

Brusel 14. září 2017
(OR. en)

12217/17

COMER 97
FDI 24
COMPET 611
IND 215

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Jordi AYET PUIGARNAU, ředitel, za generálního tajemníka Evropské komise
Datum přijetí:	13. září 2017
Příjemce:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, generální tajemník Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2017) 494 final
Předmět:	SDĚLENÍ KOMISE Vstřícnost vůči přímým zahraničním investicím a současná ochrana základních zájmů

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2017) 494 final.

Příloha: COM(2017) 494 final



V Bruselu dne 13.9.2017
COM(2017) 494 final

Limité cabinets
Embargo jusqu'à l'adoption

**SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, EVROPSKÉ RADĚ, RADĚ,
EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU
REGIONŮ**

Vstřícnost vůči přímým zahraničním investicím a současná ochrana základních zájmů

1. Úvod

Dne 10. května 2017 vydala Evropská komise diskusní dokument o využití potenciálu globalizace¹, jímž zahájila debatu o tom, jakým způsobem ovlivňovat globalizaci tak, aby byla přínosem pro všechny. Dokument zdůraznil neochvějně odhodláni Evropské unie (EU) vybudovat prostřednictvím mezinárodní spolupráce otevřený, udržitelný, spravedlivý a na pravidlech založený světový obchodní řád. EU by však neváhala reagovat v zájmu ochrany svých občanů a průmyslu v případech, kdy se cizí státy nebo zahraniční společnosti uchylují k nekalé konkurenci nebo k jednání, které vyvolává obavy ohledně bezpečnosti a veřejného pořádku.

Tyto zásady se v plném rozsahu vztahují na přímé zahraniční investice ze třetích zemí, které jsou součástí společné obchodní politiky EU. Přímé zahraniční investice jsou významným zdrojem růstu, pracovních míst a inovací. Jsou velmi přínosné pro EU i pro zbytek světa. Proto EU usiluje o zachování otevřeného investičního prostředí. V diskusním dokumentu o využití potenciálu globalizace však byly zároveň uznány rostoucí obavy ze strategických akvizic evropských společností s klíčovými technologiemi ze strany zahraničních investorů, zejména státem vlastněných podniků. V této souvislosti byla zpochybněna schopnost stávajícího regulačního rámce řešit tento problém.

Evropská rada uvítala iniciativu Komise využít globalizaci a zejména analyzovat investice ze třetích zemí do strategických odvětví². Evropský parlament vyzval Komisi, aby společně s členskými státy „vyhodnocovala přímé zahraniční investice ze třetích zemí do strategických průmyslových odvětví, infrastruktury a klíčových technologií budoucnosti nebo do jiných aktiv, která jsou důležitá z hlediska bezpečnosti a zajištění toho, aby byla přístupná“³.

V současné době téměř polovina členských států EU disponuje pro účely řešení potenciálního dopadu přeshraničních převzetí podniků na bezpečnost a veřejný pořádek mechanismy pro prověřování přímých zahraničních investic a vyhrazuje si pravomoc omezit investice, které ohrožují jejich základní zájmy. I přes jasný evropský rozměr problematiky přímých zahraničních investic však neexistuje systematická spolupráce mezi členskými státy ani celoevropský přístup k těmto otázkám.

V tomto sdělení jsou proto navržena další konkrétní opatření pro prověřování některých přímých investic ze zahraničí do EU členskými státy a případně Komisí⁴. Sdělení doprovází návrh nařízení, kterým se zřizuje rámec pro prověřování přímých zahraničních investic ze třetích zemí z důvodu bezpečnosti a veřejného pořádku v rámci EU, dále mechanismus spolupráce mezi členskými státy a rámec pro prověřování na úrovni EU.

2. EU je otevřena zahraničním investicím ...

¹ COM(2017) 240 ze dne 10. května 2017 „Diskusní dokument o využití potenciálu globalizace“.

² Závěry Evropské rady z června 2017.

³ Usnesení Evropského parlamentu ze dne 5. července 2017 o vypracování ambiciózní průmyslové strategie EU jako strategické prioritě pro růst, zaměstnanost a inovace v Evropě. Kromě toho se ve Výboru Evropského parlamentu pro mezinárodní obchod v současné době projednává návrh aktu Unie o kontrole zahraničních investic ve strategických odvětvích (Evropský parlament 2014–2019, B [8–0000/2017] ze dne 20. 3. 2017).

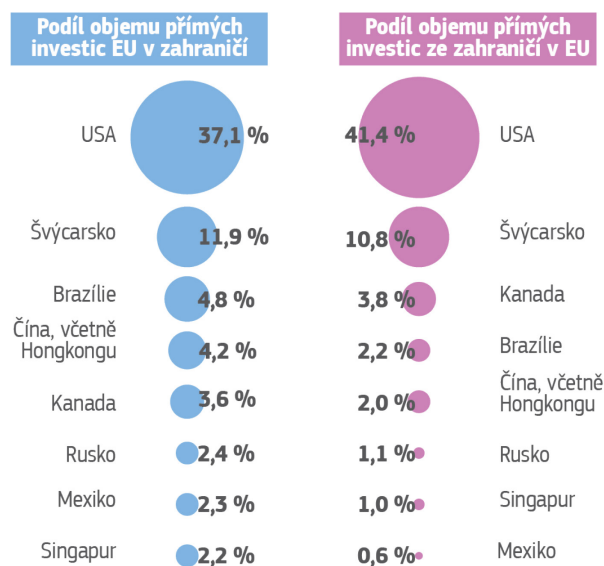
⁴Toto sdělení se týká pouze přímých zahraničních investic ze zemí mimo EU a nevztahuje se na portfoliové investice.

EU má jeden z nejotevřenějších investičních režimů na světě.⁵ Otevřenost vůči zahraničním investicím je zakotvena ve smlouvách o EU⁶. EU je celosvětově hlavní zdrojovou i cílovou destinací přímých zahraničních investic. Na konci roku 2015 činil celkový stav přímých zahraničních investic v EU více než 5,7 bilionu EUR, zatímco v USA dosáhl 5,1 bilionu EUR a v Číně 1,1 bilionu EUR. Ve stejnou dobu drželi investoři z EU ve třetích zemích přímé zahraniční investice ve výši 6,9 bilionu EUR⁷.

Toky přímých zahraničních investic do EU se zvýšily oproti nižším hodnotám pozorovaným v průběhu finanční krize a při jejím odeznívání, především mezi lety 2008 a 2010. V roce 2015 dosáhly přímé investice ze zahraničí do EU objemu téměř 470 miliard EUR, což je více než nejlepší výsledek před krizí zaznamenaný v roce 2007⁸. Oživení bylo podpořeno zvýšením počtu a významu mezinárodních přeshraničních fúzí a akvizic, které i nadále představují většinu přílivu přímých zahraničních investic.

Zároveň se objevují nové investiční trendy, kdy **jako poskytovatelé přímých zahraničních investic hrají stále významnější úlohu některé rozvíjející se ekonomiky.** USA sice zůstávají zdaleka největším zahraničním investorem v EU, ale jejich podíl na celkovém objemu přímých zahraničních investic v EU klesl z 51,3 procent v roce 1995 na 41,4 procent v roce 2015. Podíl Japonska klesl ve stejném období ze 7,7 procent na méně než 3 procenta. Souběžně s tím se výrazně zvýšily podíly Brazílie a Číny, v prvním případě z 0,2 % v roce 1995 na 2,2 % v roce 2015 a ve druhém případě ve stejném období z 0,3 % na 2 %⁹, díky čemuž se tyto dvě země staly pátým a šestým největším zahraničním investorem v EU (viz grafy níže).

Graf 1: Stav přímých investic EU v zahraničí a přímých zahraničních investic v EU rozdělený podle mezinárodních partnerů podle údajů z konce roku 2015



Zdroj: Eurostat

⁵ Viz např. index OECD mapující regulatorní přísmost v oblasti přímých zahraničních investic:

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

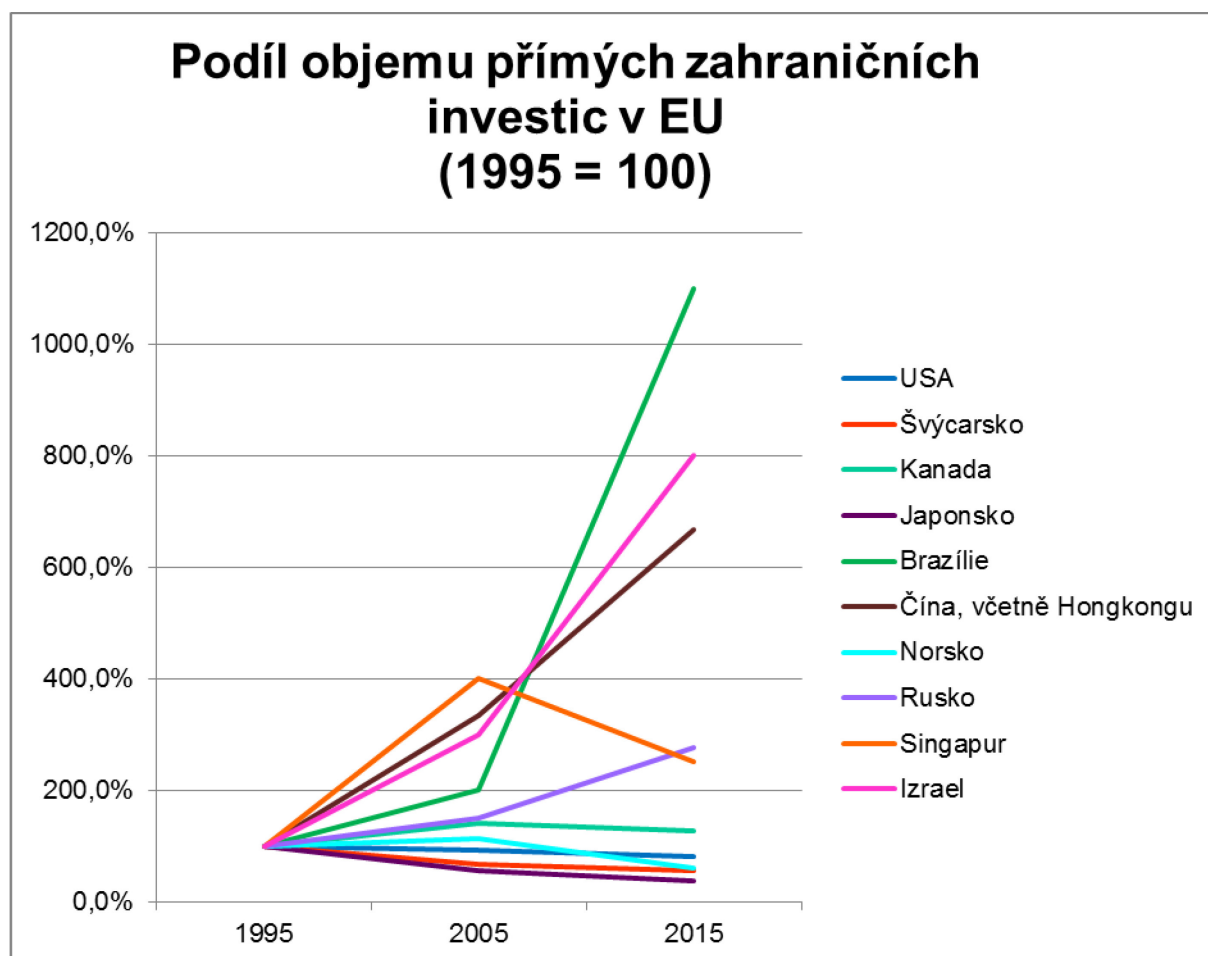
⁶ Články 63 a 206 SFEU.

⁷ Eurostat

⁸ Eurostat

⁹ Eurostat

Graf 2: Vývoj podílů deseti největších investorů v EU na stavu přímých zahraničních investic v EU¹⁰



Zdroj: Eurostat

EU vítá zahraniční investice vzhledem k podstatným výhodám, které přinášejí pro naše hospodářství a společnost jako celek. Přímé zahraniční investice jsou zdrojem růstu a pracovních míst. Zapojují podniky z EU do globálních hodnotových řetězců, které jsou hnací silou moderní ekonomiky. Zvyšují produktivitu i konkurenceschopnost našich podniků tím, že zlepšují přidělování zdrojů, přinášejí kapitál, technologie a odborné znalosti, posilují hospodářskou soutěž, podněcují inovace a otevírají nové trhy pro vývoz z EU. Podporují také plnění cílů investičního plánu pro Evropu a dalších projektů a programů EU. Přímé investice z EU do zahraničí přinášejí podobné přínosy jako přicházející investice, a to včetně provádění Agendy pro udržitelný rozvoj 2030. Ze všech těchto důvodů bude EU pokračovat v podpoře liberalizace a ochrany investic na celém světě.

Investoři ze zemí mimo EU sice ovládají pouze 0,4 % společností v EU, ovšem tyto společnosti jsou v průměru mnohem větší než podniky ve vlastnictví investorů z EU.

¹⁰ Údaje nezahrnují investice prostřednictvím jednotek pro speciální účel.

V důsledku toho představují přibližně 13 procent celkového obratu, 11 procent přidané hodnoty a 6 procent celkové zaměstnanosti v EU¹¹.

3. ... s ohledem na postupné změny zahraničních investičních modelů však musí být zajištěna bezpečnost a veřejný pořádek

Otevřenost EU vůči zahraničním investicím se nezmění. Musí však být doprovázena vhodnými a dynamickými opatřeními, která za prvé otevrou trhy třetích zemí pro podniky z EU, zajistí, aby všichni dodržovali stejná pravidla, a ochrání investice EU ve třetích zemích, a za druhé ochrání aktiva v EU před převzetími, která by mohla poškodit základní zájmy EU nebo jejích členských států.

Zahraniční investoři se stále více zaměřují na hledání nových trhů a strategických aktiv a v **globální ekonomice se zvyšuje úloha státních podniků**¹². V některých ekonomikách státní podniky uskutečňují významnou část přímých investic do zahraničí, v některých případech v rámci deklarované vládní strategie¹³. Kromě přímého vlastnictví státu v podnicích jsme rovněž svědky situací, kdy jsou některé podniky různými způsoby přímo či nepřímo ovlivňovány státem, nebo situací, kdy státy vlastním podnikům usnadňují přebírání zahraničních podniků, zejména usnadněním přístupu k financování za nižší než tržní sazby.

V této souvislosti existuje riziko, že v jednotlivých případech se **zahraniční investoři mohou pokoušet získat vliv v evropských podnicích, jejichž činnosti mají dopad na kritické technologie, infrastrukturu, vstupy nebo citlivé informace, nebo takové podniky ovládnout.** Toto riziko vzniká zejména, avšak ne pouze v případě, kdy jsou zahraniční investoři ve vlastnictví státu nebo pod jeho kontrolou, a to i prostřednictvím financování či jiným způsobem vedení. Takové akvizice mohou daným státům umožnit využívat získaná aktiva nejen na úkor technologického náskoku EU, ale i na úkor její bezpečnosti a veřejného pořádku.

Několik klíčových mezinárodních partnerů EU zavedlo a využívá mechanismy prověřování přímých zahraničních investic, jimiž tuto problematiku řeší. Patří mezi ně Austrálie, Kanada, Čína, Indie, Japonsko a Spojené státy.

Příklady prověřování přímých zahraničních investic

Spojené státy

V USA od roku 1975 Výbor pro zahraniční investice (CFIUS) prověřuje a kontroluje transakce, které by mohly vést k ovládnutí podniku z USA zahraniční osobou, aby byl zjištěn dopad takové transakce na národní bezpečnost. Jakožto meziagenturní služba má CFIUS pravomoc k formálnímu přezkumu přímých zahraničních investic a zákon o zahraničních investicích a národní bezpečnosti z roku 2007 rovněž vyžaduje zvýšený dohled nad transakcemi kontrolovanými zahraničními vládami. Od roku 2009 do roku 2014 obdržel výbor CFIUS 627 oznámení o navrhovaném převzetí společností z USA zahraniční firmou, přičemž oficiálně prošetřil přibližně 40 % z tohoto počtu: z 244 prošetřených transakcí bylo 47 (tj. přibližně 7 % posuzovaných transakcí) zrušeno dotčenými společnostmi během období šetření a jedna transakce byla zrušena rozhodnutím prezidenta republiky po šetření

¹¹ Eurostat

¹² „Světová zpráva o investicích z roku 2017: Investice a digitální ekonomie“, UNCTAD.

¹³ Tamtéž.

provedeném výborem CFIUS.

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

Austrálie

Podle zákona o zahraničních akvizicích a převzetích z roku 1975 musejí být některé navrhované zahraniční investice oznámeny a nelze je provést před schválením (tzv. oznámení, k němuž nejsou výhrady). Prověřování, které provádí ministr financí za asistence výboru pro přezkum zahraničních investic, vychází z testu národního zájmu. Odvětvími, která jsou v této souvislosti označena jako citlivá, jsou média, telekomunikace, doprava, odvětví související s obranou, těžba uranu a plutonia, jakož i jaderná zařízení. Požadavky na oznamování se liší mimo jiné v závislosti na odvětví, druhu a hodnotě akvizice, dohod o volném obchodu a podle toho, zda je investor soukromý nebo státní

Zdroj: firb.gov.au

4. Obchodní a investiční politika EU by měla být hnací silou pro otevřený a spravedlivý investiční řád

Mnoho zemí stále zachovává výrazné překážky pro zahraniční investice a nenabízí subjektům z EU srovnatelné investiční podmínky. I když byl v liberalizaci investic učiněn pokrok, počet nových omezujících opatření v poslední době opět vzrostl¹⁴.

Vytvoření rovných investičních podmínek se třetími zeměmi má prvořadý význam. **Obchodní a investiční politika EU¹⁵ je nejvhodnějším nástrojem k dosažení toho, aby třetí země nabízely úroveň otevřenosti zahraničním investicím, která je rovnocenná úrovni nabízené EU**, a k podporování rovných podmínek pro hospodářské subjekty EU.

EU provádí s celou řadou partnerů¹⁶ **dvoustranné nebo regionální dohody zahrnující závazná pravidla a závazky pro zahraniční investice**, zejména přímé zahraniční investice. Tyto dohody zajišťují především to, aby investoři z EU mohli využívat jasnější právní rámec a lepší přístup na zahraniční trhy. Komise kromě toho usiluje o ustanovení na ochranu duševního vlastnictví, zvýšení transparentnosti, omezení obzvláště rušivých dopadů subvencí a usměrnění chování státních podniků. Hlavní úspěchy při zajišťování otevřenějšího a spravedlivějšího obchodního a investičního prostředí založeného na pravidlech jsou zdůrazněny ve sdělení Komise „Moderní obchodní politika k využití globalizace“ a ve zprávě o provádění obchodní strategie EU „Obchod pro všechny“, které byly přijaty paralelně s tímto sdělením.

I v této souvislosti EU přikládá prvořadý význam **mnohostranné spolupráci a vytváření pravidel**. Všeobecná dohoda Světové obchodní organizace o obchodu službami (GATS) obsahuje podrobná pravidla týkající se usazování zahraničních poskytovatelů služeb, včetně přístupu na trh a závazků nediskriminace, a v Kodexu pro liberalizaci pohybu kapitálu Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj (OECD) existují pravidla týkající se liberalizace pohybu kapitálu.

¹⁴ COM(2017) 338 final „Zpráva Komise Evropskému parlamentu a Radě o překážkách obchodu a investic, 1. ledna 2016 - 31. prosince 2016.“

¹⁵ Sdělení COM(2015) 497 ze dne 14. října 2015 „Obchod pro všechny: Cesta k zodpovědnější obchodní a investiční politice.“

¹⁶ Dohody o volném obchodu jsou v různých fázích jednání s Austrálií, Kanadou, Chile, Indií, Indonésií, Japonskem, uskupením Mercosur, Mexikem, Marokem, Novým Zélandem, Filipínami, Singapurem, Vietnamem a Tureckem. Evropská unie také jedná o samostatných investičních dohodách s Čínou a Myanmarem/Barmou.

Je důležité poznamenat, že tyto mezinárodní obchodní a investiční dohody uzavřené EU a jejími členskými státy stanovují **výjimky z povinností národního zacházení a přístupu na trh a umožňují signatářským státům přijímat opatření na ochranu bezpečnostních zájmů nebo veřejného pořádku** za předpokladu, že tato opatření nepředstavují svévolnou nebo neoprávněnou diskriminaci nebo skrytá omezení obchodu.

Skupina G20 přijala v roce 2016 obecné zásady pro tvorbu globálních investičních politik¹⁷, které vyžadují otevřené, nediskriminační, transparentní a předvídatelné podmínky pro investice. V roce 2017 členové skupiny G20 znovu zdůraznili význam vzájemných obchodních a investičních rámců, jakož i své odhodlání usilovat o rovné podmínky.

EU bude nadále na bilaterální i multilaterální úrovni usilovat o to, aby třetí země nabízely úroveň otevřenosti zahraničním investicím, která je rovnocenná úrovni nabízené EU, a o zajištění rovných podmínek pro hospodářské subjekty EU. EU rovněž podporuje jednání v rámci Světové obchodní organizace o usnadnění investic.

5. Prověřování přímých zahraničních investic

5.1. Stávající mechanismy prověřování v členských státech EU

Téměř polovina členských států EU disponuje mechanismy prověřování přímých zahraničních investic. Je tomu tak v případě Dánska, Finska, Francie, Litvy, Lotyšska, Itálie, Německa, Polska, Portugalska, Rakouska, Spojeného království a Španělska.

Přesný rozsah a podoba prověřovacích postupů se v **jednotlivých členských státech liší.**

Pokud jde o rozsah, většina stávajících mechanismů prověřování se vztahuje jak na investice uvnitř EU, tak mimo EU, některé mechanismy se nicméně vztahují pouze na investice ze třetích zemí, v takovém případě však někdy zahrnují opatření proti obcházení zamezující jejich zneužívání. V některých státech se mechanismy prověřování týkají investic do určitých odvětví, která jsou považována za strategická (např. energetika, telekomunikace, doprava), v jiných státech žádné odvětvové omezení neexistuje. Investice, na něž se prověřovací mechanismy vztahují, jsou obvykle vymezeny podle kvalitativních kritérií (např. ovládnutí cílové společnosti) anebo kvantitativních prahových hodnot (např. procentní podíl akcií nebo hlasovacích práv). Důvody prověřování jsou v některých prověřovacích mechanismech omezeny na ochranu základních zájmů národní bezpečnosti, jedná se především o výrobu zbraní, munice, vojenského vybavení, materiálu apod. a o obchod s nimi. Většinou se však vztahují i na oblasti mimo odvětví obrany a souvisejí především s ochranou veřejné bezpečnosti a veřejné politiky nebo veřejného pořádku.

Z hlediska koncepce postupů prověřování lze mechanismy rozdělit do dvou hlavních skupin: mechanismy, v nichž investoři musejí příslušnou investici oznámit a požádat o její schválení ještě před jejím provedením, a mechanismy, v nichž se kontrolují již uskutečněné investice, přičemž investoři mají možnost ještě před dokončením investice dobrovolně požádat o její kontrolu.

¹⁷ Setkání ministrů obchodu G20, příloha III, 9. – 10. července 2016, Šanghaj.

Vnitrostátní mechanismy prověřování představují omezení volného pohybu kapitálu a svobody usazování, zejména ve vztahu k investicím uvnitř EU¹⁸. Smlouva však členským státům umožňuje přijímat opatření, která tyto svobody omezují, pokud taková opatření nejsou diskriminační z hlediska státní příslušnosti, a lze je odůvodnit především zájmy veřejné bezpečnosti nebo veřejné politiky nebo jinými naléhavými důvody veřejného zájmu, které vymezil Soudní dvůr, a pokud jsou taková opatření v souladu se zásadami proporcionality a právní jistoty.

5.2. Příslušné stávající politiky a nástroje na úrovni EU

Řada politik EU přispívá k tomu, aby byl zajištěn přínos zahraničních investic a zároveň byla omezena s nimi související rizika.

V první řadě je základní povinností, aby **všichni zahraniční investoři v EU dodržovali platné unijní a vnitrostátní právní předpisy**. Patří sem i **pravidla EU v oblasti hospodářské soutěže**, včetně kontroly fúzí a akvizic. Pokud navržená investice, bez ohledu na její zdroj či původ, spadá do oblasti působnosti nařízení EU o spojování¹⁹, nemůže proběhnout bez předchozího přezkumu a schválení Evropskou komisí. Cílem tohoto postupu je předcházet vzniku spojení, která by zásadně narušila účinnou hospodářskou soutěž na vnitřním trhu. Posouzení slučitelnosti oznámeného spojení prováděné podle nařízení o spojování podniků v EU se zaměřuje výlučně na hospodářskou soutěž a nebere v úvahu bezpečnost nebo veřejný pořádek.

Další relevantní pravidla jsou zakotvena **v právních předpisech EU, které se zabývají bezpečností kritických infrastruktur a základních služeb**. V některých případech tato pravidla řeší dopad zahraničního vlastnictví. Lze uvést následující příklady:

- **Některá aktiva byla označena za aktiva s kritickým významem na evropské úrovni**: jedná se o systém Galileo, program Copernicus, organizaci Eurocontrol, evropské distribuční sítě elektřiny a zemního plynu²⁰. Je třeba věnovat zvláštní pozornost bezpečnosti, integritě a vlastnictví těchto infrastruktur a je potřeba zajistit jejich nepřetržitý provoz. Kromě toho právní předpisy EU v oblasti kybernetické bezpečnosti²¹ stanoví seznam odvětví, která poskytují základní služby a v nichž je třeba operátory bránit proti kybernetickým útokům²².
- Některé právní předpisy EU **přímo řeší dopad zahraničního vlastnictví**. Právní předpisy o zahraniční kontrole nad některými evropskými aktivy již existují ve velmi zvláštních případech, zejména v případech, kdy EU definuje kritéria pro schválení operátorů hospodářských subjektů mimo jiné na základě státní příslušnosti vlastníka. Například letecký dopravce nemůže obdržet v EU licenci, pokud osoby, které nejsou z EU, vlastní 50 nebo více procent jeho akcií, ledaže existuje dohoda s jeho domovským

¹⁸ Články 63 a 49 SFEU.

¹⁹ Nařízení Rady (ES) č. 139/2004 ze dne 20. ledna 2004 o kontrole spojování podniků (Úř. věst. L 24, 29.1.2004, s. 1).

²⁰ Pracovní dokument útvarů Komise (2013) 318.

²¹ Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2016/1148 ze dne 6. července 2016 o opatřeních k zajištění vysoké společné úrovně bezpečnosti sítí a informačních systémů v Unii.

²² Těmito odvětvími jsou energetika, doprava, bankovníctví, infrastruktury finančních trhů, zdravotnictví, zásobování pitnou vodou a poskytovatelé digitální infrastruktury a služeb.

státem²³. Ve stejném duchu a v souladu s pravidly EU pro oblast energetiky nemůže v EU působit provozovatel distribuční sítě elektřiny nebo plynu, který je ovládán třetí zemí, nebylo-li během certifikace prokázáno, že neohrozí dodávky energie do členského státu, v kterém by působil, nebo do Unie²⁴. Dalším příkladem jsou pravidla EU v oblasti udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků²⁵, která stanoví, že členské státy mohou z důvodů národní bezpečnosti odmítnout žádost o přístup k těmto činnostem a jejich výkon kterémukoli subjektu, který je fakticky kontrolován třetími zeměmi nebo jejich státními příslušníky.

- Ve strategii Komise pro evropskou energetickou bezpečnost z roku 2014²⁶ bylo naplánováno zahájení **širší diskuse o kontrole strategických infrastruktur v energetickém odvětví ze strany subjektů mimo EU**, zejména státních podniků, národních bank nebo státních fondů z klíčových dodavatelských zemí, které se snaží pronikat na trh EU a u nichž existuje riziko, že by mohly bránit diverzifikaci dodávek a omezovat rozvoj sítě a infrastruktury EU. Jako první krok Komise předložila legislativní návrhy týkající se bezpečnosti dodávek plynu a elektřiny, které by v případě přijetí vyžadovaly, aby členské státy posuzovaly rizika spojená se zahraniční kontrolou nebo vlastnictvím plynárenské a elektrické infrastruktury, a přijímaly opatření, která by považovaly za nutná a která by byla předmětem přezkumu ze strany Komise anebo skupiny odborníků²⁷.

Nicméně i přes tyto odvětvové iniciativy neexistuje žádný ucelený právní rámec na úrovni EU, který by se zabýval riziky, která mohou některé přímé zahraniční investice ze třetích zemí představovat pro bezpečnost a veřejný pořádek.

6. Vytváření rámce EU pro prověřování přímých zahraničních investic z důvodů bezpečnosti nebo veřejného pořádku

6.1. Odůvodnění

Komise plně uznává nutnost poskytnout v otázce prověřování přímých zahraničních investic členským státům nezbytnou flexibilitu, aby mohly zohlednit své individuální legitimní zájmy, různé situace a vnitrostátní okolnosti. Zároveň je zřejmé, že problematika přímých zahraničních investic má evropský rozměr, a proto spadá do oblasti působnosti společné obchodní politiky EU²⁸. Společnosti EU působící na jednotném trhu čím dál tím více využívají svobodu usazování a volného pohybu služeb, zboží a kapitálu a rozšiřují svou činnost i své dodavatelské řetězce do více států, spíše než aby působily pouze v jednom státě. Investoři ze třetích zemí se také snaží získat prospěch z vnitřního trhu investicemi do

²³ Nařízení (ES) č. 1008/2008 o společných pravidlech pro provozování leteckých služeb ve Společenství.

²⁴ Směrnice 2009/73 o společných pravidlech pro vnitřní trh se zemním plynem a směrnice 2009/72 o společných pravidlech pro vnitřní trh s elektřinou.

²⁵ Směrnice 94/22/ES ze dne 30. května 1994 o podmínkách udělování a užívání povolení k vyhledávání, průzkumu a těžbě uhlovodíků.

²⁶ COM(2014) 330.

²⁷ Nové nařízení, kterým se ruší nařízení (EU) č. 994/2010, se v současné době přijímá a mělo by vstoupit v platnost na podzim 2017. V případě elektřiny se jedná o návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady COM(2016) 862 o rizikové připravenosti v odvětví elektřiny a o zrušení směrnice 2005/89.

²⁸ Článek 207 SFEU.

společností EU, které jim umožňují dosáhnout značných úspor z rozsahu a získat přístup na vnitřní trh. Přímá zahraniční investice v jednom členském státě může mít navíc důsledky pro bezpečnost nebo veřejný pořádek v jiném členském státě nebo v EU jako celku. Tento přeshraniční dopad nelze vždy plně zohlednit a posoudit vnitrostátními mechanismy. Kromě toho je třeba zajistit rámec pro ochranu aktiv, která mají významný evropský rozměr vzhledem ke své vazbě na programy nebo projekty v zájmu Unie, jako je například Evropský družicový navigační systém (Galileo).

Komise se domnívá, že s ohledem na měnící se investiční prostředí a pro posílení součinnosti mezi výsadami EU a členských států **má prvořadý význam užší spolupráce a lepší koordinace mezi členskými státy. Komise proto navrhuje přijmout další opatření týkající se investic ze třetích zemí, u nichž mohou vzniknout obavy o bezpečnost a veřejný pořádek.**

V této souvislosti by mělo být dosaženo těchto **konkrétních cílů**:

- vytvořit ucelený rámec pro prověřování přímých investic ze zahraničí do EU z důvodů ochrany bezpečnosti nebo veřejného pořádku, aniž by takový rámec zasahoval do pravomocí jednotlivých členských států;
- usnadnit úzkou a systematickou spolupráci mezi členskými státy navzájem a mezi členskými státy a Komisí, pokud jde o prověřování některých přímých zahraničních investic, pokud tyto investice vyvolávají obavy v oblasti bezpečnosti nebo veřejného pořádku, včetně posílené výměny informací;
- zvýšit transparentnost přímých zahraničních investic, které mohou mít dopad na bezpečnost nebo veřejný pořádek;
- účinně řešit případy přímých zahraničních investic, které vyvolávají obavy ohledně bezpečnosti nebo veřejného pořádku ve vztahu k projektům nebo programům prováděným v zájmu Unie,
- zabránit obcházení vnitrostátních mechanismů prověřování přímých zahraničních investic.

Tato opatření budou přijata při plném dodržování závazků vyplývajících ze Smluv o EU a z mezinárodních dohod a ujednání, jichž jsou EU a její členské státy stranami. Znamená to, že v případě, že EU nebo členské státy přijaly mezinárodní závazky o investicích, je prostor pro opatření již omezen odpovídajícími výjimkami z důvodů bezpečnosti a veřejného pořádku.

Komise navrhuje opatření, která jsou přiměřená a transparentní, a udržuje administrativní zátěž pro vlády i investory na minimu. Návrh rovněž zajišťuje investiční režim, který je založený na pravidlech, předvídatelný a v souladu se zásadami stanovenými v příslušné judikatuře Soudního dvora Evropské unie nediskriminuje mezi různými třetími zeměmi²⁹.

6.2. Navrhovaná opatření

a. Návrh nařízení

²⁹ Zejména věc C-483/99, Komise v. Francie, věc C-463/00, Komise v. Španělsko, věc C-326/07, Komise v. Itálie, věc C-212/09, Komise v. Portugalsko, a věc C-244/11 Komise v. Řecko.

Souběžně s přijetím tohoto sdělení Komise s ohledem na výše uvedené skutečnosti a na základě článku 207 Smlouvy o fungování Evropské unie předkládá **návrh nařízení, kterým se zřizuje rámec pro prověřování přímých zahraničních investic v EU.**

Návrh zavádí **rámec pro prověřování přímých investic ze zahraničí do EU z důvodů bezpečnosti nebo veřejného pořádku** a obsahuje přitom nevyčerpávající seznam faktorů, k nimž lze přihlížet při rozhodování o skutečnosti, zda přímá zahraniční investice může mít dopad na bezpečnost nebo veřejný pořádek. Nařízení stanoví základní prvky procesního rámce pro prověřování takových přímých zahraničních investic členskými státy, včetně povinností týkajících se transparentnosti a povinnosti zajistit přiměřené možnosti nápravy s ohledem na rozhodnutí přijatá v rámci těchto prověřovacích mechanismů. Návrh současně zachovává pro členské státy potřebnou flexibilitu při prověřování přímých zahraničních investic, aby mohly své rozhodování přizpůsobovat měnícím se okolnostem a své konkrétní vnitrostátní situaci.

Návrh nařízení rovněž zavádí mechanismus spolupráce mezi členskými státy, zejména v případech, kdy přímé zahraniční investice v jednom nebo více členských státech mohou ovlivnit bezpečnost nebo veřejný pořádek v jiném členském státě.

Návrh nařízení rovněž poskytuje Komisi prostředky k prověřování přímých zahraničních investic, které by mohly ovlivnit projekty nebo programy prováděné v zájmu Unie, pro účely ochrany bezpečnosti a veřejného pořádku. Navrhované nařízení stanoví kritéria pro vymezení takových projektů nebo programů, pro příklad lze uvést Horizont 2020, Galileo a EGNOS (evropská služba pro pokrytí geostacionární navigace), Copernicus a transevropské dopravní (TEN-T), energetické (TEN-E) a telekomunikační sítě.

b. Doplnující opatření

Zároveň s přijetím návrhu nařízení, kterým se přijímá rámec pro prověřování přímých zahraničních investic v EU, které bude probíhat řádným legislativním postupem, Komise okamžitě přijme následující opatření:

1. Do konce roku 2018 provede další **hloubkovou analýzu toku přímých zahraničních investic do EU**, zejména do strategických odvětví (např. energetika, vesmír, doprava) nebo do strategických aktiv (technologie a vstupy související se strategickými odvětvími, kritické infrastruktury napříč odvětvími, citlivé údaje), které mohou vzbuzovat obavy v oblasti bezpečnosti, veřejného pořádku a/nebo řízení kritických aktiv, zejména pokud je investor vlastněn nebo ovládán třetí zemí nebo dostává velké státní dotace. Součástí této analýzy bude, ve spolupráci s členskými státy, shromáždění údajů na co nejpodrobnější dostupné úrovni, analýza trendů a posouzení dopadu, a to i prostřednictvím případových studií. V případě potřeby bude součástí i další studie o vymezení kritických aktiv. Posouzena bude také úloha státní podpory při usnadňování akvizic.
2. Bude vytvořena **koordinační skupina**, která se bude zabývat přímými zahraničními investicemi do EU, a to všemi otázkami spadajícími do oblasti působnosti navrhovaného nařízení. Skupině bude předsedat Komise a bude složena ze zástupců členských států EU. Mohla by působit zejména v těchto oblastech:
 - vymezit odvětví a aktiva, která mají strategický význam z hlediska bezpečnosti, veřejného pořádku anebo kontroly klíčových aktiv na vnitrostátní úrovni, přeshraniční úrovni (tedy aktiv, která se nacházejí v jednom členském státě, ale

- mohla by mít strategický dopad na jiný členský stát) nebo na evropské úrovni (na základě seznamu projektů či programů v zájmu Unie);
- zahájit výměnu informací a analýz týkajících se přímých zahraničních investic, včetně investičních motivů, zeměpisného původu a zdrojů financování (veřejné či soukromé);
 - jednat o otázkách společného zájmu, včetně otázek týkajících se rovných podmínek, jako jsou dotace a další praktiky třetích zemí usnadňující strategické akvizice, a o důvodech, které evropským investorům brání v nabývání a držení kritických evropských technologií a vstupů;
 - sdílet osvědčené postupy a nabyté zkušenosti ve věci prověřování přímých zahraničních investic mezi členskými státy;
 - projednat možnosti spolupráce se třetími zeměmi, které mají stejné zájmy i obavy v souvislosti s dopadem přímých zahraničních investic na bezpečnost a veřejný pořádek,
 - podpořit sblížování politik a zároveň respektovat nezávislost členských států při volbě, zda přímou zahraniční investici prověřit, či nikoli,
 - dále uvažovat o způsobech ochrany evropských strategických aktiv, mimo jiné prostřednictvím prověřovacích mechanismů na úrovni EU;
 - po vstupu navrhovaného nařízení v platnost posoudit jakoukoli otázku týkající se jeho uplatňování.

7. Závěr

Komise je i nadále přesvědčena o výhodnosti přímých zahraničních investic a jejich významném příspěvku k vyšší míře hospodářského růstu a vytváření kvalitních pracovních míst v EU. Komise se rovněž domnívá, že otevřené investiční prostředí přispívá k udržitelnému rozvoji na celém světě. EU proto bude i nadále horlivý obránce a podporovatel otevřeného a na pravidlech založeného mezinárodního investičního prostředí. EU bude i nadále prostřednictvím své obchodní a investiční politiky usilovat o to, aby třetí země nabízely pro zahraniční investice úroveň otevřenosti rovnocennou úrovni v EU a aby subjektům z EU nabízely rovné podmínky.

Je však také zřejmé, že EU a její členské státy musí být schopny přijmout rozhodná a rychlá opatření v případě, že přímé zahraniční investice mohou ovlivnit bezpečnost nebo veřejný pořádek. Z tohoto důvodu Komise předkládá spolu s tímto sdělením legislativní návrh. Vývoj mezinárodní situace vyžaduje přijetí opatření ze strany Evropského parlamentu a Rady, aby byl zajištěn rychlý legislativní proces.

Souběžně s jednáním o nařízení bude Komise za stávající úpravy a v souladu s bodem 6.2 písm. b) tohoto sdělení věnovat zvláštní pozornost přímým zahraničním investicím, které mohou ohrozit bezpečnost nebo veřejný pořádek, a bude situaci posuzovat v úzké spolupráci s členskými státy. Členské státy se vyzývají, aby aktivně přispívaly k této spolupráci a k plnění úkolů koordinační skupiny, kterou Komise v této souvislosti zřídí.