

## II

(Sdělení)

## SDĚLENÍ ORGÁNŮ, INSTITUCÍ A JINÝCH SUBJEKTŮ EVROPSKÉ UNIE

## EVROPSKÁ KOMISE

## SDĚLENÍ KOMISE

**Pokyny pro členské státy týkající se přímých zahraničních investic z Ruska a Běloruska s ohledem na vojenskou agresi vůči Ukrajině a na omezující opatření stanovená v nedávných nařízeních Rady o sankcích <sup>(1)</sup>**

(2022/C 151 I/01)

Evropská unie je otevřená zahraničním investicím, které jsou nezbytné pro náš hospodářský růst, konkurenceschopnost, zaměstnanost a inovace. Mnoho evropských podniků je nedílnou součástí globálních dodavatelských řetězců, jejichž fungování musí být zachováno. EU bude i nadále atraktivní destinací pro přímé zahraniční investice (dále také „PZI“). Naše otevřenost však není bezpodmínečná a musí být vyvážena vhodnými nástroji na ochranu naší bezpečnosti a veřejného pořádku.

V reakci na nevyprovokovanou a neodůvodněnou vojenskou agresi Ruska vůči Ukrajině, aktivně podporovanou Běloruskem, přijala EU vůči Rusku i Bělorusku rozsáhlý a robustní soubor omezujících opatření (dále jen „sankce“). Sankce vůči Rusku jsou navrženy tak, aby oslabily schopnost Kremlu financovat válku, způsobovaly jednoznačné hospodářské a politické náklady u těch příslušníků ruské politické elity, kteří nesou odpovědnost za invazi, a oslabily jeho hospodářskou základnu. EU přijala další sankce vůči Bělorusku, neboť poskytuje ruské invazi materiální podporu. Sankce vůči Bělorusku mají mít podobný dopad.

Nařízení (EU) 2019/452 <sup>(2)</sup> (dále jen „nařízení o prověřování PZI“) stanoví základní celounijní rámec, který Evropské komisi a členským státům umožňuje koordinovat své činnosti v oblasti zahraničních investic s cílem zajistit ochranu bezpečnosti a veřejného pořádku, pokud jsou tyto cíle přímými zahraničními investicemi ohroženy. Členské státy mohou rovněž prověřovat investice, které nespádají do oblasti působnosti nařízení o prověřování PZI, pokud je tato kontrola prováděna v souladu s ustanoveními Smlouvy o volném pohybu kapitálu a usazování.

I když prověřování přímých zahraničních investic a sankce jsou odlišnými právními nástroji, z nichž každý má odlišný účel a jiný způsob uplatňování, kvůli ruské vojenské agresi vůči Ukrajině je třeba větší ostražitosti vůči ruským a běloruským přímým investicím v rámci jednotného trhu. Týká se to tedy nejen investic osob nebo subjektů, na něž se sankce vztahují. Za stávajících okolností existuje zvýšené riziko, že jakékoli investice do kritických aktiv v EU, jež přímo či nepřímo souvisejí s osobou nebo subjektem, které jsou spojeny s ruskou nebo běloruskou vládou, jsou jimi ovládnuty (kontrolovány) nebo podléhají jejich vlivu, představují oprávněné důvody, na jejichž základě lze mít za to, že investice může představovat hrozbu pro bezpečnost nebo veřejný pořádek v členských státech.

<sup>(1)</sup> Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem Ruska destabilizujícím situaci na Ukrajině (Úř. věst. L 229, 31.7.2014, s. 1) a jeho změny a nařízení Rady (ES) č. 765/2006 ze dne 18. května 2006 o omezujících opatřeních vzhledem k situaci v Bělorusku (Úř. věst. L 134, 20.5.2006, s. 1) a jeho změny.

<sup>(2)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452 ze dne 19. března 2019, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie (Úř. věst. L 79I, 21.3.2019, s. 1).

Sankce EU se mimoto vztahují na jakoukoli osobu na území Unie, na všechny právnické osoby, subjekty či orgány zapsané nebo zřízené podle práva některého členského státu, ať se nacházejí na území Unie nebo mimo ně, a na všechny právnické osoby, subjekty či orgány v souvislosti s jakoukoli podnikatelskou činností vykonávanou zcela nebo částečně v Unii. Omezující opatření EU se tudíž mohou dotýkat přímých investic z Ruska a Běloruska několika způsoby. Například obchodní transakce s osobami a subjekty zařazenými na seznam nelze legálně provádět, pokud to právní předpisy výjimečně nedovolují, a banky EU mají povinnost zmrazit platby obdržené od kterékoli ruské banky zařazené na seznam, na kterou se vztahuje zmrazení majetku. Tato pravidla jsou podrobněji rozvedena v příloze tohoto sdělení.

Ve svých dřívějších sděleních, včetně sdělení „Přezkum obchodní politiky – Otevřená, udržitelná a sebevědomá obchodní politika“<sup>(3)</sup>, vyzvala Komise všechny členské státy, aby zavedly a prosazovaly plnohodnotné mechanismy prověřování přímých zahraničních investic s cílem řešit případy, kdy by akvizice určitého podniku, infrastruktury nebo technologie nebo převzetí kontroly nad nimi ohrozila bezpečnost nebo veřejný pořádek v EU. Uplatnění všech těchto opatření je ve stávající situaci ještě naléhavější.

Ve stávajícím institucionálním uspořádání nesou odpovědnost za prověřování přímých zahraničních investic členské státy. Vnitrostátní prověřovací mechanismy jsou již v platnosti v 18 členských státech<sup>(4)</sup>. Prověřování přímých zahraničních investic by mělo zohledňovat dopad na bezpečnost a veřejný pořádek Unie jako celku. Při určování toho, zda přímá zahraniční investice může mít vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek, mohou členské státy rovněž zohlednit zejména to, zda je zahraniční investor přímo či nepřímo ovládán vládou třetí země, včetně státních orgánů nebo ozbrojených sil, a to i prostřednictvím vlastnické struktury nebo významného financování; zda již byl daný zahraniční investor zapojen do činností ovlivňujících bezpečnost nebo veřejný pořádek v některém členském státě; zda existuje vážné riziko, že je daný zahraniční investor zapojen do protiprávní nebo trestné činnosti<sup>(5)</sup>.

Oblast působnosti nařízení o prověřování PZI je omezena na případy, kdy akvizice subjektu EU zahrnuje přímé investice ze strany jednoho nebo více subjektů usazených mimo Unii. Naopak případy, které se týkají pouze investic jednoho nebo více subjektů usazených v Unii v jiném členském státě, nespádají do oblasti působnosti nařízení, s výjimkou transakcí, které jsou součástí systému obcházení zavedeného s cílem vyhnout se působnosti nařízení. Tyto investice však mohou podléhat vnitrostátním kontrolám nebo prověřovacím mechanismům a mohou být přijata opatření v souladu s právem Unie, a zejména s ustanoveními Smlouvy o volném pohybu kapitálu a usazování.

Za stávajících okolností existuje výrazně zvýšené riziko, že přímé zahraniční investice ruských a běloruských investorů mohou představovat hrozbu pro bezpečnost a veřejný pořádek. Proto by tyto přímé zahraniční investice měly být v rámci platných pravidel systematicky kontrolovány a důkladně posuzovány. Tato rizika mohou být umocněna objemem ruských investic v EU a intenzitou předchozích obchodních vztahů mezi společnostmi EU a ruskými společnostmi. Kromě toho je třeba věnovat zvláštní pozornost hrozbám, jež představují investice osob nebo subjektů, které jsou spojeny s ruskou nebo běloruskou vládou, jsou jimi ovládány nebo podléhají jejich vlivu, protože tyto vlády mají silnou motivaci zasahovat do kritických činností v EU a využívat za tímto účelem své schopnosti ovládat nebo řídit ruské a běloruské investory v EU.

Evropská komise tudíž vyzývá členské státy, aby:

- systematicky využívaly své prověřovací mechanismy k posuzování hrozeb souvisejících s ruskými a běloruskými investicemi z hlediska bezpečnosti nebo veřejného pořádku a k předcházení těmto hrozbám,
- zajistily úzkou spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro sankce<sup>(6)</sup> a orgány příslušnými pro prověřování investic v souvislosti s uplatňováním sankcí EU, jakož i pro zjišťování porušení a ukládání sankcí,
- plně prováděly nařízení o prověřování PZI, mimo jiné prostřednictvím aktivní účasti v mechanismu spolupráce, a to jak mezi členskými státy navzájem, tak i mezi nimi a Komisí, s cílem řešit rizika týkající se bezpečnosti nebo veřejného pořádku v souvislosti s přímými zahraničními investicemi z Ruska a Běloruska,

<sup>(3)</sup> Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů – Přezkum obchodní politiky – Otevřená, udržitelná a sebevědomá obchodní politika (COM(2021) 66 final).

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

<sup>(5)</sup> Viz článek 4 nařízení o prověřování PZI.

<sup>(6)</sup> Seznam vnitrostátních orgánů příslušných pro sankce je k dispozici na adrese <https://www.sanctionsmap.eu/#/main/authorities>

- zajistily plný soulad s požadavky směrnice o boji proti praní peněz <sup>(7)</sup> s cílem zabránit zneužívání finančního systému EU a
- zajistily úzkou spolupráci mezi prověřovacími orgány členských států, příslušnými vnitrostátními orgány a národními podpůrnými bankami a institucemi, jakož i mezinárodními finančními institucemi, jejichž podílíky jsou členské státy, s cílem identifikovat investice, zejména z Ruska a Běloruska, které by mohly ovlivnit bezpečnost nebo veřejný pořádek v EU, a usnadnit plné dodržování sankcí při činnostech podporovaných výše uvedenými veřejnými investičními subjekty.

Komise naléhavě vyzývá členské státy, které v současné době nemají prověřovací mechanismus, nebo jejichž prověřovací mechanismy nepokrývají všechny relevantní transakce týkající se přímých zahraničních investic či neumožňují prověřování před uskutečněním investic, aby zavedly komplexní mechanismus prověřování přímých zahraničních investic a mezitím využily jiné vhodné právní nástroje k řešení případů, kdy by akvizice určitého podniku, infrastruktury nebo technologie nebo převzetí kontroly nad nimi ohrozila bezpečnost nebo veřejný pořádek v EU.

Komise vyzývá členské státy, které takový prověřovací mechanismus zavádějí, aby urychlily jeho přijetí a připravily jeho provádění, včetně zajištění odpovídajících zdrojů.

Příloha tohoto sdělení rovněž popisuje podmínky, za nichž může být členským státům povoleno ukládat omezení na volný pohyb kapitálu a svobodu usazování. Mimo rámec EU pro prověřování přímých zahraničních investic se členské státy, které zavedly opatření, podle nichž mohou prověřovat investice uvnitř EU, aby přiměřeným způsobem sledovaly legitimní cíle veřejné politiky, důrazně vyzývají, aby tyto mechanismy využívaly v co největší možné míře ve vztahu k investicím, které jsou v konečném důsledku ovládány ruskými nebo běloruskými osobami nebo subjekty, s cílem řešit rizika zdůrazněná v tomto sdělení.

—

---

<sup>(7)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

## PŘÍLOHA

1. Přehled ruských a běloruských aktiv v EU <sup>(1)</sup>

## 1.1. Ruské investice v EU

S ohledem na počet transakcí uskutečněných v letech 2015 až 2021 bylo Rusko s 0,9 % co do počtu investic a 0,7 % co do hodnoty investic ze všech jurisdikcí mimo EU jedenáctým největším zahraničním investorem v EU. To představuje 643 obchodů s celkovou hodnotou 15 miliard EUR (v případě 34 % obchodů hodnota chybí), včetně fúzí a akvizic, menšinových investic, portfoliových investic a investic na zelené louce. Ačkoli v posledních letech se příliv ruských investic zdá být poměrně omezený, podle údajů z roku 2020 ruští jednotlivci nebo subjekty ovládají přibližně 17 000 společností z EU <sup>(2)</sup> a mají potenciálně kontrolní podíly v dalších 7 000 <sup>(3)</sup> společnostech a menšinové podíly v dalších 4 000 společnostech <sup>(4)</sup>. V mnoha případech mají společnosti více ruských podílníků, z nichž každý má podíl nižší než 50 %, ale všichni dohromady představují více než 50 % kapitálu podniku z EU. V 57,7 % společností z EU s ruským ovládním nebo vlivem drží aktiva fyzická osoba, v 9,7 % společnost a v 1,1 % veřejný orgán / stát.

Tabulka 1

## Počet společností z EU-27 s ruským vlivem nebo ovládním podle typu ovládajícího subjektu

Typ ovládajícího subjektu (skutečný celkový vlastník (Global Ultimate Owner, GUO))	Počet společností	Podíl
Jeden nebo více známých jednotlivců nebo rodin	17 510	57,7 %
Údaje nejsou k dispozici	9 204	30,4 %
Korporace	2 931	9,7 %
Veřejné orgány, státy, vlády	343	1,1 %
Finanční společnost	149	0,5 %
Vzájemný a penzijní fond / pověřenec / trust / svěřenský správce	83	0,3 %
Banka	81	0,3 %
Nadace / výzkumný ústav	18	0,1 %
Pojišťovna	1	0,0 %
Společnosti soukromého kapitálu	1	0,0 %

Zdroj: Analýza JRC na základě údajů Bureau van Dijk. Údaje vycházející z rozvah za rok 2020. Údaje získané v březnu 2022. V případě ruského vlivu (nikoli ovládním) může být společnost z EU ovládána subjektem z jakékoli jiné země. Případy, u nichž nejsou k dispozici údaje, zahrnují společnosti z EU s ruským vlivem, u nichž chybí údaje o většinovém podílníkovi.

Aktiva držaná ruskou vládou se ze 79,9 % nacházejí v „korporacích“ <sup>(5)</sup> a zbytek připadá na banky nebo jiné finanční instituce (tabulka 2).

<sup>(1)</sup> Pro účely této analýzy se pojmem „aktiva“ rozumí jakákoli společnost registrovaná v EU, která je ovládána nebo ovlivňována ruským nebo běloruským investorem.

<sup>(2)</sup> Společností z EU je přibližně 23 milionů (poslední dostupný rok je 2018, demografie podniků podle Eurostatu).

<sup>(3)</sup> Tak je tomu v případě vícero ruských podílníků se souhrnným podílem vyšším než 50 %, kdy ale žádný z nich nevlastní podíl vyšší než 50 %.

<sup>(4)</sup> Dalších 2 000 společností má oznámeného ruského podílníka, který nemá kontrolu a u něhož není výše podílu oznámena.

<sup>(5)</sup> Tato kategorie zahrnuje všechny společnosti, které nejsou bankami, finančními společnostmi ani pojišťovnami.

Tabulka 2

**Počet společností z EU-27, které ovládá nebo ovlivňuje ruská vláda, podle typu ovládané společnosti z EU**

Typ společnosti z EU	Počet společností	Podíl na celkovém objemu (%)
Korporace	262	79,9
Finanční společnost	37	11,3
Banka	17	5,2
Vzájemný a penzijní fond	11	3,4
Společnosti soukromého kapitálu	1	0,3

Zdroj: Analýza JRC na základě údajů Bureau van Dijk. Údaje vycházející z rozvah za rok 2020. Údaje získané v březnu 2022.

Mezi odvětví s největší mírou ruského ovládní patří odvětví velkoobchodu, nemovitostí, odvětví profesních, vědeckých a technických činností, finance a pojišťovnictví. Odvětví s největší mírou ruského vlivu jsou velmi podobná: velkoobchod, nemovitostí, profesní, vědecké a technické činnosti a výroba (tabulka 3).

Tabulka 3

**Počet společností z EU-27 s ruským vlivem nebo ovládním podle cílových odvětví, 2020**

EU-27				
Odvětví	Ovládní	Vliv		Celkem
	Počet společností	Počet společností	Podíl (*) %	Počet společností
Zemědělství, lesnictví a rybařství	137	137	62	274
Těžba a dobývání	19	15	28	34
Výroba	904	883	56	1 787
Elektřina, plyn, pára a klimatizovaný vzduch	61	45	40	106
Zásobování vodou; odpadní vody, nakládání s odpady	32	24	56	56
Stavebnictví	744	621	50	1 365
Velkoobchod a maloobchod	4 530	3 607	63	8 137
Doprava a skladování	666	417	51	1 083
Ubytovací a stravovací služby	612	675	52	1 287
Informace a komunikace	763	668	55	1 431
Peněžnictví a pojišťovnictví	1 199	625	46	1 824
Činnosti v oblasti nemovitostí	2 714	2 470	70	5 184
Profesní, vědecké a technické činnosti	1 721	1 272	60	2 993
Administrativní a podpůrné služby	886	746	55	1 632
Veřejná správa a obrana	1	6	35	7
Vzdělávání	103	76	56	179

Zdravotní a sociální péče	70	56	46	126
Kulturní, zábavní a rekreační činnosti	160	170	50	330
Ostatní činnosti	254	245	52	499

Zdroj: Analýza JRC na základě údajů Bureau van Dijk. Údaje vycházející z rozvah za rok 2020. Údaje získané v březnu 2022. V případě, že společnost má několik ruských podílníků držících menšinové podíly, vypočítá se součet podílů všech ruských podílníků této společnosti.

(\*) Údaje v tabulce představují průměrné podíly ve společnostech v jednotlivých odvětvích. Na základě konzervativního přístupu bereme v úvahu pouze podíly na první úrovni vlastnictví (přímé podíly), a nikoli podíly na vyšší úrovni, tj. podílníky podílníků.

## 1.2. Běloruské investice v EU

Podle údajů z roku 2020 ovládají běloruští jednotlivci a subjekty přibližně 1 550 společností z EU a mají potenciálně kontrolní podíly <sup>(6)</sup> v dalších 600 společnostech a menšinové podíly ve 400 společnostech <sup>(7)</sup>. Podobně jako u ruských investic mají některé společnosti více běloruských menšinových podílníků, kteří společně drží více než 50 % kapitálu podniku EU. V 63,2 % společností z EU s běloruským ovládním nebo vlivem drží aktiva fyzická osoba, v 5,1 % společnost a v 0,4 % veřejný orgán / stát (tabulka 4).

Tabulka 4

### Počet společností z EU-27 s běloruským vlivem nebo ovládním, podle typu ovládajícího subjektu

Typ ovládajícího subjektu (skutečný celkový vlastník (Global Ultimate Owner, GUO))	Počet společností	Podíl
Jeden nebo více známých jednotlivců nebo rodin	1 687	63,18 %
Korporace	135	5,06 %
Veřejné orgány, státy, vlády	11	0,41 %
Banka	1	0,04 %
Vzájemný a penzijní fond / pověřenec / trust / svěřenský správce	1	0,04 %
Finanční společnost	1	0,04 %
Nadace / výzkumný ústav	1	0,04 %
Údaje nejsou k dispozici	833	31,20 %

Zdroj: Analýza JRC na základě údajů Bureau van Dijk. Údaje vycházející z rozvah za rok 2020. Údaje získané v březnu 2022. V případě běloruského vlivu (nikoli ovládním) může být společnost z EU ovládána subjektem z jakékoli jiné země. Případy, u nichž nejsou k dispozici údaje, zahrnují společnosti z EU s běloruským vlivem, u nichž chybí údaje o většinovém podílníkově.

Aktiva držaná běloruskou vládou se nacházejí převážně v odvětví velkoobchodu, jak je podrobně uvedeno níže v tabulce 5.

Tabulka 5

### Počet společností z EU-27 ovládaných státem nebo veřejným orgánem z Běloruska podle odvětví, kam spadá ovládaná společnost

Odvětví činnosti společnosti z EU	Počet společností	Celková aktiva (v milionech EUR)
Velkoobchod s díly a příslušenstvím pro motorová vozidla, kromě motocyklů	1	1,49

<sup>(6)</sup> Tak je tomu v případě vícero běloruských podílníků se souhrnným podílem vyšším než 50 %, kdy ale žádný z nich nevlastní podíl vyšší než 50 %.

<sup>(7)</sup> Dalších 100 společností má oznámeného běloruského podílníka, který nemá kontrolu a u něhož není výše podílu oznámena.

Zprostředkování velkoobchodu	1	Není uvedeno
Zprostředkování velkoobchodu s palivy, rudami, kovy a technickými chemikáliemi	1	2,80
Velkoobchod se zemědělskými stroji, strojním zařízením a příslušenstvím	2	38,98
Velkoobchod s pevnými, kapalnými a plynými palivy a příbuznými výrobky	2	26,14
Velkoobchod s chemickými výrobky	1	4,23
Letecká doprava	1	Není uvedeno
Letecká osobní doprava	1	0,22

Zdroj: Analýza JRC na základě údajů Bureau van Dijk. Údaje vycházející z rozvah za rok 2020. Údaje získané v březnu 2022.

Mezi odvětví s největší mírou běloruského ovládní patří odvětví velkoobchodu, profesních, vědeckých a technických činností, dopravy a skladování a nemovitostí. Odvětví s největší mírou běloruského vlivu jsou velmi podobná: velkoobchod, nemovitosti, profesní, vědecké a technické činnosti a výroba (tabulka 6).

Tabulka 6

**Počet společností z EU-27 s běloruským vlivem nebo ovládním podle cílových odvětví, 2020**

Odvětví	Ovládní	Vliv		Celkem
	Počet společností	Počet společností	Podíl (*) %	Počet společností
Zemědělství, lesnictví a rybářství	7	10	48	17
Těžba a dobývání	1	0	Není uvedeno	1
Výroba	73	100	51	173
Elektřina, plyn, pára a klimatizovaný vzduch	1	3	53	4
Zásobování vodou; odpadní vody, nakládání s odpady	4	4	32	8
Stavebnictví	107	76	54	183
Velkoobchod a maloobchod	568	377	60	945
Doprava a skladování	122	91	61	213
Úbytovací a stravovací služby	45	32	46	77
Informace a komunikace	97	74	55	171
Peněžnictví a pojišťovnictví	48	26	51	74
Činnosti v oblasti nemovitostí	109	108	53	217
Profesní, vědecké a technické činnosti	141	116	47	257
Administrativní a podpůrné služby	73	41	55	114
Vzdělávání	7	4	75	11
Zdravotní a sociální péče	5	7	32	12
Kulturní, zábavní a rekreační činnosti	17	5	69	22

Ostatní činnosti	22	22	54	44
------------------	----	----	----	----

Zdroj: Analýza JRC na základě údajů Bureau van Dijk. Údaje vycházející z rozvah za rok 2020. Údaje získané v březnu 2022. V případě, že společnost má několik běloruských podílníků držících menšinové podíly, vypočítá se součet podílů všech běloruských podílníků této společnosti.

(\*) Údaje v tabulce představují průměrné podíly ve společnostech v jednotlivých odvětvích. Na základě konzervativního přístupu bereme v úvahu pouze podíly na první úrovni vlastnictví (přímé podíly), bez ohledu na podíly na vyšší úrovni, tj. podílníky podílníků.

## 2. Účinek omezujících opatření (sankcí) na přímé zahraniční investice z Ruska a Běloruska a postup náležitě péče u společností z EU

Omezující opatření EU se vztahují mimo jiné na všechny fyzické osoby, které jsou státními příslušníky některého členského státu, ať se nacházejí na území Unie, nebo mimo ně, na všechny právnické osoby, subjekty či orgány zapsané nebo zřízené podle práva některého členského státu, ať se nacházejí na území Unie nebo mimo ně, a na všechny právnické osoby, subjekty či orgány v souvislosti s jakoukoli podnikatelskou činností vykonávanou zcela nebo částečně v Unii.

Omezující opatření EU mohou ovlivnit přímé zahraniční investice z Ruska a Běloruska několika způsoby. Mohou mít podobu individuálních seznamů nebo odvětvových opatření.

Na některé ruské a běloruské osoby a subjekty se vztahují individuální finanční omezení, která zahrnují zmrazení aktiv a zákaz přímo či nepřímo zpřístupnit finanční prostředky nebo hospodářské zdroje osobám a subjektům zařazeným na seznam.

Osoby nebo subjekty zařazené na seznam nemohou použít své finanční prostředky (tj. finanční aktiva a výnosy všeho druhu) ani hospodářské zdroje (aktiva všeho druhu), které jsou zmrazeny, a nesmí jim být zpřístupněny žádné finanční prostředky ani hospodářské zdroje. To znamená, že občané a společnosti EU nesmí v jejich prospěch provádět platby ani jim dodávat zboží či jiná aktiva. Obchodní transakce s osobami nebo subjekty zařazenými na seznam totiž nelze legálně provádět, pokud to právní předpisy výjimečně nepovolují.

Komise má za to, že zmrazení majetku se vztahuje i na aktiva jakéhokoli neurčeného subjektu, který je vlastněn nebo ovládán určenou osobou nebo subjektem, ledaže lze prokázat, že dotčená aktiva nejsou ve skutečnosti vlastněna nebo ovládána určenou osobou nebo subjektem. Podobně by finanční prostředky nebo hospodářské zdroje neměly být zpřístupněny neurčenému subjektu vlastněnému nebo ovládanému určenou osobou nebo subjektem, ledaže lze prokázat, že se tyto finanční prostředky nebo hospodářské zdroje fakticky nedostanou k určené osobě (\*). Úroky a dividendy se považují za „finanční prostředky“, které mají být zmrazeny.

Kromě toho banky zřízené nebo založené podle práva členského státu nebo obchodující v EU musí zmrazit platby obdržené od jakékoli určené osoby nebo subjektu (na něž se vztahuje zmrazení majetku), které jsou uvedeny v příloze I nařízení Rady (EU) č. 269/2014. To znamená, že převody, které pocházejí od určené osoby, nebo převody, které pocházejí od neurčené osoby, avšak jsou uskutečněny prostřednictvím určené banky (\*), nejsou zamítnuty ani vráceny odesílateli, nýbrž tyto finanční prostředky zůstávají v bance EU zmrazeny. Vnitrostátní orgán příslušný pro sankce lze požádat o uvolnění těchto finančních prostředků, například v rámci odchylky stanovené v nařízení Rady (EU) č. 269/2014 <sup>(10)</sup>, pokud jde o platby provedené osobou nebo subjektem zařazenými na seznam, které jsou splatné podle smlouvy uzavřené přede dnem zařazení na seznam.

Unie rovněž přijala odvětvová omezující opatření. Například některé ruské a běloruské banky byly odstřiženy od specializovaných služeb předávání údajů o finančních transakcích, zejména SWIFT, což ve značném rozsahu snižuje jejich možnosti provádět mezinárodní platby. Omezující opatření rovněž snížila finanční toky z Ruska a z Běloruska do EU tím, že zakázala přijímání nových vkladů přesahujících určité hodnoty od ruských a běloruských státních

(\*) [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/200619-opinion-financial-sanctions\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/200619-opinion-financial-sanctions_en.pdf)

(\*) [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business\\_economy\\_euro/banking\\_and\\_finance/documents/190704-opinion-freeze-of-funds\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/business_economy_euro/banking_and_finance/documents/190704-opinion-freeze-of-funds_en.pdf)

<sup>(10)</sup> Nařízení Rady (EU) č. 269/2014 ze dne 17. března 2014 o omezujících opatřeních vzhledem k činnostem narušujícím nebo ohrožujícím územní celistvost, svrchovanost a nezávislost Ukrajiny (Úř. věst. L 78, 17.3.2014, s. 6).



příslušníků nebo rezidentů a právnických osob, subjektů nebo orgánů usazených v Rusku nebo Bělorusku, držení účtů ruských a běloruských klientů unijními centrálními depozitáři cenných papírů a prodej cenných papírů denominovaných v eurech ruským nebo běloruským klientům. Hospodářským subjektům z EU je mimoto zakázáno poskytovat finanční prostředky, včetně vlastního kapitálu, hospodářským subjektům ze zemí mimo EU působícím v odvětví energetiky v Rusku. To může nepřímo ovlivnit přímé zahraniční investice v EU v závislosti na konkrétním plánovaném ujednání o financování.

Uvolnění kontrolované technologie (včetně znalostí nebo nehmotných věcí) zahraničním osobám je navíc považováno za druh přenosu nehmotných technologií, tzv. „domnělý vývoz“. Nařízení Rady (EU) č. 833/2014 a nařízení Rady (ES) č. 765/2006 ve znění pozdějších předpisů zakazují přímo či nepřímo prodávat, dodávat, převádět nebo vyvážet určité zboží a technologie, na něž se vztahují opatření, jakékoli fyzické nebo právnické osobě, subjektu nebo orgánu v Rusku a Bělorusku, nebo pro použití v Rusku a Bělorusku. Požadavky na kontrolu technické pomoci rozšiřují kontrolu rovněž na cizí státní příslušníky v EU. Společnosti by proto měly omezit přístup ruských a běloruských zaměstnanců k těmto znalostem nebo technologiím, pokud by tyto znalosti a technologie byly použity v Rusku nebo Bělorusku.

Společnosti z EU mají zakázáno se vědomě a úmyslně účastnit na činnostech, jejichž cílem nebo důsledkem je obcházení omezení. Ve všech situacích by společnosti z EU, a zejména společnosti s podílníky ruské nebo běloruské státní příslušnosti, měly provádět náležitou hloubkovou kontrolu svých obchodních partnerů a konečného určení finančních prostředků nebo hospodářských zdrojů. Tyto postupy mohou zahrnovat prověřování, posuzování rizik, víceúrovňovou hloubkovou kontrolu a průběžné monitorování.

### 3. **Prověřování přímých zahraničních investic z Ruska a Běloruska z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku v rámci stanoveném v nařízení (EU) 2019/452**

Nařízení (EU) 2019/452 <sup>(1)</sup> (dále také „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“* <sup>(2)</sup>.

Případy týkající se pouze investic jednoho nebo více subjektů usazených v Unii do oblasti působnosti nařízení nespádají. Tyto transakce by mohly spadat do oblasti působnosti vnitrostátních právních předpisů členských států pro prověřování v mezích ustanovení Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU) týkajících se práva usazování a pohybu kapitálu. Smlouva zejména umožňuje členským státům zachovat opatření nezbytná z důvodů veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti nebo opatření založená na naléhavých důvodech obecného zájmu uznaných v judikatuře Soudního dvora Evropské unie. Právo členských států přijmout taková opatření omezující volný pohyb kapitálu je dále vysvětleno v následujícím oddíle. Status usazení v Evropské unii, tj. status společnosti z Evropské unie pro účely SFEU je založen, podle článku 54 SFEU, na místě sídla společnosti, správního ústředí nebo hlavního místa podnikání, jakož i na právním řádu, podle kterého byla společnost založena, a nikoli na státní příslušnosti jejich podílníků. Investice takových společností nespádají do oblasti působnosti nařízení o prověřování PZI. Nařízení o prověřování PZI stanoví jednu výjimku z tohoto pravidla: investice subjektů z EU mohou spadat do oblasti působnosti, pokud se na ně vztahuje doložka o obcházení. Obcházení jako takové není v nařízení vymezeno; v 10. bodě odůvodnění se však uvádí, že opatření proti obcházení by se měla vztahovat „na investice z Unie prostřednictvím umělých konstrukcí, které neodrážejí hospodářskou realitu a obcházejí prověřovací mechanismy a rozhodnutí v rámci prověřovacího mechanismu, pokud je investor v konečném důsledku vlastněn nebo ovládán fyzickou osobou nebo podnikem ze třetí země“. Proto je důležité ověřit, zda je investor součástí systému obcházení zavedeného s cílem vyhnout se použití nařízení. Někteří zahraniční investoři například výslovně uvádějí, že přímým investorem je evropská holdingová společnost, kterou založili pro účely navrhované transakce. Takové uspořádání mohlo být vytvořeno z legitimních obchodních důvodů. I když tedy nejsou k dispozici důkazy o subjektivním úmyslu obejít nařízení, neexistence hospodářské činnosti investorské společnosti a objektivní schopnost těchto konstrukcí obejít pravidla stanovená v nařízení postačují k domněnce, že jde o umělou konstrukci. Nejběžnějším

<sup>(1)</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/452 ze dne 19. března 2019, kterým se stanoví rámec pro prověřování přímých zahraničních investic směřujících do Unie (Úř. věst. L 79I, 21.3.2019, s. 1).

<sup>(2)</sup> Viz 9. bod odůvodnění nařízení o prověřování PZI.

příkladem obcházení ve smyslu 10. bodu odůvodnění je případ, kdy jsou zahraniční investice do Unie uskutečňovány prostřednictvím čistě „zastřešující společnosti“ nebo „společnosti typu poštovní schránky“ se sídlem v EU, která přímo ani nepřímo nevykonává skutečnou hospodářskou činnost, ale slouží pouze k tomu, aby byla právním nástrojem<sup>(13)</sup> investice. Existence obcházení musí být prokázána případ od případu s ohledem na konkrétní okolnosti každého případu a na základě příslušných důkazů.

Nařízení o prověřování PZI se vztahuje na všechna hospodářská odvětví a nepodléhá žádným prahovým hodnotám. Potřeba prověřit transakci je často nezávislá na hodnotě transakce jako takové. 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.

Pojmy „bezpečnost“ a „veřejný pořádek“ nejsou v nařízení definovány. Článek 4 nařízení však upřesňuje faktory, které je třeba vzít v úvahu při určování toho, zda přímá zahraniční investice může mít vliv na bezpečnost a veřejný pořádek. Mezi tyto faktory patří možné dopady PZI na kritickou infrastrukturu, kritické technologie, dodávky kritických vstupů, přístup k citlivým informacím a svobodu a pluralitu sdělovacích prostředků. Pro toto posouzení jsou rovněž důležitá hlediska týkající se investora, například zda je zahraniční investor ovládaný vládními institucemi. Například při určování, zda přímá zahraniční investice může mít vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek, mohou členské státy a Komise vzít v úvahu, zda je zahraniční investor přímo či nepřímo ovládaný vládou třetí země, včetně státních orgánů nebo ozbrojených sil, a to i prostřednictvím vlastnické struktury nebo významného financování; zda již byl daný zahraniční investor zapojen do činností ovlivňujících bezpečnost nebo veřejný pořádek v některém členském státě nebo zda existuje vážné riziko, že je daný zahraniční investor zapojen do protiprávní nebo trestné činnosti.

Tento přezkum a v případě potřeby přijetí opatření, která určitou investici spadající do oblasti působnosti nařízení z důvodu bezpečnosti nebo veřejného pořádku buď zakážou, nebo ji podmíní splněním určitých požadavků, je konečnou odpovědností členských států. Komise může vydat stanoviska doporučující konkrétní opatření členskému státu, v němž se investice uskutečňuje, zejména pokud existuje riziko, že investice ovlivní bezpečnost nebo veřejný pořádek ve více než jednom členském státě nebo projekty a programy v zájmu Unie.

Za současných okolností existuje výrazně zvýšené riziko, že přímé zahraniční investice ruských a běloruských investorů, zejména ze strany státem ovládaných subjektů, mohou představovat hrozbu pro bezpečnost a veřejný pořádek, protože ruská a běloruská vláda může mít silnější motivaci zasahovat do kritických činností v EU a využívat za tímto účelem své schopnosti ovládat nebo řídit ruské a běloruské investory v EU. Tyto přímé zahraniční investice by proto měly být systematicky kontrolovány a velmi pečlivě prověřovány, aby bylo možné identifikovat možné hrozby.

Zatímco prověřování prováděné členskými státy obvykle probíhá před dokončením transakce přímé zahraniční investice, nařízení o prověřování PZI umožňuje členským státům zachovat mechanismy, které stanoví prověřování transakce přímých zahraničních investic *po jejím dokončení*. Pokud členský stát zahájí formální prověřování přímé zahraniční investice, vztahuje se na něj mechanismus spolupráce bez ohledu na to, zda je investice plánována nebo dokončena. Mechanismus spolupráce může být navíc zahájen do 15 měsíců od dokončení investice, pokud investice nepodléhá prověřování na vnitrostátní úrovni<sup>(14)</sup>. To může nastat, pokud členský stát nemá prověřovací mechanismus nebo pokud členský stát má prověřovací mechanismus, ale konkrétní transakce přímé zahraniční investice nebyla stranami předložena k prověření *ex ante*. Může to vést k přijetí opatření ze strany členského státu, ve kterém se investice uskutečnila, a to včetně nezbytných zmírňujících opatření.

#### 4. Možná opatření k omezení investic v mezích stanovených pravidly o volném pohybu kapitálu a usazování

Článek 63 SFEU stanoví volný pohyb kapitálu nejen v rámci EU, ale také mezi členskými státy a třetími zeměmi. Obdobně článek 49 SFEU chrání svobodu usazování státních příslušníků členského státu na území jiného členského státu. Obě ustanovení zakazují veškerá omezení pohybu kapitálu, pokud nesledují legitimní cíle veřejné politiky. Tyto

<sup>(13)</sup> S cílem řešit otázku zastřešujících společností (krycích subjektů) v EU předložila Komise dne 22. prosince 2021 návrh směrnice Rady, kterou se stanoví pravidla pro předcházení zneužívání krycích subjektů pro daňové účely a kterou se mění směrnice 2011/16/EU (COM(2021) 565 final). Členské státy se mohou inspirovat normami transparentnosti v souvislosti s využíváním krycích subjektů, které návrh zavádí např. pro příjmy, zaměstnance a prostory.

<sup>(14)</sup> V praxi by zahraniční investice dokončená nyní (v březnu 2022) mohla být předmětem následných připomínek členských států nebo stanovisek Komise do června 2023 (15 měsíců po dokončení investice).

cíle jsou definovány ve Smlouvě nebo v judikatuře Soudního dvora Evropské unie jako naléhavé důvody obecného zájmu. Neměly by mít čistě hospodářskou povahu <sup>(15)</sup>.

Členské státy mohou prověřovat investice, které nespádají do oblasti působnosti nařízení (EU) 2019/452, tj. portfoliové investice nebo přímé investice uvnitř EU, jako ty investice, které jsou v konečném důsledku ovládané ruskými nebo běloruskými subjekty, pokud se toto prověřování provádí v souladu s právem Unie, a zejména s ustanoveními Smlouvy o volném pohybu kapitálu a usazování. Portfoliové investice, které neposkytují investorovi účinný vliv na řízení a ovládání společnosti, mohou mít v závislosti na okolnostech rovněž význam z hlediska veřejného pořádku nebo veřejné bezpečnosti.

Členské státy se mohou dovolávat důvodů veřejného pořádku a veřejné bezpečnosti (stanovených v čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU) k omezení investic pouze tehdy, pokud existuje opravdové a dostatečně závažné ohrožení základního zájmu společnosti <sup>(16)</sup> a pokud méně omezující opatření k řešení takové hrozby nepostačují.

Soudní dvůr objasnil, že pojem veřejné bezpečnosti podle čl. 65 odst. 1 písm. b) SFEU zahrnuje jak vnitřní, tak vnější bezpečnost státu <sup>(17)</sup>. Omezení pohybu kapitálu mohou být rovněž přijata s cílem řešit hrozby pro finanční stabilitu <sup>(18)</sup>.

V analýze odůvodnění a proporcionality mohou být omezení pohybu kapitálu do a ze třetích zemí založena na odlišných úvahách ve srovnání s omezeními pohybu kapitálu uvnitř EU <sup>(19)</sup>. V důsledku toho mohou být v případě omezení transakcí, do nichž jsou zapojeny třetí země, přijatelná podle Smlouvy další odůvodnění.

## 5. Dodržování pravidel pro boj proti praní peněz

Členské státy se naléhavě vyzývají, aby zajistily plný soulad s požadavky směrnice EU o boji proti praní peněz <sup>(20)</sup> s cílem zabránit zneužívání finančního systému EU, a to i v souvislosti s hloubkovou kontrolou klienta a mezinárodní spoluprací. Kromě toho je k zajištění účinného uplatňování sankcí nezbytná účinná transparentnost skutečných majitelů právnických osob a právních uspořádání, jak stanoví směrnice EU o boji proti praní peněz.

V této souvislosti je to ještě důležitější pro zdokonalení odhalování podezřelých transakcí a činností a pro odstranění mezer, které pachatelé trestné činnosti využívají k praní nezákonných výnosů prostřednictvím finančního systému. Je to v souladu se souborem opatření v oblasti boje proti praní peněz, který Komise přijala v červenci 2021.

## 6. Spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány členských států pro sankce, prověřovacími orgány a podpůrnými bankami a institucemi, jakož i příslušnými mezinárodními finančními institucemi

Prověřovací orgány členských států a národní podpůrné banky a instituce, jakož i mezinárodní finanční instituce, jejichž podílníky jsou členské státy, by si měly vyměňovat informace a udržovat úzkou spolupráci (prostřednictvím ministerstev nebo subjektů, jimž jsou podřízeny jejich správní orgány) s cílem identifikovat přímé zahraniční investice, zejména z Ruska a Běloruska, které by mohly mít vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek v daném členském státě. Prověřovací orgány členských států se vyzývají, aby zvýšily povědomí o faktorech, které lze vzít v úvahu při určování, zda by přímá zahraniční investice mohla mít vliv na bezpečnost nebo veřejný pořádek.

<sup>(15)</sup> Věc C-463/00, Komise v. Španělsko, ECLI:EU:C:2003:272, bod 35.

<sup>(16)</sup> Viz věci C-54/99, Église de Scientologie, ECLI:EU:C:2000:124, bod 17, a C-503/99, Komise v. Belgie, ECLI:EU:C:2002:328, bod 47, C-463/00, Komise v. Španělsko, ECLI:EU:C:2003:272, bod 72.

<sup>(17)</sup> Věc T-315/01, Kadí v. Rada a Komise, ECLI:EU:T:2005:332, bod 110.

<sup>(18)</sup> Viz prohlášení Komise ke kontrolám kapitálu zavedeným řeckými orgány ze dne 29. června 2015, dostupné na stránce: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/STATEMENT\\_15\\_5271](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/cs/STATEMENT_15_5271).

<sup>(19)</sup> Věc C-446/04, Test claimants in FII Group litigation, ECLI:EU:C:2006:774, bod 171.

<sup>(20)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/849 ze dne 20. května 2015 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES (Úř. věst. L 141, 5.6.2015, s. 73).

Zajištění úzké spolupráce mezi příslušnými vnitrostátními orgány členských států pro sankce, prověřovací orgány, národními podpůrnými bankami a mezinárodními finančními institucemi, jejichž podílíky jsou členské státy, včetně Evropské investiční banky a Evropské banky pro obnovu a rozvoj, přispěje k ochraně bezpečnosti a veřejného pořádku Unie a usnadní plné dodržování sankcí v činnostech podporovaných výše uvedenými veřejnými investičními subjekty.

---