии, на базата на които се извършва проверката на всяка една инвестиция, което създава риск от прилагане на субективен подход. Това противоречи и на изискването на Регламента за прозрачност на процедурата.

9. С чл. 35б от Законопроекта се въвежда възможността за налагането на т.нар. „поведенчески и структурни мерки“. Тези мерки наподобяват принудителни административни мерки по смисъла на Закона за административните нарушения и наказания (ЗАНН). В такъв случай обаче, чл. 23 ЗАНН изисква „техният вид, органите, които ги прилагат, и начинът за тяхното приложение, както и редът за тяхното обжалване се уреждат в съответния закон или указ“. Настоящата редакция на Законопроекта не отговаря на тези изисквания.

10. Необходимо е да се предвидят правила за определяне на административните имуществени наказания, уредени в предложения чл. 34а.

11. Препоръчително е да се регламентира реда за обжалване на административните актове по този закон.

12. Необходимо е да се предвидят мерки, целящи предотвратяване на злоупотреби с механизма за скрининг на ПЧИ, които могат да доведат до нарушаване на основни права и свободи.

13. Препоръчително е да се предвидят мерки по чл. 10 от Регламента във връзка с поверителността на информацията, получена за целите на скрининга на инвестициите.