EUROPSKA
KOMISIJA

Bruxelles, 17.10.2024.
COM(2024) 464 final

IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU I VIJEĆU

Četvrto godišnje izvješće o provjeri izravnih stranih ulaganja u Uniju

{SWD(2024) 234 final}

UVOD

Ovo je četvrto godišnje izvješće Europske komisije o primjeni Uredbe EU-a o provjeri izravnih stranih ulaganja („Uredba o provjeri izravnih stranih ulaganja” ili „Uredba”).

Odnosi se na 2023. i daje transparentni prikaz funkcioniranja provjere izravnih stranih ulaganja u EU-u i promjena u nacionalnim mehanizmima za provjeru. Ono pridonosi ispunjavanju odgovornosti Unije u području u kojem, s obzirom na sigurnosne interese u pitanju, transparentnost pojedinačnih transakcija nije ni moguća ni primjerena.

Temelji se na izvješćima 27 država članica i drugim izvorima, a sastoji se od četiri poglavlja:

- 1. poglavlja o kretanjima i iznosima izravnih stranih ulaganja u EU,
- 2. poglavlja o zakonskim promjenama u državama članicama,
- 3. poglavlja o aktivnostima provjere izravnih stranih ulaganja koje provode države članice,
- 4. poglavlja o EU-ovu mehanizmu za suradnju na provjeri izravnih stranih ulaganja.

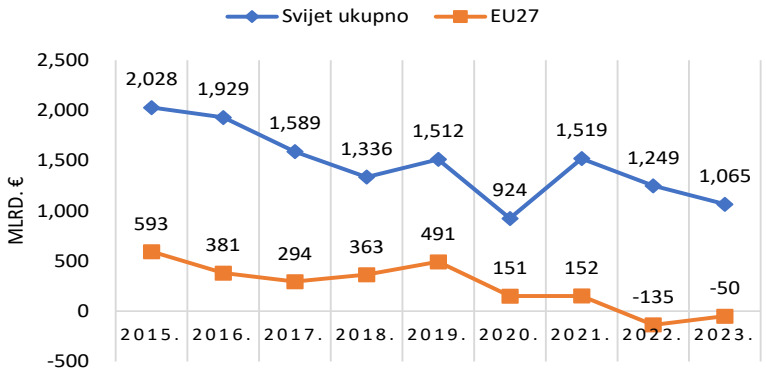
Ovo godišnje izvješće važan je resurs za strateške kontrole trgovine i ulaganja kojima se jamči sigurnost u Europskoj uniji.

1. POGLAVLJE – IZRAVNA STRANA ULAGANJA U EUROPSKU UNIJU

1. Opća kretanja

U 2023. neto svjetski tokovi izravnih stranih ulaganja[1] smanjili su se drugu godinu zaredom i pali ispod razina iz 2021. Ukupni globalni priljevi bili su nešto veći od 1 bilijun EUR, što je smanjenje u odnosu na 1,2 bilijuna EUR 2022. (slika 1), odnosno godišnji pad od 15 % u 2023. Smanjenje neto priljeva izravnih stranih ulaganja u 2023. (u usporedbi s 2022.) zabilježeno je za druge važne primatelje izravnih stranih ulaganja, kao što su SAD (6,2 % manje) i Kina (8 % manje). Za razliku od globalnog silaznog trenda u 2023., EU-27 je 2023. imao veći neto priljev izravnih stranih ulaganja nego prethodne godine, čime je preokrenut silazni trend. Unatoč tome, neto priljevi su ostali negativni: –50 milijardi EUR, dok su 2022. bili –135 milijardi EUR 2022[2].

Slika 1: Neto ulazni tokovi izravnih stranih ulaganja u svijetu i EU-u[3]



Izvor: podaci OECD-a, preuzeti 7. 5. 2024. Podaci se odnose na neto ulazne tokove izravnih stranih ulaganja.

Ukupni broj stranih transakcija[4] u EU-27 pokazuje uzlazni trend od 2015. do 2023. (slika 2, stupci). Premda se gospodarstvo suočavalo s mnogo velikih izazova, EU-27 je u posljednjih pet

[1] Alternativni pokazatelji aktivnosti izravnih stranih ulaganja koji se ne temelje na tokovima, a koji znaju pokazivati mnogo fluktuacija, dani su u radnom dokumentu službi priloženom ovom godišnjem izvješću.

[2] Rezultat EU-27 u 2023. prvenstveno je posljedica smanjenja ulaznih izravnih stranih ulaganja u Nizozemskoj i ponovno u Luksemburgu, vidjeti OECD, FDI IN FIGURES, travanj 2024., dostupno na: https://www.oecd.org/investment/investment-policy/FDI-in-Figures-April-2024.pdf. Negativne vrijednosti priljeva izravnih stranih ulaganja uglavnom se objašnjavaju znatnim dezinvesticijama (zbog negativnih komponenti kapitala i duga koje uključuju holding društva) u tim dvjema zemljama tijekom 2023. Tom negativnom neto priljevu u EU-27 osobito je doprinijela Nizozemska (–135 milijardi EUR priljeva izravnih stranih ulaganja u 2023.) jer su neka multinacionalna poduzeća u četvrtom tromjesečju 2023. aktivnosti prijenosa premjestila u druge zemlje.

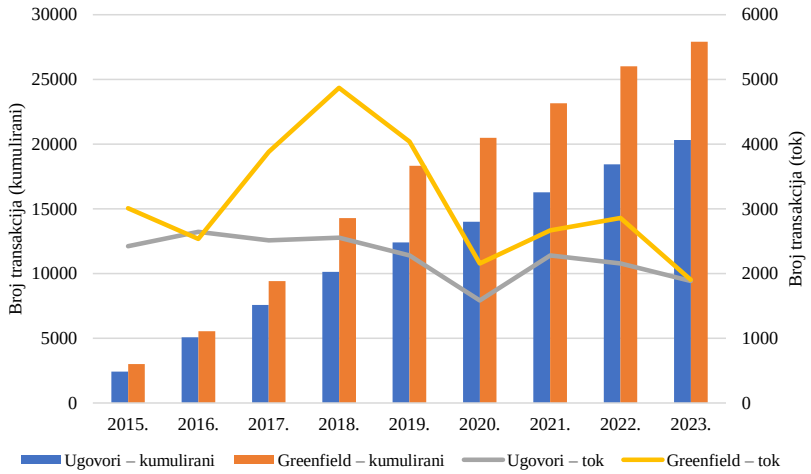
[3] OECD je neznatno revidirao podatke u usporedbi s prošlom godinom.

[4] Izravna strana ulaganja mogu imati dva oblika: *greenfield* ulaganja i ulaganja u obliku spajanja i preuzimanja. Međunarodna *greenfield* ulaganja obično uključuju osnivanje novog poduzeća ili otvaranje objekata u inozemstvu, a međunarodno spajanje ili preuzimanje zapravo je prijenos vlasništva nad postojećom imovinom za gospodarsku djelatnost inozemnom vlasniku.

godina svake godine u prosjeku primio 4761 izravno strano ulaganje. Taj pozitivan kumulativni trend potvrđuje otvorenost država članica EU-a za strana ulaganja.

Kumulativni broj transakcija izravnih stranih ulaganja povećao se s početnih 5430 u 2015. na 48 231 u 2023. [5] Najveća godišnja povećanja zabilježena su 2017. i 2018. (60 % i 44 %), nakon čega je slijedilo umjerenije godišnje povećanje od 26 % u 2019. prije usporavanja zbog pandemije 2020. Promotrimo li te dvije vrste izravnih stranih ulaganja odvojeno, strana spajanja i preuzimanja porasla su s 2423 u 2015. na 20 317 u 2023. Slično tome, strana *greenfield* ulaganja povećala su se s 3007 projekata u 2015. na 27 914 u 2023.

Slika 2: Godišnji kumulativni broj transakcija i trendovi toka u EU-27 u razdoblju 2015. – 2023.



Izvor: razrada Zajedničkog istraživačkog centra na temelju podataka društva Bureau van Dijk preuzetih 11. ožujka 2024. iz baza podataka Orbis M&A i Orbis Crossborder Investment. Podaci za 2015. odgovaraju tokovima izravnih stranih ulaganja u 2015., a podaci za sljedeće godine odgovaraju kumulativnom zbroju godišnjih tokova. Podaci u početnoj godini (2015.) upotrijebljeni za izračun kumulativnog broja transakcija odgovaraju tokovima transakcija iz te godine.

No globalni silazni trend ulaznih tokova izravnih stranih ulaganja sa slike 1 opažen je i u tokovima prema podacima na razini transakcija (slika 2, redci). Nakon što su se 2021. znatno oporavila poslije pandemije bolesti COVID-19. – veličine transakcija tek su ove godine dosegnule one iz 2019. – strana su preuzimanja 2022. usporila u odnosu na 2021. (–5,4 %) i ponovno 2023. (–13 %) u odnosu na 2022. Za *greenfield* ulaganja nije zabilježen ekvivalentan postpandemijski porast broja projekata u usporedbi s 2019. i premda je 2022. zabilježeno povećanje od 7,1 % u odnosu na 2021., dotok projekata u EU znatno se smanjio 2023. u odnosu na 2022. (–33 %). U EU-27 je 2023. bilo 1885 stranih spajanja i preuzimanja (smanjenje s 2156 u 2022.) i 1902 strana *greenfield* projekta (smanjenje s 2858 u 2022.). Silazni godišnji trend

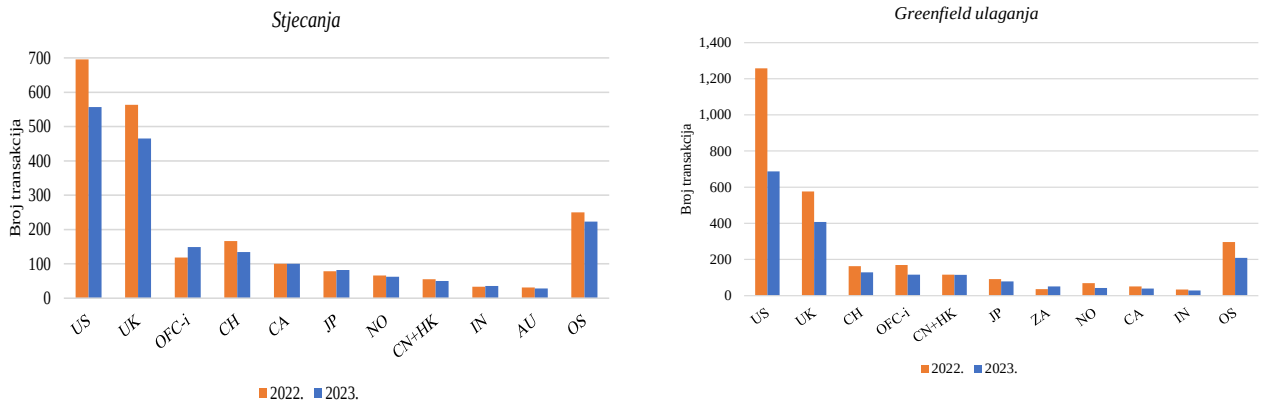
[5] Izraženo približno kao kumulirani broj stranih transakcija, počevši od 2015., tj. podaci za 2015. su tok izravnih stranih ulaganja.

uočen 2023. posljedica je stalnih i sve većih nesigurnosti[6] koje utječu na gospodarstvo EU-a i pooštravanja monetarne politike od druge polovine 2022.

2. Glavne zemlje podrijetla stranih ulagatelja

Usporedba transakcija stranih ulaganja iz 2022. i 2023. po jurisdikcijama podrijetla pokazuje da su se, unatoč ukupnom smanjenju od 24 % u 2023. u odnosu na 2022., spajanja i preuzimanja iz nekih jurisdikcija kao što su offshore financijski centri povećala za 26 % (slika 3).

Slika 3: Broj stjecanja vlasničkih udjela (lijevo) i greenfield ulaganja u EU (desno) u 2023. i 2022. prema stranoj jurisdikciji (deset najvećih ulagatelja)*



Izvor: razrada Zajedničkog istraživačkog centra na temelju podataka društva Bureau van Dijk preuzetih 11. ožujka 2024. iz baza podataka Orbis M&A i Orbis Crossborder Investment. OFC: offshore financijski centri[7]. OS: ostatak svijeta. (*)Stjecanja vlasničkih udjela većih od 10 % kapitala poduzeća iz EU-27.

SAD je 2023. i dalje bio glavni strani ulagatelj u EU-27 s 30 % svih preuzimanja (557 transakcija) i 36 % *greenfield* ulaganja (687 projekata). Zadržao je prvo mjesto unatoč oštrom padu broja preuzimanja (–20 %) i, osobito, *greenfield* projekata (–45 %) u 2023. u odnosu na prethodnu godinu. Ulagatelji iz Ujedinjene Kraljevine proveli su 2023. 25 % (465 transakcija) svih preuzimanja i 21 % (407) *greenfield* projekata u EU-27, zauzevši drugo mjesto u poretku stranih jurisdikcija. I u tom su se slučaju preuzimanja i *greenfield* projekti 2023. smanjili u odnosu na 2022., i to za 17 % odnosno 29 % po vrsti izravnih stranih ulaganja.

S udjelom od 7,9 % u stjecanju vlasničkih udjela, broj transakcija iz offshore financijskih centara povećao se 2023. za više od 26 % u odnosu na 2022. U 2023. porastao je i broj stranih transakcija iz Japana (za 5,1 %) i Indije (za 6,1 %). Negativni trend za aktivnosti spajanja i

[6] Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine ušao je u svoju treću godinu u veljači 2024. Geopolitičke napetosti i širenje sukoba na Bliskom istoku dodatni su izvori rizika.

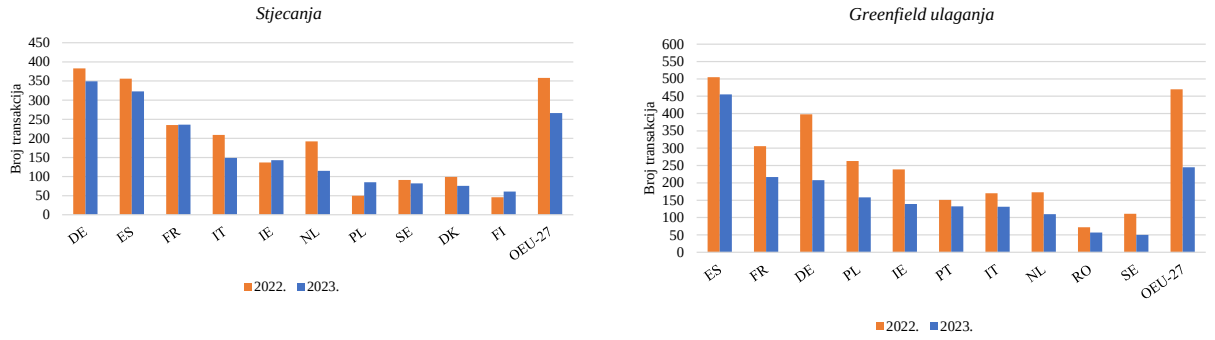
[7] Najzastupljeniji offshore centri prema broju transakcija (abecednim redom): Bermuda, Britanski Djevičanski Otoci, Kajmanski Otoci, Lihtenštajn i Monako. Za potpuni popis offshore financijskih centara vidjeti npr. Radni dokument službi Komisije na temelju Komunikacije Komisije „Prihvaćanje izravnih stranih ulaganja uz istovremenu zaštitu ključnih interesa", SWD(2019) 108 final, 13. ožujka 2019.

preuzimanja u odnosu na prethodnu godinu uočen je za Švicarsku (–19 %), Norvešku (–6,1 %) i Kinu (–9,1 %), a strane transakcije iz Kanade ostale su stabilne. Kad je riječ o *greenfield* ulaganjima, broj projekata iz svih prvih deset jurisdikcija podrijetla osim Južne Afrike 2023. se općenito smanjio u odnosu na prethodnu godinu, i to u rasponu od 0,9 % za Kinu do 39 % za Norvešku i 31 % za offshore financijske centre.

3. Glavne ciljane zemlje stranih preuzimanja

Broj stranih transakcija u EU-u u 2023. općenito se smanjio u većini država članica u odnosu na 2022. (slika 4), uz nekoliko iznimaka u slučaju stjecanja vlasničkih udjela kao što su Poljska, Finska i Irska.

Slika 4: Broj stjecanja vlasničkih udjela (lijevo) i greenfield ulaganja (desno) 2023. i 2022. prema ciljanoj državi članici (najvećih deset primateljica u EU-27)*



Izvor: razrada Zajedničkog istraživačkog centra na temelju podataka društva Bureau van Dijk preuzetih 11. ožujka 2024. iz baza podataka Orbis M&A i Orbis Crossborder Investment. OEU-27 znači ostatak EU-a 27. (*)Stjecanja vlasničkih udjela većih od 10 % kapitala poduzeća iz EU-27.

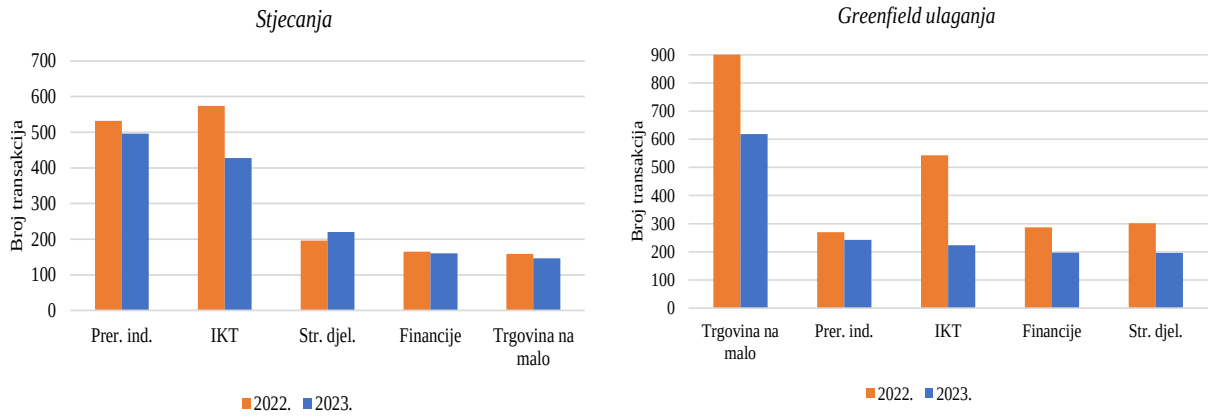
Glavne ciljane zemlje stranih preuzimanja bile su Njemačka i Španjolska, gdje se 2023. grupiralo 19 % (349 transakcija) i 17 % (323 transakcija) svih ugovora. U tim je državama članicama 2023. zabilježen sličan pad broja stranih preuzimanja (od otprilike 9 %) u odnosu na prethodnu godinu. Druge važne ciljane države članice EU-a prema udjelu spajanja i preuzimanja bile su Francuska (13 %), Italija (7,9 %) i Irska (7,6 %). Većina država članica imala je 2023. pad broja transakcija, a najveći je bio u Italiji (–29 %) i Nizozemskoj (–40 %). Povećanje aktivnosti spajanja i preuzimanja zabilježeno je u Irskoj (+4,4 %), Poljskoj (+70 %) i Finskoj (+33 %). Strana preuzimanja francuskih poduzeća u 2023. neznatno su se povećala u odnosu na 2022.

Strana *greenfield* ulaganja u 2023. uglavnom su bila usmjerena u Španjolsku i Francusku, koje su primile 24 % (455 projekata) odnosno 11 % (217 projekata) svih projekata, a odmah za njima bila je Njemačka (s udjelom od 11 %). Godišnji pad broja projekata bio je osobito primjetan u Njemačkoj (–48 %), iako se smanjio i za Španjolsku i Francusku (za 9,9 % odnosno 29 %).

4. Sektorski podaci

U glavnih pet sektorskih kategorija[8] 2023. je zabilježeno manje stranih ulaganja nego 2022., uz iznimku preuzimanja u stručnim, znanstvenim i tehničkim (SZT) djelatnostima (slika 5).

Slika 5: Broj vlasničkih udjela (lijevo) i greenfield ulaganja (desno) u 2023. i 2022. po sektorima iz klasifikacije NACE Rev. 2 (glavnih pet kategorija)*



Izvor: razrada Zajedničkog istraživačkog centra na temelju podataka društva Bureau van Dijk preuzetih 11. ožujka 2024. iz baza podataka Orbis M&A i Orbis Crossborder Investment. SZT znači stručne, znanstvene i tehničke djelatnosti (NACE Rev. 2, područje M), a među ostalim obuhvaća objekte za istraživanje i razvoj. IKT označava informacije i komunikacije (NACE Rev. 2, područje J). (*)Stjecanja vlasničkih udjela većih od 10 % kapitala poduzeća iz EU-27.

Prerađivačka industrija je 2023., s udjelom stranih preuzimanja od 26 % (496 transakcija), premašila IKT (s udjelom od 23 % ili 428 transakcija) na mjestu sektora s najviše sklopljenih ugovora. To je posljedica stalnog opadanja broja stranih preuzimanja u sektoru IKT-a (–25 %) u 2023. u odnosu na 2022., a u prerađivačkoj industriji je taj pad u istom razdoblju bio manje izražen (–6,8 %). Na trećem mjestu bio je SZT, s udjelom stranih transakcija od 12 %, a zatim slijede financije (8,5 %) i trgovina na malo (7,7 %). SZT je bio jedina sektorska kategorija u kojoj se 2023. povećao broj transakcija (za 12 %) u odnosu na prethodnu godinu.

Među *greenfield* projektima, gotovo trećinu (33 %) stranih projekata 2023. činile su aktivnosti povezane s trgovinom na malo (618 projekata). Prerađivačka industrija je 2023. postala drugi najvažniji sektor za *greenfield* ulaganja, nadmašivši sektor IKT-a, sa sličnim udjelom od otprilike 12 % projekata. *Greenfield* ulaganja u sektoru IKT-a zabilježila su i najveći pad broja projekata (–59 %) u odnosu na 2022., dok je u prerađivačkoj industriji u istom razdoblju pad broja projekata bio najmanji (–10 %).

Dodatne pojedinosti

Odjeljak 1. priloženog radnog dokumenta službi Komisije sadržava više pojedinosti o navedenim podacima. U njoj su izneseni dodatni dokazi o kretanjima izravnih stranih ulaganja po državi članici i sektoru, podrijetlu stranih ulagatelja u EU-27 i o poluvodičima.

[8] Korištene su kategorije iz opće strukture klasifikacije NACE Rev. 2, dostupne na: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nace

2. POGLAVLJE – ZAKONSKE PROMJENE U DRŽAVAMA ČLANICAMA U 2023.

Uredba EU-a o provjeri izravnih stranih ulaganja i mehanizmi za provjeru izravnih stranih ulaganja država članica EU-a

Da bi se Unija zaštitila od potencijalno rizičnih stranih ulaganja iz trećih zemalja, nužno je da sve države članice imaju djelotvoran nacionalni mehanizam za provjeru. Tijekom 2023. Europska komisija nastavila je poticati sve države članice da donesu i uvedu nacionalne mehanizme za provjeru izravnih stranih ulaganja kako bi Komisija i sve države članice imale primjerene alate za prepoznavanje i zaustavljanje rizičnih transakcija i tako doprinosile zaštiti kolektivne sigurnosti Unije. Posljednjih je godina to postalo itekako važno. Primjerice, u Zajedničkoj komunikaciji o „Europskoj strategiji gospodarske sigurnosti", čiji je cilj smanjenje rizika koji proizlaze iz određenih gospodarskih tokova u kontekstu povećanih geopolitičkih napetosti i ubrzanih tehnoloških promjena, Komisija i Visoki predstavnik pozvali su sve države članice koje još nisu uvele nacionalne mehanizme za provjeru izravnih stranih ulaganja da to učine bez daljnje odgode[9].

Nadalje, Europska komisija nastavila je poticati i usklađivanje nacionalnih mehanizama za provjeru i načina provjere koji se primjenjuju u praksi. Pomagala je državama članicama tehničkim smjernicama i smjernicama o politici, sastancima i razmjenom informacija, osobito o načinima koji su se u praksi pokazali najboljima. I dalje, međutim, postoje primjetne razlike među nacionalnim mehanizmima za provjeru, posebice kad je riječ o shvaćanju što čini formalnu provjeru izravnog stranog ulaganja (i za sobom povlači prijavu tog ulaganja u okviru EU-ova mehanizma za suradnju), rokovima u okviru nacionalnih postupaka provjere, sektorskom obuhvatu nacionalnih mehanizama za provjeru i zahtjevima za obavješćivanje nacionalnih tijela koje moraju poštovati strane u transakciji. Uklanjanje tih razlika jedan je od razloga za nedavni prijedlog propisa Europske komisije koji je pobliže opisan u 4. poglavlju.

Pregled aktivnosti provjere izravnih stranih ulaganja u državama članicama

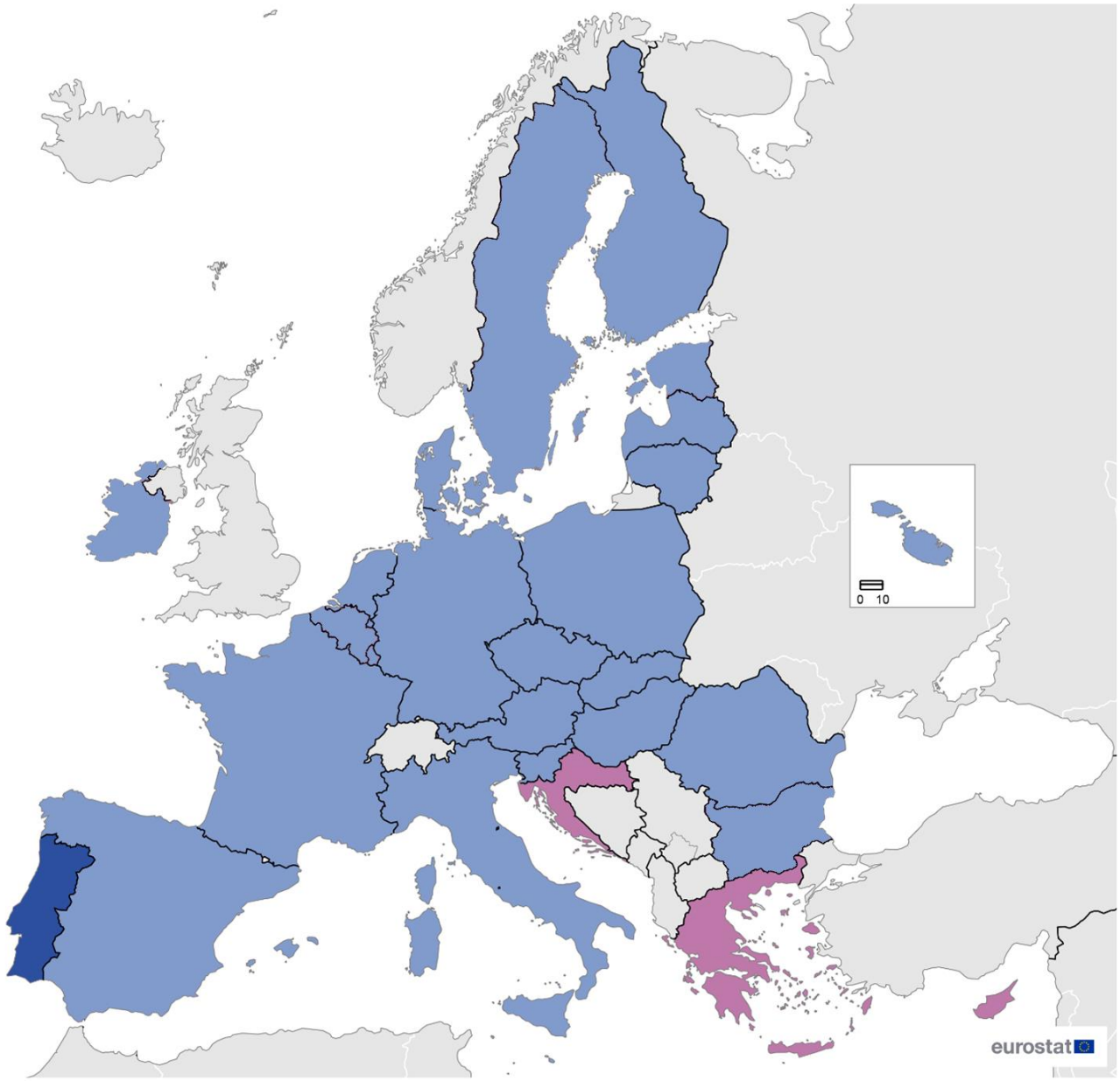
Agresivni rat Rusije protiv Ukrajine i sve složeniji geopolitički kontekst u kojem nastaju novi i potencijalni rizici za sigurnost stavili su još veće težište na kritične (napredne) tehnologije/sektore i infrastrukturu. Zbog promijenjenih okolnosti mnoge su države članice donijele nove nacionalne mehanizme za provjeru (sedam država) ili su ažurirale i proširile postojeće (10 država).

Tijekom 2023. četiri države članice bez mehanizma za provjeru pokrenule su savjetodavne ili zakonodavne postupke za uspostavu nacionalnog mehanizma za provjeru, a jedna je država članica objavila evaluaciju svojeg postojećeg mehanizma. Do kraja 2023. propise o provjeri izravnih stranih ulaganja donijele su 23 države članice EU-a, a 2021., u trenutku stupanja na

[9] Europska komisija (2023.), Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o „Europskoj strategiji gospodarske sigurnosti", JOIN(2023) 20 final.

snagu EU-ova mehanizma za suradnju, te je propise imalo njih 14. Uz to, kao što je opisano u nastavku, nakon roka za zaključenje isteklog s krajem godine državama s uspostavljenim sustavom pridružila se Bugarska (vidjeti i kartu u nastavku).

Zemljopisni pregled regulative u državama članicama EU-a



Administrativne granice: ©EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Izrada karte: Eurostat - IMAGE, svibanj 2024.

Donošenje mehanizma za provjeru u tijeku
Mehanizam za provjeru donesen/ažuriran od 2017.
Mehanizam za provjeru donesen prije 2017.

Promjene u državama članicama EU-a u 2023. – mehanizmi za provjeru izravnih stranih ulaganja

Dosad je svih 27 država članica EU-a:

- uspostavilo nacionalni mehanizam za provjeru izravnih stranih ulaganja, ili
- donijelo novi nacionalni mehanizam za provjeru izravnih stranih ulaganja, ili
- izmijenilo postojeći mehanizam, ili
- pokrenulo savjetodavni ili zakonodavni postupak za koji se očekuje da će rezultirati donošenjem novog mehanizma ili izmjenama postojećeg.

U sljedećoj tablici prikazan je pregled stanja regulative u svih 27 država članica na dan 31. ožujka 2024[10].

Imaju uspostavljen nacionalni mehanizam za provjeru izravnih stranih ulaganja (bez promjena regulative)	Austrija, Češka, Finska, Litva, Malta i Portugal
Izmijenile postojeći mehanizam	Danska, Francuska, Njemačka, Mađarska, Italija, Latvija, Nizozemska, Poljska, Slovenija i Španjolska
Donijele novi nacionalni mehanizam za provjeru izravnih stranih ulaganja	Belgija, Bugarska, Estonija, Irska, Luksemburg, Rumunjska, Slovačka i Švedska
Pokrenule savjetodavni ili zakonodavni postupak za koji se očekuje da će rezultirati donošenjem novog mehanizma	Hrvatska, Cipar i Grčka

Većina promjena nacionalnih regulativa odnosila se na sljedeća četiri pitanja: donošenje akata za provedbu nedavnih propisa o uspostavi nacionalnog mehanizma za provjeru izravnih stranih ulaganja, poboljšanje postupaka provjere, proširenje obuhvaćenih sektora i produljenje valjanosti privremenih nacionalnih mehanizama.

Postupak donošenja novih mehanizama za provjeru izravnih stranih ulaganja

U Belgiji je mehanizam za provjeru izravnih stranih ulaganja donesen u studenom 2022., a na snagu je stupio u srpnju 2023. U Bugarskoj je prijedlog mehanizma za provjeru upućen u parlamentarnu raspravu 22. lipnja 2023. kao dio Zakona o izmjeni i dopuni Zakona o poticanju ulaganja. Prijedlog je donesen 22. veljače 2024. i novi je propis objavljen 6. ožujka 2024. Estonija je u siječnju 2023. donijela Zakon o procjeni pouzdanosti stranih ulaganja, koji je stupio na snagu u rujnu 2023. U Irskoj je Zakon o provjeri transakcija iz trećih zemalja donesen u

[10] Za više pojedinosti vidjeti priloženi radni dokument službi Komisije o provjeri izravnih stranih ulaganja.

listopadu 2023. i očekuje se da će se stupiti na snagu u trećem tromjesečju 2024. Luksemburg je nacionalni mehanizam za provjeru donio u srpnju 2023., a na snagu je stupio u rujnu 2023. Slovačka je 29. studenog 2022. donijela novi sveobuhvatni mehanizam za provjeru, koji je stupio na snagu u ožujku 2023. U Švedskoj je novi mehanizam za provjeru izravnih stranih ulaganja stupio na snagu u prosincu 2023.

Cipar je 2023. dovršio nacrt propisa o uspostavi mehanizma za provjeru izravnih stranih ulaganja i Zastupnički dom trenutačno preispituje revidirani nacrt zakona. U Grčkoj je nacrt prijedloga o provjeri izravnih stranih ulaganja izmijenjen kako bi se uključili različiti pragovi za pokretanje postupka provjere i zahtjevi u pogledu prijavljivanja. Hrvatska je u listopadu 2023. osnovala radnu skupinu za izradu prijedloga propisa o uspostavi mehanizma za provjeru izravnih stranih ulaganja.

Poboljšanja postojećih mehanizama za provjeru izravnih stranih ulaganja

U Danskoj je izmjenama mehanizma za provjeru izravnih stranih ulaganja uveden novi postupak rješavanja predmeta u dvije odvojene faze, a područje primjene prošireno je na natječaje koji se odnose na projekt „energetskog otoka” u Baltičkom moru. Francuska je drugi put produljila privremenu obvezu stranih ulagatelja da prijave ulaganja pri stjecanju najmanje 10 % glasačkih prava u poduzećima uvrštenima na burzu. Njemačka je uvela pristojbe za provjeru transakcija izravnih stranih ulaganja koje ovise o trajanju i težini pojedinog postupka i postupno uvodi obvezno internetsko podnošenje zahtjeva za provjeru (od siječnja 2024.).

U Mađarskoj su novom vladinom uredbom utvrđeni uvjeti pod kojima se nacionalni mehanizam za provjeru primjenjuje na prodaju imovine za potrebe kontinuiteta poslovanja dužnika u izvanrednom stanju. Italija je uvela „hitne odredbe za zaštitu korisnika u pogledu gospodarskih i financijskih djelatnosti i strateških ulaganja” te je izmijenila postupak provjere kritičnih tehnologija. Latvija je odredila instituciju odgovornu za provjeru izravnih stranih ulaganja i dodatno razradila postupke provjere. Nizozemska je donijela provedbena pravila za svoj međusektorski mehanizam za provjeru (koji je donesen 2022. i stupio je na snagu u lipnju 2023.) i pokrenula sektorski mehanizam za provjeru za odobalne vjetroelektrane. Poljska je dodala dva unosa u nacionalni popis subjekata u koje se strana ulaganja obvezno provjeravaju. Rumunjska je uvela pristojbu na zahtjeve za sve ulagatelje (iz EU-a i izvan EU-a) i opseg mehanizama za provjeru proširila na ulaganja iz EU-a. Slovenija je privremeni mehanizam za provjeru uspostavljen 2020. zamijenila novim, trajnim mehanizmom. Španjolska je donijela kraljevski dekret kojim je uspostavila posebni postupak, skratila rokove i razjasnila područje primjene mehanizma za provjeru s obzirom na javnu sigurnost, javni poredak i javno zdravlje te izmijenila postupke provjere povezane s nacionalnim obrambenim djelatnostima te oružjem i povezanim materijalima.

Detaljnije informacije o zakonskim promjenama koje se odnose na mehanizme država članica za provjeru dostupne su u priloženom radnom dokumentu službi Komisije. Popis prijavljenih

nacionalnih mehanizama za provjeru dostupan je na internetskim stranicama Europske komisije[11].

3. POGLAVLJE – AKTIVNOSTI PROVJERE IZRAVNIH STRANIH ULAGANJA U DRŽAVAMA ČLANICAMA

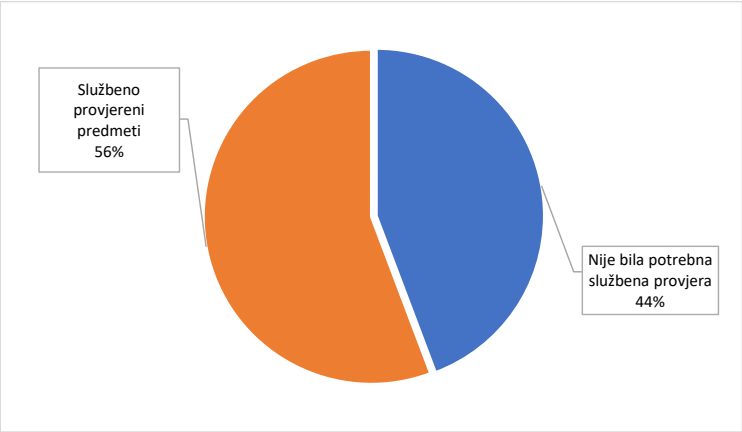
Uredba o provjeri izravnih stranih ulaganja državama članicama omogućuje da provjeravaju izravna strana ulaganja na svojem državnom području iz razloga sigurnosti i javnog poretka te da poduzimaju mjere protiv specifičnih rizika. Njome je uz to uspostavljen mehanizam za suradnju Komisije i tijela država članica koja provjeravaju pojedinačne transakcije izravnih stranih ulaganja. Mehanizam omogućuje razmjenu informacija, pa Komisija i države članice mogu ukazivati na moguće rizike za sigurnost ili javni poredak drugih država članica ili rizike za programe na razini EU-a koji proizlaze iz neke transakcije izravnih stranih ulaganja, a to pak omogućuje procjenu i ublažavanje tih rizika. Međutim, odluku o tome koja se ulaganja provjeravaju, odobravaju, uvjetuju ili blokiraju donosi država članica u kojoj se provodi ulaganje.

Ovo poglavlje sadržava objedinjene informacije o nacionalnim aktivnostima provjere u 2023. koje se temelje na godišnjim izvješćima država članica Komisiji u skladu s člankom 5. Uredbe. Države članice ukupno su obradile 1808 zahtjeva za odobrenje i predmeta po službenoj dužnosti12. Njih 56 % službeno je provjereno, a za 44 % smatralo se da su neprihvatljivi ili da ih nije potrebno službeno provjeriti.

[11] Popis mehanizama za provjeru koje su prijavile države članice (od 28. veljače 2024.) dostupan je na: https://circabc.europa.eu/rest/download/7e72cdb4-65d4-4eb1-910b-bed119c45d47.

[12] Države članice imaju različite postupke provjere, što znači da prijavljeni slučajevi ovise o domaćim postupcima (području primjene, prethodnoj ili naknadnoj provjeri prihvatljivosti itd.). Na primjer, neke države članice proglasile su predmete neprihvatljivima prije provedbe službenog postupka provjere, dok su druge prvo službeno provjerile predmete, a onda ih proglasile neprihvatljivima. Svrha je grafikona i podataka u ovom poglavlju prikazati kako u prosjeku države članice postupaju u aktivnostima provjere, a temelje se na podacima država članica.

Slika 6 – Aktivnosti provjere izravnih stranih ulaganja u državama članicama



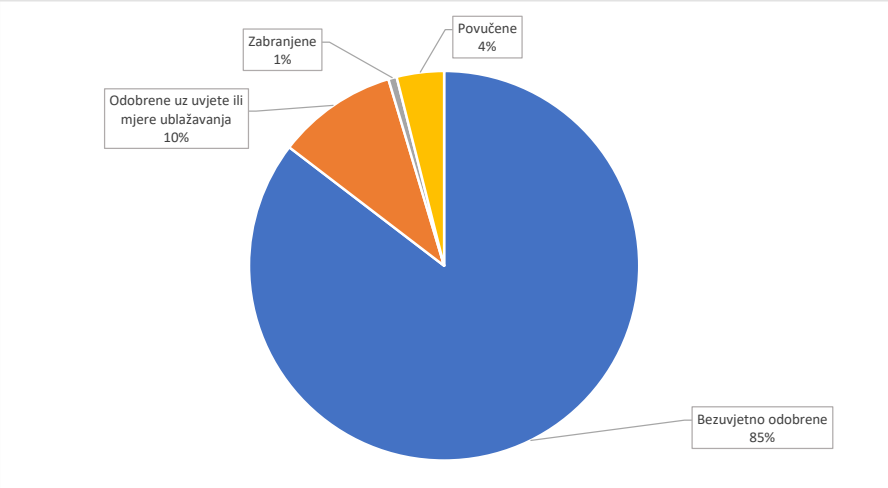
Izvor: podaci država članica.

Nema velike razlike u odnosu na lani: 55 % predmeta službeno je provjereno, a 45 % nije trebalo službeno provjeravati. Velika većina (85 %) predmeta koji su 2023. službeno provjereni i o kojima su države članice donijele odluku bezuvjetno je odobrena. To znači da je transakcija bila odobrena, a da ulagatelj nije morao poduzeti bilo kakve radnje. U usporedbi s prošlom godinom države članice bezuvjetno su odobrile nešto veći udio službeno provjerenih transakcija (2022. to je bilo 86 %).

S druge strane, u 10 % odluka odobrenje je bilo uz određene uvjete ili mjere ublažavanja. To je nešto više nego 2022., kad je u 9 % predmeta odobrenje bilo uvjetno ili s mjerama ublažavanja. U tim su predmetima nacionalna tijela za provjeru od ulagatelja zahtijevala da prije odobrenja planiranog izravnog stranog ulaganja poduzme određene korake, pruži određena jamstva i prihvati neke obveze.

Naposljetku, nacionalna tijela blokirala su transakcije u 1 % svih riješenih predmeta (isto kao prošle godine). Uz to, stranke su povukle 4 % zahtjeva prije donošenja službene odluke.

Slika 7 – Prijavljene odluke o predmetima izravnih stranih ulaganja



Izvor: podaci država članica.

Ukratko, na temelju tih podataka izvedeni su sljedeće zaključci:

- Udio službeno provjerenih predmeta u svim zahtjevima za odobrenje koje su strane u transakciji podnijele nacionalnim tijelima i koje su ta tijela ispitala na vlastitu inicijativu bio je 56 %. To je blago povećanje u odnosu na prethodnu godinu (55 %).
- Većina transakcija za koje je dostavljena obavijest o odluci odobrena je bez ikakvih uvjeta (85 %), što je nešto manje nego 2022. (86 %). Prema tome, povećanje broja službeno provjerenih transakcija nije rezultiralo restriktivnijom investicijskom klimom, ali državama članicama i Komisiji daje jasniju sliku o potencijalno rizičnim izravnim stranim ulaganjima.
- Kad je riječ o uvjetnim odobrenjima, udio predmeta u kojima su određene mjere ublažavanja (10 %) nešto je veći nego 2022. (9 %).
- Udio transakcija koje su države članice blokirale ostao je na otprilike 1 %, što odgovara prosjeku posljednjih godina.
- Ti podaci općenito pokazuju zanimljivu stabilnost, a to potvrđuje da je EU ostao otvoren za izravna strana ulaganja i da države članice blokiraju samo one slučajeve koji su vrlo ozbiljna prijetnja sigurnosti i javnom poretku.

4. POGLAVLJE – EU-OV MEHANIZAM ZA SURADNJU NA PROVJERI IZRAVNIH STRANIH ULAGANJA

1. Obavijesti i druge mjere poduzete u skladu s Uredbom o provjeri izravnih stranih ulaganja

a) Pregled aktivnosti u 2023.

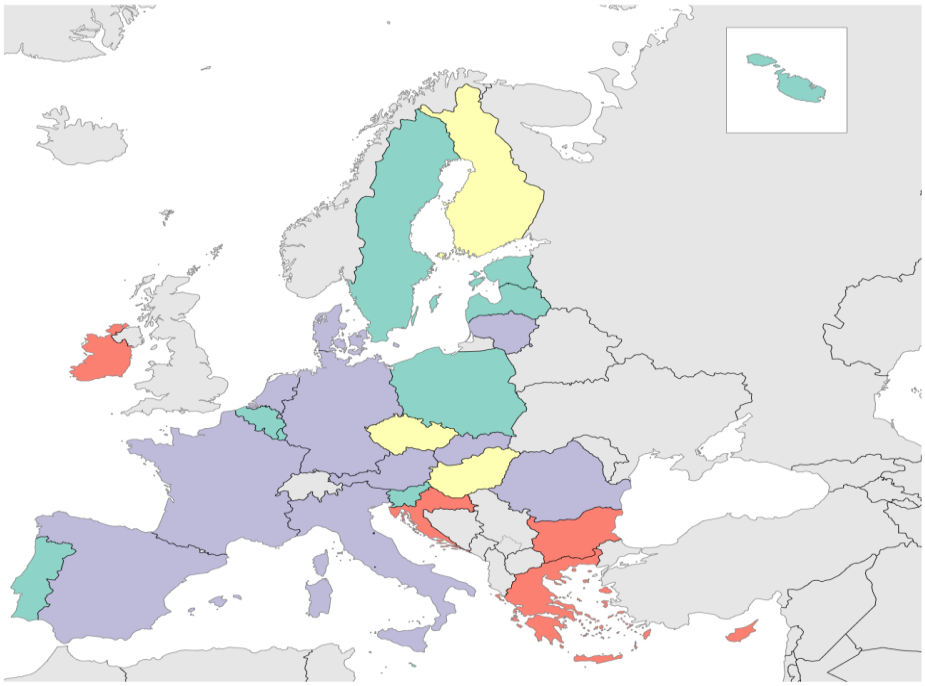
U 2023. 18 država članica poslalo je ukupno 488 obavijesti[13] u skladu s člankom 6. Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja, a 2022. to je učinilo 17 država članica[14]. Sedam država

[13] Komisija je u istom razdoblju mehanizam za suradnju iskoristila i za izravna strana ulaganja koja nisu u postupku provjere (članak 7.), što nije vidljivo u statističkim podacima u nastavku.
[14] Vidjeti https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=COM(2023)590&lang=hr.

članica, točnije Austrija, Danska, Francuska, Njemačka, Italija, Rumunjska i Španjolska, poslalo je 85 % tih obavijesti, a četiri države članice 69 %[15]. Tako prijavljene transakcije znatno su se razlikovale s obzirom na, među ostalim parametrima, sektor poslovanja ciljanog društva, vrijednost transakcije i podrijetlo krajnjih ulagatelja.

Karta u nastavku prikazuje podrijetlo obavijesti u okviru EU-ova mehanizma suradnje u 2023.

Obavijesti EU-ovu mehanizmu za suradnju na provjeri izravnih stranih ulaganja
u kalendarskoj godini 2023.



Izvor: podaci država članica.

Na karti iznad prikazan je broj izravnih stranih ulaganja o kojima su države članice obavijestile druge države članice i Komisiju u okviru EU-ova mehanizma za suradnju na provjeri izravnih stranih ulaganja. Tijekom 2023. od 18 država članica s nacionalnim mehanizmom za provjeru, 10 ih je dostavilo više od 10 obavijesti, dvije su dostavile od 6 do 10 obavijesti, a šest ih je dostavilo manje od pet obavijesti.

U usporedbi s prethodnim kretanjima, broj obavijesti kontinuirano raste iz godine u godinu: 2021. bilo ih je 414, 2022. 421, a 2023. 488. To je povećanje od 18 % razdoblju od 2021. do 2023. Ono, međutim, nije samo posljedica povećanja broja država članica koje su slale obavijesti u okviru mehanizma za suradnju s 14 u 2021. na 18 u 2023. Naime, ako se broj država koje su dostavljale obavijesti drži konstantnim, tj. ako se gledaju samo države za koje su podaci dostupni

[15] Taj je udio 2022. bio 66 %, 2021. 70 %, a 2020. 86 %.

za sve tri godine, broj obavijesti povećao se za 8 %, što je vjerojatno posljedica i širenja područja primjene nacionalnih mehanizama za provjeru (za opis promjena regulative u državama članicama vidjeti 2. poglavlje i radni dokument službi Komisije).

b) Sektori[16] s najviše izravnih stranih ulaganja prijavljenih mehanizmu za suradnju

Pet sektora s najvećim brojem transakcija 2023. bili su prerađivačka industrija[17], IKT[18], trgovina na veliko i na malo[19], financijske djelatnosti[20] i stručne djelatnosti[21], koji su imali, redom, 23 %, 21 %, 14 %, 11 % i 11 % transakcija. To je vrlo slično prošloj godini, kad su isti sektori (prerađivačka industrija, IKT i trgovina na veliko i na malo) zauzeli prva tri mjesta u istom poretku[22]. S druge strane, obavijesti koje se odnose na financijske djelatnosti dobile su na važnosti. Naposljetku, 2023. su obavijesti koje se odnose na energetski sektor činile 6 % svih obavijesti, a udio ostalih sektora[23] bio je 14 %.

[16] U skladu s općim pristupom, kao glavni pokazatelj odabran je primarni sektor djelatnosti. To je usklađeno i s podacima u svim sektorskim grafikonima u radnom dokumentu službi Komisije priloženom ovom godišnjem izvješću.

[17] Prerađivačka industrija obuhvaća djelatnosti poduzeća uključenih u pretvorbu materijala u nove proizvode, primjerice proizvodnju električne opreme i elektromotora, industrijskih strojeva i opreme, oružja i streljiva, farmaceutskih proizvoda itd.

[18] IKT znači informacijske i komunikacijske tehnologije. Obuhvaća djelatnosti poduzeća koja pružaju ključnu infrastrukturu i alate za stvaranje, dijeljenje i širenje znanja, primjerice računalno programiranje, izdavanje softvera, obradu i smještaj podataka na poslužiteljima, bežične telekomunikacije itd.

[19] Trgovina na veliko i na malo uključuje djelatnosti trgovine na veliko i malo povezane s farmaceutskim proizvodima, kemijskim proizvodima, elektroničkom i telekomunikacijskom opremom i potrošnim materijalom, računalima, računalnom perifernom opremom i softverom, metalima i metalnim rudama itd.

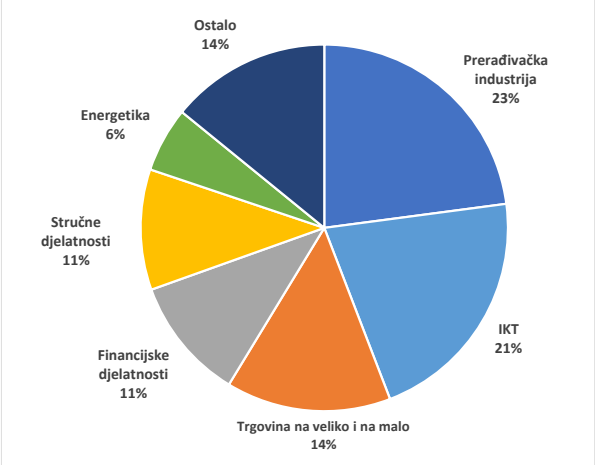
[20] Financijske djelatnosti obuhvaćaju djelatnosti holdinga, fondova ili sličnih subjekata u financijskom sektoru s ciljem stjecanja određenog (vlasničkog) udjela ili kontrole u ciljanom društvu. To su, primjerice, djelatnosti upravljanja fondovima, holding društava, financijskih usluga, osiguranja itd.

[21] Stručne djelatnosti uključuju djelatnosti odvjetničkih i računovodstvenih društava te savjetodavne i inženjerske djelatnosti. To su, primjerice, djelatnosti glavnih ureda, istraživanja tržišta i ispitivanja javnog mnijenja, savjetovanja, istraživanja i eksperimentalnog razvoja u biotehnologiji itd.

[22] Uzmite u obzir da rezultati nisu izravno usporedivi jer su lani svi sektori imali jednaku važnost, pa je sektora bilo više od transakcija.

[23] Kategorija „ostalo” obuhvaća sve ostale sektore s udjelom manjim od 5 %, primjerice: prijevoz, administrativne djelatnosti, zdravstvo, nekretnine itd.

Slika 8 – Raščlamba svih obavijesti po sektorima za 2023.

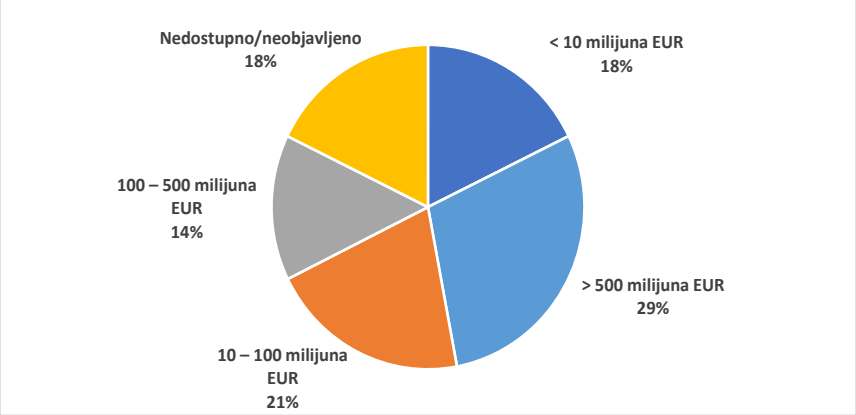


Izvor: obavijesti država članica.

c) Vrijednost izravnih stranih ulaganja prijavljenih mehanizmu za suradnju

Kad je riječ o vrijednosti transakcija, većina prijavljenih izravnih stranih ulaganja (53 %) imala je vrijednost[24] manju od 500 milijuna EUR (49 % 2022.). Vrijednost od 500 milijuna EUR i više imalo je 29 % transakcija (2022. 28 %).

Slika 9 – Vrijednosti prijavljenih transakcija izravnih stranih ulaganja 2023.[25]



Izvor: obavijesti država članica.

d) Postupci i brzina zatvaranja predmeta izravnih stranih ulaganja

U skladu s Uredbom o provjeri izravnih stranih ulaganja transakcije izravnih stranih ulaganja o kojima su države članice dostavile obavijest Komisija ocjenjuje u dvije moguće faze. Sve se prijavljene transakcije preliminarno ocjenjuju („prva faza”) i samo ih dio ulazi u drugu fazu, u

[24] Vrijednost, ako je dostupna, odnosi se na ukupnu vrijednost transakcije koje je prijavljena transakcija bila dio.
[25] Kategorija „nedostupno/neobjavljeno” obuhvaća podatke koji nedostaju, nisu dostupni, nisu objavljeni ili nisu upotrebljivi.

kojoj se detaljnije ocjenjuju predmeti koji bi mogli utjecati na sigurnost ili javni poredak u više od jedne države članice ili stvoriti rizike za projekte ili programe u interesu Unije. Predmeti u drugoj fazi mogu se zaključiti mišljenjem Komisije kako je previđeno Uredbom o provjeri izravnih stranih ulaganja. Takva mišljenja, međutim, ostaju povjerljiva u skladu s člankom 10. Uredbe. Komisija u mišljenju može ocijeniti da bi izravno strano ulaganje moglo negativno utjecati na sigurnost ili javni poredak u više od jedne države članice ili na projekt ili program u interesu Unije i ponuditi odgovarajuće mjere na razmatranje ili dati relevantne informacije o ulaganju koje je u postupku provjere koje država članica koja ga je prijavila treba uzeti u obzir u svojoj ocjeni i konačnoj odluci.

Komisija je 2023. u prvoj fazi zaključila 92 % od 488 predmeta (87 % u 2022.), a preostalih 8 % transakcija ušlo je u drugu fazu, u kojoj su od država članica koja su ih prijavile zatražene dodatne informacije. Komisija je izdala mišljenje za manje od 2 % prijavljenih transakcija.

Slika 10 – Predmeti zaključeni u prvoj i drugoj fazi



Izvor: obavijesti država članica.

Komisija pri otvaranju druge faze od države članice koja je prijavila transakciju traži dodatne informacije, koje se razlikuju ovisno o transakciji i pojedinostima informacija poslanih u obavijesti[26]. Traži ih kako bi mogla bolje procijeniti kritičnost ciljanog društva ili potencijalne prijetnje koje predstavlja strani ulagatelj.

Države članice su 2023. u mehanizmu za suradnju, među ostalim, iznosile primjedbe na transakcije izravnih stranih ulaganja u drugoj državi članici. Udio predmeta o kojima su iznijele

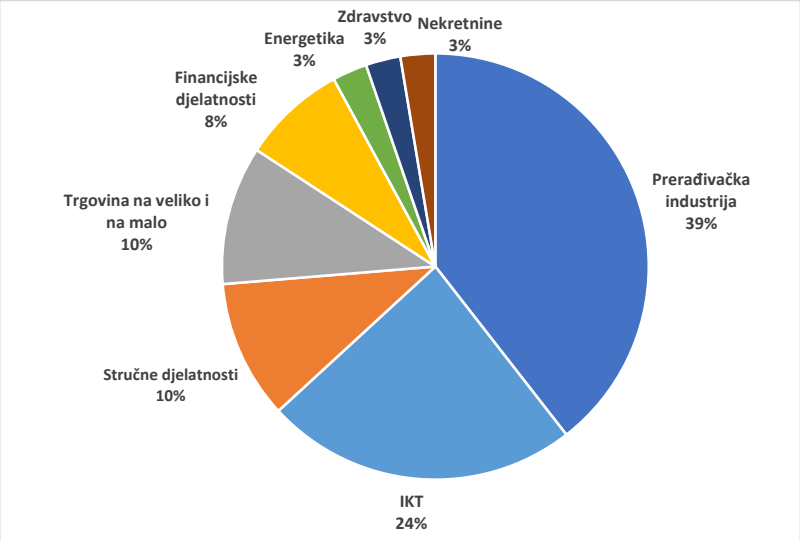
[26] Obavijesni obrazac: zahtjev za informacije od ulagatelja za potrebe dostave obavijesti u skladu s člankom 6. Uredbe služi tome da se postigne određena ujednačenost i minimalna razina informacija o transakciji, ulagatelju i ciljanom društvu u obavijesti u skladu s Uredbom. Obrazac je dostupan na: https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en.

primjedbe bio je oko 6 %, malo manje od 7 % u 2022[27]. Udio država članica koje su iznijele primjedbe drugim državama članicama ostao je na otprilike jednoj trećini.

e) Sektori s najviše izravnih stranih ulaganja prijavljenih mehanizmu za suradnju čije je sigurnosne rizike Komisija detaljno procijenila („druga faza”)

Najzastupljeniji sektor u drugoj fazi bila je prerađivačka industrija s 39 % svih transakcija. Drugi je sektor bio IKT u kojem se grupirala gotovo četvrtina svih predmeta u drugoj fazi (slika 11). Važan udio u drugoj fazi imali su još i predmeti koji su se odnosili na stručne djelatnosti, trgovinu na veliko i na malo te na financijske djelatnosti i to, redom, 10 %, 10 % i 8 %.

Slika 11 – Najzastupljeniji ciljani sektori u predmetima druge faze 2023.



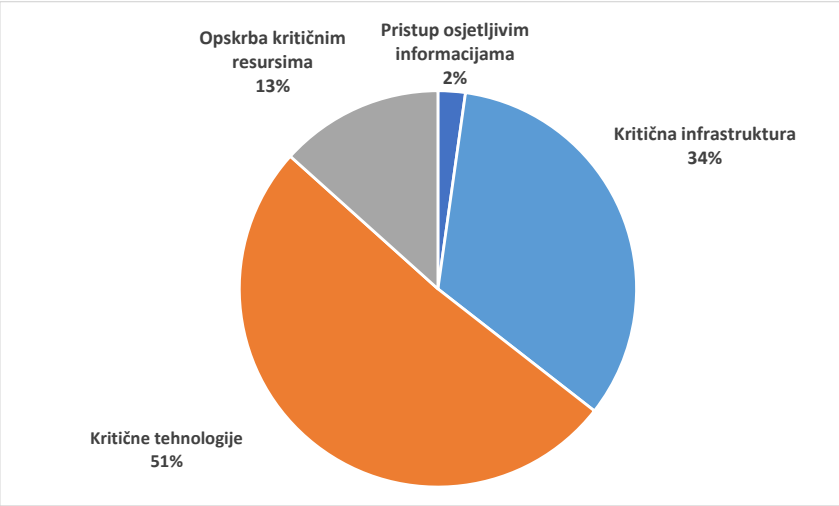
Izvor: obavijesti država članica.

S obzirom na važnost prerađivačke industrije, na slici 12 prikazan je pregled čimbenika[28] koji su korišteni za procjenu kritičnosti transakcija u tom sektoru za sigurnost i javni poredak. Čimbenik koji se najčešće razmatrao, s udjelom od 51 %, bio je uključuje li transakcija ulaganje u kritične tehnologije. Drugi čimbenik po važnosti, s udjelom od 34 %, bio je uključuje li transakcija ulaganje u kritičnu infrastrukturu, a zatim je slijedila opskrba kritičnim resursima s 13 %. Naposljetku, pristup osjetljivim informacijama (uključujući osobne podatke) činio je samo 2 % ukupnog broja.

[27] Napominjemo da nekoliko država može dati primjedbu o istoj transakciji, što je i bio slučaj s nekoliko transakcija.

[28] Ti su čimbenici navedeni u članku 4. Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja. Uzmite u obzir da se po transakciji moglo koristiti nekoliko čimbenika za procjenu kritičnosti danog izravnog stranog ulaganja za sigurnost i javni poredak.

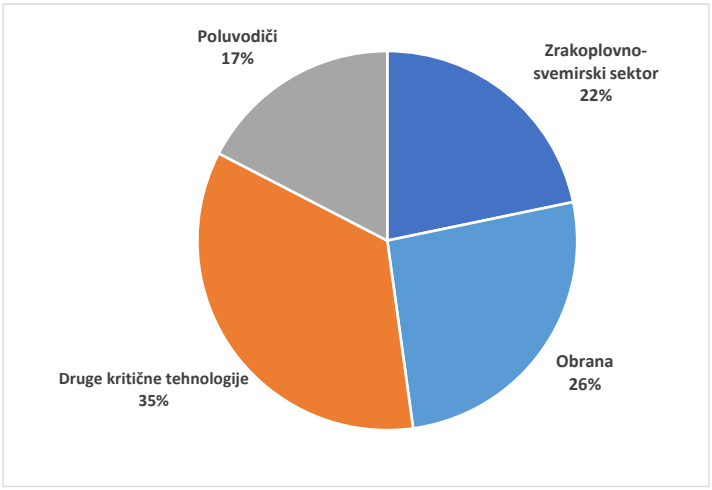
Slika 12 – Čimbenici za predmete u drugoj fazi iz prerađivačke industrije



Izvor: obavijesti država članica.

Pogledamo li pobliže obavijesti u drugoj fazi koje su se odnosile na kritične tehnologije (kako je prikazano na slici 13), 26 % tih predmeta bilo je iz obrambenih djelatnosti, a zatim 22 % iz zrakoplovno-svemirskog sektora i 17 % iz sektora poluvodiča. Preostale kritične tehnologije činile su 35 % ukupnog broja. Među njima su kibernetička sigurnost, umjetna inteligencija, nuklearne tehnologije, biotehnologija i nanotehnologije.

Slika 13 – Vrste kritičnih tehnologija u predmetima u drugoj fazi



Izvor: obavijesti država članica.

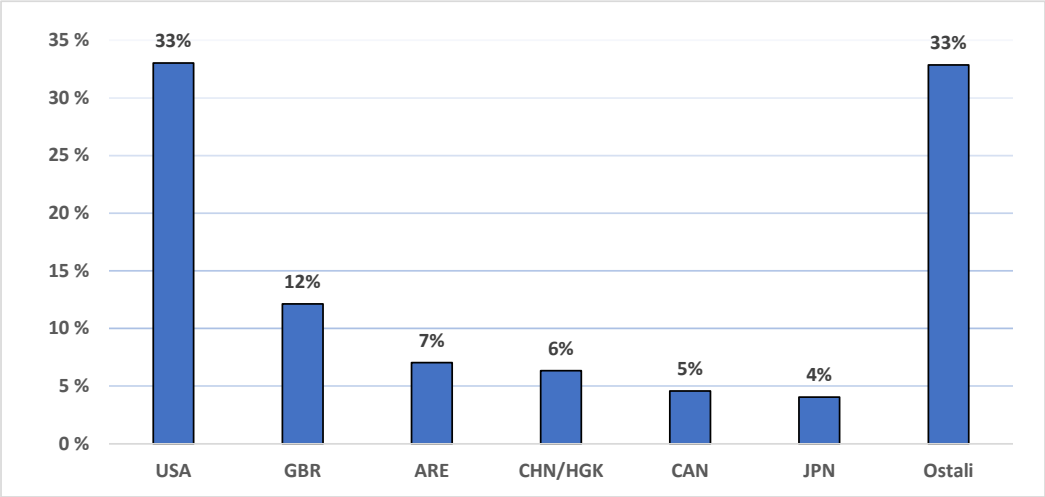
U 2023. više je od 60 % predmeta u drugoj fazi bilo iz pet država članica, što je manja koncentracija nego 2022. kad je 91 % predmeta u Komisijinoj drugoj fazi bilo iz pet država članica s najviše obavijesti o predmetima za tu fazu.

f) Podrijetlo krajnjih ulagatelja u izravnim stranim ulaganjima prijavljenima mehanizmu za suradnju

Jurisdikcije podrijetla većine od 488 prijavljenih predmeta u 2023. bile su SAD, Ujedinjena Kraljevina, Ujedinjeni Arapski Emirati, Kina (uključujući Hong Kong), Kanada i Japan. Udio SAD-a kao ulagatelja 2023. malo se povećao u odnosu na 2022., s 32 % na 33 % svih transakcija. Slično tome, poduzeća iz Ujedinjene Kraljevine imala su 2023. veći udio u prijavljenim transakcijama, 11 % u usporedbi s 8 % 2022. Valja istaknuti porast transakcija iz Ujedinjenih Arapskih Emirata, čiji se udio u ukupnim transakcijama više nego udvostručio, s 3 % u 2022. na 7 % u 2023. Izravna strana ulaganja iz Kine (uključujući Hong Kong) imala su 2023. četvrti udio od 6 % u ukupnom broju transakcija (blago povećanje u odnosu na 5,4 % 2022.)[29]. Na kraju, ulagatelji iz Kanade i Japana imali su udio od 5 % odnosno 4 % u ukupnim transakcijama.

Iz jurisdikcija koje nisu među prvih šest došlo je 33 %[30] prijavljenih predmeta, dok je 2022. taj udio bio samo 41 %. To je znak jasnog povećanja koncentracije podrijetla prvih šest krajnjih ulagatelja, a odražava se i u činjenici da su 2023. krajnji ulagatelji potjecali iz 43 različite jurisdikcije, a 2022. zabilježili smo krajnje ulagatelje iz 52 zemlje.

Slika 14 – Podrijetlo krajnjih ulagatelja u predmetima 2023.



Izvor: obavijesti država članica.

(g) Višejurisdikcijske obavijesti dostavljene mehanizmu za suradnju i glavni sektori na koje se odnose

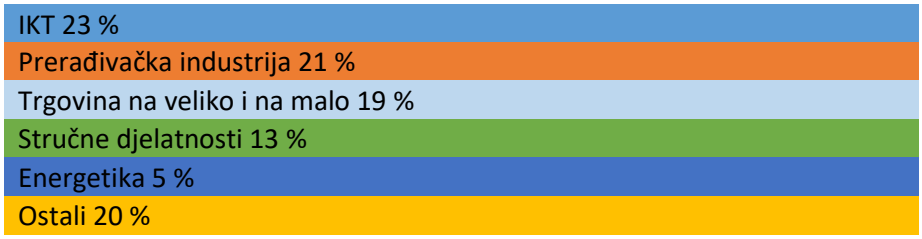
Od svih predmeta prijavljenih 2023. 36 % obavijesti odnosilo se na transakcije koje su bile u postupku provjere u nekoliko država članica (u usporedbi s 29 %, 28 % i 20 % u prvom, drugom

[29] Napomena: kad se pogledaju transakcije koje uključuju ulagatelje iz Kine (bez Hong Konga), njihov je udio ostao nepromijenjen u odnosu na 2022. s 5 % ukupnih transakcija.

[30] Među zemljama s nezanemarivim udjelom su Kajmanski Otoci, Singapur i Švicarska, svaka po 2 %. Izravna strana ulaganja iz Rusije i Bjelarusa prijavljena mehanizmu za suradnju činila su 1,6 % ukupnog broja, ostavši na razinama iz prethodne godine.

i trećem godišnjem izvješću)[31]. Obavijesti su se najčešće odnosile na sljedeće sektore: IKT s udjelom od 23 %, prerađivačku industriju s udjelom od 21 %, trgovinu na veliko i na malo s udjelom od 19 %, stručne djelatnosti s udjelom od 13 % i energetiku s udjelom od 5 %. Ostali sektori, među kojima su administrativne djelatnosti te financijski, zdravstveni i prometni sektori, činili su 20 % transakcija u više jurisdikcija.

Tablica – Transakcije izravnih stranih ulaganja u više jurisdikcija i glavni sektori



Izvor: obavijesti država članica.

h) Suradnja u području izravnih stranih ulaganja koja nisu u postupku provjere

Uredba o provjeri izravnih stranih ulaganja državama članicama i Komisiji omogućuje da razmjenjuju informacije o izravnim stranim ulaganjima o kojima nije obaviješten mehanizam za suradnju i da druge države članice ili Komisija iznesu primjedbe ili mišljenje ako utvrde rizike za sigurnost ili javni poredak Komisija je 2023. koristila taj postupak, no u vrlo ograničenoj mjeri, kako bi se raspitala o transakcijama koje nisu u postupku provjere.

Zaključci o EU-ovu mehanizmu za suradnju na provjeri izravnih stranih ulaganja

Prije svega, provjera izravnih stranih ulaganja i dalje je jedno od nezaobilaznih sredstava zaštite kolektivne sigurnosti EU-a od potencijalno rizičnih transakcija iz trećih zemalja.

Drugo, važnost suradnje EU-a na provjeri izravnih stranih ulaganja nastavlja se povećavati, osobito u ovom napetom geopolitičkom kontekstu. To potvrđuje i porast broja predmeta o kojima je obaviješten mehanizam za suradnju: države članice su 2023. prijavile 67 transakcija više nego 2022. To je povećanje od 18 % u razdoblju od 2021. do 2023. Istodobno je koncentracija podrijetla obavijesti ostala prilično visoka: 85 % svih obavijesti potječe iz sedam država članica. Valja spomenuti i da 2023. nisu sve države članice s mehanizmom za provjeru prijavile barem jednu transakciju mehanizmu za suradnju.

Treće, s obzirom na to da se Unija zalaže za otvoreno globalno investicijsko okruženje, Komisija je mehanizam suradnje nastavila koristiti kao ograničeno i ciljano sredstvo u iznimnim slučajevima u kojima je vjerojatno da će izravno strano ulaganje negativno utjecati na sigurnost ili javni poredak. Velika većina (92 %) od 488 predmeta prijavljenih 2023. zaključena je u prvoj fazi, tj. unutar 15 dana od obavijesti država članica koje su provele provjeru, pri čemu je

[31] „Transakcije izravnih stranih ulaganja u više jurisdikcija” odnose se u ovom kontekstu na transakcije izravnih stranih ulaganja kod kojih je ciljano društvo korporativna grupacija prisutna u više država članica (a možda i u trećim zemljama), primjerice preko društava kćeri u više država članica. Takve transakcije može prijaviti više država članica ako je transakcija obuhvaćena njihovim mehanizmom za provjeru i ako one pokrenu njezinu službenu provjeru.

Komisija detaljnu procjenu sigurnosnog rizika provela za samo 8 % prijavljenih predmeta. To pokazuje da su se broj i udio prijavljenih predmeta za koje je Komisija utvrdila da nisu kritični povećali u odnosu na prošlu godinu (87 % obavijesti). Komisija je 2023. izdala mišljenje u manje od 2 % predmeta.

Četvrto, prerađivačka industrija i dalje je najzastupljeniji sektor u predmetima u drugoj fazi s gotovo 40 % prijavljenih transakcija u 2023. Kad je riječ o čimbenicima na temelju koji se odlučuje o potrebi dubinskih procjena sigurnosnih rizika u drugoj fazi, zaključujemo da je pokretački čimbenik te dodatne procjene u većini slučajeva (51 %) bila relevantnost cilja za „ključne tehnologije". Pobliži pogled na obavijesti u drugoj fazi koje su se odnosile na kritične tehnologije otkriva da je 26 % tih predmeta bilo iz obrambenih djelatnosti, a zatim 22 % iz zrakoplovno-svemirskog sektora i 17 % iz sektora poluvodiča.

Peto, većina ulagatelja i dalje je bila iz istih dviju vodećih jurisdikcija, SAD-a i Ujedinjene Kraljevine, čiji se udio ukupno povećao s 32 % i 8 % u 2022. na 33 % odnosno 12 % u 2023. Istodobno se više nego udvostručio udio ulagatelja koji potječu iz Ujedinjenih Arapskih Emirata, s 3 % u 2022. na 7 % u 2023. I posljednje, udio krajnjih ulagatelja podrijetlom iz Kine ostao je nepromijenjen.

Naposljetku, primjećujemo porast višejurisdikcijskih transakcija: 2023. na njih se odnosilo više od trećine svih obavijesti. Komisijin prijedlog revizije Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja opisan u sljedećem odjeljku nudi, među ostalim, strukturno rješenje za učinkovitu procjenu transakcija u više jurisdikcija za razliku trenutačnih *ad hoc* neformalnih mehanizama.

2. Nedavni pomaci u području provjere izravnih stranih ulaganja i pogled u budućnost: predložena revizija Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja

Vodeći se EU-ovom strategijom gospodarske sigurnosti iz lipnja 2023., Komisija je 24. siječnja 2024. donijela pet inicijativa[32] za povećanje gospodarske sigurnosti Unije u vrijeme sve većih geopolitičkih napetosti. Jedna od tih inicijativa je zakonodavni prijedlog za reviziju postojeće Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja.

Prijedlog se temelji na iskustvu koje su Komisija i države članice stekle pregledom više od 1200 transakcija izravnih stranih ulaganja koje su države članice prijavile u prošle tri godine na temelju postojeće Uredbe o provjeri izravnih stranih ulaganja. Temelji se i na rezultatima naručene studije OECD-a[33], opsežnoj evaluaciji[34] funkcioniranja postojeće uredbe i tematskom izvješću Europskog revizorskog suda[35].

Komisijina evaluacija pokazala je da je Uredba imala pozitivan učinak na zaštitu sigurnosti i javnog poretka od rizičnih izravnih stranih ulaganja u EU. Važno je, međutim, i to što je

[32] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/hr/ip_24_363

[33] https://www.oecd.org/en/publications/framework-for-screening-foreign-direct-investment-into-the-eu_f75ec890-en.html

[34] https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=SWD(2024)23&lang=hr

[35] https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

pokazala da Uredba nije imala odvraćujući učinak na tok izravnih stranih ulaganja u EU. Ipak, utvrđeno je nekoliko nedostataka zbog kojih je sustav porozan (npr. to da još ima država članica bez mehanizma za provjeru ili da ulaganja društava kćeri ili poduzeća pod stranom kontrolom unutar EU-a nisu obuhvaćena mehanizmom za suradnju). Nadalje, iako je suradnja između svih nacionalnih tijela i Komisije važna za prepoznavanje i procjenu rizičnih transakcija izravnih stranih ulaganja koje bi se inače propustile te za postupanje s njima i upozoravanje na njih, u njezinoj provedbi ima niz teškoća, kao što je postupanje s transakcijama koje uključuju isto poduzeće u nekoliko država članica („višejurisdikcijske prijave"). Provjera tih transakcija, koje već čine više od trećine obavijesti (2023.), povećala je regulatornu složenost stranama u transakcijama, a to je iziskivalo veću sinkronizaciju i koordinaciju nacionalnih tijela za provjeru u rješavanju tih predmeta. Naposljetku, postojeće razlike u nacionalnim zakonima uzrokuju regulatornu rascjepkanost jer se nacionalni mehanizmi za provjeru razlikuju s obzirom na područje primjene (vrste djelatnosti i sektori koje pokrivaju), postupovne rokove (trajanje procjene i donošenja odluke nacionalnog tijela), postupovne zahtjeve i kriterije za procjenu rizika za sigurnost i javni poredak. Takva rascjepkanost, koja će se vjerojatno povećati jer sve više država članica ima mehanizam za provjeru, može ozbiljno ugroziti djelotvornost i učinkovitost mehanizma za suradnju, stvoriti zapreke na unutarnjem tržištu i smanjiti privlačnost EU-a za strana ulaganja.

Na koncu, ti nedostaci smanjuju sposobnost Komisije i država članica da prepoznaju i poduzmu mjere za potencijalno širok opseg rizičnih transakcija. Zakonodavni prijedlog revizije Uredbe[36] nastoji ukloniti te nedostatke i poboljšati učinkovitost sustava na sljedeće načine:

- Osigurati da sve države članice imaju uspostavljen mehanizam za provjeru, s usklađenijim nacionalnim pravilima, no ostavljajući im prostor da svoje mehanizme za provjeru osmisle uvažavajući specifičnosti vlastite nacionalne sigurnosti.
- Utvrditi minimalno sektorsko područje primjene u kojem su sve države članice dužne provjeravati strana ulaganja. To uključuje stratešku imovinu EU-a, navedenu u Prilogu I. predloženoj uredbi kao „projekti i programi u interesu Unije", te određenu kritičnu robu, tehnologije i subjekte, navedene u Prilogu II. prijedlogu, kod kojih bi strano ulaganje moglo naštetiti našoj sigurnosti ili javnom poretku.
- Proširiti provjere na ulaganja ulagatelja iz Unije koji su pod krajnjom kontrolom pojedinaca ili poduzeća iz treće zemlje.
- Uvesti postupovna poboljšanja mehanizma za suradnju i povećati odgovornosti države članice koja provodi provjeru prema Komisiji i drugim državama članicama.

Nadalje, u prijedlogu se uzimaju u obzir geopolitičke promjene koje su se zbile od stupanja na snagu aktualne Uredbe. Primjerice, djelotvornost sveobuhvatnog paketa sankcija uvedenih protiv Rusije zbog njezine vojne agresije na Ukrajinu s namjerom da joj se oslabi gospodarska osnova i uskrate ključne tehnologije mjeri se samo njihovom uspješnom provedbom i neizbjegavanjem

[36] https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investment-screening_en

mjera. Stoga, da bi se zatvorile potencijalne pravne praznine u provedbi sankcija, među ostalim i u kontekstu provjere izravnih stranih ulaganja, i budnije motrila potencijalno rizična ulaganja sankcioniranih osoba ili subjekata u jedinstveno tržište i unutar njega, sve države članice bile bi dužne provjeriti je li strani ulagatelj u vlasništvu ili pod kontrolom ili djeluje u ime sankcionirane osobe ili subjekta ili procijeniti je li vjerojatno da će strani ulagatelj olakšati razvoj vojnih kapaciteta treće zemlje.

Te bi promjene znatno poboljšale provjeru stranih ulaganja u EU-u, uključujući transparentnost i predvidljivost mehanizama za provjeru i postupaka za poduzeća, no ključna načela provjere ulaganja u EU-u ostala bi nepromijenjena. Kao prvo, povod provjeri i dalje će biti rizici za sigurnost i javni poredak, pa će ona ostati ograničeno i ciljano sredstvo za iznimne slučajeve u kojima strano ulaganje predstavlja rizik za našu sigurnost ili javni poredak. To ne mijenja i ne narušava otvorenost EU-a stranim ulaganjima. Drugo, prijedlogom se ne mijenja trenutačna podjela odgovornosti prema kojoj država članica u kojoj se odvija transakcija istražuje transakciju i odlučuje o njoj, a Komisija i druge države članice na nju mogu upozoravati. Treće, zaštita strateške imovine EU-a i prepoznavanje rizika za sigurnost ili javni poredak koji će vjerojatno negativno utjecati na više od jedne države članice ostaju glavne svrhe mehanizma za suradnju država članica i Komisije.

Vijeće je u siječnju 2024. počelo tehničke rasprave o prijedlogu a za vrijeme belgijskog predsjedanja učinjeno je mnogo da se razjasne njegovi ključni aspekti. Slijedi početak rasprava o prijedlogu u novom sazivu Europskog parlamenta izabranom u lipnju 2024. O prijedlogu je provedeno savjetovanje s Europskim gospodarskim i socijalnim odborom i Odborom regija. Europski gospodarski i socijalni odbor mišljenje je donio 10. srpnja 2024.[37], a mišljenje Odbora regija očekuje se u četvrtom tromjesečju 2024.

[37] https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/screening-foreign-investments-union