EVROPSKÁ KOMISE

V Bruselu dne 7.7.2010
KOM(2010)343 v konečném znění

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Cesta k ucelené evropské mezinárodní investiční politice

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ, EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

Cesta k ucelené evropské mezinárodní investiční politice

Oblast investic představuje pro společnou obchodní politiku novou výzvu. Lisabonská smlouva stanoví, že Unie musí postupně odstraňovat omezení přímých zahraničních investic. Na základě Smlouvy má Unie k tomu výlučnou pravomoc[1]. Účelem tohoto sdělení je nastínit, jakým způsobem může Unie rozvíjet mezinárodní investiční politiku, která by zlepšila konkurenceschopnost EU, a tím přispěla k cílům inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění, jak je stanoveno ve strategii Evropa 2020[2]. Pozornost je přitom věnována hlavním směrům investiční politiky EU v budoucnosti a rovněž hlavním parametrům pro další bezprostřední opatření v této oblasti.

Spolu s tímto sdělením přijala Komise návrh nařízení, kterým by se stanovila přechodná úprava dohod o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi[3]. Jeho cílem je vytvořit právní jistotu pro investory z EU i ze třetích zemí, kteří podléhají podmínkám těchto dohod. Navrhované nařízení a toto sdělení jsou jen první kroky na cestě k postupnému a cílenému rozvoji evropské mezinárodní investiční politiky, v jehož rámci se přihlédne také k reakcím na toto sdělení.

1. DEFINICE, DOPADY A NEJNOVĚJŠÍ TRENDY

Za přímé zahraniční investice se obecně považují jakékoli zahraniční investice, které slouží k vytvoření dlouhodobých a přímých vztahů se subjektem, kterému je poskytován kapitál pro účely vykonávání hospodářské činnosti[4]. Pokud se investice uskutečňují formou podílu, tento cíl předpokládá, že podíly opravňují podílníka k účinné účasti na řízení nebo kontrole dané společnosti[5]. Jedná se o velký rozdíl ve srovnání se zahraničními investicemi, u nichž se

---

1 Článek 206 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že vytvořením celní unie v souladu s články 28 až 32 přispívá Unie ve společném zájmu k postupnému odstranění omezení mezinárodního obchodu a přímých zahraničních investic a ke snižování celních a jiných překážek. Na základě článku 207 tvoří přímé zahraniční investice jednu z oblastí společné obchodní politiky Unie. Podle čl. 3 odst. 1 Smlouvy o fungování Evropské unie je společná obchodní politika oblastí, která spadá do výlučné pravomoci.

2 Sdělení Komise „Evropa 2020: Strategie pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění" – KOM(2010) 2020, 3.3.2010.

3 Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví přechodná úprava dvoustranných dohod o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi, předložený Komisí.

4 Pojem „přímé investice" se nachází v kapitole o pohybu kapitálu a platbách Smlouvy o ES a v současnosti v článcích 63–66 Smlouvy o fungování Evropské unie. V této souvislosti je vykládán Soudním dvorem podle klasifikace v příloze směrnice 88/361/EHS ze dne 24. června 1988, kterou se provádí článek 67 Smlouvy (Úř. věst. L 178, 8.7.1988, s. 5–18), která je z velké části založena na obecně uznávaných definicích MMF a OECD. Viz např. rozsudek ze dne 12. prosince 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, věc C-446/04, Sb. rozh. s. I-11753, bod 181. Viz rovněž např. rozsudky ze dne 24. května 2007, *Holböck*, věc C-157/05, Sb. rozh. s. I-4051, bod 34; ze dne 23. října 2007, *Komise/Německo*, věc C-112/05, Sb. rozh. s. I-8995, bod 18; ze dne 18. prosince 2007, *Skatterverket v A*, věc C-101/05, bod 46; ze dne 20. května 2008, *Orange European Smallcap Fund*, věc C-194/06, bod 100; ze dne 14. února 2008, *Komise/Španělsko*, věc C-274/06, bod 18; a ze dne 26. března 2009, *Komise/Itálie*, věc C-326/07, bod 35.

5 Viz např. rozsudky ze dne 12. prosince 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, věc C-446/04, Sb. rozh. s. I-11753, bod 182; ze dne 24. května 2007, *Holböck*, věc C-157/05, Sb. rozh. s. I-4051, bod 35; ze dne 23. října 2007, *Komise/Německo*, věc C-112/05, Sb. rozh. s. I-8995, bod 18; ze dne

nepředpokládá žádný vliv na řízení a kontrolu podniku. Takové investice, které jsou často krátkodobější a někdy jsou spekulativní povahy, se běžně označují za „portfoliové investice“[6].

Díky globalizaci dochází k dramatickému nárůstu pohybu kapitálu, včetně právě přímých zahraničních investic. Toky přímých zahraničních investic, které jsou zároveň příčinou i důsledkem globalizace, dosáhly v roce 2007, tj. rok předtím, než byly investice zasaženy globálními hospodářskými a finančními turbulencemi, rekordní výše téměř 1 500 miliard EUR[7].

Přímé zahraniční investice představují důležitý zdroj růstu produktivity a hrají zásadní roli při zakládání a organizaci podniků a vytváření pracovních míst doma i v zahraničí. Díky těmto investicím mohou podniky budovat globální dodavatelské řetězce, jež tvoří součást moderního světového hospodářství. Inovace v oblasti dopravních a informačních technologií zjednodušily obchod a globalizace v oblasti podnikání zasahuje až za hranice velkých společností. Investice a obchod jsou v dnešní době na sobě závislé a navzájem se doplňují. Asi polovina dnešního světového obchodu se uskutečňuje mezi přidruženými společnostmi nadnárodních společností, které obchodují s meziprodukty a službami.

Vztahy mezi přímými zahraničními investicemi a hospodářským růstem a prosperitou jsou sice složité, ale z obecného hlediska má příliv i odliv investic pozitivní dopad na růst a zaměstnanost v EU i mimo EU, včetně rozvojových zemí. V EU přispívá odliv investic významným a pozitivním způsobem ke konkurenceschopnosti evropských podniků, zejména v podobě vyšší produktivity. Na rozdíl od názoru, který někteří zastávají, ukazuje přezkum současného stavu výzkumu přímých zahraničních investic a zaměstnanosti, že v souvislosti s odlivem investic dosud nebyl zjištěn žádný měřitelný negativní dopad na celkovou zaměstnanost[8]. I když je celková bilance pozitivní, mohou se samozřejmě projevit negativní účinky na odvětvové, zeměpisné a/nebo individuální úrovni. Naopak celkový přínos přílivu přímých zahraničních investic do EU je spolehlivě prokázán, zejména pokud jde o roli zahraničních investic při vytváření pracovních míst, optimalizaci přidělování zdrojů, přenosu technologií a znalostí, zlepšování konkurenceschopnosti a podpoře obchodu. Z tohoto důvodu se jak naše členské státy, tak i ostatní země světa velmi snaží zahraniční investice přilákat.

EU je dnes na čelním místě na světě, pokud jde o přímé zahraniční investice přicházející do EU i o investice EU do zahraničí. Jakožto země s vedoucím postavením na trhu těží EU ze své otevřenosti vůči ostatním zemím světa, a to i v oblasti investic.

I když jsou stavy a toky přímých zahraničních investic v dnešní době stále ještě soustředěny převážně v průmyslově vyspělých zemích, rozvíjející se tržní ekonomiky jsou čím dál aktivnější jako investoři i jako příjemci investic, a to včetně státem podporovaných investic, jako jsou státní investiční fondy, které nejen že mají více aktiv, ale také jejich investiční

---

20. května 2008, *Orange European Smallcap Fund*, věc C-194/06, bod 101; a ze dne 26. března 2009, *Komise/Itálie*, věc C-326/07, bod 35.

6 Soudní dvůr Evropské unie definuje „portfoliové investice“ jako „koupi cenných papírů na kapitálovém trhu uskutečněnou pouze s cílem investovat bez úmyslu ovlivňovat řízení a kontrolu podniku“. Viz rozsudek ze dne 26. září 2008, *Komise/Nizozemsko*, spojené věci C-282/4 a C-283/04, Sb. rozh. s. I–9141, bod 19.

7 *2009 World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (Zpráva o světových investicích Konference Spojených národů o obchodu a rozvoji (UNCTAD)) z roku 2009.

8 *2010 Impact of EU outward FDI* (Dopad přímých zahraničních investic EU do zahraničí), Copenhagen Economics, 2010.

politiky jsou více diverzifikované než dříve[9]. Tento trend se výrazněji projevil v současném období turbulencí ve světovém hospodářství, kdy investice do rozvíjejících se ekonomik a od těchto ekonomik buď vzrostly, nebo poklesly méně dramaticky než investiční toky mezi průmyslově vyspělými zeměmi. To se celkově projevilo v nárůstu relativního podílu rozvíjejících se ekonomik na celosvětových tocích přímých zahraničních investic, a to jak jejich přílivu, tak odlivu. Proto si EU nemůže dovolit držet se v celosvětové hospodářské soutěži zpátky, aby přilákala investice ze všech částí světa a podpořila investice do všech částí světa.

2. INVESTICE JAKOŽTO NOVÁ VÝZVA PRO SPOLEČNOU OBCHODNÍ POLITIKU

Při rozhodování o investicích se vychází zejména z tržních úvah, tj. z očekávaných výnosů. Tato rozhodnutí však zásadním způsobem ovlivňuje hospodářské, politické a právní prostředí daného hospodářství. Investorům se daří ve stabilním, zdravém a předvídatelném prostředí. Společná mezinárodní investiční politika není jediným rozhodujícím faktorem, pokud jde o toky přímých zahraničních investic ze zahraničí i do zahraničí. Plní však svůj zásadní účel, a sice ujistit investory o tom, že mohou působit v otevřeném, řádně a spravedlivě regulovaném podnikatelském prostředí v hostitelské zemi i za jejími hranicemi. V tomto ohledu by otevřenost vůči investicím měla nadále sloužit jako základ pro tvorbu politik. EU zůstává i nadále otevřeným investičním prostředím, kde jsou zahraniční investoři a jejich přínos pro evropské hospodářství, a tím i pro celou společnost, velmi vítáni. Zároveň by Unie měla zajistit, aby investorům z EU byly v zahraničí poskytnuty rovné podmínky, tj. jednotné a optimální podmínky pro investice vytvořené prostřednictvím postupného odstraňování omezení investic. Proto je třeba zastávat aktivnější přístup, který má zajistit, aby investiční vztahy EU s partnery ze třetích zemí tvořily „dvousměrnou cestu“. Již jsou k dispozici některé důležité stavební prvky a podkladové studie založené mimo jiné na rozsáhlých analýzách provedených mezinárodními organizacemi, jako jsou OECD a UNCTAD. Ty tvoří východiska pro stanovení společné mezinárodní investiční politiky.

a) Dvoustranné smlouvy o investicích a další zásadní prvky investiční politiky

Nejviditelnějším projevem politik členských států v oblasti investic za posledních 50 let je množství tzv. dvoustranných smluv o investicích, které členské státy uzavřely se třetími zeměmi. Německo bylo první zemí na světě, která takovou smlouvu uzavřela, a sice v roce 1959, následováno mnohými zeměmi světa a – kromě jednoho – i všemi členskými státy[10]. Členské státy dosud uzavřely celkem téměř 1 200 dohod, které se týkají všech forem investic, což je téměř polovina všech dohod o investicích na světě, jež jsou v současnosti v platnosti[11]. Přehled dvoustranných smluv o investicích, které členské státy uzavřely, je uveden v příloze tohoto sdělení.

---

9 Komise definovala svůj přístup ke státním investičním fondům v roce 2008, voz KOM(2008) 115, 27.2.2008.

10 Dvoustranná smlouva o investicích mezi Německem a Pákistánskou islámskou republikou, 1959. Jediným členským státem EU, který nemá žádnou dvoustrannou smlouvu o investicích se třetí zemí, je Irsko.

11 *2009 World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)* (Zpráva o světových investicích Konference Spojených národů o obchodu a rozvoji (UNCTAD) z roku 2009), s. 32. UNCTAD uvádí, že celkový počet dvoustranných smluv o investicích činí 2 676, ale toto číslo zahrnuje i smlouvy v rámci EU, tj. smlouvy uzavřené mezi jednotlivými členskými státy EU. Na kategorii smluv mezi členskými státy se toto sdělení nevztahuje.

Prostřednictvím těchto smluv členské státy usilovaly o specifické záruky od třetích zemí, které se týkají zacházení s jejich investory a investicemi ze strany těchto třetích zemí, a také těchto záruk dosáhly. Jedná se například o závazky, že třetí země nepřipustí nespravedlivé a diskriminační zacházení, nebo o zaručení okamžité, přiměřené a účinné náhrady v případě vyvlastnění. Tyto záruky na ochranu investic představují jeden důležitý prvek pro budování důvěry v právní jistotu, jež je nezbytná pro dobré rozhodování o investicích. Proto se tyto dohody o ochraně investic považují za účinný způsob, jak investice přilákat a podpořit, zejména v zemích, kde vnitrostátní orgány a vnitrostátní hospodářské politiky nejsou samy o sobě schopny tyto záruky poskytnout.

Ovšem ne všechny členské státy takové dohody uzavřely a ne všechny dohody zaručují stejně vysoký standard. Důsledkem jsou nerovné podmínky pro společnosti z EU, které investují v zahraničí, v závislosti na tom, zda se na ně jakožto na „národní společnost“ vztahuje dvoustranná smlouva o investicích určitého členského státu, či nikoli.

Dalším charakteristickým rysem těchto dohod členských států je to, že se vztahují pouze na zacházení s investory „po vstupu na trh“ nebo „po vpuštění na trh“. To znamená, že dvoustranné smlouvy o investicích členských států nestanoví žádné konkrétní pevné závazky, pokud jde o podmínky vstupu, ani od třetích zemí, pokud jde o investice společností z členských států do zahraničí, ani naopak. Evropská unie již začala postupně tyto mezery zaplňovat, a sice prostřednictvím vícestranných i dvoustranných dohod na úrovni EU, které se týkají přístupu na investiční trh a liberalizace investic. Díky těmto dohodám, a zejména díky tomu, že bylo zajištěno nediskriminační zacházení s investory po jejich vstupu na trh třetí země, se zlepšily podmínky pro přístup na trh pro všechny investory z EU[12].

b) Cesta ke společné mezinárodní investiční politice

Komplexní společná mezinárodní investiční politika se musí lépe zaměřit na potřeby investorů od fáze plánování do fáze zisku, nebo od fáze před vpuštěním na trh do fáze po vpuštění na trh. Naše obchodní politika bude tedy usilovat o začlenění liberalizace investic a ochrany investic. Výzkum potvrzuje, že podstatná investiční ustanovení v obecných dohodách o obchodu mají výraznější dopad na obchod a toky přímých zahraničních investic a že kombinace podstatných investičních pravidel a ustanovení pro liberalizaci jiných prvků hospodářství má významnější dopad na obchod a investice[13].

Mezinárodní investiční politice směřující k podpoře konkurenceschopnosti evropských podniků nejlépe prospěje spolupráce a jednání na úrovni EU[14]. Aby byly záruky ze strany třetích zemí týkající se podmínek pro investice účinné, měly by mít podobu pevných závazků podle mezinárodního práva. Proto jednání o investicích se třetími zeměmi, při nichž můžeme stavět na souboru více než 1 100 stávajících dvoustranných smluv o investicích, umožní EU

---

12 Na vícestranné úrovni stanoví Všeobecná dohoda o obchodu službami (GATS) rámec pro přijímání závazků v oblasti poskytování služeb prostřednictvím obchodní přítomnosti (podle definice „modu 3“ v článku I GATS). Na dvoustranné úrovni uzavřela Unie jednání s Koreou o dohodě o volném obchodu, která zahrnuje i ustanovení o přístupu na trh pro investory a podniky.

13 OECD (2006), *Analysis of the economic impact of investment provision in regional trade agreements* (Analýza hospodářského dopadu ustanovení o investicích v regionálních dohodách o obchodu), OECD Trade Policy Working Paper č. 36, 11.7.2006.

14 Je třeba upozornit na to, že podle čl. 207 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie má Unie výlučnou pravomoc samostatně přijímat právní předpisy v oblasti přímých zahraničních investic, jakož i v ostatních oblastech společné obchodní politiky, jako je regulace dovozu a vývozu.

rozšířit, lépe vymezit a chránit prostor pro hospodářskou soutěž, který je přístupný všem investorům z EU. V dlouhodobém horizontu bychom měli dosáhnout stavu, kdy investoři z EU a ze třetích zemí již nebudou muset pro účinnou ochranu svých investic spoléhat na dvoustranné smlouvy o investicích uzavřené tím nebo oním členským státem.

Investiční politiku často doplňuje úsilí o podporu investic ze strany členských států na celostátní, i nižší než celostátní úrovni. Orgány konkurenčním způsobem podporují příliv a odliv investic do a z oblastí spadajících do jejich působnosti, stejně jako je tomu v oblasti podpory obchodu nebo vývozu. Jejich úsilí obvykle slouží různé nástroje, od investičních pobídek až po asistenční a podpůrné programy. Je sice povinností Unie podporovat evropský model a jednotný trh jako cíl pro zahraniční investory[15], ale v oblasti podpory investic není ani proveditelné ani žádoucí nahradit úsilí členských států, dokud je v souladu se společnou obchodní politikou a s právními předpisy EU.

3. AGENDA EU PRO JEDNÁNÍ O INVESTICÍCH

Stejně jako ve všech ostatních oblastech evropské tvorby politik by i zde mělo být cílem opatření ze strany Unie dosáhnout na úrovni Unie lepších výsledků, než jsou nebo by mohly být výsledky dosažené jednotlivými členskými státy samostatně. Proto by další činnost Unie v této oblasti měla být inspirována nejlepšími dostupnými standardy a měla by se jimi řídit, aby byly všem investorům z EU nabídnuty rovné a vysoce kvalitní podmínky.

Avšak univerzální model pro dohody o investicích se třetími zeměmi není nutně ani proveditelný ani žádoucí. Unie bude muset při takovém jednání přihlédnout ke každému konkrétnímu kontextu. Zájmy našich zúčastněných stran a rovněž úroveň rozvoje našich partnerů by měly hrát důležitou roli mimo jiné u standardů, které Unie stanoví pro konkrétní jednání o investicích. Podobně je třeba přihlédnout k povaze stávajících dohod mezi členskými státy a jakoukoli danou třetí zemí. I když dvoustranné smlouvy o investicích uzavřené členskými státy v nedávné době mají z velké části podobnou strukturu a obsah, jsou v nich určité odlišnosti. Tyto rozdíly by zároveň mohly být měřítkem pro cíle, o něž je třeba v konkrétním kontextu určitého jednání usilovat.

Komise předkládá níže uvedené obecné zásady a parametry pro budoucí dohody o investicích. Je třeba je dále rozpracovat a konkretizovat v doporučeních týkajících se jednání pro konkrétní země, která Komise předloží v návaznosti na toto sdělení.

a) Kritéria pro výběr partnerských zemí

Přímé zahraniční investice jsou v současnosti soustředěny převážně ve vyspělýchzemích. Znamená to, že tyto země jsou z hlediska HDP hospodářsky významné, a zároveň to svědčí o obecně příznivých podmínkách pro zahraniční investory na některých těchto trzích. Současné obchodní a investiční toky jsou samy o sobě významnými rozhodujícími faktory pro vymezení priorit při jednáních EU o investicích. Unie by měla jít tam, kam chtějí jít její investoři, a měla by jim zjednodušit cestu do zahraničí prostřednictvím liberalizace investičních toků. Trhy vyznačující se významným hospodářským růstem nebo vyhlídkami na takový růst představují v současném stále konkurenčnějším prostředí mimořádnou příležitost.

---

[15] Sdělení Komise „Jednotný trh pro Evropu ve 21. století“, KOM(2007) 725.

Je důležité, aby investoři z EU měli přístup na tyto trhy a aby i v prostředí změn, kterými tyto ekonomiky mohou procházet, využívali existence dostatečných záruk spravedlivého a předvídatelného zacházení. Zájem EU na jednáních o investicích bude určovat mimo jiné i politická, institucionální a hospodářská situace v našich partnerských zemích. „Mohutnost" ochrany investorů zajišťované buď hostitelskou zemí, nebo mezinárodní arbitráží bude hrát důležitou roli při určování prioritních zemí pro jednání EU o investicích. Konkrétně schopnost našich partnerů prosazovat právní normy v praxi způsobem, který investorům zaručuje jisté a zdravé prostředí, je klíčovým rozhodujícím prvkem při posuzování hodnoty jednání o ochraně investic.

V **krátkodobém horizontu** se objevují vyhlídky na začlenění investic do společné obchodní politiky v rámci právě probíhajících jednání o obchodu, jelikož Unie se dosud soustředila pouze na přístup investorů na trh[16]. Poslední generace dohod o volném obchodu, které podporují konkurenceschopnost, je inspirována právě uvolněním hospodářského potenciálu významných rostoucích trhů světa pro obchod s EU a její investice. Unie má zájem na rozšíření oblasti působnosti jednání na celou oblast investic. V některých případech bychom mohli reagovat dokonce i na žádosti našich partnerů v jednání. Při jednání mezi EU a **Kanadou** o komplexní dohodě o hospodářské a obchodní spolupráci projevil náš partner zájem o dohodu, která by zahrnovala ochranu investic. Mezi další právě probíhající jednání, v jejichž rámci by se měla zvážit ochrana investic, patří jednání mezi EU a **Indií** o široké dohodě o obchodu a investicích, jednání mezi EU a **Singapurem** o dohodě o volném obchodu a jednání o obchodu mezi EU a **Mercosurem**.

V **krátkodobém až střednědobém horizontu** by Unie rovněž měla zvážit, za jakých okolností by mohlo být žádoucí uzavírat samostatné dohody o investicích. **Čína**, pro niž je charakteristický velký podíl investic „na zelené louce", včetně investic z EU, by mohla být jedním z kandidátů na samostatnou dohodu o investicích, která by měla zahrnovat ochranu všech druhů aktiv, včetně práv k duševnímu vlastnictví. Komise prozkoumá vhodnost a proveditelnost takové dohody o investicích s Čínou a předloží o tom zprávu Radě a Evropskému parlamentu. Rovněž **Rusko** představuje pro evropské investory mimořádné příležitosti a výzvy. Jednání s Ruskem o investicích, včetně ochrany investic, by mělo být dále zváženo a prodiskutováno, například v souvislosti s komplexní dohodou, která by nahradila dohodu o partnerství a spolupráci.

Pokud se ukáže, že komplexní plošná dohoda o investicích s jednou nebo několika zeměmi není v dohledné době možná nebo vhodná, další variantou by mohly být odvětvové dohody, jejichž vhodnost, proveditelnost a možný dopad by byly dále posuzovány. Tato odvětvová jednání by měla být založena na zásadách uvedených v tomto sdělení a měla by zůstat v souladu s dalším rozvojem společné investiční politiky. Stejně tak by měla být dále zvážena proveditelnost mnohostranné iniciativy v dlouhodobém horizontu.

---

16 Další právní argument pro začlenění závazků v oblasti investic do dohod o obchodu se týká skutečnosti, že na dohody o obchodu, které jsou v souladu s příslušnými pravidly Světové obchodní organizace (WTO) pro hospodářskou integraci, se vztahuje povinnost poskytovat zacházení podle doložky nejvyšších výhod stanovená WTO, která požaduje, aby členové WTO okamžitě a bezpodmínečně rozšířili nejpříznivější zacházení na všechny ostatní členy. Jinými slovy, preferenční zacházení, například v oblasti přístupu na investiční trh, smí zůstat přednostním pouze tehdy, pokud je nabídnuto v rámci dohody o obchodu. To je nejdůležitější pro přímé zahraniční investice v odvětví služeb vzhledem k tomu, že Všeobecná dohoda o obchodu službami (GATS) se vztahuje na poskytování služeb prostřednictvím komerční přítomnosti, což jsou v zásadě přímé zahraniční investice.

b) Širší souvislosti přímých zahraničních investic

Jelikož investoři mají eminentní zájem na vytvoření a kontrole svých aktiv v zahraničí, budou tyto přímé investice vždy provázet další převody, například repatriace zisků. Je důležité, aby společná mezinárodní investiční politika nejen umožňovala provádění samotných přímých investic, tj. koupi zahraničního podniku nebo jeho založení, ale aby rovněž umožňovala a chránila veškeré procesy, které jsou s takovou investicí spojeny a jsou důležité pro její realizaci: platby, ochranu nehmotných aktiv, např. práv k duševnímu vlastnictví atd.

Z tohoto hlediska by formulování investiční politiky mělo být v souladu s kapitolou o kapitálu a platbách Smlouvy (články 63–66 Smlouvy o fungování Evropské unie), která stanoví, že v zásadě jsou zakázána všechna omezení plateb a pohybu kapitálu, i v souvislosti s přímými a portfoliovými investicemi, a to jak mezi členskými státy, tak mezi členskými státy a třetími zeměmi. Uvedená kapitola nestanoví výslovně možnost uzavírat mezinárodní dohody o investicích, včetně portfoliových investic. Avšak co do rozsahu, kterým mezinárodní dohody o investicích spadají do působnosti společných pravidel stanovených kapitolou o kapitálu a platbách Smlouvy, uplatnila by se výlučná pravomoc Unie uzavírat dohody v této oblasti[17].

c) Vymezení standardů ochrany investic

Klíčová otázka se týká podstatných pravidel, která se Unie bude snažit zavést do dohod o obchodu a investicích. V současné době se při jednání o investicích Unie řídí zejména zásadou nediskriminace, která je základním kamenem celosvětového systému obchodu. Zásada nediskriminace se obvykle realizuje prostřednictvím dvou základních standardů, a sice „doložky nejvyšších výhod“ a „národního zacházení“, přičemž oba tyto standardy jsou relativní, jelikož spočívají ve srovnávání mezi zacházením na základě původu, a nikoli v definici absolutního standardu zacházení. Proto je jejich obsah určen na základě zacházení, které určitá země udělí svým zahraničním investorům a investicím a svým vlastním investorům a investicím.

Jelikož nediskriminace by měla zůstat zásadní součástí jednání EU o investicích, ve dvoustranných smlouvách o investicích se využívají i jiné standardy, například „spravedlivé a rovné zacházení“ po vpuštění na trh a „zajištění úplné ochrany“. Z těchto standardů nevyplývá srovnávání způsobu zacházení, jakého se dostává srovnatelným investicím. Navíc mnoho dvoustranných smluv o investicích členských států stanoví ochranu smluvních práv, která investorovi udělila hostitelská vláda (tzv. „zastřešující doložka“). Tyto standardy se ve dvoustranných smlouvách o investicích členských států tradičně používají a jsou jedním z důležitých prvků, které by měly inspirovat jednání o investicích na úrovni EU.

Významnou součástí osvědčených postupů členských států jsou doložky, jež řadí některé podmínky do výkonu práva hostitelské země vyvlastňovat. Z článku 345 Smlouvy o fungování Evropské unie sice vyplývá, že Smlouva se nedotýká práva členského státu rozhodovat o tom, zda konkrétní aktiva mají být ve veřejném nebo soukromém vlastnictví, ale

---

[17] Ustanovení čl. 3 odst. 2 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví, že „ve výlučné pravomoci Unie je rovněž uzavření mezinárodní smlouvy, pokud je její uzavření stanoveno legislativním aktem Unie nebo je nezbytné k tomu, aby Unie mohla vykonávat svou vnitřní pravomoc, nebo pokud její uzavření může ovlivnit společná pravidla či změnit jejich působnost“.

judikatura Soudního dvora ukazuje, že to neznamená vynětí opatření za účelem vyvlastnění ze základních pravidel Smlouvy, včetně svobody usazování a volného pohybu kapitálu[18]. Proto by opatření za účelem vyvlastnění v EU měla být nediskriminační[19] a přiměřená pro dosažení jejich legitimního cíle (např. poskytnutím přiměřené náhrady)[20]. Unie by tedy měla do svých budoucích dohod o investicích nebo o obchodu včlenit přesně formulované doložky, jež se týkají této otázky. Je třeba zajistit jasnou rovnováhu mezi různými zájmy, které jsou ve hře, jako je ochrana investorů před nezákonným vyvlastněním nebo právo každé strany na regulaci ve veřejném zájmu. Podobně by měly být zahrnuty i doložky EU zajišťující volný převod kapitálu a plateb investory.

Kromě toho je třeba připomenout, že obchodní a investiční politika Unie musí být v souladu se způsobem, jakým EU a její členské státy regulují hospodářskou činnost v rámci Unie i za jejími hranicemi. Dohody o investicích by měly být v souladu s ostatními politikami Unie a jejích členských států, včetně politik v oblasti ochrany životního prostředí, důstojných pracovních podmínek, bezpečnosti a ochrany zdraví při práci, ochrany spotřebitelů, kulturní rozmanitosti, politiky rozvoje a politiky konkurenceschopnosti. Investiční politika bude i nadále umožňovat Unii a členským státům přijímání a prosazování opatření nutných pro sledování cílů veřejné politiky.

Společná investiční politika by se obecně měla řídit zásadami a cíli vnější činnosti Unie, včetně podpory právního státu, lidských práv a udržitelného rozvoje (článek 205 Smlouvy o fungování Evropské unie a článek 21 Smlouvy o EU). V této souvislosti jsou důležitým nástrojem při hledání rovnováhy mezi právy a povinnostmi investorů pokyny OECD pro nadnárodní společnosti, jež jsou v současné době aktualizovány.

d) Prosazování závazků v oblasti investic

Zajištění účinného prosazování ustanovení o investicích je zásadním cílem Unie. Unie se v posledních letech více zaměřila na zajišťování toho, aby dohody sjednané v oblasti společné obchodní politiky mohly být a byly účinně prosazovány, v případě potřeby i prostřednictvím závazných režimů urovnávání sporů. Unie začlenila do všech svých dohod o volném obchodu z poslední doby účinný a účelný režim urovnávání sporů mezi státy. Tento režim urovnávání sporů se bude v budoucnu vztahovat i na ustanovení o investicích v dohodách EU o obchodu a investicích.

Aby bylo zajištěno účinné prosazování, bude v dohodách o investicích figurovat i urovnávání sporů mezi investorem a státem, které investorovi umožní podat žalobu na vládu přímo k závaznému mezinárodnímu rozhodčímu řízení[21]. Urovnávání sporů mezi investorem a státem, jež je zásadním prvkem, který Unie převzala z dvoustranných smluv členských států o investicích, je důležité, jelikož investice představují vytvoření dlouhodobého vztahu s hostitelským státem a nemohou být v případě problémů jednoduše převedeny na jiný trh.

---

18 Viz např. rozsudky ze dne 23. února 2003, věc C-452/01, *Ospelt* [2003] Sb. rozh. I-9743, bod 24; ze dne 1. června 1999, věc C-302/97, *Konle* [1999] Sb. rozh. I-3099, bod 38; ze dne 6. listopadu 1984, *Fearon*, věc C-182/83, Sb. rozh. [1984] s. 3677, bod 7.

19 Soudní dvůr, rozsudek ze dne 6. listopadu 1984, *Fearon*, věc C-182/83, Sb. rozh. [1984] s. 3677.

20 Soud ESVO, rozsudek ze dne 26. června 2007, věc E-2/06, Kontrolní úřad ESVO/Norsko, bod 79; čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv EU.

21 Smlouva o energetické chartě, jejíž smluvní stranou je i EU, rovněž obsahuje urovnávání sporů mezi investorem a státem.

Urovnávání sporů mezi investorem a státem je již zavedeným charakteristickým prvkem dohod o investicích a nezahrnutí tohoto prvku by investory jednoduše odradilo a hostitelskou zemi učinilo ve srovnání s ostatními zeměmi méně atraktivní.

Z těchto důvodů by budoucí dohody EU včetně ochrany investic měly obsahovat urovnávání sporů mezi investorem a státem. Z toho vyplývají určité problémy související částečně s jedinečností urovnávání sporů mezi investorem a státem v rámci mezinárodního hospodářského práva a částečně se skutečností, že Unie v této oblasti dosud nehrála žádnou významnou roli. Stávající struktury nejsou dostatečně přizpůsobeny Unii jakožto novému aktéru. Jako příklad lze uvést Úmluvu o řešení sporů z investic mezi státy a občany druhých států (Úmluva ICSID), k níž mohou přistoupit členské státy Světové banky nebo smluvní strany statutu Mezinárodního soudního dvora. Evropská unie nesplňuje kritéria žádné z těchto skupin.

Při tvorbě mechanismu urovnávání sporů mezi investorem a státem by Unie měla vycházet z praktických zkušeností členských států, aby byl tento mechanismus co nejvyspělejší. Mezi hlavní problémy patří:

- **transparentnost** urovnávání sporů mezi investorem a státem. V souladu s postupem EU ve WTO by EU měla zajistit, aby urovnávání sporů mezi investorem a státem probíhalo transparentním způsobem (včetně žádostí o rozhodčí řízení, námitek, veřejných slyšení, informací *amicus curiae* a zveřejňování rozsudků),

- **roztříštěnost sporů a výkladů**. Jednotnost a předvídatelnost jsou zásadními otázkami a je třeba zvážit, zda by měli být zavedeni quasi-stálí arbitrážní rozhodčí (jako je tomu v případě dohod EU o volném obchodu) a/nebo odvolací mechanismy, pokud je pravděpodobné, že v souvislosti s jednou konkrétní dohodou bude vzneseno více žalob,

- **pravidla konání rozhodčího řízení**. Komise spolu se zúčastněnými stranami prozkoumá, zda by Evropská unie měla usilovat o přistoupení k Úmluvě ICSID (je třeba poznamenat, že by bylo nutné tuto úmluvu změnit)[22].

e) Mezinárodní odpovědnost

V souvislosti s cílem Komise rozvíjet mezinárodní investiční politiku na úrovni EU je třeba vyřešit rovněž otázku rozdělení mezinárodní odpovědnosti mezi EU a členské státy, pokud jde o dohody EU o investicích. Evropská unie zastoupená Evropskou komisí ponese odpovědnost za všechna opatření orgánů EU. Vzhledem k výlučné vnější pravomoci zastává Komise názor, že Evropská unie bude také jediným žalovaným, pokud jde o jakákoli opatření přijatá členským státem, která se týkají investic státních příslušníků třetích zemí nebo společností ze třetích zemí, jež spadají do působnosti příslušné dohody. Při vytváření své nové mezinárodní investiční politiky se Komise bude této otázce, zejména otázce finanční náhrady, věnovat a přitom se bude opírat o dostupné nástroje, případně včetně nových právních předpisů.

---

[22] Evropská společenství jednala úspěšně o změnách některých mezinárodních dohod a o následném přistoupení k těmto dohodám/organizacím. Příkladem z nedávné doby je Světová celní organizace.

4. ZÁVĚR

Tím, že Lisabonská smlouva udělila EU výlučnou pravomoc v oblasti přímých zahraničních investic, začlenila přímé zahraniční investice do společné obchodní politiky. Rovněž umožňuje EU, aby posílila svůj závazek být otevřeným investičním prostředím, což je zásadním prvkem její prosperity, a pokračovala v podpoře jak přímých, tak portfoliových investic, které jsou nástrojem hospodářského rozvoje.

Dosud usilovaly Unie a členské státy odděleně o společný cíl vytvořit pro investory právní jistotu a stabilní, předvídatelné, spravedlivé a řádně regulované prostředí, ve kterém by mohli podnikat. Zatímco členské státy se soustředily na podporu a ochranu všech forem investic, Komise vypracovala program liberalizace zaměřený na přístup přímých investic na trh. Za těchto okolností vedlo jasné a doplňující se rozdělení úkolů v oblasti investic k opravdu výrazné rozmanitosti dohod o investicích.

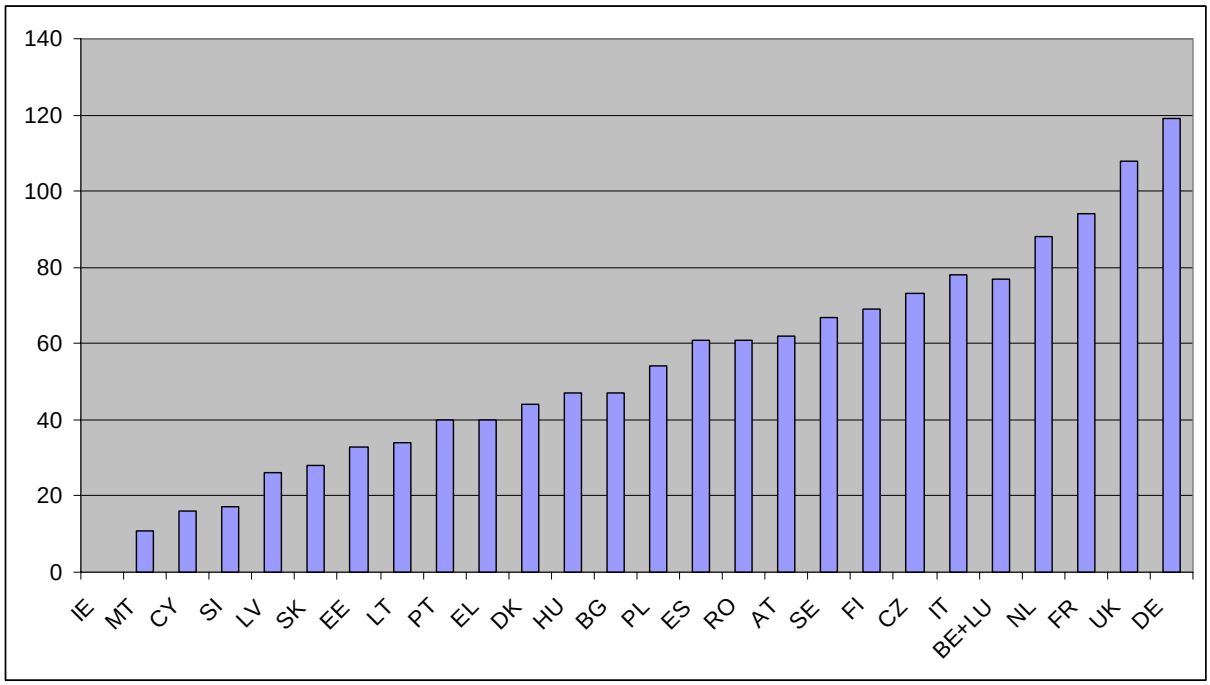
Pro zajištění vnější konkurenceschopnosti, jednotného zacházení pro všechny investory EU a co největšího vlivu při jednáních by se společná mezinárodní investiční politika měla zabývat všemi typy investic a zejména by měla obsáhnout oblast ochrany investic. Unie by se měla orientovat podle stávajících osvědčených postupů, aby žádný investor z EU neměl horší postavení než investoři, na něž se vztahují dvoustranné smlouvy o investicích jednotlivých členských států.

I když se ochrana a liberalizace investic staly zásadními nástroji společné mezinárodní investiční politiky, zůstane členským státům dostatek prostoru k tomu, aby prováděly vlastní politiky na podporu investic, které budou společnou mezinárodní investiční politiku vhodným způsobem doplňovat. Společná politika bude obecně vyžadovat více spolupráce a koordinace mezi Unií a členskými státy, nikoli méně.

V rámci jednání o investicích, která by byla v zásadě vedena jako součást širších obchodních jednání, by EU měla usilovat o získání pevných závazků od svých partnerů, které budou zaručovat a chránit volný pohyb všech forem investic. Samostatná jednání o investicích by mohla zůstat jednou z variant. V krátkodobém horizontu se Komise bude snažit o přizpůsobení směrnic pro jednání, aby se rozšířil prostor pro jednání v případě zemí, se kterými v současnosti obchodní jednání probíhají, kde jde o významné zájmy a kde již byly vysloveny požadavky. Zatímco zásady a parametry těchto jednání budou vyvozeny z „osvědčených postupů“, které vyvinuly členské státy, toto sdělení již nabízí hrubé obrysy oblasti působnosti a standardů, které by Unie prostřednictvím mezinárodních jednání o investicích měla stanovit.

Jak bylo uvedeno výše, navrhované nařízení týkající se přechodné úpravy dohod o investicích mezi členskými státy a třetími zeměmi a toto sdělení jsou jen prvními kroky na cestě k rozvoji evropské mezinárodní investiční politiky, který bude postupný a cílený a v jeho rámci se přihlédne také k reakcím na toto sdělení.

Příloha: Přehled počtu dvoustranných smluv o investicích uzavřených členskými státy



Poznámka: informace, které byly známy útvarům Komise ke dni 15. června 2010