

УДК: 339.727.22(4-672EU)
Biblid 1451-3188, 17 (2018)
Год XVII, бр. 66, стр. 158–175
Изворни научни рад

ПРЕДЛОГ УРЕДБЕ ЕВРОПСКОГ ПАРЛАМЕНТА И САВЕТА О УСПОСТАВЉАЊУ ОКВИРА ЗА ПРОВЕРУ СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА У ЕВРОПскоЈ УНИЈИ

др Душко ДИМИТРИЈЕВИЋ¹

Апстракт: У савременим међународним економским односима Европска унија инсистира на отвореној и фер међународној трговини. Међутим, са новим трговинским кретањима, постоји озбиљна бојазан Европске уније од непоштене и неодрживе трговинске праксе неких земаља која доводи до преузимања европских предузећа у кључним индустријским областима. У циљу заштите сопствених стратешких интереса, надлежни органи Европске уније усвојили су у септембру 2017. године предлог Уредбе којом се успоставља оквир за проверу страних директних инвестиција из трећих земаља, с позивом на разлоге безбедности и јавног поретка. У предлогу Уредбе државама чланицама остављена је одређена флексибилност неопходна за проверу страних инвестиција у измењеним околностима и специфичним националним оквирима. Предлог Уредбе предвиђа механизме сарадње између држава, посебно у случајевима када стране директне инвестиције у једној или више држава чланица могу утицати на безбедност и јавни поредак у другим државама чланицама. Уз то, предлог предвиђа још и случајеве кад Комисија може вршити контролу инвестиција које могу утицати на пројекте или програме од виталног интереса за Европску унију, а из разлога безбедности и јавног поретка.

Кључне речи: директне стране инвестиције, Европска унија, треће земље, безбедност, јавни поредак, контрола, пројекти, програми

¹ Институт за међународну политику и привреду, Београд. dimitrijevic@diplomacy.bg.ac.rs. Рад представља део научног пројекта Института за међународну политику и привреду: „Србија у савременим међународним односима – стратешки правци развоја и учвршћивања положаја Србије у међународним интегративним процесима – спољнополитички, међународни економски, правни и безбедносни аспекти”, финансираног од стране Министарства, просвете, науке и технолошког развоја Владе Републике Србије (евиденциони број: 179029).

1) УВОД

У условима економске глобализације приметно је да државе ван Европске уније, које су у економском успону, све више користе механизме страних директних инвестиција за убрзање свог привредног раста. Преко својих предузећа и компанија државе настоје значајно да инвестирају у различите привредне гране Европске уније. Овој тенденцији доприноси добра пословна клима, уређене и развијене институције и законодавство, развијен финансијски систем, квалитетно корпоративно управљање и величина унутрашњег тржишта. Страни инвеститори инвестирају на начин да купују или преузимају постојеће европске фирме, чиме временом почињу утицати знатно на унутрашње привредне токове. Поменути ризик присутан је пре свега у случајевима када су страни инвеститори у државном власништву, односно када су под државном контролом и управљањем. Наступање таквих случајева повлачи по правилу употребу имовине домаћих привредних субјеката, што не погодује одрживом расту и технолошким предностима Европске уније, већ напротив, доводи у питање њену стабилност и поредак. У том смислу, директне стране инвестиције поред позитивних економских ефеката могу имати и одређене негативне ефекте по европску безбедност пошто се кроз њихово дејство остварују различити социјални, политички и технолошки утицаји. Иако Европска унија тежи да остане отворена према трећим земљама, које пласирају ову врсту страних директних инвестиција, Унија настоји да сачува своју *Заједничку трговинску и инвестициону политику* и да обезбеди сопствене економске интересе кроз спровођење примерених законодавних мера и кроз успостављање активних механизма провере и контроле страних директних инвестиција. Уз то, Европска унија настоји да заштити унутрашње тржиште и да оствари могућности за привређивање европских предузећа на тржиштима трећих земаља уз осигурање равноправних услова и правне заштите.²

² Стране директне инвестиције представљају везу европске привреде и трговине са глобалним ланцима вредности који покрећу међународну економију. Кроз стране директне инвестиције европска предузећа и компаније размештају своје производне процесе широм света, да би под што повољнијим условима дошле до потребних сировина, радне снаге и енергије, односно до најпрофитабилнијег искоришћавања технологија, знања, искустава и иновација које поседују. Стога, ове инвестиције повећавају продуктивност и чине конкурентнијима европска предузећа кроз ефикаснију поделу ресурса. Инвестиције доприносе приливу страног капитала, трансферу нових технологија и отварању нових тржишта за извоз домаћих производа. Уз то, директне стране инвестиције доприносе остварењу циљева Европског инвестиционог плана, Агенде одрживог развоја 2030, и других европских и међународних програма и пројеката "What is the Investment Plan for Europe?", European Commission, Интернет: <https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker>

2) МЕРА ЕУ

Предлог Уредбе Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији (*Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing of the Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union*).³

3) РАЗЛОЗИ ЗА УСВАЈАЊЕ ПРЕДЛОГА УРЕДБЕ

У фебруару 2017. године Немачка, Италија и Француска обратиле су се Комисији са предлогом за побољшање нивоа трговине и инвестиција у стратешки важним областима које су се нашле у фокусу страних инвеститора у државном власништву или под државном контролом. Комисија је тим поводом у оквиру *Заједничке инвестиционе политике*, заузела јединствен став о потреби установљавања нових правила о надзору страних инвестиција која би полазила од једнаких услова пословања на унутрашњем тржишту, као и од реципроцитета у међусобним односима.⁴ Притом, Комисија је поновила свој став изнет у „Мишљењу о искоришћавању глобализације“ од 10. маја 2017. године, о отворености Европске уније према страним директним инвестицијама.⁵ У септембру 2017. године Комисија је донела Саопштење под називом: „Модерна трговинска политика за остваривање глобализације“, као и Извештај о спровођењу трговинске стратегије Европске уније: „Трговина за све“ којима се заложила за унапређење међународне сарадње у области страних директних инвестиција.⁶ Међутим, Комисија није крила своју

plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018; United Nations, “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, A/RES/70/1; Душко Димитријевић, „Саопштење Комисије о програму за либерализацију кретања капитала“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 31-32, стр. 103-108; „Европски фонд за стратешка инвестирања“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63, стр. 153-165; „Саопштење Комисије о прихватању директних страних инвестиција уз заштиту виталних интереса“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 65, стр. 71-84.

³ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing of the Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, COM (2017), 487 final, 13 September 2017.

⁴ “European Investment Policy: A Common Approach to Investment Control”, 28 July 2017, Интернет: http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf

⁵ “Reflection Paper on Harnessing Globalisation”, European Commission, COM (2017), 10 May 2017.

⁶ “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 492 final, 13. September 2017; “Report From

забринутост због све већег броја преузимања европских предузећа са технологијама у стратешки важним гранама европске привреде, што се у бити коси са њеном *Заједничком трговинском политиком*. С обзиром да многе државе и даље успостављају непримерене баријере, и да не пружају једнаке услове за директне стране инвестиције из Европске уније, закључено је да Европска унија мора усвојити примерене мере којима ће, с једне стране, остати отворена према другим државама, а с друге стране мора обезбедити ефикаснију заштиту кључних економских области од страних улагања која би могла штетити њеној безбедности и јавном поретку.⁷ Сврха предлога Уредбе, уз истовремено усвајање Саопштења Комисије, стога је у успостављању правног оквира за проверу страних директних инвестиција и предузимање мера заштите виталних интереса Европске уније и држава чланица. С обзиром да из, до сада, закључених споразума о трговини и инвестицијама Европске уније и држава чланица произилазе и неки изузеци од правила националног третмана и прихваћених обавеза везаних за слободан приступ унутрашњем тржишту, могућност за предузимање заштитних мера у циљу осигурања безбедности и јавног поретка не може се доводити у питање. Заштитне мере, међутим, не могу се предузимати у сврху ограничавања слободне трговине, тј. арбитрарно, неоправдано и дискриминаторски. У том смислу, предлог Уредбе уважава посебне околности сваке државе чланице која поседује механизме за проверу страних директних инвестиција или која тек планира њихово успостављање. С тим у вези, Предлог Уредбе узима у обзир и искључиву надлежност Европске уније у области *Заједничке трговинске политике*, која обухвата директна страна улагања сходно члану 3 став 1 тачка е, и чланом 207 став 1 Уговора о функционисању Европске уније.⁸ Такође, Предлог предвиђа и конкретну сарадњу између држава чланица и Комисије по овом питању, као што је размена информација која треба да обезбеди бољу координацију у процесу доношења одлука. Успостављени механизми сарадње треба да доведу до повишеног нивоа свести о планираним и спроведеним директним инвестицијама које би могле утицати на безбедност и јавни поредак. Предложеном Уредбом предвиђа се и да би Комисија могла спровести провере из разлога безбедности и јавног поретка у случајевима када инвестиције

the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 491 final, 13. September 2017.

⁷ “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers”, COM (2017) 338 final, 1 January 2016 - 31 December 2016.

⁸ “Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community”, *Official Journal* C 306/1, 17.12.2007.

угрожавају неки важан пројекат и програм Европске уније.⁹ Отуд, у сваком конкретном случају, државе чланице задржавају право да захтевају обавештења о страним директним инвестицијама како би могле да ставе одређене примедбе. Уз наведено, и Комисија има право да даје необавезујућа мишљења поводом тих инвестиција, а у сврху процене колико инвестиције утичу на безбедност и јавни поредак у Европској унији.

3) УСКЛАЂЕНОСТ ПРЕДЛОГА УРЕДБЕ СА ПОЛИТИКАМА ЕВРОПСКЕ УНИЈЕ

Сходно члану 3 став 1 тачка е, Уговора о функционисању Европске уније, Унија је задржала искључиву надлежност у области *Заједничке трговинске политике* у оквиру које Унија може доносити правно обавезујуће одлуке у сврху постизања отвореног, фер и на праву заснованог инвестиционог окружења.¹⁰ Предлог Уредбе усклађен је са циљевима *Заједничке трговинске и инвестиционе политике* која захтева успостављање равноправних односа са трећим земљама.¹¹ Отвореност према страним инвестицијама мора бити у једнакој мери поштована у трећим земљама као што се поштује у Европској унији. Предузећа из Европске уније морају имати једнаке услове пословања као што страна предузећа уживају у Европској унији.¹² Са наведеним правним оквиром било би могуће остварити слободу кретања капитала и слободу пословног настањивања које су гарантоване одредбама из чл. 63 и чл. 49 Уговора о функционисању Европске уније.¹³ Суштински успеси на том плану могли би бити лимитирани механизмима

⁹ Предлог Уредбе не сматра се иницијативом у оквиру Комисијиног Програма способности и ефикасности. Видети: *Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT Scoreboard Summary*, European Commission, 24 October 2017.

¹⁰ Стране директне инвестиције уоквирене су циљевима *Заједничке трговинске политике* Европске уније и одредбом из чл. 207 став 1 Уговора о функционисању Европске уније.

¹¹ "Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy", Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

¹² У том смислу, Комисија Европске уније инсистира на закључивању билатералних и регионалних инвестиционих аранжмана којим би се на споразуман начин уредила ова материја. У време доношења предлога Уредбе, Европска унија водила је преговоре о закључивању уговора о слободној трговини са Аустралијом, Канадом, Чилеом, Индијом, Индонезијом, Јапаном, Мексиком, Мароком, Новим Зеландом, Филипинима, Сингапуром, Вијетнамом и Турском. Посебно су вођени преговори о закључењу уговора са Кином и Мјанмаром. Споразум о слободној трговини предвиђен је и у односима са регионалном организацијом *MERCOSUR*, чије су чланице Аргентина, Бразил, Парагвај, Уругвај (до 2016. и Венецуела, која је након тога суспендована).

¹³ Према Уговору, слобода пословног настањивања односи се искључиво на држављање ЕУ, а не и на држављање из трећих држава. С друге стране пак, у Општем споразуму о

контроле страних директних инвестиција који би ограничили слободно кретање капитала. Ова ограничења могу бити оправдана из разлога дефинисаних у члану 65 Уговора о функционисању Европске уније, или из разлога заштите јавног поретка и безбедности, односно због разлога општег интереса како их је дефинисао Европски суд правде.¹⁴ У сваком случају, ограничење основне слободе кретања капитала не би смело бити погрешно тумачено у пракси. С тим у вези, основне слободе не могу служити искључиво у економске сврхе, а механизми за контролу директних страних инвестиција морали би бити у складу са општим начелима права Европске уније, пре свега са начелима пропорционалности и правне сигурности која представљају брану могућој дискриминацији, нетранспарентности и злоупотребама на унутрашњем плану.¹⁵

4) ОБЛАСТИ СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА КОЈЕ СУ ОБУХВАЋЕНЕ ПРЕДЛОГОМ УРЕДБЕ

Концентрације капитала

Стране директне инвестиције представљају један од кључних фактора процеса глобализације светске привреде.¹⁶ Као врста капиталних улагања,

трговини и услугама Светске трговинске организације (*GATS*), садржана су правила о оснивању представништава страних фирми за пружање услуга која обухватају слободан приступ тржишту уз обавезу недискриминације. Видети: "World Trade Organisation Legal Texts", Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services

¹⁴ Европски суд правде установио је да: „иако државе чланице имају дискреционо право у погледу одређивања разлога јавног поретка и безбедности у контексту националних потреба, ове интересе државе чланице не могу утврђивати једнострано без икакве контроле институција Европске уније“. У том смислу, јавни интереси се морају стриктно тумачити, тако „интереси постоје искључиво ако постоји стварна и довољно озбиљна претња општем интересу друштва. Видети: *Case C-483/99, Commission v France, Case C-463/00, Commission v Spain, Case C-326/07, Commission v Italy, Case C-212/09 Commission v Portugal, and Case C-244/11 Commission v Greece*.

¹⁵ Приликом израде предлога Уредбе, Комисија се ослонила на Смернице за политике улагања у државе примаоце у погледу националне безбедности (*Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security*) и Кодекс о либерализацији кретања капитала (*Code of Liberalisation of Capital Movements*) Организације за економску сарадњу и развој. Видети: „Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security“, Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009, Интернет: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>; "The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements", 2018, Интернет: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

¹⁶ Мирослав Антевски, „Развојни потенцијали страних директних инвестиција: компаративна међународна искуства“, *Међународни проблеми*, 2009, бр. 1-2, стр. 49.

стране директне инвестиције могу подразумевати унутрашња и спољашња улагања (*inward and outward FDI*).¹⁷ Ова улагања на међународном плану, углавном обухватају процесе спајања, стицања или заједничког улагања између предузећа (*mergers, acquisitions or joint ventures*) којима се врши увећање њиховог капитала кроз акумулацију вишка вредности. У Европској унији, наведени процеси обухваћени су Уредбом о концентрацији капиталних улагања.¹⁸ Према овој Уредби, омогућено је државама чланицама да предузимају заштитне мере на основу правно заснованих интереса (нпр. јавне безбедности, медијских слобода и правила опреза), те на основу општих начела и других обавеза које произилазе из права Европске уније. У наведеним случајевима не постоји изричито прописана обавеза обавештавања Комисије, док у другим случајевима који потпадају под правно засноване интересе, таква обавеза постоји. Кад Комисија буде обавештена, она је дужна да осигура доследну примену Уредбе о концентрацији капиталних улагања. У случајевима где би дошло до преклапања примене одредаба из Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција и Уредбе о концентрацији, не би се доводило у питање процена усклађености заштитних мера предузетих на државном нивоу са општим начелима и другим обавезама које произилазе из права Европске уније.

Финансијска област

У финансијском сектору Европска унија је овластила одговарајућа тела за процену бонитета у вези са стицањем или повећање удела у финансијским установама (кредитним установама, инвестиционим фондовима и осигуравајућим друштвима). Принципи везани за вршење поменуте делатности, као и за управљање финансијским установама утврђени су у Директиви 2007/44/EZ о правилима поступања и критеријумима процене за бонитетну процену стицања и повећања удела у финансијском сектору, потом у Директиви 2013/36/EU о приступању делатности кредитних установа и бонитетној контроли на кредитним установама и инвестиционим фондовима, као и у Директиви 2009/138/EЗ о оснивању и обављању делатности осигурања и реосигурања (Солвентност II) и Директиви 2014/65/EУ о тржишту капитала.¹⁹ Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних

¹⁷ Чланом 2 Предлога Уредбе нису обухваћене тзв. портфолио инвестиције.

¹⁸ "Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the Control of Concentrations between Undertakings", *Official Journal L*, 24, 29.1.2004, p. 1, etc.

¹⁹ "Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector", *Official Journal L*,

директних инвестиција не може утицати на критеријуме ЕУ у вези бонитетног надзора у вези стицања квалифицираног удела у финансијском сектору.

Енергетска област

Не може бити спорно да државе у савременим околностима примењују механизме провере инвестиција у стратешким индустријским секторима као што је енергетика. Разлози за контролу страних директних инвестиција у енергетском сектору Европске уније произилазе из чињенице да Европска унија, због сопствених потреба има интерес за сигурнијим снабдевањем енергентима. У том смислу, Унија је усвојила посебну Директиву о критичној инфраструктури којом се од држава чланица захтева да утврде стратешки важну инфраструктуру за коју државе имају обавезу да припреме адекватне безбедносне планове.²⁰ Заједно са директивама обухваћеним тзв. *Трећим енергетским пакетом*, Европска унија прописала је правила којима се регулишу последице које могу настати по државе чланице и Унију у целини, када систем преноса гаса и електричне енергије контролише оператер из државе ван Европске уније.²¹ Следствено, Европска унија је прописала и одговарајуће обавезе за државе чланице у погледу процене ризика на државном и регионалном нивоу, а ради свеукупне безбедносне процене у вези са системима за снабдевање гасом, укључујући ризике који су повезани са гасном инфраструктуром.²² Уз то, у предлогу Уредбе о припремљености за ризике, садржане су „мање-више“

21.9.2007, pp. 1-16; “Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC”, *Official Journal L*, 176, 27.6.2013, pp. 338-436; “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), *Official Journal L*, 335, 17.12.2009, pp. 1-155; “Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and “Directive 2011/61/EU”, *Official Journal L*, 173, 12.6.2014, pp. 349-496.

²⁰ “Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection, *Official Journal L*, 345, 23.12.2008, p. 75.

²¹ “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 2003/54/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, p. 55; “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, pp. 94, etc.

²² “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning Measures to Safeguard Security of Gas Supply and Repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance”, *Official Journal L*, 295, 12. 11.2010, pp. 102, etc.

истоветне одредбе за област снабдевања електричном енергијом.²³ У Директиви о безбедности мрежне инфраструктуре, такође су наведени субјекти одговорни за пружање енергетских услуга.²⁴ У Стратегији за европску енергетску безбедност, из 2014. године, анализирана је ситуација кад субјекти изван Европске уније преузму контролу над стратешки важним инфраструктурним објектима у енергетској области.²⁵ У том смислу, посебна пажња Комисије усмерена је на компаније, банке и инвестиционе фондове у државном власништву из земаља главних снабдевача енергентима чији је циљ да уђу на тржиште Европске уније и да створе препреке диверсификацији енергетског снабдевања и развоја мреже и инфраструктуре у Унији. Комисија сматра да би кроз давање законодавних предлога у вези са обезбеђењем снабдевања електричном енергијом и гасом државе чланице требало да предузму и одговарајуће мере којим би процениле ризике преузимања власничке или управљачке контроле над енергетским инфраструктурним објектима од стране правних субјеката из трећих земаља. Према Комисији, усвојене мере морале би бити у сваком случају преиспитиване од стране стручних тела.

Област обезбеђења сировина

Од 2008. године, Комисија Европске уније ради на плану обезбеђења сировина значајних за њен економски развој, с тим да се списак с времена на време (сваке три године) ажурира у складу са тржишним потребама и технолошким развојем.²⁶ Овај списак треба да потакне даље унапређење производних капацитета и производних делатности на нивоу Европске уније. У том погледу, Унија ради на подстицању нових политички иницијатива држава чланица које би биле од примарне важности у припреми пописа сировина од виталне важности за развоје њене привреде.

Област извоза робе

Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција не утиче на контролу извоза робе с двојном наменом. Област

²³ "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Risk-Preparedness in the Electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC", COM (2016) 862.

²⁴ "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union", *Official Journal* L, 194, 19.7.2016, pp. 1, etc.

²⁵ "Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM, 2014.

²⁶ "Communication: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials", COM(2011)25.

извоза у поменутом случају регулисана је Уредбом ЕУ 428/2009, према којој роба са двојном наменом подлеже контроли у складу са међународно преузетим обавезама и у сврху обезбеђења међународне безбедности.²⁷ Уредбом је Европска унија успоставила заједнички режим за контролу извоза, пренос, берзанско посредовање и превоз робе са двојном наменом. Поменутом Уредбом подстиче се сарадња у сврху спровођења обавеза на читавој територији Уније.

Област ваздушног саобраћаја

Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција у Европској унији не утиче на Уредбу 1008/2008 о заједничким правилима за обаљање ваздушног саобраћаја у Унији. Ово тим пре, јер се предлогом Уредбе не утврђује механизам за проверу страних улагања. Уредбом 1008/2008 прописани су услови за издавање оперативне лиценце лицима за обављање ваздушног саобраћаја уз накнаду или закуп. Према овој Уредби, више од 50% предузетника треба да је у државном власништву или у власништу држављана држава чланица ЕУ, а они као власници имају обавезу провере и надзора. Авио превозник не може добити дозволу у Европској унији ако изван Уније поседује удео од 50+ %, осим ако постоји споразум са његовом матичном земљом.²⁸

Свемирска област

У Саопштењу Комисије о свемирској стратегији за Европу, Комисија је нагласила важност одржавања европског ланца снабдевања.²⁹ У том смислу, стране директне инвестиције треба да помогну остварењу наведеног циља.

Област сајбер безбедности

Предлог Уредбе треба да буде у функцији допуне политика Европске уније у области електронских комуникација, сајбер безбедности, заштите критичне

²⁷ "Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items, *Official Journal* L, 134, 29.5.2009, pp.1, etc.

²⁸ "Regulation (EC) No 1008/2008 on Common Rules for the Operation of Air Services in the Community", *Official Journal* L, 293/3, 31.10.2008.

²⁹ "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe", COM/2016/0705 final, 26.10.2016.

инфраструктуре и индустријске конкуренције у производњи и пружању услуга за сајбер безбедност. У Саопштењу Комисије и Високог представника ЕУ за спољне послове и безбедносну политику о стратегији сајбер безбедности за Унију, представљена је визија отвореног, безбедног и сигурног сајбер простора.³⁰ У Уредби 283/2014, утврђени су пројекти од заједничког интереса на пољу трансевропске мреже у оквиру телекомуникационе инфраструктуре.³¹ У Директиви 2016/1148, прописане су конкретне обавезе у вези сајбер безбедности за државе чланице Европске уније и мере које је потребно спровести на плану одржавања приправности и информисања оператера у области пружања дигиталних услуга.³² Од 2016. године у Европској унији кренуло се са иницирањем мера на плану сајбер безбедности и увођењем нових модалитета тржишно оријентисане политике за подстицањем индустријских капацитета.³³ За поменути сврху Европска унија издвојила је средстава из фонда Хоризонт 2020 и Инструмента за повезивање Европе.³⁴ Наредне године, Европска унија донела је Саопштење којим се утврђује јединствен приступ према сајбер безбедности. У Саопштењу се износи предлог за доношење нове Уредбе о успостављању оквира за давање овлашћења за бављење сајбер безбедношћу у сврху обуздавања фрагментације тржишта и заштите потрошача.

5) ПРОВЕРА СТРАНИХ ДИРЕКТНИХ ИНВЕСТИЦИЈА ПРЕМА ПРЕДЛОГУ УРЕДБЕ

Предложеном Уредбом Европска унија настоји да успостави целовити правни оквир за проверу страних директних инвестиција унутар Уније. Државе чланице сходно чл. 1 Уредбе могу проверавати сопственим механизмима директне стране инвестиције, а у складу са одређеним условима који се односе

³⁰ "JOIN"(2013) 1 final, 7.2.2013.

³¹ "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on guidelines for trans-European networks in the area of telecommunications infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC", *Official Journal L*, 86, 21.3.2014, pp. 14, etc.

³² "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning Measures for a High Common Level of Security of Network and Information Systems across the Union", *Official Journal L*, 94, 19.7.2016, pp. 1-30.

³³ "Commission Communication COM(2016) 410 on Strengthening Europe's Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cybersecurity Industry", COM(2016) 410 final, 5.7.2016.

³⁴ "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on Guidelines for trans-European Networks in the area of Telecommunications Infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC", COM(2016) 410 final, 5.7.2016.

на разлоге јавног поретка и безбедности, који су прописани Споразумом Међународне трговинске организације, посебно одредбом из члана 14 Споразума о слободној трговини и царинама, као и другим одредбама из међународних правних инструмената о трговини и инвестицијама чије стране уговорнице су државе чланице или Европска унија.³⁵ С обзиром да у појединим државама чланицама Европске уније већ постоје механизми провере страних директних инвестиција, у члану 3 став 1 Предлога Уредбе, прописује се могућност да државе у складу са националним околностима наставе да исте користе или да донесу мере у сврху њихове замене. Одредбом из члана 7 Предлога Уредбе прописује се обавеза за државе чланице да благовремено информису Комисију о постојању механизма за проверу страних директних инвестиција и њиховој замени. Такође, прописује се и обавеза држава да достављају годишње извештаје са информацијама о страним улагањима која су подвргнута провери (чак и када државе чланице немају успостављен механизам за проверу). Одредбом из члана 6 Предлога Уредбе утврђују се процедурални оквир за спровођење провере страних директних инвестиција (уз обавезу прописивања рокова и подизања правних лекова против одлука у вези са провером). Одредбом из члана 8 утврђује се обавеза међусобне сарадње између држава чланица по овом питању, уз узајамно обавештавање и обавештавање Комисије, као и уз размену релевантних информација и могућност изражавања одговарајућих примедби од стране заинтересованих држава, односно одговарајућих мишљења од стране Комисије у разумном року од 25 радних дана (чак и у случајевима кад држава чланица нема механизам за проверу, односно не спроводи проверу страних директних инвестиција, а на шта их обавезује и члан 10 Предлога Уредбе).³⁶ Уз наведено, одредбом из члана 12 Предлога Уредбе установљена је обавеза држава чланица и Комисије да

³⁵ Механизми провере могу се поделити у две групе. У првој групи инвеститори имају дужност претходног пријављивања инвестиција ради добијања одобрења. У другој групи инвестиције се накнадно проверавају с тим да инвеститори могу захтевати проверу и контролу и пре окончања трансакције. Механизми за проверу страних директних инвестиција представљају ограничење слободног кретања капитала и слободе пословног настањивања унутар Европске уније. Међутим, према одредбама Уговора о функционисању Европске уније (који је саставни део Уговора из Лисабона), државама чланицама допуштено је предузимање мера у складу са начелима пропорционалности и правне сигурности, а којима се ограничавају ове слободе под условом да те мере нису дискриминирајућег карактера и да се могу оправдати разлозима јавне безбедности, јавних политика или других важних разлога који произилазе из заштите општих интереса.

³⁶ Размена информација мора тећи у складу са начелом поверљивости (члан 11), а исте могу укључивати различите податке (од власничке структуре страног инвеститора, планираног или спроведеног улагања, до информација о субвенцијама и помоћи коју су одобриле треће земље).

успоставе „контактне тачке“ и координацијске групе, као механизме који би служили размени информација у вези питања са спровођењем страних директних инвестиција.

Иако у Европској унији постоји низ политика којима се пружају олакшице страним инвеститорима, постоје и одговарајуће обавезе које се односе на поштовање правне регулативе Европске уније и националног законодавства држава чланица. У том смислу, да би се осигурала ефикасност механизма провере директних страних инвестиција, државе чланице, према члану 5 Предлога Уредбе, имају право усвајања мера потребних за спречавање њиховог избегавања. Тим мерама обухваћена су предузећа основана у складу са правом државе чланице која су у власништву или под контролом страних инвеститора. По правилу, страни инвеститори обухваћени су обавезом поштовања правила о тржишном надметању која укључују контролу спајања и припајања привредних друштва. Када се независно од извора и порекла предложена страна инвестиција нађе у домаћају одредби Уредбе Европске уније о концентрацији капиталних улагања, инвестиција се неће реализовати све док Европска комисија не изврши проверу и не да одобрење.³⁷ Циљ ове процедуре јесте спречавање капиталних концентрација које би могле знатно отежати конкуренцију на европском унутрашњем тржишту. Процена прихватљивости пријављених спајања или припајања стога је усмерена на проверу ефеката страних директних инвестиција на тржишну утакмицу и обухвата разлоге националне безбедности или јавног поретка.

У сврху очувања виталних интереса Уније, предлог Уредбе посвећује посебну пажњу компетенцијама Комисије која може извршити проверу инвестиција које би могле утицати на пројекте или програме од интереса за Европску унију. У том смислу, Предлог Уредбе предвиђа конкретне критеријуме за утврђивање пројеката и програма као што су: Хоризонт 2020, Галилео, Европски геостационарни навигацијски систем (EGNOS), Коперникус, трансевропске мреже у секторима промета (TEN-T), енергетике (TEN-E) и телекомуникација), за које Комисија може вршити проверу.³⁸ С обзиром да ови пројекти и програми по правилу повлаче велика финансијска средства и да доприносе привредном расту и запошљавању, њихов значај за Европску унију је велики, те се разлози јавног поретка и безбедности за њихову реализацију не доводе у питање. Ово тим пре ако су програми и пројекти успостављени на основу законодавства Европске уније у стратешки важним областима, попут изградње критичне

³⁷ “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings”, *Official Journal L 24*, 29.01.2004.

³⁸ “Annex to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, COM(2017) 487 final, 13.9.2017.

инфраструктуре (у енергетици, саобраћају, комуникационој делатности, финансијама, свемиру, сигурносној администрацији итд.), за употребу развојних технологија (укључујући вештачку интелигенцију, роботику, полупроводнике, технологије са двоструком наменом, сајбер безбедност, свемирску и нуклеарну технологију), потом за сигурно искоршћавање кључних ресурса и приступ осетљивим информацијама.³⁹ Према Предлогу Уредбе, посебна пажња држава чланица и Комисије треба да буде усмерена на чињеницу да ли је страни инвеститор под контролом владе државе која није чланица Европске уније и да ли су стране директне инвестиције резултат њене финансијске помоћи.

6) ИЗВОРИ

- Антевски, Мирослав, „Развојни потенцијали страних директних инвестиција: компаративна међународна искуства“, *Међународни проблеми*, 2009, бр. 1-2.
- “Annex to the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Framework for Screening of Foreign Direct Investments into the European Union”, COM(2017) 487 final, 13.9.2017.
- Case C-483/99, Commission v France, Case C-463/00, Commission v Spain, Case C-326/07, Commission v Italy, Case C-212/09 Commission v Portugal, and Case C-244/11 Commission v Greece.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Welcoming Foreign Direct Investment while Protecting Essential Interests”, COM(2017) 494 final, 13 September 2017.
- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM/2014/0330 final.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 492 final, 13. September 2017.
- “Communication: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials”, COM(2011)25.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe”, COM/2016/0705 final, 26.10.2016.
- “Commission Staff Working Document“, 2013.
- “Commission Communication COM(2016) 410 on Strengthening Europe’s Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cyber security Industry“, COM(2016) 410 final, 5.7.2016.

- “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings“, *Official Journal L* 24, 29.01.2004.
- “Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items, *Official Journal L*, 134, 29.5.2009.
- “Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection, *Official Journal L*, 345, 23.12.2008.
- Димитријевић, Душко, „Европски фонд за стратешка инвестирања“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 63.
- Димитријевић, Душко, „Саопштење Комисије о програму за либерализацију кретања капитала“, *Европско законодавство*, 2010, бр. 31-32.
- Димитријевић, Душко, „Саопштење Комисије о прихватању директних страних инвестиција уз заштиту виталних интереса“, *Европско законодавство*, 2018, бр. 65.
- “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union“, *Official Journal L* 194, 19.07.1996.
- “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in natural gas and repealing Directive 2003/55/EC“, *Official Journal L* 211, 14.8.2009.
- “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning common rules for the internal market in electricity and repealing Directive 2003/54/EC“, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009.
- “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), *Official Journal L*, 335, 17.12.2009.
- “Directive 94/22/EC of the European Parliament and of the Council of 30 May 1994 on the conditions for granting and using authorizations for the prospection, exploration and production of hydrocarbons“, *Official Journal L* 164, 30.6.1994.
- “Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC“, *Official Journal L*, 176, 27.6.2013.
- “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union“, *Official Journal L*, 194, 19.7.2016.
- “Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC,

- 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector“, *Official Journal L*, 21.9.2007.
- “Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and “Directive 2011/61/EU“, *Official Journal L*, 173, 12.6.2014.
- “European Investment Policy: A Common Approach to Investment Control“, 28 July 2017, Internet: http://g8fip1kplyr33r3krz5b97d1.wpengine.netdna-cdn.com/wp-content/uploads/2017/08/170728_Investment-screening_non-paper.pdf
- “Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security“, Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009, Internet: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>
- “JOIN“(2013) 1 final, 7.2.2013.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union“, COM(2017) 487 final, 13. September 2017.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Risk-Preparedness in the Electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC“, COM (2016) 862.
- “Reflection Paper on Harnessing Globalisation“, European Commission, COM (2017), 10 May 2017.
- “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning Measures to Safeguard Security of Gas Supply and Repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance“, *Official Journal L*, 295, 12. 11.2010.
- “Regulation (EC) No 1008/2008 of the European Parliament and of the Council of 24 September 2008 on common rules for the operation of air services in the Community“, *Official Journal L* 293, 31.10.2008.
- “Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on guidelines for trans-European networks in the area of telecommunications infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC“, *Official Journal L*, 86, 21.3.2014.
- “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers“, COM (2017) 338 final, 1 January 2016 - 31 December 2016.
- “Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation“, COM(2017) 491 final, 13. September 2017.

Regulatory Fitness and Performance Programme – REFIT Scoreboard Summary, European Commission, 24 October 2017.

“Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community“, *Official Journal* C 306/1, 17.12.2007.

“Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy“, Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

“The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements“, 2018, Интернет: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

United Nations, “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development“, A/RES/70/1.

“What is the Investment Plan for Europe?“, European Commission, Интернет: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018;

“World Trade Organisation Legal Texts“, Интернет: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services

7) ЗНАЧАЈ ЗА РЕПУБЛИКУ СРБИЈУ

Предлог Уредбе о успостављању оквира за проверу страних директних инвестиција Европске уније у потпуности потврђује да је потребно задржати нужну флексибилност како би државе чланице могле контролисати директне стране инвестиције. Притом се морају узети у обзир и легитимни интереси различитих страна и околности случаја. Будући да стране директне инвестиције спадају у домен Заједничке трговинске политике (*Common Commercial Policy*), било би потребно ценити интересе држава чланица у сваком поједином случају. Као држава која пледира на чланство у Европској унији Србија може само условно прихватити препоруке садржане у Предлогу Уредбе. Она може предузети само оне мере које омогућавају остварење директних страних инвестиција у складу са закљученим аранжманима који екстензивирају обавезе Европске уније у погледу остваривања слободе кретања капитала. Извршење закључених инвестиционих споразума привредних субјеката из трећих земаља са субјектима из Србије може, међутим, покренути одређена питања која се постављају и у државама чланицама Европске уније. Та питања могу укључити и питање провере директних страних инвестиција и испуњавања обавеза из заштитних клаузула у границама утврђеним оснивачким Уговором ЕУ. Све мере и ограничења које би биле предузете морале би бити базиране на недискриминаторским основама, што значи да би евентуална примена заштитних клаузула значила и либерализацију домаћег тржишта, на основу принципа поштовања општег интереса и пропорционалности. У конкретном случају, Србија би уз прописане

услове за пријем у Европску унију морала водити рачуна и о заштити сопствених безбедносних интереса и интереса јавног поретка, и то нарочито у стратешким областима од виталног националног значаја.

**PROPOSAL FOR A REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT
AND THE COUNCIL ESTABLISHING THE FRAMEWORK FOR SCREENING
OF FOREIGN DIRECT INVESTMENTS IN THE EUROPEAN UNION**

Abstract: In contemporary international economic relations, the European Union insists on open and fair international trade. However, with new trade trends, there is a serious fear of the European Union from the unfair and unsustainable trade practices of some countries that lead to the takeover of European companies in key industrial branches. In order to protect its own strategic interests, the competent authorities of the European Union adopted in September 2017 a draft Regulation establishing a framework for screening foreign direct investment from the third countries, with reference to security reasons and public order. In the draft Regulation, the Member States have been given some flexibility necessary to check foreign investment in changed circumstances and specific national frameworks. The draft Regulation provides for mechanisms of cooperation between States, in particular where foreign direct investment in one or more Member States can affect security and public order in the other Member States. In addition, the draft also provides for cases where the Commission can control investments that may affect projects or programs of vital interest for the European Union, and for reasons of security and public order.

Key words: foreign direct investment, European Union, third countries, security, public order, screening, projects, programs.