

II

(Közlemények)

AZ EURÓPAI UNIÓ INTÉZMÉNYEITŐL, SZERVEITŐL, HIVATALAITÓL ÉS
ÜGYNÖKSÉGEITŐL SZÁRMAZÓ KÖZLEMÉNYEK

EURÓPAI BIZOTTSÁG

A BIZOTTSÁG KÖZLEMÉNYE

Iránymutatás a tagállamoknak Közvetlen külföldi tőkebefektetések, a harmadik országokból származó tőke szabad mozgása és Európa stratégiai eszközeinek védelme az (EU) 2019/452 rendelet (a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet) alkalmazásának megkezdése előtt

(2020/C 99 I/01)

Az Európai Unió nyitva áll a külföldi befektetések előtt, amelyek elengedhetetlenül fontosak a gazdasági növekedés, a versenyképesség, a foglalkoztatás és az innováció szempontjából. Számos európai vállalat teljes mértékben integrálódott a globális ellátási láncokba, és ezek működését a továbbiakban is biztosítani kell. Az EU vonzó célpont kíván maradni a közvetlen külföldi befektetések számára, és az is marad.

A COVID-19-hez kapcsolódó szükséghelyzet minden téren hatással van az Európai Unió gazdaságára. Az átfogó válaszadás részeként a Bizottság kiemelt figyelmet fordít a közvetlen külföldi befektetések átvilágításának kérdésére is.

A jelenlegi gazdasági sokk egyik következménye lehet, hogy a stratégiai iparágaknak – ideértve különösen, de semmiképpen nem kizárólagosan az egészségügyi ellátással összefüggő iparágakat – potenciálisan fokozott kockázattal kell szembenéznük. Az Európai Unió és a tagállamok szintjén tett közös erőfeszítések keretében prioritásként kell kezelni az említett iparágak rezilienciáját, valamint azt, hogy továbbra is képesek legyenek kielégíteni az uniós polgárok szükségleteit.

Ugyanakkor most minden eddiginél fontosabb, hogy a befektetések iránti nyitott uniós hozzáállást megfelelő átvilágítási eszközök ellensúlyozzák. A COVID-19 nyomán kialakult szükséghelyzettel összefüggésben fokozottabb lehet annak a kockázata, hogy harmadik országbeli szereplők közvetlen külföldi befektetések révén megkísérelnek megszerezni **az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó (például orvosi eszközök vagy a védőeszközök előállítására szolgáló) kapacitásokat vagy azokkal összefüggő ipari és kutatási létesítményeket** (például az oltóanyag-fejlesztés terén). Éberségre van szükség annak biztosítása érdekében, hogy az ilyen közvetlen külföldi befektetések ne hátráltassák az Uniót polgárai egészségügyi szükségleteinek kielégítésében.

A COVID-19-járvány rávilágított arra, hogy az ilyen értékes kapacitásokat meg kell őrizni, és azokat jobban meg kell osztani az egységes piacon belül, valamint a rászorulókkal a világ más részein. Ennek fényében az egészségügyi ellátáshoz kapcsolódó eszközök harmadik fél általi megszerzése az Európai Unió egészére hatással lenne.

A Bizottság 2020. március 13-i közleményében ⁽¹⁾ jelezte, hogy a tagállamoknak ébereknek kell lenniük, és az uniós és nemzeti szinten elérhető összes eszközt fel kell használniuk annak érdekében, hogy a jelenlegi válság ne vezessen a kritikus fontosságú eszközöket vagy technológiát érintő veszteségekhez.

Az uniós szabályok keretét biztosítanak ahhoz, hogy a legitim közpolitikai célkitűzések védelmet élvezzenek az azokat esetlegesen fenyegető külföldi befektetésekkel szemben. Ezeket a szabályokat a melléklet tartalmazza.

(1) A COVID-19-járvány nyomán hozott koordinált gazdasági válaszigazgatások, COM(2020) 112 final.

A közvetlen külföldi befektetések átvilágítása jelenleg a tagállamok felelőssége. A közvetlen külföldi befektetések átvilágítása során figyelembe kell venni az Európai Unió egészére gyakorolt hatást, különösen annak biztosítása érdekében, hogy az uniós ipar továbbra is rendelkezzen a kritikus kapacitásokkal az egészségügyi ágazaton kívüli területeken is. Az EU tágabb stratégiai kapacitásait fenyegető kockázatokat tovább súlyosbíthatja az európai részvénytőkepiacok volatilitása vagy alulértékelttsége. A stratégiai eszközök kulcsfontosságúak Európa biztonsága szempontjából, és az uniós gazdaság gerincének alkotóelemeiként elengedhetetlenek a gyors gazdasági fellendüléshez.

E célból az Európai Bizottság felszólítja a tagállamokat a következőkre:

- Már most teljeskörűen alkalmazzák a közvetlen külföldi befektetésekre vonatkozó átvilágítási mechanizmusokat, az uniós jogi keretnek megfelelően maradéktalanul figyelembe véve a kritikus egészségügyi infrastruktúrákat, a kritikus inputokkal való ellátottságot és az egyéb kritikus ágazatokat fenyegető kockázatokat;
- Azok a tagállamok, amelyek jelenleg nem rendelkeznek átvilágítási mechanizmussal, vagy amelyek átvilágítási mechanizmusa nem fedt le az összes releváns ügyletet, hozzanak létre teljes körű átvilágítási mechanizmust, és eközben használjanak ki minden egyéb rendelkezésre álló lehetőséget azon esetek kezelése céljából, amikor egy adott vállalkozás, infrastruktúra vagy technológia megvásárlása vagy az ezek fölötti ellenőrzés megszerzése biztonsági vagy közrendi kockázatot jelenthet az EU-ban, ideértve a kritikus egészségügyi infrastruktúrákat és a kritikus inputokkal való ellátottságot fenyegető kockázatokat is.

Az iránymutatás azt is megvizsgálja, hogy indokolt esetben milyen jellegű intézkedéseket lehet hozni a tőke mozgás korlátozására.

MELLÉKLET

1. A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet hatálya

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet hatálya a harmadik országokból származó, külföldi közvetlen befektetésekre terjed ki, vagyis azokra a befektetésekre, „amelyek tartós és közvetlen kapcsolatot hoznak létre vagy tartanak fenn harmadik országbeli befektetők – köztük állami szervek – és a tagállamokban gazdasági tevékenységet végző vállalkozások között”.⁽¹⁾ A rendelet a gazdaság valamennyi ágazatában alkalmazandó, és nem vonatkozik rá semmilyen kűszöbérték. Egy ügylet átvilágítására annak értékétől függetlenül is szükség lehet. A kis induló vállalkozások például viszonylag korlátozott értékkel rendelkezhetnek, ugyanakkor stratégiai jelentőségűek lehetnek a kutatás vagy a technológia területén.

A rendelet felhatalmazást ad a tagállamoknak arra, hogy biztonsági vagy közrendi indokok alapján felülvizsgálják a rendelet hatálya alá tartozó beruházásokat, és intézkedéseket hozzanak a konkrét kockázatok kezelése érdekében.

A felülvizsgálat elvégzése, valamint szükség esetén a befektetés megakadályozását vagy feltételekhez kötését célzó intézkedéseknek biztonsági vagy közrendi indokok alapján és a rendelet hatályán belül történő meghozása végső soron a tagállamok felelőssége. A Bizottság konkrét intézkedéseket ajánló véleményeket intézhet ahhoz a tagállamhoz, ahol a befektetésre sor kerül, különösen akkor, ha fennáll annak a kockázata, hogy a befektetés uniós érdekű projekteket és programokat érint.

A Bizottság felkéri a tagállamokat, hogy különösen ügyeljenek arra, hogy a jelenlegi egészségügyi válság nyomán ne fordulhasson elő az európai üzleti és ipari szereplők – köztük a kkv-k – kiárusítása. A Bizottság szorosan figyelemmel fogja kísérni a helyi fejleményeket, adott esetben a tagállamokkal való kapcsolattartás keretében is.

A Bizottság emlékezteti a tagállamokat arra is, hogy az európai piacchoz hasonló integrált piacokon kölcsönös függőségek állnak fenn, és felszólít valamennyi tagállamot, hogy kérjenek tanácsot és törekedjenek a koordinációra azokban az esetekben, amikor a külföldi befektetések jelenleg vagy a jövőben ténylegesen vagy potenciálisan hatást gyakorolhatnak az egységes piacra.

2. Milyen szerepet tölt be a közvetlen külföldi befektetések átvilágítása népegészségügyi szükséghelyzet esetén?

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet alapján a tagállamok intézkedéseket hozhatnak annak megakadályozására, hogy egy külföldi befektető részesedést szerezzen egy vállalatban vagy irányítást szerezzen egy vállalat felett, amennyiben a szóban forgó ügylet fenyegetést jelentene a tagállam biztonságára vagy közrendjére nézve. Ez magában foglalja azt a helyzetet is, amikor az ilyen fenyegetések népegészségügyi szükséghelyzethez kapcsolódnak.

Annak megállapítása céljából, hogy egy adott közvetlen külföldi befektetés valószínűleg hatást gyakorol-e a biztonságra vagy a közrendre, a tagállamok és a Bizottság figyelembe vehetnek minden releváns tényezőt, „beleértve a kritikus infrastruktúrákra és technológiákra (köztük a kulcsfontosságú alatechnológiákra), valamint a biztonság vagy a közrend fenntartása szempontjából alapvetően fontos inputokra gyakorolt hatásokat, amely inputok zavara, meghibásodása, elvesztése vagy megsemmisülése jelentős hatást váltana ki egy tagállamban vagy az Unióban”.⁽²⁾

A közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet a külföldi befektetések átvilágítása során figyelembe veendő tényezők között kifejezetten említi a kritikus egészségügyi infrastruktúrákat és a kritikus jelentőségű termelési tényezőkkel való ellátottságot fenyegető kockázatokat.

Az európai belső piacon a befektetés által előidézett kockázatok nem feltétlenül maradnak annak a tagállamnak a határain belül, ahol a befektetésre sor kerül. Ez az oka annak, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet nem csupán a Bizottságnak adja meg a véleménynyilvánítás lehetőségét egy adott befektetéssel kapcsolatban: a befektetés helyszínétől eltérő tagállamok is kérhetnek tájékoztatást, és tehetnek észrevételeket.

A közvetlen külföldi befektetések átvilágítása nem feltétlenül vezet a befektetések leállításához. Vannak olyan esetek, amikor a kockázatenyhítő intézkedések elegendőek lehetnek (például a gyógyászati termékekkel/eszközökkel való ellátást biztosító feltételek). Az Unió érdeke megkövetelheti, hogy az ilyen ellátási kötelezettségvállalások meghaladják a fogadó tagállam előre jelzett szükségleteit. Fontos szem előtt tartani azt is, hogy a tagállamok bizonyos esetekben az átvilágítási mechanizmusok keretein kívül is beavatkozhatnak, például oly módon, hogy kötelező engedélyekkel kapcsolatos kötelezettségeket határoznak meg a szabadalmazott gyógyszerekkel összefüggésben olyan nemzeti szükséghelyzet esetén, mint például egy világvárvány.

⁽¹⁾ Lásd a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet (9) preambulumbekzdését.

⁽²⁾ Lásd a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelet (13) preambulumbekzdését.

Végezetül, az uniós érdekű projekteket vagy programokat valószínűleg érintő külföldi részesedésszerzést a Bizottság alaposabb vizsgálatnak veti alá, és a Bizottság véleményét a tagállamoknak a lehető legnagyobb mértékben figyelembe kell venniük. Ez lenne a helyzet például a „Horizont 2020” uniós kutatási és innovációs program keretében finanszírozásban részesülő uniós vállalkozásokba történő külföldi befektetések esetében. Ezért a Bizottság különös figyelmet fog fordítani az egészségügyi ágazathoz kapcsolódó valamennyi Horizont 2020 projektre, így többek között a COVID-19-járványra való válaszadást célzó jövőbeli projektekre ⁽³⁾ is.

3. Mire számíthatnak már ma a befektetők a befektetések átvilágításával kapcsolatban?

14 tagállamban már hatályban vannak nemzeti átvilágítási mechanizmusok. ⁽⁴⁾ A Bizottság felhívja ezeket a tagállamokat, hogy a közvetlen külföldi befektetések átvilágításáról szóló rendelettel és az uniós jog által előírt egyéb követelményekkel összhangban teljes mértékben használják ki a meglévő átvilágítási mechanizmusait. A Bizottság továbbá felhívja azokat a tagállamokat, amelyek jelenleg nem rendelkeznek átvilágítási mechanizmussal, vagy amelyek átvilágítási mechanizmusa nem fedi le az összes releváns ügyletet, hogy hozzanak létre teljes körű átvilágítási mechanizmust, és időközben az uniós joggal és a nemzetközi kötelezettségekkel teljes összhangban mérlegeteljük, milyen egyéb lehetőségek állnak a rendelkezésükre azon esetek kezelése céljából, amikor egy adott vállalkozás, infrastruktúra vagy technológia megvásárlása vagy az ezek fölötti ellenőrzés megszerzése biztonsági vagy közrendi kockázatot jelenthet az EU-ban, ideértve az egészségbiztonsági kockázatot is.

Fontos szem előtt tartani, hogy amennyiben egy külföldi befektetést nem vetnek alá nemzeti átvilágítási eljárásnak, a rendelet előírja, hogy a tagállamok és a Bizottság a külföldi befektetés megvalósulását követő 15 hónapon belül észrevételezhetik és véleményezhetik a befektetést. Ennek eredményeként az a tagállam, ahol a befektetésre sor került, intézkedéseket, köztük szükséges korlátozó intézkedéseket fogadhat el. A gyakorlatban egy most (2020. március) megvalósult külföldi befektetés vonatkozásában a tagállamok és a Bizottság 2020. október 11-től (a rendelet teljes körű alkalmazásának időpontja) 2021 júniusáig (a befektetés megvalósulását követő 15 hónap) terjeszthetnek elő észrevételeket, illetve véleményt.

Ami a közvetlen külföldi tőkebefektetésnek nem minősülő befektetéseket, azaz a portfólióbefektetéseket illeti, azokat a tagállamok a Szerződésnek a tőke szabad mozgására vonatkozó rendelkezéseivel összhangban átvilágíthatják. A portfólióbefektetések – mivel nem biztosítanak tényleges befolyást a befektetőnek egy vállalat irányítására és ellenőrzésére – általában kevésbé valószínű, hogy olyan biztonsági vagy közrendi aggályokat vetnek fel, mint a közvetlen külföldi tőkebefektetések. Ha azonban legalább olyan befolyásoló részesedés (pl. 5 %) megszerzését eredményezik, amely a nemzeti társasági jog alapján bizonyos jogokat biztosít a részvényesnek vagy a kapcsolt részvényeseknek, akkor relevánsak lehetnek a biztonság vagy a közrend szempontjából.

A befektetések átvilágítása mellett a tagállamok különleges jogokat tarthatnak fenn bizonyos vállalkozásokban („aranyrészvények”). Egyes esetekben az ilyen jogok lehetővé tehetik az állam számára, hogy megakadályozza vagy korlátozza az érintett társaságokba történő bizonyos típusú befektetéseket. Az ilyen intézkedések vállalatspecifikusak, és alkalmazási körük az aranyrészvény révén az államra ruházott hatásköröktől függ. A tőke szabad mozgását korlátozó más intézkedésekhez hasonlóan ezeknek is a legitim közpolitikai célkitűzések megvalósításához szükséges és arányos mértékűnek kell lenniük (lásd a következő szakaszt).

4. Mi indokolja a tőkemozgások korlátozását?

Az EUMSZ 63. cikke nemcsak az EU-n belüli, hanem a harmadik országokkal való szabad tőkemozgról is rendelkezik, és minden korlátozással szemben követelmény, a legitim közpolitikai célkitűzések megvalósításához mérten megfelelő, szükséges és arányos legyen. Ezeket a célkitűzéseket a Szerződés vagy a Bíróság ítélezési gyakorlata közérdeken alapuló kényszerítő indokként határozza meg. E célkitűzések nem lehetnek pusztán gazdasági természetűek. ⁽⁵⁾ A közrendre, a közbiztonságra és a népegészségre akkor lehet hivatkozni, ha a társadalom valamely alapvető érdekét valós és kellően komoly veszély fenyegeti ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ 47,5 millió EUR a COVID-19-járványra való klinikai és népegészségügyi válaszadással kapcsolatos ismeretek bővítésére irányuló kutatási projektekre a Horizont 2020 program égise alatt tett közvetlen pályázati felhíváson keresztül, valamint 45 millió EUR „az innovatív gyógyszerek kutatására irányuló kezdeményezés” köz- és magánszféra közötti partnerség keretében.

⁽⁴⁾ A nemzeti átvilágítási mechanizmusok teljes listáját és a nemzeti jogszabályokra mutató hivatkozásokat lásd: <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>

⁽⁵⁾ A Bíróság C-563/17. sz., Associação Peço a Palavra ügyben hozott ítéletének 70. pontja.

⁽⁶⁾ Lásd a C-54/99. sz., Église de Scientologie ügyben hozott ítélet 17. pontját, a C-503/99. sz., Bizottság kontra Belgium ügyben hozott ítélet 47. pontját és a C-463/00. sz., Bizottság kontra Spanyolország ügyben hozott ítélet 72. pontját.

A stratégiai eszközök külföldi befektetők általi „felfaló felvásárlása” esetén (pl. abból a célból, hogy korlátozzák egy bizonyos áru/szolgáltatás kínálatát az uniós piacon), a legfontosabb kivétel az EUMSZ 65. cikkében meghatározott „közrend vagy közbiztonság”. Ez indokolhatja például az ellátás biztonságának biztosításához szükséges korlátozó intézkedéseket (például az energia területén) vagy az alapvető közszolgáltatások nyújtását, ha a kevésbé korlátozó intézkedések (például a bizonyos ágazatokban működő valamennyi vállalkozás számára közszolgáltatási kötelezettségeket előíró szabályozási intézkedések) nem elegendők a társadalom valamely alapvető érdekét fenyegető valós és kellően súlyos veszély kezelésére. Korlátozó intézkedések hozhatók a pénzügyi stabilitást fenyegető veszélyek kezelésére is ⁽⁷⁾.

Ezenfelül az Európai Unió Bírósága a népegészség védelmét közérdeken alapuló kényszerítő indokként ismerte el ⁽⁸⁾. A Bíróság által a Szerződés egyéb szabadságaival kapcsolatban elismert közérdeken alapuló kényszerítő indokok közé tartozik a fogyasztók védelme, a szociális biztonsági rendszer pénzügyi egyensúlyának megőrzése, a szociálpolitikai célok elérése, amelyek vészhelyzetekben esetleg relevánsak lehetnek.

Ezenkívül a Szerződés védintézkedéseket tesz lehetővé a gazdasági és monetáris unió működésében (az EUMSZ 66. cikke), valamint az euróövezeten kívüli tagállamok fizetési mérlegében (az EUMSZ 143/144. cikke) súlyos nehézségeket okozó vagy azzal fenyegető helyzetben.

Az olyan társaságokba történő, harmadik országból származó külföldi befektetések esetében, amelyek tőkepiaci értékeltsége valós vagy belső értéküknél jóval alacsonyabbnak tekinthető, fontolóra lehet venni korlátozások bevezetését, figyelembe véve e befektetéseknek a fent említett közérdekek védelmére gyakorolt tényleges vagy potenciális hatását (például azt, hogy ezek a befektetések a harmadik országbeli külföldi befektetőktől való túlzott függőséghez vezethetnek-e az alapvető áruk vagy alapvető szolgáltatások tekintetében). Ezen intézkedések megfelelőségét illetően figyelembe kell venni és lehetőség szerint mérsékelni kell a vállalkozásokra és a gazdaság egészére gyakorolt esetleges kedvezőtlen hatásukat is.

Végezetül meg kell jegyezni, hogy az indokoltság és az arányosság elemzése során a harmadik országokba irányuló és onnan származó tőkemozgásokat érintő korlátozásokra más jogi kontextusban kerül sor, mint az EU-n belüli tőkemozgásokra vonatkozó korlátozásokra ⁽⁹⁾. Ebből következően a Szerződés alapján további indokok is elfogadhatók harmadik országbeli felek részvételével megvalósuló tranzakciókra vonatkozó korlátozások esetén. Az indokokat emellett tágabban is lehet értelmezni.s

⁽⁷⁾ Lásd a görög hatóságok által bevezetett tőkekorlátozásokról szóló, 2015. június 29-i bizottsági nyilatkozatot, amely a következő címen érhető el: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hu/STATEMENT_15_5271.

⁽⁸⁾ A Bíróság C-531/06. sz., Bizottság kontra Olaszország ügyben hozott ítéletének 51. pontja.

⁽⁹⁾ C-446/04, Test claimants in FII Group litigation, 171. pont.