

II

(Informacije)

INFORMACIJE INSTITUCIJA, TIJELA, UREDA I AGENCIJA EUROPSKE UNIJE

EUROPSKA KOMISIJA

KOMUNIKACIJA KOMISIJE

Smjernice za države članice o izravnim stranim ulaganjima i slobodnom kretanju kapitala iz trećih zemalja te o zaštiti europske strateške imovine do početka primjene Uredbe (EU) 2019/452 (Uredba o provjeri izravnih stranih ulaganja)

(2020/C 99 I/01)

Europska unija otvorena je za strana ulaganja, koja su nam nužna za gospodarski rast, konkurentnost, zapošljavanje i inovacije. Mnoga europska poduzeća potpuno su integrirana u globalne lance opskrbe i potrebno je osigurati da oni nastave funkcionirati. EU namjerava ostati privlačno odredište za izravna strana ulaganja i to će učiniti.

Izvanredno stanje prouzročeno bolešću COVID-19 ima posljedice za mnoge grane gospodarstva Europske unije. Među mjerama kojima je odgovorila na tu krizu Komisija je istaknula i pitanje provjere izravnih stranih ulaganja.

Kao jedna posljedica aktualnog udara na gospodarstvo moguć je porast rizika za stratešku industriju, ponajprije, ali nipošto isključivo, za zdravstvenu industriju. Udruženi naponi na razini Europske unije i na razini država članica trebali bi se prije svega usmjeriti na otpornost te industrije i njezin kapacitet da nastavi zadovoljavati potrebe građana EU-a.

Međutim, danas je potrebnije nego ikad da se ta otvorenost EU-a za strana ulaganja uravnoteži primjerenim instrumentima za provjeru ulaganja. Zbog izvanrednog stanja prouzročеног bolešću COVID-19 mogao bi porasti rizik od pokušaja da se izravnim stranim ulaganjima steknu **kapaciteti u sektoru zdravstvene skrbi (primjerice za proizvodnju medicinske ili zaštitne opreme) ili povezane industrije, kao što su istraživačke ustanove**. Potreban je oprez kako takva izravna strana ulaganja ne bi štetno utjecala na kapacitet EU-a da zadovolji zdravstvene potrebe svojih građana.

Pandemija bolesti COVID-19 pokazala je koliko je potrebno očuvati i pojačati dijeljenje tih dragocjenih kapaciteta unutar jedinstvenog tržišta te s trećim zemljama kojima su potrebni. S obzirom na to, stjecanje imovine u sektoru zdravstvene skrbi utjecalo bi na cijelu Europsku uniju.

U Komunikaciji od 13. ožujka 2020. ⁽¹⁾ Komisija je navela da države članice moraju biti na oprezu i iskoristiti sve dostupne instrumente na razini Unije i na nacionalnoj razini kako bi izbjegle da zbog trenutačne krize dođe do gubitka ključne imovine i tehnologije.

Pravila EU-a čine okvir kojim se štite legitimni ciljevi javne politike ako bi oni bili ugroženi stranim ulaganjima. Ta su pravila pojašnjena u Prilogu.

⁽¹⁾ Koordinirani gospodarski odgovor na pandemiju covid-19, COM(2020) 112 final.

Trenutačno su za provjeru izravnih stranih ulaganja odgovorne države članice. Pri provjeri izravnih stranih ulaganja trebalo bi voditi računa o njihovom utjecaju na cijelu Europsku uniju, naročito kako bi kritični kapacitet industrije EU-a bio stalno dostupan, i to u mnogim sektorima, a ne samo u sektoru zdravstvene skrbi. Rizici za općenite strateške kapacitete EU-a mogli bi postati ozbiljniji zbog nestabilnosti ili umanjivanja vrijednosti europskih burzi. Strateška imovina od ključne je važnosti za sigurnost Europe i jedan je od osnovnih elemenata njezina gospodarstva, a time i njezine sposobnosti da se brzo oporavi.

Zbog toga Komisija:

- Države članice poziva da već sad u potpunosti iskoriste njezine mehanizme za provjeru izravnih stranih ulaganja kako bi uzele u obzir sve moguće rizike za kritičnu zdravstvenu infrastrukturu, opskrbu kritičnim resursima te druge kritične sektore kako su utvrđeni u pravnom okviru EU-a.
- Države članice koje trenutačno nemaju mehanizam za provjeru ulaganja ili čiji mehanizmi ne obuhvaćaju sve relevantne transakcije poziva da uspostave sveobuhvatan mehanizam za provjeru ulaganja te da u međuvremenu iskoriste druge dostupne mogućnosti za slučajeve u kojima bi zbog stjecanja ili preuzimanja kontrole nad određenim poduzećem, infrastrukturom ili tehnologijom nastao rizik za sigurnost ili javni poredak u EU-u, uključujući rizik za kritičnu zdravstvenu infrastrukturu i opskrbu kritičnim resursima.

U smjernicama su navedene i vrste mjera koje se mogu poduzeti za ograničavanje kretanja kapitala kad je to opravdano.

PRILOG

1. Područje primjene Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja

Uredba o provjeri izravnih stranih ulaganja iz trećih zemalja odnosi se na ulaganja „kojima se uspostavljaju ili održavaju trajne i izravne veze između ulagatelja iz trećih zemalja, uključujući državna tijela, i poduzetnika koji obavljaju gospodarsku djelatnost u državi članici”⁽¹⁾. Primjenjuje se na sve sektore gospodarstva i ne sadržava nikakve pragove. Potreba za provjerom određene transakcije ne mora ovisiti o vrijednosti transakcije. Na primjer, u područjima istraživanja ili tehnologije mala novoosnovana poduzeća mogu imati relativno malu vrijednost, ali veliku stratešku važnost.

Na temelju Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja države članice imaju ovlast da iz razloga sigurnosti ili javnog poretka provjere ulaganja iz njezina područja primjene te da poduzmu mjere za otklanjanje utvrđenih rizika.

Države članice snose krajnju odgovornost za provjeru ulaganja iz područja primjene Uredbe i, ako je to potrebno, donošenje mjera kojima se takva ulaganja iz razloga sigurnosti ili javnog poretka sprečavaju ili se određuju uvjeti za njih. Državi članici u kojoj se ulaganje provodi Komisija može uputiti mišljenja u kojima joj preporučuje konkretne mjere, naročito ako postoji rizik da će to ulaganje utjecati na projekte i programe u interesu Unije.

Komisija poziva države članice na izniman oprez kako bismo izbjegli da se zbog aktualne zdravstvene krize rasprodaju europska poduzeća i industrija, uključujući MSP-ove. Komisija će pomno pratiti razvoj događaja na terenu, pri čemu će komunicirati s državama članicama kad to bude potrebno.

Osim toga, Komisija podsjeća države članice da su integrirana tržišta kao što je europsko tržište međuovisna te ih poziva da zatraže savjete i pomoć u koordinaciji ako dođe do situacije u kojoj će strana ulaganja doista utjecati na jedinstveno tržište ili bi mogla utjecati na njega, bilo to odmah ili tek u budućnosti.

2. Kako se provjera stranih ulaganja primjenjuje u javnozdravstvenoj krizi?

Na temelju Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja države članice mogu poduzeti mjere kojima određenog stranog ulagatelja sprečavaju da stekne ili preuzme kontrolu nad određenim poduzećem ako bi se time ugrozila njihova sigurnost ili javni poredak. To obuhvaća i situacije u kojima bi do ugrožavanja došlo zbog javnozdravstvene krize.

Pri utvrđivanju vjerojatnosti da će određeno izravno strano ulaganje utjecati na sigurnost ili javni poredak, države članice i Komisija mogu „uz[eti] u obzir sve relevantne čimbenike, uključujući učinke na kritičnu infrastrukturu, tehnologije (među ostalim i ključne razvojne tehnologije), te resurse koji su bitni za sigurnost ili održavanje javnog poretka čije bi narušavanje, neostvarenje, gubitak ili uništenje imalo znatan učinak u državi članici ili u Uniji”⁽²⁾.

Među čimbenicima koje treba uzeti u obzir pri provjeri stranog ulaganja u Uredbi o provjeri izravnih stranih ulaganja izričito su navedeni rizici za kritičnu zdravstvenu infrastrukturu i opskrbu kritičnim resursima.

Na europskom unutarnjem tržištu rizici proizašli iz određenog ulaganja neće nužno ostati unutar granica države članice u kojoj je ulaganje provedeno. Zbog toga je u Uredbi o provjeri izravnih stranih ulaganja predviđeno da Komisija može izdati mišljenje o određenom ulaganju, ali i da čak i države članice u kojima se to ulaganje ne provodi mogu zatražiti informacije i dostaviti primjedbe.

Rezultat provjere izravnih stranih ulaganja ne mora nužno biti zabrana ulaganja. U nekim slučajevima mogu biti dovoljne mjere za ublažavanje rizika (npr. uvjeti kojima se jamči opskrba medicinskim proizvodima ili uređajima). Na temelju interesa Unije može se zahtijevati da tako utvrđena obvezna opskrba bude veća od predviđenih potreba države članice domaćina. Važno je napomenuti da u određenim slučajevima države članice mogu poduzeti i druge mjere, izvan mehanizama za provjeru, na primjer uvođenje obveznih licenci za patentirane lijekove u slučaju nacionalne izvanredne situacije kao što je pandemija.

⁽¹⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 9. Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja.

⁽²⁾ Vidjeti uvodnu izjavu 13. Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja.

Naposljetku, Komisija pozornije analizira strana stjecanja za koja je vjerojatno da će utjecati na projekte ili programe u interesu Unije, a države članice njezina mišljenja moraju uzeti u obzir u najvećoj mogućoj mjeri. To bi se, primjerice, primjenjivalo u slučaju stranih ulaganja u poduzeća iz EU-a koja su primila financijska sredstva u okviru programa EU-a za istraživanje i inovacije Obzor 2020. Stoga će se posebno paziti na sve projekte iz Obzora 2020. povezane sa sektorom zdravstva, uključujući buduće projekte povezane s pandemijom bolesti COVID-19 ⁽³⁾.

3. Što bi ulagatelji trebali očekivati već danas u vezi s provjerom ulaganja?

U 14 država članica već postoje nacionalni mehanizmi za provjeru ulaganja. ⁽⁴⁾ Komisija te države članice poziva da u potpunosti iskoriste svoje mehanizme za provjeru u skladu s Uredbom o provjeri izravnih stranih ulaganja i drugim zahtjevima iz prava EU-a. Osim toga, Komisija poziva države članice koje trenutačno nemaju mehanizam za provjeru ulaganja ili čiji mehanizmi ne obuhvaćaju sve relevantne transakcije da uspostave sveobuhvatan mehanizam za provjeru ulaganja te da u međuvremenu iskoriste druge mogućnosti koje su im na raspolaganju za slučajeve u kojima bi zbog stjecanja ili preuzimanja kontrole nad određenim poduzećem, infrastrukturom ili tehnologijom nastao rizik za sigurnost, uključujući zdravstvenu sigurnost, ili javni poredak u EU-u, a te mogućnosti moraju biti potpuno u skladu s pravom Unije i međunarodnim obvezama.

Važno je napomenuti da u slučajevima kad se za određeno strano ulaganje ne provede nacionalna provjera, u skladu s Uredbom o provjeri stranih ulaganja države članice i Komisija svoje primjedbe i mišljenja mogu dostaviti u roku od 15 mjeseci od dovršetka tog stranog ulaganja. Na temelju toga država članica u kojoj je ulaganje provedeno može donijeti određene mjere, uključujući sve potrebne mjere za ublažavanje rizika. U praksi to znači da se za strano ulaganje dovršeno sada (ožujak 2020.) *ex post* primjedbe država članica ili mišljenja Komisije mogu dostaviti od 11. listopada 2020. (datum od kojega se Uredba o provjeri izravnih stranih ulaganja u potpunosti primjenjuje) do lipnja 2021. (15 mjeseci nakon dovršetka ulaganja).

Što se tiče ulaganja koja nisu izravna strana ulaganja, tj. portfeljnih ulaganja, države članice mogu ih provjeravati u skladu s odredbama Ugovora o slobodnom kretanju kapitala. U pravilu je vjerojatnost da će portfeljna ulaganja, kojima se ulagateljima ne daje stvarni utjecaj na upravljanje i kontrolu nad poduzećem, predstavljati problem u smislu sigurnosti ili javnog poretka manja nego za izravna strana ulaganja. No ako ta ulaganja obuhvaćaju stjecanje barem kvalificiranog udjela kojim se imatelju udjela ili povezanim imateljima udjela dodjeljuju određena prava na temelju nacionalnog prava trgovačkih društava (npr. 5 %), mogla bi biti relevantna iz razloga sigurnosti ili javnog poretka.

Osim što mogu provjeravati ulaganja, države članice mogu zadržati posebna prava u određenim poduzećima (zlatne dionice). U nekim slučajevima takva prava državi mogu omogućiti da blokira ili ograniči određene vrste ulaganja u dotična poduzeća. Takve su mjere specifične za određeno poduzeće, a njihovo područje primjene ovisi o ovlastima dodijeljenima državi na temelju zlatne dionice. Kao i druga ograničenja kretanja kapitala, one moraju biti nužne i proporcionalne kako bi se postigao legitiman cilj javnog poretka (vidjeti sljedeći odjeljak).

4. Koja su opravdanja za ograničavanje kretanja kapitala?

Člankom 63. UFEU-a predviđa se slobodno kretanje kapitala, ne samo unutar EU-a nego i s trećim zemljama, a svako ograničenje mora biti primjereno, nužno i proporcionalno da bi se postigli legitimni ciljevi javnog poretka. Takvi su ciljevi definirani u Ugovoru ili sudskoj praksi Suda kao prevladavajući razlozi u općem interesu. Oni ne bi trebali biti isključivo ekonomski. ⁽⁵⁾ Na javni poredak, javnu sigurnost i javno zdravstvo moguće je osloniti se samo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna prijetnja temeljnom interesu društva ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ Za istraživačke projekte stjecanja znanja potrebnog za kliničku i javnozdravstvenu reakciju na epidemiju bolesti COVID-19 predviđeno je 47,5 milijuna eura u okviru izravnog poziva iz programa Obzor 2020. te 45 milijuna eura iz javno-privatnog partnerstva Inicijativa za inovativne lijekove.

⁽⁴⁾ Sveobuhvatan popis nacionalnih mehanizama za provjeru ulaganja i poveznice na nacionalne propise dostupni su ovdje: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>

⁽⁵⁾ Predmet C563/17, Associação Peço a Palavra, točka 70.

⁽⁶⁾ Vidjeti predmete C-54/99, Église de Scientologie, točka 17., C-503/99, Komisija protiv Belgije, točka 47., C-463/00, Komisija protiv Španjolske, točka 72.

U slučaju „predatorske kupnje” strateške imovine od strane inozemnih ulagatelja (npr. s ciljem ograničavanja ponude određene robe/usluge na tržištu EU-a), najrelevantnija je iznimka „javni poredak ili javna sigurnost” iz članka 65. UFEU-a. Time bi se, primjerice, moglo opravdati restriktivne mjere potrebne kako bi se osigurala opskrba (na primjer u području energetike) ili pružanje osnovnih javnih usluga ako su manje restriktivne mjere (npr. regulatorne mjere kojima se uvode obveze javne usluge za sva poduzeća koja posluju u određenim sektorima) nedostatne za uklanjanje stvarne i dovoljno ozbiljne prijetnje temeljnom interesu društva. Restriktivne mjere mogu se poduzeti i kako bi se odgovorilo na prijetnje financijskoj stabilnosti. ⁽⁷⁾

Osim toga, Sud Europske unije prepoznao je javno zdravlje kao prevladavajući razlog u općem interesu ⁽⁸⁾. Prevladavajući razlozi u općem interesu koje je Sud prepoznao u vezi s drugim slobodama iz Ugovora uključuju i zaštitu potrošača, očuvanje financijske ravnoteže sustava socijalne sigurnosti i postizanje ciljeva socijalne politike, te bi mogli biti relevantni u hitnim situacijama.

Nadalje, Ugovorom su predviđene zaštitne mjere u slučaju ozbiljnih poteškoća ili prijetnje od ozbiljnih poteškoća u funkcioniranju ekonomske i monetarne unije (članak 66. UFEU-a) i u platnoj bilanci država članica izvan europa područja (članak 143./144. UFEU-a).

U slučaju stranih ulaganja iz trećih zemalja u poduzeća s vrednovanjima na tržištima kapitala koja se smatraju znatno manjima od njihove stvarne ili unutarnje vrijednosti, moglo bi se razmotriti uvođenje ograničenja uzimajući u obzir stvarni ili potencijalni učinak tih ulaganja na zaštitu navedenih javnih interesa (na primjer mogu li ona dovesti do prekomjernog oslanjanja na strane ulagatelje iz trećih zemalja za pružanje osnovne robe ili usluga). Kad je riječ o primjerenosti tih mjera, trebalo bi razmotriti i možda ublažiti i njihov potencijalno nepovoljan utjecaj na poduzeća i cijelo gospodarstvo.

Naposljetku, potrebno je napomenuti da se analiza opravdanosti i proporcionalnosti za ograničenja kretanja kapitala u treće zemlje i iz njih provodi u drukčijem pravnom kontekstu nego analiza za ograničenja kretanja kapitala unutar EU-a. ⁽⁹⁾ Slijedom toga, u slučaju ograničenja transakcija u kojima sudjeluje neka treća zemlja na temelju Ugovora mogu biti prihvatljiva dodatna opravdanja. Primjerena opravdanja mogu se i šire tumačiti.

⁽⁷⁾ Vidjeti izjavu Komisije od 29. lipnja 2015. o kontrolama kapitala koje su uvela grčka nadležna tijela, dostupnu ovdje: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/STATEMENT_15_5271.

⁽⁸⁾ Predmet C-531/06, Komisija protiv Italije, točka 51.

⁽⁹⁾ Predmet C-446/04, Test Claimants in the FII Group Litigation, točka 171.