

SL

SL

SL



EVROPSKA KOMISIJA

Bruselj, 7.7.2010
COM(2010)343 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

za doseg celovite evropske mednarodne naložbene politike

SPOROČILO KOMISIJE SVETU, EVROPSKEMU PARLAMENTU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

za dosego celovite evropske mednarodne naložbene politike

Naložbena politika pomeni nov mejnik v skupni trgovinski politiki. Lizbonska pogodba določa, da Unija prispeva k postopnemu odpravljanju omejitev pri neposrednih tujih naložbah. Unija ima v zvezi s tem po Pogodbi izključno pristojnost¹. To sporočilo ugotavlja, kako lahko Unija razvije mednarodno naložbeno politiko, ki bo povečala konkurenčnost EU in tako prispevala k ciljem pametne, trajnostne in vključujoče rasti, kakor so določeni v Strategiji Evropa 2020². Obravnava glavne smernice naložbene politike EU v prihodnosti in glavna merila za takojšnje ukrepanje na tem področju.

Komisija je hkrati s tem sporočilom sprejela predlog za uredbo, ki bo uvedel prehodne dogovore v zvezi s sporazumi o naložbah med državami članicami in tretjimi državami³. Njen cilj je zagotoviti pravno varnost za investitorje EU in tuje investitorje, ki delujejo v skladu s temi sporazumi. Predlagana uredba in to sporočilo sta le prvi korak v razvoju evropske mednarodne naložbene politike, ki bo postopna in usmerjena ter bo upoštevala odzive na to sporočilo.

1. OPREDELITEV, UČINEK IN NEDAVNI TRENDI

Na splošno se šteje, da neposredne tuje naložbe vključujejo vse tuje naložbe, ki so namenjene ustvarjanju trajnih in neposrednih povezav s podjetjem, ki ima na voljo kapital za izvajanje gospodarske dejavnosti⁴. Kadar so naložbe v obliki delnic, ta cilj predvideva, da delnice delničarjem omogočajo učinkovito sodelovanje pri vodenju ali nadzoru navedenega podjetja⁵. V tem se razlikuje od tujih naložb, katerih namen ni vplivati na vodstvo ali nadzor podjetja.

¹ Člen 206 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU) določa, da z vzpostavitvijo carinske unije v skladu s členi 28 do 32 Unija v skupnem interesu prispeva k postopnemu odpravljanju omejitev v mednarodni trgovini in pri tujih neposrednih naložbah ter k zmanjševanju carinskih in drugih ovir. Člen 207 vključuje tuje neposredne naložbe kot eno od področij, zajetih v skupni trgovinski politiki Unije. Skupna trgovinska politika je področje izključne pristojnosti v skladu s členom 3(1) PDEU.

² Sporočilo Komisije: „Evropa 2020: strategija za pametno, trajnostno in vključujočo rast“ – COM(2010) 2020, 3.3.2010.

³ Predlog Komisije za uredbo Evropskega parlamenta in Sveta o prehodnih dogovorih za dvostranske sporazume o naložbah med državami članicami in tretjimi državami.

⁴ Termin „neposredna naložba“ se je pojavil v poglavju o pretoku kapitala in plačilih Pogodbe ES in zdaj členih 63–66 PDEU. Sodišče jih je interpretiralo v navedenem smislu in ob upoštevanju nomenklature, priložene k Direktivi 88/361/EGS z dne 24. junija 1988 o izvajanju člena 67 Pogodbe (UL L 178, 8.7.1988, str. 5–18), ki zato v veliki meri temelji na splošno sprejetih opredelitvah iz IMF in OECD. Glej npr. Sodbo z dne 12. decembra 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, Zadeva C-446/04, ZOdl. str. I-11753, odst. 181. Glej npr. tudi sodbe z dne 24. maja 2007, *Holböck*, C-157/05, ZOdl. str. I-4051, odst. 34; z dne 23. oktobra 2007, *Komisija/Nemčija*, C-112/05, ZOdl. str. I-8995, odst. 18; z dne 18. decembra 2007, *Skatterverket v A*, C-101/05, odst. 46; z dne 20. maja 2008, *Orange European Smallcap Fund*, C-194/06, odst. 100; z dne 14. februarja 2008, *Komisija/Španija*, C-274/06, odst. 18; in z dne 26. marca 2009, *Komisija/Italija*, C-326/07, odst. 35.

⁵ Glej npr. sodbe z dne 12. decembra 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, Zadeva C-446/04, ZOdl. str. I-11753, odst. 182; z dne 24. maja 2007, *Holböck*, C-157/05, ZOdl. str. I-4051, odst. 35; z dne 23. oktobra 2007, *Komisija/Nemčija*, C-112/05, ZOdl. str. I-8995, odst. 18; z dne 20. maja 2008, *Orange European Smallcap Fund*, C-194/06, odst. 101; in z dne 26. marca 2009, *Komisija/Italija*, C-326/07, odst. 35.

Take naložbe, ki so pogosto kratkoročnejše in včasih špekulativne, običajno imenujemo „portfeljske naložbe“⁶.

Globalizacija je močno vplivala na pretok kapitala, zlasti na neposredne tuje naložbe. Zaradi vzroka in učinka globalizacije so leta 2007, t.j. leta preden so na naložbe vplivali svetovni gospodarski in finančni pretresi, tokovi neposrednih tujih naložb dosegli rekordno visoko vsoto v višini skoraj 1 500 milijard EUR⁷.

Neposredne tuje naložbe predstavljajo pomemben vir rasti produktivnosti in imajo ključno vlogo pri ustanavljanju in organiziranju podjetij in delovnih mest doma in v tujini. Družbe z neposrednimi tujimi naložbami oblikujejo svetovne dobavne verige, ki so del modernega mednarodnega gospodarstva. Inovacije v prevozu in informacijske tehnologije so zato olajšale trgovino in globalizacijo gospodarskih podjetij, ki ne spadajo v okvir velikih družb. Danes so naložbe in trgovina odvisne ena od druge in se dopolnjujejo. Približno polovica svetovne trgovine se odvija med povezanimi podjetji multinacionalnih družb, ki trgujejo z vmesnim blagom in storitvami.

Čeprav je odnos med neposrednimi tujimi naložbami ter gospodarsko rastjo in blaginjo zapleten, imajo notranje in zunanje naložbe pozitiven vpliv na rast in zaposlovanje znotraj in zunaj EU, vključno z državami v razvoju. Zunanje naložbe v EU pozitivno in znatno prispevajo h konkurenčnosti evropskih podjetij, zlasti v obliki večje produktivnosti. V nasprotju z občasno izraženim mnenjem pregled sedanjega stanja raziskav o neposrednih tujih naložbah in zaposlovanju kaže, da v zvezi z zunanjimi naložbami⁸ ni bil izmerjen noben negativen vpliv na skupno zaposlovanje. Čeprav je splošna skupna bilanca pozitivna, se lahko pojavijo negativni učinki na sektorski, geografski in/ali individualni ravni. Nasprotno pa so skupne koristi notranjih neposrednih tujih naložb v EU dobro poznane, zlasti v povezavi s tujimi naložbami pri oblikovanju delovnih mest, optimizacijo dodeljevanja sredstev, prenosom tehnologije in usposobljenosti, povečanjem konkurenčnosti in spodbujanjem trgovine. To pojasnjuje, zakaj si države članice, kot tudi druge države po svetu, prizadevajo privabiti tuje naložbe.

EU je danes vodilna svetovna gostiteljica in vir neposrednih tujih naložb. EU kot „vodilna na trgu“ uživa koristi zaradi odprtosti do ostalega sveta, zlasti na področju naložb.

Čeprav so stanja in tokovi neposrednih tujih naložb še vedno zelo zgoščeni med industrializiranimi državami, postajajo hitro rastoča tržna gospodarstva vedno bolj aktivna, in sicer kot investitorji in prejemniki naložb, vključno z naložbami, ki jih sponzorira država, kot so državni premoženjski skladi, ki imajo ne samo več sredstev, ampak tudi bolj razpršene naložbene politike kot prej⁹. Ta trend je postal vidnejši v sedanjem obdobju pretresov v svetovnem gospodarstvu, ko so naložbe v hitro rastočih gospodarstvih in iz njih naraščale ali upadale manj izrazito kot tokovi med industrializiranimi državami. Na splošno to pomeni povečanje relativnega deleža hitro rastočih gospodarstev v svetovnih tokovih neposrednih

⁶ Sodišče Evropske unije je izraz „portfeljska naložba“ opisalo kot „pridobitev delnic na kapitalskem trgu samo za namen finančne naložbe brez kakršnega koli namena vplivati na vodstvo in nadzor podjetja“. Glej Sodbo z dne 26. septembra 2008, *Komisija/Nizozemska*, združeni zadevi C-282/4 in C-283/04, ZOdl. str. I-9141, odst. 19.

⁷ Poročilo o naložbah po svetu iz leta 2009 s konference ZN o trgovini in razvoju (UNCTAD).

⁸ Vpliv zunanjih neposrednih tujih naložb EU iz leta 2010, Copenhagen Economics.

⁹ Komisija je pristop v zvezi z državnimi premoženjskimi skladi določila leta 2008. Glej: COM(2008) 115, 27.2. 2008.

tujih naložb, tako notranjih kot zunanjih tokovih. Zato si EU ne more privoščiti, da bi v svetovni konkurenci zaostajala pri privabljanju in spodbujanju naložb iz vseh delov sveta in v njih.

2. NALOŽBE KOT NOV MEJNIK V SKUPNI TRGOVINSKI POLITIKI

Na naložbene odločitve zlasti vpliva dogajanje na trgu, npr. pričakovani dobiček od naložb. Vendar na te odločitve močno vpliva tudi gospodarsko, politično in pravno okolje katerega koli gospodarstva. Investitorji uspešno delujejo v stabilnem, zdravem in predvidljivem okolju. Skupna mednarodna naložbena politika ni edini ključni dejavnik notranjih in zunanjih tokov neposrednih tujih naložb. Vendar je njen osnovni namen investitorjem zagotoviti, da lahko delujejo v odprtem, ustrezno in pravično reguliranem poslovnem okolju, tako znotraj kot zunaj meja države gostiteljice. V tem smislu mora odprtost za naložbe še naprej ostati preskusni kamen za oblikovanje naših politik. EU bo ostala odprto okolje za naložbe, v katerem so dobrodošli tuji investitorji in njihovi prispevki evropskemu gospodarstvu in družbi na splošno. Hkrati pa mora Unija za investitorje EU v tujini zagotoviti enake konkurenčne pogoje, ki s postopno odpravo omejitev v naložbah omogočajo enotne in optimalne pogoje. Zato je to dober razlog za bolj aktiven pristop k zagotavljanju, da naložbeni odnosi EU s tretjimi državami delujejo v obe smeri. Številni pomembni gradniki in podporne študije so že na voljo, vključno z obsežno analizo, ki so jo izvedle mednarodne organizacije, kot sta OECD in UNCTAD. Ti predstavljajo temelj za skupno mednarodno naložbeno politiko.

(a) Posamezni elementi naložbene politike

V zadnjih 50 letih so najvidnejši del naložbenih politik držav članic številni dvostranski sporazumi o naložbah, ki so jih sklenile s tretjimi državami. Nemčija je bila prva država na svetu, ki je sklenila dvostranski sporazum o naložbah, in sicer leta 1959, sledile so številne države po celem svetu, vključno z državami članicami, razen ene¹⁰. S skupno skoraj 1 200 sporazumi, ki zajemajo vse oblike naložb, predstavljajo danes države članice skoraj polovico trenutno veljavnih sporazumov o naložbah na celem svetu¹¹. Pregled dvostranskih sporazumov o naložbah, ki so jih sklenile države članice, je naveden v prilogi k temu sporočilu.

Z dvostranskimi sporazumi o naložbah so države članice zbrale in pridobile od tretjih držav posebna zagotovila o obravnavi svojih investitorjev in naložb s strani navedenih tretjih držav, npr. obveznosti za preprečevanje nepravilne ali diskriminacijske obravnave ali zagotovilo za hitro, ustrezno in učinkovito nadomestilo v primeru razlastitve. Ta zagotovila za zaščito naložb predstavljajo pomemben element pri gradnji zaupanja v pravno varnost, ki je potrebna pri sprejemanju pametnih naložbenih odločitev. Zato se šteje, da so taki sporazumi za zaščito naložb učinkovit način za povečevanje in privabljanje naložb, zlasti v državah, v katerih se šteje, da domače institucije in domače gospodarske politike kot take ne dajejo takih zagotovil.

¹⁰ Dvostranski sporazum o naložbah med Nemčijo in Islamsko republiko Pakistan, 1959. Irska je edina država članica, ki nima nobenega dvostranskega sporazuma o naložbah s tretjo državo.

¹¹ Poročilo o naložbah po svetu iz leta 2009 s konference ZN o trgovini in razvoju (UNCTAD), str. 32. UNCTAD poroča o skupno 2676 sporazumih o naložbah, vendar ta številka vključuje sporazume o naložbah med državami članicami. Zadnja kategorija sporazumov ni zajeta v tem sporočilu.

Vendar niso vse države članice sklenile takih sporazumov, prav tako vsi sporazumi ne zagotavljajo enako visokih standardov. To pomeni, da za družbe EU, ki vlagajo v tujini, ne veljajo enaki pogoji delovanja, kar je odvisno od tega, ali so v dvostranskem sporazumu o naložbah neke države članice zajete kot „nacionalne“ ali ne.

Druga značilnost sporazumov držav članic je, da se nanašajo samo na obravnavo investitorjev „po vstopu“ ali „po uveljavitvi“. To pomeni, da dvostranski sporazumi o naložbah držav članic ne zagotavljajo posebnih zavezujočih obveznosti v zvezi s pogoji vstopa iz tretjih držav v zvezi z zunanjimi naložbami družb držav članic in obratno. Evropska unija je postopoma začela polniti vrzel, ki se nanaša na „vstop“ in „uveljavitev“, z večstranskimi in dvostranskimi sporazumi na ravni EU, ki zajemajo dostop na naložbeni trg in liberalizacijo naložb. Ti so izboljšali pogoje dostopa na trg za vse investitorje EU, zlasti z zagotovitvijo nediskriminacijske obravnave investitorjev ob vstopu na trg tretje države¹².

(b) Za doseg celovite evropske mednarodne naložbene politike

Obsežna skupna mednarodna naložbena politika mora bolje obravnavati potrebe investitorja od načrtovanja do faze dobička ali od stopnje pred uveljavitvijo ali po njej. Zato si bo trgovinska politika EU prizadevala vključiti liberalizacijo naložb in zaščito naložb. Raziskava potrjuje, da vsebinske določbe o naložbah v širših trgovinskih sporazumih bolj vplivajo na trgovinske tokove in tokove neposrednih tujih naložb oziroma da kombinacije vsebinskih pravil o naložbah in določb, ki liberalizirajo druge dele gospodarstva, skupaj še bolj vplivajo na trgovino in naložbe¹³.

Za mednarodno naložbeno politiko, zasnovano tako, da podpira konkurenčnost evropskih podjetij, bi bilo najbolje uvesti sodelovanje in pogajanja na ravni Unije¹⁴. Zagotovila tretjih držav o naložbenih pogojih morajo biti zaradi učinkovitosti v obliki zavezujočih obveznosti po mednarodnem pravu. Zato bodo pogajanja o naložbah s tretjimi državami, za katere se lahko uporabita oblika in vsebina več kot 1 100 obstoječih dvostranskih sporazumov o naložbah, omogočila EU, da razširi, natančneje opredeli in zaščiti konkurenčni prostor, ki je na voljo vse investitorjem EU. Dolgoročno moramo doseči stanje, ko se investitorjem iz EU in tretjih držav ne bo več treba zanašati na dvostranske sporazume o naložbah, ki jih je sklenila ena ali druga država članica zaradi učinkovite zaščite svojih naložb.

Naložbeno politiko pogosto dopolnjujejo prizadevanja za spodbujanje naložb držav članic in upravnih organov na podnacionalni ravni. Organi si konkurirajo pri spodbujanju notranjih in zunanjih naložb v njihove pristojnosti in iz njih, kot na področjih trgovine ali spodbujanja izvoza. Njihova prizadevanja običajno temeljijo na različnih instrumentih, od naložbenih spodbud do pomoči in shem podpore. Čeprav je Unija odgovorna za spodbujanje evropskega modela in enotnega trga kot destinacije za tuje investitorje¹⁵, se zdi, da nadomestitev

¹² Splošni sporazum o trgovini s storitvami (GATS) na ravni večstranskih sporazumov določa okvir za sprejemanje obveznosti o dobavi storitev s trgovinsko navzočnostjo (določen kot „način 3“ v členu I GATS). Unija je na ravni dvostranskih sporazumov zaključila pogajanja za sporazum o prosti trgovini s Korejo, ki vključuje določbe o dostopu na trg za investitorje in ustanove.

¹³ OECD (2006) Analiza gospodarskega učinka določbe o naložbah na regionalne trgovinske sporazume, OECD Delovni dokument o trgovini št. 36, 11. 7. 2006.

¹⁴ Opozarja se, da ima Unija v skladu s členom 207(2) PDEU izključno pristojnost, da samostojno uvede zakonodajo o neposrednih tujih naložbah in tudi drugih področjih skupne trgovinske politike, kot sta ureditev uvoza in izvoza.

¹⁵ Sporočilo Komisije „Enotni trg za Evropo 21. stoletja“ – COM(2007) 725.

prizadevanj za spodbujanje naložb držav članic ni ne izvedljiva ne zaželeno, dokler ta ustrezajo skupni trgovinski politiki in so v skladu z zakonodajo EU.

3. AGENDA ZA POGAJANJA O NALOŽBAH EU

Kakor na vseh področjih oblikovanja evropskih politik, mora biti cilj Unije ta, da kot celota predstavlja boljše rezultate, kot so bili ali bi bili, če bi jih države članice dosegale posamezno. Zato bodo ukrepanje Unije v prihodnosti na tem področju morali spodbujati in voditi najboljše standardi, ki so na voljo, da se bodo vsem investitorjem EU omogočile iste možnosti za doseganje visoke kvalitete.

Vendar model za sporazume o naložbah s tretjimi državami, ki je enak za vse, ne bo nujno izvedljiv ne zaželen. Unija bo morala upoštevati vsak posamezen pogajalski okvir. Interes naših zainteresiranih strani in stopnja razvoja naših partnerjev mora ta med drugih usmerjati standarde, ki jih Unija določi v posameznih pogajanjih o naložbah. Prav tako je treba upoštevati naravo obstoječih sporazumov držav članic s katero koli tretjo državo. Čeprav imajo nedavno sklenjeni dvostranski sporazumi o naložbah, ki so jih sklenile države članice, na splošno podobno obliko in vsebino, obstajajo nekatere različice. Na podlagi teh, bi se lahko tudi določili cilji, za katere si je treba prizadevati v posameznem pogajalskem okviru.

Komisija predloži naslednja splošna načela in parametre za sporazume o naložbah v prihodnosti. Te je treba razviti in natančneje razložiti v pogajalskih priporočilih za posamezno državo, ki jo bo Komisija predložila po objavi tega sporočila.

(a) Merila za izbor partnerskih držav

Neposredne tuje naložbe so zdaj zelo zgoščene med razvitimi gospodarstvi. Čeprav se s tem odraža gospodarska moč teh držav v smislu BDP, so na splošno poudarjeni tudi ugodni pogoji za tuje investitorje, ki prevladujejo na nekaterih od teh trgov. Dejanski trgovinski in naložbeni tokovi kot taki so pomembni ključni dejavniki pri opredeljevanju prednosti za pogajanja EU o naložbah. Unija mora slediti željam svojih investitorjev, prav tako kot jim mora z liberalizacijo naložbenih tokov utirati pot v tujini. Trgi z veliko gospodarsko rastjo ali možnostmi za rast še zlasti predstavljajo priložnost v sedanjem vedno bolj konkurenčnem okolju. Pomembno je, da imajo investitorji EU dostop do teh trgov in da kljub spremembam, ki jih morda doživljajo ta gospodarstva, uživajo koristi, ki jih imajo na voljo z zadostnimi zagotovili za pošteno in predvidljivo obravnavo. Interesi EU glede pogajanj o naložbah bodo med drugim določeni tudi s političnim, institucionalnim in gospodarskim okoljem držav partneric EU. Država gostiteljica ali mednarodna arbitraža bosta pri „trdnosti“ zaščite investitorjev pomembna dejavnika za opredelitev prednostnih držav za pogajanja EU o naložbah. Ključna dejavnika za ocenjevanje vrednosti pogajanj za zaščito naložb sta zlasti zmožnost in praksa partnerjev EU pri ohranjanju pravne države tako, da se za investitorje zagotovi varno in urejeno okolje.

Kratkoročno gledano, se možnosti za uresničitev vključitve naložb v skupno trgovinsko politiko pojavljajo v trgovinskih pogajanjih v teku, v katerih se je Unija do zdaj osredotočala

na dostop na trg za investitorje¹⁶. Zadnja generacija sporazumov o prosti trgovini, sklenjenimi zaradi konkurenčnosti, temelji na cilju sprostitve gospodarskega potenciala pomembnih svetovnih rastočih trgov EU v korist trgovini in naložbam. Unija ima interes razširiti področje uporabe pogajanj in tako dopolniti področje naložb. V nekaterih primerih bi lahko celo sami odgovorili na zahtevek naših pogajalskih partnerjev. V pogajanjih za doseg celovitega gospodarskega in trgovinskega sporazuma med EU in **Kanado** je naš partner izrazil interes za sporazum, ki bi zajemal zaščito naložb. Druga pogajanja v teku, v katerih je treba upoštevati zaščito naložb, so pogajanja za široko zasnovani sporazum o trgovini in naložbah med EU in **Indijo**, pogajanja za sporazum o prosti trgovini med EU in **Singapurjem** ter trgovinska pogajanja med EU in **Mercosurjem**.

Kratko do srednjeročno gledano, mora Unija tudi upoštevati, katere okoliščine so zaželeno pri prizadevanjih za samostojne sporazume o naložbah. **Kitajska**, za katero je značilen visok delež novih naložb (greenfield), vključno iz EU, bi lahko bila kandidatka za samostojni sporazum o naložbah, v katerem mora biti zajeta zaščita vseh vrst sredstev, vključno s pravicami intelektualne lastnine. Komisija bo raziskala zaželenost in izvedljivost takega sporazuma o naložbah s Kitajsko ter o tem poročala Svetu in Evropskemu parlamentu. **Rusija** tudi predstavlja posebne priložnosti in izzive za evropske investitorje. Z Rusijo je treba nato predvideti in razpravljati o pogajanju o naložbah, vključno z zaščito naložb, npr. v okviru celovitega sporazuma, kot je sporazum, ki bi nadomestil sporazum o partnerstvu in sodelovanju.

Če bi se izkazalo, da celovit čezmejni sporazum o naložbah z neko državo ali skupino držav ni mogoč ali ni priporočljiv v bližnji prihodnosti, lahko sektorski sporazumi pomenijo možnost, katere zaželenost, izvedljivost in morebitni učinek se nadaljnje ocenijo. Ta sektorska pogajanja morajo temeljiti na načelih iz tega sporočila in ostati v skladu z nadaljnjim razvojem skupne trgovinske politike. V istem smislu se izvedljivost večstranske pobude lahko nadalje upošteva na dolgi rok.

(b) Neposredne tuje naložbe in še več

Čeprav imajo investitorji ključni interes pri uveljavljanju in nadziranju svojih sredstev v tujini, bodo take neposredne naložbe vedno sprožile dodatne prenose, kot na primer za repatriacijo dobička. Pomembno je, da skupna mednarodna naložbena politika ne omogoči samo izvajanja neposrednih naložb, t.j. pridobitev tujega podjetja ali ustanovitev podjetja, ampak da omogoči in zaščiti vse operacije, ki spremljajo to naložbo in ji omogočajo izvedbo v praksi: plačila, zaščito neopredmetenih sredstev, kot so pravice intelektualne lastnine itd.

V tem smislu mora biti oblikovanje naložbene politike v skladu poglavjem Pogodbe o kapitalu in plačilih (členi 63–66 PDEU), ki določa, da so načeloma prepovedane vse omejitve

¹⁶ Nadaljnji pravni argument za vključevanje naložbenih obveznosti v trgovinske sporazume se nanaša na dejstvo, da so trgovinski sporazumi, kadar so v skladu z ustreznimi pravili STO o gospodarskem povezovanju, zaščiteni pred obvezo STO o obravnavi po načelu države z največjimi ugodnostmi, ki od članic STO zahteva, naj takoj in brezpogojno razširijo obravnavo po načelu največjih ugodnosti na ostale članice. Z drugimi besedami lahko preferencialni sporazum, npr. o dostopu na investicijski trg, ostane preferencialen, če se ga ponudi v okviru trgovinskega sporazuma. To je zelo pomembno za neposredne tuje naložbe v storitvenih sektorjih, glede na to, da se Splošni sporazum o trgovini s storitvami (GATS) nanaša na dobavo storitev s trgovinsko navzočnostjo, ki so večinoma neposredne tuje naložbe.

plačil in pretoka kapitala, vključno z neposrednimi in portfeljskimi naložbami, med državami članicami ter med državami članicami in tretjimi državami. To poglavje izrecno ne določa možnosti za sklenitev mednarodnih sporazumov o naložbah, vključno s portfeljskimi naložbami. Vendar ko mednarodni sporazumi o naložbah vplivajo na področje uporabe splošnih pravil iz poglavja Pogodbe o kapitalu in plačilih, se za sklenitev sporazumov na tem področju¹⁷ uporabi izključno pristojnost Unije.

(c) Postavljanje standardov za zaščito naložb

Ključno vprašanje se nanaša na vsebinska pravila, ki si jih Unija prizadeva vključiti v trgovinske sporazume in sporazume o naložbah. Unija se v sedanjih pogajanjih o naložbah zlasti zanaša na načelo nediskriminacije, ki je temelj svetovnega trgovinskega sistema. Nediskriminacija se po navadi izvaja z dvema osnovnima standardoma, in sicer z „obravnavo po načelu države z največjimi ugodnostmi“ in „nacionalno obravnavo“. Ta standarda sta relativna, ker se nanašata na primerjavo med obravnavami, ki temeljijo na poreklu, in ne opredeljujeta absolutnega standarda obravnave. Zato je njuna vsebina opredeljena na podlagi obravnave, ki jo država dodeli tujim investitorjem in naložbam ter lastnim investitorjem in naložbam.

Čeprav mora nediskriminacija ostati ključni element pogajanj EU o naložbah, se v dvostranskih sporazumih o naložbah uporabljajo tudi drugi standardi, kot sta „poštena in enakopravna obravnavo“ po uveljavitvi in obravnavo s „popolno varnostjo in zaščito“. Ta standarda ne vsebujeta primerjave z obravnavo, namenjeno podobnim naložbam. Poleg tega številni dvostranski sporazumi držav članic o naložbah določajo zaščito pogodbenih pravic, ki jih vlada gostiteljica dodeli investitorju („krovna klavzula“). Običajno se uporabljajo v dvostranskih sporazumih držav članic o naložbah in so pomemben element, ki naj bi spodbudil pogajanje za sporazume o naložbah na ravni EU.

Pomemben temelj najboljših praks držav članic so klavzule, ki določajo nekatere pogoje v zvezi z izvajanjem pravice države gostiteljice o razlastitvi. Čeprav iz člena 345 PDEU izhaja, da Pogodba ne vpliva na pravico države članice o odločitvi, ali mora biti določeno sredstvo v javni ali zasebni lasti, sodna praksa Sodišča kaže, da to ne izvzema ukrepov o razlastitvi iz temeljnih pravil Pogodbe, vključno s pravili o svobodi ustanavljanja in prostega pretoka kapitala¹⁸. Zato morajo biti ukrepi o razlastitvi v EU nediskriminatorni¹⁹ in sorazmerni, da se doseže zakonit cilj (npr. z zagotavljanjem ustreznega nadomestila)²⁰. Zato mora Unija v svoje sporazume o naložbah ali trgovinske sporazume vključiti natančne klavzule, ki obravnavajo to vprašanje. Treba je zagotoviti natančno določitev razmerja med različnimi obstoječimi interesi, kot je zaščita investitorjev pred nelegalno razlastitvijo ali pravica vsake pogodbenice,

¹⁷ Člen 3.2 Pogodbe o delovanju Evropske unije določa da, ima „Unija tudi izključno pristojnost za sklenitev mednarodnega sporazuma, kadar je ta sklenitev določena v zakonodajnem aktu Unije ali je potrebna, da se Uniji omogoči izvajanje njene notranje pristojnosti, ali kolikor lahko vpliva na skupna pravila ali spremeni njihovo področje uporabe“.

¹⁸ Glej npr. sodbe z dne 23. februarja 2003, C-452/01, *Ospelt* [2003] Recueil I-9743, odst. 24; z dne 1. junija 1999, C-302/97, *Konle* [1999] Recueil I-3099, odst. 38; in z dne 6. novembra 1984, *Fearon*, C-182/83, Recueil.[1984] str. 3677, odst. 7.

¹⁹ Sodišče, Sodba z dne 6. novembra 1984, *Fearon*, C-182/83, Recueil [1984] str. 3677.

²⁰ Sodišče EFTA, Sodba z dne 26. junija 2007, zadeva E-2/06, Nadzorni organ EFTE/Norveška, odst. 79; Člen 17(1) Listine Unije o temeljnih pravicah

da deluje v javnem interesu. Prav tako je treba vključiti klavzule EU, ki zagotavljajo prost pretok s kapitalskimi sredstvi in plačila investitorjev.

Nazadnje je treba opozoriti, da se morata trgovinska in naložbena politika Unije skladati s tem, kako EU in njenih države članice upravljajo gospodarsko dejavnost znotraj Unije in zunaj njenih meja. Sporazumi o naložbah morajo biti v skladu z drugimi politikami Unije in njenih držav članic, vključno s politikami o varstvu okolja, dostojnem delu, varnosti in zdravju pri delu, zaščiti potrošnikov, kulturni raznolikosti, razvojno politiko in politiko konkurence. Naložbena politika bo Uniji in državam članicam še naprej omogočala, da sprejemajo in izvajajo ukrepe, ki so potrebni za uresničitev ciljev javne politike.

Skupno naložbeno politiko morajo usmerjati načela in cilji zunanjih ukrepov Unije na splošno, vključno s spodbujanjem pravnega reda, človekovih pravic in trajnostnega razvoja (člen 205 PDEU in člen 21 PEU). V tem smislu so Smernice OECD za multinacionalna podjetja, ki se trenutno posodablja, pomemben instrument pri prizadevanju za razmerje med pravicami in dolžnostmi investitorjev.

(d) *Izvajanje naložbenih obveznosti*

Ključni cilj Unije je zagotavljanje učinkovitega izvajanja določb o naložbah. Unija si je v zadnjih letih še bolj prizadevala za zagotovitev, da se sporazumi, sklenjeni na področju skupne trgovinske politike, lahko izvajajo ali se učinkovito izvajajo, po potrebi z zavezujočim reševanjem sporov. Unija je v vse nedavne sporazume o prosti trgovini vključila učinkovit in hiter sistem za reševanje sporov med državami. Ta sistem za reševanje sporov bo v prihodnosti zajemal določbe o naložbah iz trgovinskih sporazumov in sporazumov o naložbah.

Zaradi zagotovitve učinkovitega izvajanja sporazumi o naložbah vsebujejo reševanje sporov med investitorjem in državo, kar investitorju omogoča, da tožbo proti vladi vložijo neposredno na zavezujočo mednarodno arbitražo²¹. Reševanje sporov med investitorjem in državo, ki je ključni del dediščine Unije, podedovane od dvostranskih sporazumov držav članic o naložbah, je pomembno, ker naložba vsebuje vzpostavitev dolgoročnega razmerja z državo gostiteljico, ki se ga v primeru težav z naložbo ne da enostavno preusmeriti na drugi trg. Razmerje med investitorjem in državo je element, ki je v sporazumih o naložbah že tako uveljavljen, da bi odsotnost tega elementa investitorje odvrnila od naložbe in bi zato država gostiteljica postala manj privlačna od drugih.

Zato morajo prihodnji sporazumi EU, vključno z zaščito naložb, vsebovati reševanje sporov med investitorjem in državo. Pri tem nastajajo izzivi, ki se deloma nanašajo na enkratnost reševanja sporov med investitorjem in državo v mednarodnem gospodarskem pravu in deloma na dejstvo, da Unija na tem področju zgodovinsko ni imela pomembne vloge. Sedanje strukture so do neke mere slabo prilagojene na pojav Unije. Na primer Konvencija o reševanju naložbenih sporov med državami in državljani drugih držav (Konvencija ICSID) je na voljo za podpis in ratifikacijo s strani držav članic Svetovne banke ali pogodbenic statuta Mednarodnega sodišča. Evropska unija ne spada med nobeno od navedenih.

²¹ Pogodba o energetski listini, katere pogodbenica je EU, prav tako zajema reševanje sporov med investitorjem in državo.

Pri približevanju mehanizmom reševanja sporov med investitorji in državami mora Unija graditi na praksah držav članic in tako doseči moderne mehanizme reševanja sporov med investitorji in državami. Glavni izzivi so:

- **preglednost** reševanja sporov med investitorji in državami. V skladu s pristopom EU v STO mora EU zagotoviti, da se reševanje sporov med investitorji in državami izvaja na pregleden način (vključno z zahtevki za arbitražo, stališči, javnimi zaslišanji, poročili *amicus curiae* in objavo nagrad);
- **razrešitev sporov in interpretacije**. Skladnost in predvidljivost sta glavni vprašanji, treba pa je upoštevati tudi uporabo kvazistalnih rzsodnikov (kot kaže praksa EU pri sporazumih o prosti trgovini) in/ali pritožbene mehanizme, kadar v okviru posameznega sporazuma obstaja verjetnost številnih tožb;
- **pravila za izvajanje arbitraže**. Komisija bo skupaj z zainteresiranimi stranmi raziskala možnost, da bi se Evropska unija priključila Konvenciji ICSID (pri čemer je treba omeniti, da bo zaradi tega potrebna sprememba Konvencije ICSID)²².

(e) Mednarodna odgovornost

V skladu s ciljem Komisije za razvoj mednarodne naložbene politike na ravni EU je treba pri sporazumih o naložbah obravnavati vprašanje mednarodne odgovornosti med EU in državami članicami. Evropska unija, ki jo predstavlja Komisija, bo zagovarjala ukrepe institucij EU. Glede na izključno zunanjo pristojnost Komisija meni, da bo Evropska unija tudi edina braniteljica katerega koli ukrepa, ki ga bo sprejela država članica in bo vplival na naložbe državljanov tretjih držav ali družb iz okvira zadevnega sporazuma. Pri razvijanju nove mednarodne naložbene politike bo Komisija obravnavala to vprašanje in zlasti vprašanje finančnega nadomestila, pri čemer se bo zanašala na razpoložljive instrumente, vključno po možnosti na novo zakonodajo.

4. SKLEPNA UGOTOVITEV

Izključna pristojnost EU v zvezi z neposrednimi tujimi naložbami, ki jo določa Lizbonska pogodba, vključuje neposredne tuje naložbe v skupno trgovinsko politiko. Ta pristojnost tudi omogoča, da EU potrdi svojo zavezo za odprto investicijsko okolje, ki je bilo ključno za njegov razcvet, in še najprej spodbuja naložbe, tako neposredne kot portfelijske naložbe, tudi kot orodje gospodarskega razvoja.

Do zdaj so se Unija in države članice ločeno približevale skupnemu cilju, ki je bil investitorjem zagotoviti pravno varnost ter stabilno, predvidljivo, pošteno in ustrezno regulirano okolje za poslovanje. Medtem ko so se države članice osredotočale na spodbujanje in zaščito vseh oblik naložb, je Komisija oblikovala program o liberalizaciji, ki se osredotoča na dostop do trga za neposredne naložbe. V tem smislu je jasna in dodatna razdelitev nalog na področju naložb privedla do dokaj širokega in razpršenega spektra sporazumov o naložbah.

²² Evropske skupnosti so uspešno sklenile pogajanje o spremembi in nadaljnjih širitvah številnih mednarodnih sporazumov/organizacij. Nedavni primer je Svetovna carinska organizacija.

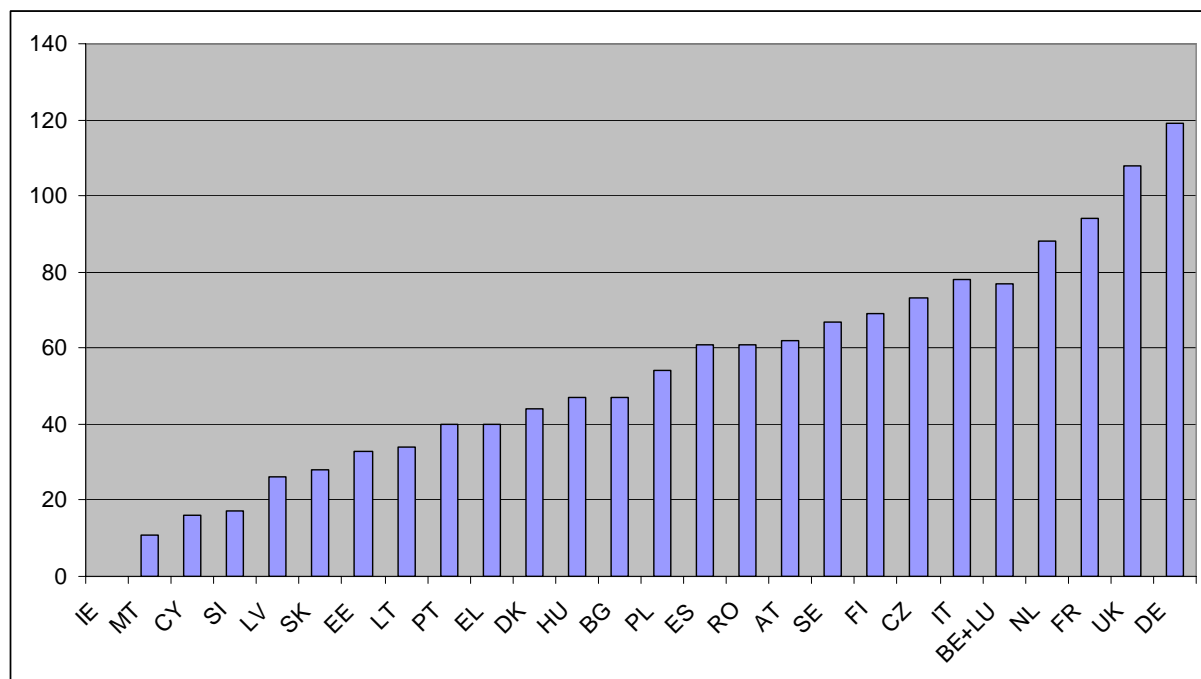
Zaradi zagotovitve zunanje konkurenčnosti, enake obravnave za vse investitorje EU in kar največje teže pri pogajanjih, mora skupna mednarodna naložbena politika obravnavati vse vrste naložb in zlasti vsebovati področje zaščite naložb. Unija mora upoštevati razpoložljive najboljše prakse za zagotovitev, da pogoji za nobenega investitorja EU ne bodo slabši, kot bi bili po dvostranskem sporazumu držav članic o naložbah.

Čeprav bosta zaščita naložb in liberalizacija naložb postali ključni elementi skupne mednarodne naložbene politike, bodo imele države članice še vedno dovolj maneverskega prostora za vodenje in izvajanje politike spodbujanja naložb, ki dopolnjujejo in so v skladu s skupno mednarodno naložbeno politiko. Na splošno bo skupna politika zahtevala več in ne manj sodelovanja in usklajevanja med Unijo in državami članicami.

S pogajanjimi o naložbah, ki se načeloma izvajajo kot del večjih trgovinskih pogajanj, si mora EU prizadevati za pridobitev zavezujočih obveznosti od svojih partnerjev, ki zagotavljajo in ščitijo prost pretok vseh oblik naložb. Samostojna pogajanja o naložbah bodo še vedno možna. Komisija bo si bo prizadevala za prilagoditev pogajalskih direktiv v kratkem roku, da se področje uporabe pogajanj razširi na številne države, s katerimi potekajo trgovinska pogajanja ter kjer obstaja interes in so bile oblikovane zahteve. Medtem ko bodo načela in parametri za taka pogajanja sloneli na „najboljših praksah“, ki so jih države članice razvile, to sporočilo že podaja širše obrise področja uporabe in standardov, ki jih mora Unija določiti z mednarodnimi pogajanjimi o naložbah.

Kakor je določeno zgoraj, sta predlagana uredba o prehodnih dogovorih v zvezi s sporazumi o naložbah med državami članicami in tretjimi državami ter to sporočilo le prvi korak v razvoju evropske mednarodne naložbene politike, ki bo postopna in usmerjena ter bo upoštevala odzive na to sporočilo.

Priloga: Pregled števila dvostranskih sporazumov o naložbah, ki so jih sklenile države članice.



Opomba: Informacije, ki so bile na voljo službam Komisije dne 15. junija 2010.