



NESTANDARDNÍ EKONOMICKÉ CHOVÁNÍ CIZÍ MOCI: ANALÝZA RIZIK PRO EU A ČR¹

ÚVOD

Dne 13. září 2017 představí předseda Evropské komise Jean-Claude Juncker svůj návrh na ochranu EU před nestandardním ekonomickým chováním ze strany neevropských investorů. Juncker tak odpovídá na požadavky Německa, Francie a Itálie, které jsou již delší dobu znepokojeny snahami čínských firem převzít kontrolu nad evropskými technologicky vyspělými společnostmi (Kuka, Aixtron) za situace, kdy evropské firmy nemají recipročně otevřený přístup na čínský trh a velká část čínských firem je přímo nebo nepřímo podporována státem. Dle dokumentů, ve kterých Německo, Francie a Itálie formulovaly své návrhy, nemá dojít k výrazné změně dosavadních národních systémů na posuzování přímých zahraničních investic (FDI), ale vzniku evropského komplementárního systému který by se zabýval výlučně ekonomickými dopady těchto investic.² Řešení na evropské úrovni je podle těchto států nutné k tomu, aby se EU dokázala účinně bránit před strategicky motivovanými investicemi ze třetích zemí, které se zaměřují na sektory napříč jednotlivými členskými státy.

Neméně důležitým – a z historického hlediska původním – důvodem k posuzování investic ze třetích zemí jsou bezpečnostní rizika, které mohou některé investice do strategických podniků či ekonomických sektorů přinést. Mnohé z firem, o které mají čínské společnosti zájem, se podílejí na výrobě moderních zbraňových systémů (Kuka, Aixtron, Philips Lumileds). Jak ukázal vývoj kolem projektu britské jaderné elektrárny Hinkley Point C jako potenciálně rizikový může být vyhodnocen i vstup čínského investora (CGN) do velkého infrastrukturního projektu. Důležitým problémem je také riziko penetrace subdodavatelského řetězce strategických firem či státních institucí.

V době zvýšeného geopolitického napětí, kdy státy využívají k prosazení celou řadu rozličných nástrojů včetně ekonomických, je zarážející, že mnoho členských států EU doposud kontrolu potenciálně rizikových investic ze třetích zemí vůbec neřešila.

SOUČASNÝ STAV V ČR

V současné době nemá obecné mechanismy na kontrolu zahraničních investic 13 členských států EU, včetně České republiky³. Naše ekonomika je k zahraničním investorům dlouhodobě otevřená a podle OECD FDI Regulatory Restrictiveness Index zkoumající překážky pro zahraniční investice v 62 zemích je ČR čtvrtou nejméně restriktivní zemí na světě (po Lucembursku, Slovinsku a Portugalsku).⁴

1 Tento text je součástí projektu Zmapování nástrojů na ochranu ČR před nestandardním ekonomickým chováním Ruské federace <http://www.pssi.cz/economic-and-financial-statecraft-program/zmapovani-nastroju-na-ochranu-cr-pred-nestandardnim-ekonomickym-chovan>

2 https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-proposals-for-ensuring-an-improved-level-playing-field-in-trade-and-investment.pdf?__blob=publicationFile&v=4 a https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Downloads/E/eckpunktepapier-proposals-for-ensuring-an-improved-level-playing-field-in-trade-and-investment.pdf?__blob=publicationFile&v=4

3 [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI\(2017\)603941_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2017/603941/EPRS_BRI(2017)603941_EN.pdf)

4 http://www.oecd-ilibrary.org/finance-and-investment/data/oecd-international-direct-investment-statistics/oecd-fdi-regulatory-restrictiveness-index_g2g55501-en?isPartOf=/content/datacollection/idi-data-en

- Výjimku představuje oblast nákupu vojenské výzbroje a dalších dodávek v oblasti bezpečnosti včetně veřejných zakázek v této oblasti.
- Zásahy regulačních úřadů kromě České národní banky (ČNB) jsou v oblasti kontroly zahraničních investic minimální.
- ČR nemá žádná omezení pro nákupy médií zahraničními investory.
- Restriktivní omezení na nákup nemovitostí, lesů a zemědělské půdy byly postupně v letech 2009 a 2011 zrušeny.
- ČR nereguluje zastoupení cizích státních příslušníků ve výkonných či dozorčích radách.

Na problém ekonomického pronikání cizí moci do strategicky významných odvětví v České republice pravidelně upozorňují výroční zprávy Bezpečnostní informační služby a je zmíněn i v mnoha strategických a bezpečnostních materiálech včetně Bezpečnostní strategie ČR a Auditů národní bezpečnosti z roku 2016⁵. Přesto tomuto problému není věnována dostatečná a systematická pozornost a Česká republika žádný komplexní mechanismus na posuzování přímých zahraničních investic ze třetích zemí nemá.

Několik strategických společností (např. ČEZ, ČEPRO, MERO) zůstalo pod státní kontrolu (buď ve formě státních podniků nebo firem, v nich stát drží rozhodující vlastnický podíl), ale jejich privatizace či snížení státního vlastnického podílu nejsou v budoucnosti vyloučeny. Kontrola nad těmito podniky je navíc značně roztržena, což může vést k nedostatečnému výkonu vlastnických práv. U již privatizovaných společností (dnešní O2, Net4Gas) též nelze v budoucnosti vyloučit prodej společnosti investorovi mimo EU.

I když je současná debata o nutnosti kontrolovat zahraniční investice vedena především obavou z Číny, nesmíme zapomínat na rizika nestandardního ekonomického chování ze strany Ruské federace. Stejně jako v Číně je i většina nejdůležitějších ruských firem přímo nebo nepřímo kontrolována státem a je využívána k naplňování zahraničně-politických cílů vlády, která na oplátku jejich podnikání podporuje různými subvencemi a výhodnými půjčkami.

PŘEHLED AKTÉRŮ A RIZIK

POTENCIÁLNĚ RIZIKOVÍ AKTÉŘI

- Zahraniční firmy z nespojeneckých zemí (mimo EU/NATO)
 - Firmy přímo vlastněné státem (State Owned Enterprises-SOEs)
 - Soukromé firmy s úzkou vazbou na stát (tzv. hybridní firmy), které jsou státem nestandardně podporované (např. subvencemi, výhodnými půjčkami)
- Státní investiční fondy (Sovereign Wealth Funds-SWF)
- Evropské či domácí firmy, které jsou úzce navázané na výše zmíněné firmy z nespojeneckých zemí
- Obecně firmy s nejasnou vlastnickou strukturou

RIZIKA SPOJENÁ S NESTANDARDNÍM EKONOMICKÝM CHOVÁNÍM CIZÍ MOCI⁶

- Ohrožení funkčnosti prvků kritické infrastruktury např. dodáním bezpečnostně nevyhovujících komponentů

⁵ Audit národní bezpečnosti ČR, str. 132: „Budou-li některé formy ekonomického nátlaku či podkopávání ekonomiky využity jako součást hybridní kampaně, je velice pravděpodobné, že i metody k boji proti nim budou mít povahu regulačních, respektive restriktivních a preskriptivních opatření dotýkajících se fungování trhů, obchodní výměny, zajištění surovin a chodu průmyslu. Bezpečnostní systém však musí být schopen odhalit potenciální souvislost událostí poškozujících ekonomiku s jinými aktivitami namířenými proti zájmům ČR.“ <https://www.vlada.cz/assets/media-centrum/aktualne/Audit-narodni-bezpecnosti-20161201.pdf>

⁶ část seznamu převzata z <https://www.oecd.org/investment/investment-policy/40700392.pdf>

- Přesun důležitých dat a technologií do zahraničí (zvláště do zemí pod embargem) a průmyslová špionáž
- Zneužití přístupu k „důvěrným datům“ v cílených kybernetických útocích (např. u phishingu)
- Odepření přístupu státních orgánů k důležitým informacím a kritickým technologiím důležitým pro bezpečnost státu
- Ohrožení plynulosti dodávek strategických surovin (ropa, zemní plyn, jaderné palivo, vzácné kovy) a dalších komponentů
- Zneužití získaného ekonomického vlivu k ovlivňování politického rozhodování nebo veřejného mínění
- Hrozba stáhnutí investice (divestment) z politických důvodů

NÁSTROJE NESTANDARDNÍHO EKONOMICKÉHO CHOVÁNÍ

- Získání kontroly významného vlastnického podílu ve strategickém podniku přímým nákupem nebo přes prostředníka za účelem prosazování zájmů cizí moci
- Získání přímého či nepřímého vlivu na nejvyšší výkonné orgány firmy včetně státních
- Infiltrace dodavatelského řetězce subdodavateli, kteří prosazují zájmy cizí moci
- Přímé zaměstnávání bývalých vysokých státních úředníků

VYBRANÉ MODELY PRO KONTROLU ZAHRANIČNÍCH INVESTIC

SPOJENÉ STÁTY AMERICKÉ

V roce 1975 byl ve Spojených státech založen Výbor pro zahraniční investice (Committee on Foreign Investment in the United States, také známý jako CFIUS), jehož primárním úkolem je prizmatem národní bezpečnosti vyhodnotit „možný dopad jakékoli transakce, která by mohla vést k nabytí kontroly nad americkou společností.“⁷ Co přesně může představovat „hrozbu pro národní bezpečnost,“ není přitom jasně definováno, což výboru poskytuje značný pohodlný manévrovací prostor. Podobně vágní je i termín „nabytí kontroly.“

CFIUS se zaměřuje zejména na 3 typy hrozeb:

- Ztrátu významných technologií (jako v případě čínské společnosti Fujian Gran Chip, která se snažila převzít německého výrobce elektronických čipů Aixtron)
- Odepření přístupu k důležitým dodávkám (v březnu 2017 se měl CFIUS údajně zabývat možností, že by ruská firma Rosněft mohla získat kontrolu nad americkou firmou Citgo Petroleum, které patří 48 terminálů zpracování ropy ve dvaceti státech a to díky nesplacené půjčce, kterou Rosněft dal její mateřské společnosti, venezuelským státem vlastněné PDVSA)⁸
- Možnost kybernetické špionáže nebo instalace nebezpečného malwaru

Ke každému případu výbor přistupuje jednotlivě. Ačkoliv je závislý na dobrovolném oznámení vzniklé transakce účastníky obchodu, CFIUS se může de facto zabývat jakoukoli transakcí bez ohledu na její hodnotu nebo sektor. Po oznámení transakce nastává 30ti denní lhůta pro komplexní zhodnocení možných dopadů a rizik (období může být podle potřeby prodlouženo).

CFIUS zahrnuje zástupce těchto institucí – Ministerstvo financí (předsedá výboru), Ministerstvo pro vnitřní bezpečnosti, Ministerstvo spravedlnosti, Ministerstvo energetiky, Ministerstvo obchodu, Ministerstvo obrany, Ministerstvo zahraničních věcí, Úřad pro obchodní zástupce USA a Úřad pro vědu a technologie. Zástupci dalších úřadů mohou jednáním přihlížet nebo se jich podle potřeby přímo účastnit.

V posledních několika letech roste počet případů, kdy se CFIUS rozhodl zasáhnout. Většinou šlo o transakce z oblasti průmyslu a finančního sektoru. Je však nutné poznamenat, že až na pár výjimek bývá ve Spojených státech většina transakcí potvrzena bez jakýchkoli problémů. Společnosti přitom své návrhy často stahují již v momentě, když zjistí, že CFIUS se o danou transakci zajímá.⁹

⁷ <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Annual%20Report%20to%20Congress%20for%20CY2014.pdf>
⁸ <http://www.cbsnews.com/news/rosneft-russian-oil-could-claim-us-oil-trump-cfius/>
⁹ <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Annual%20Report%20to%20Congress%20for%20CY2014.pdf>

Statistika případů, kterými se CFIUS zabýval v období 2009–2014

Rok	Počet oznámení	Oznámení stažená během hodnocení	Počet vyšetřování	Oznámení stažená po začátku vyšetřování	Rozhodnutí prezidenta
2009	65	5	25	2	0
2010	93	6	35	6	0
2011	111	1	40	5	0
2012	114	2	45	20	1
2013	97	3	48	5	0
2014	147	3	51	9	0
Dohromady	627	20	244	47	1

Zdroj: Výroční zpráva CFIUS 2014¹⁰

KANADA

Kanada se v 80. letech rozhodla přijmout tzv. Investment Canada Act (ICA), podle kterého se k hodnocení zahraničních investic přistupuje až po splnění několika podmínek. Podobně jako v případě CFIUS, ani u kanadského systému není v zákoně konkrétně popsána definice pro národní bezpečnost, a proto se hodnocení může týkat kterékoli transakce.

5 podmínek pro spuštění hodnocení¹¹

Typ investora	Výška transakce překročí (v milionech \$)
<ul style="list-style-type: none"> Státem vlastněná firma, člen Světové obchodní organizace (WTO) Státem vlastněná společnost, není členem WTO, ale přejímaná firma byla do té doby kontrolována členem WTO 	379
<ul style="list-style-type: none"> Soukromá společnost, člen WTO Soukromá společnost, není členem WTO, ale přejímaná firma byla do té doby kontrolována členem WTO 	800
Pokus o nepřímou kontrolu podniku: <ul style="list-style-type: none"> Investor není člen WTO Jde o kanadský kulturní podnik 	50
Pokus o přímou kontrolu podniku: <ul style="list-style-type: none"> Investor není člen WTO Jde o kanadský kulturní podnik 	5
Investice je vnímána jako možná hrozba pro národní bezpečnost	—

Požadovaná výška transakce, která spouští hodnocení, je každý rok aktualizována.

Stejně jako v případě CFIUS bývá většina transakcí schválena bez problémů. V roce 2010 však Kanada zamítla nabídku australské těžarské skupiny BHP Billiton na převzetí společnosti Potash, která patří mezi největší výrobce umělých hnojiv v zemi.

¹⁰ <https://www.treasury.gov/resource-center/international/foreign-investment/Documents/Annual%20Report%20to%20Congress%20for%20CY2014.pdf>
¹¹ https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00050.html

NĚMECKO

V červenci 2017 německá vláda přijala novou regulaci, která by měla zjednodušit možnosti pro zablokování případných akvizic u strategicky důležitých společností. Tyto změny jsou primárně zaměřeny na ochranu zbrojařského průmyslu a firem působících v oblasti kritické infrastruktury (finanční sektor, telekomunikace, letiště, elektrické sítě atd.).

Podle nových pravidel německé úřady budou moci investorům uložit potřebu reportování a prodlouží se doba pro komplexní hodnocení transakce ze 2 na 4 měsíce. Jak uvedl Süddeutsche Zeitung přísnějším pravidlům by měly podléhat i softwarové společnosti a dále firmy, které svá data ukládají na cloudu.¹² Více pozornosti bude věnováno i firmám, které jsou sice registrované v EU, ale ve skutečnosti za nimi stojí mimo unijní investor.

Německo doposud disponovalo instrumentem, kterým pouze omezeně kontrolovalo příliv zahraničních investic s ohledem na bezpečnostní rizika. Ministerstvo hospodářství a energetiky má podle německých zákonů právo zahájit kontrolu nově vzniklé akvizice /investice a to v případě, že investor nepocházející z Evropské unie získá minimálně 25% vlastnický podíl a mohlo by tím dojít k "ohrožení veřejné bezpečnosti" (tento termín nová regulace definuje konkrétněji). Povinné hlášení akvizice nebo investice mimo unijním investorem se vyžaduje pouze u zbrojařského průmyslu.

V letech 2008 až 2016 toto ministerstvo provedlo 338 hodnocení. Aby se předešlo potencionálním komplikacím, všechny kontroly byly zahájeny samotným investorem. Jedinou výjimku představovala snaha o převzetí výrobce elektronických čipů Aixtron čínskou společností Fujian Grand Chip v roce 2016. Vzhledem k tomu, že německá firma vlastní aktiva i ve Spojených státech, k možné akvizici se vyjadřovaly i americké zpravodajské služby. Pravděpodobně z obav o svou reputaci, čínská firma nakonec svou nabídku stáhla.

Sporné otázky se objevily i v roce 2016 v souvislosti s akvizicí předního výrobce robotů Kuka čínským koncernem Midea Group. I přes všeobecnou shodu na tom, že Kuka může mít z celoevropského hlediska klíčový význam byla společnost nakonec prodána do čínských rukou. Stalo se tak poté, co byla jedna z jejích částí, US-Aerospace-Business, prodána americké firmě.

Od té doby existuje v německé vládě konsenzus ohledně potřeby zlepšit kontrolu zahraničních investic. Ta byla do přijetí nové regulace vnímána jako nedostatečná a vláda proto hledala způsoby, jak existující mechanismus pozměnit, aniž by přitom byly znevýhodněny německé obchodní aktivity v zahraničí. Ministr zahraničních věcí Sigmar Gabriel kladl důraz na potřebu doplnit ochranu před zahraničními investicemi o faktor datové bezpečnosti a přesun technologií. S ohledem na případové studie Kuka a Aixtron, se totiž jako nejasný ukazuje vztah mnoha čínských společností, včetně těch nominálně soukromých, k čínskému státu.

Německo je v této souvislosti aktivní i na evropské úrovni. Společně s Francií a Itálií, Německo v únoru 2017 zaslalo Evropské komisi dopis, ve kterém ji tyto tři členské státy požádaly o přezkoumání možností pro kontrolu zahraničních investic mimo unijními investory. Toto téma nově rezonovalo i v závěrech Evropské rady na konci června 2017.¹³

¹² <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/uebernahme-schutz-regierung-schuetzt-deutsche-firmen-vor-uebernahmen-1.3583077>

¹³ <http://www.consilium.europa.eu/cs/press/press-releases/2017/06/23-euco-conclusions/>

POLSKO A ZÁKON O KONTROLE NĚKTERÝCH INVESTIC (DZ. U. 2015 POZ. 1272) Z ROKU 2015

Polsko v posledních letech proaktivně sledovalo vývoj ohledně možné kontroly zahraničních investic a nechalo se inspirovat regulacemi, které přijalo Německo, Austrálie či Kanada. Před přijetím upravujícího zákona o kontrole některých sektorových oblastí národního hospodářství v roce 2015, zahraniční společnosti potřebovaly souhlas státu pouze při nákupu pozemků v pohraničních oblastech nebo u investic do firem, které se starají o chod letišť.

Nový zákon se však vztahuje i na investice do řady energetických společností. Souhlas resortního ministerstva je vyžadován při překročení konkrétního vlastnického podílu (20%, 25%, 33% či 50%). Zákon obsahuje i část o ochraně před nepřátelským převzetím, které díky své vágní definici poskytuje značný manévrovací prostor. Nejaktuálnější vládní prováděcí předpis ze srpna 2016 zmiňuje 7 konkrétních firem (EDF Polska, Engie Energie Polska, Grupa Azoty, KGHM Polska Miedz, Polski Koncern Naftowy ORLEN, TAURON Polska Energia).¹⁴ Seznam není definitivní a může se na základě návrhu sektorového ministerstva dále rozšiřovat. Náměstek ministra státního majetku Zdzisław Gawlik, jehož úřad vydává potřebné souhlasy, navíc potvrdil, že zákon je zaměřen především na subjekty mimo EU.

Zákon také stanovuje požadavky, které má potenciální investor nahlásit kontrolnímu orgánu – jedná se například o investiční plány, financování nebo změny organizace. Ministr státního majetku své rozhodnutí uděluje na základě doporučení expertní komise z resortního ministerstva a dalších silových a bezpečnostních ministerstev.

Problematická se v případě investice zdá být fráze "ohrožení bezpečnosti a veřejného pořádku". Existují totiž obavy, že státní orgány by mohly případné „ohrožení“ vnímat příliš široce. Při uplatňování zákona je zároveň třeba dbát na to, aby nedocházelo k narušování unijního práva o investičních příležitostech.

14 <http://www.dziennikustaw.gov.pl/du/2016/1316/1>