

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 7.7.2010
KOM(2010)343 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EURPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Etablering af en samlet europæisk international investeringspolitik

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET,
DET EURPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG
REGIONSUDVALGET**

Etablering af en samlet europæisk international investeringspolitik

Investering viser sig at være en ny udfordring for den fælles handelspolitik. Lissabontraktaten fastlægger, at Unionen skal bidrage til den gradvise afskaffelse af restriktioner i forbindelse med direkte udenlandske investeringer. Traktaten giver Unionen enekompetence hertil¹. I denne meddelelse undersøges det, hvordan Unionen kan udvikle en international investeringspolitik, som øger EU's konkurrenceevne og på den måde bidrager til målsætningerne med hensyn til intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst som fastsat i Europa 2020-strategien². Den indeholder hovedlinjerne i en fremtidig EU-investeringspolitik såvel som de vigtigste parametre for en øjeblikkelig indsats på dette område.

Sideløbende med denne meddelelse har Kommissionen vedtaget et forslag til en forordning, hvorved der indføres overgangsordninger for investeringsaftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande³. Formålet er at sikre retssikkerhed for både EU-investorer og udenlandske investorer, der handler i henhold til disse aftaler. Den foreslåede forordning og denne meddelelse er kun det første skridt i retning af udviklingen af en europæisk international investeringspolitik, som vil være gradvis og målrettet, og som også vil tage højde for reaktionerne på denne meddelelse.

1. DEFINITION, INDVIRKNING OG DE SENESTE TENDENSER

Direkte udenlandske investeringer anses generelt for at omfatte enhver udenlandsk investering, som har til formål at etablere varige og direkte forbindelser med den virksomhed, for hvilken disse midler er bestemt med henblik på udøvelse af en økonomisk aktivitet⁴. Når investeringer finder sted i form af en aktiebesiddelse, forudsætter det, at aktierne gør det

¹ Artikel 206 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) fastlægger, at med oprettelsen af en toldunion i overensstemmelse med artikel 28-32 bidrager Unionen i fælles interesse til ... en gradvis afskaffelse af restriktionerne for den internationale handel og de direkte udenlandske investeringer og til en sænkning af toldsranker og andre hindringer. I artikel 207 inkluderes de direkte udenlandske investeringer som et af de områder, der er omfattet af EU's fælles handelspolitik. I henhold til artikel 3, stk. 1, i TEUF er den fælles handelspolitik et enekompetenceområde.

² Kommissionens meddelelse "Europa 2020: En strategi for intelligent, bæredygtig og inklusiv vækst" – KOM(2010) 2020 af 3.3.2010.

³ Kommissionens forslag til en forordning fra Europa-Parlamentet og Rådet om indførelse af overgangsordninger for bilaterale investeringsaftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande.

⁴ Begrebet "direkte investeringer" blev anvendt i kapitlet om kapital og betalinger i EF-traktaten og nu i artikel 63-66 i TEUF. I den forbindelse er de blevet fortolket af EF-Domstolen set i lyset af den nomenklatur, som er indeholdt i bilaget til direktiv 88/361/EØF af 24. juni 1988 om gennemførelse af traktatens artikel 67 (EFT L 178 af 8.7.1988, s. 5-18), og som generelt er baseret på definitioner, der er almindeligt anerkendt af IMF og OECD. Jf. f.eks. dom af 12. december 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, i sag C-446/04, Sml. I, s. 11753, præmis 181. Der henvises også til dom af 24. maj 2007, *Holböck*, i sag C-157/05, Sml. I, s. 4051, præmis 34; 23. oktober 2007, *Kommissionen mod Tyskland*, i sag C-112/05, Sml. I, s. 8995, præmis 18; 18. december 2007, *Skatterverket mod A*, i sag C-101/05, præmis 46; 20. maj 2008, *Orange European Smallcap Fund*, i sag C-194/06, præmis 100; 14. februar 2008, *Kommissionen mod Spanien*, i sag C-274/06, præmis 18; og 26. marts 2009, *Kommissionen mod Italien*, i sag C-326/07, præmis 35.

muligt for aktieindehaveren faktisk at deltage i driften af og kontrollen med selskabet⁵. Det forholder sig anderledes med de udenlandske investeringer, hvor der ikke foreligger en hensigt om at yde indflydelse på driften af og kontrollen med en virksomhed. Sådanne investeringer, som ofte er mere kortsigtede og undertiden af spekulativ art, omtales i almindelighed som "porteføljeinvesteringer"⁶.

Globaliseringen har medført en dramatisk stigning i kapitalbevægelserne, herunder også de direkte udenlandske investeringer. Bevægelserne i de direkte udenlandske investeringer, som både var en årsag til og en virkning af globaliseringen, var i 2007 på et rekordhøjt niveau på næsten 1,500 mia. EUR, hvilket var året, før investeringen blev påvirket af den globale økonomiske og finansielle turbulens⁷.

De direkte udenlandske investeringer udgør en vigtig kilde til produktivitsgevinster og spiller en afgørende rolle med hensyn til etablering og tilrettelæggelse af virksomheder og arbejdspladser både på det hjemlige plan og i udlandet. Gennem de direkte udenlandske investeringer opbygger virksomhederne den globale forsyningskæde, som er en del af den moderne internationale økonomi. Fornyelse inden for transport og informationsteknologi har til gengæld gjort handelen lettere og globaliseringen af virksomhederne mulig også for andre end de store virksomheder. Investering og handel er i dag indbyrdes afhængige og supplerer hinanden. Cirka halvdelen af verdenshandelen i dag finder sted mellem de multinationale virksomheders dattervirksomheder, som handler med varer og tjenesteydelser.

Forholdet mellem de direkte udenlandske investeringer og økonomisk vækst og velfærd er komplekst, men både investeringer ind i og ud af Unionen har en positiv indvirkning på vækst og beskæftigelse både inden for og uden for Unionen, herunder også på udviklingslandene. I Unionen bidrager investeringer ud af Unionen positivt og betydeligt til de europæiske virksomheders konkurrenceevne, især i form af højere produktivitet. Modsat den betragtning, der undertiden kommer til udtryk, viser en gennemgang af den nuværende forskning af de direkte udenlandske investeringer og beskæftigelsen, at der hidtil ikke har været en målbar negativ indvirkning på den samlede beskæftigelse i forbindelse med investering ud af Unionen⁸. Imidlertid kan der selvfølgelig opstå negative indvirkninger for den enkelte sektor, det enkelte geografiske område eller på det enkelte plan, selv om det overordnede resultat er positivt. Derimod er de generelle fordele for Unionen ved direkte udenlandske investeringer, der indføres i Unionen, veletableret, især i forbindelse med den rolle, som de udenlandske investeringer spiller for jobskabelse, optimering af ressourceallokering, overførsel af teknologi og færdigheder, forøgelse af konkurrenceevne og fremme af handel. Det forklarer, hvorfor EU-medlemsstaterne lige som andre lande i hele verden, yder en betydelig indsats for at tiltrække udenlandske investeringer.

⁵ Jf. f.eks. dom af 12. december 2006, *Test Claimants in the FII Group Litigation*, i sag C-446/04, Sml. I, s. 11753, præmis 182; 24. maj 2007, *Holböck*, i sag C-157/05, Sml. I, s. 4051, præmis 35; 23. oktober 2007, *Kommissionen mod Tyskland*, i sag C-112/05, Sml. I, s. 8995, præmis 18; 20. maj 2008, *Orange European Smallcap Fund*, i sag C-194/06, præmis 101; og 26. marts 2009, *Kommissionen mod Italien*, i sag C-326/07, præmis 35.

⁶ Den Europæiske Unions Domstol har beskrevet begrebet "porteføljeinvesteringer" som "erhvervelse af værdipapirer, der handles på kapitalmarkedet, med det ene formål at investere uden at ville opnå indflydelse på virksomhedens drift og kontrollen med den". Jf. dom af 26. september 2008, *Kommissionen mod Nederlandene* i de forenede sager C-282/04 og C-283/04, Sml. I, s. 9141, præmis 19.

⁷ 2009 World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD).

⁸ 2010 Impact of EU outward FDI, Copenhagen Economics.

I dag er Unionen både en af verdens førende værter for og kilde til direkte udenlandske investeringer. Som "markedsførende" drager Unionen fordel af sin åbenhed over for resten af verden, herunder også på investeringsområdet.

Mens beholdninger og strømme af direkte udenlandske investeringer i dag stadig er stærkt koncentreret hos de industrialiserede lande, er nye markedsøkonomier blevet stadigt mere aktive både som investorer og modtagere af investeringer, f.eks. gennem statsstøttet investering som de statsejede investeringsfonde, der ikke bare har flere aktiver, men også en mere diversificeret investeringspolitik end tidligere⁹. Denne tendens er blevet mere synlig under den nuværende turbulente periode i verdensøkonomien, hvor investeringer til og fra de nye økonomier enten er steget kraftigt eller faldet mindre dramatisk end strømmene mellem de industrialiserede lande. Generelt har dette givet sig udtryk i en stigning af den relative andel af de nye økonomier i de samlede strømme af direkte udenlandske investeringer både hvad angår strømme ind i og ud af Unionen. Derfor har Unionen ikke råd til at slappe af i den globale konkurrence om at tiltrække og fremme investering fra og til alle dele af verden.

2. INVESTERING - EN NY UDFORDRING FOR DEN FÆLLES HANDELSPOLITIK

Investeringsbeslutninger træffes hovedsageligt ud fra markedshensyn, dvs. forventet afkast af investeringer. Men disse beslutninger er kraftigt påvirket af det økonomiske, politiske og retlige miljø i en hvilken som helst økonomi. Investorerne trives bedst i et stabilt, fornuftigt og forudsigeligt miljø. En fælles international investeringspolitik er ikke den eneste udslagsgivende faktor for strømmene af direkte udenlandske investeringer ind i og ud af Unionen. Den har dog det grundlæggende formål at forsikre investorerne om, at de kan arbejde i et åbent, ordentligt og temmelig reguleret forretningsmiljø, både inden for og på tværs af værtslandets grænser. I den forbindelse bør åbenhed over for investering fortsat tjene som en hjørnesteen i forbindelse med fastlæggelsen af vore politikområder. Unionen vil fortsat være et åbent investeringsmiljø, byde udenlandske investorer og deres bidrag til den europæiske økonomi og det europæiske samfund som helhed velkommen. Samtidig bør Unionen sikre, at EU-investorerne i udlandet har vilkår, som gennem den gradvise afskaffelse af restriktioner på investeringer sikrer både ensartede og optimale betingelser for investeringerne. Der garanteres derfor en mere proaktiv indsats, der skal sikre, at EU's investeringsrelationer til tredjepartnere er gensidige. Der foreligger allerede nu en stor del af grundelementerne og baggrundsundersøgelserne, herunder det omfattende analytiske arbejde, som internationale organisationer, f.eks. OECD og UNCTAD, har udført. Det skal danne grundlag for den fælles internationale investeringspolitik.

a) Grundelementerne i investeringspolitikken

Det tydeligste udtryk for medlemsstaternes politikker om investering inden for de seneste 50 år er antallet af de såkaldte bilaterale investeringsaftaler, som er blevet indgået med tredjelande. Tyskland var det første land i verden, der indgik en bilateral investeringsaftale i 1959, og mange lande i hele verden, herunder alle medlemsstater på nær én, har fulgt trop¹⁰. Medlemsstaterne har med næsten 1 200 aftaler, som omfatter alle former for investering i dag

⁹ Kommissionen har i 2008 fastsat sin strategi over for de statsejede investeringsfonde, jf. KOM(2008) 115, af 27.2.2008.

¹⁰ Bilateral investeringsaftale mellem Tyskland og Den Islamiske Republik Pakistan i 1959. Irland er den eneste EU-medlemsstat, som ikke har bilaterale investeringsaftaler med et tredjeland.

tilsammen næsten halvdelen af alle de investeringsaftaler, der i øjeblikket er gældende på verdensplan¹¹. Bilaget til denne meddelelse indeholder en oversigt over de aftaler, som er indgået af medlemsstaterne.

Medlemsstaterne har gennem de bilaterale investeringsaftaler søgt og opnået særlige garantier hos tredjelandene for behandlingen af deres investorer og investeringer, f.eks. tilsagn om en indsats over for urimelig eller diskriminerende behandling eller en garanti for omgående, tilstrækkelig og effektiv kompensation ved ekspropriation. Denne investeringsbeskyttelse er et vigtigt element, når det handler om at skabe tillid til den retssikkerhed, der er nødvendig for at kunne træffe fornuftige investeringsbeslutninger. Derfor betragtes sådanne investeringsbeskyttelsesaftaler som en effektiv måde at fremme og tiltrække investeringer på, især i de lande, hvor de hjemlige institutioner og hjemlige økonomiske politikker i sig selv ikke betragtes som tilstrækkelige til at give sådanne garantier.

Imidlertid har ikke alle medlemsstater indgået sådanne aftaler, og ikke alle aftaler har den samme høje standard. Det fører til ulige betingelser for EU-virksomheder, der investerer i udlandet, afhængigt af om de er dækket som en "statsborger" i henhold til en særlig bilateral investeringsaftale i en medlemsstat eller ej.

Et andet træk i forbindelse med medlemsstaternes aftaler er, at de kun vedrører behandlingen af investorer, "efter at de har fået adgang til markedet", og "efter at de har fået tilladelse". Det medfører, at medlemsstaternes bilaterale investeringsaftaler ikke indeholder specifikke bindende tilsagn om betingelser for adgang, hverken fra tredjelande vedrørende investeringer ud af Unionen, som foretages af virksomheder i EU-medlemsstaterne, eller vice versa. Den Europæiske Union er gradvist begyndt at udfylde hullet med hensyn til "adgang" eller "tilladelse" gennem både multilaterale og bilaterale aftaler på EU-plan, som omfatter adgangen til investeringsmarkedet og liberaliseringen af investeringer. Det har forbedret vilkårene for EU-investorenes markedsadgang, især ved at sikre en ikke-diskriminerende behandling af investorerne, når de kommer ind på et tredjelands marked¹².

b) Etablering af en fælles international investeringspolitik

En samlet fælles international investeringspolitik skal blive bedre til at imødekomme investorerne behov fra planlægning til fortjeneste eller fra det tidspunkt, inden de får en tilladelse, til de har fået en tilladelse. På den måde vil EU's handelspolitik søge at integrere liberalisering af investeringer og investeringsbeskyttelse. Det fremgår af forskningen, at omfattende bestemmelser om investering i bredt udformede handelsaftaler påvirker handelen og strømmene af direkte udenlandske investeringer i højere grad, eller at kombinationen af

¹¹ 2009 World Investment Report of the United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), s. 32. I UNCTAD nævnes i alt 2 676 aftaler, men dette tal indeholder bilaterale investeringsaftaler inden for EU, som er bilaterale investeringsaftaler mellem EU-medlemsstaterne indbyrdes. Sidstnævnte kategori af aftaler er ikke omfattet af denne meddelelse.

¹² På multilateralt plan indeholder den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) en ramme for tilsagn om udbud af tjenesteydelser gennem en handelsmæssig tilstedeværelse (defineret som "mode3" i artikel I i GATS). På det bilaterale plan har Unionen afsluttet forhandlingerne med Korea om en frihandelsaftale, som indeholder bestemmelser om markedsadgang for investorer og virksomheder.

omfattende investeringsbestemmelser og bestemmelser, hvorved andre dele af økonomien liberaliseres, i fællesskab påvirker handelen og investeringerne i større grad¹³.

En international investeringspolitik, der er udformet, så den støtter de europæiske virksomheders konkurrenceevne, fungerer bedst med samarbejde og forhandlinger på EU-plan¹⁴. For at være effektiv bør garantierne fra tredjelande med hensyn til investeringsbetingelserne forelægges i form af bindende tilsagn i henhold til folkeretten. Deraf følger, at investeringsforhandlingerne med tredjelande, hvor man kan bygge på i alt mere end 1 100 eksisterende bilaterale investeringsaftaler, vil gøre det muligt for Unionen at udvide, blive bedre til at indkredse og beskytte det konkurrenceområde, som er tilgængeligt for alle EU-investorer. På langt sigt bør man opnå en situation, hvor investorerne fra Unionen og tredjelande ikke har behov for at støtte sig til bilaterale investeringsaftaler, som den ene eller den anden medlemsstat har indgået, for at opnå en effektiv beskyttelse af medlemsstatens investeringer.

Investeringspolitik suppleres ofte af investeringsfremmende foranstaltninger udført af medlemsstaterne eller de regionale og lokale administrationsniveauer. Myndighederne konkurrerer om at fremme investeringer både ind i og ud af Unionen til og fra deres jurisdiktioner lige som inden for området handel eller eksportfremme. I deres bestræbelser benytter de sig almindeligvis af en række instrumenter lige fra investeringsfremme til bistand og støtteordninger. Selv om det er EU's ansvar at fremme den europæiske model og det fælles marked som en destination for udenlandske investorer¹⁵, forekommer det hverken muligt eller ønskværdigt at erstatte medlemsstaternes investeringsfremmende foranstaltninger, så længe de er i tråd med den fælles handelspolitik og med EU-lovgivningen.

3. EN DAGSORDEN FOR FORHANDLINGER OM INVESTERING PÅ EU-PLAN

Ligesom alle områder af EU's beslutningsproces bør hovedvægten i forbindelse med EU's indsats være at levere bedre resultater som en union, end hvis resultaterne var eller kunne være opnået af de enkelte medlemsstater. Derfor bør EU's fremtidige indsats på dette område være inspireret og styret af de bedste standarder, der er til rådighed, således at alle EU-investorer får ensartede spilleregler af høj kvalitet.

Imidlertid ville en standardmodel for alle investeringsaftaler med tredjelande ikke nødvendigvis være hverken mulig eller ønskværdig. Unionen vil være nødt til at tage højde for hver enkelt specifikke forhandlingssituation. Aktørernes interesser såvel som vore partneres udviklingsniveau bør tjene som en rettesnor for bl.a. de standarder, som Unionen fastsætter i en specifik investeringsforhandling. På samme måde skal man tage højde for arten af de aftaler, der er gældende mellem medlemsstaterne og et givet tredjeland. Selv om de bilaterale investeringsaftaler, som for nylig er indgået af medlemsstaterne, stort set har den samme struktur, er der nogle forskelle. De kan også medvirke til at fastsætte de mål, der skal nås i en specifik forhandlingssituation.

¹³ OECD (2006), Analysis of the economic impact of investment provision in regional trade agreements, OECD Trade Policy Working Paper No. 36 af 11.7.2006.

¹⁴ Bemærk, at i henhold til artikel 207, stk. 2, i TEUF har Unionen enekompetence til at lovgive om direkte udenlandske investeringer som inden for de andre områder af den fælles handelspolitik, f.eks. import- og eksportregulering.

¹⁵ Kommissionens meddelelse "Et indre marked for Europa i det 21. århundrede" – KOM(2007) 725.

Kommissionen forelægger følgende brede principper og parametre for fremtidige investeringsaftaler. De skal udvikles og uddybes i landespecifikke henstillinger for forhandlinger og vil blive forelagt af Kommissionen efter denne meddelelse.

a) Kriterier for udvælgelse af partnerlande

Direkte udenlandske investeringer er stærkt koncentreret på de udviklede økonomier. Selv om det afspejler disse landes økonomiske betydning med hensyn til BNP, fremhæver det også de generelt favorable betingelser for udenlandske investorer, som gør sig gældende på nogle af disse markeder. De nuværende handels- og investeringsstrømme er i sig selv vigtige faktorer med hensyn til at fastsætte de prioriterede områder i forbindelse med forhandlingerne om investeringer på EU-plan. Unionen bør bevæge sig derhen, hvor investorerne ønsker det, ligesom den bør bane vejen for dem i udlandet gennem en liberalisering af investeringsstrømmene. Markeder med betydelig økonomisk vækst eller vækstperspektiver udgør en særlig mulighed i det nuværende stadigt mere konkurrenceprægede miljø. Det er vigtigt, at EU-investorerne har adgang til disse markeder, og at de – midt i de ændringer, som disse økonomier måske udsættes for i øjeblikket - drager fordel af tilstrækkelige garantier for en retfærdig og forudsigelig behandling. EU's interesse i forhandlinger om investeringer ville også blive påvirket bl.a. af det politiske, institutionelle og økonomiske klima i vore partnerlande. En solid investorbeskyttelse enten i kraft af værtslandet eller via international voldgift vil være vigtige faktorer, når man skal fastlægge, hvilke lande der kan prioriteres ved forhandlingerne om investeringer på EU-plan. Især partnernes evne og praksis med hensyn til overholdelse af retsstatsprincipperne, således at der skabes et sikkert og fornuftigt miljø for investorerne, er en central faktor, når det handler om at vurdere værdien af forhandlingerne om investeringsbeskyttelse.

På **kort sigt** opstår mulighederne for at opnå en integrering af investeringer i den fælles handelspolitik i de løbende forhandlinger om handel, hvor Unionen hidtil kun har fokuseret på markedsadgang for investorer¹⁶. Den seneste generation af konkurrencestyrede frihandelsaftaler er netop inspireret af målet om at frigive det økonomiske potentiale hos verdens største vækstmarkeder over for EU-handelen og –investeringerne. Unionen har en interesse i at udvide anvendelsesområdet af forhandlingerne til at omfatte hele investeringsområdet. I nogle tilfælde kunne vi også reagere på en anmodning fra vore forhandlingspartnere. I forhandlingerne mellem Unionen og **Canada** om en omfattende økonomi- og handelsaftale har vor partner udtrykt en interesse i en aftale, som vil omfatte investeringsbeskyttelse. Andre igangværende forhandlinger, hvor der bør overvejes investeringsbeskyttelse, er bl.a. forhandlingerne mellem Unionen og **Indien** om en bredt baseret handels- og investeringsaftale, forhandlingerne mellem Unionen og **Singapore** om en frihandelsaftale og forhandlingerne om handel mellem Unionen og **Mercosur**.

¹⁶ Endnu et retligt argument for at indarbejde investeringstilsagn i handelsaftaler vedrører den omstændighed, at handelsaftaler, når de opfylder de relevante WTO-bestemmelser om økonomisk integration, er beskyttet mod WTO-forpligtelsen om mestbegunstigelsesbehandling, som kræver, at WTO-medlemmerne omgående og uden betingelser udvider mestbegunstigelsesbehandlingen til at omfatte resten af medlemmerne. Med andre ord kan en præferencebehandling, f.eks. i forbindelse med adgang til investeringsmarkeder, kun forblive en præference, hvis den tilbydes som led i en handelsaftale. Det er mest relevant for de direkte udenlandske investeringer i tjenesteydelsessektoren, i betragtning af at den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) beskæftiger sig med forsyningen af tjenesteydelser gennem en handelsmæssig tilstedeværelse, som hovedsageligt er i form af direkte udenlandske investeringer.

På **det korte og mellemlange sigt** bør Unionen også overveje, hvordan det kunne være ønskværdigt at fortsætte med enkeltstående investeringsaftaler. **Kina**, som er karakteriseret af en høj grad af investeringer i nye virksomheder, herunder også fra EU, kunne være en kandidat til en enkeltstående investeringsaftale, hvor beskyttelsen af alle former for aktiver, herunder også intellektuel ejendomsret, bør være omfattet. Kommissionen vil undersøge, om det er ønskværdigt og muligt med en sådan investeringsaftale med Kina og rapportere til Rådet og Europa-Parlamentet herom. **Rusland** byder også på særlige muligheder og udfordringer for de europæiske investorer. Forhandlingen med Rusland om investeringer, herunder investeringsbeskyttelse, bør overvejes og drøftes yderligere, f.eks. i forbindelse med en omfattende aftale, som den aftale, der vil skulle erstatte partnerskabs- og samarbejdsaftalen.

Hvis det viser sig umuligt eller ikke tilrådeligt i den nærmeste fremtid med en samlet og generel investeringsaftale med et land, eller en gruppe af lande, kan sektorspecifikke aftaler være en mulighed, og ønskværdigheden, gennemførligheden og den mulige indvirkning heraf vil skulle vurderes yderligere. Disse sektorspecifikke forhandlinger bør bygge på principperne i denne meddelelse og være i tråd med den yderligere udvikling inden for den fælles investeringspolitik. Ligeledes kan man overveje, om det på lang sigt er muligt med et multilateralt initiativ.

b) *Ud over de direkte udenlandske investeringer*

Selv om investorerne har en stor interesse i at etablere og kontrollere deres aktiver i udlandet, vil sådanne direkte investeringer altid give anledning til yderligere overførsler, f.eks. hjemtagelsen af fortjeneste. Det er vigtigt, at en fælles international investeringspolitik ikke bare gør det muligt at udføre selve den direkte investering – erhvervelsen af en udenlandsk virksomhed eller etableringen af en – men også, at den gør det muligt at foretage og beskytte alle de transaktioner, som ledsager denne investering, og at det i praksis er muligt at udføre betalinger, beskytte immaterielle aktiver, f.eks. intellektuel ejendomsret osv.

I den forbindelse bør udformningen af en investeringspolitik være i overensstemmelse med traktatens kapitel om kapital og betalinger (artikel 63-66 i TEUF), som fastlægger, at alle restriktioner med hensyn til betalinger og kapitalbevægelser, herunder også de restriktioner, der involverer både direkte investeringer og porteføljeinvesteringer, både mellem medlemsstaterne indbyrdes og mellem medlemsstaterne og tredjelande i princippet er forbudt. Dette kapitel indeholder ikke udtrykkeligt muligheden for at indgå internationale aftaler om investering, herunder porteføljeinvestering. I det omfang, de internationale aftaler om investering påvirker anvendelsesområdet af de fælles bestemmelser i traktatens kapitel om kapital og betalinger, vil EU's enekompetence til at indgå aftaler på dette område imidlertid være underforstået¹⁷.

c) *Etablering af standarder for beskyttelse af investering*

Et centralt spørgsmål vedrører de væsentlige bestemmelser, som Unionen vil søge at indføre i handels- og investeringsaftalerne. Unionen støtter sig i øjeblikket i forhandlingerne om

¹⁷ I artikel 3, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde hedder det: "Unionen har ligeledes enekompetence til at indgå internationale aftaler, når indgåelsen har hjemmel i en lovgivningsmæssig EU-retsakt, eller når den er nødvendig for at give Unionen mulighed for at udøve sin kompetence på internt plan, eller for så vidt den kan berøre fælles regler eller ændre deres rækkevidde."

investering for det meste til princippet om ikke-diskriminering, som er hjørnестenen i verdenshandelssystemet. Ikke-diskriminering gennemføres normalt via to grundlæggende standarder, nemlig "mestbegunstigelsesbehandling" og "national behandling", som begge to er relative standarder, idet de medfører en sammenligning mellem den givne behandling, der bygger på oprindelse, frem for at definere en absolut standard for behandling. Følgelig er deres indhold fastsat ud fra den behandling, som et land giver sine udenlandske investorer og investeringer og sine egne investorer og investeringer.

Princippet om ikke-diskrimination bør fortsat være et nøglebegreb i forhandlingerne om investering på EU-plan, selv om de bilaterale investeringsaftaler også anvender andre standarder, f.eks. "rimelig og retfærdig behandling" efter tilladelsen og "fuld sikkerheds- og beskyttelsesbehandling". Disse standarder indebærer ikke en sammenligning af, hvordan sammenlignelige investeringer behandles. Desuden indeholder en række af medlemsstaternes bilaterale investeringsaftaler beskyttelse af de kontraktlige rettigheder, som et værtsland har givet en investor (paraplybestemmelse). De er traditionelt blevet anvendt i medlemsstaternes bilaterale investeringsaftaler og er et vigtigt element blandt flere, som bør virke inspirerende på forhandlingerne af investeringsaftaler på EU-plan.

En vigtig hjørnестen i medlemsstaternes bedste praksis er klausuler, som fastsætter visse betingelser for værtslandets ret til at ekspropriere. Idet det fremgår af artikel 345 i TEUF, at traktaten ikke påvirker en medlemsstats ret til at beslutte, om et givet aktiv bør være offentlig eller privat ejendom, viser Domstolens retspraksis, at dette ikke medfører, at ekspropriationsforanstaltninger undtages fra de grundlæggende bestemmelser i traktaten, herunder bestemmelser om etableringsfrihed og frie kapitalbevægelser¹⁸. I overensstemmelse hermed bør ekspropriationsforanstaltninger i Unionen ikke være diskriminerende¹⁹, og de bør stå i forhold til opnåelsen af det legitime mål (f.eks. ved at sørge for tilstrækkelig kompensation)²⁰. Følgelig bør Unionen indarbejde præcise klausuler, der omfatter dette emne, i sine egne fremtidige investerings- og handelsaftaler. Det er nødvendigt at sikre en klar formulering af balancen mellem de forskellige interesser på spil, f.eks. beskyttelsen af investorer mod ulovlig ekspropriation eller hver parts ret til at foretage lovmæssige reguleringer i det offentlige interesse. På samme måde bør EU-klausuler, der sikrer investorenes frie overførsel af midler, kapital og betalinger, medtages.

Endelig mindes der om, at EU's handels- og investeringspolitik skal være i tråd med den måde, hvorpå EU og dens medlemsstater regulerer den økonomiske aktivitet inden for Unionen og ud over dennes grænser. Investeringsaftalerne bør være i overensstemmelse med EU's og medlemsstaternes øvrige politikområder, herunder miljøbeskyttelse, ordentligt arbejde, sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, forbrugerbeskyttelse, kulturel mangfoldighed, udviklingspolitik og konkurrencepolitik. Investeringspolitikken vil fortsat gøre det muligt for EU og dens medlemsstater at vedtage og håndhæve de foranstaltninger, der er nødvendige for at forfølge målsætningerne for den offentlige politik.

¹⁸ Jf. dom af 23. februar 2003 i sag C-452/01, *Ospelt*, Sml. 2003 I, s. 9743, præmis 24; 1. juni 1999 i sag C-302/97, *Konle*, Sml. 1999 I, s. 3099, præmis 38; og af 6. november 1984, *Fearon*, i sag C-182/83, Sml. 1984, s. 3677, præmis 7.

¹⁹ EF-Domstolen, dom af 6. november 1984, *Fearon*, i sag C-182/83, Sml. 1984, s. 3677.

²⁰ EFTA-Domstolen, dom af 26. juni 2007 i sag E-2/06, *EFTA Surveillance Authority/Norway*, præmis 79; artikel 17, stk. 1, i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

En fælles investeringspolitik bør også mere generelt styres af de principper og målsætninger i forbindelse med EU's eksterne aktivitet, herunder fremme af retsregler, menneskerettigheder og bæredygtig udvikling (artikel 205 i TEUF og artikel 21 i EU-traktaten). I den forbindelse er OECD's retningslinjer for multinationale virksomheder, som i øjeblikket ajourføres, et vigtigt redskab, der er med til at sikre en balance mellem investorernes rettigheder og forpligtelser.

d) Håndhævelse af investeringstilsagn

Det er en central målsætning for Unionen at sikre en effektiv håndhævelse af investeringsbestemmelserne. Unionen har skærpet sit fokus i de seneste år for at sikre, at aftaler, der forhandles inden for den fælles handelspolitik, kan blive og bliver effektivt håndhævet, om nødvendigt, gennem en bindende tvistbilæggelse. Unionen har inkluderet i alle sine frihandelsaftaler, der er indgået for nyligt, en effektiv, hurtig og moderne tvistbilæggelsesmekanisme. Denne tvistbilæggelsesmekanisme vil i fremtiden omfatte investeringsbestemmelser i EU's handels- og investeringsaftaler.

For at sikre en effektiv håndhævelse indeholder investeringsaftalerne også tvistbilæggelse mellem investoren og staten, hvilket gør det muligt for en investor at indklage en regering direkte for en international bindende voldgift²¹. Tvistbilæggelse mellem investoren og staten, som er en central del af det, som Unionen overtager fra medlemsstaternes bilaterale investeringsaftaler, er vigtig, idet en investering medfører etableringen af et langsigtet forhold med værtslandet, som ikke let lader sig omdirigere til et andet marked, hvis der opstår et problem med investeringen. Tvistbilæggelse mellem investoren og staten er et så etableret træk i investeringsaftalerne, at det ville afskrække investorerne og gøre et værtslands økonomi mindre attraktivt i forhold til andre, hvis det manglede.

Af disse grunde bør fremtidige EU-aftaler, som omfatter investeringsbeskyttelse, indeholde tvistbilæggelse mellem investoren og staten. Det medfører udfordringer dels i forbindelse med det enestående i tvistbilæggelsen mellem investoren og staten i international økonomisk lov, dels den omstændighed, at Unionen historisk set ikke har været en betydelig aktør på dette område. De nuværende strukturer er i et vist omfang dårligt tilpasset til Unionen. Eksempelvis kan nævnes, at konventionen om bilæggelse af investeringstvister mellem stater og statsborgere fra andre stater (ICSID-konventionen) kan undertegnes og ratificeres af stater, der er medlem af Verdensbanken, eller som har underskrevet statutten for Den Internationale Domstol. Den Europæiske Union hører hverken til den ene eller den anden kategori.

Unionen bør, når den skal beskæftige sig med tvistbilæggelse mellem investoren og staten, bygge på medlemsstatspraksis for at nå frem til moderne ordninger for tvistbilæggelse mellem investoren og staten. De vigtigste udfordringer er følgende:

- Tvistbilæggelse mellem investoren og staten skal være **transparent**. I tråd med EU's tilgang med hensyn til WTO bør EU sikre, at tvistbilæggelse mellem investoren og staten gennemføres på en transparent måde (herunder anmodninger om voldgift, redegørelser, åbne høringer, amicus curiae-indlæg og offentliggørelse af tildelinger).

²¹ Energichartertraktaten, som Unionen har undertegnet, indeholder også tvistbilæggelse mellem investoren og staten.

- **De mange forskellige tvister og fortolkninger.** Overensstemmelse og forudsigelighed er nøglebegreber, og man bør overveje anvendelsen af næsten permanente voldgiftsmænd (ligesom EU's praksis ved frihandelsaftaler) og/eller appelmekanismer, i tilfælde hvor det er sandsynligt at modtage mange krav i forbindelse med en bestemt aftale.
- **Bestemmelser for gennemførelsen af voldgift.** Kommissionen vil sammen med interesserede parter undersøge, om det er muligt, at Den Europæiske Union søger om at tiltræde ICSID-konventionen (det bemærkes, at dette vil kræve en ændring af denne konvention)²².

e) *Internationalt ansvar*

I tråd med Kommissionens mål om at udarbejde en international investeringspolitik på EU-plan, er det nødvendigt at beskæftige sig med emnet internationalt ansvar mellem EU og medlemsstaterne i EU-investeringsaftalerne. Den Europæiske Union repræsenteret ved Kommissionen vil forsvare alle aktioner, der er foretaget af EU-institutionerne. I betragtning af enekompetencen inden for handelspolitik er Kommissionen af den opfattelse, at Den Europæiske Union også vil være den eneste sagsøgte, hvis en medlemsstat træffer en foranstaltning, som påvirker de investeringer, der er foretaget af statsborgere eller virksomheder i et tredjeland, og som hører ind under anvendelsesområdet for den pågældende aftale. Kommissionen vil, når den udarbejder sin nye internationale investeringspolitik, behandle dette emne og især emnet finansiel kompensation, og den vil støtte sig til de instrumenter, der er til rådighed, herunder eventuelt ny lovgivning.

4. KONKLUSION

Indførelsen af enekompetence for Unionen i forbindelse med de direkte udenlandske investeringer gennem Lissabontraktaten integrerer disse i den fælles handelspolitik. Det gør det også muligt for Unionen at bekræfte sit eget engagement over for det åbne investeringsmiljø, som har været så vigtigt for EU's velstand, og fortsætte de investeringsfremmende foranstaltninger i forbindelse med både de direkte investeringer og porteføljeinvesteringerne, også som et redskab i den økonomiske udvikling.

Unionen og medlemsstaterne har hidtil hver især taget udgangspunkt i det fælles mål med at sikre investorerne retssikkerhed og et stabilt, forudsigeligt, retfærdigt og korrekt reguleret miljø, som de kan udføre deres aktiviteter i. Mens medlemsstaterne har fokuseret på fremme og beskyttelse af alle investeringsformer, har Kommissionen udarbejdet en dagsorden for liberalisering, som har fokuseret på markedsadgangen for den direkte investering. I den forbindelse førte en klar og komplementær arbejdsdeling på området investeringer til et ret omfattende univers af mange forskellige investeringsaftaler.

Med det formål at sikre den eksterne konkurrenceevne, en ensartet behandling af alle EU-investorer og en maksimal effekt i forhandlingerne bør en fælles international investeringspolitik beskæftige sig med alle investeringstyper og især inddrage området investeringsbeskyttelse. Unionen bør følge den bedste praksis, der er til rådighed, for at sikre,

²² De Europæiske Fællesskaber har med held forhandlet om ændringen af og den efterfølgende tiltrædelse i forbindelse med en række internationale aftaler/organisationer. Det seneste eksempel er Verdenstoldorganisationen.

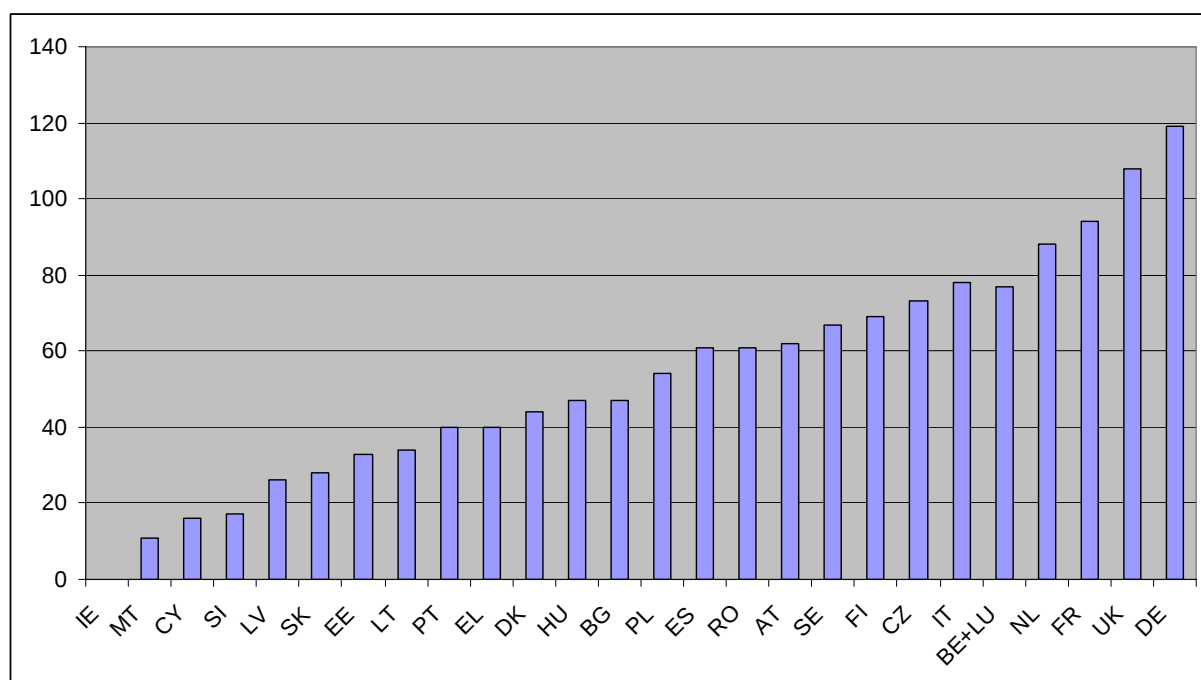
at ingen EU-investor er værre stillet, end den pågældende ville være under medlemsstaternes bilaterale investeringsaftaler.

Investeringsbeskyttelse og liberalisering bliver nøgleinstrumenter i en fælles international investeringspolitik, men der vil stadig være et betydeligt spillerum for medlemsstaterne til at forfølge og gennemføre investeringsfremmende politikker, som supplerer og er i tråd med den fælles internationale investeringspolitik. Generelt vil en fælles politik ikke kræve mindre, men snarere mere, samarbejde og koordination af Unionen og dens medlemsstater.

Gennem forhandlinger om investeringer, som i princippet ville blive udført som led i mere omfattende handelsforhandlinger, bør Unionen søge at opnå bindende tilsagn fra sine partnere, som garanterer og beskytter den frie strøm af alle investeringsformer. Forhandlinger om enkeltstående investeringer vil også fortsat være en mulighed. På kort sigt vil Kommissionen søge at tilpasse forhandlingsdirektiverne for at udvide forhandlingernes anvendelsesområde for en lang række lande, med hvilke der i øjeblikket føres handelsforhandlinger, og hvor der findes stærke interesser og allerede udarbejdede anmodninger. Principperne og parametrene for sådanne forhandlinger vil blive inspireret af den "bedste praksis", som medlemsstaterne har udviklet, men ved denne meddelelse fremlægges der allerede et bredt udkast til det anvendelsesområde og de standarder, som Unionen bør fastsætte gennem de internationale forhandlinger om investeringer.

Som fastsat ovenfor vil den foreslåede forordning om overgangsordninger i forbindelse med investeringsaftaler mellem medlemsstaterne og tredjelande og denne meddelelse kun være det første skridt i retning af udviklingen af en europæisk international investeringspolitik, som vil være gradvis og målrettet, og som også vil tage højde for reaktionerne på denne meddelelse.

Bilag: Oversigt over antallet af bilaterale investeringsaftaler indgået af medlemsstaterne



Bemærk: Oplysninger, som Kommissionen er i besiddelse af den 15. juni 2010.