

UREDBA EVROPSKOG PARLAMENTA I SAVETA O USPOSTAVLJANJU OKVIRA ZA PROVERU STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U EVROPSKOJ UNIJI

*Duško DIMITRIJEVIĆ**

Apstrakt: Strane direktne investicije predstavljaju jedan od odlučujućih činilaca za ubrzani privredni rast, zapošljavanje i tehnološki razvoj u državama članicama Evropske unije. Njihove prednosti Evropska unija jasno prepoznaje i podstiče kroz preduzimanje mera koje vode zdravom privrednom okruženju otvorenom za strana ulaganja. S obzirom da spadaju u domen Zajedničke trgovinske politike, Evropska unija stranim direktnim investicijama posvećuje posebnu pažnju. Ovo se naročito očituje u novijem periodu u kojem je ustanovljeno odstupanje od uobičajenih standarda međunarodnog trgovinskog poslovanja, a što je dovelo do ozbiljne zabrinutosti Evropske unije. S tim u vezi, u fokusu njenih nadležnih organa našli su se slučajevi poslovanja sa državnim preduzećima iz trećih zemalja koja su izvršila pripajanja evropskih preduzeća u ključnim industrijskim oblastima. Da bi zaštitila sopstvene strateške interese, Evropska unija je, 19. marta 2019. godine, usvojila Uredbu br. 2019/454 kojom se uspostavlja okvir za proveru stranih direktnih investicija iz trećih zemalja. S pozivom na razloge bezbednosti i javnog poretka, Uredba predviđa mehanizme saradnje između država članica kojima istovremeno ostavlja i izvesnu fleksibilnost neophodnu za proveru stranih direktnih investicija u specifičnom nacionalnim okvirima. Takođe, Uredba propisuje i mehanizme kontrole direktnih stranih investicija koje mogu uticati na projekte ili programe od vitalnog interesa za samu Evropsku uniju.

Ključne reči: Direktne strane investicije, Evropska unija, treće zemlje, bezbednost, javni poredak, kontrola, projekti, programi.

* Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd. E-mail: dimitrijevicd@diplomacy.bg.ac.rs. Rad predstavlja deo naučnog projekta Instituta za međunarodnu politiku i privredu: „Srbija u savremenim međunarodnim odnosima – strateški pravci razvoja i učvršćivanja položaja Srbije u međunarodnim integrativnim procesima – spoljnopolički, međunarodni ekonomski, pravni i bezbednosni aspekti”, finansiranog od strane Ministarstva, prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Vlade Republike Srbije (evidencioni broj: 179029).

1) UVOD

Strane direktne investicije predstavljaju jedan od ključnih faktora procesa globalizacije svetske privrede.¹ Kao vrsta kapitalnih ulaganja, strane direktne investicije mogu obuhvatiti unutrašnja i spoljna ulaganja (*inward and outward FDI*).² U Evropskoj uniji smatra se da otvorenost prema stranim investicijama mora biti u jednakoj meri poštovana u trećim zemljama kao što se poštuje u Evropskoj uniji. Preduzeća iz Evropske unije moraju imati jednake uslove poslovanja kao što strana preduzeća uživaju u Evropskoj uniji. U tom smislu, Komisija Evropske unije insistira na zaključivanju bilateralnih i regionalnih investicionih aranžmana kojim bi se na sporazuman način uredila ova materija.³ Sa navedenim pravnim okvirima, bilo bi moguće ostvariti transparentno investiciono poslovanje, kao i pristup stranim tržištima. Pored toga, ugovorni aranžmani o slobodnoj trgovini bili bi dovoljna garancija za zaštitu industrijske svojine i intelektualnih prava, kao i za limitiranje državnih subvencija koje mogu štetno delovati na trgovinske tokove i na netransparentne i nepoštene uplive stranog kapitala na tržište Evropske unije. Suštinski uspesi mogli bi biti postignuti osiguranjem otvorenog, fer i na pravu zasnovanom investicionom okruženju.⁴ Naime, Evropska unija smatra da je, multilateralna saradnja uz definisanje pravila najvažnija za ostvarenje ovih ciljeva. Tako, u Opštem sporazumu o trgovini i uslugama Svetske trgovinske organizacije (*World Trade Organisation's General Agreement on Trade in Services – GATS*), sadržana su pravila o osnivanju predstavništava stranih firmi za pružanje usluga koja obuhvataju slobodan pristup tržištu uz obavezu nediskriminacije.⁵ U Kodeksu

¹ Miroslav Antevski, „Razvojni potencijali stranih direktnih investicija: komparativna međunarodna iskustva“, *Međunarodni problemi*, 2009, br. 1-2, str. 49.

² Iako Uredba obuhvata širok spektar stranih direktnih investicija, ne obuhvata i tzv. portfolio investicije.

³ U prethodnom periodu, Evropska unija je vodila pregovore oko zaključenja ugovora o slobodnoj trgovini sa Australijom, Kanadom, Čileom, Indijom, Indonezijom, Japanom, Meksikom, Marokom, Novim Zelandom, Filipinima, Singapurom, Vijetnamom i Turskom. Posebno su vođeni pregovori o zaljučenju ugovora sa Kinom i Mijanmarom. Sporazum o slobodnoj trgovini predviđen je i u odnosima sa regionalnom organizacijom *MERCOSUR*, čije su članice Argentina, Brazil, Paragvaj, Urugvaj (do 2016. i Venecuela, koja je nakon toga suspendovana).

⁴ „Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation“, COM(2017) 492 final, 13. September 2017; „Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation“, COM(2017) 491 final, 13 September 2017.

⁵ „World Trade Organisation Legal Texts“, Internet: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services, 20.08.2018.

o liberalizaciji kretanja kapitala (*Code of Liberalisation of Capital Movements*) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (*Organisation for Economic Cooperation and Development - OECD*), sadržana su pravila o slobodnom kretanju kapitala. Zemlje koja se pridržavaju Kodeksa imaju mogućnost da iskoriste prednosti od liberalizacije drugih zemalja, bez obzira na sopstveni stepen otvorenosti. Kodeks priznaje da kontrola kretanja kapitala može ponekad imati i dobru svrhu. Primena merkantilističkog pristupa (*beggar-thy-neighbour*) međutim, može povući i negativne efekte. Stoga, države treba da se zalažu za poštovanje nediskriminacije, srazmernosti i odgovornosti u međusobnim odnosima.⁶ Za dosledno regulisanje ovog pitanja na međunarodnom nivou od značaja su i Smernice o principima za donošenje politika za globalne investicije Grupe G20.⁷ Njima se usmeravaju države da usvajaju otvorene, nediskriminirajuće, predvidljive i transparentne uslove za strana ulaganja. U kontekstu obnovljenih diskusija o reformi međunarodnog monetarnog sistema, uključujući i upravljanje tokovima kapitala, G20 je ponovila važnost recipročnih okvira za uspostavljanje ravnopravnih uslova za trgovinu i investicije. Sledstveno tome, Evropska unija se obavezala da nastavi da radi u okvirima Svetske trgovinske organizacije na planu liberalizacije stranih investicija, kako bi na multilateralnoj i bilateralnoj osnovi ostvarila ravnopravnije uslove u trgovinskim i investicionim odnosima sa trećim zemljama.⁸

2) SVRHA USVAJANJA UREDBE

Iako Evropska unija teži da ostane što doslednija na planu liberalizacije investicionog poslovanja, ona ne krije svoju zabrinutost zbog sve većeg broja

⁶ "The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements", 20.08.2018, Internet: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

⁷ "Guiding Principles for Global Investment Policymaking", G20 Trade Ministers Meeting Statement, Annex III, Shanghai, 9-10 July 2016.

⁸ U „Mišljenju o iskorišćavanju globalizacije“ od 10. maja 2017. godine, Komisija je potvrdila otvorenost Evropske unije stranim direktnim investicijama. U nešto kasnijem Saopštenju: „Moderna trgovinska politika za ostvarivanje globalizacije“ i u Izveštaju o sprovođenju trgovinske strategije Evropske unije: „Trgovina za sve“ koji je usvojen zajedno sa ovim Saopštenjem, Komisija se založila za unapređenje međunarodne saradnje u oblasti stranih ulaganja. Videti: "Reflection Paper on Harnessing Globalisation", European Commission, COM (2017), 10 May 2017; "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation", COM(2017) 492 final, 13. September 2017; "Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation", COM(2017) 491 final, 13 September 2017.

preuzimanja evropskih preduzeća sa tehnologijama u strateški važnim granama evropske privrede, što se kosi sa njenom Zajedničkom trgovinskom politikom. S obzirom da mnoge države i dalje uspostavljaju neprimerene barijere i da ne pružaju jednake uslove za direktne strane investicije iz Evropske unije, Evropska unija je pribegla usvajanju mera kojima je ostala otvorena prema drugim državama i kojima je obezbedila efikasniju zaštitu ključnih oblasti od stranih ulaganja koja bi mogla štetiti njenim pravno zasnovanim interesima, bezbednosti ili javnom poretku.⁹ Zaključivanjem sporazuma o trgovini i investicijama, Evropska unija je predvidela niz izuzetaka od pravila nacionalnog tretmana i slobodnog pristupa unutrašnjem tržištu. S tim u vezi, mogućnost preduzimanja zaštitnih mera u cilju osiguranja bezbednosti ili javnog poretka više se ne dovodi pitanje. Na ovakav zaključak upućuje uostalom i *Uredba Evropskog Parlamenta i Saveta 2019/454 o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija u Evropskoj uniji*.¹⁰ S obzirom da do predmetne Uredbe nije postojao regulatorni okvir za proveru stranih direktnih investicija, njeno donošenje predstavlja značajni pomak u zakonodavstvu i praksi Evropske unije. Uredba ima za cilj uspostavu određenih minimalnih standarda u pogledu sprovođenja postupaka provere stranih direktnih investicija unutar Unije, u koordinaciji između država članica i Komisije. Oblasti u kojima strane direktne investicije mogu izazvati negativne efekte po bezbednost ili javni poredak država članica ili Evropske unije odnosi se na vitalnu infrastrukturu (npr. u oblasti energetike, finansija, avio i vodnog saobraćaja, komunikacija, zdravstva, itd.), potom na osetljive tehnologije (npr. robotiku, kvantnu, nuklearnu, nano, bio, svemirsku tehnologiju i odbranu, itd.), snabdevanje ključnim resursima (npr. energentima, sirovinama, hranom itd.), pristup poverljivim podacima (uključujući i lične podatke), kao i na slobodu i pluralizam medija. U svrhu prevencije, države članice mogu preduzimati zaštitne mere koje ne mogu ograničavati slobodnu trgovinu. To konkretno znači da se zaštitne mere ne mogu sprovoditi arbitrarno, neopravdano i diskriminatorski. Uredba doprinosi afirmaciji ravnopravnijih uslova investicionog poslovanja i pravne zaštite. Njena svrha je u efikasnijem povezivanju evropske privrede sa globalnim lancima vrednosti, što predstavlja jedan od ciljeva Evropskog investicionog plana, Agende održivog razvoja 2030, i drugih evropskih i međunarodnih programa i projekata.¹¹

⁹ "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on Trade and Investment Barriers", COM (2017) 338 final, 1 January 2016 - 31 December 2016.

¹⁰ "Regulation EU 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union", *Official Journal L 79*, 21 March, 2019.

¹¹ "What is the Investment Plan for Europe?", European Commission, Internet: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018; United Nations, "Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development", A/RES/70/1; Duško Dimitrijević,

3) NEKE REGULATORNE SPECIFIČNOSTI

Shodno članu 3. stav 1. tačka e, Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, Unija je zadržala isključivu nadležnost u oblasti Zajedničke trgovinske politike u okviru koje može donositi pravno obavezujuće odluke u svrhu postizanja otvorenog, fer i na pravu zasnovanog investicionog okruženja.¹² Tekst Uredbe usklađen je sa ciljevima Zajedničke trgovinske i investicione politike koja zahteva uspostavljanje ravnopravnih odnosa sa trećim zemljama.¹³ Otvorenost prema stranim investicijama mora biti u jednakoj meri poštovana u trećim zemljama kao što se poštuje u Evropskoj uniji. Preduzeća iz Evropske unije moraju imati jednake uslove poslovanja kao što strana preduzeća uživaju u Evropskoj uniji. Sa navedenim pravnim okvirom bilo bi moguće ostvariti slobodu kretanja kapitala i slobodu poslovnog nastanjivanja koje su garantovane odredbama iz čl. 63. i čl. 49. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.¹⁴ Suštinski uspjesi na tom planu, mogli bi biti limitirani mehanizmima kontrole stranih direktnih investicija koji bi ograničili slobodno kretanje kapitala. Ova ograničenja mogu biti opravdana iz razloga definisanih u članu 65. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije ili iz razloga zaštite javnog poretka i bezbednosti, odnosno zbog razloga opšteg interesa kako ih je definisao Evropski sud pravde.¹⁵ Međutim, ograničenje osnovne slobode kretanja kapitala, ne bi smelo biti pogrešno tumačeno u praksi. Osnovne slobode ne bi mogle služiti isključivo u ekonomske svrhe, a

„Saopštenje Komisije o programu za liberalizaciju kretanja kapitala“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2010, br. 31-32, str. 103-108; „Evropski fond za strateška investiranja“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2018, br. 63, str. 153-165; „Saopštenje Komisije o prihvatanju stranih direktnih investicija uz zaštitu vitalnih interesa“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2018, br. 65, str. 71-84.

¹² Strane direktne investicije uokvirene su ciljevima *Zajedničke trgovinske politike* Evropske unije i odredbom iz čl. 207. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.

¹³ “Trade for All: Towards a more responsible trade and investment policy”, Communication, COM (2015) 497, 14 October 2015.

¹⁴ Prema Ugovoru, sloboda poslovnog nastanjivanja se odnosi isključivo na državljanje EU, a ne i na državljane iz trećih država. Sa druge strane pak, u Opštem sporazumu o trgovini i uslugama Svetske trgovinske organizacije (*GATS*), sadržana su pravila o osnivanju predstavništava stranih firmi za pružanje usluga koja obuhvataju slobodan pristup tržištu uz obavezu nediskriminacije. Videti: “World Trade Organisation Legal Texts”, Internet:https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/legal_e.htm#services, 20.08.2018.

¹⁵ Evropski sud pravde utvrdio je da: „iako države članice imaju diskreciono pravo u pogledu određivanja razloga javnog poretka i bezbednosti u kontekstu nacionalnih potreba, ove interese države članice ne mogu utvrđivati jednostrano bez ikakve kontrole institucija Evropske unije“. U tom smislu, javni interesi se moraju striktno tumačiti tako „interesi postoje isključivo ako postoji stvarna i dovoljno ozbiljna pretnja opštem interesu društva. Videti:

Case C-483/99, Commission v France, Case C-463/00, Commission v Spain, Case C-326/07, Commission v Italy, Case C-212/09 Commission v Portugal, and Case C-244/11 Commission v Greece.

mehanizmi za kontrolu stranih direktnih investicija morali bi biti u skladu sa opštim načelima prava Evropske unije, pre svega sa načelima proporcionalnosti i pravne sigurnosti koja predstavljaju branu mogućoj diskriminaciji, netransparentnosti i zloupotrebama na unutrašnjem planu.¹⁶ Polazeći od navedenih stanovišta, Uredba uvažava posebne okolnosti svake države članice Evropske unije koja već poseduje mehanizme za proveru stranih direktnih investicija ili koja tek planira da iste uspostavi. Pritom, Uredba uzima u obzir i isključivu nadležnost Evropske unije u oblasti Zajedničke trgovinske politike koja obuhvata direktna strana ulaganja shodno članu 3. stav 1. tačka e, i članom 207. stav 1. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije.¹⁷ Takođe, Uredba predviđa i konkretnu saradnju između država članica i Komisije po ovom pitanju, kao što je razmena relevantnih informacija koja treba da obezbedi bolju koordinaciju u procesu donošenja odluka. Uspostavljeni mehanizmi saradnje treba da dovedu do povišenog nivoa svesti o planiranim i sprovedenim direktnim investicijama koje bi mogle uticati na bezbednost i javni poredak. U svakom konkretnom slučaju međutim, države članice zadržavaju isključivu nadležnost u pogledu uspostavljanja mehanizama provere stranih direktnih investicija kao i u odnosu na pravo da traže obaveštenja o stranim direktnim investicijama u drugim državama u svrhu stavljanja konkretnih primedbi.¹⁸ Pomenuto rešenje je u skladu sa članom 4. stav 2. Ugovora o Evropskoj uniji i članom 346. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije, jer se istim ne dovodi u pitanje odgovornost u vezi zaštite nacionalnih bezbednosnih interesa. U svrhu očuvanja vitalnih interesa Evropske unije, Uredbe posvećuje posebnu pažnju kompetencijama Komisije koja može izvršiti proveru investicija koje bi mogle uticati na projekte ili programe od interesa za Evropsku uniju.¹⁹ U tom smislu, Aneks Uredbe

¹⁶ Prilikom izrade predloga Uredbe, Komisija se oslonila na Smernice za politike ulaganja u države primaocce u pogledu nacionalne bezbednosti (*Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security*) i Kodeks o liberalizaciji kretanja kapitala (*Code of Liberalisation of Capital Movements*) Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj. Videti: "Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union", COM(2017) 487 final, 13. September 2017; "Guidelines for Recipient Country Investment Policies Relating to National Security", Recommendation adopted by the OECD Council on 25 May 2009, Internet: <http://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/43384486.pdf>; "The OECD Code of Liberalisation of Capital Movements", 2018, Internet: <https://www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/Code-Capital-Movements-EN.pdf>

¹⁷ "Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community", *Official Journal C* 306/1, 17.12.2007.

¹⁸ U pogledu na direktna strana ulaganja nad kojima se ne sprovodi provera, Uredba takođe predviđa mogućnost iznošenja primedbi u roku od 15 meseci od izvršenog ulaganja. Mehanizam saradnje u tom pogledu ne bi se sprovodio pre 10. aprila 2019.

¹⁹ European Commission, "Regulatory Fitness and Performance Programme -REFIT Scoreboard Summary", 24 October 2017.

predviđa konkretne projekte i programe od interesa za Evropsku uniju kao što su: Horizont 2020, Galileo, Evropski geostacionarni navigacijski sistem (EGNOS), Kopernikus, transevropske mreže u sektorima prometa (TEN-T), energetike (TEN-E) i telekomunikacija), Evropski program industrijskog razvoja u oblasti odbrane, stalna strukturna saradnja (PESCO) za koje Komisija može vršiti proveru.²⁰ S obzirom da ovi projekti i programi po pravilu povlače znatna finansijska sredstva i da doprinose privrednom rastu i zapošljavanju, njihov značaj za Evropsku uniju je veliki, te se razlozi javnog poretka ili bezbednosti za njihovu realizaciju ne dovode u pitanje. Ovo tim pre, ako su programi i projekti uspostavljeni na osnovu zakonodavstva Evropske unije u strateški važnim oblastima poput izgradnje kritične infrastrukture (u energetici, saobraćaju, komunikacionoj delatnosti, finansijama, svemiru, sigurnosnoj administraciji itd.), za upotrebu razvojnih tehnologija (uključujući veštačku inteligenciju, robotiku, poluprovodnike, tehnologije sa dvostrukom namenom, sajber bezbednost, svemirsku i nuklearnu tehnologiju), potom za sigurno iskoršćavanje ključnih resursa i pristup osetljivim informacijama. Prilikom provere direktnih stranih investicija, posebna pažnja Komisije usmerena je na ispitivanje da li je strani investitor pod kontrolom vlade države koja nije članica Evropske unije i da li su strane direktne investicije rezultat njene finansijske pomoći. Uzimajući u obzir sve relevantne činjenice, Komisija nakon provere iznosi svoja mišljenja u cilju procene bezbednosnih rizika. U principu, ta mišljenja iako nisu pravno obavezujuća uživaju određeni autoritet, pa ih države trebaju uvažiti putem usvajanja odgovarajućih mera u svome pravu ili prilikom kreiranja unutrašnjih politika. Takva obaveza proističe iz lojalne saradnje predviđene članom 4. stav 3. Ugovora o Evropskoj uniji.

4) HARMONIZACIJA SA SEKTORSKIM POLITIKAMA EVROPSKE UNIJE

Kao što je već rečeno, predmetna Uredba ima za cilj efikasniju zaštitu ključnih ekonomskih oblasti Evropske unije od stranih ulaganja koja bi mogla štetiti njenoj bezbednosti ili javnom poretku. Uredba nadopunjava druge sektorske politike Evropske unije u kojima su doneti odgovarajući propisi o obaveštavanju i proveri, a posebno politike koje se odnose na koncentraciju kapitala, finansijsku, energetsku, trgovinsku i saobraćajnu i komunikacijsku oblast (gde se navode materijalni i virtuelni infrastrukturni objekti), te kritičnu tehnološku i bezbednosnu oblast.

Koncentracija kapitala putem direktnih stranih investicija obuhvata spajanja, sticanja ili zajedničkog ulaganja između preduzeća (*mergers, acquisitions or joint ventures*) kojima se vrši uvećanje njihovog kapitala kroz akumulaciju viška vrednosti. U Evropskoj uniji, navedeni procesi obuhvaćeni su Uredbom o

²⁰ Spisak projekata i programa od interesa za Evropsku uniju napravljen je shodno kriterijumima utvrđenim u članu 8. stav 3. Uredbe.

koncentraciji kapitalnih ulaganja.²¹ Prema ovoj Uredbi, strani investitori obuhvaćeni su obavezom poštovanja pravila o tržišnom nadmetanju koja uključuju kontrolu spajanja i pripajanja privrednih društva. Kada se nezavisno od izvora i porekla predložena strana investicija nađe u domašaju odredbi ove Uredbe, investicija se neće realizovati sve dok Komisija ne izvrši proveru i ne da odobrenje. Cilj ove provere jeste sprečavanje kapitalnih koncentracija koje bi mogle znatno otežati kompeticiju na evropskom unutrašnjem tržištu. Procena prihvatljivosti prijavljenih spajanja ili pripajanja stoga je usmerena na proveru efekata stranih direktnih investicija na tržišnu utakmicu i obuhvata razloge nacionalne bezbednosti ili javnoga poretka zbog kojih države članice imaju ovlašćenja da preduzimaju zaštitne mere. Kod slučajeva gde bi došlo do preklapanja primene odredaba iz Uredbe o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija i Uredbe o koncentraciji, ne bi se dovodila u pitanje procena usklađenosti zaštitnih mera preduzetih na državnom nivou sa opštim načelima i drugim obavezama koje proizilaze iz prava Evropske unije.

U finansijskoj oblasti, Evropska unija je ovlastila odgovarajuća tela za procenu boniteta u vezi sa sticanjem ili povećanje udela u finansijskim ustanovama (kreditnim ustanovama, investicionim fondovima i osiguravajućim društvima). Principi vezani za vršenje pomenute delatnosti, kao i za upravljanje finansijskim ustanovama utvrđeni su u Direktivi 2007/44/EZ o pravilima postupanja i kriterijumima procene za bonitetnu procenu sticanja i povećanja udela u finansijskom sektoru, potom u Direktivi 2013/36/EU o pristupanju delatnosti kreditnih ustanova i bonitetnoj kontroli na kreditnim ustanovama i investicionim fondovima, kao i u Direktivi 2009/138/EZ o osnivanju i obavljanju delatnosti osiguranja i reosiguranja (Solventnost II) i Direktivi 2014/65/EU o tržištu kapitala.²² Uredba o uspostavljanju

²¹ "Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the Control of Concentrations between Undertakings", *Official Journal L*, 24, 29.1.2004, pp. 1, etc.

²² "Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector", *Official Journal L*, 21.9.2007, pp. 1-16; "Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC", *Official Journal L*, 176, 27.6.2013, pp. 338-436; "Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II)", *Official Journal L*, 335, 17.12.2009, pp. 1-155; "Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and "Directive 2011/61/EU", *Official Journal L*, 173, 12.6.2014, pp. 349-496.

okvira za proveru stranih direktnih investicija ne može uticati na kriterijume EU u vezi bonitetnog nadzora u vezi sticanja kvalificiranog udela u finansijskom sektoru.

U energetsom sektoru, Evropska unija je usvojila posebnu Direktivu o kritičnoj infrastrukturi kojom se od država članica zahteva da utvrde strateški važnu infrastrukturu za koju države imaju obavezu da pripreme adekvatne bezbednosne planove.²³ Zajedno sa direktivama obuhvaćenim tzv. *Trećim energetskim paketom*, Evropska unija je propisala pravila kojima je se regulišu posledice koje mogu nastati po države članice i Uniju u celini, kada sistem prenosa gasa i električne energije kontroliše operater iz države van Evropske unije.²⁴ Sledstveno, Evropska unija je propisala i odgovarajuće obaveze za države članice u pogledu procene rizika na državnom i regionalnom nivou, a radi sveukupne bezbednosne procene u vezi sa sistemima za snabdevanje gasom, uključujući rizike koji su povezani sa gasnom infrastrukturuom.²⁵ Uz to, u predlogu Uredbe o pripremljenosti za rizike, sadržane su „manje-više“ istovetne odredbe za oblast snabdevanja električnom energijom.²⁶ U Direktivi o bezbednosti mrežne infrastrukture, takođe su navedeni subjekti odgovorni za pružanje energetskih usluga.²⁷ U Strategiji za evropsku energetska bezbednost iz 2014. godine, analizirana je situacija kad subjekti izvan Evropske unije preuzmu kontrolu nad strateški važnim infrastrukturim objektima u energetske oblasti.²⁸ U tom smislu, posebna pažnja Komisije usmerena je na kompanije, banke i investicione fondove u državnom vlasništvu iz zemalja glavnih snabdevača energentima čiji je cilj da uđu na tržište Evropske unije i da stvore prepreke diversifikaciji energetskog snabdevanja i razvoja mreže i infrastrukture

²³ “Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection, *Official Journal L*, 345, 23.12.2008, p. 75

²⁴ “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 2003/54/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, p. 55; “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC”, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009, pp. 94, etc.

²⁵ “Regulation (EU) No 994/2010 of the European Parliament and of the Council of 20 October 2010 concerning Measures to Safeguard Security of Gas Supply and Repealing Council Directive 2004/67/EC Text with EEA relevance”, *Official Journal L*, 295, 12. 11.2010, pp. 102, etc.

²⁶ “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Risk-Preparedness in the Electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC”, COM (2016) 862.

²⁷ “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union”, *Official Journal L*, 194, 19.7.2016, pp. 1, etc.

²⁸ “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM, 2014.

u Uniji. Komisija smatra da bi kroz davanje zakonodavnih predloga u vezi sa obezbeđenjem snabdevanja električnom energijom i gasom države članice trebalo da preduzmu i odgovarajuće mere kojim bi procenile rizike preuzimanja vlasničke ili upravljačke kontrole nad energetskim infrastrukturnim objektima od strane pravnih subjekata iz trećih zemalja. Prema Komisiji, usvojene mere morale bi biti u svakom slučaju preispitivane od strane stručnih tela.

U trgovinskoj oblasti koja se odnosi na snabdevanja kritičnim inputima za razvoj privrede (sirovine, poluproizvodi, energenti itd.), Komisija Evropske unije još od 2008. godine, radi na planu njihovog obezbeđenja. Spisak kritičnih inputa se svake tri godine ažurira u skladu sa tržišnim potrebama i tehnološkim razvojem.²⁹ Na taj način podstiče se dalje unapređenje proizvodnih kapaciteta i proizvodnih delatnosti na nivou Evropske unije. Za oblast izvoza robe sa dvojnog namenom, Uredba ne uspostavlja kontrolne mehanizme. Njihova regulacija obuhvaćena je Uredbom EU 428/2009, prema kojoj roba sa dvojnog namenom podleže kontroli u skladu sa međunarodno preuzetim obavezama i u svrhu obezbeđenja međunarodne bezbednosti.³⁰

U oblasti vazdušnog saobraćaja, Evropska unija je pošla od stava da Uredba 1008/2008 u dovoljnoj meri utvrđuje zajednička pravila za obavljanje ove delatnosti. Naime, zbog osetljivosti poslovanja, Uredbom 1008/2008 propisani su uslovi za izdavanje operativne licence licima za obavljanje vazdušnog saobraćaja uz naknadu ili zakup. Prema ovoj Uredbi, više od 50% preduzetnika treba da je u državnom vlasništvu ili u vlasništvu državljana država članica EU, a oni kao vlasnici imaju obavezu provere i nadzora (što ne isključuje mogućnost nadzora prema pravilima iz predmetne Uredbe). Prema Uredbi 1008/2008, avio prevoznik ne može dobiti dozvolu u Evropskoj uniji ako izvan Unije poseduje udeo od 50+%, osim ako postoji sporazum sa njegovom matičnom zemljom.³¹

Za kritične tehnološke oblasti koje mogu znatno uticati na bezbednosne i odbrambene interese Evropske unije i njenih država članica (misli se pre svega na umetnu inteligenciju, robotiku, kibernetiku, nuklearnu tehnologiju, kvantnu i nanotehnologiju, biotehnologiju i svemirsku tehnologiju), Evropska unija je usvojila posebne strateške dokumente.³² Predmetna Uredba u tom smislu samo dopunjava

²⁹ "Communication: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials", COM(2011)25.

³⁰ "Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items, *Official Journal L*, 134, 29.5.2009, pp.1, etc. Uredbom je uspostavljen zajednički režim za kontrolu izvoza, prenos, berzansko posredovanje i prevoz robe sa dvojnog namenom.

³¹ "Regulation (EC) No 1008/2008 on Common Rules for the Operation of Air Services in the Community", *Official Journal L*, 293/3, 31.10.2008.

³² Na primer: "Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe", COM/2016/0705 final, 26.10.2016.

postojeću regulativu, a što je možda najuočljivije u oblasti kibernetike gde je donet niz propisa kojima se uspostavlja strategija otvorenog, bezbednog i sigurnog sajber prostora.³³

5) SADRŽAJ UREDBE

Uredba uspostavlja pravni okvir za proveru stranih direktnih investicija unutar Unije.³⁴ U članu 1. Uredbe, potvrđuje se pravo država članica da slobodno donose odluke po ovom pitanju. Ujedno, pomenutom odredbom se potvrđuje i mogućnost upostavljanja mehanizama saradnje između država ili između država i Komisije u skladu sa određenim uslovima koji se odnose na razloge javnog poretka ili bezbednosti.³⁵ S obzirom da u pojedinim državama članicama Evropske unije već postoje mehanizmi provere stranih direktnih investicija, u članu 3. Uredbe, propisuje se mogućnost da države u skladu sa okolnostima nastave da iste koriste ili da donose mere u svrhu njihove zamene. U istom članu propisuje se obaveza za države članice da informišu Komisiju o postojanju mehanizama za proveru stranih

³³ "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on guidelines for trans-European networks in the area of telecommunications infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC", *Official Journal L*, 86, 21.3.2014, pp. 14; "Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning Measures for a High Common Level of Security of Network and Information Systems across the Union", *Official Journal L*, 94, 19.7.2016, pp. 1-30; "Commission Communication COM(2016) 410 on Strengthening Europe's Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cybersecurity Industry", COM(2016) 410 final, 5.7.2016; "Regulation (EU) No 283/2014 of the European Parliament and of the Council of 11 March 2014 on Guidelines for trans-European Networks in the area of Telecommunications Infrastructure and repealing Decision No 1336/97/EC", COM(2016) 410 final, 5.7.2016; "JOIN"(2013) 1 final, 7.2.2013.

³⁴ Mehanizmi provere mogu se podeliti u dve grupe. U prvoj grupi investitori imaju dužnost prethodnog prijavljivanja investicija radi dobijanja odobrenja. U drugoj grupi investicije se naknadno proveravaju, s tim da investitori mogu zahtevati proveru i kontrolu i pre okončanja transakcije. Mehanizmi za proveru stranih direktnih investicija predstavljaju ograničenje slobodnog kretanja kapitala i slobode poslovnog nastanjanja unutar Evropske unije. Međutim, prema odredbama Ugovora o funkcionisanju Evropske unije (koji je sastavni deo Ugovora iz Lisabona), državama članicama dopušteno je preduzimanje mera u skladu sa načelima proporcionalnosti i pravne sigurnosti, a kojima se ograničavaju ove slobode pod uslovom da te mere nisu diskriminirajućeg karaktera i da se mogu opravdati razlozima javne bezbednosti, javnih politika ili drugih važnih razloga koji proizilaze iz zaštite opštih interesa.

³⁵ Pomenuti razlozi bliže su propisani Sporazumom Međunarodne trgovinske organizacije, posebno odredbom iz člana 14. Sporazuma o slobodnoj trgovini i carinama, kao i drugim odredbama iz međunarodnih pravnih instrumenata o trgovini i investicijama čije strane ugovornice su države članice ili Evropska unija.

direktnih investicija do 10. maja 2019. godine, o njihovoj zameni, odnosno o uspostavljanju novog mehanizma u roku od 30 dana. Komisija ima i obavezu da sastavi spisak svih mehanizama u roku od 3 meseca. Takođe, ovim članom se propisuje i obaveza država da uzmu u obzir da pravila postupka provere moraju biti transparentna, te da se investitorima mora garantovati pravna zaštita njihovih interesa s obzirom na odluke donete u postupcima provere. U članu 4. Uredbe navode se relevantni činioci koje države članice ili Komisija treba da uzmu u obzir prilikom provere stranih direktnih investicija (na primer, ulaganja u kritičnu infrastrukturu, tehnologije i robu sa dvojnog namenom, snabdevanje ključnim resursima, pristup osetljivim informacijama, obezbeđenje slobode medija i dr.). Posebna pažnja pritom se pridaje ispitivanju vlasničke strukture investitora (da li je pod direktnom kontrolom strane vlade ili njenih oružanih snaga ili drugih organa), uključenosti investitora u aktivnostima kojima se utiče na bezbednost ili javni poredak, odnosno njegovoj uključenosti u nezakonite i kriminalne aktivnosti. U članu 5. Uredbe dalje se propisuje obaveza godišnjeg izveštavanja o stranim ulaganjima koja su podvrgnuta proveru (čak i kada države članice nemaju uspostavljen mehanizam za proveru). Odredbom iz člana 6. Uredbe utvrđuju se proceduralni okvir za uspostavljanje mehanizma za saradnju u odnosu na investicije koje podležu postupku provere. Države prema ovom rešenju imaju obavezu da obaveštavaju Komisiju i druge države o svim proverama stranih direktnih investicija na njihovom području, kao i o eventualnim bezbednosnim rizicima kojima su izložene druge države članice. Druge države imaju mogućnost ispostavljanja odgovarajućih primedbi. Ako Komisija proceni da postoji rizik i za druge države članice, tada ima mogućnost da iste obavesti i da svoje mišljenje. Mišljenje se izdaje nakon dostavljanja primedbi drugih država ili prikupljanja dodatnih informacija, a najkasnije u roku od 20 dana. U takvim slučajevima smatra se da mišljenje valja izdati u razumnom roku (najkasnije u roku od 35 dana nakon prijema informacija). U svakom pojedinačnom slučaju, Komisija izdaje mišljenje tek kada utvrdi da je jedna trećina obuhvaćenih država našla da konkretna investicija može uticati na njihov javni poredak ili nacionalnu bezbednost. Konačnu odluku na osnovu provere donosi država koja sprovodi proveru. Uz navedeno, odredbom iz člana 7. Uredbe, utvrđuje se proceduralni okvir za uspostavljanje mehanizma za saradnju u odnosu na investicije koje ne podležu postupku provere. Njime se omogućava da zainteresovane države članice reaguju primedbom u pogledu investicija koje se odvijaju ili koje su planirane u drugoj državi članici, a koje mogu uticati na njihovu bezbednost ili javni poredak. Ako Komisija nađe da je ovakvom investicijom obuhvaćeno više država, ona može izdati mišljenje nezavisno od toga da li su sve države dostavile primedbe. U svakom pojedinačnom slučaju, Komisija izdaje mišljenje tek kada utvrdi da je jedna trećina obuhvaćenih država našla da konkretna investicija može uticati na njihov javni poredak ili nacionalnu bezbednost. Primedbe se šalju državi članici na čijem području se odvija ili se planira investiciono ulaganje u razumnom roku, a najkasnije u roku od 35 dana

nakon prijema informacija. Mišljenje se izdaje nakon dostavljanja primedbi drugih država ili prikupljanja dodatnih informacija, a najkasnije u roku od 15 dana. Takođe, Komisija može izdati mišljenje u roku od 15 meseci nakon što je investiciono ulaganje sprovedeno. Uredba u tom smislu ne predviđa retroaktivno važenje za investicije sprovedene pre 10. aprila 2019. godine.

U članu 8. Uredbe, regulišu se efekti direktnih stranih investicija na projekte ili programe Evropske unije koji obuhvataju znatna finansijska sredstva, kritičnu infrastrukturu, tehnologije, resurse koji su bitni za njenu bezbednost ili javni poredak. Komisija po ovoj odredbi ima mogućnost da izdaje mišljenja državama članicama, kada utvrdi da pojedine direktne strane investicije u određenoj državi članici mogu uticati na takve projekte ili programe Evropske unije. Država članica na čijem se području se sprovodi ili se planira sprovođenje strane direktne investicije, ima obavezu da razmotri i usvoji navedeno mišljenje, odnosno ima pravo da odbije mišljenje Komisije, u kojem slučaju je obavezna da pruži razložno obrazloženje. U svakom slučaju međutim, država na čijem području se sprovodi ili se planira sprovođenje strane direktne investicije, ima obavezu da obavesti Komisiju i druge zainteresovane države prema pravilima koja važe *mutatis mutandis*, u članu 6. i 7. Uredbe.

Uredba u članu 9. Propisuje obavezu država da dostavljaju informacije od značaja za primenu članova 6. i 7. Uredbe drugim državama članicama i Komisiji. Te informacije mogu obuhvatati podatke koji se odnose na vlasničku strukturu investitora (ili krajnjeg investitora), aproksimativnu vrednost stranih direktnih investicija, proizvode, usluge i poslovnu delatnost stranog investitora, podatke o državi članici u kojoj se sprovode ili se planira sprovođenje stranih direktnih investicija, izvore finansijskih sredstava namenjenih direktnim stranim investicijama, rok do kojeg se investicija ima sprovesti ili se planira njeno sprovođenje. Komisija i zainteresovane države imaju pravo da zahtevaju od države u kojoj se vrši investiciono ulaganje dodatne informacije. Isto tako, one imaju pravo da takav zahtev ispostave i prema stranom investitoru. Ukoliko ne dobiju dodatne informacije, zainteresovane države članice imaju pravo da daju primedbe, odnosno Komisija ima pravo da izda mišljenje na osnovu do tada dostavljenih informacija. Prema članu 10. Uredbe, sve dostavljene informacije se mogu koristiti isključivo u svrhu za koju su tražene, a Komisija i države članice su dužne pridržavati se pravila sadržanih u pravu Evropske unije i nacionalnih zakonodavstava koja se odnose na poverljivost prosleđenih informacija i klasifikovanih podataka.³⁶

³⁶ Prema članu 14. Uredbe, propisano je da se obrada ličnih podataka obavlja u skladu sa Uredbom 2016/679 i Uredbom 2018/1725. Videti: "Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), *Official Journal* L 119, 4.5.2016; "Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23

Članom 11. Uredbe propisuje se obaveza država članica i Komisije da uspostave „kontaktne tačke“ (*contact points*) koje bi služile za sprovođenje predmetne Uredbe. Članom 12. predviđa se utilizacija timova stručnjaka za proveru direktnih stranih investicija, koji kroz poverljive konsultacije sa Komisijom, sa njome dele mišljenja i iskustva vezana za najbolju praksu i trendove u ovoj oblasti.³⁷ Članom 13. Uredbe suplementarno se potvrđuje potreba uspostavljanja međunarodne saradnje zainteresovanih država članica i Komisije sa nadležnim organima trećih zemalja u vezi provere direktnih stranih investicija na području Unije.

Uredba sadrži u odredbi člana 16. propisuje se prenos ovlašćenja sa Evropskog parlamenta i Saveta na Komisiju, kao i njihov opoziv. Odredba se odnosi na ovlašćenja Komisije za donošenje delegiranih akata neophodnih za izmenu projekata i programa od interesa za Evropsku uniju. Delegiranje ima vremenski neograničen efekat počev od 10. aprila 2019. godine. Delegirani akti proizvode dejstvo protekom 2 meseca od dostave Evropskom parlamentu i Savetu, pod uslovom da na akte nije stavljena nikakva primedba.

6) STUPANJE NA SNAGU UREDBE I NJENA EVALUACIJA

Uredba stupa na snagu dvadesetog dana od dana objavljivanja u Službenom listu Evropske unije, to jest, 10. aprila 2019. godine. Početak primene Uredbe propisan je od 11. oktobra 2020. godine. Članom 15. Uredbe predviđen je postupak evaluacije. Tako, do 12. oktobra 2023. godine, kao i svakih 5 godina posle toga, Komisija ima obavezu da vrši evaluaciju efekata ove Uredbe i da podnosi izveštaje Evropskom parlamentu i Savetu. Države članice participiraju u tom postupku tako što Komisiji dostavljaju dodatne informacije. Nakon evaluacije primene Uredbe, moguće je da usledi novi predlog za njeno amandiranje. Uredba se menja nakon što se ispostavi obrazloženi zakonodavni predlog.

7) ZNAČAJ ZA REPUBLIKU SRBIJU

Uredba o uspostavljanju okvira za proveru stranih direktnih investicija u potpunosti potvrđuje da je potrebno zadržati nužnu fleksibilnost kako bi države članice mogle kontrolisati direktne strane investicije. Pritom se moraju uzeti u obzir

October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC”, *Official Journal* L 295, 21.11.2018.

³⁷ “Commission Decision of 29 November 2017 setting up the group of experts on the screening of foreign direct investments into the European Union” (not published in the Official Journal), C(2017) 7866 final.

i legitimni interesi različitih strana i okolnosti slučaja. Budući da strane direktne investicije spadaju u domen Zajedničke trgovinske politike (*Common Commercial Policy*), bilo bi potrebno ceniti interese država članica u svakom pojedinom slučaju. Kao država koja pledira na članstvo u Evropskoj uniji, Srbija može samo uslovno prihvatiti preporuke sadržane u Predlogu Uredbe. Ona može preduzeti samo one mere koje omogućavaju ostvarenje direktnih stranih investicija u skladu sa zaključenim aranžmanima koji ekstenziviraju obaveze Evropske unije u pogledu ostvarivanja slobode kretanja kapitala. Izvršenje zaključenih investicionih sporazuma privrednih subjekata iz trećih zemalja sa subjektima iz Srbije, može međutim pokrenuti određena pitanja koja se postavljaju i u državama članicama Evropske unije. Ta pitanja mogu uključiti i pitanje provere direktnih stranih investicija i ispunjavanja obaveza iz zaštitnih klauzula u granicama utvrđenim osnivačkim Ugovorom EU. Sve mere i ograničenja koje bi bile preduzete, morale bi biti bazirane na nediskriminatorским osnovama, što znači da bi eventualna primena zaštitnih klauzula značila i liberalizaciju domaćeg tržišta na osnovu principa poštovanja opšteg interesa i proporcionalnosti. U konkretnom slučaju, Srbija bi uz propisane uslove za prijem u Evropsku uniju morala voditi računa i o zaštiti sopstvenih bezbednosnih interesa i interese javnog poretka i to naročito u strateškim oblastima od vitalnog nacionalnog značaja.

8) IZVORI

- Antevski, Miroslav, „Razvojni potencijali stranih direktnih investicija: komparativna međunarodna iskustva“, *Međunarodni problemi*, 2009, br. 1-2.
- “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, European Energy Security Strategy, COM, 2014.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 492 final, 13. September 2017;
- “Commission Communication COM(2016) 410 on Strengthening Europe’s Cyber Resilience System and Fostering a Competitive and Innovative Cybersecurity Industry“, COM(2016) 410 final, 5.7.2016.
- “Commission Decision of 29 November 2017 setting up the group of experts on the screening of foreign direct investments into the European Union” (not published in the Official Journal), C(2017) 7866 final.
- “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Space Strategy for Europe”, COM/2016/0705 final, 26.10.2016.
- “Communication: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials”, COM(2011)25.

- “Council Directive 2008/114/EC of 8 December 2008 on the Identification and Designation of European critical Infrastructures and the Assessment of the Need to Improve their Protection, *Official Journal L*, 345, 23.12.2008.
- “Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the Control of Concentrations between Undertakings“, *Official Journal L*, 24, 29.1.2004.
- “Council Regulation (EC) No 428/2009 of 5 May 2009 setting up a Community Regime for the Control of Exports, Transfer, Brokering and Transit of Dual-Use Items, *Official Journal L*, 134, 29.5.2009.
- Dimitrijević, Duško, „Evropski fond za strateška investiranja“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2018, br. 63.
- Dimitrijević, Duško, „Saopštenje Komisije o prihvatanju stranig direktnih investicija uz zaštitu vitalnih interesa“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2018, br. 65.
- Dimitrijević, Duško, „Saopštenje Komisije o programu za liberalizaciju kretanja kapitala“, *Evropsko zakonodavstvo*, 2010, br. 31-32.
- “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning measures for a high common level of security of network and information systems across the Union“, *Official Journal L*, 194, 19.7.2016.
- “Directive (EU) 2016/1148 of the European Parliament and of the Council of 6 July 2016 concerning Measures for a High Common Level of Security of Network and Information Systems across the Union“, *Official Journal L*, 94, 19.7.2016.
- “Directive 2007/44/EC of the European Parliament and of the Council of 5 September 2007 amending Council Directive 92/49/EEC and Directives 2002/83/EC, 2004/39/EC, 2005/68/EC and 2006/48/EC as regards procedural rules and evaluation criteria for the prudential assessment of acquisitions and increase of holdings in the financial sector“, *Official Journal L*, 21.9.2007.
- “Directive 2009/138/EC of the European Parliament and of the Council of 25 November 2009 on the taking-up and pursuit of the business of Insurance and Reinsurance (Solvency II), *Official Journal L*, 335, 17.12.2009.
- “Directive 2009/72/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Electricity and Repealing Directive 2003/54/EC“, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009.
- “Directive 2009/73/EC of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 concerning Common Rules for the Internal Market in Natural Gas and Repealing Directive 2003/55/EC“, *Official Journal L*, 211, 14.8.2009.
- “Directive 2013/36/EU of the European Parliament and of the Council of 26 June 2013 on access to the activity of credit institutions and the prudential supervision of credit institutions and investment firms, amending Directive

- 2002/87/EC and repealing Directives 2006/48/EC and 2006/49/EC”, *Official Journal L*, 176, 27.6.2013.
- “Directive 2014/65/EU of the European Parliament and of the Council of 15 May 2014 on markets in financial instruments and amending Directive 2002/92/EC and “Directive 2011/61/EU”, *Official Journal L*, 173, 12.6.2014.
- “Guiding Principles for Global Investment Policymaking”, G20 Trade Ministers Meeting Statement, Annex III, Shanghai, 9-10 July 2016.
- “JOIN“(2013) 1 final, 7.2.2013.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on Risk-Preparedness in the Electricity sector and repealing Directive 2005/89/EC”, COM (2016) 862.
- “Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a framework for screening of foreign direct investments into the European Union”, COM(2017) 487 final, 13. September 2017.
- Regulatory Fitness and Performance Programme -REFIT Scoreboard Summary*, European Commission, 24 October 2017.
- “Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 491 final, 13. September 2017.
- “Report From the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Report on the Implementation of the Trade Policy Strategy Trade for All Delivering a Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 491 final, 13. September 2017.
- “Reflection Paper on Harnessing Globalisation“, European Commission, COM (2017), 10 May 2017; “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Balanced and Progressive Trade Policy to Harness Globalisation”, COM(2017) 492 final, 13. September 2017.
- “Regulation (EC) No 1008/2008 on Common Rules for the Operation of Air Services in the Community”, *Official Journal L*, 293/3, 31.10.2008.
- “Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation), *Official Journal L* 119, 4.5.2016.
- “Regulation (EU) 2018/1725 of the European Parliament and of the Council of 23 October 2018 on the protection of natural persons with regard to the processing

of personal data by the Union institutions, bodies, offices and agencies and on the free movement of such data, and repealing Regulation (EC) No 45/2001 and Decision No 1247/2002/EC”, *Official Journal L 295*, 21.11.2018.

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

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

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

“Regulation EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19 March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union”, *Official Journal L 79*, 21 March, 2019.

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

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

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

“What is the Investment Plan for Europe?“, European Commission, Internet: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan-europe-juncker-plan/what-investment-plan-europe_en, 20.08.2018; United Nations, “Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, A/RES/70/1.

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

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

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

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

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

ABSTRACT

Foreign direct investment represents one of the decisive factors for accelerated economic growth, employment, and technological development in the member states of the European Union. Its advantages are clearly recognized and encouraged by the European Union through the implementation of measures leading to a healthy economic environment open to foreign investors. Given that they fall within the scope of common trade policy, the European Union devotes special attention to foreign direct investment. This is particularly evident in the recent period in which deviation from the usual standards of international trade has been established, which has caused serious concerns to the European Union. In this regard, in the focus of its competent authorities, there have been cases of dealing with state-owned enterprises from third countries that have committed to merging European companies in key industrial areas. In order to protect its own strategic interests, on 19 March 2019, the European Union adopted Regulation 2019/454 establishing a framework for screening of foreign direct investment from third countries. With reference to the reasons regarding security and public order, the Regulation provides for cooperation mechanisms between member states which, at the same time, leave some flexibility necessary to check foreign direct investment in a specific national framework. The Regulation also provides for investment control mechanisms that may affect projects or programs of vital interest for the European Union itself.

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