



Investície a národná bezpečnosť:

Ako sa brániť pred bezpečnostnými
rizikami čínskych investícií?

Matej Šimalčík | Lucia Holländer



CEIAS

Central European Institute
of Asian Studies



Obsah

Zhrnutie a odporúčania	2
1 Úvod	4
2 Bezpečnostné dopady čínskych investície na Slovensku	9
3 Európsky rámec preverovania investícií	12
4 Čo nesmie chýbať v slovenskom screeningovom mechanizme?	17
4.1 Sledovanie skutočného vlastníka	17
4.2 Hranica pre preverovanie investícií	19
4.3 Ktoré odvetvia je potrebné chrániť?	21
4.4 Rôzne podoby investícií	22
4.5 Apolitický prístup je nevyhnutný	23
4.6 Zapojenie verejnosti: záruka dôveryhodnosti preverovania	24
4.7 Minimalizácia dopadov na poctivých podnikateľov	26
5 Preverovať alebo chrániť investorov?	28
6 Záver: Slovensko si nemôže dovoliť naivnú investičnú politiku	30
Zdroje	32



Zhrnutie a odporúčania

- Hoci je objem čínskych investícií na Slovensku relatívne nízky, bližšia analýza konkrétnych projektov ukazuje, že často smerujú do strategických odvetví ako informačné a telekomunikačné technológie, bankovníctvo, energetika, či doprava.
- Veľká časť čínskych investorov pôsobiacich na Slovensku vrátane strategických odvetví je napojená na čínsku vládu a komunistickú stranu.
- EÚ v posledných rokoch postupne mení svoj postoj voči Číne, ktorá je čoraz viac oprávnené spájaná s bezpečnostnými hrozbami vyplývajúcimi z jej investičných aktivít. Z tohto dôvodu prijala EÚ Nariadenie, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie.
- Nariadenie však samo o sebe neposkytuje Slovenskej republike dostatočný právny rámec, na základe ktorého by sa Slovensko mohlo efektívne brániť proti vplyvu niektorých zahraničných investícií na bezpečnosť a verejný poriadok. To je možné docieľiť len prijatím národného mechanizmu na preverovanie zahraničných investícií (screeningový mechanizmus) zasadeného do rámca európskej právnej úpravy.
- Screeningový mechanizmus predstavuje efektívny nástroj na odhaľovanie bezpečnostných rizík zahraničných investícií, pričom štátom umožňuje prijať opatrenia na ich minimalizáciu, a to formou stanovenia podmienok pre realizáciu investície alebo jej zakázaním.
- Slovensko v implementácii screeningového mechanizmu zaostáva za ostatnými partnermi z V4. Vlastný mechanizmus implementovalo už Poľsko aj Maďarsko. Česká vláda schválila návrh zákona o preverovaní priamych zahraničných investícií, ktorý momentálne prerokúva Parlament. Slovensko ešte len začalo prácu na príprave návrhu zákona, pričom zatiaľ nie sú známe podrobnosti rozsahu pokrývaných investičných zámerov.



- V záujme efektivity musí byť mechanizmus založený na princípe konečného užívateľa výhod, stanoviť čo najnižšiu hranicu, od ktorej investícia podlieha screeningu, pokrývať nielen kúpu podielu v cieľovej spoločnosti, ale aj kúpu majetku, a musí byť vykonávaný nezávislým orgánom či umožniť participáciu verejnosti.
- Aby nedošlo k zásadnému vplyvu na atraktivitu investičného prostredia na Slovensku, je po vzore amerického CIFIUS mechanizmu vhodné zvážiť vytvorenie white listu krajín, ktoré poskytujú adekvátne bezpečnostné záruky. Investície z týchto krajín by sa automaticky považovali za bezpečné.
- Zákaz investície môže predstavovať riziko z pohľadu uplatňovania náhrady škody na základe bilaterálnych investičných dohôd. Samotná existencia rizika uplatnenia nárokov investora na náhradu škody by však nemala a priori viesť k odmietnutiu preveriť investíciu.



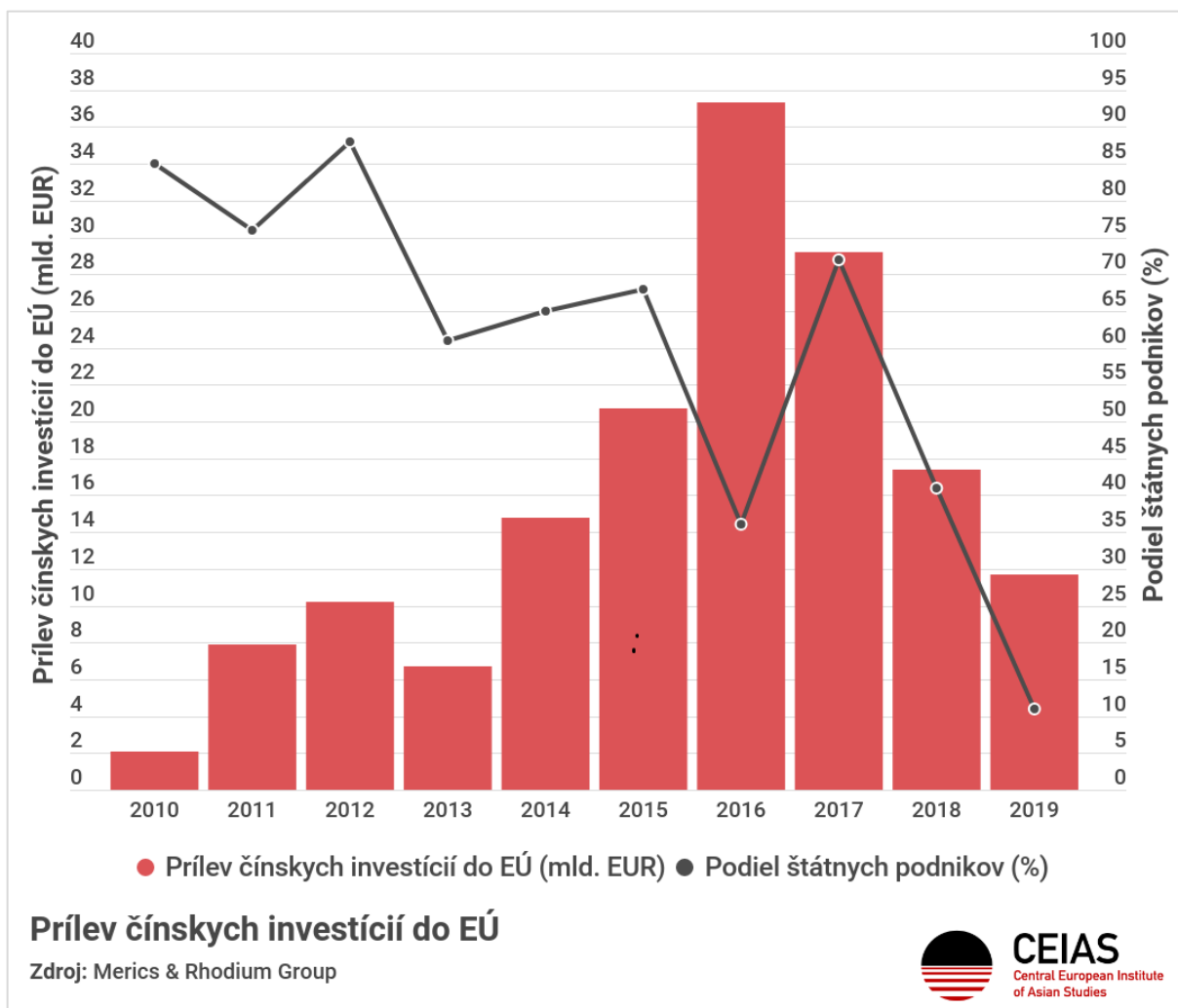
1 Úvod

Ekonomická kríza spôsobená pandémiou ochorenia COVID-19 vyvolala obavy o osud európskych firiem, a to najmä tých pôsobiacich v strategických odvetviach ekonomiky. V priebehu apríla 2020 Marghrete Verstager, viceprezidentka Komisie EÚ, varovala pred hrozbou prevzatia európskych spoločností čínskymi investormi. Toto varovanie prišlo v čase, kedy sa EÚ a viaceré členské štáty čoraz intenzívnejšie zaoberajú otázkou ekonomického vplyvu Číny v EÚ, zneužívania ekonomických nástrojov na dosiahnutie čínskych politických záujmov, ako aj otázkou čínskych hybridných hrozieb.

Čínske investičné aktivity v EÚ sa zintenzívnili po finančnej kríze v roku 2009. Táto aktivita dosiahla vrchol v roku 2016, kedy čínske firmy investovali v EÚ až 37,3 miliárd eur, pričom výrazná väčšina investícií predstavovala kúpu existujúcich spoločností. Hoci čínsky záujem o investovanie v EÚ od roku 2016 postupne klesal, v dôsledku čoho bolo v roku 2019 investovaných len 11,7 miliárd eur, riziká spojené s čínskymi investíciami pretrvávajú naďalej.¹ V dôsledku hospodárskej krízy spôsobenej pandémiou COVID-19 je možné očakávať, že sa objem čínskych zahraničných investícií zníži. To však pravdepodobne povedie k väčšiemu zameraniu investorov (obzvlášť štátnych podnikov) na strategické odvetvia, investície do ktorých môžu Číne pomôcť konsolidovať moc v zahraničí.

Objemné investície Číny po roku 2008 boli umožnené práve vďaka finančnej kríze, ktorá im predchádzala. Razantná reakcia čínskej vlády na finančnú krízu jej totiž umožnila sa z hospodárskeho šoku zotaviť skôr ako mnohé európske krajiny, vďaka čomu čínsky investori mali príležitosť získať účasť na európskych spoločnostiach za priaznivejších cenových podmienok.

Tá zasiahla Čínu omnoho menej ako európske štáty. Mnoho firiem, ktoré mali problémy s financovaním, privítali príchod čínskych investorov.



Míľníkom vo vnímaní čínskych investícií v EÚ bola kúpa nemeckého výrobcu robotov KUKA čínskou firmou Midea. Akvizícia výrobcu robotov, ktoré sú tovarom dvojitého použitia, vyvolala diskusiu o čínskom prenikaní do štruktúr európskeho strategického priemyslu. Táto diskusia prebiehala na pozadí čínskej snahy o implementáciu stratégie Made in China 2025. Cieľom tejto stratégie je premeniť Čínu v horizonte desiatich rokov z továrne sveta na inovátora a výrobcu tovarov s vysokou pridanou hodnotou. V tejto súvislosti sa často upozorňuje na snahu čínskych investorov získať kontrolu nad európskymi podnikmi za účelom transferu ich technológií do Číny.²

Obavy vyvoláva aj zneužívanie investícií na presadzovanie zahraničnopolitických záujmov Číny vo svete ako aj ovplyvňovanie strategických rozhodnutí európskych štátov tak, aby boli v súlade s čínskymi záujmami. Typickým príkladom sú Grécko a Maďarsko, v ktorých zohrávajú čínske investície kľúčovú ekonomickú úlohu. V dôsledku



naviazanosti uvedených štátov na čínskych investorov tieto následne nepodporili spoločné stanovisko EÚ v otázkach kritických voči Číne, ako sú ľudské práva či spory v Juhočínskom mori.³ Využívanie ekonomických nástrojov na presadzovanie politických cieľov je typicky kvalifikované ako jeden z nástrojov hybridnej vojny.

V neposlednom rade sa diskusia venovala aj otázkam transparentnosti čínskych investícií a roly štátnych podnikov. Osobitným problémom zostáva taktiež nerovnosť v prístupe na trh, kedy európske firmy v Číne musia čeliť markantne väčším bariéram pre vstup na čínsky trh v porovnaní s tými, ktorým čelia čínske spoločnosti na jednotnom trhu EÚ.

Výsledkom tejto celoeurópskej diskusie bolo okrem iného prijatie Nariadenia EÚ, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie („Nariadenie“).⁴ Jeho účelom je koordinácia bezpečnostných opatrení zabraňujúcich zneužitiu investícií na politické účely. Ako je diskutované nižšie, Nariadenie nezavádza povinnosť členských štátov implementovať screeningový mechanizmus.

Viacero členských štátov v reakcii na Nariadenie prijalo robustné screeningové mechanizmy. Tieto sú zavedené už 14 z 27 členských štátov, pričom ďalšie sa na jeho prijatie pripravujú.⁵ Zo štátov V4 implementovalo screeningový mechanizmus Poľsko i Maďarsko. V Česku momentálne prebieha legislatívny proces, pričom prijatie screeningového mechanizmu je jednou z priorít vlády Andreja Babiša.⁶

Slovensko v tomto ohľade zaostáva a mechanizmus zatiaľ neprijalo. V čase vyjednávania o obsahu Nariadenia gestorské ministerstvá - Ministerstvo hospodárstva a Ministerstvo financií - hodnotili pozitívne, že navrhovaný text Nariadenia neukladá Slovensku povinnosť vykonávať hodnotenie bezpečnostných hrozieb zahraničných investícií, čo indikovalo nedostatočnú politickú vôľu zaviesť screeningový mechanizmus.⁷

Toto stanovisko indikovalo všeobecný postoj vtedajšej slovenskej politickej reprezentácie k Číne. Politici z vládnych strán SMER-SD a SNS, ktorí v tom čase dominovali slovenskej politike voči Číne, poväčšine vnímali Čínu výlučne ako ekonomickú príležitosť, pričom ignorovali bezpečnostné a politické implikácie budovania hospodárskych vzťahov.



Začiatkom roka 2020 však Ministerstvo hospodárstva SR zverejnilo na legislatívnom portáli Slov-Lex informáciu o tom, že začalo práce na príprave vnútroštátnej legislatívy preverovania zahraničných investícií.⁸

Zmena vlády po voľbách vo februári 2020 priniesla celkovú zmenu vnímania postavenia Slovenska vo svete a bezpečnostných hrozieb. To sa zákonite začalo pretavovať aj do slovenského postoja voči Číne. V tomto smere sú indikatívne vyjadrenia viacerých predstaviteľov vlády zaoberajúcich sa zahraničnou a bezpečnostnou politikou.⁹

Štátny tajomník Ministerstva obrany SR Marián Majer sa dokonca vyjadril, že Čína bude pravdepodobne jedným z objektov záujmu novej bezpečnostnej stratégie.¹⁰

Zmeny vnímania Číny na Slovensku prichádzajú v čase, kedy sa znovu rozbieha diskusia o zraniteľnosti západných spoločností voči čínskym akvizíciám. Ako je uvedené vyššie, pred týmto rizikom varovala Marghrete Verstager, ktorá dokonca načrtla možnosť uvoľnenia pravidiel štátnej podpory a ochrany hospodárskej súťaže. Viceprezident Komisie EÚ a jej Vysoký predstaviteľ pre spoločnú zahraničnú a bezpečnostnú politiku Josep Borrell uviedol, že základom vzťahu EÚ s Čínou musí byť dôvera, transparentnosť a reciprocita.¹¹

Súvisí s tým aj celková zmena postoja EÚ voči Číne. EÚ síce uznáva, že s Čínou je potrebné v mnohých oblastiach spolupracovať, no zároveň je ekonomickým konkurentom a systematickým rivalom, ktorý vo svete promuje alternatívny model vládnutia.¹²

Účelom tohto reportu je prispieť k rodiacej sa verejnej diskusii o čínsko-slovenských vzťahoch a bezpečnostných rizikách s nimi spojených. V tejto súvislosti je nutné poznamenať, že CEIAS opakovane upozorňoval na potrebu otvorenia inkluzívnej a konštruktívnej verejnej diskusie o čínsko-slovenských vzťahoch, o stratégii ich rozvoja, určovaní strategických priorít, ako aj o politických a bezpečnostných implikáciách s nimi spojených a nástrojoch na minimalizáciu bezpečnostných rizík.



Jedným z týchto nástrojov je práve screeningový mechanizmus. V tomto reporte prezentujeme hlavné argumenty, kvôli ktorým by Slovensko tento mechanizmus jednoznačne malo implementovať. Zároveň v ňom diskutujeme, aké by mali byť jeho hlavné črty a jeho vzťah k iným právnym nástrojom.

Väčšina zakázaných investícií má pôvod v Číne:

Konferencia OSN pre obchod a rozvoj (UNCTAD) identifikovala v období od 2016 do septembra 2019 na základe verejne dostupných informácií **20 investícií, ktoré boli zakázané** regulátormi v cieľovej krajine z dôvodu **ohrozenia národnej bezpečnosti**, alebo ktoré **investor nezrealizoval** z obavy, že mu investícia nebude povolená. Z týchto dvadsiaticich investičných zámerov sa **až 16 týkalo čínskych investorov (80 %)**.

Zdroj: National Security-Related Screening Mechanism for Foreign Investment: An Analysis of Recent Policy Developments. UNCTAD Investment Policy Monitor (December 2019).

Zároveň je nutné zdôrazniť aj to, že hoci celoeurópska diskusia o potrebe preverovania zahraničných investícií bola motivovaná najmä potrebou reagovať na Čínu, mechanizmus umožňuje kontrolovať investície z ktorejkoľvek tretej krajiny, ktorá nie je členom EÚ. Mechanizmus preto môže pomôcť reagovať aj na hrozby týkajúce sa Ruska a ďalších štátov. V tejto súvislosti je však nutné podotknúť, že celosvetovo pochádza výrazná väčšina investícií, ktoré boli vyhodnotené ako problematické, práve z Číny.

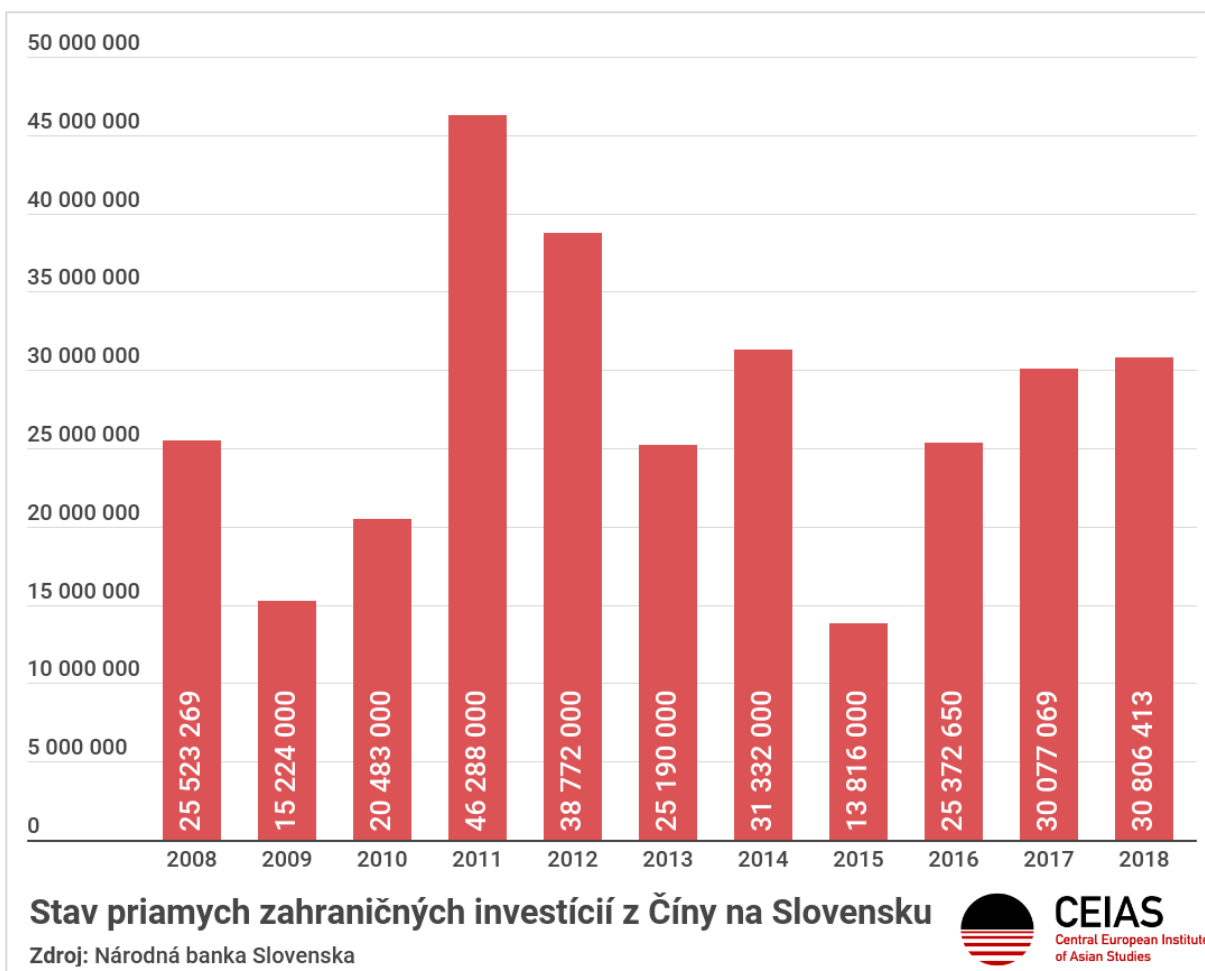
Preverovanie investícií z krajín mimo EÚ nepredstavuje posilňovanie ekonomického nacionalizmu, protekcionizmu a izolacionizmu. Ide o reakciu na meniacu sa podobu medzinárodného obchodu a narastajúci trend využívania obchodných vzťahov (vrátane investícií) ako nástroja hybridnej vojny. Príkladom v tomto ohľade môže byť americký mechanizmus CFIUS, ktorému bolo medzi rokmi 2009 a 2014 notifikovaných 627 investičných zámerov. CFIUS uplatnil svoju právomoc len voči 244 transakciám, z ktorých zakázal len jednu. Avšak 47 zahraničných investorov, ktorých investície boli preverované, svoj investičný zámer ukončilo dobrovoľne.¹³ To indikuje, že samotná existencia mechanizmu môže mať významný deterenčný účinok proti realizácii hybridných hrozieb.



2 Bezpečnostné dopady čínskych investícií na Slovensku

Investičná prítomnosť Číny na Slovensku je pomerne nízka. To však neznamená, že s týmito investíciami nie sú asociované rôzne bezpečnostné riziká.

Hodnota zahraničných investícií a ich atribúcia konkrétnej zdrojovej krajine je pomerne náročná. Dostupné údaje tu narážajú na fakt, že nie všetky investície s pôvodom v Číne sú realizované na Slovensku priamo. Častokrát sú súčasťou spletitého reťazca firiem so sídlom vo viacerých krajinách. Investori často využívajú zložité štruktúry investícií v snahe o optimalizáciu daňovej povinnosti, konsolidáciu riadenia naprieč holdingom, prípadne v snahe zakryť skutočného vlastníka firmy. To môže viesť k tomu, že oficiálne údaje o zahraničných investíciách, ktoré vedie Slovenská národná





banka, nemusia byť komplexné, keďže pôvod investície sa priraduje krajine, v ktorej sídli bezprostredne nadriadená spoločnosť a nie jej konečný vlastník.

V prípade čínskych investícií na Slovensku sa tento problém prejavuje . Rôzne zdroje informácií totiž poskytujú diametrálne odlišné hodnoty čínskych investičných projektov u nás. Slovenská národná banka napríklad pre rok 2018 (posledné zverejnené údaje v čase písania) uvádza celkovú hodnotu čínskych investícií vo výške 30 806 000 eur.¹⁴ To predstavuje 0,06 % celkových zahraničných investícií na Slovensku.

Hodnota, ktorú však uvádza čínske Ministerstvo obchodu, je trojnásobne vyššia (99,29 miliónov USD).¹⁵ Výskum nemeckého think-tanku Merics uvádza stav čínskych investícií v objeme 100 miliónov eur (t. j. 0,2 % celkových zahraničných investícií).¹⁶ Bývalý čínsky veľvyslanec na Slovensku Lin Lin dokonca v jednom rozhovore tvrdil, že čínske podniky investovali na Slovensku až 400 miliónov eur, avšak nešpecifikoval, o ktoré podniky ide.¹⁷

Nízky objem čínskeho kapitálu na Slovensku môže viesť k mylnému záveru, že čínske investície nemôžu predstavovať riziko pre bezpečnosť Slovenskej republiky, resp. že riziko s nimi spojené je zanedbateľné.

SPOLOČNOSŤ	INVESTOR	SEKTOR	STAV	ŠTÁTNY PODNIK
Huawei	Huawei	ICT	zrealizovaná	nejasné
Lenovo	Lenovo	ICT	zrealizovaná	áno
JT Finance (JT Banka, Poštová banka, Swan)	CEFC China Energy CITIC Group	bankovníctvo ICT	zrealizovaná	áno
US Steel	Hesteel	oceliarne	nezrealizovaná	áno
Markíza	CEFC China Energy	média	nezrealizovaná	nejasné
Slovenské elektrárne	China National Nuclear Corporation (CNNC)	energetika	nezrealizovaná	áno
Letisko M. R. Štefánika	N/A	dopravná infraštruktúra	nezrealizovaná	N/A
Širokorozchodná železnica	N/A	dopravná infraštruktúra	zamýšľaná	N/A

Čínske investície do strategických odvetví
Zdroj: CEIAS



CEIAS
Central European Institute
of Asian Studies



Bližší pohľad na zrealizované investičné projekty ako aj na investície, ktoré boli plánované no z rôznych dôvodov neboli uskutočnené, jasne ukazuje, že ich cieľom boli často strategické odvetvia ako telekomunikácie, média, oceliarstvo, či energetika. Osobitnú kapitolu taktiež predstavujú zámery využiť čínsky kapitál na výstavbu dopravnej infraštruktúry.

Z dostupných údajov o zrealizovaných a plánovaných investíciách je zjavné, že na veľkom podiele z nich sa podieľali, resp. mali podieľať, čínske štátne podniky, čo predstavuje osobitné riziko, nakoľko sú priamo či nepriamo kontrolované čínskou vládou a komunistickou stranou.



3 Európsky rámec preverovania investícií

Ako je naznačené v úvode tejto publikácie, výsledkom celoeurópskej diskusie o potrebe reagovať na investičné aktivity Číny a ďalších aktérov, a ich zneužívania na politické účely bolo prijatie Nariadenia. K jeho prijatiu došlo 19. marca 2019. Účinnosť nadobudne 11. októbra 2020.

Nariadenie upravuje dve oblasti týkajúce sa preverovania investícií:

- požiadavky na proces preverovania vykonávaný členskými štátmi;
- požiadavky na vzájomnú koordináciu členských štátov a Komisie EÚ pri preverovaní investícií.

Napriek jeho priamej právnej záväznosti voči členským štátom EÚ, Nariadenie obsahuje iba pomerne stručné usmernenie pre fungovanie screeningových mechanizmov v jednotlivých členských štátoch.

V prvom rade je potrebné poznamenať, že Nariadenie nezavádza členským štátom povinnosť zriadiť screeningový mechanizmus. Zo Zmluvy o EÚ vyplýva, že každý členský štát má výlučnú zodpovednosť za svoju národnú bezpečnosť.¹⁸ Pokiaľ sa však členský rozhodne zriadiť screeningový mechanizmus, mal by spĺňať požiadavky Nariadenia, nakoľko by rozličné štandardy preverovania investícií naprieč EÚ mohli negatívne ovplyvniť európsky jednotný trh.

Základné princípy preverovania zahraničných investícií, ktoré by mali spĺňať všetky národné screeningové mechanizmy, zahŕňajú požiadavky na transparentnosť, zákaz diskriminácie, predvídateľnosť, prevenciu obchádzania a súdny prieskum rozhodnutí týkajúcich sa preverovanej investície.¹⁹

Nariadenie zároveň stanovuje hlavné kritériá, podľa ktorých sa má určiť možný vplyv investície na bezpečnosť a verejný poriadok. Zoznam kritérií má len demonštratívnu povahu.²⁰ Je preto potrebné ho vnímať len ako indíciu, pričom v rámci rozhodovania môže členský štát zväžiť aj iné kritéria,



a to za predpokladu, že nepovedú k diskriminácii investora. Medzi hlavné kritéria pre posúdenie investície patrí jej vplyv na:

- **kritickú infraštruktúru** (fyzická a virtuálna infraštruktúra vrátane infraštruktúry energetickej, dopravnej, vodohospodárskej, zdravotníckej, komunikačnej, mediálnej, spracúvania a uchovávania údajov, leteckej a kozmickej infraštruktúry, infraštruktúry v oblasti obrany, volebnej alebo finančnej infraštruktúry a citlivých zariadení, ako aj na pozemky a nehnuteľnosti nevyhnutné pre takúto infraštruktúru);
- **kritické technológie a technológie/tovary dvojitého použitia** (vrátane umelej inteligencie, robotiky, polovodičov, kybernetickej bezpečnosti, letectva a kozmu, obrany, uskladňovania energie, kvantových a jadrových technológií, ako aj nanotechnológií a biotechnológií);
- **dodávky kritických vstupov** (energie, suroviny, potraviny);
- **prístup k citlivým informáciám** (utajované skutočnosti, osobné údaje);
- **slobodu a pluralitu médií.**²¹

S ohľadom na samotnú povahu investora sa za potenciálne rizikové investície považujú tie, ktoré majú byť realizované investorom:

- ktorý je priamo alebo nepriamo kontrolovaný vládou, štátnymi orgánmi alebo armádou tretej krajiny;
- ktorý už v minulosti bol v niektorom členskom štáte spájaný s aktivitami ohrozujúcimi bezpečnosť a verejný poriadok;
- pri ktorom existuje dôvodné podozrenie, že sa podieľa na trestnej alebo inej nelegálnej činnosti.²²

K ďalším kritériám, ktoré je možné zohľadniť nad rámec demonštratívneho zoznamu v Nariadení, je možné zaradiť napríklad dopad na pracovný trh v členskom štáte, v ktorom sa má investícia realizovať, alebo zdroje financovania investície.²³



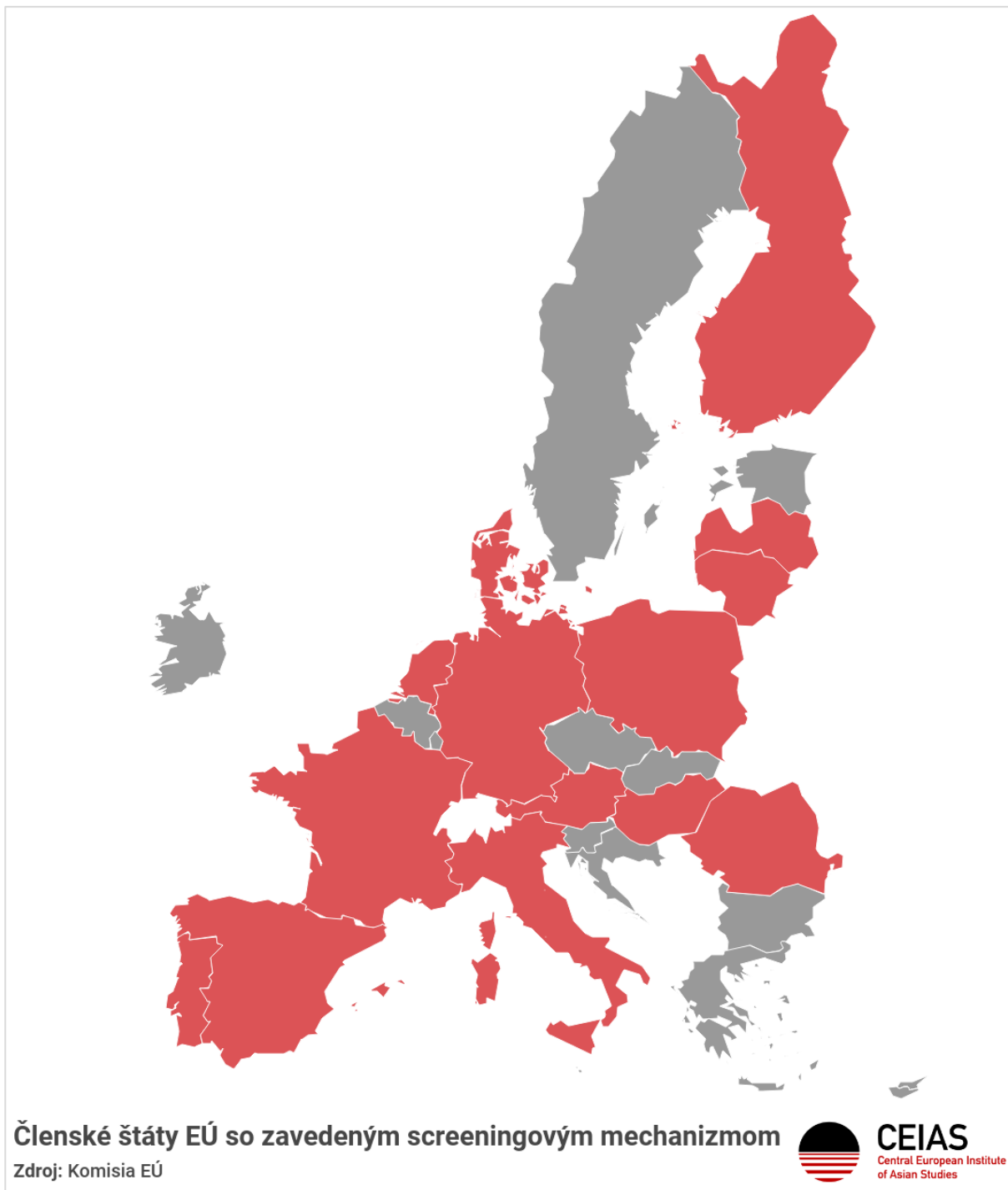
Osobitnú kategóriu preverovania tvoria investície s možným vplyvom na projekty a programy celoúniijného významu. Sem patria napríklad trans-európske prepravné, energetické a telekomunikačné siete, navigačný systém Galileo, vesmírny program Copernicus, program Horizont 2020, projekty realizované v rámci Stálej štruktúrovanej spolupráce PESCO a iné.

V prípade týchto projektov môže Komisia EÚ sama posúdiť bezpečnostné dopady zahraničnej investície. Výsledkom posúdenia Komisiou EÚ však nie je rozhodnutie o povolení alebo zakázaní investície, ale len odporúčacie stanovisko adresované členským štátom. Konečné rozhodnutie o osude investície je však vždy na členskom štáte, ktorý však musí v čo najväčšej miere zohľadniť stanovisko Komisie EÚ, a ak sa stanoviskom nebude riadiť, poskytnúť Komisii EÚ vysvetlenie.²⁴ Porušenie tejto povinnosti by mohlo predstavovať porušenie povinnosti lojálnej spolupráce, ku kt. sú členské štáty zaviazané podľa Zmluvy o EÚ.²⁵

Takto koncipovaný systém ochrany nie je dostatočný na zabezpečenie komplexnej ochrany členských štátov pred vplyvom investícií na národnú bezpečnosť a verejný poriadok členských štátov, vrátane Slovenskej republiky. Právomoc Komisie EÚ posúdiť niektoré druhy investičných zámerov má len doplnkový charakter a je závislé na vôli členských štátov riadiť sa odporúčaniami Komisie EÚ. Je preto nevyhnutné, aby Slovenská republika a ďalšie členské štáty, ktoré tak doteraz neurobili, prijali národný screeningový mechanizmus.

Podľa údajov zverejnených Komisiou EÚ má v súčasnosti zavedený screeningový mechanizmus v nejakej podobe 14 z 27 členských štátov EÚ.²⁶

Vo svetle pandémie COVID-19 a zvýšenej obavy zo získavania vplyvu tretích krajín nad kritickými odvetviami Komisia EÚ v marci 2020 vyzvala tie členské štáty, ktoré ešte screeningový mechanizmus zavedený nemajú, prípadne majú zavedený mechanizmus len s obmedzenou vecnou pôsobnosťou, aby prijali plnohodnotný a robustný mechanizmus na preverovanie zahraničných investícií.²⁷





Implementácia národného screeningového mechanizmu je nevyhnutná aj s ohľadom na povinnosť členských štátov v čo najväčšej možnej miere zohľadniť stanovisko Komisie EÚ týkajúce sa investícií do projektov a programov celouínijného významu. Pokiaľ totiž Komisia EÚ vydá ohľadne zamýšľanej investícií negatívne stanovisko, len ťažko si je možné predstaviť jeho zohľadnenie členským štátom bez existencie príslušnej právnej úpravy, ktorá by orgánom členského štátu umožnila prijímať rozhodnutia obmedzujúce aktivity zahraničných investorov.

Okrem požiadaviek na samotné screeningové mechanizmy Nariadenie ukladá členským štátom aj povinnosti vzájomnej koordinácie a informovania sa o priamych zahraničných investíciách.

Bez ohľadu na to, či si členský štát zriadi screeningový mechanizmus, musí raz ročne zaslať Komisii EÚ výročnú správu a priamych zahraničných investíciách, ktoré sa zrealizovali na jeho území.²⁸

Členské štáty sú zároveň povinné sa navzájom informovať o každej investícií, ktorá je členským štátom preverovaná. Túto informáciu je nutné zaslať aj Komisii EÚ. Ostatné členské štáty ako aj Komisia EÚ majú právo zaslať svoje pripomienky k preverovanej investícií.²⁹ Zároveň je možné žiadať o informácie a vznášať pripomienky aj ohľadom takých investícií, ktoré členský štát nepreveruje, či už z dôvodu nedisponovania dostatočnými indíciami o rizikovej povahe investície, nedostatku politickej vôle, alebo neexistencie právnej úpravy, ktorá by členskému štátu umožnila preveriť investíciu.

Povinnosti týkajúce sa vzájomného informovania sú pre členské štáty priamo záväzné. Slovenská republika ich bude musieť začať plniť od 11. októbra 2020.



4 Čo nesmie chýbať v slovenskom screeningovom mechanizme?

Pokiaľ má screeningový mechanizmus efektívne reagovať na bezpečnostné hrozby plynúce zo zahraničných investícií, mal by reflektovať niektoré základné princípy, ktoré sa bežne vyskytujú v obdobných mechanizmoch našich partnerov a spojencov.

Princípy uvádzané v tejto časti čiastočne vyplývajú z požiadaviek Nariadenia, ako aj z požiadaviek dobrej praxe preverovania investícií v iných demokratických štátoch, či požiadaviek dobrej praxe na transparentný výkon verejnej moci.

Tieto princípy sa týkajú spôsobu určovania vlastníckych vzťahov medzi investorom a cieľovou spoločnosťou, spúšťacích mechanizmov pre preverenie investície, spôsobu vykonávania preverovania, minimalizácie dopadov na poctivých podnikateľov, ako aj zapojenia verejnosti do procesu preverenia za účelom zvyšovania transparentnosti a dôveryhodnosti celého procesu.

4.1 Sledovanie skutočného vlastníka

Čínske investície sú len málokedy štruktúrované tak, že čínsky investor investuje priamo v slovenskej spoločnosti.

Čínska prítomnosť v slovenskom bankovom sektore (Poštová banka, J&T Bank) je realizovaná prostredníctvom investície hongkongskej dcérskej spoločnosti čínskeho štátneho investičného fondu do J&T Finance, českej materskej spoločnosti slovenských bánk.³⁰

Rovnako čínsky investor CNIC neinvestoval do logistického parku pri Galante priamo, ale skrz luxemburskú spoločnosť Branton Holdings SARL,



ktorá je vlastnená spleťou sieťou hongknských a čínskych spoločností, z ktorých časť je kontrolovaná čínskou vládou.³¹

EÚ kladie dôraz na skutočných vlastníkov:

„Tieto opatrenia by sa mali vzťahovať na investície pochádzajúce z Únie, realizované prostredníctvom umelých dohôd, ktoré neodrážajú hospodársku realitu a obchádzajú mechanizmy preverovania a rozhodnutia o preverení, keď je investor v konečnom dôsledku vo vlastníctve alebo pod kontrolou fyzickej osoby alebo podniku z tretej krajiny.“

Recitál č. 10 Nariadenia

Táto situácia ukazuje, že screeningový mechanizmus musí byť založený na princípe skutočného vlastníka (princípe konečného užívateľa výhod), aby nemohol byť obchádzaný investovaním prostredníctvom firiem so sídlom v EÚ napriek tomu, že pôvod kapitálu a koneční užívatelia výhod sú lokalizovaní mimo EÚ. Na tomto princípe je postavené aj samotné európske Nariadenie.

Prijatie tohto princípu znásobuje flexibilitu členských štátov v reagovaní na bezpečnostné riziká, nakoľko im umožňuje reagovať nie len na zmeny v osobe priamo vlastniacej domácu spoločnosť, ale aj na akékoľvek zmeny v jej celkovej korporátnej štruktúre kedykoľvek po realizácii investície.

V tejto súvislosti je vhodné zaviesť povinnosť investorov do niektorých špecifických sektorov vykonať verifikovaný zápis do Registra partnerov verejného sektora.³² Rovnaká povinnosť by sa mohla uložiť aj akémukoľvek investorovi, voči ktorému bude začaté konanie o preverení investície.



4.2 Hranica pre preverovanie investícií

Nariadenie neurčuje minimálnu výšku nadobúdaného podielu, od ktorej môžu členské štáty vykonávať screening investície.

Na prvý pohľad by bolo prirodzené použiť hranicu 25 %, od ktorej sa odvíja napríklad kontrola nakladania s finančnými prostriedkami podľa predpisov o predchádzaní prania špinavých peňazí a financovania terorizmu, či zápis konečného užívateľa výhod do Registra partnerov verejného sektora.

Komparatívna analýza screeningových mechanizmov v iných krajinách však ukazuje, že trendom je posudzovať investície do rizikových sektorov ekonomiky pri výrazne nižších podieloch, ako vyplýva z nižšie uvedenej tabuľky.

Z bezpečnostného hľadiska sa javí vhodnejšie zaviesť čo najnižšiu hranicu pre preverenie investície, nakoľko rôzne podiely rôznych investorov v rôznych cieľových spoločnostiach môžu mať odlišné implikácie pre bezpečnosť Slovenskej republiky. Nízky podiel v spoločnosti vyrábajúcej technológie dvojakého použitia alebo kontrolujúceho prvky kritickej infraštruktúry môže byť problematickejší ako vyšší podiel v spoločnosti, ktorá nespravuje kritickú infraštruktúru. Znižovanie prahu pre preverovanie je trendom aj v zahraničí³³ – Japonsko túto hranicu nedávno znížilo dokonca až na 1% podiel.³⁴

Argumentom v prospech čo najnižšieho prahu je aj systematika práv akcionárov a spoločníkov v zmysle Obchodného zákonníka. Ten spája niektoré zásadné práva (napr. právo akcionára zvolať valné zhromaždenie, požadovať preskúmanie istej záležitosti dozornou radou, atď.) už s podielmi vo výške 5%.³⁵ Bez ohľadu na výšku podielu majú akcionári právo na prístup k informáciám o hospodárení spoločností.³⁶



Japonsko

Japonsko v priebehu roku 2019 znížilo prah, kedy je možné vykonať screening na **1% podiel** v nadobúdanej spoločnosti.



Nemecko

Novela nemeckého zákona o preverovaní investícií znížila prah pre preverovanie na získanie **10% podielu** na cieľovej spoločnosti.



Česká republika

Návrh českého zákona o preverovaní zahraničných investícií počíta s preverovaním investícií od nadobudnutia už **10% podielu** v cieľovej spoločnosti.



Maďarsko

Maďarský mechanizmus rozlišuje medzi dvoma kategóriami investícií pre ktoré stanovuje hranicu preverovania vo výške **25%, resp. 10% podielu** v cieľovej spoločnosti.



Poľsko

Poľský mechanizmus pre preverovanie investícií stanovuje prah, od ktorého je možné preverovať investície na **20% podiel** v nadobúdanej spoločnosti.



Austrália

Screeningový mechanizmus Austrálie určuje dve kritéria kedy je možné preverovať investície. Musí ísť o nadobudnutie aspoň **20% podielu** v cieľovej spoločnosti. Pri akvizíciách **médií je hranica znížená na 5%**. Zároveň musí ísť o transakciu **v hodnote aspoň 275 miliónov AUD** (cca. 169 miliónov EUR). Finančný limit sa neuplatňuje pri investíciách do médií a investíciách realizovaných cudzou vládou.



Rakúsko

V Rakúsku sa uplatňuje hranica **25%**. V prípade investícií do médií alebo sektora technológií sa uplatňuje znížená hranica **10%**.



Fínsko

Fínsko zaviedlo znížený prah nadobudnutia **10% podielu** už v roku 2012.

Prehľad prahov pre preverovanie investícií

Zdroj: CEIAS



CEIAS
Central European Institute
of Asian Studies



4.3 Ktoré odvetvia je potrebné chrániť?

Screeningové mechanizmy viacerých krajín rozlišujú medzi povinným a dobrovoľným preverovaním.

Povinný screening sa zvykne obmedzovať len na niektoré najvýznamnejšie oblasti s ohľadom na bezpečnosť štátu. Napríklad návrh českého screeningového mechanizmu požaduje povinný screening pri investíciách do spoločností, ktoré sa zaoberajú výrobou, výskumom a vývojom vojenského materiálu a tovaru dvojitého použitia. Povinný screening sa ďalej vzťahuje na prvky kritickej (informačnej) infraštruktúry. Podstatou povinného screeningu je, že žiadna investícia sa nemôže zrealizovať, bez toho, aby nebola preverená.

Okrem povinného screeningu sa na ďalšie investície uplatňuje dobrovoľný screening. Dobrovoľnosť spočíva v tom, že je na vôli štátneho orgánu povereného preverovaním investícií, či sa konkrétnou investíciou bude zaoberať. Dobrovoľný screening by mal byť realizovaný v nasledovných prípadoch:

- na základe žiadosti investora;
- ex offo na základe rozhodnutia štátneho orgánu v prípade, že existuje podozrenie, že investícia môže potenciálne predstavovať bezpečnostné riziko;
- na základe kvalifikovaného podnetu od tretích osôb (viď časť 4.6).

V rámci dobrovoľného screeningu by štát mal klásť osobitný dôraz na tie investície, v dôsledku ktorých investor získa kontrolu nad médiami, prístup k osobným údajom alebo kontrolu nad kritickými vstupmi (napr. energia, voda, potraviny, ropa, plyn, lieky a zdravotnícke materiály a ďalšie suroviny) a kritickými technológiami nevojenskej povahy (napr. umelá inteligencia).

Skúsenosť z Česka ukázala, že investície čínskej spoločnosti CEFC do mediálneho domu Empressa Media (prevádzkuje televíziu Barrandov a vydáva časopis Týden) viedla k zmene spôsobu informovania o Číne na výlučne pozitívny.³⁷ Podobný osud hrozil aj slovenskej televízii Markíza,



o ktorej kúpu sa usilovala práve čínska CEFC v konzorciu s finančnou skupinou Penta.³⁸

Tento dôsledok je obzvlášť problematický z pohľadu šírenia čínskej propagandy a narastajúcej diskurzívnej moci.³⁹ Aj z tohto dôvodu návrh českého screeningového mechanizmu obsahuje osobitnú právnu úpravu pre zahraničné investície do médií. Za citlivý sektor označuje média aj existujúci austrálsky screeningový mechanizmu.⁴⁰ V roku 2018 rozšírilo pôsobnosť screeningového mechanizmu na média aj Nemecko.⁴¹

Prístup rizikových investorov k osobným údajom, hlavne k citlivým osobným údajom o zdraví, sexuálnom správaní, politických názoroch, či náboženskom presvedčení môže byť nástrojom pre vydieranie politických elít za účelom presadzovania mocenských záujmov. Z tohto dôvodu americký CIFIUS prikázal čínskej spoločnosti Beijing Kunlun Tech predať svoj 60% podiel v americkej spoločnosti Grindr, ktorá prevádzkuje mobilnú zoznamovaciu aplikáciu pre homosexuálnych mužov.⁴²

4.4 Rôzne podoby investícií

Screeningový mechanizmus by mal zohľadniť skutočnosť, že nie všetky investície majú podobu kúpy podielu v cieľovej spoločnosti. Okrem kúpy podielov sa totiž v praxi využívajú aj tzv. “asset purchase investments”, kedy investor kúpi závod, jeho vybavenie, ľudské zdroje či duševné vlastníctvo bez toho, aby kúpil samotnú spoločnosť. Výsledkom je teda prevod hodnotných častí cieľového podniku, z ktorého potom zostane v podstate prázdna korporátne škrupina a nesplnené dlhy vo vlastníctve pôvodného majiteľa. S touto eventualitou počíta napríklad návrh českého zákona o screeningu investícií.

Tento druh nadobudnutia majetku Čínou môže byť aj dôsledkom poskytovania úverov čínskymi bankami, za ktoré poberatelia úverov ručia práve majetkom (tzv. “debt-to-assets swap”). Celosvetovo známym je prípad prístavu Hambantota na Sri Lanke, nad ktorým získala Čína kontrolu na obdobie 99 rokov po tom, čo Sri Lanka nebola schopná splácať poskytnutý úver.⁴³ Samotné “debt-to-assets swaps” sú síce bežnou súčasťou obchodných vzťahov, no z bezpečnostného hľadiska je problematické, ak ich predmetom sú prvky kritickej infraštruktúry.



Na Slovensku takýto typ transakcie síce zatiaľ nebol realizovaný. Nie je však vylúčené, že sa to v budúcnosti stane. Ako príklad budúceho rizika je možné uviesť spoločnosť Swan Mobile, ktorá prevádzkuje mobilného operátora Štvorka. Swan Mobile v minulosti verejne informoval, že vybudovanie siete 4G financovala s pomocou úveru od Bank of China, pričom na zaistenie založila celú svoju mobilnú sieť.⁴⁴ Bank of China je štátnym podnikom pod kontrolou čínskej vlády. V prípade neschopnosti splácať úver by sa teda mobilná sieť, ktorá je prvkom kritickej infraštruktúry, mohla dostať pod kontrolu čínskych vlády.

4.5 Apolitický prístup je nevyhnutný

Efektívne preverovanie investícií vyžaduje adekvátne personálne a materiálne kapacity. V tomto ohľade je nevyhnutné zamyslieť sa nad voľbou vhodného správneho orgánu, ktorý bude investície preverovať.

Preverovanie investícií je spojené s pomerne rozsiahlymi investíciami, nakoľko výsledkom preverovacieho procesu je vydanie rozhodnutia o:

- povolení investície;
- podmienenom povolení investície;
- zákaze investície;
- zákaze ďalšieho trvania investície a príkaze na jej predaj.

Z tohto dôvodu je nutné klásť adekvátny dôraz na apolitickosť, nezávislosť, nestrannosť a transparentnosť rozhodovacieho procesu.

Podľa súčasného právneho stavu spadá agenda zahraničných investícií do portfólia Ministerstva hospodárstva SR. Lokalizovanie screeningového mechanizmu do pôsobnosti tohto ministerstva je však vyvoláva otázky ohľadne možného konfliktu záujmov vo vnútri ministerstva. Súčasťou rezortnej DNA je totiž zabezpečovanie prísunu zahraničných investícií na Slovensko, čo môže viesť k limitovaniu schopnosti zaoberať sa bezpečnostnými rizikami investícií. Z tohto dôvodu je vhodné zvážiť presunutie agendy preverovania investícií pod iný orgán verejnej správy.



Ako vhodný kandidáti pre vedenie screeningového mechanizmu sa javia napríklad Ministerstvo zahraničných vecí a európskych záležitostí (jeho súčasťou je Odbor boja proti hybridným hrozbám), Ministerstvo obrany, Národný bezpečnostný úrad, prípadne Protimonopolný úrad (ten disponuje rozsiahlou skúsenosťou s forezným vyšetrovaním koncentrácií a kartelov, ktoré sa čiastočne podobajú na problematiku preverovania zahraničných investícií). Orgán vykonávajúci preverovanie investície by mal mať možnosť získavať podklady od ostatných bezpečnostných zložiek štátu vrátane tajných služieb.

Je možné zvážiť aj zriadenie samostatného a nezávislého orgánu, ktorý by preveroval investície. Po vzore amerického CIFIUS môže ísť aj o medzirezortnú komisiu, ktorá bude preverovať investície.

4.6 Zapojenie verejnosti: záruka dôveryhodnosti preverovania

Screeningový mechanizmus môže byť efektívny len v prípade, ak bude požívať dôveru investorov i verejnosti. Túto dôveru je možné získať najmä prostredníctvom vysokej miery transparentnosti preverovacieho procesu, nakoľko zvyšuje jeho predvídateľnosť a kredibilitu v očiach investorov a umožňuje verejnosti vykonávať verejnú kontrolu za účelom predídenia zneužívania screeningového mechanizmu (či už v nedôvodný prospech alebo neprospech investora).

Zapojenie verejnosti môže mať v zásade dve podoby:

- **pasívna podoba:** prijímanie informácií o procese;
- **aktívna podoba:** zapojenie verejnosti do procesu umožnením jeho iniciovania.

Pokiaľ ide o pasívnu podobu zapojenia verejnosti, je potrebné poznamenať, že ako Ústava Slovenskej republiky,⁴⁵ tak i medzinárodné ľudskoprávne dokumenty, ktorými je Slovenská republika viazaná,⁴⁶ zaručujú verejnosti právo na prístup k informáciám. Toto právo je možné obmedziť iba ak je to nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.⁴⁷



V prípade preverovania investícií štát disponuje viacerými druhmi informácií, ktoré možno označiť za citlivé. Ide napríklad o informácie od tajných služieb, obchodné a bankové tajomstvo investora, či osobné údaje. Obmedzenie prístupu k týmto informáciám je legitímne, no nesmie byť excesívne.

Návrh českého zákona o preverovaní zahraničných investícií počíta s en bloc výlukou sprístupňovania informácií o screeningu verejnosti. Tento prístup je však nanajvýš nevhodný. V súlade s princípom proporcionality je akékoľvek obmedzenie práva verejnosti prijímať informácie o screeningu potrebné uplatniť v minimálnej miere nevyhnutnej na dosiahnutie sledovaného účelu. Existujúca právna úprava sprístupňovania informácií, ktorá sa bude pri absencii osobitnej úpravy vzťahovať aj na sprístupňovanie informácií o screeningu, už obsahuje dostatočné záruky na to, aby nedošlo k zverejneniu citlivých informácií.⁴⁸

Zatiaľ čo pasívna podoba zapojenia verejnosti počíta s ex post prístupom k informáciám o preverovaných investíciách, aktívne zapojenie verejnosti umožní vstupovať priamo do procesu preverenia. S aktívnym zapojením verejnosti počíta aj Nariadenie EÚ.

Účasť verejnosti je kľúčová aj podľa EÚ:

„Členské štáty alebo prípadne Komisia môžu zvážiť relevantné informácie, ktoré získajú od hospodárskych subjektov, organizácií občianskej spoločnosti alebo sociálnych partnerov, ako sú odbory, týkajúce sa priamej zahraničnej investície, ktorá by mohla mať vplyv na bezpečnosť alebo verejný poriadok.“

Recitál č. 14 Nariadenia

Slovenský zákon o preverovaní investícií by mal verejnosti (prípadne mimovládny organizáciám ako zástupcom verejnosti) umožniť podať kvalifikovaný podnet. Nakoľko zákony o preverovaní investícií vo svete typicky vyžadujú povinné preverenie investícií len v niektorých odvetviach, iniciovanie preverenia presahujúce tieto odvetvia je vecou voľnej správnej úvahy orgánu povereného preverovaním. Takáto miera voľnosti vytvára priestor pre korupciu a zneužitie tejto voľnosti v prospech investora, ktorý môže disponovať politickým krytím.



Na zníženie rizika je potrebné umožniť širšiemu okruhu aktérov iniciovať prieskumné konanie na základe podania kvalifikovaného podnetu. Medzi týchto aktérov by mali patriť aj zástupcovia občianskej spoločnosti. Zvlášť vhodné by bolo, aby túto možnosť mohli využívať mimovládne organizácie, ktoré sa v rámci predmetu svojej činnosti zaoberajú otázkami medzinárodných vzťahov a bezpečnosti.

Zapojenie občianskej spoločnosti do rozhodovania o otázkach verejného záujmu pritom nie je žiadne novum, poznáme ho napríklad pri rozhodovaní o otázkach životného prostredia či verejného obstarávania. Ukazuje sa pritom, že občianska spoločnosť dokáže vyvíjať účinný tlak na štát aby konal v prípadoch, kedy štátne orgány z akéhokoľvek dôvodu nekonajú tak ako by mali.

Zároveň je potrebné, aby aj autori kvalifikovaných podnetov, nie len investori, mali možnosť obrátiť sa na súd so žalobou na prieskum konania orgánu povereného screeningom v prípade, ak existuje podozrenie, že tento orgán konal v rozpore so svojimi povinnosťami a v dôsledku toho došlo k povoleniu inak rizikovej investície, prípadne vôbec nekonal.

Inšpiráciou v tomto ohľade môže byť napríklad právna úprava Registra partnerov verejného sektora, ktorá umožňuje komukoľvek podať kvalifikovaný podnet na preverenie vlastníckej štruktúry obchodných partnerov štátu.

4.7 Minimalizácia dopadov na poctivých podnikateľov

Je neodškriepiteľné, že zriadenie mechanizmu na preverovanie investícií môže byť v očiach zahraničných investorov vnímané ako riziko a byrokratická záťaž.

Pri designovaní slovenského screeningového mechanizmu je preto vhodné implementovať aj záruky pre podnikateľov, ktoré budú vyvažovať zásah do istoty podnikateľského prostredia v prospech atraktivity Slovenska ako destinácie pre zahraničné investície.

Za týmto účelom môže byť vhodné zriadiť tzv. white list krajín, ktoré síce nie sú členskými štátmi EÚ, no zároveň poskytujú adekvátne bezpečnostné



záruky, že investície s pôvodom v nich nebudú predstavovať bezpečnostnú hrozbu. Takýto zoznam bol zavedený napríklad v USA po poslednej reforme CFIUSu. Aby mohla byť investícia považovaná automaticky za bezpečnú, musí pochádzať z krajiny nachádzajúcej sa na white liste a zároveň členovia orgánov konkrétnej spoločnosti musia byť občania tejto krajiny (pričom nesmú mať dvojité občianstvo).

Druhou možnosťou minimalizácie dopadu na poctivých podnikateľov je umožniť im vykonať záväznú konzultáciu pred realizáciou investície. Investor by v rámci zjednodušeného konania získal záväzné stanovisko, že zamýšľaná investícia nepredstavuje bezpečnostné riziko, a že nebude preverovaná a zakázaná za predpokladu, že jej parametre nebudú podstatne odlišné od tých, aké boli oznámené v rámci konzultácie.



5 Preverovať alebo chrániť investorov?

Slovensko je zmluvnou stranou početných bilaterálnych investičných dohôd (BIT).⁴⁹ Ide o medzinárodné zmluvy medzi dvoma štátmi, ktorých účelom je zaručenie právnej istoty zahraničných investorov a ochrany investícií pred negatívnymi zásahmi štátnej moci. BIT garantujú investorom zo zúčastnených štátov minimálne štandardy vzťahujúce sa na ich investície. Tie spočívajú najmä v povinnosti zmluvného štátu udeliť zahraničnému investorovi z druhého zmluvného štátu rovnaké výhody a právne postavenie, aké majú k dispozícii vnútroštátni investori. Zahraniční investori zmluvného štátu teda zo strany cieľového štátu nesmú byť oproti domácim investorom znevýhodnení či diskriminovaní, prípadne ich investícia nemôže byť vyvlastnená. V prípade porušenia tohto záväzku sa zahraničných investor môže domáhať od štátu náhradu škody, ktorú môže požadovať v rámci medzinárodnej arbitráže.

Zakázanie investície, prípadne nariadenie jej predaja môže v tomto ohľade predstavovať riziko. Pokiaľ by sa Slovenská republika rozhodla nepripustiť zrealizovanie investície, pričom investor by pochádzal zo štátu, s ktorým má Slovenská republika v čase zamietnutia platne uzavretú BIT, zákaz investície by mohol predstavovať porušenie platne existujúcej BIT a viesť k finančnej zodpovednosti členského štátu.

Ochrana investícií na základe BIT však nebýva absolútna. Moderné investičné zmluvy⁵⁰ zvyknú obsahovať výnimky z ochrany pri otázkach týkajúcich sa bezpečnosti a verejného poriadku.

Existenciu finančného rizika plynúceho z uplatňovania BIT je možné zvážiť v samotnom procese preverovania investície. Český návrh zákona o preverovaní zahraničných investícií počíta s možnosťou Ministerstva financií ČR poskytnúť screeningovému orgánu ohľadne prípadných rizík plynúcich z uzavretej BIT s krajinou pôvodu zahraničného investora.

Pokiaľ ide o uplatňovanie právomoci Komisie EÚ vydať stanovisko ohľadne bezpečnostných rizík investície na základe Nariadenia, jeho prípadné



bezvýhradné nasledovanie môže rovnako predstavovať riziko porušenia existujúcej BIT.

Napriek tomu, že komisia diskutovala o možných dôsledkoch screeningového mechanizmu na už existujúce BIT, doposiaľ nezverejnila žiadne dokumenty ani usmernenia, ktoré by vyriešili túto otázku. Vzhľadom na blížiaci sa dátum vstupu Nariadenia do platnosti je možné očakávať ich zverejnenie v priebehu nadchádzajúcich mesiacov.

Aj v prípade negatívneho stanoviska Komisie EÚ, je prijatie konečného rozhodnutia o neumožnení investície výlučnou právomocou členských štátov. To umožňuje členským štátom, vrátane Slovenska, zohľadniť prípadné riziko týkajúce sa možného porušenia BIT.

Vzhľadom na narastajúci trend zneužívania obchodných vzťahov na politické účely, čo môže predstavovať bezpečnostné riziko, sa javí ako vhodné renegociovať existujúce BIT s tretími štátmi, ktoré neobsahujú výnimky z ochrany pre legitímne bezpečnostné opatrenia.

Oporou v tejto snahe môže byť aj EÚ, ktorá v mene členských štátov vyjednáva viacero investičných dohôd s tretími krajinami, ktoré následne nahradia staré bilaterálne dohody. Aktuálne prebieha vyjednávanie o investičnej dohode medzi EÚ a Čínou, ktorá v prípade uzatvorenia nahradí existujúcu slovensko-čínsku BIT z roku 1991.⁵¹

Samotná existencia rizika uplatnenia nárokov investora na náhradu škody by však nemala viesť ak a priori odmietnutiu preveriť investíciu. Screening zahraničných investícií resp. investujúcich subjektov nielen zvýši ochranu verejnej bezpečnosti a poriadku, ale taktiež prispeje k sprehľadneniu slovenského trhu, zvýši jeho transparentnosť a tým pádomlepší podnikateľské prostredie, čo prispeje k jeho atraktivite v očiach ďalších investorov, a to najmä v prospech dlhodobých investičných projektov.



6 Záver: Slovensko si nemôže dovoliť naivnú investičnú politiku

Doterajší záujem slovenských vlád voči Číne, ako aj iným mimoeurópskym krajinám sa vyznačoval dôrazom na rozvoj obchodných vzťahov, často bez dostatočného posúdenia možnej weaponizácie obchodu a investícií na politické účely. Tento prístup sa spätne javí ako naivný.

Európska únia v narastajúcej obave zo zneužívania investícií Čínou a ďalšími autoritárskymi režimami prijala rámcovú úpravu preverovania zahraničných investícií a ich možného ohrozenia bezpečnosti a verejného poriadku členských štátov.

Mechanizmus preverovania investícií je efektívnym nástrojom, ktorý umožňuje členským štátom reagovať na hrozby zneužitia hospodárskych väzieb nedemokratickými režimami.

Napriek tomu, že EÚ prijala rámcovú právnu úpravu preverovania investícií, samotná zodpovednosť za preverovanie konkrétnych investičných zámerov s pôvodom mimo EÚ vyžaduje aktívny prístup členských štátov a prijatie národných mechanizmov na preverovanie investícií. Takýto mechanizmus má aktuálne prijatých 14 z 27 členských štátov. V rámci Vyšehradskej štvorky má mechanizmus prijaté Poľsko a Maďarsko. Česká republika sa aktívne pripravuje na jeho implementáciu. Slovensko v tejto aktivite zjavne zaostáva.

Slovenský screeningový mechanizmus by mal byť založený na princípe konečného užívateľa výhod, ustanovovať čo najnižšiu hranicu, od ktorej investícia podlieha screeningu, pokrývať nielen kúpu podielu v cieľovej spoločnosti ale aj kúpu majetku, a musí byť vykonávaný nezávislým orgánom či umožňovať participáciu verejnosti. Dodržanie týchto princípov výrazne prispeje k zvýšeniu efektivity mechanizmu, jeho predvídateľnosti a transparentnosti preverovania investícií.

S preverovaním však môže byť spojené aj riziko uplatňovania náhrady škody v rámci medzinárodnej investičnej arbitráže v prípade zakázania investície investora, ktorý má pôvod v krajine s ktorou má Slovensko uzatvorenú



bilaterálnu investičnú dohodu, ktorá neobsahuje výnimky pre bezpečnostné opatrenia. Samotná existencia rizika uplatnenia nárokov investora by však nemala viesť ak absolútnemu odmietnutiu preverovať investície.

Screening zahraničných investícií resp. investujúcich subjektov nielenže zvýši ochranu verejnej bezpečnosti a poriadku, ale v dôsledku zvýšenia transparentnosti povedie k zlepšeniu podnikateľského prostredia v prospech dlhodobých investičných zámerov realizovaných investormi bez postranných úmyslov.



Zdroje

- ¹ Agatha Kratz, Mikko Huottari, Thilo Hanemann, Rebecca Arcesati. *Chinese FDI in Europe: 2019 Update*. Merics Papers on China (April 2020). <https://www.merics.org/en/papers-on-china/chinese-fdi-in-europe-2019>.
- ² Jost Wubbeke et al. *Made in China 2025: The making of a high-tech superpower and consequences for industrial countries*. Merics Papers on China, no. 2 (December 2016).
- ³ Ivana Karásková. *Když je zahraniční vlastník problém: co chybí v návrhu zákona o prověřování investic*. AMO Policy Paper, no. 2 (Január 2020). <https://mapinfluence.eu/cs/policy-paper-kdyz-je-zahranicni-vlastnik-problem-co-chybi-v-navrhu-zakona-o-proverovani-investic/>.
- ⁴ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452 ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:32019R0452&from=EN>.
- ⁵ "List of screening mechanisms notified by Member States", Komisia EÚ, 15. 4. 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf
- ⁶ Ágnesz Szunomár, Tamás Peragovicz, Bruno Surdel, Matej Šimalčík, Jakub Tomášek. *Comparative Analysis of the Approach towards China: V4+ and One Belt One Road*. Prague Security Studies Institute (2019). <https://ceias.eu/sk/v4-and-one-belt-one-road/>.
- ⁷ Riadne predbežné stanovisko Slovenskej republiky k Návrhu nariadenia Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa stanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Európskej únie, č. legislatívneho procesu: LP/2018/82. <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2018/82>.
- ⁸ Návrh na zriadenie kontaktného miesta pre vykonávanie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2019/452 z 19. marca 2019, ktorým sa ustanovuje rámec na preverovanie priamych zahraničných investícií do Únie, č. legislatívneho procesu: LP/2020/46. <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/SK/LP/2020/46>
- ⁹ Matej Šimalčík, Alžběta Bajerová, Ivana Karásková, Tamás Matura, Agnieszka Ostrowska, Bruno Surdel. *Perception of China among V4 political elites*. CEIAS Policy Paper (2019). <https://ceias.eu/perception-of-china-among-v4-political-elites/>.
- ¹⁰ Lucia Yar. „Štátny tajomník Majer: Rusko je problémový partner a k strategickým hrozbám pravdepodobne pribudne Čína.“ *Euractiv.sk*, 14. 5. 2020. <https://euractiv.sk/section/obrana-a-zahranicie/interview/statny-tajomnik-majer-rusko-je-problemovy-partner-a-k-strategickym-hrozbam-pravdepodobne-pribudne-cina/>.
- ¹¹ Josep Borrell. „Trust and reciprocity: the necessary ingredients for EU-China cooperation.“ *European External Action Service*, 15. 5. 2020.



- https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/79355/trust-and-reciprocity-necessary-ingredients-eu-china-cooperation-high-representative-eu_en.
- ¹² European Commission. *EU-China – A Strategic Outlook*. 12. 3. 2019. <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf>
- ¹³ Európska komisia. *Vítame priame zahraničné investície, no chránime si základné záujmy*. Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Európskej rade, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov, č. COM(2017) 494 final/2, 22. 9. 2017. <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/SK/COM-2017-494-F2-SK-MAIN-PART-1.PDF>.
- ¹⁴ Národná banka Slovenska. *Priame zahraničné investície*. <https://www.nbs.sk/sk/statisticke-udaje/statistika-platobnej-bilancie/priame-zahranicne-investicie>.
- ¹⁵ 2018 Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment.
- ¹⁶ Agatha Kratz, Mikko Huottari, Thilo Hanemann, Rebecca Arcesati. *Chinese FDI in Europe: 2019 Update*. Merics Papers on China (April 2020). <https://www.merics.org/en/papers-on-china/chinese-fdi-in-europe-2019>
- ¹⁷ Lucia Yar. „Čínsky veľvyslanec: Snažíme sa nájsť najlepší spôsob, ako využiť centrálnu polohu Slovenska“. *Euractiv.sk*, 6. 9. 2019. <https://euractiv.sk/section/vonkajsie-vztahy/interview/cinsky-velvyslanec-snazime-sa-najst-najlepsi-sposob-ako-vyuzit-centralnu-polohu-slovenska/>.
- ¹⁸ Čl. 4 ods. 2 Zmluvy o Európskej únii.
- ¹⁹ Čl. 3 Nariadenia.
- ²⁰ Čl. 4 Nariadenia.
- ²¹ Čl. 4 ods. 1 Nariadenia.
- ²² Čl. 4 ods. 2 Nariadenia.
- ²³ Max Helleberg, Bärbel Sachs, Europäische Rahmenverordnung zu ausländischen Direktinvestitionen in Kraft – Ausländische Investoren müssen sich auf weitere Verzögerungen bei Prüfverfahren einstellen, 11.4. 2019. <https://www.noerr.com/de/newsroom/news/europaische-rahmenverordnung-zu-auslandischen-direktinvestitionen-in-kraft--auslandische-investoren-mussen-sich-auf-weitere-verzoegerungen-bei-prufverfahren-einstellen>.
- ²⁴ Čl. 8 ods. 2 písm. c) Nariadenia.
- ²⁵ Čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii; podrobnejšie Christian Calliess, Matthias Ruffert. *EUV/AEUV Das Verfassungsrecht der Europäischen Union mit Europäischer Grundrechtecharta*, 5. vyd., Leinen: C. H. Beck 2016, Rn. 39.



- ²⁶ “List of screening mechanisms notified by Member States”, Komisia EÚ, 15. 4. 2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157946.pdf
- ²⁷ Oznamenie Komisie č. 2020/C 99 I/01 z 26. 3. 2020: Usmernenie pre členské štáty týkajúce sa priamych zahraničných investícií, voľného pohybu kapitálu z tretích krajín a ochrany európskych strategických aktív vzhľadom na očakávané začatie uplatňovania nariadenia (EÚ) 2019/452 (nariadenie o preverovaní PZI). [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0326\(03\)&from=GA](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020XC0326(03)&from=GA)
- ²⁸ Čl. 5 Nariadenia.
- ²⁹ Čl. 6 Nariadenia.
- ³⁰ Informácie sú dostupné z Registra partnerov verejného sektora, vid’ <https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/Detail/14855>.
- ³¹ Informácie sú dostupné z Registra partnerov verejného sektora, vid’ <https://rpvs.gov.sk/rpvs/Partner/Partner/Dokument/110745>.
- ³² Zákon č. 315/2016 Z. z. o registri partnerov verejného sektora v platnom znení. <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2016/315/20191101>
- ³³ UNCTAD. *National Security-Related Screening Mechanisms for Foreign Investment: An Analysis of Recent Policy Developments*. UNCTAD Investment Policy Monitor (December 2019). https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7_en.pdf.
- ³⁴ Mariko Kodaki, „Japan won’t allow English for foreign investment screening“, *Nikkei Asian Review*, 12. 3. 2020, <https://asia.nikkei.com/Politics/Japan-won-t-allow-English-for-foreign-investment-screening>
- ³⁵ § 181 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v platnom znení.
- ³⁶ § 180 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v platnom znení.
- ³⁷ Ivana Karásková, Tamás Matura, Richard Q. Turcsányi, Matej Šimalčík. *Central Europe for Sale: The Politics of China’s Influence*. AMO Policy Paper, no. 3 (April 2018). https://mapinfluence.eu/wp-content/uploads/2020/01/AMO_Karaskova_Kdyz_je_zahranicni_vlastnik_problem.pdf.
- ³⁸ Matej Šimalčík. „Čínska hrozba pre Markízu?“ *Denník N*, 27. 11. 2017. <https://dennikn.sk/954201/cinska-hrozba-pre-markizu/>.
- ³⁹ Matej Šimalčík. „Stories about Middle Kingdom: Case Study of the Slovak Perception of China and Its Implications for the Security Policy“, In: Róbert Ondrejcsák et al. (eds.). *Panorama of Global Security Environment 2017-2018: The Central European Perspective*. Bratislava: STRATPOL, 2019, s. 343-360.
- ⁴⁰ Foreign Acquisitions and Takeovers Regulation 2015. <https://www.legislation.gov.au/Details/F2020C00360>.
- ⁴¹ UNCTAD. *National Security-Related Screening Mechanisms for Foreign Investment: An Analysis of Recent Policy Developments*. UNCTAD Investment Policy Monitor



(December 2019).

https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diaepcbinf2019d7_en.pdf.

- ⁴² Sarah Bauerle Danzman, Geoffrey Gertz. „Why is the U.S. forcing a Chinese company to sell the gay dating app Grindr?“ *Washington Post*, 3. 4. 2019. <https://www.washingtonpost.com/politics/2019/04/03/why-is-us-is-forcing-chinese-company-sell-gay-dating-app-grindr/>
- ⁴³ Anusha Ondaatjie, Asanthe Sirimanne. „Sri Lanka Wants to Undo Deal to Lease Port to China for 99 Years.“ *Bloomberg*, 28. 11. 2019. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-11-28/sri-lanka-seeks-to-undo-1-1-billion-deal-to-lease-port-to-china>.
- ⁴⁴ Martina Raábová. „Swan si požičal od Bank of China, založil celú svoju sieť.“ *SME*, 1. 6. 2017. <https://ekonomika.sme.sk/c/20547983/swan-si-pozical-od-bank-of-china-zalozil-celu-svoju-siet.html>.
- ⁴⁵ Čl. 26 ods. 1, ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky.
- ⁴⁶ Napríklad čl. 10 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, čl. 19 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, čl. 11 Charty základných práv Európskej únie, čl. 19 Všeobecnej deklarácie ľudských práv.
- ⁴⁷ Čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.
- ⁴⁸ §§ 9 – 13 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v platnom znení.
- ⁴⁹ Známe aj ako Bilateral investment treaties, skr. BIT.
- ⁵⁰ Napr. Dohoda o ochrane investícií medzi Európskou úniou a jej členskými štátmi na jednej strane a Vietnamskou socialistickou republikou na druhej strane. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaty-files/5868/download>.
- ⁵¹ Dohoda o ochrane investícií medzi Čínskou ľudovou republikou a Česko-slovenskou federatívnou republikou z roku 1991, ktorou je Slovenská republika viazaná ako nástupnícky štát ČSFR. Vid' „China – Slovakia BIT (1991)“, UNCTAD Investment Policy Hub. <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bilateral-investment-treaties/969/china---slovakia-bit-1991->



O autoroch

MATEJ ŠIMALČÍK | výkonný riaditeľ, CEIAS

Matej Šimalčík je od roku 2018 výkonným riaditeľom CEIAS. Vyštudoval právo na Masarykovej univerzite v Brne a medzinárodné vzťahy so zameraním na východnú Áziu na holandskej Rijksuniversiteit Groningen. Venuje sa otázkam týkajúcim sa vzťahov Číny s Európou, prenikaniu čínskeho vplyvu a čínskej zahraničnej a bezpečnostnej politiky. V období 2016 – 2018 pôsobil ako právny poradca slovenskej pobočky Transparency International, kde sa venoval protikorupčnej agende.

kontakt: simalcik@ceias.eu

LUCIA HOLLÄNDER | výskumníčka, CEIAS

Lucia Holländer sa venuje projektom CEIAS od 2019. K jej zameraniu patria najmä otázky týkajúce sa medzinárodných a politických vzťahov ázijských krajín. Študuje medzinárodné vzťahy a vyštudovala právo na Viedenskej univerzite. Od roku 2019 je PhD študentkou trestného práva Viedenskej univerzity; od roku 2020 univerzitnou asistentkou na Inštitúte pre rakúske a európske hospodárske trestné právo Ekonomickej univerzity Viedeň.

kontakt: lucia.hollaender@wu.ac.at



Investície a národná bezpečnosť: Ako sa brániť pred bezpečnostnými rizikami čínskych investícií?

autori: Matej Šimalčík, Lucia Holländer

grafika: Matej Šimalčík

© CEIAS 2020

35 strán

ISBN: 978-80-971575-6-2

1. vydanie

PRIDAJTE SA K NÁM!

Pridajte sa ku komunite našich podporovateľov a prispejte peňažným darom na rozvoj ázijských štúdií na Slovensku. Aj vďaka Vášmu drobnému daru budeme môcť i naďalej šíriť vedomosti o Ázii.

<https://asian.darujme.sk/2343/>



Spreading knowledge about Asia



CEIAS

Central European Institute
of Asian Studies

Murgašova 2
811 04 Bratislava
Slovak Republic

www.ceias.eu
office@ceias.eu
fb.com/CEIASeu
twitter.com/CEIAS_eu