

II

(Sporočila)

SPOROČILA INSTITUCIJ, ORGANOV, URADOV IN AGENCIJ EVROPSKE UNIJE

EVROPSKA KOMISIJA

SPOROČILO KOMISIJE

Smernice za države članice o neposrednih tujih naložbah in prostem pretoku kapitala iz tretjih držav ter zaščiti evropskih strateških sredstev pred začetkom uporabe Uredbe (EU) 2019/452 (uredba o pregledu neposrednih tujih naložb)

(2020/C 99 I/01)

Evropska unija je odprta za tuje naložbe, ki so bistvenega pomena za našo gospodarsko rast, konkurenčnost, zaposlovanje in inovacije. Številna evropska podjetja so v celoti vključena v globalne dobavne verige, ki morajo delovati še naprej. EU želi biti privlačen cilj za neposredne tuje naložbe, kar bo tudi ostala.

Izredne razmere, povezane z izbruhom COVID-19, korenito vplivajo na gospodarstvo Evropske unije. Komisija je kot del celovitega odziva izpostavila tudi vprašanje pregleda neposrednih tujih naložb.

Med možnimi posledicami trenutnega gospodarskega šoka je povečano potencialno tveganje za strateške industrije, zlasti tiste, povezane z zdravstvenim varstvom, vendar nikakor ni omejeno samo nanje. Odpornost teh industrij in njihova sposobnost, da se še naprej odzivajo na potrebe državljanov EU, bi morala biti v ospredju skupnih prizadevanj, tako na ravni Evropske unije kot tudi na ravni držav članic.

Vendar je treba danes bolj kot kdaj koli prej odprtost EU za tuje naložbe uravnotežiti z ustreznimi orodji za pregled. V izrednih razmerah zaradi COVID-19 bi se lahko povečalo tveganje za poskuse pridobitve **zdravstvenih zmogljivosti (na primer za proizvodnjo medicinske ali zaščitne opreme) ali povezanih industrij, kot so raziskovalne ustanove** (na primer za razvoj cepiv), prek neposrednih tujih naložb. Moramo biti oprezni in zagotoviti, da takšne neposredne tuje naložbe ne bodo škodljivo vplivale na zmogljivosti EU, da se odzove na zdravstvene potrebe svojih državljanov.

Izbruh COVID-19 je pokazal, da moramo ohraniti in okrepiti skupno uporabo dragocenih zmogljivosti na enotnem trgu, ter jih deliti tudi s tistimi, ki jih potrebujejo drugod po svetu. V tem okviru bi pridobitev sredstev, povezanih z zdravstvenim varstvom, vplivala na Evropsko unijo kot celoto.

Komisija je v sporočilu ⁽¹⁾ z dne 13. marca 2020 navedla, da morajo biti države članice pozorne in uporabiti vsa orodja, ki so na voljo na ravni Unije in na nacionalni ravni, za preprečitev, da bi sedanja kriza povzročila izgubo kritičnih sredstev in tehnologije.

Pravila EU so okvir za zagotavljanje varstva legitimnih ciljev javnih politik, če so takšni cilji ogroženi zaradi tujih naložb. Ta pravila so navedena v Prilogi.

⁽¹⁾ Usklajen gospodarski odziv na izbruh virusa COVID-19, COM(2020) 112 final.

Trenutno so za pregled neposrednih tujih naložb odgovorne države članice. Pri pregledu neposrednih tujih naložb bi bilo treba upoštevati njihov vpliv na Evropsko unijo kot celoto, zlasti zaradi zagotavljanja stalne kritične zmogljivosti industrije EU, in to ne samo v sektorju zdravstvenega varstva. Nestanovitnost ali podcenitev na evropskih borzah lahko še poslabša tveganja za širše strateške zmogljivosti EU. Strateška sredstva so ključna za varnost Evrope in so nepogrešljiva za njeno gospodarstvo ter s tem za njeno zmogljivost hitrega okrevanja.

V ta namen Evropska komisija poziva, naj:

- države članice v celoti izkoristijo svoje mehanizme pregleda neposrednih tujih naložb, da bi v celoti upoštevale tveganja za kritične zdravstvene infrastrukture, dobavo kritičnih virov in druge kritične sektorje, kot je določeno v pravnem okviru EU;
- tiste države članice, ki trenutno še nimajo mehanizma pregleda oziroma njihovi mehanizmi pregleda ne zajemajo vseh relevantnih transakcij, vzpostavijo celovit mehanizem pregleda in v vmesnem času uporabijo vse druge razpoložljive možnosti za obravnavanje primerov, v katerih bi prevzem določenega podjetja, infrastrukture ali tehnologije oziroma nadzora nad njimi pomenil tveganje za varnost ali javni red v EU, vključno s tveganjem za kritične zdravstvene infrastrukture in dobavo kritičnih virov.

V smernicah je preučena tudi vrsta ukrepov, ki se lahko sprejmejo za omejitev pretoka kapitala, kadar je to upravičeno.

PRILOGA

1. Področje uporabe uredbe o pregledu neposrednih tujih naložb

Uredba o pregledu neposrednih tujih naložb zajema neposredne tuje naložbe iz tretjih držav, tj. tiste naložbe, „ki vzpostavljajo ali ohranjajo trajne in neposredne povezave med vlagatelji iz tretjih držav, vključno z državnimi subjekti, in podjetji, ki opravljajo gospodarsko dejavnost v državi članici“ ⁽¹⁾. Uredba se uporablja za vse gospodarske sektorje, zanjo pa ne veljajo nobeni pragovi. Potreba po pregledu transakcije je namreč lahko neodvisna od njene vrednosti. Vrednost majhnih zagonskih podjetij je lahko razmeroma omejena, vendar so lahko ta podjetja strateško pomembna, na primer pri vprašanjih, kot so raziskave ali tehnologija.

Uredba državam članicam omogoča pregled naložb v okviru področja uporabe uredbe zaradi varnosti ali javnega reda in možnost, da sprejmejo ukrepe za obravnavanje posebnih tveganj.

Pregled in po potrebi sprejetje ukrepov za preprečitev naložbe ali določitev pogojev zanjo v okviru področja uporabe uredbe zaradi varnosti ali javnega reda je končna odgovornost držav članic. Komisija lahko na državo članico, v kateri se izvaja naložba, naslovi mnenja, s katerimi priporoči posebne ukrepe, zlasti kadar obstaja tveganje, da bo naložba vplivala na projekte in programe v interesu Unije.

Komisija poziva države članice, naj bodo še posebej pozorne, da se v trenutni zdravstveni krizi izognejo odprodaji evropskih poslovnih in industrijskih subjektov, vključno z MSP. Komisija bo pozorno spremljala razvoj dogodkov na terenu in po potrebi vzpostavila stik z državami članicami.

Komisija prav tako opozarja države članice na razmerja medsebojne odvisnosti na povezanem trgu, kot je evropski, in jih poziva, naj zaprosijo za nasvet in usklajevanje v primerih, v katerih bi lahko tuje naložbe, tako zdaj kot v prihodnje, dejansko ali potencialno vplivale na enotni trg.

2. Kakšna je vloga pregleda neposrednih tujih naložb v času izrednih razmer na področju javnega zdravja?

Države članice lahko v skladu z uredbo o pregledu neposrednih tujih naložb sprejmejo ukrepe, s katerimi tujemu vlagatelju preprečijo, da bi prevzel podjetje ali nadzor nad njim, če bi tak prevzem podjetja ali nadzora nad njim ogrozil varnost ali javni red zadevne države članice. To vključuje primere, v katerih so take nevarnosti povezane z izrednimi razmerami na področju javnega zdravja.

Pri ugotavljanju, ali bodo neposredne tuje naložbe verjetno vplivale na varnost ali javni red, lahko države članice in Komisija „upoštevajo vse ustrezne dejavnike (vključno z učinki na kritično infrastrukturo, tehnologije, tudi ključne omogočitvene tehnologije) in vire, ki so bistveni za varnost ali ohranjanje javnega reda, katerih motnja, nedelovanje, izguba ali uničenje bi imeli pomemben učinek v državi članici ali v Uniji“ ⁽²⁾.

Uredba o pregledu neposrednih tujih naložb se izrecno sklicuje na tveganja za kritično infrastrukturo na področju zdravja in za dobavo kritičnih virov kot na dejavnika, ki ju je treba upoštevati pri pregledu tujih naložb.

Na evropskem notranjem trgu tveganja, nastala z naložbo, niso nujno omejena na meje države članice, v kateri se naložba izvede. Zato je v uredbi o pregledu neposrednih tujih naložb predvidena tako možnost, da Komisija izda mnenje v zvezi z določeno naložbo, kot tudi možnost, da druge države članice, v katerih se ne izvaja naložba, zahtevajo informacije in predložijo pripombe.

Pregled neposrednih tujih naložb ne pomeni nujno prepovedi izvedbe naložbe. V določenih primerih lahko zadostujejo ukrepi za zmanjševanje tveganja (na primer pogoji, ki jamčijo dobavo medicinskih proizvodov/pripomočkov). Interes Unije lahko določa, da take zaveze glede dobave presegajo predvidene potrebe države članice gostiteljice. Prav tako je treba upoštevati, da lahko države članice v nekaterih primerih ukrepajo zunaj mehanizmov pregleda, na primer z uvedbo prisilnih licenc za patentirana zdravila, če pride do izrednih razmer, kot je pandemija.

⁽¹⁾ Glej uvodno izjavo 9 uredbe o pregledu neposrednih tujih naložb.

⁽²⁾ Glej uvodno izjavo 13 uredbe o pregledu neposrednih tujih naložb.

Poleg tega je za prevzem podjetja s strani tujcev, ki bo najverjetneje vplival na projekte ali programe v interesu Unije, potreben natančnejši pregled Komisije, njena mnenja pa morajo države članice upoštevati v največji možni meri. To bi recimo veljalo v primeru tujih naložb v podjetja EU, ki so prejela financiranje v okviru programa EU za raziskave in inovacije Obzorje 2020. Zato bo vsem projektom v okviru programa Obzorje 2020, povezanim z zdravstvenim sektorjem, vključno s prihodnjimi projekti v odziv na izbruh COVID-19 ⁽³⁾, namenjena posebna pozornost.

3. Kaj naj vlagatelji že danes pričakujejo v zvezi s pregledi naložb?

V 14 državah članicah že veljajo nacionalni mehanizmi pregleda ⁽⁴⁾. Komisija te države članice poziva, naj svoje obstoječe mehanizme pregleda v celoti uporabljajo v skladu z uredbo o pregledu neposrednih tujih naložb in drugimi zahtevami, ki jih določa zakonodaja EU. Komisija poleg tega poziva države članice, ki trenutno še nimajo mehanizma pregleda oziroma njihovi mehanizmi pregleda ne zajemajo vseh relevantnih transakcij, naj vzpostavijo celovit mehanizem pregleda in v vmesnem času preučijo druge razpoložljive možnosti za obravnavanje primerov, v katerih bi prevzem določenega podjetja, infrastrukture ali tehnologije oziroma nadzora nad njimi pomenil tveganje za varnost ali javni red v EU, vključno z varovanjem javnega zdravja, pri tem pa naj dosledno spoštujejo pravo Unije in mednarodne obveznosti.

Pomembno je upoštevati, da uredba za primere, v katerih naložba ni predmet nacionalnega postopka pregleda, določa, da lahko države članice in Komisija predložijo pripombe in mnenja v 15 mesecih po zaključku tuje naložbe. To lahko privede do sprejetja ukrepov v državi članici, v kateri je bila naložba izvedena, vključno s potrebnimi ukrepi za zmanjševanje tveganja. V praksi bi lahko bila tuja naložba, ki je bila zaključena ta trenutek (marca 2020), predmet naknadnih pripomb držav članic ali mnenj Komisije od 11. oktobra 2020 (datum, na katerega se bo Uredba začela uporabljati v celoti) do junija 2021 (15 mesecev po zaključku naložbe).

Naložbe, ki ne predstavljajo neposrednih tujih naložb, tj. portfeljske naložbe, lahko države članice pregledajo v skladu z določbami Pogodbe o prostem pretoku kapitala. Portfeljske naložbe, ki vlagatelju ne dajejo dejanskega vpliva na upravljanje in nadzor podjetja, na splošno verjetno predstavljajo manj težav z vidika varnosti ali javnega reda kot neposredne tuje naložbe. Z vidika varnosti ali javnega reda so relevantne takrat, ko predstavljajo pridobitev vsaj kvalificiranega deleža, ki delničarju ali povezanim delničarjem v skladu z nacionalnim pravom družb daje določene pravice (npr. 5 %).

Poleg pregleda naložb lahko države članice ohranijo posebne pravice v določenih podjetjih (t. i. zlate delnice). V nekaterih primerih lahko take pravice državi omogočijo, da prepreči določene vrste naložb v zadevnih podjetjih ali določi omejitve zanje. Taki ukrepi so specifični za posamezna podjetja, njihov obseg pa je odvisen od pooblastil, ki jih država z zlato delnico pridobi. Tako kot druge omejitve pretoka kapitala morajo biti ti ukrepi potrebni in sorazmerni, da se doseže legitimni cilj javne politike.

4. Kakšni so razlogi za omejitve pretoka kapitala?

Člen 63 PDEU določa prosti pretok kapitala ne samo znotraj EU, ampak tudi s tretjimi državami, vsaka omejitev pa mora biti primerna, potrebna in sorazmerna za doseganje legitimnih ciljev javne politike. Taki cilji so v Pogodbi ali sodni praksi Sodišča opredeljeni kot nujni razlogi v splošnem interesu in ne bi smeli biti zgolj gospodarski ⁽⁵⁾. Na razloge v zvezi z javno politiko, javno varnostjo in javnim zdravjem se je mogoče sklicevati ob dejanski in dovolj resni nevarnosti, ki vpliva na temeljne interese družbe ⁽⁶⁾.

⁽³⁾ 47,5 milijona EUR prek neposrednega razpisa v okviru programa Obzorje 2020 za raziskovalne projekte, usmerjene v izboljševanje znanja za klinični odziv in odziv na področju javnega zdravja na epidemijo COVID-19, in 45 milijonov EUR iz javno-zasebnega partnerstva pobuda za inovativna zdravila.

⁽⁴⁾ Za popoln seznam nacionalnih mehanizmov pregleda in povezave na nacionalno zakonodajo glej <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/157946.htm>.

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

⁽⁶⁾ Glej zadeve C-54/99, Église de Scientologie, točka 17, C-503/99, Komisija proti Belgiji, točka 47, C-463/00, Komisija proti Španiji, točka 72.

V primeru „plenilskih nakupov“ strateških sredstev s strani tujih vlagateljev (npr. z namenom omejitve dobave določenega blaga/storitve na trg EU) je najpomembnejša izjema „javni red ali javna varnost“, določena v členu 65 PDEU. Ta bi lahko upravičila na primer omejevalne ukrepe, potrebne za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe (recimo na področju energije) ali osnovnih javnih storitev, če manj omejevalni ukrepi (na primer regulativni ukrepi, ki nalagajo obveznosti javne službe vsem podjetjem, ki poslujejo v nekaterih sektorjih) ne zadostujejo za obravnavanje dejanske in dovolj resne nevarnosti, ki vpliva na temeljne interese družbe. Omejevalni ukrepi se lahko sprejmejo tudi za obravnavanje groženj za finančno stabilnost ⁽⁷⁾.

Poleg tega je Sodišče Evropske unije javno zdravje priznalo kot nujni razlog v splošnem interesu ⁽⁸⁾. Nujni razlogi v splošnem interesu, ki jih priznava Sodišče v zvezi z drugimi svoboščinami iz Pogodbe in ki bi lahko bili relevantni v izrednih razmerah, vključujejo tudi varstvo potrošnikov, ohranjanje finančnega ravnovesja sistema socialne varnosti in doseganje ciljev socialne politike.

Poleg tega Pogodba določa zaščitne ukrepe v primeru resnih težav ali grožnje, da bo prišlo do takih težav, pri delovanju ekonomske in monetarne unije (člen 66 PDEU) in v primeru plačilnobilancijskih težav ali nevarnosti, da pride do njih, za države članice, ki niso del euroobmočja (člen 143/144 PDEU).

V primeru tujih naložb iz tretjih držav v podjetja z vrednotenji na kapitalskih trgih, za katera se šteje, da so precej pod dejansko ali realno vrednostjo, bi se lahko preučila možnost uvedbe omejitev ob upoštevanju dejanskega ali možnega učinka teh naložb na zaščito zgoraj navedenih javnih interesov (na primer, ali lahko povzročijo preveliko odvisnost od tujih vlagateljev iz tretjih držav pri zagotavljanju osnovnih dobrin ali storitev). V smislu primernosti teh ukrepov bi bilo treba preučiti in morda tudi ublažiti njihove morebitne škodljive posledice za podjetja in gospodarstvo na splošno.

Nazadnje je treba poudariti, da pri analizi utemeljitev in sorazmernosti omejitve pretoka kapitala v tretje države in iz njih potekajo v drugačnem pravnem okviru v primerjavi z omejitvami pretoka kapitala znotraj EU ⁽⁹⁾. Zato so lahko v skladu s Pogodbo v primeru omejitev transakcij, ki vključujejo tretje države, sprejemljivi dodatni razlogi za utemeljitev. Dopustni razlogi za utemeljitev se lahko razlagajo tudi širše.

⁽⁷⁾ Glej izjavo Komisije glede kapitalskih kontrol, ki so jih uvedle grške oblasti, z dne 29. junija 2015, na voljo na: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/sl/STATEMENT_15_5271.

⁽⁸⁾ C-531/06, Komisija proti Italiji, točka 51.

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