

Драго Љ. Дивљак
Универзитет у Новом Саду
Правни факултет у Новом Саду
D.Divljak@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-7698-0189

УРЕДБА О ПРОВЕРИ ДИРЕКТНИХ СТРАНИХ УЛАГАЊА У ЕУ – БИТНЕ ОДРЕДНИЦЕ И ДОМЕТИ*

Сажетак: Предмет анализе у раду су битне одреднице нормативној концепцији провере директних страних улагања утврђен Уредбом 2019/452. Правила даље уредбе су усмерена у три главна правца, што је истовремено суштински одређује. Прво, утврђује позицију држава чланица и њихових националних механизма провере и намеће захтеве и обавезе које механизми провере држава чланица морају поштовати; друго, предвиђа списак фактора које орјани за проверу држава чланица могу узети у обзир приликом провере улагања и преће овлашћује Европску комисију да даје мишљење на конкретна директна страна улагања. На основу даље анализе се утврђују и домети правног оквира даље Уредбе.

Уредба 2019/452 у садржинском смислу креира флексибилан и концепцијски незаокружен оквир чије су битне одреднице суштински одређене расподелом овлашћења и фактичком моћи између држава чланица ЕУ и Европске комисије, али и листом фактора који дефинишу предмет заштити. Она као новина у праву ЕУ, је представља концепцијски искорак који пружа и конкретне користи. Међутим, свеукупно гледано, резултати њеног оквира су врло утијни. Структурални и формални недостаци битно умањују њене домете. Она суштински не постиже ни циљеве доношења саме Уредбе, нији задавољава специфичне инволвиране интересе везане за ову област. Стога су у блиској будућности неопходне значајне промене регулације ове области на нивоу ЕУ, усмерене у правцу стварања конкретније, прецизније и ефикасније регулације.

* Рад је настао као резултат истраживања у 2025. години у оквиру пројекта „Правна традиција и нови правни изазови” чији је носилац Правни факултет Универзитета у Новом Саду.

Кључне речи: *Уредба 2019/452, Право ЕУ, провера страних директних улагања, безбедности, бићине одреднице, дометни провере, државе чланице, Евројска комисија.*

1. УВОД

Због својих неспорних позитивних економских предности,¹ директна страна улагања су дуго времена била добродошла у скоро свим државама. Међутим, у новије време у све већем броју земаља пажње се придаје и њиховим могућим негативним импликацијама и она постају извор забринутости.² Стога се све више подвргавају различитим облицима контроле и ограничења по разноврсним основама. Таква тенденција је присутна и у праву Европске уније (у даљем тексту ЕУ), која постепено мења своју традиционалну политику отворених врата за таква улагања, како би заштитила своје стратешке интересе.³ То се тумачи као реакција на свест да изузетно либерални став ЕУ у датој области може бити извор рањивости за дату економију, посебно у одређеним осетљивим секторима привреде.⁴ Формално, то је учињено путем доношења Уредбе 2019/452 Европског парламента и Савета о успостављању оквира за проверу директних страних улагања у ЕУ,⁵ (у даљем тексту Уредба 2019/452), чиме се ЕУ придружила другим земљама, посебно великим економским ривалима.⁶

У раду који следи, предмет анализе ће бити битне одреднице концепта провере директних страних улагања утврђен Уредбом 2019/452. Правила дате уредбе су усмерена у три главна правца, што је истовремено суштински опре-

¹ Упор: Zwartkruis Wolf, Bas De Jong. "The EU regulation on screening of foreign direct investment: a game changer?." *European Business Law Review* 31.3 (2020), 448; Talisha Schilder. "Securitisation, China and FDI: The EU's Foreign Direct Investment Screening Regulation." *E-International Relations*. <https://www.e-ir.info/2022/03/15/securitisation-china-and-fdi-the-eus-foreign-direct-investment-screening-regulation> (2022), 1.

² Шире: Jerónimo Mailló. "New Screening of foreign direct Investment (FDI) in Europe: a first step towards a new paradigm?." *Spanish Yearbook of International Law* 24 (2020), 183-184.

³ Упор: Emanuele Ballestracci. "The European screening mechanism and its implications for Chinese FDI." *Regulation (EU)*, IAI COMMENTARIES.25/07, 1.

⁴ Упор: Sabrina Robert. "Foreign Investment Control Procedures as a Tool for Enforcing EU Strategic Autonomy" *European Papers-A Journal on Law and Integration* 2023.2 (2023), 514; Jens Velten. "The Investment Screening Regulation and its screening ground" *security or public order*: how the WTO law understanding undermines the Regulation's objective., Graduate Institute's Centre for Trade and Economic Integration, CTEI-2020-01.

⁵ OJ L 79I, 21.3.2019.

⁶ О концепту Кине и САД, шире: Anthea Jay Kamalnath. "The Center Cannot Hold: A Comparison of the FDI Screening Regimes of the United States and European Union in Addressing the West's China Problem." Available at SSRN 3861337 (2021); Catherine Li. "A Comparative Study of the EU and the US Approaches in Screening Foreign Direct Investment on Security Grounds." *EurAmerica* 51.3 (2021): 651-706.

дељује. Прво, утврђује позицију држава чланица и њихових националних механизма провере и намеће захтеве и обавезе које механизми провере држава чланица морају поштовати; друго, предвиђа списак фактора које органи за проверу држава чланица могу узети у обзир приликом провере улагања и треће овлашћује Европску комисију да даје мишљење на конкретна директна страна улагања. На основу дате анализе се утврђују и донети правног оквира дате Уредбе.

2. БИТНЕ ОДРЕДНИЦЕ УРЕДБЕ 2019/452

2.1. Позиција држава чланица ЕУ и њихових механизма за проверу

2.1.1. *Општин иприсити*

Битна одредница концепта провере страних директних улагања који је структуриран у Уредби 2019/452 је да се не успоставља независни механизам провере страних директних инвестиција на нивоу Уније. Насупрот томе, државама чланице ЕУ у датој области се даје централна улога. У том оквиру, државе чланице су овлашћене да могу примењивати, изменити или донети механизме за проверу директних страних улагања из разлога безбедности или јавног поретка, уз истовремено задржавање потребне флексибилности како би се њима омогућило да дату проверу спроведу узимајући у обзир своју појединачну ситуацију и националне посебности.⁷ Тиме Уредба 2019/452 резултира поновним делегирањем надлежности за проверу страних директних улагања инвестиција назад на државе чланице, што је релативно необично, али је у складу са чл. 65. Уговора о функционисању ЕУ, где је утврђено да се не доводи у питање право држава чланица да предузимају мере које су оправдане из разлога јавне безбедности или јавног поретка. Сагласно томе, одлуку о томе хоће ли успоставити национални механизам за проверу ових улагања доноси самостално државе чланице ЕУ. Логично, у њиховој диспозицији је и конкретна одлука о исходу провере. Истовремено, институције ЕУ немају никаква надзорна овлашћења према националним механизмима провере. Наведено указује на то да се датом Уредбом државама чланицама ЕУ преноси фактичка „моћ” контроле у области ограничења прилива страних директних улагања,⁸ што је сагласно ставовима Суда правде ЕУ да је првенствено на државама чланицама да одреде које ће мере у овој области предузети, узимајући у обзир своје специфичне потребе.⁹

⁷ Чл. 8. Преамбуле и чл. 3. ст. 1. Уредбе 2019/452.

⁸ Упор: S. Robert, 516.

⁹ ECJ C-54/99 (Église de Scientology), para. 17.

2.1.2. Минимални захтеви и обавезе у механизму сарадње

Међутим, и поред date улоге у области провере директних страних улагања, државе чланице ЕУ ипак нису потпуно аутономне у поступању. То се манифестује путем тзв. минималних захтева и обавеза у механизму сарадње.

2.1.2.1. Минимални захтеви

Уредба 2019/452 нема за циљ само да подстакне државе без механизма провере да усвоје сопствене, већ и да националне механизме за проверу ускладе са заједничким стандардима.¹⁰ У складу с тим, у чл. 3. date Уредбе утврђено је да постојећи национални механизми морају поштовати низ захтева, које неки аутори називају „минималним захтевима квалитета.“¹¹ Стога се они виде и као инструменти меке хармонизације датих механизма.¹² Они су су првенствено процедуралног карактера,¹³ али истовремено у већем делу служе и као заштитне мере за стране улагаче. У њих спадају: обавеза транспарентности правила и поступка у вези с механизмима за проверу; ограничени временски оквири за проверу; обавеза држава чланица да обезбеде да њихови национални механизми провере омогуће да се примедбе других држава чланица и мишљења Европске комисије узму у обзир у процесу провере, као и обавеза заштите поверљивих информација, укључујући и пословно осетљиве информације. Посебно су значајне обавезе везане за забрану дикриминације, заобилажење механизма провере, као и обавеза пружања правне заштите.

Суштински проблем наведених минималних захтева је њихова примена у пракси. Тако је захтев за транспарентност добар за инвестициону климу, али његово строго тумачење довело би државе чланице у тежи положај.¹⁴ У датом погледу, пажњу заслужује и фактичко спровођење обавеза држава чланица да не врши дискриминацију између трећих земаља, с обзиром на предисторију настанка Уребе, који је за основу имао посебну осетљивост ЕУ на инвестиције из неких земаља као што је Кина.¹⁵

Посебан проблем у погледу ефективности ових захтева везан је за чињеницу да им недостаје прецизност, што захтева додатно тумачење. Он је изражен

¹⁰ Упор: S. Robert, 516.

¹¹ Упор: Thomas Verellen. *“When integration by stealth meets public security: the EU foreign direct investment screening regulation.”* Legal Issues of Economic Integration 48.1 (2021), 22.

¹² Упор: Jukka Snell. *„EU foreign direct investment screening: Europe qui protégé?”* European Law Review 44, (2019), 137-138.

¹³ Упор: Sara Poli. *“The Europeanisation of “Public Order”: The Cases of Restrictive Measures to Counter the Spread of False Information and of Restrictions to Foreign Direct Investments.”* European Papers-A Journal on Law and Integration 2024.3 (2025), 1431.

¹⁴ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 466.

¹⁵ Упор: J. Maillou, 181.

код обавезе предузимања мера како би се избегло заобилажење механизма провере, ако он постоји, као и одлука након провере.¹⁶ На тај начин су обухваћена улагања која се спроводе на основу вештачких договора који не одражавају привредну стварност и којима се избегавају механизми за проверу и одлуке на основу провере у случајевима када је улагач у крајњем власништву или под крајњом контролом физичког лица или предузетника из треће земље.¹⁷ Дата правила су генерално тешка за примену, јер се односе на намеру коју је тешко доказати. Није јасно ни када се договор може сматрати вештачким и до које мере се то мора доказати. Отворено је и питање да ли ту од користи могу бити ставови Суда правде о ограничавању пословног насељавања.¹⁸

Посебно значајне практичне последице има непрецизност захтева да „страни улагачи и односна предузећа имају могућност да траже правну заштиту против одлука националних органа о провери.“¹⁹ Постоји дилема шта таква одредба обухвата, односно да ли та „правна заштита“ обухвата и судску заштиту или је она ограничена само на надлежне органе управе. Формално гледано, текст захтева указује да она садржи минимум у погледу права на тражење „правног лека,” тј, само заштиту у систему управе.²⁰ Међутим, уколико знамо да је постојање ефикасне судске заштите камен темељац принципа владавине права у схватању Суда правде, било би логично да дата одредба Уредбе треба да покрије и судско преиспитивање одлука националних органа држава чланица у поступку провере датих улагања.²¹ У одсуству директног приступа Суду правде ЕУ, национални судови су ти који би требали да обезбеде приступ ефикасном правном леку против кршења њихових права у датој области, која су заштићена правом ЕУ. Међутим, дати приступ има и своје негативне стране. Тако, ако одлуке о провери подлежу судској ревизији, поступци могу трајати годинама. Поред тога, спорно је да ли ће улагачи уопште бити заинтересовани да наставе са својом инвестицијом, ако се држава томе противи. Наиме, у пракси, многи улагачи се повлаче ако држава сигнализира своје противљење.²²

2.1.2.2. Обавезе у механизму сарадње

Нормативни оквири у Уредби 2019/452 где се не намећу строге регулаторне мере и где се национални механизми провере страних директних

¹⁶ Чл. 3. ст. 6. Уредбе 2019/452.

¹⁷ Чл. 10. Преамбуле Уредбе 2019/452.

¹⁸ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 466.

¹⁹ Чл. 3. ст. 5. Уредбе 2019/452.

²⁰ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 467.

²¹ Упор: T. Verellen, 24.

²² Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 466.

улагања не замењују новим механизмом на нивоу ЕУ, нужно су продукovali потребу за креирањем посебног иновативног механизма сарадње. Она има за циљ да спречи ризике по безбедност или јавни поредак које страно директно улагање у једној држави чланици може представљати за другу државу чланицу или ЕУ у целини. Да би се постигла оба циља, креиран је специфичан режим потпуне размене релевантних информација, путем којих Европска комисија и државе чланице међусобно подижу свест о потенцијалним претњама од долазећих директних страних улагања.²³ У том циљу Уредба утврђује обавезу свих држава чланица, без обзира на то да ли имају механизам провере, да обезбеде минимални ниво информација о страним директним улагањима које спадају у њен делокруг и утврђује њихов опсег.²⁴

У датом механизму сарање посебно је важна и обавеза држава чланица да обавести и Европску комисију и друге државе чланице о сваком страном директном улагању које подлеже провери на њеној територији.²⁵ Она додатно служи као аргумент појединим ауторима за тврдњу да иако дата Уредба не намеће никакву обавезу државама чланицама да усвоје механизме провере, она, индиректно ипак посредно обавезује оне државе чланице које већ имају такве механизме да их у одређеној мери ускладе са Уредбом 2019/452.²⁶ Ефективно гледано, ови аргументи имају основа.

2.2. Листа фактора који могу утицати на безбедност или јавни поредак

Циљ Уредбе 2019/452 је био да се креира правни оквир који би државама чланицама и Европској Комисији пружио средство за свеобухватно уклањање ризика за безбедност или јавни поредак.²⁷ Тиме се безбедност или јавни поредак структурира као једини директни и неспорни основ за ограничење директних страних улагања у праву ЕУ, јер није јасно да ли државе чланице могу ограничити директна улагања и из других разлога.²⁸ Међутим пракса Суда правде је утврдила да државе чланице могу бити у могућности да понуде оправдања за ограничења кретања капитала између ЕУ и трећих земаља, али пун обим ове регулаторне националне аутономије није прецизиран.²⁹

²³ Упор: Diana A.A. Reisman, "The EU and FDI: What to expect from the new screening regulation." IRSEM Research Paper 104 (2020), 5.

²⁴ Чл. 9. Уредбе 2019/452.

²⁵ Чл. 6. ст. 1. Уредбе 2019/452.

²⁶ Упор: Paweł Mateusz Gadocha, "Assessing the EU Framework Regulation for the Screening of Foreign Direct Investment—What Is the Effect on Chinese Investors?" The Chinese Journal of Global Governance 6.1 (2020), 60.

²⁷ Чл. 8. Прембуле Уредбе 2019/452.

²⁸ Упор: J. Maillou, 200.

²⁹ Упор: J. Snell, 138.

Појмови „безбедност или јавни поредак” нису дефинисани у Уредби 2019/452 и стога њихова садржина остаје нејасна.³⁰ Међутим, дата Уредба ипак садржи нека прецизирајућа одређења која треба да служе као помоћ државама чланицама и Европској комисији при утврђивању да ли директно страно улагање може утицати на безбедност или јавни поредак. То је урађено путем листе релевантних фактора које би ови субјекти требали узети у обзир, укључујући ефекте на критичну инфраструктуру, технологије (међу осталим и кључне развојне технологије), те ресурсе који су битни за безбедност или одржавање јавног поретка чије би нарушавање, неостварење, губитак или уништење имало значајне последице у држави чланици или у ЕУ.³¹ У датом контексту наведени фактори се могу посматрати као „референтни објекти” који треба да буду заштићени од претњи, посебно од улагања који су политички мотивисани са циљем потенцијалног преузимања кључних сектора економије ЕУ.³²

Дефинисање листе фактора је било једно од најконтроверзнијих питања везаних за дату Уредбу. Предлог Европског парламента да се листа прошири и обухвати и стратешку инфраструктуру и технологију је одбијен,³³ што се десило и са предлозима везаним за коришћење принципа реципроцитета у датом контексту.³⁴ Међутим, дата листа фактора није коначна тако да државе чланице имају последњу реч и по овом питању. Она не обавезује државе чланице да разматрају ове факторе, нити их спречава да разматрају друге.³⁵ Ипак, упркос њиховој добровољној природи, у пракси су их неке земље чланице ипак инкорпорирале у своја национална законодавства.³⁶

Видљиво је да утврђена листа фактора не покрива „чисто економске разлоге” што је у складу са праксом Суда правде који одбацује ограничења слободног кретања улагања по том основу.³⁷ Ово се односи на разлоге као што су општи финансијски интереси државе чланице, али и „конкурентска структура односног тржишта“, односно потреба „унапређења конкурентности

³⁰ Упор: J. Velten, 7.

³¹ Чл. 13. Преамбуле Уредбе 2019/452. Листа садржи мноштво фактора који су наведени у чл. 4. ст. 1. Уредбе 2019/452.

³² Упор: J. Maillo, 180.

³³ Упор: J. Velten, 24.

³⁴ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 465.

³⁵ Упор: T. Verellen, 23.

³⁶ То се догодило, на пример, у Француској. Упор: 22 *See the activities listed in Art. R. 151-3 of the Code monétaire et financier, as amended by Décret n° 2019- 1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France*, JORF n°0001 of 1 Jan. 2020. О понашању Немачке, шире: Hagemeyer-Witzleb, Teoman M., Steffen Hindelang. “Recent changes in the German investment screening mechanism in light of the EU screening regulation.” *Central European Journal of Comparative Law* 2.2 2021

³⁷ ECJ C-54/99 (*Église de Scientology*), para. 17; ECJ C-463/00 (*Commission v. Spain*), para. 35.

националних компанија“.³⁸ Оправдано се сматра да укључивање економских критеријума у концепт безбедности и јавног поретка може довести до про-тектионистичких тенденција и смањења атрактивности инвестиционе климе.³⁹

С друге стране, може се закључити да наведена листа фактора покрива улагања у критичним и стратешким секторима, што значи у оним секторима који су неопходни за обезбеђивање „отпорности и самосталног функцио-сања друштва у случају кризе“.⁴⁰ На тај начин, овај концепт фактички обу-хвата и друге аспекте стратешке безбедности у данашњим друштвима као што су подаци, информације, технологије, кључне услуге за грађане, као и кри-тична инфраструктура и залихе. У том погледу дати приступ се садржински приближава оном што се у пракси Суда правде означава као „економска” јавна безбедност (гаранције приступа, коришћења и/или снабдевања услуга-ма и критичним залихама) и заштита других јавних интереса (гаранције за изборне процесе, заштиту личних податак или медијски плурализам).⁴¹

Свеукупно гледано, датом листом фактора омогућава се државама чла-ницама ЕУ да заштите широк спектар безбедоносних интереса,⁴² чиме се значајано надмашује опсег строго одбрамбеног сектора, који се традиционал-но везује за ове интересе, а који је коришћен и код неких држава чланица ЕУ.⁴³ Наведени приступ у погледу ширине предмета заштите у контексту „без-бедност или јавни поредак” је близак праву САД,⁴⁴ а посебно концепту који постоји у праву Светске трговинске организације,⁴⁵ а на који се дата Уредба изричито позива када говори о потреби да се дата Уредба спроводи у складу са међународним правом.⁴⁶ У СТО је он заснован на појму „суштински без-бедоносни интереси“, који у пракси решавања спорова оставља врло широк простор државама чланицама да примене мере ограничења у датој области.⁴⁷ Међутим, иако дата Уредба номинално покрива широк спектар објеката за-штите у области директних страних улагања, ипак се сматра да неће бити велики број конкретних улагања код којих постоји „вероватноћа да ће ути-

³⁸ ECJ C-105/12 to C-107/12 (Staat der Nederlanden v. Essent; ECJ C- 367/98 (Commission v. Portugal), para. 52.

³⁹ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 464.

⁴⁰ Упор: Carcy Loïc. *“The new EU screening mechanism for foreign direct investments-When the EU takes back control.”* Bruges Political Research Papers 84/2021.” (2021), 3.

⁴¹ Упор: J. Maillou, 203.

⁴² Упор: J. Velten, 29-30.

⁴³ Упор: J. Maillou, 200- 201.

⁴⁴ Шире: J. Maillou, 201.

⁴⁵ Чл. XIV. и чл. XIV бис Општег споразума о трговини услугама.

⁴⁶ Чл. 35. Преамбуле Уредбе 2019/452.

⁴⁷ Упор: Stefano Riela. *“The EU’s foreign direct investment screening mechanism two years after implementation.”* The Wilfried Martens Centre for European Studies, European View 22.1 (2023), 58; Z. Wolf, Bas De Jong, 465.

цати на безбедност или јавни поредак“. Као резултат тога, провера страних директних улагања у складу са Уредбом делује као реална опција само за неке групе страних директних улагања.⁴⁸

Уредба 2019/452, у циљу јачања ефективности процеса утврђивања утицаја директног страног улагања на безбедност или јавни поредак, додатно предвиђа и додатну листу посебних фактора ризичности коју су везани за контекст и околности страног улагања. У том погледу од значаја је то да ли је страни улагач директно или индиректно под контролом владе треће земље, између осталог путем својинске структуре или већих финансијских средстава; да ли је страни улагач већ укључен у активности којима се утиче на безбедност или јавни поредак у некој држави чланици или да ли постоји озбиљан ризик да је страни улагач укључен у незаконите или криминалне активности.⁴⁹ Овако утврђени критеријуми везани за порекло и карактеризацију страних улагања су својеврсни потенцијални индикатори да циљеви датог улагања нису само економски, већ можда више стратешко-политичке природе и стога могу утицати на безбедност или јавни поредак ЕУ и држава чланица.

Од датих фактора ризичности, посебно је важан онај који указује на контролу страног улагача од стране владе треће земље. Он је индикативан јер указује на то да сумње у погледу циљева страних улагања расту када је улагач државно предузеће или пак када трећа држава директно или индиректно утиче на његове одлуке или га контролише.⁵⁰ Међутим, формално гледано, дато правило је доста неодређено и неће бити лако доказиво. У датом контексту, корисно је што Преамбула дате уредбе покушава да прецизира наведени фактор и тако прописује да је у контексту њега од значаја и чињеница и да ли страни улагач „спроводи државне пројекте или програме“.⁵¹ У смислу прецизирања датог фактора ризичности, то је свакако искорак, али је и укупни степен непрецизност и даље значајно присутан.

2.3. Овлашћење Европској комисији да даје мишљење

Сагласно правилима Уредбе 2019/452, Европској комисији није дато никакво овлашћење у погледу одлучивања о директним страним улагањима која могу утицати на безбедност и јавни поредак.⁵² Да је такво овлашћење било

⁴⁸ Шире: J. Velten, 29-30.

⁴⁹ Чл. 4 ст. 2. Уредбе 2019/452.

⁵⁰ Упор: J. Velten, 3.

⁵¹ Чл. 8. Преамбуле Уредбе 2019/452.

⁵² Упор: P.M. Gadocha, 563; Cheng Bian. “Foreign direct investment screening and national security: reducing regulatory hurdles to investors through induced reciprocity.” *The Journal of World Investment & Trade* 22.4 (2021),; Dionysis N. Fotopoulos. “The Greek Law on Strategic Investments in Light of the FDI Screening Regulation: Will the Greek Investment Regime’s Openness Endure?” *HAPSC Policy Briefs Series* 3.1 (2022), 73.

дато, то би значило да би ова улагања у ствари били предмет провере на нивоу ЕУ. Међутим, већ је речено да Уредба 2019/452 не успоставља независни механизам провере страних директних инвестиција на нивоу ЕУ. Једини алат којим Европска комисија потенцијално може да утиче на одлучивање о конкретном страном улагању јесте давање необавезујућих мишљења државама чланицама у вези са провером конкретних пројеката страних директних улагања.⁵³ Управо је то једна од битних одредница дате Уредбе.

Наиме, Европска Комисија код улагања која могу утицати на безбедност или јавни поредак више од једне државе чланице, може издати мишљење упућено држави чланици у којој се директно страном улагање планира спровести или је спроведено. Она даје такво мишљење када је то оправдано, ако најмање једна трећина држава чланица сматра да директно страном улагање може утицати на њихову безбедност или јавни поредак.⁵⁴

Позиција Европске комисије је ојачана код посебне врсте директних страних улагања, а то су она која могу утицати на пројекте или програме у интересу ЕУ. То су улагања са специфичном значајем за ЕУ, а која представљају важан допринос њеном привредном расту, запошљавању и конкурентности. Ови пројекти или програми укључују пројекте и програме са знатним износом или знатним уделом финансијских средстава Уније, или који су обухваћени правом ЕУ у погледу критичне инфраструктуре, критичних технологија или критичних ресурса који су битни за безбедност или јавни поредак.⁵⁵ Наиме, ако сматра да би директно страном улагање могло утицати на дате пројекте или програме у интересу Уније из разлога безбедности или јавног поретка, Комисија може издати мишљење упућено држави чланици у којој се директно страном улагање планира спровести или је спроведено. Односна држава чланица мора узети у обзир мишљење Комисије у највећој могућој мери, према потреби, мерама доступнима у оквиру свог националног права или у својем ширем обликовању политика. У случају непридржавања њеног мишљења доставља се образложење, у складу са својом обавезом лојалне сарадње из чл. 4. ст. 3. Уговора о Европској Унији.⁵⁶ Видљиво је да за разлику од инвестиција које нису од интереса ЕУ, Уредба изричито захтева да држава чланица у коју се улаже пружи објашњење Комисији, ако се њено мишљење не поштује.

⁵³ Упор: Stephan W Schill (2019), „*The European Union's Foreign Direct Investment Screening Paradox: Tightening Inward Investment Control to Further External Investment Liberalization.*” *Legal Issues of Economic Integration* 46, no. 2, 3; Clara Weinhardt, Mau Karsten, Jens Hillebrand Pohl. “*The EU as a geoeconomic actor?*” A review of recent European trade and investment policies. “*The political economy of geoeconomics: Europe in a changing world* (2022), 117.

⁵⁴ Чл. 7. ст. 2. Уредбе 2019/452.

⁵⁵ Чл. 8.4 Уредбе 2019/452. Листа пројеката или програма у интересу Уније наведен је у Прилогу дате Уредбе.

⁵⁶ Чл. 8 ст.1 и ст. 2. Уредбе 2019/452.

Овакав статус датог мишљења фактички иде у правцу подизања степена његове обавезности из необавезујућег у квази обавезујуће. Међутим, отворено је питање да ли Европска комисија може да се обрати Суду правде уколико држава чланица занемари дато мишљење без адекватног образложења,⁵⁷ што би свакако отворило додатне проблеме.⁵⁸ Сматрамо да би позитиван одговор био исправан, јер би се једино тако осигурало да разлика између „узети у обзир” и „највећој могућој мери” остане смислена и директно правно валоризована.⁵⁹ Међутим, то ипак не би могло да доведе до тога, да Европска комисија преузме одлучујућу улогу у процесу провере. Наиме, у овом случају у датој Уредби је утврђено да коначна одлука у односу на било које директно страно улагање које је у поступку провере или било коју меру предузету у вези с директним страним улагањем које није у поступку провере, остаје искључива одговорност државе чланице у којој се директно страно улагање планира провести или је provedено.⁶⁰

Иако дата Уредба не успоставља, како је првобитно предложила Комисија, независни механизам провере страних директних инвестиција на нивоу Уније кад год су у питању „интереси ЕУ”,⁶¹ јасно је да значење напред наведене процедуре код улагања која могу утицати на пројекте или програме у интересу ЕУ не треба потцењивати. Наиме, она свакако може имати и друге дугорочне импликације. Прво, њом се смањује могућност самосталности у понашању државе чланице приликом провере страних директних улагања, јер, национални орган мора узети у обзир не само своју националну безбедност, већ и фактички и безбедност ЕУ у целини.⁶² Друго, иза коришћења термина „претње по безбедност или јавни поредак више од једне државе чланице” индиректно се може видети идеја о постојању европских безбедносних интереса чиме се указује на могуће одвајање безбедности појединих држава чланица ЕУ од безбедности Европске уније уопште.⁶³ У том оквиру, дата Уредба се може посматрати као први корак ка успостављању механизма за проверу страних директних улагања на нивоу ЕУ са директним циљем заштите стратешких интереса ЕУ.⁶⁴ Исто тако, она потенцијално може отворити

⁵⁷ Упор: Ali Antonino. “The intersection of EU and its member states’ security in light of the foreign direct investments screening regulation.” *Comunità internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l’Organizzazione Internazionale*: LXXV, 3, 2020 (2020), 451.

⁵⁸ Ипак, такво решење би изазвало додатне проблеме у вези са нпр. дискриминацијом одређеног инвеститора или присилном експропријацијом предузећа. P. M. Gadocha, 68.

⁵⁹ Упор: T. Verellen, 29.

⁶⁰ Чл. 19. Преамбуле Уредбе 2019/452.

⁶¹ Упор: S. W. Schill, 3.

⁶² Упор: S. Robert, 518-519.

⁶³ Упор: P. M. Gadocha, 55.

⁶⁴ Упор: A. Antonino, 445; P. M. Gadocha, 37.

и пут ка „мекој европеизацији” појмова „безбедности или јавног поретка” са дугорочним циљем да он постане „заједничко добро ЕУ”.⁶⁵

3. ДОМЕТИ УРЕДБЕ 2019/452

Уредба 2019/452 успоставља оквир за проверу страних директних улагања на нивоу ЕУ, из разлога безбедности или јавног поретка са непосредним циљем да заштити интересе ЕУ од потенцијалних штетних страних улагања. По свом карактеру, ради се о нормативном концепту којим се ствара не-класични хибридни систем заштите, који није ни децентрализован на нивоу држава чланица, нити је централизован на нивоу ЕУ. Овакав концепт дате Уредбе је логичан продукт расподеле надлежности у области страних директних улагања и области безбедности и јавног поретка у ЕУ, где је област страних директних улагања у пуној надлежности дате уније,⁶⁶ и истовремено је област националне безбедност у искључивој одговорности сваке њене државе чланице.⁶⁷

У функционалном погледу Уредба 2019/452 се генерално може оценити као концепцијски искорак ка одбрамбеним и опрезнијим ставовима у вези са страним директним улагањима. У том контексту она је и покушај проналажења нове равнотеже између либерализације и контроле у области страних улагања у новим економско-политичким околностима. Самом чињеницом да се ради о првом правном инструменту у праву ЕУ који се бави провером страних директних улагања, то се може начелно оценити као позитиван искорак. Дата Уредба истовремено пружа и конкретне бенефите у датој области. Сматра се да би могла подстаћи државе чланице да боље користе своје механизме провере. Исто тако заједнички оквир би могао донети јасноћу и олакшати координацију, што последично може бити основ за будућу израженију хармонизацију правила о провери страних директних улагања од стране држава чланица.⁶⁸ Поред тога, нови оквир провере узима у обзир не само интересе државе чланице где се улагање одвија, већ и интересе других држава чланица, ша чак и и интересе ЕУ.⁶⁹ Такође, дата Уредба може потенцијално у сегменту правне заштите да погодује страним улагачима и да ојача њихов положај, по основу нових инструмената које им даје право ЕУ.⁷⁰

⁶⁵ Упор: S. Poli, 1432.

⁶⁶ Чл. 207. ст. 1. Уговора о функционисању Европске уније (УФЕУ).

⁶⁷ Чл. 4 ст. 2. Уговора о Европској унији и чл. 65. ст. 1. Уговора о функционисању.

⁶⁸ Упор: S. Poli. 1435-1436.

⁶⁹ Упор: Zoltán Vig. “The regulation of screening of foreign direct investments in the European Union.” Pro Futuro (2020), 24.

⁷⁰ Пре доношња Уредбе 2019/452. неки национални механизми провере били су ван делокруга права ЕУ, сада се то мења и њихова заштита потенцијално може бити ојачана. Упор: J. Snell, 138.

Уредба 2019/452 у садржинском смислу креира флексибилан и концепцијски незаокружен правни оквир, где су њена правила у добром делу необавезна за државе чланице ЕУ. Њихова аутономија је вишеструка и простира се на скоро све сегменте система провере, осим у сегменту минималних захтева и обавеза у механизму сарадње, где се једино искорачује у сферу правне обавезности. С друге стране, Европска комисија нема ни моћ одлучивања, а ни надзорна овлашћења према националним механизмима провере. Оваква структурална неравнотежа моћи у систему провере страних улгања у ЕУ, је суштински определила домете дате Уредбе.

Прво, она може имати директне негативне последице у функционалном смислу. Наиме, такав приступ може подразумевати већу сложеност провере, додатне контроле, више укључених субјекта и стога већу неизвесност у погледу тога да ли се улагање уопште може реализовати.⁷¹ Негативни ефекти су скоро извесни и по основу различитог приступа држава чланица ЕУ у погледу увођења националних механизма. Наиме, неке чланице ЕУ нису устројиле националне механизме провере, док је већи број већи чланица ЕУ то учинио.⁷² У државама које су увеле дате механизме провере они се разликују у погледу циљева и нивоа развоја, природе, обима и структуре правне регулације и најважније, у вези подручја примене.⁷³ У датом контексту посматрано, ова хетерогеност може додатно поткопати ефективност заштите безбедности на нивоу ЕУ, јер је то потпуна супротно високом степену повезаности и интеграције унутар јединственог тржишта.⁷⁴

Друго, изнета структурална неравнотежа моћи у датој области између држава чланица и Европске комисије, има непосредне последице и на остваривање општих циљева доношења саме Уредбе и на задовољење специфичних инволвираних интереса у датој области. Наиме, сматра се да недостатак стриктних обавеза које би у већој мери биле наметнути државама чланицама ЕУ у овој области, битно ограничава способност ЕУ да заштити интересе држава чланица ЕУ или њеног унутрашњег тржишта од номинално штетних улагања,⁷⁵ што је био основни циљ дате Уредбе. Таквом ефекту доприноси и чињеница да она не пружа потпуну покривеност заштите безбедоносних интереса у датој области, посебно у сегменту директне куповине критичне инфраструктуре или критичних технологија, што је важно ограничење дате Уредбе у остваривању наведеног циља.⁷⁶

⁷¹ Упор: J. Maillo, 205.

⁷² Тај број стално расте. Упор: J. Snell, 137.

⁷³ Упор: Carlos Esplugues. "Towards a common screening system of foreign direct investment on national interests grounds in the European Union." Culture, Media and Entertainment Law 11.2 (2018), 22.

⁷⁴ Упор: S. Riela, 57.

⁷⁵ Упор: P. M. Gadocha, 69.

⁷⁶ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 462.

Ни у погледу остваривања другог битног општег циља Уредбе, а то је да се обезбеди заштита безбедности или јавног поретка, али да то не доведе до непотребног ометања слободног протока капитала, постигнути резултати нису оптимални. Наиме, постоји опасност да би дати оквир провере могао довести до фактичког пооштравања поступка провере, што би могло имати додатни одвраћајући ефекат на потенцијалне стране улагаче.⁷⁷ Осим улагачима, то свакако не би одговарало ни државама чланицама ЕУ које су преваходно усмерене на привлачење страних улагања.

Осим наведених структурних недостатака, дomete Уредбе 2019/452 додатно умањују и њени формални недостаци. У том контексту се може рећи да је дата Уредба у техничком смислу доста непотпуна и недовољно прецизна. То се свакако може оценити као њен важан недостатак који може имати значајне последице у погледу примене и правне сигурност уопште. Непотпуност регулације довела је до тога да и даље постоји не мали број отворених питања. Тако, кључни појмови као што су „безбедност” или јавни поредак“, нису дефинисани, већ је остављено државама чланицама и њиховим правним системима да дефинишу ове појмове. То би могло довести до значајних разлика, јер ови појмови имају изражену политичку димензију.⁷⁸ Утврђивање листе фактора би могло помоћи у њиховом одређењу, међутим она је више оријентационе природе и њихов тачан садржински опсег је препуштен националном законодавству држава чланица ЕУ.⁷⁹ Ни додатни фактори ризичности, нису добили прецизност и потпуност садржину. Сви они даје извесну представу о претњама које се сматрају релевантним, али слика и даље није потпуна. Остају нејасна и нека друга конкретна и практична питања, као што је питање да ли критеријуми „безбедност и јавни поредак” омогућавају држави чланици да блокира директно страно улагање ако се она тиче критичне технологије која је неопходна за свој национални индустријски капацитет или индустријску политику. Исто тако, остаје нејасно ли је провера дозвољена и за промене удела у компанијама са седиштем у иностранству, када обављају важне економске активности, нпр. у критичној инфраструктури државе чланице.⁸⁰

Наведени структурални и формални недостаци битно су умањили ефективност и дomete Уредбе 2019/452. Недостатак широк стриктних обавеза држава чланица у овој области ограничава њену способност да заштити њихове интересе или унутрашње тржиште ЕУ од потенцијално штетних улагања.⁸¹ Стога се може оценити да су њени резултати у погледу ефективне заштите од

⁷⁷ Упор: Bian, Cheng, 585.

⁷⁸ Упор: Z. Vig, 17.

⁷⁹ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 463.

⁸⁰ Упор: Z. Wolf, Bas De Jong, 463.

⁸¹ P.M. Gadocha, 69.

штетних улагања по безбедност или јавни поредак скромни,⁸² а нису усањени ни ставови да се је у том погледу она више политичка декларација, а мање ефикасан правни инструмент.⁸³ У складу изнетим, јасно је да дата Уредба у погледу ефективности не може да буду пандан механизму провере у САД. Исто тако, са тако ограниченим обимом деловања и дометом, логично је да она такође не може бити ефективна полуга притиска за повољнији третман страних директних улагања из ЕУ у другим земљама. Стога ни као геостратегијски инструмент дата Уредба не постиже очекиване резултате.

Напред изнети ефекти и домети Уредбе 2019/452 који не задовољавају потребе, очекивано су покренули активност на доношењу новог инструмента у датој области. Стога тога је настао Предлог Уредбе о провери страних улагања у Унији и стављању ван снаге Уредбе (ЕУ) 2019/452⁸⁴ како би се повећала ефективност и осигурао виши степен усклађености на нивоу ЕУ у области провере директних страних улагања. Њиме се не предвиђа стварање посебног механизма провере на нивоу ЕУ, али се државе чланице подвргавају стриктним правилима у погледу обавезности провере, као и комплексним захтевима у циљу њене уједначене примене. Исто тако, проширује се овлашћење Европској комисији да даје мишљење о конкретним страним улагањима и тиме јача њена позиција. Слично томе, утврђене су и додатне обавезе државе чланице ЕУ у којој се страно улагање одвија у вези мишљења других заинтересованих држава чланица, чиме им се придаје већи правни значај.

4. ЗАКЉУЧАК

Уредба 2019/452 о провери страних директних улагања у садржинском смислу креира флексибилан и концепцијски незаокружен оквир чије су битне одреднице опредељене расподелом овлашћења и фактичком моћи између држава чланица ЕУ и Европске комисије у датој области, али и листом фактора који дефинишу предмет заштите. Она као новина у праву ЕУ, представљала концепцијски искорак који пружа и конкретне користи. Међутим, свеукупно гледано, резултати њеног оквира су врло упитни. Структурални и формални недостаци битно умањују њене домете. Она суштински не постиже ни циљеве доношења саме Уредбе, нити задовољава специфичне инволвиране интересе везане за ову област. Стога су у блиској будућности неопходне значајне промене регулације ове области на нивоу ЕУ, усмерене у правцу стварања конкретније, прецизније и посебно ефикасније регулације, на чему се увелико ради.

⁸² Упор: S. Robert, 516.

⁸³ Упор: Fotopoulos Dionysis N., 73; P.M. Gadocha, 37.

⁸⁴ COM(2024) 23 final.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

- Ali Antonino. “*The intersection of EU and its member states’ security in light of the foreign direct investments screening regulation.*” *Comunità internazionale: rivista trimestrale della Società Italiana per l’Organizzazione Internazionale*: LXXV, 3, 2020
- Ballestracci Emanuele. “*The European screening mechanism and its implications for Chinese FDI.*” *Regulation (EU) IAI COMMENTARIES* 25/07
- Velten Jens. “*The Investment Screening Regulation and its screening ground’ security or public order’*: how the WTO law understanding undermines the Regulation’s objectives.” *Graduate Institute’s Centre for Trade and Economic Integration*, CTEI-2020-01
- Verellen Thomas. “*When integration by stealth meets public security: the EU foreign direct investment screening regulation.*” *Legal Issues of Economic Integration* 48.1 2021
- Vig Zoltán. “*The regulation of screening of foreign direct investments in the European Union.*” *Pro Futuro* 2020/4
- Gadocha Paweł Mateusz. “*Assessing the EU Framework Regulation for the Screening of Foreign Direct Investment—What Is the Effect on Chinese Investors?*” *The Chinese Journal of Global Governance* 6.1 2020
- Esplugues Carlos. “*Towards a common screening system of foreign direct investment on national interests grounds in the European Union.*” *Culture, Media and Entertainment Law* 11.2 2018
- Kamalnath, Anthea Jay. “*The Center Cannot Hold: A Comparison of the FDI Screening Regimes of the United States and European Union in Addressing the West’s China Problem.*” Available at SSRN 3861337 2021
- Li, Catherine. “*A Comparative Study of the EU and the US Approaches in Screening Foreign Direct Investment on Security Grounds.*” *EurAmerica* 51.3 2021
- Loïc Carcy. “*The new EU screening mechanism for foreign direct investments-When the EU takes back control.*” *Bruges Political Research Papers* 84/2021.” 2021
- Maillo Jerónimo. “*New Screening of foreign direct Investment (FDI) in Europe: a first step towards a new paradigm?*” *Spanish Yearbook of International Law* 24 2020
- Poli Sara. “*The Europeanisation of “Public Order”: The Cases of Restrictive Measures to Counter the Spread of False Information and of Restrictions to Foreign Direct Investments.*” *European Papers-A Journal on Law and Integration* 2024.3 2025
- Reisman Diana AA. “*The EU and FDI: What to expect from the new screening regulation.*” *IRSEM Research Paper* 104 2020
- Riela Stefano. “*The EU’s foreign direct investment screening mechanism two years after implementation.*” *The Wilfried Martens Centre for European Studies European View* 22.1 2023
- Robert Sabrina. “*Foreign Investment Control Procedures as a Tool for Enforcing EU Strategic Autonomy*” *European Papers-A Journal on Law and Integration* 2023.2 2023
- Snell Jukka. “*EU foreign direct investment screening: Europe qui protégé?*” *European Law Review* 44, 2019

- Fotopoulos Dionysis N. *"The Greek Law on Strategic Investments in Light of the FDI Screening Regulation: Will the Greek Investment Regime's Openness Endure?"* HAPSC Policy Briefs Series 3.1 2022
- Hagemeyer-Witzleb, Teoman M., Steffen Hindelang. *"Recent changes in the German investment screening mechanism in light of the EU screening regulation."* Central European Journal of Comparative Law 2.2 2021
- Cheng Bian. *"Foreign direct investment screening and national security: reducing regulatory hurdles to investors through induced reciprocity."* The Journal of World Investment & Trade 22.4, 2021
- Schilder Talisha. *"Securitisation, China and FDI: The EU's Foreign Direct Investment Screening Regulation."* E-International Relations. <https://www.e-ir.info/2022/03/15/securitisation-china-and-fdi-the-eus-foreign-direct-investment-screening-regulation> 2022
- Schill Stephan W. „*The European Union's Foreign Direct Investment Screening Paradox: Tightening Inward Investment Control to Further External Investment Liberalization.*" Legal Issues of Economic Integration 46, no. 2, 3 2019
- Weinhardt Clara, Karsten Mau, Pohl Hillebrand Jens. *"The EU as a geoeconomic actor?"* A review of recent European trade and investment policies. *"The political economy of geoeconomics: Europe in a changing world* 2022
- Wolf Zwartkruis, Bas De Jong. *"The EU regulation on screening of foreign direct investment: a game changer?"* European Business Law Review 31.3 2020

Drago Lj. Divljak
University of Novi Sad
Faculty of Law Novi Sad
D.Divljak@pf.uns.ac.rs
ORCID ID: 0000-0001-7698-0189

The Regulation of Screening of Foreign Direct Investments in the European Union – Key Features and Reaches

Abstract: *The subject of analysis in this paper are the key features of the regulatory concept of Foreign Direct Investment Screening established by Regulation 2019/452. The rules of the said Regulation are directed towards three main pillars, which simultaneously define its essence. First, it establishes the position of Member States and their national screening mechanisms, imposing requirements and obligations that these mechanisms must observe; second, it provides a list of factors that Member States' screening authorities may take into account when evaluating investments; and third, it authorizes the European Commission to issue opinions on specific foreign direct investments. Based on this analysis, the scope of the legal framework of the Regulation is determined.*

In terms of content, Regulation 2019/452 creates a flexible and conceptually incomplete framework, the key determinants of which are essentially defined by the distribution of powers and factual influence between EU Member States and the European Commission, as well as by the list of factors defining the subject of protection. As a novelty in EU law, it represented a conceptual step forward providing concrete benefits. However, overall, the results of its framework are highly questionable. It essentially fails to achieve either the objectives of the Regulation itself or to satisfy the specific interests involved in this field. Therefore, significant changes to the regulation of this area at the EU level are necessary in the near future, aimed at creating a more concrete, precise, and efficient regulation.

Keywords: *Regulation 2019/452, EU law, screening of foreign direct investments, key features, reaches, member States, European Commission.*

Датум пријема рада: 16. 1. 2026.

Датум достављања коначне верзије рада: 1. 2. 2026.

Датум прихватања рада: 2. 2. 2026.