

K 125 / 14



PARLAMENT ČESKÉ REPUBLIKY

SENÁT

14. funkční období

K 125 / 14

Bílá kniha o odchozích investicích

(66. týden)

2024



Brusel 25. ledna 2024
(OR. en)

5833/24

POLCOM 30
COMER 20
RELEX 110
DUAL USE 13
RECH 31
ENER 40
ENV 92

PRŮVODNÍ POZNÁMKA

Odesílatel:	Martine DEPREZOVÁ, ředitelka, za generální tajemnici Evropské komise
Datum přijetí:	25. ledna 2024
Příjemce:	Thérèse BLANCHETOVÁ, generální tajemnice Rady Evropské unie
Č. dok. Komise:	COM(2024) 24 final
Předmět:	BÍLÁ KNIHA o odchozích investicích

Delegace naleznou v příloze dokument COM(2024) 24 final.

Příloha: COM(2024) 24 final



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 24.1.2024
COM(2024) 24 final

BÍLÁ KNIHA
o odchozích investicích

BÍLÁ KNIHA
o odchozích investicích

1. ÚVOD: ÚČEL BÍLÉ KNIHY O ODCHOZÍCH INVESTICÍCH	2
2. SOUČASNÝ STAV A PRVOTNÍ ZJIŠTĚNÍ.....	4
3. NAVRHOVANÉ DALŠÍ KROKY: PŘEZKUM NĚKTERÝCH ODCHOZÍCH INVESTIC	5
3.1. Navrhované monitorování/přezkum odchozích investic do konkrétních technologií.....	6
3.2. Posouzení rizik členskými státy	10
3.3. Podávání zpráv Komisi a ostatním členským státům.....	10
3.4. Společné hodnocení a diskuse.....	11
3.5. Přezkum žádostí o vývozní licence pro zboží dvojího užití v souvislosti s odchozími investicemi, konzultace mezi členskými státy a informování Komise	11
4. ZÁVĚR.....	12

1. ÚVOD: ÚČEL BÍLÉ KNIHY O ODCHOZÍCH INVESTICÍCH

Společné sdělení o Strategii evropské hospodářské bezpečnosti přijaté dne 20. června 2023¹ (dále jen „společné sdělení“) uznává význam otevřených globálních trhů pro úspěch a hospodářskou bezpečnost Evropské unie, pokud jde o odolnost a konkurenceschopnost. Potvrzuje, že *„naše ekonomiky prosperují v prostředí otevřeného obchodu a investic založených na pravidlech, bezpečného přeshraničního propojení a spolupráce v oblasti výzkumu a inovací“*. Zároveň uznává, že by mohla vzniknout potenciální bezpečnostní rizika, pokud citlivé technologie a investice uniknou z EU způsobem, který může ohrozit mezinárodní mír a bezpečnost. Odkazuje zejména na **rizika úniku technologií a know-how v důsledku odchozích investic** (tj. investic společností z EU ve třetích zemích) do úzkého souboru pokročilých technologií, jež by mohly posílit vojenské a zpravodajské kapacity aktérů, kteří mohou tyto schopnosti využít k ohrožení mezinárodního míru a bezpečnosti.

EU **již vývoz technologií dvojího užití omezuje**. Sílí však obavy, že některé citlivé technologie a know-how by se mohly dostat do špatných rukou v důsledku odchozích investičních transakcí, které v současné době kontrolním mechanismům nepodléhají. K tomu by mohlo dojít, například pokud by se špičková technologie EU dostala do zemí, kde jsou hranice mezi civilními a vojenskými činnostmi nejasné. Tyto technologie nebo know-how by mohly být využity k posílení jejich vojenských a zpravodajských kapacit, které by následně mohly ohrozit naši společnou bezpečnost EU. Některé odchozí investice lze považovat za *„odvrácenou stranu mince“* transakcí týkajících se vývozu zboží dvojího užití.

Podobná **vazba existuje mezi odchozími investicemi a příchozími přímými zahraničními investicemi (PZI)**. EU již má rámec pro prověřování příchozích PZI, zejména u citlivých technologií. I když by příchozí investice rizikových investorů do společností EU, které drží citlivé technologie, mohly být omezeny nebo zakázány opatřeními uloženými v rámci režimu prověřování PZI, existuje potenciální riziko, že cílové společnosti v EU by mohly tyto technologie zpřístupnit týmž investorům prostřednictvím odchozích investic. Tyto odchozí investice však v současné době nejsou ani monitorovány. To by mohlo ohrozit účinnost našich stávajících kontrol, a tím i bezpečnost EU jako celku a jednotlivých členských států.

V souvislosti s těmito rostoucími obavami se zdůrazňuje, že **je třeba se touto otázkou podrobně zabývat**, abychom pochopili:

1. **jaký druh investic** do určitých kritických technologií odchází z EU;
2. **zda** tyto investice mohou skutečně ohrozit bezpečnost EU nebo členského státu; a pokud ano,
3. **do jaké míry** lze tato rizika zmírnit stávajícími nástroji nebo zda by odůvodňovala dodatečná přiměřená politická opatření na úrovni EU nebo na vnitrostátní úrovni.

¹ Společné sdělení Evropskému parlamentu, Evropské radě a Radě o „Strategii evropské hospodářské bezpečnosti“, Brusel, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final.

Z geostrategického hlediska není EU první, kdo zvažuje v této oblasti politickou iniciativu. **Některé země již odchozí investice kontrolují**, například Japonsko² nebo Čína³. Jiné, jako Spojené státy⁴, k tomu připravují rámec.

Vypracování reakce EU na obavy týkající se odchozích investic představuje řadu výzev: i) určit rozsah potenciálních obav, ii) porozumět rozsahu a povaze odchozích investic EU shromážděním relevantních údajů a důkazů a iii) posoudit, zda tyto investice vytvářejí nebo zhoršují jasně identifikovatelná bezpečnostní rizika. Ve druhém kroku by EU a její členské státy měly posoudit potřebu přiměřených a cílených reakcí ke zmírnění zjištěných rizik, a to buď prostřednictvím stávajících nástrojů, nebo prostřednictvím nových zmírňujících opatření na vnitrostátní úrovni a/nebo na úrovni EU.

Ke komplexnímu posouzení je třeba správně porozumět odchozím investicím investorů z EU a technologiím a know-how, které mohou být v souvislosti s těmito transakcemi převedeny. Je zapotřebí rovněž důkladně pochopit bezpečnostní rizika spojená s těmito odchozími investicemi, aby bylo možné posoudit potenciální mezery ve stávajících nástrojích pro bezpečnost obchodu a investic.

Tato bílá kniha popisuje aktuální stav počáteční činnosti EU v oblasti odchozích investic. Nastiňuje cestu k pochopení a řešení současných výzev prostřednictvím jednotného a účinného přístupu EU. Jejím cílem je vyzvat zúčastněné strany k připomínkám a příspěvkům, které Komisi pomohou vymezit oblast působnosti budoucího doporučení Komise o odchozích investicích v úzké spolupráci s členskými státy. Vysoký představitel Unie pro zahraniční věci a bezpečnostní politiku, místopředseda Komise, může ve vhodných případech předložit své podněty v souvislosti s možnými otázkami týkajícími se společné zahraniční a bezpečnostní politiky. Tato bílá kniha pomůže Komisi porozumět názorům a obavám zúčastněných stran a Evropského parlamentu a zároveň držet krok s probíhajícími úvahami a analýzami v rámci EU⁵ a členských států ohledně otázky odchozích investic a hospodářské bezpečnosti obecně.

² Za určitých podmínek stanovených „[zákonem o devizovém trhu a zahraničním obchodu \(zákon č. 228 z roku 1949\)](#)“. Japonské kontroly odchozích investic se vztahují na investice ve velmi malém počtu odvětví: rybolov, kožedělné a kožené výrobky, výroba zbraní a zbrojního vybavení a omamně látky.

³ V Číně zahrnuje stávající legislativa „[Správní opatření pro zahraniční investice prováděné podniky, přijatá Národní komisí pro rozvoj a reformy \(2017, č. 11\)](#)“, „[Pokyny Státní rady k zahraničním investicím \(2017, č. 74\)](#)“, které vymezují *podporované, omezené a zakázané* odchozí investice, a „[Přehled citlivých odvětví průmyslu pro zahraniční investice, přijatý Národní komisí pro rozvoj a reformy \(2018, č. 251\)](#)“, který vymezuje citlivá odvětví průmyslu pro zahraniční investice. investice Patří mezi ně zbraně a související vybavení, vodní zdroje, zpravodajské sdělovací prostředky, nemovitosti, hotely, kinematografie, zábavní průmysl, sportovní kluby a některé kapitálové investiční fondy. Chápeme, že různé čínské licenční a registrační požadavky týkající se odchozích investic slouží nejen zájmům národní bezpečnosti a kontroly zahraničního obchodu, ale také širšímu „*národnímu zájmu*“. Čína rovněž omezuje vývoz cizích měn v rámci státní správy devizového trhu. Zdá se tedy, že čínské kontroly odchozích investic zahrnují širokou škálu hospodářských odvětví a test věcné správnosti, který potenciálně přesahuje pouhé posouzení bezpečnosti.

⁴ [Prezidentský dekret č. 14105 ze dne 9. srpna 2023, Předběžné oznámení o návrhu pravidel ze dne 14. srpna 2023.](#)

⁵ Včetně samostatného, avšak do určité míry souvisejícího posouzení rizik čtyř prioritních technologií s kritickým významem podle doporučení Komise C(2023) 6689 final ze dne 3. října 2023 o technologických oblastech s kritickým významem pro hospodářskou bezpečnost EU za účelem dalšího posouzení rizik s členskými státy.

2. SOUČASNÝ STAV A PRVOTNÍ ZJIŠTĚNÍ

Na jaře 2023, před přijetím společného sdělení, zahájila Komise diskusi o této otázce s orgány členských států pro prověřování PZI a kontrolu vývozu zboží dvojího užití. Jako podklad pro tuto diskusi Komise **shromažďuje údaje** o odchozích investicích společností z EU. V období let 2013–2022 došlo k přibližně 12 800 fúzím a akvizic ze strany společností z EU ve třetích zemích, což odpovídá přibližně 1,4 bilionu EUR, a 26 000 transakcí s investicemi rizikového kapitálu v celkové hodnotě 408 milionů EUR⁶. U obou kategorií odchozích investičních transakcí byly hlavními dvěma destinacemi USA a Spojené království, které představovaly alespoň polovinu obchodů a přibližně 70 % kapitálu. Kromě těchto informací na vysoké úrovni zjistila Komise, že dostupné údaje mají určitá významná omezení, jako jsou další podrobnosti o transakcích, peněžních částkách, vlastnostech obchodu a souvisejících technologiích.

Na jedné straně oficiální zdroje (např. údaje o PZI z národních účtů) postrádají aktualizované a podrobné údaje o odvětví nebo technologii související s jednotlivými investičními transakcemi, což ztěžuje identifikaci těchto odchozích investic do úzkého souboru technologií s kritickým významem, u nichž mohou vzniknout potenciální rizika. Na druhé straně oficiální statistiky a dostupné komerční zdroje údajů klasifikují společnosti a transakce podle oficiálních klasifikačních systémů. Ty většinou popisují oblasti již vyvinutých technologií, ale neposkytují informace o konkrétních pokročilých technologiích nebo nových hospodářských činnostech, jako je umělá inteligence.

V červenci loňského roku zřídila Komise **Expertní skupinu pro odchozí investice** (dále jen „expertní skupina“), jejímž cílem je na základě znalostí a zkušeností z členských států posoudit potenciální bezpečnostní rizika, mezery a případně možná politická opatření⁷. Tato expertní skupina sdružuje odborníky z členských států na kontroly vývozu zboží dvojího užití, prověřování PZI, obchod a zahraniční věci. V roce 2023 se sešla již třikrát.

Doposud vyšlo najevo, že před analýzou jakýchkoli možných rizik je třeba se jasně shodnout na **rozsahu této činnosti** – totiž „*které odchozí investice by se měly brát v úvahu při zjišťování rizik pro naši společnou bezpečnost EU*“ – a že **je zapotřebí konkrétních podrobných údajů** na vnitrostátní úrovni o **příslušných odchozích investičních transakcích**, a případně o souvisejících činnostech, přičemž **tyto údaje nejsou v současnosti k dispozici. Tento nedostatek údajů ukazuje, že je třeba se dopracovat ke společnému názoru na rozsah této otázky**, pokud jde o rozsah transakcí a činností vedoucích k rizikům, potenciálně dotčené technologie a o to, zda je třeba se zaměřit na konkrétní země.

⁶ Zdroj: údaje z Pitchbooku extrahované v červenci 2023. Poznámky: 1) údaje se týkají pouze dohod o fúzích a akvizicích a investic rizikového kapitálu, neboť investice na zelené louce nejsou do konzultované komerční databáze (databáze) zahrnuty, 2) peněžní částky spojené s dohodami o fúzích a akvizicích jsou neúplné, neboť hodnoty byly k dispozici pouze u poloviny dohod, a 3) transakce s rizikovým kapitálem se započítávají v případech, kdy byl zapojen alespoň jeden investor z EU, který ale mohl by být součástí skupiny investorů ze zemí mimo EU, a celková investovaná částka je vykázána bez dalšího upřesnění částky (částek) příslušných investic z EU.

⁷ [Rejstřík expertních skupin Komise a dalších podobných subjektů \(europa.eu\).](https://european-council.europa.eu/media/en/press-articles/default/attachment/?id=14444)

Probíhající práce s členskými státy v rámci expertní skupiny vedla Komisi k těmto prvotním zjištěním:

1. **Ve znalostech** o odchozích investicích prováděných investory z EU **jsou zásadní mezery** a přehled v této oblasti je velmi nejasný. Některé veřejné orgány shromažďují informace na vnitrostátní úrovni (např. centrální banky nebo národní statistické úřady⁸). Tyto informace však nejsou dostatečně podrobné ani dostatečně cílené, aby mohly poskytnout relevantní údaje, z nichž by bylo možné zjistit, zda z těchto investic mohou vyplynout nějaká bezpečnostní rizika, a jež by umožnily členským státům a Komisi provést řádné posouzení takových rizik.
2. **Členské státy systematicky nepřezkoumávají a neposuzují odchozí investice pro bezpečnostní účely.** Několik členských států uznává možnost, že jsou v důsledku toho přehlížena některá rizika.
3. **Tato záležitost je citlivá a složitá.** Ačkoli potenciální rizika vyplývající z některých odchozích investic mají širší geopolitický rozměr, je důležité uznat, že odchozí investice EU jsou cennou a legitimní součástí hospodářské činnosti na globálním trhu. Jakákoli případná politická opatření týkající se odchozích investic proto mohou mít pro podniky v EU pozitivní i negativní důsledky.
4. Mezi členskými státy a Komisí panuje shoda v tom, že pokud by bylo zjištěno jakékoli riziko, **měla by být politická opatření účinná, přiměřená, cílená a vymahatelná** správními orgány.
5. **Než navrhne jakékoli nové politické reakce, musíme nejprve plně využít stávajících nástrojů.** V případě, že budou politická opatření považována za nezbytná pro reakci na zjištěná rizika, měly by se Komise a členské státy v rámci současných právních možností pokusit řešit veškerá rizika plynoucí z odchozích investic s pomocí stávajících nástrojů, jako jsou kontroly vývozu zboží dvojího užití nebo mechanismy prověřování PZI, a to buď větším využíváním těchto nástrojů, nebo jejich změnou tak, aby zohledňovaly nová rizika.

3. NAVRHOVANÉ DALŠÍ KROKY: PŘEZKUM NĚKTERÝCH ODCHOZÍCH INVESTIC

Jde o složitou záležitost, k níž je potřeba **přístupovat postupně**:

- za prvé, fáze veřejné konzultace: zahájena zveřejněním této bílé knihy a dotazníku,

⁸ Některé **právní předpisy umožňují členským státům (částečně) monitorovat odchozí investiční transakce**, jako jsou statistiky platební bilance shromažďované centrálními bankami, vnitrostátní registry zaměřené na monitorování odchozích investic pro statistické účely a podobné právní předpisy, např. španělský vnitrostátní režim zavedený královským dekretem 1265/1986 ze dne 27. června 1986, kapitolou VI, aktualizovaným královským dekretem 664/1999 ze dne 23. dubna 1999 a královským dekretem 571/2023 ze dne 4. července 2023. **Další informace lze získat prostřednictvím oficiálních režimů investičních záruk**, např. režimů investičních záruk Německa a Rakouska. V Německu ho spravuje společnost PwC jménem spolkového ministerstva hospodářství a opatření v oblasti klimatu a v Rakousku ho spravuje banka (OeKB) jménem spolkového ministerstva financí. **Některé vnitrostátní mechanismy umožňují členským státům kontrolovat velmi specifické případy odchozích investic** pro bezpečnostní účely (např. italský režim prověřování podle legislativního nařízení č. 21/2012, který obsahuje některá ustanovení umožňující prověřování určitých druhů odchozích investic).

- za druhé, fáze monitorování: Komise bude vycházet z výsledků nadcházející veřejné konzultace a reakcí na tuto bílou knihu a vypracuje doporučení členským státům, aby po určitou dobu monitorovaly/přezkoumávaly určité odchozí investiční transakce zahrnující soubor citlivých technologií,
- za třetí, fáze posouzení rizik: na základě výsledků této analýzy a monitorování budou členské státy a Komise lépe schopny vyvodit závěry ohledně rizik spojených s těmito odchozími investičními transakcemi pro naši společnou bezpečnost EU.

Výsledky tohoto posouzení a případné návrhy na zmírnění zjištěných rizik budou uvedeny v dalším sdělení a v případě potřeby ve veškerých příslušných návrzích.

3.1. Navrhované monitorování/přezkum odchozích investic do konkrétních technologií

Na základě prvních zjištění vyplývajících z práce provedené s expertní skupinou Komise vyzývá k předložení připomínek k níže uvedeným aspektům, jimiž se bude zabývat navrhované doporučení Komise o monitorování.

Rozsah monitorování

1. Pokud jde o druh odchozích investičních transakcí, které mají být monitorovány, Komise se domnívá, že **by monitorování mělo zahrnovat širokou škálu transakcí**, včetně všech druhů aktivních investic, a zároveň vyloučit portfoliové investice, tj. nepřímé zahraniční investice za účelem uskutečnění finanční investice bez jakéhokoli úmyslu ovlivňovat řízení a kontrolu podniku, jak je uvedeno v rámečku níže.

Členské státy by měly monitorovat investice jakéhokoli druhu prováděné fyzickými nebo právními osobami, které mají bydliště nebo sídlo v EU (dále jen „investoři z EU“), jejichž cílem je vykonávat hospodářskou činnost mimo EU. K takovým investicím by měly patřit:

- nabytí společnosti nebo podílu ve společnosti, který umožňuje skutečnou účast na řízení nebo kontrole společnosti („akvizice“),
- sloučení jedné nebo více jiných společností nebo spojení dvou nebo více společností za účelem vytvoření nové společnosti („fúze“),
- převod hmotného nebo nehmotného majetku, včetně duševního vlastnictví nebo zvláštního know-how a technologického procesu, nezbytný pro zahájení nebo zachování hospodářské činnosti („převod majetku“),
- první založení podniku, včetně založení dceřiné společnosti, pobočky nebo podobných podniků („investice na zelené louce“),
- založení podniku pro kombinování zdrojů za účelem dosažení společného podnikatelského cíle s jinou osobou (dále jen „společný podnik“) a
- poskytnutí kapitálu na vývoj citlivé technologie spojené s určitými nehmotnými výhodami, jako je manažerská pomoc, přístup k investičním a talentovým sítím, přístup na trh a lepší přístup k dodatečnému financování (dále jen „rizikový kapitál“).

Monitorování by se mělo vztahovat i na další (nepřímé) investice realizované investorem z EU, jako jsou investice uskutečněné prostřednictvím subjektu ze třetí země, který je využíván jako investiční nástroj, prostřednictvím stávající dceřiné společnosti nebo v rámci stávajícího společného podniku. To zahrnuje postupný převod majetku v průběhu času, investice do třetích zemí, které vyplývají z předchozích investic, a investice zaměřené na

obcházení stávajících kontrol obchodu a investic souvisejících s bezpečností. Z monitorování by měly být vyloučeny portfoliové investice.

Pokud jde dále o oblast působnosti, Komise vyzývá rovněž k připomínkování priorit založených na rizicích, které by mohly být stanoveny v rámci monitorování, jako jsou priority běžně používané orgány členských států pro kontrolu vývozu při posuzování žádostí o vývozní licence na zboží dvojího užití. To by mohlo zahrnovat upřednostnění monitorování na základě profilu koncového uživatele a země, v níž je usazen.

2. Kromě toho s ohledem na informace získané od expertní skupiny vznikají obavy, že pokud by bylo veškeré posuzování omezeno pouze na druh činností uvedených v bodě 1 výše, nemusela by být zachycena potenciálně riziková činnost spojená s takovými odchodnými investicemi nebo příprava k nim. Komise proto rovněž vyzývá k předkládání připomínek k tomu, zda by měla doporučit, aby se **členské státy rovněž rozhodly monitorovat další kritické činnosti** („volitelné monitorování“), jako je **spolupráce v oblasti výzkumu a vývoje** nebo postupy používané k **přilákání vysoce specializovaných pracovníků** s cílem moci využívat jejich know-how a zkušeností v určitých citlivých oblastech nebo získat přístup k duševnímu vlastnictví, jak je uvedeno v rámečku níže.

Členské státy by mohly zvážit monitorování následujících činností, které mohou rovněž vést k riziku úniku citlivých technologií nebo know-how:

- **Výzkumná spolupráce**, kterou se rozumí spolupráce mezi subjektem usazeným v EU a subjektem usazeným ve třetí zemi v souvislosti s převodem hmotného nebo nehmotného majetku ve čtyřech technologických oblastech s kritickým významem, jak je uvedeno v oddíle 3 níže, včetně duševního vlastnictví a know-how. To by mohlo zahrnovat spolupráci mezi subjekty, jako jsou výzkumné a akademické instituce, nebo mezi těmito institucemi a subjekty soukromého nebo veřejného sektoru. Toto volitelné monitorování je třeba posuzovat s ohledem na stávající nebo nadcházející úsilí členských států o vypracování přístupu ke zvýšení bezpečnosti výzkumu, a to i v souladu s návrhem doporučení Rady o posílení bezpečnosti výzkumu, který Komise přijala dne 24. ledna 2024⁹.
- **Mobilita a přesun vysoce specializovaných pracovníků**, včetně odborníků ve čtyřech technologických oblastech s kritickým významem nebo vedoucích pracovníků podniků s významnými zkušenostmi v těchto oblastech.

3. Pokud jde o technologické oblasti, v nichž by měly být investice monitorovány, budou vítány připomínky k tomu, zda **by se monitorování mělo zpočátku zaměřit na nejcitlivější technologie a know-how**. To by se mohlo týkat například čtyř technologických oblastí: pokročilé polovodiče, umělá inteligence, kvantové technologie a biotechnologie. Jde o technologické oblasti, které Komise označila v doporučení Komise ze dne 3. října 2023 o technologických oblastech s kritickým významem pro hospodářskou bezpečnost EU za účelem dalšího posouzení rizik s

⁹ Návrh doporučení Rady o posílení bezpečnosti výzkumu, COM(2024) 26 ze dne 24. ledna 2024.

členskými státy¹⁰ za technologie, jež „s vysokou pravděpodobností představují nejcitlivější a nejnaléhavější rizika spojená s bezpečností technologií a únikem technologií“. Podle uvedeného doporučení Komise a členské státy v současné době provádějí posouzení rizik v těchto technologických oblastech. Má širší povahu a zahrnuje řadu rizik spojených s těmito konkrétními technologiemi. Obsahuje počáteční pohled na možnost úniku technologií v souvislosti s odchozími investicemi. Výsledek by mohl být použit jako podklad pro důkladnější posouzení rizik souvisejících s odchozími investicemi, které mají členské státy a Komise provést na základě navrhovaného monitorování. Výsledky tohoto probíhajícího posuzování technologií s kritickým významem, jakož i reakce na tuto bílou knihu by například mohly potvrdit rozsah technologií, které může Komise členským státům doporučit k monitorování, nebo vést k jeho změnám.

4. Pokud jde o **zeměpisné pokrytí**, z výsledků práce expertní skupiny vyplývá, že Komise i členské státy sdílejí názor, že monitorování by nemělo *a priori* vylučovat konkrétní destinace. Vzhledem k vysokému počtu zemí a stávajícím omezením zdrojů je však Komise toho názoru, že **členské státy by měly nejlépe stanovit priority svých monitorovacích činností na základě svého posouzení rizikových profilů některých zemí**. Posouzení rizik by mělo zahrnovat chování dotčené země v minulosti, včetně porušování Charty OSN. Tento rizikový profil by měl rovněž zahrnovat posouzení možnosti, že bude technologie nebo zboží použito ve válečných nebo konfliktních situacích, za účelem porušování lidských práv nebo k umožnění šíření zbraní hromadného ničení, a to při plném respektování povinností a závazků přijatých členskými státy nebo EU jako členy mezinárodních dohod o nešíření a mnohostranných režimů pro kontrolu vývozu.

Sledované období a informace, které mají být shromažďovány

5. Pokud jde o **sledované období**, má Komise za to, že k vytvoření dostatečného základu pro určení a posouzení úrovně činností souvisejících s odchozími investicemi a souvisejících rizik v přiměřené lhůtě by se monitorování mělo vztahovat jak na nové, tak na probíhající transakce a na některé dřívější transakce. To by mělo zahrnovat posouzení **transakcí** členskými státy ve vybraných technologických oblastech **dokončených od 1. ledna 2019**. Rovněž k tomuto navrhovanému období budou připomínky vítány.
6. Pokud jde o **informace, které mají být shromážděny**, mělo by navrhované monitorování **poskytnout členským státům a Komisi údaje a informace nezbytné k posouzení rizik spojených s odchozími investicemi** ve vybraných technologických oblastech. Tyto údaje a informace by měly být sdíleny s ostatními členskými státy a Komisí prostřednictvím expertní skupiny. Komise vyzývá k předložení připomínek k informacím, které mají být shromážděny, jak je uvedeno v rámečku níže.

Monitorování by mělo členským státům umožnit, aby shromáždily všechny informace nezbytné pro posouzení rizik, včetně alespoň:

¹⁰ C(2023) 6689 final.

- informací o stranách investiční transakce, včetně úplného místa založení právnických osob a (na základě nejlepších informací, které má členský stát k dispozici) konečného vlastníka (vlastníků) všech stran zapojených do transakce,
- druhu a přibližné hodnoty investice,
- produktů, služeb a obchodních operací souvisejících s kritickými technologiemi, jichž se investice týká,
- data, kdy má být nebo byla investice dokončena,
- informací o předchozích a plánovaných nebo zamýšlených budoucích transakcích, jichž se strany investiční transakce zúčastnily nebo zúčastní, a to na základě nejlepších informací, které má členský stát k dispozici.

Pokud jde o další související činnosti, které by mohly být předmětem volitelného monitorování, mohly by tyto informace zahrnovat alespoň:

- informace o osobách zapojených do činnosti, včetně úplného jména, adresy a státní příslušnosti fyzických osob nebo sídla a místa založení právnických osob,
- přesný popis činnosti, a to na základě nejlepších informací, které má členský stát k dispozici,
- kritické technologie, jichž se činnost týká,
- datum, kdy byla činnost zahájena, kdy má být zahájena nebo kdy byla ukončena,
- informace o předchozích a plánovaných nebo zamýšlených budoucích činnostech prováděných týmiž osobami, jež se účastní současné činnosti, a to na základě nejlepších informací, které má členský stát k dispozici.

Veškeré shromážděné údaje by měly být před jejich sdílením s ostatními členskými státy a Komisí náležitě chráněny a v případě potřeby utajeny.

Další aspekty monitorování: kdo je odpovědný na vnitrostátní úrovni, jaké nástroje by měly být použity a jak členské státy zajistí zapojení zúčastněných stran?

7. Aby bylo možné monitorování zahájit, je Komise toho názoru, že členské státy by měly **určit orgán odpovědný za monitorování** a měly by zajistit, aby příslušné vnitrostátní orgány pokud možno uplatňovaly stávající nástroje, včetně kontrol vývozu zboží dvojího užití, a čelily tak veškerým rizikům, jež zjistily při monitorování, která mají být doporučena.
8. **Monitorovací nástroje a výměna informací se zúčastněnými stranami:** aby byl proces monitorování účinný, budou si muset členské státy zajistit odpovídající monitorovací nástroje a zdroje informací, a pokud je nemají, měly by zvážit přizpůsobení stávajících nástrojů nebo zavedení nových nástrojů pro účely navrhovaných monitorovacích činností uvedených výše.

Mezi stávající **monitorovací a další nástroje, které by mohly být pro tento účel použity nebo upraveny**, patří povinnost **podávat zprávy centrálním bankám nebo národním statistickým úřadům** a podobným institucím pro statistické účely a účely platební bilance, oznamovací povinnosti vůči vnitrostátním orgánům pro kontrolu vývozu pro vývoz, zprostředkování, technickou pomoc, tranzit a přepravu zboží dvojího užití, jakož i jakékoli investiční transakce. Členské státy by rovněž měly za zdroj relevantních údajů považovat oficiální režimy záruk na investice nebo oficiální

režimy vývozních úvěrů. Veškeré shromážděné údaje by měly být před jejich sdílením s ostatními členskými státy a Komisí náležitě chráněny a v případě potřeby utajeny.

Budou vítány připomínky k nástrojům, které by mohly být zapotřebí pro účinné monitorování, k jejich použitelnosti a vyváženosti, pokud jde o zátěž, kterou může toto shromažďování informací představovat, a k potřebě zajistit dostatečný základ pro monitorování a posuzování činností souvisejících s odchozími investicemi a rizik ve vybraných odvětvích. Kromě toho se Komise domnívá, že v rámci monitorovací činnosti bude důležité, aby členské státy konzultovaly příslušné zúčastněné strany, včetně podniků, akademické obce a občanské společnosti.

3.2. Posouzení rizik členskými státy

Komise se domnívá, že na základě výsledků navrhovaného monitorování by členské státy měly provést následné počáteční posouzení rizik, aby zjistily existenci nebo neexistenci bezpečnostních rizik. Posouzení by mělo vycházet z informací shromážděných při monitorování odchozích investic a případných dalších činností, které se rozhodnou monitorovat, jak je uvedeno výše.

Komise má za to, že pro strukturování posouzení rizik by se členské státy při svém hodnocení mohly řídit následujícími prvky.

- Posouzení by mělo být co nejkomplexnější. Měly by se upřednostňovat ty transakce nebo činnosti, které by představovaly riziko pro bezpečnost EU jako celku, a součástí by mělo být i posouzení míry pravděpodobnosti, že se jakýkoli negativní dopad projeví.
- Posouzení by mělo určit prvky rizik a potenciální zranitelná místa, jako jsou hlavní typy hrozeb a jejich aktérů a veškeré relevantní geopolitické faktory.
- Mimo jiné by mělo zohlednit kontext transakce, hodnotový řetězec a dodavatelský řetězec dotčené technologie, vývoj rizik, jakož i příslušný technologický vývoj a globální propojenost ekosystému dotčené kritické technologie, včetně výzkumných činností.
- Členské státy by mohly zvážit použití podobných metodik, jaké se používají při přezkumu žádostí o vývozní licence pro zboží dvojího užití a při prověřování transakcí PZI.

Toto posouzení rizik by mělo umožnit každému členskému státu, aby identifikoval a analyzoval zranitelná místa, která mohou mít potenciální dopad na bezpečnost EU jako celku nebo na bezpečnost členských států, a pravděpodobnost, že se související nepříznivý dopad projeví. Výše uvedené prvky jakožto rámec pro posouzení rizik budou dále rozpracovány v budoucím doporučení Komise s cílem vypracovat společnou metodiku, přičemž se zohlední probíhající práce expertní skupiny s členskými státy, výsledky veřejné konzultace a reakce na tuto bílou knihu. Tím se zajistí jednotné a celounijní posuzování rizik všemi členskými státy. Tam, kde je to možné, by měly členské státy a Komise hledat synergie mezi různými posuzováními bezpečnostních rizik v rámci společného sdělení.

3.3. Podávání zpráv Komisi a ostatním členským státům

Členské státy budou potřebovat čas na zavedení monitorování nových a probíhajících transakcí a na posouzení událostí od roku 2019 na základě dostupných informací. Komise proto

navrhuje, aby členské státy prováděly toto monitorování po dvanáct měsíců od přijetí doporučení Komise. Toto období, spolu s počáteční fází konzultací do léta 2024, by jim mělo umožnit zavedení takového monitorovacího systému a provedení počátečního posouzení. Během této doby by si členské státy a Komise i nadále vyměňovaly informace a názory v rámci expertní skupiny, aby se zajistilo, že se monitorování a posuzování rizik bude v co největší možné míře řídit společnou metodikou.

Členské státy by měly Komisi a ostatním členským státům podávat zprávy o výsledcích monitorování a o výsledcích svých analýz a posouzení rizik. Pokud budou zjištěna rizika spojená s kombinací určitých faktorů nebo vzorců, jež charakterizují jakýkoli druh odchozích investic, které by mohly mít vliv na bezpečnost EU nebo členských států, měly by členské státy Komisi tyto kombinace rizikových faktorů poskytnout a tyto vzorce popsat.

3.4. Společné hodnocení a diskuse

Komise navrhuje, aby výsledky monitorování a posouzení rizik, které mají provádět členské státy, byly sdíleny s Komisí a ostatními členskými státy v souladu s příslušným stupněm utajení. Na základě sdílených informací **by expertní skupina projednala výsledky monitorování a posouzení rizik** s cílem konsolidovat celkové výsledky a pomoci Komisi připravit konečné komplexní posouzení rizik a **zajistit společné chápání rizik**. V této fázi mohou být případně konzultovány i další zúčastněné strany.

To bude užitečným **referenčním bodem pro jakoukoli diskusi o dalších politických rozhodnutích** a možné potřebě zmírňujících opatření nebo jiných politických reakcí.

3.5. Přezkum žádostí o vývozní licence pro zboží dvojího užití v souvislosti s odchozími investicemi, konzultace mezi členskými státy a informování Komise

Souběžně s navrhovaným monitorováním a přezkumem a s ohledem na úzké vazby mezi kontrolami vývozu zboží dvojího užití a odchozími investicemi, vysvětlené v oddíle 1 výše, se Komise domnívá, že členské státy by při přezkumu žádostí o licence na vývoz zboží dvojího užití měly věnovat zvláštní pozornost případům, kdy jsou tyto žádosti spojeny s odchozími investicemi, a veškerým rizikům, která mohou představovat. To by mohlo poskytnout užitečné poznatky pro monitorovací činnost.

Vzhledem k tomu, že prioritou by mělo být využívání stávajících nástrojů, se Komise domnívá, že by členské státy měly v takových případech se zvláštní pozorností uplatňovat stávající nástroje s cílem řešit případné obavy, včetně „univerzálních“¹¹ kontrol vývozu, a tím zmírnit riziko, že budou tyto technologie využity pro destabilizační vojenské využití, šíření chemických, biologických nebo jaderných zbraní nebo porušování lidských práv, což by mohlo představovat hrozbu pro mezinárodní i regionální mír a bezpečnost.

¹¹ „Univerzálními“ kontrolami (kontrolami typu „catch-all“) se obecně rozumí kontroly, které členské státy uplatňují na zboží, jež není uvedeno v příloze I nařízení (EU) 2021/821 (dále jen „nařízení o zboží dvojího užití“), na tzv. „kontrolním seznam EU“, takže kontroly se vztahují na zboží, které ještě nebylo dohodnuto v rámci mnohostranných kontrolních režimů. Článek 4 nařízení o zboží dvojího užití zejména vyžaduje, aby vývozci požádali o vývozní povolení, pokud je příslušný orgán členského státu informuje, že zboží, které vyvážejí, může být určeno k některému z citlivých konečných použití uvedených v článku 4. Tyto informace mají obvykle podobu neveřejného individuálního oznámení příslušnému vývozci.

Pokud je to z právního hlediska možné, vyzývá Komise orgány členských států pro kontrolu vývozu, aby při přezkumu žádostí o vývozní licence na zboží dvojího užití v souvislosti s odchozími investicemi do čtyř technologických oblastí s kritickým významem, které by mohly mít dopad na bezpečnost jiných členských států, zvážily, zda by měly být uskutečněny konzultace s ostatními členskými státy a informována Komise. Tyto konzultace by mohly probíhat neformálně a mohly by vycházet z modelu mechanismu spolupráce zřízeného pro prověřování přímých zahraničních investic podle nařízení (EU) 2019/452.

Ve stejné lhůtě jako pro monitorování Komise navrhuje, aby členské státy podávaly Komisi a ostatním členským státům zprávu o provádění kontrol vývozu v tomto kontextu, včetně počtu a obsahu obdržených žádostí o licence na vývoz, který se uskuteční konkrétně v souvislosti s odchozími investicemi. Během tohoto období si členské státy a Komise budou i nadále vyměňovat informace a názory na tyto záležitosti v rámci expertní skupiny.

4. ZÁVĚR

Tato bílá kniha mapuje první politickou iniciativu, kterou Komise přijímá v oblasti odchozích investic. Komise uznává její komplexní a citlivou povahu a navrhuje postupný přístup v úzké spolupráci s orgány členských států prostřednictvím expertní skupiny pro odchozí investice.

S cílem strukturovat odpovědi na myšlenky uvedené v této bílé knize zahajuje Komise veřejnou konzultaci založenou na podrobném dotazníku, k jehož vyplnění vyzývá zúčastněné strany, mj. podniky, akademickou obec a občanskou společnost.

Vhodné reakce na ochranu bezpečnosti EU a jejích členských států bude možné navrhnout pouze na základě komplexních posouzení. Při koncipování těchto reakcí by mělo být upřednostněno plné využití stávajících nástrojů, a nikoli vytváření nástrojů nových. **Veškeré reakce by měly být přiměřené, přesně cílené a vymahatelné,** aby řešily rizika zjištěná u každého typu odchozích investic nebo činností a technologických oblastí s kritickým významem.

Práce v rámci Expertní skupiny pro odchozí investice bude pokračovat i v roce 2024 spolu s konzultacemi se zúčastněnými stranami. Komise si rovněž vyžádá názory Evropského parlamentu a podobně smýšlejících partnerských zemí.

Harmonogram dalších kroků je tedy následující:

- leden 2024: přijetí bílé knihy o odchozích investicích,
- leden–duben 2024: veřejná konzultace o navrhovaném monitorování a přezkumu některých stávajících odchozích investic a souvisejících činností,
- léto 2024: posouzení výsledků konzultací a přijetí doporučení Komise členskými státy, aby zahájily navrhované monitorování a přezkum,
- léto 2025: dokončení navrhovaného monitorování a přezkumu členskými státy a posouzení rizik odchozích investičních transakcí,
- podzim 2025: posouzení potřeby a možného obsahu politických reakcí v této oblasti Komisi.

*

*

*