

II

(Oznámenia)

OZNÁMENIA INŠTITÚCIÍ, ORGÁNOV, ÚRADOV A AGENTÚR EURÓPSKEJ
ÚNIE

EURÓPSKA KOMISIA

OZNÁMENIE KOMISIE

Usmernenie pre členské štáty týkajúce sa priamych zahraničných investícií, voľného pohybu kapitálu z tretích krajín a ochrany európskych strategických aktív vzhľadom na očakávané začatie uplatňovania nariadenia (EÚ) 2019/452 (nariadenie o preverovaní PZI)

(2020/C 99 I/01)

Európska únia sa nebráni zahraničným investíciám, ktoré sú nevyhnutné pre náš hospodársky rast, konkurencieschopnosť, zamestnanosť a inováciu. Mnohé európske podniky sú plne integrované v globálnych dodávateľských reťazcoch a tie nesmú prestať fungovať. EÚ chce zostať a zostane atraktívnou destináciou pre priame zahraničné investície (PZI).

Núdzová situácia súvisiaca s ochorením COVID-19 má ďalekosiahle následky na hospodárstvo Európskej únie. Komisia sa v rámci celkovej reakcie zamerala aj na otázku preverovania priamych zahraničných investícií.

Dôsledkom súčasného hospodárskeho otarasu môže byť aj vyššie potenciálne riziko najmä pre strategické odvetvia, ku ktorým patria okrem mnohých ďalších aj odvetvia súvisiace so starostlivosťou o zdravie. Odolnosť týchto odvetví a ich schopnosť naďalej reagovať na potreby občanov EÚ by mali byť v popredí spoločného úsilia vyvíjaného na úrovni Európskej únie, ako aj na úrovni členských štátov.

Práve dnes je však nanajvýš potrebné, aby otvorenosť EÚ voči zahraničným investíciám bola vyvážená vhodnými preverovacími nástrojmi. V súvislosti s núdzovou situáciou vyvolanou ochorením COVID-19 by sa mohlo zvýšiť riziko pokusov o nadobudnutie **kapacít v oblasti zdravotnej starostlivosti (napríklad na výrobu zdravotníckeho alebo ochranného vybavenia) alebo v súvisiacich odvetviach, napríklad vo výskumných zariadeniach** (napríklad na vývoj vakcín) prostredníctvom priamych zahraničných investícií. Vyžaduje sa obozretnosť, aby žiadna takáto priama zahraničná investícia nemala škodlivý vplyv na schopnosť EÚ reagovať na zdravotné potreby svojich občanov.

Vypuknutie epidémie COVID-19 poukázalo na potrebu zachovať a zlepšiť spoločné využívanie týchto cenných kapacít v rámci jednotného trhu, a to aj s ľuďmi, ktorí ich potrebujú niekde inde na svete. Nadobudnutie aktív spojených so zdravotnou starostlivosťou by v tejto súvislosti ovplyvnilo Európsku úniu ako celok.

Komisia vo svojom oznámení z 13. marca 2020 ⁽¹⁾ uviedla, že členské štáty musia byť ostražité a používať všetky nástroje dostupné na úrovni Únie a na vnútroštátnej úrovni, aby sa zabránilo strate kritických aktív a technológií, ku ktorej by mohlo dôjsť v dôsledku súčasnej krízy.

Pravidlá EÚ poskytujú rámec na zabezpečenie ochrany legitímnych cieľov verejnej politiky, ak ich zahraničné investície ohrozujú. Tieto pravidlá sú zhrnuté v prílohe.

⁽¹⁾ Koordinovaná hospodárska reakcia na vypuknutie nákazy COVID-19, COM(2020) 112 final.

Za preverovanie PZI v súčasnosti zodpovedajú členské štáty. Pri preverovaní priamych zahraničných investícií treba vziať do úvahy ich vplyv na Európsku úniu ako celok, najmä s ohľadom na potrebu naďalej zabezpečovať kritickú kapacitu priemyselných odvetví EÚ, a to ďaleko nad rámec sektoru zdravotníctva. Riziká vyplývajúce pre širšie strategické kapacity EÚ môže ešte viac zhoršovať volatilita alebo podhodnocovanie európskych akciových trhov. Strategické aktíva majú zásadný význam pre bezpečnosť Európy, sú základnou súčasťou jej hospodárstva, a teda aj jej schopnosti rýchlo sa zotaviť.

Európska komisia preto vyzýva členské štáty:

- aby už dnes v plnej miere využívali svoje mechanizmy preverovania PZI s cieľom plne zohľadniť riziká vyplývajúce pre kritické infraštruktúry v oblasti zdravia, dodávky kritických vstupov a iné kritické sektory, ako sa stanovuje v právnom rámci EÚ,
- členské štáty, ktoré v súčasnosti nemajú mechanizmy preverovania alebo ich mechanizmy preverovania sa nevzťahujú na všetky príslušné transakcie, aby vytvorili plnohodnotný mechanizmus preverovania a medzitým využívali všetky iné dostupné možnosti ako riešiť prípady, keď by nadobudnutie konkrétneho podniku, infraštruktúry či technológie alebo kontroly nad nimi predstavovali riziko pre bezpečnosť alebo verejný poriadok v EÚ vrátane rizika pre kritické infraštruktúry v oblasti zdravia a dodávky kritických vstupov.

V usmernení sú zároveň opísané druhy opatrení, ktoré možno v odôvodnených prípadoch prijať na obmedzenie pohybu kapitálu.

PRÍLOHA

1. Rozsah pôsobnosti nariadenia o preverovaní PZI

Nariadenie o preverovaní PZI sa týka priamych zahraničných investícií z tretích krajín, čiže investícií, „ktorými sa vytvárajú alebo udržiavajú trvácne a priame väzby medzi investormi z tretích krajín vrátane štátnych subjektov a podnikmi vykonávajúcimi hospodársku činnosť v niektorom členskom štáte“⁽¹⁾. Nariadenie sa vzťahuje na všetky odvetvia hospodárstva a nie sú preň stanovené žiadne prahové hodnoty. Potreba preveriť transakciu môže byť totiž nezávislá od hodnoty samotnej transakcie. Napríklad malé startupy môžu mať relatívne obmedzenú hodnotu, ale z hľadiska výskumu alebo technológií môžu mať strategický význam.

Nariadenie oprávňuje členské štáty, aby preskúmali investície v rozsahu jeho pôsobnosti z dôvodov bezpečnosti alebo verejného poriadku a aby prijímali opatrenia na riešenie konkrétnych rizík.

Za toto preskúmanie a v prípade potreby aj prijatie opatrení, ktoré zabránia investícii alebo ju podmienia v rámci rozsahu pôsobnosti nariadenia z dôvodu bezpečnosti alebo verejného poriadku, nesú konečnú zodpovednosť členské štáty. Komisia môže adresovať stanoviská odporúčajúce osobitné opatrenia členskému štátu, v ktorom sa investícia uskutočňuje, najmä ak existuje riziko, že investícia ovplyvní projekty a programy, ktoré sú v záujme Únie.

Komisia naliehavo vyzýva členské štáty k mimoriadnej opatrnosti, aby nedošlo k tomu, že súčasná zdravotná kríza povedie k odpredaju európskych podnikov a priemyselných subjektov vrátane MSP. Komisia bude pozorne sledovať vývoj v teréne, ak to bude vhodné, aj v kontakte s členskými štátmi.

Komisia zároveň pripomína členským štátom, že na integrovanom trhu, ako je ten európsky, existuje vzájomná závislosť, a vyzýva všetky členské štáty, aby zabezpečili konzultácie a koordináciu v prípadoch, keď by zahraničné investície mohli – skutočne alebo potenciálne, teraz alebo v budúcnosti – mať vplyv na jednotný trh.

2. Aká je úloha preverovania PZI v prípade ohrozenia verejného zdravia?

V zmysle nariadenia o preverovaní PZI môžu členské štáty prijať opatrenia, ktoré zabránia tomu, aby zahraničný investor nadobudol spoločnosť alebo prevzal nad ňou kontrolu, ak by takéto nadobudnutie alebo kontrola viedli k ohrozeniu bezpečnosti alebo verejného poriadku v týchto členských štátoch. To zahŕňa aj situáciu, keď takéto hrozby súvisia s ohrozením verejného zdravia.

Pri určovaní toho, či priama zahraničná investícia môže mať vplyv na bezpečnosť alebo verejný poriadok, členské štáty a Komisia môžu „zvážiť všetky relevantné faktory vrátane vplyvov na kritickú infraštruktúru, technológie vrátane kľúčových podporných technológií a vstupy, ktoré sú zásadné z hľadiska bezpečnosti alebo zachovania verejného poriadku, ktorých znefunkčnenie, zlyhanie, strata alebo zničenie by mali v členskom štáte alebo v Únii značný dopad.“⁽²⁾

Ako faktory, ktoré sa majú zväžiť pri preverovaní zahraničnej investície, sa v nariadení o preverovaní PZI výslovne uvádzajú riziká pre kritické zdravotné infraštruktúry a dodávky kritických vstupov.

Na európskom vnútornom trhu sa riziká vyplývajúce z investície nemusia nevyhnutne zastaviť na hraniciach členského štátu, v ktorom sa investícia uskutočňuje. V nariadení o preverovaní PZI sa preto stanovuje, že nielen Komisia môže vydávať stanoviská ku konkrétnej investícii, ale aj členské štáty okrem členského štátu, v ktorom sa investícia uskutočňuje, môžu požadovať informácie a predkladať pripomienky.

Preverovanie priamej zahraničnej investície nemusí viesť k zákazu plánovanej investície. Sú prípady, keď postačia zmierňujúce opatrenia (napríklad podmienky, na základe ktorých sú zabezpečené dodávky zdravotníckych výrobkov/pomôcok). Záujem Únie si môže vyžadovať, aby takéto záväzky súvisiace s dodávkami presahovali predpokladané potreby hostiteľského členského štátu. Zároveň nesmieme zabúdať na to, že členské štáty môžu v určitých prípadoch zasiahnuť aj nad rámec mechanizmov preverovania, napríklad uložením povinnosti nútených licencií na patentované lieky v prípade vnútroštátnej núdzovej situácie, napríklad pri pandémie.

⁽¹⁾ Pozri odôvodnenie 9 nariadenia o preverovaní PZI.

⁽²⁾ Pozri odôvodnenie 13 nariadenia o preverovaní PZI.

Nadobudnutie do zahraničného vlastníctva, ktoré môže mať vplyv na projekty alebo programy v záujme Únie, podlieha dôkladnejšej kontrole zo strany Komisie, ktorej stanoviská musia členské štáty v čo najväčšej miere zohľadniť. Tak by to bolo napríklad v prípade zahraničnej investície do podnikov EÚ, ktoré získali finančné prostriedky v rámci programu EÚ pre výskum a inovácie Horizont 2020. Osobitná pozornosť sa tak bude venovať všetkým projektom programu Horizont 2020 súvisiacim s odvetvím zdravotníctva vrátane budúcich projektov v reakcii na vypuknutie nákazy COVID 19 ⁽³⁾.

3. Čo by mali investori očakávať už dnes, pokiaľ ide o preverovanie investícií?

Vnútroštátne mechanizmy preverovania sa uplatňujú už v 14 členských štátoch. ⁽⁴⁾ Komisia vyzýva tieto členské štáty, aby v plnom rozsahu využívali svoje existujúce mechanizmy preverovania v súlade s nariadením o preverovaní PZI a ďalšími požiadavkami stanovenými v právnych predpisoch EÚ. Komisia takisto vyzýva členské štáty, ktoré v súčasnosti nemajú mechanizmus preverovania alebo ich mechanizmy preverovania sa nevzťahujú na všetky príslušné transakcie, aby vytvorili plnohodnotné mechanizmy preverovania a medzitým zvážili iné dostupné možnosti – v plnom súlade s právom Únie a medzinárodnými záväzkami – ako riešiť prípady, keď by nadobudnutie konkrétneho podniku, infraštruktúry alebo technológie alebo kontrola nad nimi predstavovali riziko pre bezpečnosť alebo verejný poriadok, vrátane zdravotnej bezpečnosti, v EÚ.

Pritom treba vziať do úvahy, že ak zahraničná investícia nie je preverená vnútroštátne, v nariadení sa stanovuje, že do 15 mesiacov od uskutočnenia takejto zahraničnej investície k nej členské štáty a Komisia môžu poskytnúť svoje pripomienky a stanoviská. To môže viesť k prijatiu opatrení členskými štátmi, v ktorom sa investícia uskutočnila, vrátane potrebných zmierňujúcich opatrení. V praxi by to znamenalo, že zahraničná investícia uskutočnená teraz (marec 2020) môže byť predmetom pripomienok *ex post* zo strany členských štátov alebo stanovisk Komisie od 11. októbra 2020 (dátum plného uplatňovania nariadenia) až do júna 2021 (15 mesiacov po uskutočnení investície).

Pokiaľ ide o investície, ktoré nepredstavujú PZI, t. j. portfóliové investície, členské štáty ich môžu preverovať v súlade s ustanoveniami zmluvy o voľnom pohybe kapitálu. Portfóliové investície, pri ktorých investor nezískava skutočný vplyv na riadenie a kontrolu spoločnosti, však vo všeobecnosti na rozdiel od PZI nepredstavujú problém z hľadiska bezpečnosti alebo verejného poriadku. Z hľadiska bezpečnosti alebo verejného poriadku by však mohli mať význam vtedy, keď predstavujú nadobudnutie minimálne kvalifikovaného podielu (napr. 5 %), na základe ktorého akcionár alebo prepojení akcionári získavajú podľa vnútroštátneho práva spoločností určité práva.

Okrem preverovania investícií si členské štáty môžu v niektorých podnikoch ponechať osobitné práva (tzv. zlaté akcie). V niektorých prípadoch môžu tieto práva umožniť štátu zablokovať alebo obmedziť určité druhy investícií v dotknutých podnikoch. Takéto opatrenia sa vzťahujú na konkrétny podnik a ich pôsobnosť závisí od právomocí, ktoré štát získal na základe privilegovaných akcií. Ako iné obmedzenia pohybu kapitálu musia byť nevyhnutné a primerané na dosiahnutie legitímneho cieľa verejnej politiky (pozri ďalší oddiel).

4. Aké sú dôvody pre obmedzenia pohybu kapitálu?

V článku 63 ZFEÚ sa stanovuje voľný pohyb kapitálu nielen v rámci EÚ, ale aj s tretími krajinami, pričom akékoľvek obmedzenie musí byť vhodné, potrebné a primerané na dosiahnutie legitímnych cieľov verejnej politiky. Tieto ciele sú vymedzené v zmluve alebo v judikatúre Súdneho dvora ako naliehavé dôvody všeobecného záujmu. Tieto ciele by nemali mať čisto hospodársky charakter. ⁽⁵⁾ Na dôvody verejného poriadku, verejnej bezpečnosti a verejného zdravia sa možno odvolávať, ak existuje skutočné a dostatočne závažné ohrozenie základného záujmu spoločnosti ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ 47,5 milióna EUR na výskumné projekty, ktoré majú priniesť nové poznatky v oblasti klinickej reakcie a reakcie v oblasti verejného zdravia pri epidémii COVID 19 prostredníctvom výzvy v rámci programu Horizont 2020 a 45 miliónov EUR prostredníctvom verejno-súkromného partnerstva Iniciatíva za inovačnú medicínu.

⁽⁴⁾ Úplný zoznam vnútroštátnych mechanizmov preverovania a odkazy na vnútroštátne právne predpisy sa nachádzajú na adrese <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>.

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

⁽⁶⁾ Pozri veci C-54/99, Église de Scientologie, bod 17, C-503/99, Komisia/Belgicko, bod 47, C-463/00, Komisia/Španielsko, bod 72.

V prípade „dravého skupovania“ strategických aktív zahraničnými investormi (napr. s cieľom obmedziť dodávky určitého tovaru/služby na trh EÚ) je najrelevantnejšou výnimkou „verejný záujem alebo verejná bezpečnosť“ v zmysle v článku 65 ZFEÚ. Možno ňou odôvodniť napríklad reštriktívne opatrenia potrebné na zaistenie bezpečnosti dodávok (napríklad v oblasti energetiky) alebo poskytovanie základných verejných služieb, keď menej reštriktívne opatrenia (napr. regulačné opatrenia, ktorými sa ukladajú povinnosti poskytovať služby vo verejnom záujme všetkým spoločnostiam pôsobiacim v určitých sektoroch) nepostačujú na riešenie skutočného a dostatočne závažného ohrozenia základného záujmu spoločnosti. Reštriktívne opatrenia sa môžu prijať aj pri ohrození finančnej stability. ⁽⁷⁾

Okrem toho Súdny dvor Európskej únie uznáva verejné zdravie ako naliehavý dôvod všeobecného záujmu. ⁽⁸⁾ Medzi naliehavé dôvody všeobecného záujmu uznané Súdnym dvorom vo vzťahu k iným slobodám podľa zmluvy patrí aj ochrana spotrebiteľov, zachovanie finančnej rovnováhy systému sociálneho zabezpečenia, dosiahnutie cieľov sociálnej politiky, ktoré by mohli byť relevantné v núdzových situáciách.

V zmluve sa okrem toho stanovujú ochranné opatrenia pre prípad vzniku alebo hrozby vážnych ťažkostí pre fungovanie hospodárskej a menovej únie (článok 66 ZFEÚ) a pre platobnú bilanciu členských štátov mimo eurozóny (článok 143/144 ZFEÚ).

V prípade zahraničnej investície z tretích krajín do spoločností, ktorých kotácie na kapitálových trhoch sa považujú za výrazne nižšie ako ich skutočná alebo vnútorná hodnota, by sa mohla zvážiť možnosť zavedenia obmedzení s prihliadnutím na skutočný alebo potenciálny vplyv týchto investícií z hľadiska ochrany uvedených verejných záujmov (napríklad, či môže dôjsť k nadmernej závislosti od zahraničných investorov z tretích krajín pri zabezpečovaní základných dodávok alebo základných služieb). Pokiaľ ide o vhodnosť týchto opatrení, treba zvážiť a prípadne zmierniť ich možný nepriaznivý vplyv na podniky a hospodárstvo ako také.

V neposlednom rade treba poznamenať, že v analýze dôvodov a primeranosti prebieha obmedzovanie pohybu kapitálu do tretích krajín a z nich v inom právnom kontexte ako pri obmedzení pohybu kapitálu v rámci EÚ. ⁽⁹⁾ V prípade obmedzení transakcií týkajúcich sa tretích krajín preto môžu byť podľa zmluvy prijateľné ďalšie odôvodnenia. Prípustné odôvodnenia sa takisto môžu vykladať širšie.

⁽⁷⁾ Pozri vyhlásenie Komisie z 29. júna 2015 ku kontrolám kapitálu, ktoré zaviedli grécke orgány, k dispozícii na adrese: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_15_5271.

⁽⁸⁾ C-531/06, Komisia/Taliansko, bod 51.

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