

V Bruseli 13. 9. 2017
COM(2017) 494 final

Limité cabinets
Embargo jusqu'à l'adoption

**OZNÁMENIE KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU,
EURÓPSKEJ RADE, RADE, EURÓPSKEMU HOSPODÁRSKEMU
A SOCIÁLNEMU VÝBORU A VÝBORU REGIÓNOV**

Vítame priame zahraničné investície, no chránime si základné záujmy

1. Úvod

Európska komisia vydala 10. mája 2017 diskusný dokument o využívaní globalizácie¹, čím otvorila diskusiu o tom, ako formovať globalizáciu, aby prospievala všetkým. V uvedenom diskusnom dokumente sa podčiarkovalo pevné odhodlanie Európskej únie (EÚ) budovať prostredníctvom medzinárodnej spolupráce otvorený, udržateľný, spravodlivý a na pravidlách založený svetový obchodný poriadok. Ak by sa však cudzie krajiny alebo spoločnosti zapájali do nekalých praktík alebo ohrozovali bezpečnosť a verejný poriadok, EÚ by neváhala konať, aby ochránila svojich občanov a priemysel.

Tieto zásady sa plne vzťahujú aj na priame zahraničné investície z tretích krajín, ktoré tvoria súčasť spoločnej obchodnej politiky EÚ. Priame zahraničné investície sú dôležitým zdrojom rastu, tvorby pracovných miest a inovácií. Európskej únii i zvyšku sveta priniesli značný prospech. Práve preto chce EÚ zachovať otvorené investičné prostredie. V diskusnom dokumente o využívaní globalizácie sa zároveň uznali rastúce obavy v súvislosti so zahraničnými investormi, najmä štátnymi podnikmi, ktoré zo strategických dôvodov nadobúdajú európske spoločnosti disponujúce kľúčovými technológiami. Tieto obavy spochybňujú schopnosť súčasného regulačného rámca riešiť danú problematiku.

Európska rada uvítala iniciatívu Komisie využívať globalizáciu a konkrétne analyzovať investície tretích krajín smerujúce do strategických odvetví². Európsky parlament vyzval Komisiu, aby spoločne s členskými štátmi „sledovala priame zahraničné investície z tretích krajín do strategických sektorov EÚ, infraštruktúry a kľúčových technológií budúcnosti alebo do iných aktív, ktoré sú dôležité, v záujme bezpečnosti a ochrany prístupu k nim“³.

S cieľom riešiť potenciálny vplyv cezhraničných prevzatí podnikov na bezpečnosť a verejný poriadok existujú v súčasnosti takmer v polovici členských štátov EÚ mechanizmy na preverovanie priamych zahraničných investícií, pričom uvedené členské štáty si vyhradzuje právomoc obmedziť investície, ktoré ohrozujú ich základné záujmy. Napriek jasnému európskemu rozmeru priamych zahraničných investícií však medzi členskými štátmi neexistuje ani systematická spolupráca, ani celoeurópsky prístup k riešeniu tejto problematiky.

Toto oznámenie preto obsahuje návrh ďalších konkrétnych krokov pre členské štáty a, ak je to vhodné, pre Komisiu s cieľom preveriť určité priame zahraničné investície smerujúce do EÚ⁴. Je sprievodným dokumentom k návrhu nariadenia, ktorým sa zriaďuje rámec preverovania priamych zahraničných investícií z tretích krajín z dôvodu bezpečnosti a verejného poriadku v EÚ, spoločne s mechanizmom spolupráce medzi členskými štátmi, ako aj rámcom na preverovanie na úrovni EÚ.

¹ COM(2017) 240 z 10. mája 2017 pod názvom „Diskusný dokument o využívaní globalizácie“.

² Závery Európskej rady z júna 2017.

³ Uznesenie Európskeho parlamentu z 5. júla 2017 o budovaní ambiciózneho priemyselnej stratégie EÚ ako strategickej priority pre rast, zamestnanosť a inovácie v Európe. Vo Výbore Európskeho parlamentu pre medzinárodný obchod sa navyše momentálne diskutuje o návrhu na akt Únie o kontrole zahraničných investícií v strategických odvetviach (Európsky parlament 2014 – 2019, B[8-0000/2017] z 20. marca 2017).

⁴ Toto oznámenie sa týka len priamych zahraničných investícií pochádzajúcich z krajín mimo EÚ a nevzťahuje sa na portfóliové investície.

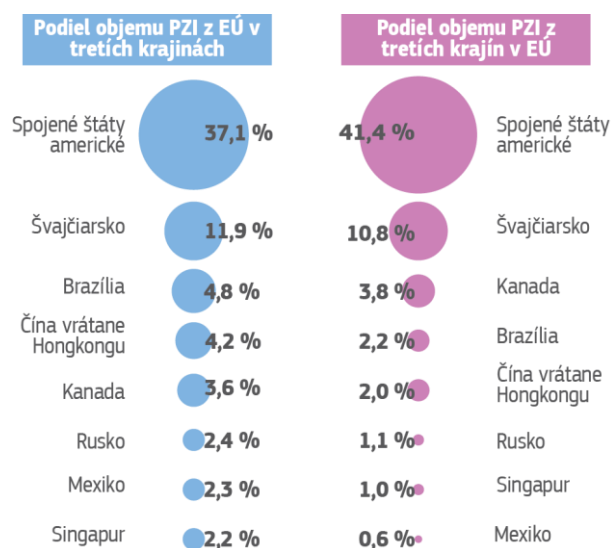
2. EÚ je otvorená zahraničným investíciám...

EÚ disponuje jedným z najotvorenejších investičných režimov na svete.⁵ Otvorenosť pre zahraničné investície je zakotvená v zmluvách o EÚ⁶. EÚ je popredným zdrojom a miestom určenia priamych zahraničných investícií na svete. Koncom roka 2015 bol stav priamych zahraničných investícií prichádzajúcich do EÚ na úrovni viac než 5,7 bilióna EUR, pričom v USA tieto investície dosiahli 5,1 bilióna EUR a v Číne 1,1 bilióna EUR. Investori z EÚ zároveň v tretích krajinách preinvestovali na priamych zahraničných investíciách 6,9 bilióna EUR⁷.

Toky priamych zahraničných investícií do EÚ sa zotavili z nižších úrovní, ktoré boli pozorované počas finančnej krízy a v následnosti na ňu, najmä v rokoch 2008 až 2010. V roku 2015 dosiahol prílev priamych zahraničných investícií takmer 470 miliárd EUR – čo je viac než najvyššia úroveň pred krízou zaznamenaná v roku 2007⁸. Zotavenie podporil nárast počtu i hodnoty medzinárodných cezhraničných fúzií a akvizícií, na ktoré naďalej pripadá najväčšia časť prílevu priamych zahraničných investícií.

Zároveň sa objavujú nové investičné trendy, v rámci ktorých **niektoré rozvíjajúce sa ekonomiky zohrávajú čoraz väčšiu úlohu ako poskytovatelia priamych zahraničných investícií**. USA naďalej zostávajú zďaleka najväčším zahraničným investorom v EÚ, no ich podiel na stave priamych zahraničných investícií v EÚ klesol z 51,3 % v roku 1995 na 41,4 % v roku 2015. Podiel Japonska takisto zaznamenal za rovnaké obdobie pokles zo 7,7 % na menej než 3 %. Podiely Brazílie a Číny zároveň výrazne narástli z 0,2 %, resp. 0,3 % v roku 1995 na 2,2 %, resp. 2 % v roku 2015⁹, čím sa z týchto dvoch krajín stali piaty a šiesty najväčší zahraniční investori v EÚ (pozri grafy ďalej v texte).

Graf 1: Štruktúra prílevu a odlevu priamych zahraničných investícií v EÚ podľa medzinárodných partnerov, koniec roka 2015



Zdroj: Eurostat

⁵ Pozri napríklad index regulačnej reštriktívnosti priamych zahraničných investícií OECD:

<http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

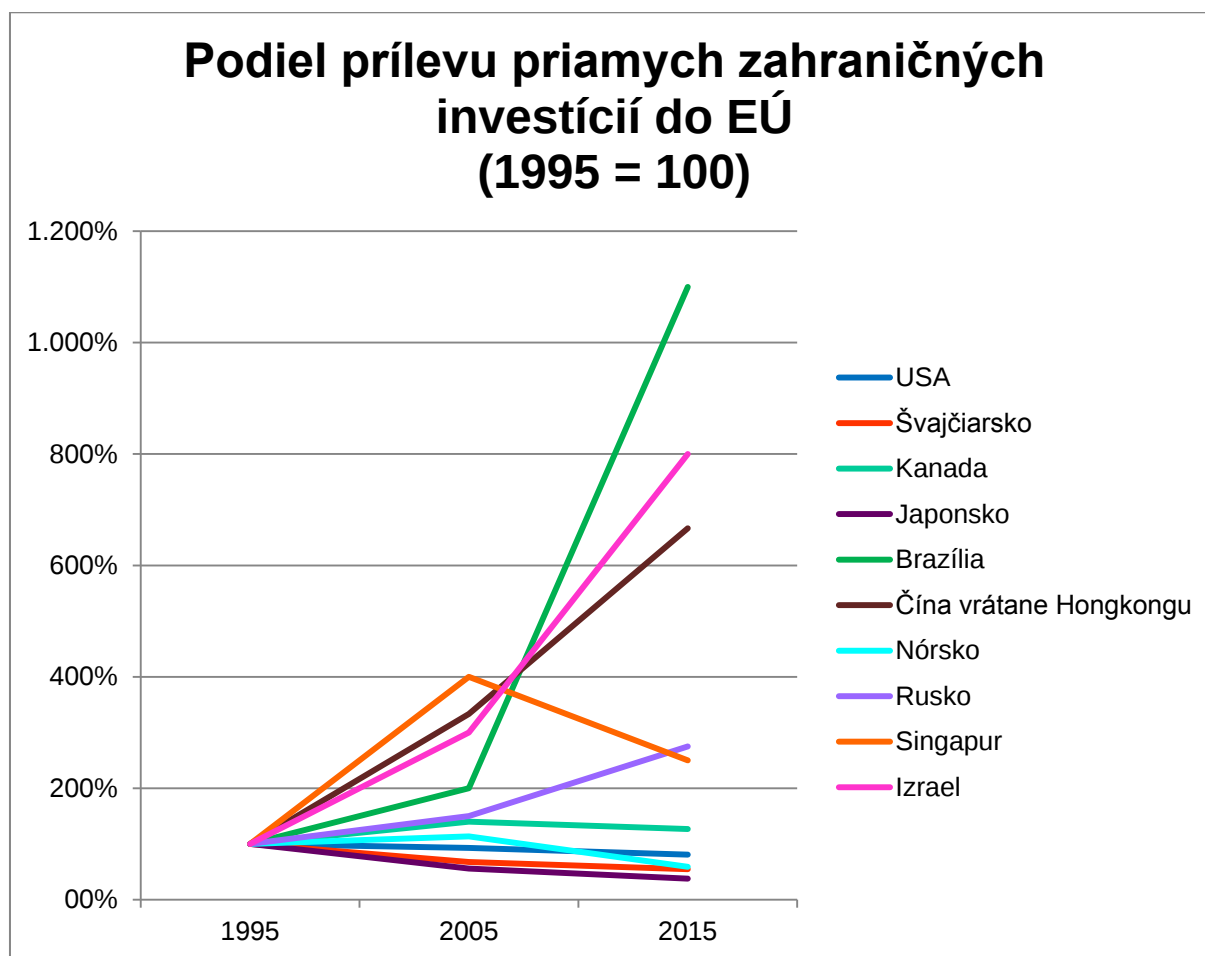
⁶ Články 63 a 206 ZFEÚ.

⁷ Eurostat.

⁸ Eurostat.

⁹ Eurostat.

Graf 2: Vývoj podielu desiatich najväčších investorov v EÚ podľa stavu prichádzajúcich priamych zahraničných investícií¹⁰



Zdroj: Eurostat

EÚ víta zahraničné investície, pretože sú s nimi spojené významné prínosy, ktoré zahraničné investície našej ekonomike i celej spoločnosti prinášajú. Priame zahraničné investície sú zdrojom rastu a pracovných miest. Prostredníctvom nich spoločnosti EÚ nadväzujú kontakt s globálnymi hodnotovými reťazcami, ktoré sú motorom moderného hospodárstva. Podporujú produktivitu a pomáhajú našim spoločnostiam dosahovať vyššiu konkurencieschopnosť tak, že zlepšujú rozdeľovanie zdrojov, prinášajú kapitál, technológie a odborné znalosti, zvyšujú mieru hospodárskej súťaže, stimulujú inovácie a otvárajú pre vývoz z EÚ nové trhové príležitosti. Navyše podporujú ciele Investičného plánu pre Európu i ďalších projektov a programov EÚ. Odlev tuzemských priamych investícií do zahraničia generuje podobné prínosy ako ich prílev, a to aj v oblasti vykonávania programu trvalo udržateľného rozvoja do roku 2030. Vzhľadom na všetky uvedené dôvody bude EÚ na celom svete naďalej podporovať liberalizáciu a ochranu investícií.

Hoci len 0,4 % spoločností EÚ kontrolujú investori pochádzajúci z krajín mimo EÚ, tieto spoločnosti sú v priemere oveľa väčšie než spoločnosti vlastnené investormi z EÚ.

¹⁰ Údaje nezahŕňajú investície prostredníctvom účelovo vytvorených subjektov.

V dôsledku toho na ne pripadá približne 13 % celkového obratu, 11 % pridanej hodnoty a 6 % celkovej zamestnanosti v EÚ¹¹.

3. ... no keďže štruktúra zahraničných investícií sa mení, musí sa zaistiť bezpečnosť a verejný poriadok.

Otvorenosť EÚ pre zahraničné investície sa nebude meniť. Musia ju však sprevádzať rózne a primerané politiky, prostredníctvom ktorých sa, po prvé, otvoria trhy tretích krajín pre spoločnosti z EÚ, zabezpečí, aby pre každého platili rovnaké pravidlá a aby sa chránili investície EÚ v tretích krajinách, a po druhé, prostredníctvom ktorých sa ochránia aktíva v EÚ pred ich prevzatím, ktoré by mohlo byť škodlivé pre základné záujmy EÚ alebo jej členských štátov.

Zahraničné investície sa čoraz viac zameriavajú na vyhľadávanie nových trhov a strategických aktív, pričom **štátne podniky v globálnom hospodárstve zohrávajú čoraz väčšiu úlohu**¹². V niektorých hospodárstvach štátne podniky uskutočňujú výrazný podiel odlehu priamych investícií do zahraničia, pričom v niektorých prípadoch ide o vládou deklarovanú stratégiu¹³. Popri priamom štátnom vlastníctve podnikov sme zároveň svedkami situácií, keď sú určité spoločnosti rôznymi prostriedkami priamo alebo nepriamo ovplyvňované štátom, alebo keď štát uľahčuje prevzatia zahraničných spoločností vnútroštátnymi spoločnosťami, a to najmä uľahčovaním prístupu k financovaniu pod úrovňou trhových sadzieb.

V tejto súvislosti existuje riziko, že v jednotlivých prípadoch **sa môžu zahraniční investori snažiť získať kontrolu alebo vplyv nad európskymi podnikmi, ktorých činnosť majú následky pre kritické technológie, infraštruktúru, vstupné faktory alebo citlivé informácie**. Toto riziko vzniká (najmä) vtedy, keď sú zahraniční investori vo vlastníctve alebo pod kontrolou štátu, a to aj vrátane financovania alebo iných druhov vplyvu. Takéto akvizície môžu predmetným štátom umožniť, aby dané aktíva využívali nielen na záporné ovplyvnenie technologickej výhody EÚ, ale aj na ohrozenie bezpečnosti a verejného poriadku.

Niekoľko kľúčových medzinárodných partnerov EÚ zriadilo a prevádzkuje mechanizmy preverovania priamych zahraničných investícií, ktorých cieľom je riešiť tento typ obáv. Medzi tieto krajiny patrí Austrália, Kanada, Čína, India, Japonsko a USA.

Príklady preverovania priamych zahraničných investícií

Spojené štáty americké

Od roku 1975 výbor pre zahraničné investície v USA (CFIUS) monitoruje a preveruje transakcie, ktoré by mohli spôsobiť, že zahraničná osoba nadobudne kontrolu nad podnikom v USA, aby mohla určiť vplyv takýchto transakcií na národnú bezpečnosť. Ako medzirezortný útvar má CFIUS právomoc formálne preskúmavať priame zahraničné investície, zatiaľ čo na základe zákona o zahraničných investíciách a národnej bezpečnosti z roku 2007 (*Foreign Investment and National Security Act of 2007*) sa zároveň vyžaduje

¹¹ Eurostat.

¹² UNCTAD „World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy“ (Svetová investičná správa za rok 2017: Investície a digitálne hospodárstvo).

¹³ Tamže.

zvýšená miera preskúmania transakcií kontrolovaných zahraničnými vládami. V rozmedzí rokov 2009 a 2014 bolo výboru CFIUS doručených 627 oznámení o navrhovaných akvizíciách amerických spoločností zahraničnými firmami, pričom výbor formálne prešetril približne 40 % z tohto celkového počtu: spomedzi uvedených 244 prešetrovaných transakcií 47 (čo je približne 7 % preverených transakcií) zrušili samotné dotknuté spoločnosti počas obdobia prešetrovania a jedna transakcia bola zrušená na základe prezidentského rozhodnutia po tom, ako prebehlo prešetrovanie CFIUS.

Zdroj: www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx

Austrália

Na základe zákona o zahraničných akvizíciách a prevzatíach z roku 1975 (*1975 Foreign Acquisitions and Take-Over Act*) musia určité navrhované zahraničné investície pred tým, ako ich možno realizovať, byť oznámené a musia získať súhlas (oznámenie o nevznesení námietok). Preverovanie, ktoré vykonáva minister zodpovedný za výdavky vlády, ktorému radí rada pre preskúvanie zahraničných investícií, je založené na testovaní štátneho záujmu. Medzi odvetvia, ktoré boli v tomto kontexte identifikované ako citlivé, patria médiá, telekomunikácie, doprava, odvetvia súvisiace s obranou štátu a ťažba uránu a plutónia, ako aj jadrové zariadenia. Notifikačná povinnosť sa značne líši, okrem iného v závislosti od príslušného odvetvia, druhu a hodnoty akvizície, dohôd o voľnom obchode a toho, či ide o súkromného alebo štátneho investora.

Zdroj: firb.gov.au

4. Politika EÚ v oblasti obchodu a investícií ako hnacia sila otvoreného a spravodlivého investičného systému

Mnohé krajiny stále zachovávajú značné prekážky pre zahraničné investície a neponúkajú prevádzkovateľom z EÚ porovnateľné investičné podmienky. Aj keď v oblasti liberalizácie investícií došlo k určitému pokroku, počet nových reštriktívnych opatrení v poslednom čase opäť stúpol¹⁴.

Zriadenie rovnakých podmienok s tretími krajinami, pokiaľ ide o podmienky investovania, je mimoriadne dôležité. **Politika EÚ v oblasti obchodu a investícií¹⁵ je najvhodnejším nástrojom na zabezpečenie toho, aby tretie krajiny ponúkali takú úroveň otvorenosti pre zahraničné investície, ktorá bude rovnocenná s úrovňou ponúkanou v EÚ,** a na podporu rovnakých podmienok pre prevádzkovateľov z EÚ.

EÚ sa s najrôznejšími partnermi snaží dosiahnuť **bilaterálne alebo regionálne dohody, ktoré by obsahovali záväzné pravidlá a povinnosti v oblasti zahraničných investícií,** najmä v súvislosti s priamymi zahraničnými investíciami¹⁶. Týmto dohodami sa zabezpečí najmä to, aby investori z EÚ mohli využívať jasnejší právny rámec a lepší prístup na zahraničné trhy. Komisia sa navyše snaží dosiahnuť ustanovenia na ochranu duševného vlastníctva, zvýšenie transparentnosti a obmedzenie subvencovania, ktoré je obzvlášť rušivé

¹⁴ COM(2017) 338 final „SPRÁVA KOMISIE EURÓPSKEMU PARLAMENTU A RADE o prekážkach obchodu a investícií v období od 1. januára 2016 do 31. decembra 2016“.

¹⁵ Oznámenie COM(2015) 497, 14. októbra 2015, „Obchod pre všetkých: Smerom k zodpovednejšej obchodnej a investičnej politike“.

¹⁶ O dohodách o voľnom obchode sa v rôznych stavoch rozpracovanosti rokuje s Austráliou, Kanadou, Čile, Indiou, Indonéziou, Japonskom, Mercosurom, Mexikom, Marokom, Novým Zélandom, Filipínami, Singapurom, Vietnamom a Tureckom. EÚ zároveň rokuje o individuálnych investičných dohodách s Čínou a Mjanmarskom.

pre fungovanie obchodu, ako aj reguláciu správania štátnych podnikov. Kľúčové úspechy pri zabezpečovaní otvorenejšieho, spravodlivejšieho a na pravidlách založeného obchodného a investičného prostredia sú zdôraznené v oznámení Komisie nazvanom „Moderná obchodná politika na využitie globalizácie“ a v správe o vykonávaní obchodnej stratégie EÚ nazvanej „Obchod pre všetkých“, ktoré boli prijaté súčasne s týmto oznámením.

V tejto súvislosti EÚ zároveň prisudzuje výsočnú dôležitosť aj **multilaterálnej spolupráci a tvorbe predpisov**. Všeobecná dohoda o obchode so službami (GATS) Svetovej obchodnej organizácie obsahuje podrobné pravidlá o zriaďovaní zahraničných poskytovateľov služieb, ktoré sa týkajú prístupu na trh i záväzkov oblasti nediskriminácie, a v rámci kódexu o liberalizácii pohybu kapitálu Organizácie pre hospodársku spoluprácu a rozvoj (OECD) existujú pravidlá o liberalizácii pohybu kapitálu.

Treba poznamenať, že tieto medzinárodné dohody o obchode a investíciách, ktoré boli uzavreté Európskou úniou a jej členskými štátmi, obsahujú **výnimky z vnútroštátneho režimu zaobchádzania a povinností o prístupe na trh, ktoré signatárom umožňujú prijímať opatrenia na ochranu bezpečnostných záujmov alebo verejného poriadku** za predpokladu, že uvedené opatrenia nepredstavujú svojvoľnú alebo bezdôvodnú diskrimináciu ani nie sú skrytým obmedzovaním obchodu.

Skupina G20 prijala v roku 2016 dokument s názvom Hlavné zásady tvorby globálnej investičnej politiky (*Guiding Principles for Global Investment Policymaking*)¹⁷, v ktorom sa vyzýva na prijatie otvorených, nediskriminačných, transparentných a predvídateľných podmienok investovania. V roku 2017 členovia G20 opäť raz zdôraznili význam recipročného obchodu a investičných rámcov, ako aj svoj záväzok vyvíjať úsilie smerom k rovnakým podmienkam.

EÚ bude pokračovať v úsilí na bilaterálnej i multilaterálnej úrovni s cieľom zabezpečiť, aby tretie krajiny ponúkali takú úroveň otvorenosti pre zahraničné investície, ktorá by bola rovnocenná s úrovňou ponúkanou v EÚ, a aby udržiavali rovnaké podmienky pre prevádzkovateľov z EÚ. EÚ zároveň podporuje diskusiu vo Svetovej obchodnej organizácii o uľahčení investovania.

5. Preverovanie priamych zahraničných investícií

5.1. Existujúce mechanizmy preverovania v členských štátoch EÚ

Takmer polovica členských štátov EÚ má zavedené mechanizmy preverovania priamych zahraničných investícií. Ide o Rakúsko, Dánsko, Nemecko, Fínsko, Francúzsko, Lotyšsko, Litvu, Taliansko, Poľsko, Portugalsko, Španielsko a Spojené kráľovstvo.

Pokiaľ ide o presný rozsah a podobu postupov preverovania, **členské štáty prijali odlišné prístupy.**

Pokiaľ ide o ich rozsah, väčšina existujúcich mechanizmov preverovania sa vzťahuje tak na investície vo vnútri EÚ, ako aj na investície mimo EÚ, pričom niektoré sa vzťahujú len na investície pochádzajúce z tretích krajín, no môžu zahŕňať ustanovenia proti obchádzaniu predpisov s cieľom predchádzať zneužívaniu. V niektorých prípadoch sa mechanizmy preverovania vzťahujú na investície do konkrétnych sektorov, ktoré sa považujú

¹⁷ Vyhlásenie zo zasadnutia ministrov obchodu skupiny G20, príloha III, 9. – 10. júla 2016, Šanghaj.

za strategické (napr. energetika, telekomunikácie, doprava), zatiaľ čo v iných prípadoch obmedzenie na konkrétne sektory neexistuje. Investície, na ktoré sa vzťahujú mechanizmy preverovania, sa obvykle kvalifikujú na základe kvalitatívnych kritérií (napr. zisk kontroly nad cieľovou spoločnosťou) a/alebo kvantitatívnych prahových hodnôt (t. j. percentuálny podiel akcií alebo hlasovacích práv). Pokiaľ ide o dôvody preverovania, niektoré mechanizmy preverovania sa obmedzujú na ochranu základných záujmov národnej bezpečnosti, najmä v súvislosti s výrobou alebo obchodom so zbraňami, muníciou, vojenskými zariadeniami, vojnovým materiálom a podobne. Väčšina mechanizmov však ide nad rámec odvetvia obrany a súvisí hlavne s ochranou verejnej bezpečnosti a verejnej politiky či verejného poriadku.

Pokiaľ ide o podobu preverovacích postupov, existujú dva hlavné druhy mechanizmu: mechanizmy, ktoré od investorov vyžadujú, aby príslušnú investíciu oznámili pred tým, ako k nej dôjde, a ktoré stanovujú systém udeľovania povolení vopred, a mechanizmy, ktoré stanovujú kontrolu *ex post* už sfinalizovaných investícií, s možnosťou, aby investori investíciu dobrovoľne predložili na preverenie pred jej finalizáciou.

Vnútroštátne mechanizmy preverovania predstavujú obmedzenie voľného pohybu kapitálu alebo slobody usadiť sa, najmä pokiaľ ide o investície v rámci EÚ¹⁸. Na základe zmluvy však členské štáty majú možnosť prijímať opatrenia obmedzujúce tieto slobody, a to za predpokladu, že sú nediskriminačné na základe štátnej príslušnosti, že ich možno opodstatniť najmä na základe verejnej bezpečnosti alebo verejnej politiky alebo z iných nadradených dôvodov vo všeobecnom záujme v zmysle vymedzenia Súdnym dvorom a že spĺňajú zásady proporcionality a právnej istoty.

5.2. Relevantné existujúce politiky a nástroje na úrovni EÚ

K zabezpečeniu toho, aby sa realizovali prínosy zahraničných investícií a zároveň obmedzili súvisiace riziká, prispieva niekoľko politík EÚ.

Po prvé – a čo je najdôležitejšie – základnou povinnosťou je, aby **všetci zahraniční investori v EÚ spĺňali uplatniteľné právne predpisy EÚ a členských štátov**. Znamená to aj **predpisy EÚ o hospodárskej súťaži**, kam patrí aj kontrola fúzií a akvizícií. Keď navrhovaná investícia – bez ohľadu na svoj zdroj alebo pôvod – patrí do rozsahu pôsobnosti nariadenia EÚ o fúziách¹⁹, nemôže prebehnúť bez toho, aby ju najprv preskúmala a schválila Európska komisia. Cieľom tohto postupu je zabrániť koncentráciám, ktoré by výrazne narušili účinnú hospodársku súťaž na vnútornom trhu. Posúdenie zlučiteľnosti notifikovanej koncentrácie uskutočnenej na základe nariadenia EÚ o fúziách sa zameriava výhradne na hospodársku súťaž a neberú sa pri ňom do úvahy bezpečnostné aspekty či aspekty verejného poriadku.

Ďalšie relevantné pravidlá sú zakotvené v **právnych predpisoch EÚ upravujúcich bezpečnosť kritickej infraštruktúry a základných služieb**. V určitých prípadoch sa tieto pravidlá zaoberajú vplyvom zahraničného vlastníctva. Spomenúť možno tieto príklady:

- **Na európskej úrovni bolo za kritické označených niekoľko aktív:** Galileo, Copernicus, Eurocontrol, európske elektrické a plynové prenosové systémy²⁰. Osobitná pozornosť sa musí venovať bezpečnosti, celistvosti a vlastníctvu týchto infraštruktúr a potrebe

¹⁸ Články 63 a 49 ZFEÚ.

¹⁹ Nariadenie Rady (ES) č. 139/2004 z 20. januára 2004 o kontrole koncentrácií medzi podnikmi (Ú. v. EÚ L 24, 29.1.2004, s. 1).

²⁰ Pracovný dokument útvarov Komisie (2013) 318.

zabezpečiť ich nepretržitú prevádzku. V právnych predpisoch EÚ o kybernetickej bezpečnosti²¹ sa navyše stanovuje zoznam sektorov poskytujúcich základné služby, prevádzkovatelia ktorých sa musia brániť pred kybernetickými útokmi²².

- Niektoré právne predpisy EÚ **sa priamo zaoberajú vplyvom zahraničného vlastníctva**. Právne predpisy týkajúce sa zahraničnej kontroly nad určitými európskymi aktívami už existujú vo veľmi špecifických prípadoch, najmä keď EÚ vymedzuje kritériá schvaľovania prevádzkovateľov okrem iného na základe štátnej príslušnosti vlastníka. Napríklad letecký dopravca nemôže v EÚ dostať licenciu, ak 50 % alebo viac jeho akcií vlastní osoby sídliace mimo EÚ, s výnimkou prípadu, keď s jeho domovskou krajinou existuje dohoda²³. Podobne platí, že v súlade s právnymi predpismi EÚ v oblasti energetiky prevádzkovateľ plynovej alebo elektrickej prenosovej sústavy kontrolovaný treťou krajinou nemôže v EÚ pôsobiť, ak v procese udeľovania osvedčenia nebolo preukázané, že neohrozí bezpečnosť dodávok energie do členského štátu, v ktorom by pôsobil, alebo do Únie²⁴. Ďalším príkladom sú pravidlá EÚ pre udeľovanie a používanie povolení na vyhľadávanie, prieskum a ťažbu uhľovodíkov²⁵, v ktorých sa stanovuje, že členské štáty smú z dôvodu národnej bezpečnosti zamietnuť prístup k týmto činnostiam a ich vykonávanie pre akýkoľvek subjekt, ktorý v skutočnosti kontrolujú tretie krajiny alebo štátni príslušníci tretej krajiny.
- V európskej stratégii energetickej bezpečnosti Komisie na rok 2014²⁶ sa predpokladalo, že sa spustí **širšia diskusia o kontrole strategických infraštruktúr v sektore energetiky subjektmi sídliacimi mimo EÚ**, najmä štátnymi podnikmi, národnými bankami alebo štátnymi fondmi z kľúčových dodávateľských krajín, ktoré majú za cieľ preniknúť na trh EÚ, a keď existuje riziko, že môžu ohroziť diverzifikáciu dodávok a rozvoj sietí a infraštruktúry v EÚ. V prvom kroku Komisia nastolila legislatívne návrhy týkajúce sa bezpečnosti dodávok plynu a elektrickej energie, na základe ktorých by členské štáty museli posúdiť riziká vyplývajúce zo zahraničnej kontroly alebo vlastníctva infraštruktúr v oblasti plynu a elektriny a prijať opatrenia, ktoré považujú za potrebné a ktoré by podliehali preskúmaniu zo strany Komisie a/alebo expertnej skupiny²⁷.

Napriek týmto odvetvovým iniciatívam však doposiaľ na úrovni EÚ neexistuje komplexný právny rámec, ktorý by riešil riziká ohrozujúce bezpečnosť a verejný poriadok, ktoré sa môžu spájať s niektorými priamymi zahraničnými investíciami z tretích krajín.

²¹ Smernica Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2016/1148 zo 6. júla 2016 o opatreniach na zabezpečenie vysokej spoločnej úrovne bezpečnosti sietí a informačných systémov v Únii.

²² Týmto sektormi sú energetika, doprava, infraštruktúra bankovníctva a finančných trhov, sektor zdravotníctva, dodávka pitnej vody a poskytovatelia digitálnej infraštruktúry a služieb.

²³ Nariadenie (ES) č. 1008/2008 o spoločných pravidlách prevádzky leteckých dopravných služieb v Spoločenstve.

²⁴ Smernica 2009/73/ES o spoločných pravidlách pre vnútorný trh so zemným plynom a smernica 2009/72/ES o spoločných pravidlách pre vnútorný trh s elektrinou.

²⁵ Smernica 94/22/ES z 30. mája 1994 o podmienkach udeľovania a používania povolení na vyhľadávanie, prieskum a ťažbu uhľovodíkov.

²⁶ COM(2014) 330.

²⁷ Nové nariadenie, ktorým sa zrušuje nariadenie (EÚ) č. 994/2010, sa momentálne nachádza v schvaľovacom procese a očakáva sa, že nadobudne účinnosť na jeseň roku 2017. V prípade elektrickej energie dokument COM(2016) 862, návrh nariadenia Európskeho parlamentu a Rady o pripravenosti na riziká v odvetví elektriny, ktorým sa zrušuje smernica 2005/89/ES.

6. Smerom k rámcu EÚ na preverovanie priamych zahraničných investícií, pokiaľ ide o ich bezpečnosť alebo verejný poriadok

6.1. Keď treba konať

Komisia plne uznáva potrebu zachovať potrebnú flexibilitu pre členské štáty v oblasti preverovania priamych zahraničných investícií, berúc do úvahy ich individuálne legitímne záujmy, odlišné situácie a vnútroštátne okolnosti. Zároveň je však zjavný aj európsky rozmer priamych zahraničných investícií, čo je dôvod, prečo táto problematika patrí do rozsahu pôsobnosti spoločnej obchodnej politiky EÚ²⁸. V rámci vnútorného trhu spoločnosti EÚ čoraz častejšie využívajú slobodu usadiť sa a poskytovať služby, ako aj slobodu voľného obehu tovaru a kapitálu, pričom namiesto toho, aby pôsobili v jedinom členskom štáte, rozširujú svoje činnosti a svoj dodávateľský reťazec do viacerých členských štátov. Investori z tretích krajín chcú takisto využívať výhody vnútorného trhu tak, že budú investovať do spoločností sídlacích v EÚ, čo im poskytne výrazné úspory z rozsahu a prístupu na vnútorný trh. Priama zahraničná investícia do jedného členského štátu môže navyše mať dôsledky pre bezpečnosť alebo verejný poriadok iného členského štátu alebo EÚ ako celku. Takýto cezhraničný vplyv nemožno vždy plne zohľadniť a posúdiť v rámci vnútroštátnych mechanizmov. Navyše existuje potreba zabezpečiť rámec, ktorý by chránil aktíva majúce významný európsky rozmer vzhľadom na ich prepojenie na programy alebo projekty v záujme Únie, ako napríklad európsky globálny systém satelitnej navigácie (Galileo).

Komisia sa domnieva, že **užšia spolupráca a lepšia koordinácia medzi členskými štátmi má zásadný význam** pre to, aby sa lepšie reagovalo na meniace sa investičné prostredie a aby sa zlepšili synergie medzi príslušnými výhradnými právami EÚ a členských štátov. **Komisia preto navrhuje prijať ďalšie opatrenia, pokiaľ ide o tie investície z tretích krajín, ktoré môžu vyvolávať obavy o bezpečnosť a verejný poriadok.**

V tejto súvislosti sa majú dosiahnuť tieto **konkrétne ciele**:

- vypracovať ucelený rámec preverovania priamych zahraničných investícií prichádzajúcich do EÚ, pokiaľ ide o ich bezpečnosť alebo verejný poriadok, a to bez toho, aby sa obmedzili výhradné práva jednotlivých členských štátov,
- uľahčiť úzku a systematickú spoluprácu medzi členskými štátmi a medzi členskými štátmi a Komisiou, pokiaľ ide o preverovanie určitých priamych zahraničných investícií, ak tieto investície vyvolávajú obavy o bezpečnosť alebo verejný poriadok, vrátane posilnenia výmeny informácií,
- zvýšiť transparentnosť priamych zahraničných investícií, ktoré môžu mať vplyv na bezpečnosť alebo verejný poriadok,
- účinne riešiť prípady priamych zahraničných investícií, ktoré vyvolávajú obavy o bezpečnosť alebo verejný poriadok vo vzťahu k projektom alebo programom v záujme Únie,
- zamedziť obchádzaniu národných mechanizmov preverovania priamych zahraničných investícií.

Takéto opatrenia sa prijímajú pri plnom dodržiavaní povinností vyplývajúcich zo zmlúv EÚ a medzinárodných dohôd a dojednaní, ktorými zmluvnou stranou sú EÚ a členské štáty. Ak

²⁸ Článok 207 ZFEÚ.

v tomto ohľade EÚ alebo členské štáty prebrali medzinárodné záväzky o investovaní, rozsah opatrení je už daný príslušnými výnimkami v oblasti bezpečnosti a verejného poriadku.

Komisia ďalej navrhuje opatrenia, ktoré sú primerané a transparentné a ktorými sa zároveň minimalizuje administratívne zaťaženie vlád a investorov. Návrhom sa zároveň medzi rozličnými tretími krajinami zabezpečí predvídateľný, nediskriminačný a na pravidlách založený investičný režim v súlade so zásadami uvedenými v príslušnej judikatúre Súdneho dvora Európskej únie²⁹.

6.2. Navrhované opatrenia

a) Návrh nariadenia

Súbežne s týmto oznámením Komisia v nadväznosti na vyššie uvedené skutočnosti a konajúc na základe článku 207 ZFEÚ predkladá **návrh nariadenia, ktorým sa zriaďuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií v EÚ.**

V návrhu sa stanovuje **rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií smerujúcich do EÚ, pokiaľ ide o bezpečnosť alebo verejný poriadok**, pričom návrh obsahuje nevyčerpávajúci zoznam faktorov, ktoré sa môžu zohľadniť pri určovaní toho, či priama zahraničná investícia môže mať vplyv na bezpečnosť alebo verejný poriadok. Stanovujú sa v ňom základné prvky procesného rámca na preverovanie takýchto priamych zahraničných investícií zo strany členských štátov vrátane povinností v oblasti transparentnosti a povinnosti zabezpečiť primerané možnosti nápravy, pokiaľ ide o rozhodnutia prijaté v rámci týchto mechanizmov preverovania. V návrhu sa zároveň zachováva potrebná flexibilita pre členské štáty pri preverovaní priamych zahraničných investícií, ktorá im umožní prispôbovať sa meniacim sa okolnostiam a ich špecifickému vnútroštátnemu kontextu.

V návrhu nariadenia sa zároveň stanovuje mechanizmus spolupráce medzi členskými štátmi, a to najmä pre prípady, keď priame zahraničné investície v jednom alebo viacerých členských štátoch môžu mať vplyv na bezpečnosť alebo verejný poriadok iného členského štátu.

V návrhu nariadenia sa napokon Komisii poskytuje spôsob preverovania priamych zahraničných investícií, ktoré môžu mať vplyv na projekty alebo programy v záujme Únie, pokiaľ ide o bezpečnosť a verejný poriadok. V navrhovanom nariadení sa stanovujú kritériá identifikácie takýchto projektov alebo programov, medzi ktoré patria napríklad iniciatíva Horizont 2020, európsky systém satelitnej navigácie Galileo, Európska geostacionárna navigačná prekrývacia služba (EGNOS), európsky program monitorovania zeme Copernicus, transeurópska dopravná sieť (TEN-T), transeurópska energetická sieť (TEN-E) a telekomunikácie.

b) Doplnkové opatrenia

Súbežne s prijatím návrhu nariadenia, ktorým sa zriaďuje rámec preverovania priamych zahraničných investícií v EÚ, ktorý podlieha riadnemu legislatívnemu postupu, Komisia **bezodkladne uskutoční tieto opatrenia:**

²⁹ Najmä vec C-483/99 – Komisia/Francúzsko, vec C-463/00 – Komisia/Španielsko, vec C-326/07 – Komisia/Taliansko, vec C-212/09 – Komisia/Portugalsko a vec C-244/11 – Komisia/Grécko.

1. Do konca roka 2018 uskutoční ďalšiu **hlbkovú analýzu tokov priamych zahraničných investícií do EÚ**, najmä v strategických sektoroch (napr. energetika, vesmír, doprava) alebo pri strategických aktívach (technológie a vstupné faktory súvisiace so strategickými sektormi, kritická infraštruktúra v mnohých sektoroch, citlivé údaje), ktoré môžu vyvolávať obavy v oblastiach bezpečnosti, verejného poriadku a/alebo kontroly nad kritickými aktívami, najmä keď investora vlastní alebo kontroluje tretia krajina, alebo keď využíva značné štátne dotácie. V spolupráci s členskými štátmi to bude zahŕňať zhromažďovanie údajov na najpodrobnejšej možnej úrovni, analýzu trendov a posúdenie vplyvu vrátane prípadových štúdií. Ak to bude potrebné, zároveň bude treba realizovať ďalšiu štúdiu na identifikáciu kritických aktív. Zároveň sa posúdi úloha štátnej podpory pri uľahčovaní akvizícií.
2. Zriadi **koordinačnú skupinu** zameranú na prílev priamych zahraničných investícií vrátane všetkých otázok patriacich do rozsahu pôsobnosti navrhovaného nariadenia. Skupine bude predsedáť Komisia a bude zložená zo zástupcov členských štátov. Pôsobiť by mohla najmä v týchto oblastiach:
 - identifikovať sektory a aktíva, ktoré majú strategické dôsledky, pokiaľ ide o bezpečnosť, verejný poriadok a/alebo kontrolu nad kritickými aktívami na vnútroštátnej úrovni, cezhraničnej úrovni (napr. aktíva nachádzajúce sa v jednom členskom štáte a majúce strategické dôsledky na iný členský štát) alebo na úrovni EÚ (vychádzajúc zo zoznamu projektov alebo programov v záujme Únie),
 - vymieňať si informácie a analýzy priamych zahraničných investícií vrátane motívov investovania, geografického pôvodu a zdrojov financovania (verejné alebo súkromné),
 - diskutovať o problematike spoločného záujmu vrátane otázok rovnakých podmienok, ako napríklad dotácie a iné praktiky tretích krajín uľahčujúce strategické akvizície, a dôvodov, ktoré bránia európskym investorom v nadobúdaní a zachovávaní kritických európskych technológií a vstupných faktorov,
 - zdieľať s ostatnými členskými štátmi najlepšie postupy a získané poznatky na účely preverovania priamych zahraničných investícií,
 - diskutovať o príležitosti spolupráce s tretími krajinami s podobnými záujmami a výzvami, pokiaľ ide o vplyv priamych zahraničných investícií na bezpečnosť a verejný poriadok,
 - podporovať konvergenciu politík pri súčasnom rešpektovaní autonómie členských štátov v rozhodovaní o tom, či priame zahraničné investície preverovať alebo nie,
 - ďalej uvažovať o prostriedkoch ochrany európskych strategických aktív, a to aj prostredníctvom mechanizmu preverovania na úrovni EÚ,
 - po nadobudnutí účinnosti navrhovaného nariadenia analyzovať všetky otázky súvisiace s jeho uplatňovaním.

7. Záver

Komisia je naďalej presvedčená o prínosoch priamych zahraničných investícií a o tom, že takéto investície rozhodným spôsobom prispeli k vyššiemu tempu rastu a vytvárania kvalitných pracovných miest v EÚ. Komisia je takisto presvedčená, že otvorené investičné prostredie prispieva k udržateľnému rozvoju na celom svete. EÚ bude preto naďalej

neochvejným zástancom a podporovateľom otvoreného a na pravidlách založeného medzinárodného investičného prostredia. Svojou politikou v oblasti obchodu a investícií bude EÚ naďalej trvať na tom, aby tretie krajiny ponúkali takú úroveň otvorenosti pre zahraničné investície, ktorá bude rovnocenná s úrovňou ponúkanou v EÚ, a aby udržiavali rovnaké podmienky pre prevádzkovateľov z EÚ.

Zároveň je však jasné, že ak by priame zahraničné investície mali ovplyvniť bezpečnosť alebo verejný poriadok, EÚ a jej členské štáty musia mať možnosť prijímať rozhodné a rýchle opatrenia. Preto Komisia predkladá popri tomto oznámení aj legislatívny návrh. Meniace sa medzinárodné prostredie volá po tom, aby Európsky parlament a Rada prijali opatrenia s cieľom zabezpečiť rýchly legislatívny postup.

Súbežne s rokovaním o tomto nariadení bude Komisia v existujúcom rámci a v súlade s oddielom 6.2.b tohto oznámenia venovať osobitnú pozornosť priamym zahraničným investíciám, ktoré môžu ohrozovať bezpečnosť alebo verejný poriadok, a v úzkej spolupráci s členskými štátmi preskúma situáciu. Členské štáty sa vyzývajú, aby aktívne prispievali k tejto spolupráci a k úlohám koordinačnej skupiny, ktorú Komisia v tejto súvislosti zriadi.