



OCHRANA OTEVŘENÝCH TRHŮ PŘED KOROZIVNÍM KAPITÁLEM

PROVĚŘOVÁNÍ ZAHRANIČNÍCH INVESTIC,
PŘÍSTUPY V JEDNOTLIVÝCH ZEMÍCH
A JEHO DALŠÍ VÝVOJ

JAN FAMFOLLET

2022

REPORT

BEZPEČNOSTNÍ CENTRUM EVROPSKÉ HODNOTY _____

Bezpečnostní centrum Evropské hodnoty je nevládní odborná instituce bránící svobodu a suverenitu. Chráníme liberální demokracii, právní stát a transatlantické spojení Česka. Pomáháme bránit Evropu zejména před nepřátelským vlivem Ruska a Číny.

Naší vizí je svobodné, bezpečné a prosperující Česko ve střední Evropě, která je nedílnou součástí transatlantického společenství a opírá se o pevné spojení s USA.

Autor:

Jan Famfollet

Klíčová slova:

- **Korozivní kapitál** je státní či soukromé financování, které je netransparentní a postrádá odpovědnost a tržní orientaci. Korozivní kapitál pochází z autoritářských režimů a využívá a prohlubuje nedostatky ve správě věcí veřejných s cílem ovlivnit hospodářský, politický a sociální vývoj v přijímajících zemích (CIPE, n.d.) nebo s cílem prosazovat svou zahraničněpolitickou agendu a svůj politický a ekonomický vliv (Manhit, 2021).
- **Mechanismus prověřování přímých zahraničních investic** je proces, při kterém vláda přijímající zahraniční investice identifikuje, přezkoumává a v případě potřeby odmítá investice pocházející ze zahraničí. Tyto mechanismy zajišťují vládám přijímajících zemí větší kontrolu nad zahraničními investicemi, které ohrožují národní bezpečnost nebo jsou jinak potenciálně problematické (PSSI, n.d.). Konkrétně se zaměřují na ochranu před přílivem korozivního kapitálu do citlivých odvětví, zvláště pokud kapitál pochází od státem kontrolovaných nebo státem ovlivňovaných zahraničních investorů, což může mít v konečném důsledku negativní dopad na cílovou ekonomiku, národní bezpečnost či veřejný pořádek.



OBSAH

SHRnutí	4
ÚVOD	6
OBAVY Z AKVIZIC TECHNOLOGIÍ	6
PROVĚŘOVÁNÍ PZI: SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ	7
PROVĚŘOVÁNÍ PZI V USA	7
PROVĚŘOVÁNÍ PZI V EU	9
PROVĚŘOVÁNÍ PZI VE STŘEDNÍ EVROPĚ	11
PROVĚŘOVÁNÍ PZI V JAPONSKU	12
PROVĚŘOVÁNÍ PZI NA TCHAJ-WANU	13
DALŠÍ POSTUP V OBLASTI PROVĚŘOVÁNÍ PZI	14
ODRAZUJÍCÍ VS. LEGITIMIZAČNÍ ÚČINKY	14
MEZINÁRODNÍ SPOLUPRÁCE	14
UDRŽOVÁNÍ ZÁSAD OTEVŘENÉHO TRHU	15
ODSTRAŇOVÁNÍ NEDOSTATKŮ V PŘEDPÍSECH	15
PROVĚŘOVÁNÍ ODCHOZÍCH INVESTIC	16
ZÁVĚR	17
REFERENCE	18



SHRNUTÍ

- V posledních letech na Západě sílí obavy z přetrvávajícího nepatřičného a nežádoucího **transferu technologií** a odlivu know-how z **citlivých nebo strategických odvětví** národních ekonomik.
- Tyto obavy souvisejí s otázkami **národní bezpečnosti** a **veřejného pořádku**, jakož i s **nekalou soutěží** a **predátorskými praktikami** konkurenčních zemí, jako je Čínská lidová republika, které mohou poškozovat domácí průmyslovou základnu a dlouhodobou mezinárodní **konkurenceschopnost** ve strategických odvětvích, a tím i budoucí hospodářskou prosperitu.
- Čínské přímé zahraniční investice zahrnují akvizice **strategické infrastruktury** i menší investice cílící na získání **nejnovějšího technologického know-how**.
- **Čínská vláda** řídí a/nebo nekalým způsobem usnadňuje systematické investice do společností a aktiv a/nebo jejich akvizice ze strany čínských společností, aby **získala špičkové technologie** i duševní vlastnictví a zajistila tak rozsáhlý přenos technologií v odvětvích, která čínská vláda v rámci svých **průmyslových plánů** považuje za důležitá.
- V reakci na tyto hrozby zavádějí západní země různé politiky **ekonomické bezpečnosti**, aby zajistily své přežití a ochránily svou nezávislost a hospodářskou prosperitu.
- Tyto země zejména **zprísňují kontrolu**, která má zabránit přímým zahraničním investicím zaměřeným na citlivé technologie, a chrání své ekonomiky před přílivem korozivního kapitálu zaváděním nebo posilováním mechanismů prověřování přímých zahraničních investic (foreign direct investment screening).
- **USA** jsou vlivným aktérem v debatách o prověřování přímých zahraničních investic a postup Výboru pro zahraniční investice ve Spojených státech (*Committee on Foreign Investment in the United States, CFIUS*) slouží jako vzor pro ostatní země.
- Zatímco mnoho zemí **posiluje** své režimy prověřování přímých zahraničních investic, pokud jde o nastupující technologie (např. Japonsko **snížilo** prahovou hodnotu, pro kterou je třeba v citlivých odvětvích žádat o předchozí schválení přímých zahraničních investic), Německo se vydalo opačnou cestou a prahovou hodnotu **zvýšilo**, díky čemuž je více přímých zahraničních investic do nových technologií od kontroly osvobozeno.
- **V EU** představuje **absence** mechanismů prověřování přímých zahraničních investic v některých členských státech **zranitelnost** jednotného trhu. Všechny členské státy by proto **měly zavést** robustní vnitrostátní mechanismy prověřování a shovívavé režimy prověřování by měly být **posíleny**.
- Posílený **dialog** mezi státními orgány a soukromým sektorem by pomohl podnikatelské komunitě vnímat a chápat prověřování přímých zahraničních investic jako **legitimní nástroj**, který vláda používá k ochraně ekonomiky před korozivním kapitálem



a zahraničními predátory, a zároveň by ji ujistil, že konstruktivnímu kapitálu zůstávají dveře otevřené.

- Mechanismus prověřování přímých zahraničních investic může sloužit jednak jako **odstrašující nástroj** proti přílivu korozivního kapitálu a jednak jako nástroj, který poskytuje určité **osvědčení** o čisté a zdravé kapitálové struktuře a vlastnictví společnosti, což jí následně může usnadnit přístup na další vyspělé trhy.
- Vlády musí pečlivě rozlišovat mezi **legitimní ochranou** ekonomiky a **neodůvodněným protekcionismem**.
- Je třeba co nejvíce **předcházet protekcionistickým praktikám**, jako je ochrana národních šampionů před spravedlivou hospodářskou soutěží, které by mohly oslabit dlouhodobou konkurenceschopnost ekonomiky.
- Pro vyspělé země by bylo přínosné zahájit diskusi o tom, jak regulovat odchozí investice směřující do zahraničí, aby se zabránilo přenosu citlivých technologií, který by mohl představovat hrozbu pro národní bezpečnost.



ÚVOD

Cílem národní bezpečnosti v ekonomické oblasti by mělo být zajistit, aby dodavatelský řetězec země byl obecně v přátelských rukou, čímž se sníží jeho zranitelnost a nadměrná závislost (Shastry, 2022). Toto jsou jedny z cílů politik ekonomické bezpečnosti, které jsou postupně posilovány a přepracovávány po celém světě. Ekonomická bezpečnost zahrnuje regulaci obchodu a investic, neboť některé přímé zahraniční investice (PZI, angl. foreign direct investments – FDI) mohou skutečně představovat bezpečnostní riziko nebo ohrožení pro veřejný pořádek.¹ Toto je hlavním předpokladem mechanismu prověřování PZI (FDI screening) a nedávného zvýšeného dohledu nad akvizicemi ze zahraničí.

Prověřování PZI je jedním z hlavních pilířů národní ekonomické bezpečnosti. Jeho cílem je ochrana před přílivem korozivního kapitálu do citlivých odvětví – zejména kapitálu od zahraničních států kontrolovaných nebo státem ovlivňovaných investorů, který může v konečném důsledku ohrozit národní bezpečnost nebo veřejný pořádek a narušit řádné fungování ekonomiky. Zavádění a revize mechanismů prověřování PZI se v současné době v EU i ve světě urychluje v souvislosti se stále nepřátelštější zahraniční a hospodářskou politikou Čínské lidové republiky (ČLR).

Cílem tohoto textu je nastínit hlavní aspekty různých mechanismů prověřování PZI a podrobnosti o příslušných vnitrostátních politikách, které by mohly být přínosem pro další politické debaty a případné aktualizace politik.

OBAVY Z AKVIZIC TECHNOLOGIÍ

Politika prověřování PZI se stala vlajkovou lodí agendy ekonomické bezpečnosti mnoha zemí, a to ze dvou hlavních důvodů. Prvním z nich je pandemie COVID-19, která odhalila slabiny ve spolehlivosti dodavatelských řetězců a v odolnosti mnoha zemí, zejména pokud jde o lékařský a zdravotnický průmysl. Druhým důvodem je vzestup ČLR doprovázený rozsáhlými zahraničními investicemi státních i soukromých firem do citlivých i necitlivých odvětví (Shastry, 2022).

Kombinace těchto dvou faktorů také podtrhla obavy z predátorských akvizic oslabených společností a strategických aktiv během pandemické krize zejména ze strany zahraničních státních podniků. Navíc zde zůstávají dlouhodobé obavy z celé řady nekalých praktik čínské vlády (a Komunistické strany Číny) v oblasti přenosu technologií, duševního vlastnictví a inovací.

Čínské PZI zahrnují jak státní a soukromé akvizice strategické infrastruktury, tak menší investice cílící na získání špičkového technologického know-how (Rasmussen Global, 2017).

¹ Pokud nepřátelští aktéři získají citlivé technologie nebo informace, může být v konečném důsledku ohrožen i mezinárodní mír (Suzuki, 2021).



Vyšetřování vlády USA odhalilo, že čínská vláda řídí a/nebo nekalým způsobem usnadňuje systematické investice do amerických společností a aktiv a/nebo jejich akvizice ze strany čínských společností za účelem získání špičkových technologií a duševního vlastnictví a rozsáhlého přenosu technologií v odvětvích, která čínská vláda v rámci svých průmyslových plánů považuje za důležitá (USTR, 2018). V EU se čínské PZI zaměřují na získávání značek EU, know-how a firem se špičkovými technologiemi. Zřejmým cílem jsou vyspělé průmyslové stroje a vybavení, informační a komunikační technologie, veřejné služby, doprava a infrastruktura, energetika (EPRS, 2017) a v poslední době také kritická infrastruktura a strategické technologie dvojího užití (např. výrobci polovodičů), nově vznikající odvětví elektronického obchodu, finančních technologií, her, umělé inteligence a robotiky (MERICS, 2022). Důkazy o přetrvávajícím odlivu technologií do Číny stále více znepokojují také Japonsko (Tatlow & Herr, 2022).

Jednou z hnacích sil čínských akvizic západních technologií je model rozvoje dvojího oběhu, jehož cílem je dosáhnout civilně-vojenské integrace technologií, známé v západní regulační terminologii jako technologie „dvojího užití“. Dalšími faktory, které stojí za čínskými akvizicemi, jsou třináctý pětiletý plán ČLR (2016–2020) a strategie „Made in China 2025“, jejímž cílem je vytvořit „národní šampiony“ v deseti technologicky nejvyspělejších výrobních odvětvích. ČLR se proto snaží získat převahu v technologických inovacích prostřednictvím fúzí a akvizic (Irwin-Hunt, 2022), a dosáhnout tak ambiciózního cíle technologické převahy.

PROVĚŘOVÁNÍ PZI: SROVNÁNÍ JEDNOTLIVÝCH ZEMÍ _____

Ve snaze čelit výše popsaným obavám zavedlo mnoho západních zemí mechanismy prověřování PZI, které přezkoumávají a případně zakazují problematické PZI v jejich domácích společnostech. Níže jsou nastíněny klíčové aspekty mechanismů prověřování PZI v USA, EU, Japonsku a na Tchaj-wanu.

Prověřování PZI v USA

USA jsou asi nejvlivnějším aktérem v debatě o režimech prověřování přichozích PZI v rámci OECD a spolu s Austrálií a Kanadou jsou také průkopníky v jejich raném zavádění (US-China Investment Project, 2022). Proces prověřování některých transakcí zahrnujících PZI s možnými dopady na národní bezpečnost je prováděn prostřednictvím mezirezortního Výboru pro zahraniční investice ve Spojených státech (*Committee on Foreign Investment in the United States*, CFIUS), který byl založen v roce 1975, původně za účelem zkoumání zahraničních investic, a od roku 1988 má také pravomoc zamítnout transakce. Přezkoumání PZI bylo iniciováno v případě, že transakce vedla k cizí kontrole nad podnikem v USA, která by mohla představovat hrozbu pro národní bezpečnost. Aby byla zajištěna maximální flexibilita výboru při určování dopadů transakcí, pojem „národní bezpečnost“ nebyl záměrně přesně definován (Tzinova, 2020).



V roce 2018 (s platností od roku 2020) byl zákonem FIRRMA (*Foreign Investment Risk Review Modernization Act*, FIRRMA) výbor CFIUS modernizován a posílen s cílem zajistit efektivnější řešení otázek národní bezpečnosti. Tento zákon zejména rozšířil pravomoci výboru k přezkoumávání „ostatních“ PZI v amerických společnostech, které sice nevedou k ovládnutí společnosti, ale týkají se kritických technologií, kritické infrastruktury a citlivých osobních údajů.² Dále zákon FIRRMA také rozšířil působnost výboru CFIUS na některé transakce spojené s nemovitostmi, a to zejména na nemovitosti nacházející se do určité vzdálenosti od vojenských objektů a jiných vládních zařízení, letišť nebo námořních přístavů.

Výboru CFIUS předsedá ministerstvo financí USA a mezi jeho členy dále patří také např. ministerstvo zahraničí, obchodu či obrany. Pokud CFIUS rozhodne, že určitá transakce představuje riziko pro národní bezpečnost, může se stranami uzavřít dohodu nebo jim uložit podmínky pro zmírnění tohoto rizika nebo může rozhodnutí případu postoupit prezidentovi. Prezident na základě doporučení výboru transakci buď schválí, zamítne, nebo schválí podmíněně. Prezident je jediným činitelem výboru, který může pozastavit nebo zakázat transakce a může zahraničním společností nařídít, aby se zbavily podílů v amerických společnostech.

K přezkumu příchodících investic se v Kongresu Spojených států přidávají snahy o zavedení kontrolního procesu, který by CFIUS vykonával také pro odchozí americké investice v zahraničí. Podle jednoho z hlavních návrhů v USA by meziagenturní výbor vedený Úřadem obchodního zmocněnce USA (*Office of the U.S. Trade Representative*) prověřoval a případně blokoval transakce amerických podniků v „problematických zemích“ („countries of concern“, de facto zahraniční protivníci a země s netržní ekonomikou) a všude tam, kde může dojít k ohrožení „kritických národních schopností“. Důvodem jsou opět obavy ze ztráty transparentnosti dodavatelských řetězců, z transferu citlivých technologií a outsourcingu kritické výroby. Zejména investice v ČLR usnadňují přenos či budování technologií a know-how, které by mohly posílit čínské civilní a vojenské schopnosti na úkor USA. Tyto obavy jsou ještě více umocňovány civilně-vojenskými fúzními³ programy a téměř nemožností udržet domácí technologie čínských firem stranou od armády (US-China Investment Project, 2022).

-
- 2 Takovými PZI nevedoucími k ovládnutí společnosti jsou ty, které poskytují zahraničním investorům přístup k významným neveřejným technickým informacím nebo podstatné zapojení do rozhodovacích procesů amerických podniků týkajících se technologií, infrastruktury nebo dat (Tzinova, 2020).
 - 3 Podle PSSI je civilně-vojenská fúze čínskou oficiální politikou, která podporuje interakci mezi armádou a donucovacími orgány ČLR, sektory výzkumu a vývoje a komerčními podniky. Ve skutečnosti se jedná o mechanismus, který čínskému státu zajišťuje přístup ke všem technologickým novinkám a dalším inovacím v zemi a kontrolu nad nimi pro účely obranných zakázek, ať už tyto novinky a inovace pocházejí z veřejných nebo soukromých podniků (PSSI, n.d.).



Prověřování PZI v EU

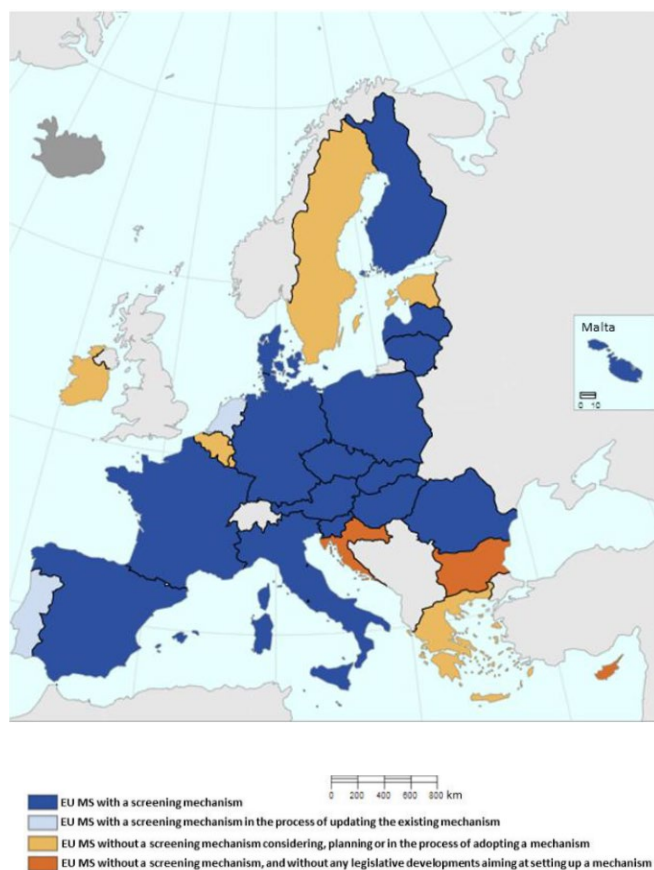
V roce 2016 dosáhl tok čínských PZI do EU historického maxima. Motivací pro čínské PZI bylo především hledání trhu a strategických aktiv, zaměřovaly se na velké ekonomiky EU a cílily především na špičkové technologie (EPRS, 2017). V tomto roce si většina členských států EU uvědomila, že budou muset aktualizovat stávající postupy přezkumu PZI, aby dokázaly řešit obavy z potenciálně rizikových investic ze třetích zemí a z čínské „nekalé konkurence“, které by v EU mohly ohrozit průmyslovou základnu, dlouhodobou globální konkurenceschopnost ve strategických odvětvích, a tím i budoucí hospodářskou prosperitu (EPRS, 2017).

Rámec EU pro prověřování PZI byl zaveden v říjnu 2020. Samotná kontrola PZI však nadále zůstává v kompetenci členských států. Od roku 2020 členské státy musí podle celoevropského nařízení o prověřování PZI pouze podávat zprávy o svých vnitrostátních prověřovacích aktivitách Evropské komisi a ostatním členským státům. Komise pak může vydat nezávazné stanovisko k rizikovitosti určitých transakcí (na které členské státy nemusí brát zřetel). Přímou zablokovat určité investice mohou v podstatě jen členské státy EU, Brusel nikoliv. Rámec EU tak představuje spíše oznamovací platformu pro výměnu informací mezi členskými státy, které se rozhodly zavést vlastní vnitrostátní mechanismy. V důsledku toho se rozsah odvětví a technologií, na které se povinná kontrola vztahuje, v jednotlivých členských státech liší a není tedy jednotný.

Ke květnu 2022 mělo 16 z 27 členských států EU plně zavedené mechanismy prověřování PZI. Další země by je měly následovat, dva státy aktualizují své stávající mechanismy (Nizozemsko a Portugalsko) a šest států (Belgie, Estonsko, Řecko, Irsko, Lucembursko a Švédsko) připravuje nebo zrovna přijímá nový mechanismus. Konkrétní plány na přijetí mechanismu v současnosti nemají pouze tři země (Bulharsko, Chorvatsko a Kypr) (European Commission, 2021).



Stav mechanismů prověřování PZI v členských státech EU



Zdroj: Evropská komise (2021)

V roce 2020 – v prvním roce fungování rámce – ohlásily členské státy EU obdržení 1793 případů PZI (investičních dokumentací) ke schválení. 80% z nich nebylo oficiálně prověřeno z důvodu nezpůsobilosti nebo zjevné irelevantnosti pro bezpečnost nebo veřejný pořádek. Pouze 20% případů prošlo formální kontrolou, přičemž 79% z nich bylo nepodmíněně schváleno, 12% bylo schváleno podmíněně a 7% bylo v průběhu procesu přerušeno (European Commission, 2021).

Kontrola zahraničních investorů mohla některé z nich od uzavírání obchodů v EU odradit. V roce 2020 se skutečně snížil počet obchodů, které v EU uzavřeli investoři se sídlem v ČLR, o 63%. Tento pokles však pravděpodobně zapříčinily jiné důvody – zejména dopady celosvětové pandemie COVID-19 a přísnější omezení Číny pro odchozí kapitálové toky. I přesto byla v roce 2020 ČLR s 2,5% (pokles ze 4% v roce 2019) čtvrtým největším zahraničním investorem v EU (European Commission, 2021). Navzdory intenzivnějšímu dohledu nad strategickými technologiemi jsou některé čínské obchody v EU stále schvalovány. Například v dubnu 2020 povolilo Německo čínské společnosti CRRC převzít kielskou lokomotivku Vossloh (Irwin-Hunt, 2022). Další obchody mohou kontrole proklouznout, jako tomu bylo v případě italské společnosti Alpi Aviation (Ghiretti, 2022).



Decentralizovaný rámec EU má jistě svá slabá místa. Zahraniční podniky se mohou na jednotný trh dostat skrze členské státy EU, které nemají žádné mechanismy prověřování nebo jejichž kontroly jsou velmi laxní, a poté si utkat vlastnickou síť, která značně ztíží snahu identifikovat je jako zahraniční podniky – například Lucembursko je známé šířením těchto „europeizačních“ praktik díky přítomnosti mnoha čínských bank v zemi (Ghiretti, 2022) a Dánsko ve snaze zajistit co nejširší investorskou základnu udělilo výjimku z kontroly start-upům na prvních pět let od jejich založení. Tyto praktiky s sebou mohou bohužel přinášet různá rizika.

Prověřování PZI ve střední Evropě

Dvě sousední země střední Evropy, Česká republika (ČR) a Německo, představují dva příklady rozdílných cest, kterými se tyto členské státy EU vydaly v oblasti regulace prověřování přímých zahraničních investic.

Systém prověřování PZI v ČR, který je v platnosti od roku 2021, je v mnoha ohledech podobný americkému modelu. Konečné rozhodnutí o schválení, podmíněném schválení nebo zamítnutí PZI, které jsou považovány za rizikové, je prováděno na nejvyšší politické úrovni, v případě ČR tedy vládou. V případě vojenského materiálu, vybraného zboží dvojího užití nebo kritické (informační) infrastruktury musí zahraniční investor předem povinně požádat o povolení. Stejně jako v USA je případné dodatečné přezkoumání jakékoliv transakce z moci úřední na uvážení úřadů. Rozsah kontroly je dán konečným potenciálním ohrožením bezpečnosti státu a v případě ČR také veřejného pořádku. Tato zdánlivě příliš rozsáhlá diskreční pravomoc je kompenzována možností smluvních stran předem konzultovat s orgánem pro PZI míru pravděpodobnosti, že se jejich transakce stane předmětem dodatečného přezkumu. Cílem tohoto ustanovení je zvýšení právní jistoty. Prahová hodnota, při které je transakce považována za přímou zahraniční investici, je stanovena na 10% hlasovacích práv.

V Německu je práh pro PZI stanoven na 10% a platí plošně. V roce 2021 však Německo zvýšilo práh pro PZI na 20% pro vybrané nastupující technologie (zejm. umělou inteligenci, robotiku, polovodiče, optoelektroniku, kvantové a jaderné technologie). Jednalo se o politické rozhodnutí motivované snahou země o přilákání zahraničního kapitálu pro svůj start-upový sektor a také tlakem ze strany podniků (Tatlow & Herr, 2022).

V dubnu 2020 Německo povolilo čínské společnosti CRRC převzít kielskou lokomotivní společnost Vossloh (Irwin-Hunt, 2022) a zároveň neschválilo nabídku tchajwanské společnosti GlobalWafers (výrobce křemíkových destiček) na koupi jejího německého konkurenta Siltronic (Shead, 2022). Tyto případy vyvolávají obavy, že země usilují spíše o technologickou suverenitu a strategickou autonomii, a to i mezi podobně smýšlejícími partnerskými jurisdikcemi, než že by chránily ekonomiku před korozivním kapitálem využívaným investory s nekalými úmysly pocházejícími z autoritářských států.



Prověřování PZI v Japonsku

V Japonsku je mechanismus prověřování PZI zavedený od roku 1949. Pravidla pro PZI v Japonsku jsou obsažena v Zákoně o devizovém trhu a zahraničním obchodu (*Foreign Exchange and Foreign Trade Act, FEFTA*) a v souvisejících ministerských vyhláškách (Murata & Oide, 2022). Příslušná ministerstva prověřují PZI a posuzují, zda by mohly narušit národní bezpečnost, veřejný pořádek či veřejnou bezpečnost nebo mít závažný nepříznivý dopad na hladké fungování japonské ekonomiky. Proces prověřování má dvě fáze. První fázi prověření provádí ministerstvo financí a další dotčená ministerstva, jako je ministerstvo hospodářství, obchodu a průmyslu (*Ministry of Economy, Trade and Industry, METI*), na základě oznámení investora prostřednictvím japonské centrální banky. Pokud ministerstva shledají transakci pochybnou, je předána Radě pro cla, poplatky, devizové a jiné transakce (*Council on Customs, Tariff, Foreign Exchange and other Transactions*).

Japonsko nedávno provedlo několik úprav FEFTA, jejichž cílem bylo zpřísnit investiční omezení v některých citlivých odvětvích. Ačkoli Japonsko vymezilo šestnáct průmyslových oblastí (mj. zbrojní, vesmírný, kybernetický, vodohospodářský, elektroenergetický, železniční a rafinérský průmysl), které jsou na negativním seznamu pro PZI, širší úvahy o ekonomické bezpečnosti přiměly úřady k dalšímu zpřísnění kontroly v aktualizovaných právních předpisech (Shastri, 2022).

V listopadu 2019 schválil japonský parlament přísnější investiční omezení – snížil všeobecnou hranici, pro kterou je třeba žádat o předchozí souhlas se zahraničními investicemi do určených citlivých odvětví (klíčové – „core“ – společnosti podílející se na národní bezpečnosti) z 10% na 1%, přičemž stanovil doprovodné výjimky z tohoto pravidla.⁴ Tato změna byla provedena za účelem sladění prahové hodnoty s japonským zákonem, který umožňuje investorům předkládat formální návrhy (zejména nominační) na valné hromadě, pokud vlastní alespoň 1% akcií.

Vláda rovněž v rámci FEFTA posílila systém vymáhání prověřování investic a monitorování po provedení transakcí a zlepšila řízení investic ze zahraničí a dohled nad nimi. Na základě FEFTA bude také vyjasněn rozsah „domnělého vývozu“ („deemed export“) a záběr kontroly bude s cílem zabránit úniku citlivých technologií rozšířen na rezidenty pod zahraničním vlivem (s účinností od 1. května 2023). Systém následného monitoringu je důležitým prvkem v odrazování zahraničních vlád od vměšování.

Podobně jako u amerického FIRRMA zavedlo Japonsko v roce 2021 systém oznamování nákupů pozemků. Zákon o kontrole důležitých pozemků vyžaduje předchozí ohlášení (ve kterém je uvedena státní příslušnost kupujícího a účel nákupu) nákupu pozemků ve

⁴ Investoři, kteří představují relativně nízké riziko, jsou zproštěni povinnosti předchozího oznámení, a to i v případě klíčových („core“) odvětví. Například podniky obchodující s cennými papíry, banky, pojišťovny, společnosti spravující aktiva, trustové společnosti, registrované investiční fondy a registrovaní vysokofrekvenční obchodníci, kteří jsou již vázáni zákony o finanční regulaci, mají obecnou výjimku („blanket exemption“). Jednou z podmínek pro udělení výjimky je, že investoři nebudou mít přístup k neveřejným informacím o technologii společnosti, které by mohly mít dopad na národní bezpečnost (Yamada & Sasaki, 2020).



vzdálenosti do jednoho kilometru od zařízení kritické infrastruktury patřících armádám USA a Japonska či pobřežní stráží, území, která hraničí s mezinárodními vodami, či pozemků na neobydlených nebo odlehlých ostrovech.

Pokud jde o režim prověřování odchozích investic, Japonsko z bezpečnostních důvodů vyžaduje, aby japonští rezidenti oznamovali vládě zahraniční investice do několika průmyslových odvětví – zejména investice do rybolovu nebo do firem zabývajících se výrobou zbraní, narkotik a koženého zboží (US-China Investment Project, 2022). Prověřování odchozích investic však bylo v Japonsku zavedeno ve zcela jiném kontextu, než je ekonomická bezpečnost.

Existují obavy, že Japonsko, které je známé důvěrnými a někdy tajnými vztahy mezi průmyslem a vládou, může využít nové pravomoci k omezování práv zahraničních investorů bez ohledu na to, zda skutečně představují bezpečnostní hrozbu. Například v roce 2020 využilo METI ustanoveních FEFTA k tomu, aby mohlo jménem vrcholného vedení společnosti Toshiba zablokovat návrhy aktivistických akcionářů se sídlem v zahraničí. Tento krok METI odůvodnilo tím, že odvrácení rozpadu společnosti Toshiba bylo otázkou národní bezpečnosti (Suzuki, 2021). Takový postup může opět vyvolávat obavy, že regulace PZI nemusí být využívány k zajištění ekonomické bezpečnosti, ale spíše k ochraně národních šampionů.

Prověřování PZI na Tchaj-wanu

Mechanismy prověřování PZI v EU i mimo ni jsou obecně koncipovány jako neutrální, což znamená, že se vztahují na investice ze všech zemí mimo EU (nejen z ČLR). V tomto ohledu je zajímavým případem Tchaj-wan. Tamní režim prověřování PZI obsahuje zvláštní omezení výslovně zaměřená na ČLR. Ta umožňují čínským investorům vlastnit pouze 30% tchajwanských společností v konkrétních odvětvích, od polovodičů a elektronických součástek po solární energii. Na investory z ČLR vlastníci – ať už přímo nebo nepřímo prostřednictvím subjektů třetích stran – tchajwanské společnosti v citlivých odvětvích se vztahují přísné regulace, respektive přísnější než na ostatní zahraniční investory. Tchajwanská komise pro investice rovněž zkoumá nejen představenstvo nabývajících společností, ale též neformální či skrytý vliv investorů na rozhodování, a zda jsou v něm zapojeni čínští investoři. V takovém případě by byla společnost považována za čínskou, nikoli zahraniční společnost (Li, 2020).

Tchaj-wan stanovil své strategické nejpokročilejší technologické zboží („strategic high-tech goods“ – SHTGs), na které se vztahují zvláštní předpisy. Na základě tchajwanského zákona o zahraničním obchodu se na toto zboží (spolu s vojenským vybavením a zbožím dvojího užití) vztahují vývozní omezení – bez povolení je nelze vyvážet a zároveň musí být prověřeno, že se jeho příjemci nenacházejí na blacklistu země (TW Ministry of Economic Affairs, 2017; TW Ministry of Economic Affairs – BFT, n.d.).



DALŠÍ POSTUP V OBLASTI PROVĚŘOVÁNÍ PZI

Odrážující vs. legitimizační účinky

Kontrola zahraničních investorů může fungovat jako odrážující prvek. Pokud jsou zavedeny popsané přezkumné postupy pro potenciálně rizikové PZI, mohou se investoři s nekalými úmysly rozhodnout zamýšlené PZI vůbec nerealizovat, čímž se ani nedostanou do statistik PZI, které by měly být prověřeny, nebo PZI, které byly zakázány. To může státním orgánům přinést úlevu od zatěžujícího monitorování a přezkoumávání a zároveň odradit problematické aktéry před tím, aby vůbec zkusili své štěstí.

Nevýhodou je, že tento odrážující aspekt režimů PZI může zároveň negativně ovlivnit konstruktivní kapitál (opak korozivního kapitálu), který plánuje vstoupit do ekonomiky a přispět k hospodářskému rozvoji. Zavedené mechanismy prověřování PZI mohou přispět k tomu, že daná země bude vnímána jako méně přívětivé investiční prostředí pro zahraniční investory nebo jako země, která představuje vyšší riziko pro samotnou investici.

Proto je třeba, aby státní orgány vedly otevřený a transparentní dialog s podnikatelskou veřejností, v němž by vysvětlily dané postupy a opatřily právní předpisy příslušnými doložkami, které by zmírnily obavy z možného rizika, že konstruktivní investice může být zakázána. To může být zajištěno například prostřednictvím předcházejícího konzultačního procesu s investory, jako je tomu v USA nebo v ČR. Konečným cílem interakce mezi státními orgány a soukromým sektorem je, aby prověřování PZI bylo podnikatelskou veřejností vnímáno a chápáno jako legitimní nástroj, který vláda používá k ochraně ekonomiky před korozivním kapitálem a zahraničními predátory, a zároveň aby byla podnikatelská veřejnost ujištěna, že konstruktivnímu kapitálu zůstávají dveře otevřené.

Dalším pozitivním krokem by v tomto smyslu mohla být propagace prověřování PZI jakožto postupu udělování určité certifikace. Zahraniční společnost může po prověření použít pozitivní výsledek kontroly jako záruku své čisté a zdravé kapitálové struktury a svého vlastnictví, což jí následně může pomoci v přístupu na další vyspělé trhy v zemích, které přikládají velký význam integritě dodavatelských řetězců (MPO, 2021).

Mezinárodní spolupráce

Důležitá je nejen spolupráce státu a podnikatelské komunity na národní úrovni. Je také zapotřebí větší zahraniční spolupráce a sjednocení pravidel pro prověřování, aby bylo zajištěno, že v necitlivých odvětvích budou země fungovat za rovných podmínek a že budou omezeny protekcionistické impulsy. Toho lze dosáhnout například vzájemným uznáváním pravidel pro PZI (Shastry, 2022). Dále je také možné sdílet shromážděné informace o zahraničních investorech, pokud dojde v rámci dlouhodobé spolupráce k vytvoření důvěry mezi partnerskými úřady.



Spolupráce je rovněž důležitá, pokud jde o politickou inspiraci a související aktualizace procesů. To se týká zejména nových mechanismů prověřování vznikajících v EU, které by mohly těžit ze značné expertízy USA i ve formě školení pracovníků. Informace o investorech s nekalými úmysly, osvědčené postupy a nabyté zkušenosti by měly být sdíleny mezi spolupracujícími úřady pro prověřování PZI v rámci EU, přes Atlantik i s ostatními podobně smýšlejícími partnerskými zeměmi.

Udržování zásad otevřeného trhu

Demokratičtí spojenci a partneři by se zajisté měli vyvarovat používání ochranných nástrojů, jako je mechanismus prověřování PZI, proti sobě navzájem s cílem chránit své národní šampiony, namísto toho, aby zpříšňovali kontroly investorů z rizikových jurisdikcí se skrytými nekomerčními záměry. K takovému postupu bohužel došlo v případě prvního zákazu PZI francouzským mechanismem – zákazu plánu americké průmyslové skupiny Teledyne na koupi společnosti Photonis (Irwin-Hunt, 2022), stejně jako v případě německého neschválení nabídky tchajwanské společnosti GlobalWafers na koupi německé společnosti Siltronic.

Tento restriktivnější postoj poukazuje na nutnost pečlivě rozlišovat mezi legitimní ochranou ekonomiky a tvorbou překážek s cílem ochránit národní šampiony. Pokud je nadměrně a ve zbytečných případech využíván druhý přístup, může se lokální investiční prostředí stát nepředvídatelné a pro mezinárodní investory obtížně přijatelné, což v důsledku oslabí potenciál ekonomiky a její dlouhodobou konkurenceschopnost.

Klíčem je udržovat zásady otevřeného trhu a zároveň vyvíjet účinnější opatření, která zajistí, že se tyto zásady nepromění ve strategickou slabinu (Rasmussen Global, 2017). Je proto třeba zdokonalit mechanismy prověřování PZI tak, aby představovaly ujištění, že konstruktivnímu kapitálu zůstávají dveře otevřené, a aby bylo zajištěno, že země bude stále schopna podporovat a přitahovat přínosné zahraniční investice.

Odstraňování nedostatků v předpisech

Jedním z největších problémů při prověřování PZI je odhalování skutečných majitelů. S jejich skrytou identitou je spojen i zastřený původ daného korozivního kapitálu. Aby úřady prověřující PZI mohly v této oblasti adekvátně fungovat, je třeba jim zajistit dostatečné zdroje a vyšetřovací kapacity. Způsobů, jak skutečné majitele utajit, však existuje nesčetné množství a pro konečnou identifikaci škodlivých zdrojů kapitálu jsou zapotřebí odborné právní znalosti v kombinaci s přístupem k relevantním informacím. Pokud by úřady pro prověřování chtěly své kapacity v oblasti odhalování skutečných majitelů posílit, mohly by jako partnery využít specializované soukromé společnosti – ať už finanční, právní nebo auditorské, které mají pro tuto práci potřebné odborné znalosti v oblasti práva obchodních společností a registrací.

V EU je třeba odstranit mezery v decentralizovaném rámci. Aby zahraniční nepřátelské



subjekty neobcházely pravidla a nevstupovaly na jednotný trh skrze slabá místa, musí mít všechny členské státy zavedeny účinné vnitrostátní mechanismy prověřování PZI a nedbalé režimy prověřování musí být posíleny. Několik zbývajících členských států, které tyto mechanismy zatím nezavedly, by měly být vyzvány k jejich urychlenému přijetí, neboť absence mechanismů prověřování PZI v několika členských státech EU způsobuje zranitelnost jednotného trhu, které by mohlo být zneužito.

Jednotlivé země by se rovněž měly snažit důkladně sledovat příchozí investice, aby nebylo zanedbáno žádné potenciální riziko. Ministerstva by například měla převzít odpovědnost za aktivní monitorování svých zájmových oblastí a v případě zjištění pochybných transakcí informovat příslušný prověřovací orgán (nebo by také mohla mít pravomoc iniciovat prověřování sama).

Prověřování odchozích investic

Stejně jako v USA by i pro EU a další vyspělé země bylo přínosné zahájit diskusi o tom, jak regulovat odchozí investice a společné podniky domácích a čínských subjektů, které vyvíjejí technologie potenciálně ohrožující národní bezpečnost (Ghiretti, 2022). Takový režim by přesahoval rámec stávajících nástrojů politiky ekonomické bezpečnosti a vnitrostátních systémů kontroly vývozu vojenského zboží a zboží dvojího užití.

Z deseti největších ekonomik OECD mají taková omezení pouze Korejská republika a Japonsko. Korejská legislativa zřídila Výbor pro ochranu průmyslových technologií, který může blokovat odchozí investice firem, které vlastní „národní klíčové technologie“ vyvinuté díky vládním dotacím na výzkum a vývoj. Japonsko vyžaduje oznámení o zahraničních investicích v několika průmyslových odvětvích z bezpečnostních důvodů. V kongresu USA se odpovídající legislativní návrh zatím projednává.

Je pravděpodobné, že i další vyspělé země se nakonec vydají touto cestou a kontrolu odchozích investic zavedou také. Tento režim by měl být jasně definovaný a cílený a jeho zavádění by mělo být mezi partnerskými zeměmi dobře koordinováno, aby nedocházelo ke znevýhodňování některých zemí v hospodářské soutěži (US-China Investment Project, 2022).

Prvním praktickým krokem by pro některé země, které teprve nedávno zavedly nový režim prověřování PZI, mělo být zajištění jeho důkladného sladění s vnitrostátním režimem kontroly vývozu.



ZÁVĚR

Stále snadnější přenos citlivých technologií v informačním věku a s tím související rizika pro národní bezpečnost jsou pádným důvodem pro zavádění ochranných mechanismů v národních ekonomikách. Jedním z důležitých pilířů politiky ekonomické bezpečnosti je regulace PZI v citlivých odvětvích domácího průmyslu. Pokud jsou mechanismy prověřování PZI správně nastaveny, mohou sloužit jako účinný nástroj pro zabránění vstupu korozivního kapitálu do domácí ekonomiky.

Některé vyspělé ekonomiky v nedávné době posílily své regulační předpisy. Spojené státy modernizovaly a posílily režim výboru CFIUS, aby se dokázaly účinněji vypořádat s obavami týkajícími se národní bezpečnosti, zejména pokud jde o obavy spojené s Čínou a technologiemi. Japonsko snížilo v citlivých odvětvích hranici, při jejímž dosažení je třeba žádat o předchozí souhlas s PZI, a posílilo monitorování po provedení transakcí. Na obavy z transferu technologií a ze zahraničních predátorských akvizic s politickým, nikoli obchodním záměrem, reagovala i EU zavedením koordinačního mechanismu mezi členskými státy.

V EU však odpovědnost za přezkum transakcí stále nesou jednotlivé státy a postupy se napříč společenstvím liší. Navíc ne všechny členské státy zavedly spolehlivé mechanismy, které by pro národní ekonomiky byly účinnou ochrannou. Některé členské státy nezavedly mechanismus vůbec žádný. Tímto zvyšují zranitelnost jednotného trhu EU, které mohou využít aktéři s nekalými úmysly.

Zatímco zaměření regulace PZI na konkrétní problémové země (například přísnější ustanovení pro čínské investory) zůstává stále otázkou, režim prověřování PZI by rozhodně neměl být svévolně používán proti demokratickým zemím a spojencům za protekcionistickými účely pro obhájení technologické suverenity nebo strategické autonomie. Ekonomickému protekcionismu je třeba ve svobodném a demokratickém světě co nejvíce předcházet.

Přinejmenším v této oblasti je třeba dodržovat zásady otevřeného trhu. Nesmějí se však proměnit ve strategickou zranitelnost vůči autoritářským zemím, které těmito principy pohrdají. Zavedení a správné nastavení mechanismů prověřování PZI bude jedním z prvků, které toto zaručí.



REFERENCE

- CIPE. (n.d.). *Corrosive & Constructive Capital Initiative*. Převzato z: Center for International Private Enterprise: <https://corrosiveconstructivecapital.cipe.org/>
- EPRS. (květen 2017). Foreign direct investment screening: A debate in light of China-EU FDI flows. *European Parliamentary Research Service (EPRS)*. Převzato z: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI\(2017\)603941_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI(2017)603941_EN.pdf)
- European Commission. (23. listopadu 2021). First Annual Report on the screening of foreign direct investments into the Union. *REPORT FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL*. Převzato z: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159935.pdf
- European Commission. (23. listopadu 2021). Screening of FDI into the Union and its Member States. *COMMISSION STAFF WORKING DOCUMENT*. Převzato z: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/november/tradoc_159939.pdf
- Ghiretti, F. (21. ledna 2022). How to Protect Europe From Risky Foreign Direct Investment. *War on the Rocks*. Převzato z: <https://warontherocks.com/2022/01/how-to-protect-europe-from-risky-foreign-direct-investment/>
- Irwin-Hunt, A. (11. února 2022). EU FDI screening moves beyond China. *FDI Intelligence*. Převzato z: <https://www.fdiintelligence.com/content/feature/eu-fdi-screening-moves-beyond-china-80676>
- Li, L. (20. srpna 2020). Taiwan unveils new rules to tighten Chinese investment screening. *Nikkei Asia*. Převzato z: <https://asia.nikkei.com/Economy/Trade-war/Taiwan-unveils-new-rules-to-tighten-Chinese-investment-screening>
- Manhit, V. A. (11. května 2021). The imminent threat of corrosive capital from China. *BusinessWorld*. Převzato z: <https://www.bworldonline.com/opinion/2021/05/11/367649/the-imminent-threat-of-corrosive-capital-from-china/>
- MERICS. (27. dubna 2022). Chinese FDI in Europe: 2021 Update. *Mercator Institute for China Studies (MERICS)*. Převzato z: <https://merics.org/en/report/chinese-fdi-europe-2021-update>
- MPO. (2021). Investment Screening. *Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic*. Převzato z: <https://www.mpo.cz/en/foreign-trade/investment-screening/>
- Murata, H., & Oide, M. (1. března 2022). Foreign direct investment in Japan. *Pinsent Masons*. Převzato z: <https://www.pinsentmasons.com/out-law/guides/foreign-direct-investment-in-japan>
- PSSI. (n.d.). *E&F Glossary*. Převzato z: Prague Security Studies Institute: <https://www.pssi.cz/projects/72-e-f-glossary>



- Rasmussen Global. (16. listopadu 2017). Foreign Investment Screening and the China Factor: New protectionism or new European standards? *Rasmussen Global*. Převzato z: <https://rasmussenglobal.com/media/foreign-investment-screening-china-factor-memo>
- Shastry, V. (13. dubna 2022). How countries can regulate investment screening. *Chatham House*. Převzato z: <https://www.chathamhouse.org/2022/04/how-countries-can-regulate-investment-screening>
- Shead, S. (1. února 2022). Germany scuttles \$5 billion chip deal with Taiwan firm amid tech sovereignty concerns. *CNBC*. Převzato z: <https://www.cnn.com/2022/02/01/globalwafers-bid-for-siltronic-fails-amid-tech-sovereignty-concerns-.html>
- Suzuki, K. (28. července 2021). Economic Security in the Era of US-China Rivalry. *Nippon.com*. Převzato z: <https://www.nippon.com/en/in-depth/d00724/>
- Tatlow, D. K., & Herr, A. (7. února 2022). Japan's "Economic Security" Measures: A Model for Managing China's Rise. *German Council on Foreign Relations (DGAP)*. Převzato z: <https://dgap.org/en/research/publications/japans-economic-security-measures>
- TW Ministry of Economic Affairs - BFT. (n.d.). *Export Control (SHTC)*. Převzato z: Bureau of Foreign Trade: <https://www.trade.gov.tw/english/Pages/List.aspx?nodeID=298>
- TW Ministry of Economic Affairs. (20. října 2017). *Regulations Governing Export and Import Of Strategic High-tech Commodities*. Převzato z: Laws & Regulations Database of the Republic of China: <https://law.moj.gov.tw/ENG/LawClass/LawAll.aspx?pcode=J0090013>
- Tzinova, A. I. (13. února 2020). New CFIUS Regulations Finally Take Effect. *Holland & Knight*. Převzato z: <https://www.hkclaw.com/en/insights/publications/2020/02/new-cfius-regulations-finally-take-effect>
- US-China Investment Project. (leden 2022). An Outbound Investment Screening: Regime for the United States? *US-China Investment Project*. Převzato z: https://rhg.com/wp-content/uploads/2022/01/RHG_TWS_2022_US-Outbound-Investment.pdf
- USTR. (28. března 2018). China's Acts, Policies, and Practices Related to Technology Transfer, Intellectual Property, and Innovation - Findings of the Investigation under Section 301 of the Trade Act of 1974. *Office of the United States Trade Representative*. Převzato z: <https://ustr.gov/sites/default/files/Section%20301%20FINAL.PDF>
- Yamada, K., & Sasaki, Y. (17. dubna 2020). New thresholds introduced under Japanese foreign direct investment regime. *Freshfields Bruckhaus Deringer LLP*. Převzato z: <https://www.freshfields.com/en-gb/our-thinking/knowledge/briefing/2020/04/new-thresholds-introduced-under-japanese-foreign-direct-investment-regime-4204/>





WWW.EVROPSKEHODNOTY.CZ