

II

(Sdělení)

SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

EVROPSKÁ KOMISE

SDĚLENÍ KOMISE

Pokyny pro členské státy týkající se přímých zahraničních investic a volného pohybu kapitálu ze třetích zemí a ochrany evropských strategických aktiv před začátkem používání nařízení (EU) 2019/452 (nařízení o prověřování přímých zahraničních investic)

(2020/C 99 I/01)

Evropská unie je otevřená zahraničním investicím, které jsou nezbytné pro náš hospodářský růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost a inovace. Mnoho evropských podniků je plně integrováno do globálních dodavatelských řetězců, jejichž fungování musí být i nadále zachováno. EU chce nadále být a také bude atraktivní destinací pro přímé zahraniční investice (PZI).

Mimořádná situace v důsledku COVID-19 má na ekonomiku EU rozsáhlý dopad. Jako součást celkové reakce se Evropská komise rovněž zaměřila na otázku prověřování PZI.

Mezi možné důsledky současného ekonomického šoku patří zvýšené potenciální riziko pro strategická odvětví, zejména, ovšem nikoliv výlučně, pro odvětví související se zdravotní péčí. Odolnost těchto odvětví a jejich schopnost nadále reagovat na potřeby občanů EU by měly být v popředí společného úsilí jak na úrovni EU, tak na úrovni členských států.

Otevřenost EU vůči investicím však musí být v současnosti více než kdykoliv předtím vyvážena příslušnými prověřovacími nástroji. V kontextu mimořádné situace v důsledku COVID-19 by mohlo vyvstat zvýšené riziko pokusů získat prostřednictvím PZI **zdravotnické kapacity (například na výrobu lékařského nebo ochranného vybavení) nebo související odvětví, jako jsou výzkumné instituce** (například vývoj vakcín). Aby takové PZI neměly škodlivý dopad na schopnost EU uspokojit zdravotní potřeby svých občanů, je zapotřebí obezřetnosti.

Rozšíření COVID-19 vyzdvihlo potřebu zachovat a posílit sdílení těchto vzácných kapacit v rámci jednotného trhu a i s těmi, kdo je kdekoli na světě potřebují. V tomto kontextu by akvizice zdravotnických aktiv měla dopad na EU jako celek.

Ve svém sdělení ze dne 13. března 2020 ⁽¹⁾ Komise uvedla, že členské státy musí být obezřetné a využívat všechny nástroje, které mají na úrovni Unie i na vnitrostátní úrovni k dispozici, aby v důsledku stávající krize nedošlo ke ztrátě kritických aktiv a technologií.

Rámec k zajištění ochrany legitimních cílů veřejné politiky, pokud jsou takové cíle ohroženy zahraničními investicemi, poskytují pravidla EU. Tato pravidla jsou připomenuta v příloze.

(¹) Koordinovaná ekonomická reakce na koronavirovou nákazu COVID-19, COM(2020) 112 final.

V současnosti jsou za prověřování PZI odpovědné členské státy. Při prověřování PZI by se měl vzít v úvahu dopad na EU jako celek, zejména s ohledem na zajištění trvalé kritické kapacity průmyslu EU, a to daleko nad rámec odvětví zdravotní péče. Rizika pro širší strategické kapacity EU mohou být ještě umocněna volatilitou či podhodnocením evropských akciových trhů. Strategická aktiva jsou zásadní pro bezpečnost Evropy a tvoří páteř její ekonomiky, a tím pádem i její schopnosti rychle se zotavit.

Proto Evropská komise vyzývá, aby:

- členské státy již nyní v plném rozsahu využívaly své mechanismy prověřování PZI s cílem plně zohlednit rizika pro kritické zdravotnické infrastruktury, dodávky kritických vstupů a další kritická odvětví, jak je stanoveno v právním rámci EU,
- členské státy, které v současnosti prověřovací mechanismus nemají nebo jejichž prověřovací mechanismy se nevztahují na všechny příslušné transakce, zřídily plnohodnotný prověřovací mechanismus a v mezidobí využívaly všechny další dostupné možnosti k řešení případů, kdy by akvizice určitého podniku, infrastruktury nebo technologie nebo převzetí kontroly nad nimi vedla k riziku pro bezpečnost nebo veřejný pořádek v EU, včetně rizika pro kritické zdravotnické infrastruktury a dodávku kritických vstupů.

Tyto pokyny rovněž posuzují druh opatření, která lze v odůvodněných případech přijmout k omezení pohybu kapitálu.

PŘÍLOHA

1. Oblast působnosti nařízení o prověřování PZI

Nařízení o prověřování PZI se vztahuje na přímé zahraniční investice ze třetích zemí, tj. investice, „*které vytvářejí nebo udržují dlouhodobé a přímé vztahy mezi investory z třetích zemí, včetně státních subjektů, a podniky vykonávajícími hospodářskou činnost v některém členském státě*“.⁽¹⁾ Nařízení se vztahuje na všechna hospodářská odvětví a nepodléhá žádným prahovým hodnotám. Potřeba prověřit transakci totiž může být nezávislá na hodnotě transakce jako takové. Malé začínající podniky mohou mít sice relativně omezenou hodnotu, ale mohou mít strategický význam například v otázkách výzkumu nebo technologií.

Nařízení dává členským státům pravomoc přezkoumat investice spadající do jeho oblasti působnosti z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku a přijmout opatření k řešení specifických rizik.

Tento přezkum a v případě potřeby přijetí opatření, která určitou investici spadající do oblasti působnosti nařízení z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku buď zamezí, nebo ji podmíní splněním určitých požadavků, je konečnou odpovědností členských států. Komise může adresovat stanoviska doporučující specifická opatření členskému státu, v němž se daná investice uskutečňuje, zejména pokud existuje riziko, že tato investice ovlivní projekty a programy v zájmu Unie.

Komise naléhavě vyzývá členské státy k obzvláštní obezřetnosti, aby současná zdravotní krize nevyústila v odprodej evropských podnikatelských a průmyslových subjektů, včetně malých a středních podniků. Komise bude pozorně sledovat vývoj situace v praxi a podle potřeby bude v kontaktu s členskými státy.

Komise rovněž připomíná členským státům vzájemnou závislost existující v integrovaném trhu, jako je trh evropský, a vyzývá všechny členské státy, aby požádaly o radu a koordinaci v případech, kdy by zahraniční investice mohly reálně nebo potenciálně, nyní nebo v budoucnosti mít dopad na jednotný trh.

2. Jaká je úloha prověřování PZI v případě ohrožení veřejného zdraví?

Podle nařízení o prověřování PZI mohou členské státy přijmout opatření s cílem zabránit tomu, aby zahraniční investor nabytí nebo převzal kontrolu nad určitou společností, pokud by toto nabytí nebo kontrola měly za následek ohrožení jejich bezpečnosti nebo veřejného pořádku. Patří sem i situace, kdy se jedná o ohrožení veřejného zdraví.

Při určování toho, zda může mít přímá zahraniční investice vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek, mohou členské státy a Komise „*posoudit všechny relevantní faktory, včetně dopadů na kritickou infrastrukturu, technologie (včetně klíčových základních technologií) a vstupů, které jsou zásadní pro bezpečnost nebo zachování veřejného pořádku, jejichž narušení, selhání, ztráta nebo zničení by mělo v členském státě nebo v Unii značný dopad*“.⁽²⁾

Nařízení o prověřování PZI mezi faktory, které je potřeba při prověřování zahraniční investice zvážit, výslovně zmiňuje rizika pro kritické zdravotnické infrastruktury a dodávky kritických vstupů.

Na evropském vnitřním trhu nemusí rizika vyvolaná určitou investicí nutně končit na hranicích členského státu, v němž k této investici došlo. Proto nařízení o prověřování PZI nestanoví jen možnost, aby Komise vydala své stanovisko týkající se konkrétní investice: členské státy (jiné, než je stát, v němž se daná investice uskutečňuje) si také mohou vyžádat informace a poskytnout připomínky.

Prověření přímé zahraniční investice nemusí mít za následek zákaz jejího uskutečnění. Někdy mohou postačit zmírňující opatření (například podmínky zaručující dodávky zdravotnických výrobků/prostředků). Zájem Unie může vyžadovat závazky k dodávkám přesahujícím předpokládané potřeby členského státu, ve kterém se investice uskutečňuje. Je také důležité mít na paměti, že členské státy mohou v určitých případech zasáhnout mimo rámec prověřovacích mechanismů, například mohou uvalit nucené licence na patentované léčivé přípravky v případě celostátního ohrožení, jakým je například pandemie.

⁽¹⁾ Viz 9. bod odůvodnění nařízení o prověřování PZI.

⁽²⁾ Viz 13. bod odůvodnění nařízení o prověřování PZI.

V neposlední řadě podléhá zahraniční akvizice, která by mohla mít vliv na projekty nebo programy v zájmu Unie, podrobnějšímu zkoumání ze strany Komise, jejíž stanoviska musí členské státy vzít v nejvyšší míře zohlednit. Jednalo by se například o případy zahraničních investic do podniků EU, které obdržely finanční prostředky v rámci programu EU pro výzkum a inovace Horizont 2020. Obzvláštní pozornost bude tedy věnována všem projektům v rámci programu Horizont 2020 souvisejícím s odvětvím zdravotnictví, včetně budoucích projektů v reakci na rozšíření onemocnění COVID-19 ⁽³⁾.

3. Co by již dnes měli investoři očekávat, pokud jde o prověřování investic?

Vnitrostátní prověřovací mechanismy jsou již v platnosti ve 14 členských státech ⁽⁴⁾. Komise tyto členské státy vybízí, aby své stávající prověřovací mechanismy plně využívaly v souladu s nařízením o prověřování PZI a jinými požadavky, které ukládají právní předpisy EU. Komise rovněž vyzývá ty členské státy, které v současnosti prověřovací mechanismus nemají nebo jejichž prověřovací mechanismy se nevztahují na všechny příslušné transakce, aby zavedly plnohodnotný prověřovací mechanismus a v mezidobí zvážily další dostupné možnosti, jež v plném souladu s právem Unie a mezinárodními závazky mohou využít k řešení případů, kdy by nabytí určitého podniku, infrastruktury nebo technologie nebo převzetí kontroly nad nimi vedlo k ohrožení bezpečnosti nebo veřejného pořádku, včetně zdravotní bezpečnosti, v EU.

Je důležité mít na paměti, že pro případ, kdy zahraniční investice není na vnitrostátní úrovni prověřována, nařízení stanoví, že členské státy a Komise mohou do 15 měsíců poté, co byla daná přímá zahraniční investice dokončena, poskytnout připomínky a vydat stanoviska. Může to vést k přijetí opatření ze strany členského státu, ve kterém se investice uskutečnila, a to včetně nezbytných zmírňujících opatření. V praxi to znamená, že zahraniční investice dokončená nyní (v březnu 2020) by mohla být předmětem následných připomínek členských států nebo stanovisek Komise v období od 11. října 2020 (datum úplného uplatňování nařízení) do června 2021 (15 měsíců po dokončení investice).

Co se týče investic, které nepředstavují PZI, tj. portfoliových investic, mohou je členské státy prověřovat v souladu s ustanoveními Smlouvy týkajícími se volného pohybu kapitálu. Portfoliové investice, které investorovi neposkytují skutečný vliv na řízení a kontrolu společnosti, obvykle na rozdíl od PZI z hlediska bezpečnosti nebo veřejného pořádku nepředstavují problém. Význam z hlediska bezpečnosti nebo veřejného pořádku však mohou mít, pokud se jedná o nabytí alespoň kvalifikované účasti, z které podle vnitrostátního práva obchodních společností vyplývají akcionářům nebo zainteresovaným subjektům určitá práva (např. 5 %).

Vedle prověřování investic si členské státy mohou v některých podnicích ponechat zvláštní práva („zlaté akcie“). V některých případech mohou tato práva státu umožnit stanovit v dotčených společnostech omezení pro určité druhy investic nebo tyto investice zablokovat. Taková opatření jsou specifická pro danou společnost a jejich rozsah záleží na pravomocích, které pro stát ze zlatých akcií vyplývají. Stejně jako jiná omezení pohybu kapitálu musí být nezbytná a přiměřená pro dosažení legitimního cíle veřejné politiky (viz následující oddíl).

4. Jak lze odůvodnit omezení pohybu kapitálu?

Článek 63 Smlouvy o fungování Evropské unie stanoví volný pohyb kapitálu nejen v rámci EU, ale i mezi členskými státy a třetími zeměmi, a jakékoli omezení musí být vhodné, nezbytné a přiměřené pro dosažení legitimních cílů veřejné politiky. Tyto cíle jsou definovány ve Smlouvě nebo v judikatuře Soudního dvora jako naléhavé důvody obecného zájmu. Neměly by mít čistě hospodářskou povahu ⁽⁵⁾. Důvodů veřejného pořádku, veřejné bezpečnosti a veřejného zdraví se lze dovolávat pouze tehdy, pokud existuje skutečné a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ 47,5 milionu eur na výzkumné projekty pro získání nových poznatků pro účely reakce na epidemii COVID-19 v klinické oblasti a v oblasti veřejného zdraví prostřednictvím přímé výzvy v rámci programu Horizont 2020 a 45 milionů eur prostřednictvím partnerství veřejného a soukromého sektoru Iniciativa pro inovativní léčiva (IMI).

⁽⁴⁾ Úplný seznam vnitrostátních prověřovacích mechanismů a odkazy na vnitrostátní právní předpisy viz <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>

⁽⁵⁾ Věc C-563/17, *Associação Peço a Palavra*, bod 70.

⁽⁶⁾ Viz věci C-54/99, *Église de Scientologie*, bod 17, C-503/99, *Komise v. Belgie*, bod 47 a C-463/00, *Komise v. Španělsko*, bod 72.

V případě „predátorského nákupu“ strategických aktiv zahraničními investory (např. s cílem omezit dodávky určitého zboží či služeb na trh EU) je nejpříhodnější výjimkou „veřejný pořádek či veřejná bezpečnost“ podle článku 65 SFEU. Tím by mohla být odůvodněna kupříkladu omezující opatření nezbytná pro zajištění bezpečnosti dodávek (např. v odvětví energetiky) nebo poskytování základních veřejných služeb, pokud by méně omezující opatření (např. regulační opatření ukládající povinnosti veřejné služby všem společnostem působícím v určitých odvětvích) nebyla dostatečná k řešení skutečného a dostatečně závažného ohrožení základního zájmu společnosti. Omezující opatření lze rovněž přijmout k řešení hrozeb pro finanční stabilitu ⁽⁷⁾.

Rovněž veřejné zdraví bylo Soudním dvorem Evropské unie uznáno jako naléhavý důvod obecného zájmu ⁽⁸⁾. Mezi naléhavé důvody obecného zájmu uznané Soudním dvorem v souvislosti s dalšími svobodami zakotvenými ve Smlouvě, jež by mohly být v mimořádných situacích relevantní, rovněž patří ochrana spotřebitelů, zachování finanční rovnováhy systému sociálního zabezpečení a dosažení cílů sociální politiky.

Vedle toho Smlouva stanoví záruky v případě závažných obtíží nebo hrozby takových obtíží pro fungování hospodářské a měnové unie (článek 66 SFEU) a pro platební bilanci členských států mimo eurozónu (články 143 a 144 SFEU).

V případě zahraničních investic ze třetích zemí do společností s oceněními na kapitálových trzích, která se považují za výrazně nižší, než je jejich skutečná nebo vlastní hodnota, by mohla být možnost zavést omezení zvážena s ohledem na skutečný nebo potenciální dopad takových investic na ochranu výše uvedených veřejných zájmů (například zda mohou vést k přílišné závislosti na zahraničních investorech ze třetích zemí v oblastech poskytování základních dodávek nebo základních služeb). Pokud jde o přiměřenost těchto opatření, měl by být rovněž zvážen a v rámci možností zmírněn jejich případný negativní dopad na společnosti a hospodářství jako celek.

V neposlední řadě je třeba poznamenat, že při posuzování odůvodněnosti a přiměřenosti platí, že omezení pohybu kapitálu do a ze třetích zemí probíhá v odlišném právním kontextu než v případě omezení pohybu kapitálu uvnitř EU ⁽⁹⁾. V důsledku toho mohou být v případě omezení transakcí, do nichž jsou zapojeny třetí země, přijatelná podle Smlouvy další odůvodnění. Přípustná odůvodnění mohou být rovněž vykládána širěji.

⁽⁷⁾ Viz prohlášení Komise ke kontrolám kapitálu zavedeným řeckými orgány ze dne 29. června 2015, dostupné na stránce: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5271.

⁽⁸⁾ Věc C-531/06, *Komise v. Itálie*, bod 51.

⁽⁹⁾ Věc C-446/04, *Test claimants in the FII Group Litigation*, bod 171.