ІНВЕСТИЦІЙНА АВТОНОМІЯ ЄС ТА КОНТРОЛЬ ЗА ПРЯМИМИ ІНОЗЕМНИМИ ІНВЕСТИЦІЯМИ

БУРОМЕНСЬКИЙ Михайло Всеволодович - доктор юридичних наук, професор, в.о. завідувача кафедри порівняльного та європейського права Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID ID: 0000-0002-9287-5116

DOI: https://doi.org/10.71404/NP.2025.3.59

Стаття розкриває інституційно-правову логіку режиму «обережної відкритості» ЄС у сфері руху капіталу, де свобода інвестування сполучається з обов'язком держав забезпечувати безпеку та публічний порядок. На основі нормативної реконструкції Регламенту (ЄС) 2019/452 окреслено матеріальні тригери втручання, процедурну кооперацію держав-членів із Єврокомісією та «вагу» обґрунтованих зауважень як проміжної форми впливу без формального вето. Показано, що дефініції інвестора та контролю побудовано з урахуванням функційного ефекту угоди, а не лише формальної частки, а тест пропорційності слугує інструментом калібрування від умовних погоджень до заборони як ultima ratio. Узагальнено емпіричні висновки річних звітів Комісії щодо фокусування перегляду на напівпровідниках, інфраструктурі зв'язку та енергетиці, а також поступового зближення часових графіків розгляду. Проаналізовано стики скринінгу ПІІ з комплементарними інструментами економічної безпеки ЄС - контролем іноземних субсидій, міжнародним інструментом публічних закупівель та інструментом протидії економічному примусу, що разом формують узгоджену екосистему запобігання системним уразливостям внутрішнього ринку. Обґрунтовано, що мінімальна гармонізація процедур і дефініцій зменшує транзакційні витрати без підриву субсидіарності, тоді як ядром правової визначеності є дисципліновані таймлайни, адресні інформаційні вимоги та прозоре мотивування. У прикладному вимірі для України як країни-кандидата запропоновано випереджувальне вирівнювання порогів, строків і термінології з Регламентом (ЄС) 2019/452, інтеграцію скринінгу з контролем концентрацій і державною допомогою та запровадження процедурних запобіжників, що захищають чутливі активи і водночас зберігають привабливість інвестиційного середовища. У підсумку захист сутнісних інтересів Союзу витлумачено як форму правопорядку внутрішнього ринку, а не як виняток із нього, що узгоджується з доктриною автономії права ЄС та практикою інституцій.

Ключові слова: торгівельна угода, інвестиційні угоди, Європейський Союз, захист інвестицій, інвестиційний суд, торгівельна політика, Суд ЄС,; автономія права ЄС; зовнішня компетенція, скринінг іноземних інвестицій.

Вступ

Європейський Союз інституціоналізував відкритість внутрішнього ринку капіталу в якості режиму «обережної відкритості», в якому конституційна свобода руху капіталу корелює з обов'язком гарантувати безпеку та критичні інтереси ЄС. Правовою імплементацією цього режиму став коопераційний механізм скринінгу прямих іноземних інвестицій (ПІІ), запроваджений Регламентом (ЄС) 2019/452 [1]. Первісний політичний імператив «відкритість із захистом» було трансформовано у прозорий правовий інструментарій, так замість розмитих винятків впроваджено чітко визначені матеріальні критерії «безпеки» та «публічного порядку», а адміністративна дискреція була обмежена процедурними

рамками для обміну інформацією та надання зауважень Єврокомісії до рішень держав-членів [2]. Після 2022 року ризики безпеки набули структурного характеру, що зумовило необхідність адресного тлумачення підходів до операцій із походженням із держав підвищеної загрози та кристалізувало вразливі сектори, від критичної інфраструктури до напівпровідникових технологій [4].

У рамках Стратегії економічної безпеки ЄС, скринінг ПІІ став елементом ширшої архітектури інструментів, спрямованих на запобігання економічному примусу та деформаціям внутрішнього ринку, діючи узгоджено з режимом контролю іноземних субсидій, міжнародним інструментом публічних закупівель і спеціальним інструментом протидії примусу [21]. Доктринальна дискусія підтверджує, що скринінг ПІІ не «виняток із внутрішнього ринку», а радше правова форма політики безпеки, яка мусить триматися на пропорційності та недискримінаційності, щоби, зі свого боку, не розмити автономію права ЄС і не створити надмірної невизначеності для сумлінного інвестора [13, с. 1429–1433].

Аналіз останніх досліджень і публікацій

Корпус досліджень про скринінг ПІІ в праві ЄС сформувався на перетині догматики внутрішнього ринку та політики економічної безпеки. Класична робота А. Дімопулоса концептуалізувала автономію права ЄС у сфері інвестицій, обґрунтувавши вирішення «вузла пріоритетів» у внутрішніх контурах права Союзу, що стало підґрунтям для легітимації правових інструментів контролю капіталу [29]. Юридизація безпеки, найвиразніше артикульована С. Хінделанґом та А. Моберґ, продемонструвала, як відкриті категорії «безпеки» та «публічного порядку» дисциплінуються через тест пропорційності, зберігаючи передбачуваність для інвестора [13, с. 1430–1436]. Пізніша доктрина розглядає «security & public order» як структурні маркери внутрішньоринкової політики [18]. Емпіричний пласт, сформований щорічними звітами Комісії (2021–2023), «заземлив» дискусію, окресливши профілі ризикованих секторів і динаміку міждержавної координації [5; 9]. Зовнішні калібратори якості – рамка ОЕСР та Спеціальний звіт Рахункової палати ЄС – вказали на фрагментацію національних практик і нерівномірність строків, але не поставили під сумнів доцільність самого режиму, задаючи тим самим вектор помірної гармонізації [15; 16].

Мета статті

Мета статтіполягає в інституційно-правовій та доктринальній реконструкції режиму скринінгу прямих іноземних інвестицій у праві ЄС як правової форми «обережної відкритості», з'ясуванні, чи забезпечує чинна конструкція Регламенту (ЄС) 2019/452 збалансоване поєднання захисту сутнісних інтересів Союзу з правовою передбачуваністю для сумлінного інвестора.

Результати дослідження

Регламент (ЄС) 2019/452 встановлює предмет і межі режиму, який за своєю нормотворчою архітектонікою фіксує, що йдеться не про «дозвільний» чи «заборонний» реєстр як такий, а про рамку співпраці між державами-членами та Єврокомісією щодо угод, які за своїм потенціалом можуть створювати ризики для безпеки чи публічного порядку Союзу [1, p. 2–3]. Це формулювання підкреслює процесуальну логіку субсидіарності, уникаючи підміни національної компетенції централізованим вето. Дефініційний блок тлумачить поняття «інвестора з третьої країни» та «прямі іноземні інвестиції» досить широко, щоб охопити можливі ризики, але керовано, щоб не поширити предмет на внутрішньосоюзні трансакції [1, p. 3–4].

Матеріальну основу режиму складають відкриті, проте юридично визначені поняття «безпеки» і «публічного порядку». Регламент свідомо уникає вичерпного каталогу загроз, пропонуючи натомість критеріальну матрицю, яка скеровує оцінку на властивості критичного активу чи технології, профілю інвестора та характер контролю, що виникне внаслідок угоди [1, p. 5–7]. Компенсація відкритості категорій забезпечується роз'ясненнями Єврокомісії. Настанови 2020 року, так би мовити, приземляють «безпеку/публічний порядок» до конкретних сфер: енергетика, транспорт, охорона здоров'я,

цифрова інфраструктура, фінансові послуги, виробництво критичних або подвійного призначення продуктів, а також передові технології (напівпровідники, ШІ, робототехніка), акцентуючи увагу на ризиках системної уразливості для життєздатності внутрішнього ринку, а не на економічному націоналізмі [3, p. 1–3]. Ці настанови також артикулюють процесуальні вимоги пропорційності: інформаційні вимоги до інвестора мають відповідати характеру ризику; часові рамки розгляду – бути сумісними з передбачуваністю; а конфіденційність – зберігатися без перебоїв в міждержавній координації [3, p. 3-5].

Подальша адресна конкретизація 2022 року, що стосується операцій із походженням з росії/білорусі, демонструє адаптивність рамки до геополітичних зсувів, вимагаючи підвищеної уваги до структур власності, «обхідних» схем та ролі державних або квазідержавних суб'єктів. При цьому зберігається загальний правовий баланс: втручання, навіть у контексті підвищеної загрози, повинно піддаватися тесту доречності, необхідності та співмірності [4, p. 1-4]. З правничого погляду це підтверджує, що відкриті норми «безпеки/публічного порядку» залишаються юридично обмеженими через процесуальну дисципліну й матеріальні орієнтири тлумачення, не перетворюючись на інструмент нівелювання свободи руху капіталу [3, p. 2-4; 4, p. 5-6].

Рольова модель кооперації передбачає, що національні органи є основними «воротарями» скринінгу, ухвалюючи рішення у своїй юрисдикції, але водночас запускаючи механізм повідомлення та взаємообміну інформацією з іншими державами-членами та Єврокомісією. Комісія може надсилати обґрунтовані зауваження, спрямовані на зниження ризику або пропозицію вжиття запобіжних заходів. Критичним є те, що такі зауваження не є формальним вето, але мають реальну «регулятивну вагу» – їх належить врахувати, а їх ігнорування потребуватиме переконливого мотивування у фінальному національному акті [1, p. 7-11]. Цей механізм забезпечує тонкий баланс між автономією правопорядку ЄС та субсидіарністю: Комісія забезпечує горизонтальне вирівнювання стандартів і не залишає держави в «інформаційній ізоляції», не знімаючи з них відповідальності [1, p. 8-10].

Сфера застосування режиму охоплює структурні точки входу стороннього контролю, а саме придбання активів, які надають вплив чи контроль над суб'єктом, активом або технологією. Це функційне розуміння контролю є визначальним, оскільки небезпека породжується не номінальною часткою, а саме можливістю впливу на поведінку критичного активу чи на витоки технології [1, p. 4–6]. Обхідні структури, такі як ланцюжки SPV чи складні трасти, не виводять угоду з-під дії режиму, якщо кінцевий контроль походить із третьої країни; вказівки 2020 року прямо вказують національним органам дивитися «крізь корпоративну вуаль» і оцінювати кінцевого бенефіціара та джерело впливу [3, p. 2-3].

Нарешті, сутнісний елемент «права як обмежувача влади» у цій конструкції – тест пропорційності. Регулятор має співвідносити відчутність загрози зі ступенем втручання: від умовного погодження (remedies) – наприклад, кільцюризувати доступ до даних, рознести управління й R&D, впровадити «китайські стіни» для персоналу – до заборони угоди як ultima ratio [1, p. 6-7]. Така шкала градуйованих засобів має прагматичну функцію, зменшуючи транзакційні витрати та правову невизначеність, і утримує режим у межах «обережної відкритості», запобігаючи його перетворенню на приховану політику заміщення імпорту [1, p. 6-7; 3, p. 3-5]. Нормативний фундамент скринінгу ПІІ в ЄС демонструє цілісну логіку: широкі, але керовані категорії ризику; дефініції, що фокусуються на ефекті контролю, а не лише на формальних частках; коопераційна процедура з реальною, хоч і невладною «вагою» зауважень Комісії; обов'язковий тест пропорційності. Режим не підміняє свободу руху капіталу, а калібрує її з огляду на системні вразливості внутрішнього ринку, залишаючись, незважаючи на «безпековий нерв», правом внутрішнього ринку за своїм «генотипом» [1, p. 2-7; 3, p. 1-4].

Процедурна архітектура кооперації побудована як керована багаторівнева комунікація. Національний орган ініціює розгляд і від моменту нотифікації входить у режим

кооперації з іншими державами-членами та Єврокомісією. Регламент визначає таку послідовність дій як запуск провадження, повідомлення, відкриття вікна для зауважень і відповідей, ухвалення національного рішення. Ця послідовність забезпечує відтворювану процедуру з передбачуваними строками й «процедурними сигналами» для інвестора [1, p. 7-10].

Ключовим інструментом керованості є часові межі координації. Після нотифікації відкривається обмежене за тривалістю «кооперaційне вікно», у межах якого Комісія може надсилати обґрунтовані зауваження, а держави-члени – інформаційні запити. Регламент прямо пов'язує дотримання строків із правовою визначеністю для інвестора, запобігаючи таким чином перетворенню «процесуального годинника» на приховану форму вето через зволікання [1, p. 8-9]. Вказівки 2020 року доповнюють цю логіку, пропонуючи державам-членам використовувати пропорційний обсяг інформаційних вимог залежно від ризикового профілю угоди, забезпечуючи тим самим матеріальну адекватність часових рамок для ухвалення обґрунтованого рішення [3, p. 3-4]. Структура обміну інформацією є другим наріжним елементом. Якість координації визначається «адресністю» даних, необхідних для оцінки ризику: фактичного контролю, кінцевої бенефіціарної власності, наявності зв'язків із державними структурами третьої країни, характеру технології чи інфраструктури [1, p. 5-7; 3, p. 2-3]. Комісія у 2022 році додатково підкреслила потребу дивитися крізь корпоративну вуаль в операціях із походженням із росії та білорусі, фокусуючись на опосередкованих схемах контролю, що унеможливлює обхід режиму через формальні перестановки [4, p. 2-5].

Юридична природа обґрунтованих зауважень Комісії навмисно виписана як такий собі проміжний стан «між» дорадчістю та імперативністю. Формально зауваження не є формою вето, однак Регламент покладає на державу-члена обов'язок належним чином урахувати позицію Комісії і, відступаючи від неї, дати переконливі мотиви у мотивувальній частині рішення. У практичному вимірі це означає, що «вага» зауважень є істотною: вони визначають як матеріальні умови погодження угоди (поведінкові чи структурні запобіжники), так і процесуальні параметри подальшого моніторингу; таким чином, Комісія не узурпує компетенцію держави, але й не лишається статистом у грі – її роль координатора набуває реальної регулятивної сили через вимоги мотивування [1, p. 9–11].

Конфіденційність виступає третьою опорою розглядуваного режиму. Кооперація вимагає горизонтального обміну даними, часто чутливими з комерційного або державного погляду. Регламент балансує ці інтереси, передбачаючи, що інформація передається «настільки, наскільки це необхідно» для оцінки ризику, мінімізуючи «надмірний» витік даних, і закріплюючи обов'язки захисту конфіденційної інформації для всіх учасників кооперації [1, p. 10]. Вказівки 2020 року на практичному рівні радять структурувати запити так, щоб вони були вузько спрямовані на релевантні ризики конкретної угоди, що знижує транзакційні витрати й скорочує імовірність витоку надлишкових відомостей [3, p. 4-5]. Часові рамки, інформаційний обмін і «вага» зауважень Комісії вмонтовані в загальний тест пропорційності засобів. Якщо ризик може бути знятий умовним погодженням – поведінковими або структурними *remedies*, як-от локалізація окремих функцій чи «кільцювання» доступу до даних – то саме такий шлях має пріоритет перед забороною операції. Формула *ultima ratio* для *outright* заборони зберігається, але в логіці інституційного права ЄС вона спочатку вивіряється через адресні запобіжники [1, p. 6-7]. Цей підхід забезпечує очікувану для інвестора градацію втручань та можливість планування транзакційного календаря з урахуванням кооперaційного вікна та потенційних умов погодження, що підкреслює вимогу передбачуваності строків [3, p. 3-4]. У підсумку, функціональна сила механізму полягає в його здатності зберігати субсидіарність рішень, надаючи координаційній позиції Комісії реальний регулятивний ефект через мотивування та стандартизацію процесів [1, p. 8-11; 3, p. 3-5].

Емпіричний зріз перших трьох років повної дії режиму (2021-2023) демонструє еволюцію від «налагодження процедури» до відносно стабільної практики координації. Перший щорічний звіт Єврокомісії підтвердив

базову операційну дисципліну: національні механізми функціонують, коопераційне «вікно» працює, а більшість взаємодій із Комісією відбувається в межах установлених строків [5, sec. 1; 6, sec. 2]. Другий звіт окреслив не лише зростання навантаження, а й виокремлення стабільних «кошиків ризику»: передові напівпровідникові технології, інфраструктура зв'язку/енергетики та оборонно-промисловий комплекс [7, sec. 3-4]. Третій звіт свідчить про «зрілість координації», відзначаючи частіше застосування умовних погоджень із поведінковими/структурними запобіжниками та поступове зближення часових графіків розгляду між юрисдикціями [9, sec. 2-3]. Особливо показовою є еволюція «адресності» інформаційних вимог: від первинного «надлишкового» запиту до більш чіткого фокусування на кінцевому контролі, зв'язках з державними структурами третіх країн та доступі до критичних технологій. Вплив тлумачних матеріалів Комісії (2020 та 2022 років) є очевидним, оскільки вони запропонували пропорційний підхід до обсягу даних та необхідність дивитися крізь корпоративну вуаль у випадках опосередкованого контролю з боку росії/білорусі [3, p. 3-4; 4, sec. 2]. Наслідком стало скорочення «циклів уточнення» під час кооперації та зменшення ризику «прихованого вето» через затягування строків.

Друга площина результатів стосується перетинів із комплементарними інструментами, які формують систему економічної безпеки Союзу. Регламент про іноземні субсидії (FSR) не дублює фокус на безпеці при скринінгу ПІІ, а «закриває» сферу ринкових викривлень, спричинених підтримкою третіх країн, додаючи паралельні канали перевірки великих M&A та тендерів [10, p. 1-4]. Міжнародний інструмент публічних закупівель (IPI) урегульовує вхід на ринки закупівель, компенсуючи асиметрії доступу, і в «спайці» з ПІІ-скринінгом мінімізує ризик контролю критичних інфраструктурних проєктів суб'єктами з країн, які обмежують доступ до своїх ринків [12, p. 1–3]. Інструмент протидії економічному примусу (ACI) слугує зовнішньополітичним важелем на випадок тиску третіх країн, формуючи контекст, у якому оцінка ризику з «публічного порядку/безпеки» набуває додаткової значимості [11, p. 1–2]. Сукупно ці інструменти розмежовані за функцією: ПІІ-скринінг фокусується на системних уразливостях, FSR – на цінових/конкурентних викривленнях, IPI – на взаємності доступу, а ACI – на геоекономічних контрзаходах.

Третя площина – зовнішня оцінка ефективності та «вузли опору». Рамка OECP (2022) пропонує критерії «good screening» (чіткість матеріальних тригерів, пропорційність засобів, передбачувані строки). У співвіднесенні зі звітами ЄК коопераційний формат та градація засобів (remedies → заборона) виглядають сильними сторонами моделі, проте ризиком залишається фрагментація національних практик, здатна підвищувати транзакційні витрати та створювати регуляторний арбітраж [15, p. 10-14]. Спеціальний звіт Рахункової палати ЄС (SR 27/2023) конкретизує ці ризики: нерівномірні строки, неповнота/неоднаковість даних і відмінні підходи до кваліфікації опосередкованого контролю [16, p. 7-11]. Обидва зовнішні оцінники поєднуються у висновку, що тонке налаштування – мінімальна гармонізація процедур, базових дефініцій та стандартів обміну даними – підсилить правову визначеність без руйнування субсидіарності.

На основі емпірично-інституційної бази можна сформулювати три висновки. По-перше, матеріальна адресність режиму зростає: конкретні випадки фокусуються на реально критичних технологіях/інфраструктурі, а не на «широких» підозрах [7, sec. 3; 9, sec. 2]. По-друге, процесуальна придатність покращується завдяки стандартизації обміну та застосуванню умовних погоджень, хоча різні темпи у частини юрисдикцій залишається проблемою [5, sec. 1; 9, sec. 3]. По-третє, екосистемна узгодженість із FSR, IPI та ACI зменшує регуляторні лакуни, але вимагає синхронізації порогів/дефініцій, аби запобігти дублюванню запитів [10, p. 3-5; 12, p. 2-3]. Висновки з періоду 2021-2023 років підтверджують, що модель перейшла до керованої рутини: кооперація функціонує, чутливі сектори ідентифіковано, *remedies* використовуються як стандартний інструмент. Наступним кроком є усунення залишкової фрагментації процедур, що підвищить пе-

редбачуваність для сумлінного інвестора, не перетинаючи конструктивних меж субсидіарності [15, p. 12-14; 16, p. 9-11].

Висновки

Таким чином, скринінг прямих іноземних інвестицій у праві ЄС підтвердив свою життєздатність як правова форма «обережної відкритості», де свобода руху капіталу співіснує з обов'язком захисту сутнісних інтересів Союзу. Нормативна конструкція утримується на матеріальних критеріях «безпеки/публічного порядку», які є керованими через критерії пропорційності й недискримінаційності, та на процедурній кооперації держав-членів із Єврокомісією, де «вага» зауважень Комісії наділяє координацію реальною регулятивною силою. Завдяки цим «скобам» безпекова раціональність не розчиняє внутрішньоринкові свободи, а калібрує їх у межах мінімізації ризиків для економіки й безпеки ЄС.

Емпірична динаміка 2021-2023 років засвідчила перехід до керованої рутини: зросла адресність розгляду чутливих секторів, умовні погодження ширше застосовуються як альтернатива *outright*-заборонам, а часові графіки розгляду демонструють тенденцію до зближення. Головний практичний здобуток режиму полягає в інституційній «економії засобів»: правова визначеність досягається через адресні запобіжники та дисципліновані таймлайни, вмонтовані в коопераційне «вікно». Суміжні інструменти – FSR, IPI та ACI – не дублюють скринінг ПІІ, а логічно розводять із ним предмет регулювання, створюючи цілісну екосистему, де перший працює із викривленнями конкуренції, другий – із взаємністю доступу, третій – із геоекономічним тиском. Така «оркестровка» зменшує регуляторні лакуни й ризик арбітражу режимів, підвищуючи передбачуваність для адресата норм [10, p. 1-4; 12, p. 1-3]. Зовнішні оцінювання вказують на вузли тонкого налаштування: фрагментацію національних практик, прогалини даних і нерівномірні строки, які підвищують транзакційні витрати. Конвергенція рекомендацій Рахункової палати ЄС та ОЕСР проголошує, що мінімальна гармонізація процедурних стандартів і дефініцій, а також стандартизація обміну інформацією посилять процесуальну придатність механізму без виходу за межі субсидіарності [16, p. 7-11; 15, p. 12-14]. Для України як країни-кандидата практичним висновком є необхідність випереджувального вирівнювання дефініцій, порогів і строків із Регламентом (ЄС) 2019/452. Поєднання національного скринінгу з контролем концентрацій і державною допомогою забезпечить єдину процесуальну траєкторію для інвестора та прозорий канал взаємодії з Єврокомісією [1, p. 6-11]. «Процедурна чесність» є ключовою умовою залучення капіталу для відбудови, де правова визначеність постає інституційним активом.

Література

1. Regulation (EU) 2019/452 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 // Official Journal of the European Union. 2019. L 79I. P. 1–14. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj/eng

2. European Commission. Communication "Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests" COM(2017) 494 final. Brussels, 13.09.2017. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0494

3. European Commission. Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries… ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation) – 2020/C 99 I/01 (C(2020) 1981 final) // Official Journal of the European Union. 2020. C 99I. P. 1–5. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2020%3A099I%3AFULL

4. European Commission. Guidance to the Member States concerning foreign direct investment from Russia and Belarus… – 52022XC0406(08) // Official Journal of the European Union. 2022. C 151I. P. 1–8. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2022_151_I_0001

5. Report from the Commission to the European Parliament and the Council. First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union COM(2021) 714 final. Brussels, 23.11.2021. URL:

https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0714

6. Commission Staff Working Document. Screening of FDI into the Union and its Member States SWD(2021) 334 final. Brussels, 23.11.2021. URL: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD%3A2021%3A0334%3AFIN%3AEN%3APDF

7. Report from the Commission… Second Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union COM(2022) 433 final. Brussels, 01.09.2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0433

8. Commission Staff Working Document. Screening of FDI into the Union and its Member States SWD(2022) 219 final. Brussels, 01.09.2022. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0219

9. Report from the Commission… Third Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union COM(2023) 590 final. Brussels, 19.10.2023. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0590

10. Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market // Official Journal of the European Union. 2022. L 330. P. 1–69. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj/eng

11. Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries (Anti-Coercion Instrument) // Official Journal of the European Union. 2023. L 2023/2675. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2675/oj/eng

12. Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators… (International Procurement Instrument) // Official Journal of the European Union. 2022. L 173. P. 1–14. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj/eng

13. Hindelang, S.; Moberg, A. The Art of Casting Political Dissent in Law: The EU's Framework for the Screening of Foreign Direct Investment // Common Market Law Review. 2020. Vol. 57, No. 5. P. 1427–1460. URL: https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/85822/Hindelang_Moberg_2020_Casting_Political_Dissent.pdf

14. Carcy, L. The New EU Screening Mechanism for Foreign Direct Investments: A Legal and Political Analysis // Bruges Political Research Papers. 2021. No. 84. URL: https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp84_carcy_0.pdf

15. OECD. Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU: Assessing Effectiveness and Efficiency. Paris: OECD, 2022. 118 p. URL: https://www.oecd.org/en/publications/framework-for-screening-foreign-direct-investment-into-the-eu_f75ec890-en.html

16. European Court of Auditors. Special Report 27/2023: Screening Foreign Direct Investments in the EU – First steps taken, but significant limitations remain in addressing security and public-order risks effectively. Luxembourg, 2023. 72 p. URL: https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-27/SR-2023-27_EN.pdf

17. European Parliamentary Research Service. Revision of the EU Foreign Direct Investment Screening Regulation. Briefing. July 2024. 8 p. URL: https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762844/EPRS_BRI(2024)762844_EN.pdf

18. Groussot, X.; Michael, S.; Mlynarcikova, E. The Screening of Foreign Investments in EU Law: When "Security and Public Order" Become the New Black in Internal Market Law and Policies // Nordic Journal of European Law. 2024. 7(2). URL: https://journals.lub.lu.se/njel/article/download/26560/23218/70301

19. Chan, Z. T.; Meunier, S. Behind the Screen: Understanding National Support for a Foreign Investment Screening Mechanism in the European Union // PLoS ONE. 2021. 16(6): e0253253. URL: https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8275636/

20. European Commission. Investment Screening – Policy page (factsheets, timeline, resources). 2024 (ongoing update). URL: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

21. JOIN(2023) 20 final. European Economic Security Strategy. Joint Communication of the Commission and the High Representative. Brussels, 20.06.2023. URL: https://

eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023JC0020

22. Cleary Gottlieb. EU FDI: State of the Union. 22.11.2023. 12 p. URL: https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/alert-memos-2023/eu-fdi-state-of-the-union.pdf

23. Cleary Gottlieb. EU FDI: State of the Union (2024). 21.11.2024. 16 p. URL: https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/fdi/eu-fdi-state-of-the-union-2024.pdf

24. Latham & Watkins. Proposal to Revise EU FDI Screening Regulation: Revolution or Gradual Evolution? Client Alert, 05.03.2024. 7 p. URL: https://www.lw.com/admin/upload/SiteAttachments/Proposal-to-Revise-EU-FDI-Screening-Regulation-Revolution-or-Gradual-Evolution.pdf

25. AmCham EU. Proposal for a New Regulation on the Screening of Foreign Investments: Consultation Response. 05.04.2024. 9 p. URL: https://www.amchameu.eu/system/files/position_papers/amcham_eu_consultation_response_foreign_investment_screening_regulation_20240405.pdf

26. HFW. European Commission Proposes a New Regulation on the Screening of Foreign Investments. March 2024. 5 p. URL: https://www.hfw.com/app/uploads/2024/04/005850-HFW-European-Commission-proposes-a-new-Regulation-on-the-screening-of-foreign-investments-March-2024.pdf

27. Cooley. European Commission Publishes Third Annual Report on EU FDI Screening. Insight, 20.11.2023. URL: https://www.cooley.com/news/insight/2023/2023-11-17-european-commission-publishes-third-annual-report-on-eu-foreign-direct-investments

28. White & Case. EU releases its Second Annual FDI Report: Increased Momentum. Insight, 07.09.2022. URL: https://www.whitecase.com/insight-alert/eu-releases-its-second-annual-fdi-report-showing-increased-momentum-fdi-regulation

29. Dimopoulos, A. EU Foreign Investment Law. Oxford: Oxford University Press, 2011. 375 p. URL: https://global.oup.com/academic/product/eu-foreign-investment-law-9780199698608

30. Crowell & Moring. A New European Commission Proposal on Foreign Direct Investment Screening: Towards Greater Harmonization. Client Alert, 2024. URL: https://www.crowell.com/en/insights/client-alerts/a-new-european-commission-proposal-on-foreign-direct-investment-screening-towards-greater-harmonization.pdf

References

Regulation (EU) 2019/452 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. (2019). Official Journal of the European Union, L 79I, 1–14. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2019/452/oj/eng

European Commission. (2017, September 13). Welcoming foreign direct investment while protecting essential interests (COM(2017) 494 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52017DC0494

European Commission. (2020). Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries… ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation) – 2020/C 99 I/01 (C(2020) 1981 final). Official Journal of the European Union, C 99I, 1–5. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AC%3A2020%3A099I%3AFULL

European Commission. (2022). Guidance to the Member States concerning foreign direct investment from Russia and Belarus… – 52022XC0406(08). Official Journal of the European Union, C 151I, 1–8. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ%3AJOC_2022_151_I_0001

European Commission. (2021, November 23). Report from the Commission to the European Parliament and the Council: First annual report on the screening of foreign direct investments into the Union (COM(2021) 714 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52021DC0714

European Commission. (2021, November 23). Screening of FDI into the Union and its Member States (Commission Staff Working Document, SWD(2021) 334 final). https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD%3A2021%3A0334%3AFIN%3AEN%3APDF

European Commission. (2022, September 1). Report from the Commission… Second annual report on the screening of foreign direct

investments into the Union (COM(2022) 433 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0433

European Commission. (2022, September 1). Screening of FDI into the Union and its Member States (Commission Staff Working Document, SWD(2022) 219 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022SC0219

European Commission. (2023, October 19). Report from the Commission… Third annual report on the screening of foreign direct investments into the Union (COM(2023) 590 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023DC0590

Regulation (EU) 2022/2560 of the European Parliament and of the Council of 14 December 2022 on foreign subsidies distorting the internal market. (2022). Official Journal of the European Union, L 330, 1–69. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/2560/oj/eng

Regulation (EU) 2023/2675 of the European Parliament and of the Council of 22 November 2023 on the protection of the Union and its Member States from economic coercion by third countries (Anti-Coercion Instrument). (2023). Official Journal of the European Union, 2023/2675. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2023/2675/oj/eng

Regulation (EU) 2022/1031 of the European Parliament and of the Council of 23 June 2022 on the access of third-country economic operators… (International Procurement Instrument). (2022). Official Journal of the European Union, L 173, 1–14. https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2022/1031/oj/eng

Hindelang, S., & Moberg, A. (2020). The art of casting political dissent in law: The EU's framework for the screening of foreign direct investment. Common Market Law Review, 57(5), 1427–1460. https://gupea.ub.gu.se/bitstream/handle/2077/85822/Hindelang_Moberg_2020_Casting_Political_Dissent.pdf

Carcy, L. (2021). The new EU screening mechanism for foreign direct investments: A legal and political analysis. Bruges Political Research Papers, 84. https://www.coleurope.eu/sites/default/files/research-paper/wp84_carcy_0.pdf

OECD. (2022). Framework for screening foreign direct investment into the EU: Assessing effectiveness and efficiency. OECD. https://www.oecd.org/en/publications/framework-for-screening-foreign-direct-investment-into-the-eu_f75ec890-en.html

European Court of Auditors. (2023). Screening foreign direct investments in the EU – First steps taken, but significant limitations remain in addressing security and public-order risks effectively (Special Report 27/2023). https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/SR-2023-27/SR-2023-27_EN.pdf

European Parliamentary Research Service. (2024, July). Revision of the EU foreign direct investment screening regulation (Briefing). https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/762844/EPRS_BRI(2024)762844_EN.pdf

Groussot, X., Michael, S., & Mlynarcikova, E. (2024). The screening of foreign investments in EU law: When "security and public order" become the new black in internal market law and policies. Nordic Journal of European Law, 7(2). https://journals.lub.lu.se/njel/article/download/26560/23218/70301

Chan, Z. T., & Meunier, S. (2021). Behind the screen: Understanding national support for a foreign investment screening mechanism in the European Union. PLOS ONE, 16(6), e0253253. https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC8275636/

European Commission. (2024). Investment screening – Policy page (factsheets, timeline, resources). https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

European Commission, & High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. (2023, June 20). European economic security strategy (JOIN(2023) 20 final). https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX%3A52023JC0020

Cleary Gottlieb. (2023, November 22). EU FDI: State of the Union. https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/alert-memos-2023/eu-fdi-state-of-the-union.pdf

Cleary Gottlieb. (2024, November 21). EU FDI: State of the Union (2024). https://www.clearygottlieb.com/-/media/files/fdi/eu-fdi-state-of-the-union-2024.pdf

Latham & Watkins. (2024, March 5). Proposal to revise EU FDI screening regulation:

Revolution or gradual evolution? https://www.lw.com/admin/upload/SiteAttachments/Proposal-to-Revise-EU-FDI-Screening-Regulation-Revolution-or-Gradual-Evolution.pdf

AmCham EU. (2024, April 5). Proposal for a new regulation on the screening of foreign investments: Consultation response. https://www.amchameu.eu/system/files/position_papers/amcham_eu_consultation_response_foreign_investment_screening_regulation_20240405.pdf

HFW. (2024, March). European Commission proposes a new regulation on the screening of foreign investments. https://www.hfw.com/app/uploads/2024/04/005850-HFW-European-Commission-proposes-a-new-Regulation-on-the-screening-of-foreign-investments-March-2024.pdf

Cooley. (2023, November 20). European Commission publishes third annual report on EU foreign direct investments. https://www.cooley.com/news/insight/2023/2023-11-17-european-commission-publishes-third-annual-report-on-eu-foreign-direct-investments

White & Case. (2022, September 7). EU releases its second annual FDI report: Increased momentum. https://www.whitecase.com/insight-alert/eu-releases-its-second-annual-fdi-report-showing-increased-momentum-fdi-regulation

Dimopoulos, A. (2011). EU foreign investment law. Oxford University Press. https://global.oup.com/academic/product/eu-foreign-investment-law-9780199698608

Crowell & Moring. (2024). A new European Commission proposal on foreign direct investment screening: Towards greater harmonization. https://www.crowell.com/en/insights/client-alerts/a-new-european-commission-proposal-on-foreign-direct-investment-screening-towards-greater-harmonization.pdf

EU INVESTMENT AUTONOMY AND THE SCREENING OF FOREIGN DIRECT INVESTMENT

The article examines the EU's model of cautious openness in capital movement, in which investment freedom is balanced against a public duty to safeguard security and public order. Through a doctrinal reconstruction of Regulation (EU) 2019/452, it maps the material triggers for intervention, the cooperative procedure between Member States and the European Commission, and the specific regulatory weight of the Commission's reasoned opinions as an intermediate influence short of a formal veto. The analysis shows that definitions of investor and control are engineered around functional effects rather than nominal shareholdings, while the proportionality test calibrates measures along a continuum from conditional clearances to prohibition as an ultima ratio. Empirical insights from the Commission's annual reports are synthesised to demonstrate the increasing focus on semiconductors, communications and energy infrastructure, and the gradual convergence of review timelines across jurisdictions. The paper situates FDI screening within a broader ecosystem of EU economic security instruments - the foreign subsidies regime, the International Procurement Instrument and the Anti-Coercion Instrument - arguing that their functional separation reduces systemic vulnerabilities without duplicating scrutiny. It further contends that light-touch harmonisation of procedures and core definitions can lower transaction costs without eroding subsidiarity, provided that disciplined timelines, targeted information requests and transparent reasoning remain central. For Ukraine as an EU candidate country, the article recommends anticipatory alignment of thresholds, timelines and terminology with Regulation (EU) 2019/452, procedural interoperability with merger control and State aid review, and the adoption of safeguards that protect sensitive assets while preserving investor predictability. Ultimately, the protection of essential interests is framed not as an exception to the internal market, but as an internal-market form of legality consistent with the autonomy of EU law and institutional practice.

Keywords: trade agreements; investment agreements; European Union; investment protection; Investment Court; trade policy; Court of Justice of the European Union (CJEU); autonomy of EU law; external competence; foreign investment screening.