



Bruxelles, den 24.1.2024
COM(2024) 24 final

HVIDBOG
om udgående investeringer

HVIDBOG
om udgående investeringer

1. INDLEDNING HVORFOR EN HVIDBOG OM UDGÅENDE INVESTERINGER?	2
2. STATUS OG FORELØBIGE RESULTATER	5
3. FORSLAG TIL NÆSTE SKRIDT: REVISION AF VISSE UDGÅENDE INVESTERINGER	6
3.1. Forslag til overvågning/revision af udgående investeringer i specifikke teknologier	7
3.2. Medlemsstaternes risikovurdering	11
3.3. Rapportering til Kommissionen og de øvrige medlemsstater	12
3.4. Fælles vurdering og debat	12
3.5. Behandling af ansøgninger om eksporttilladelser til produkter med dobbelt anvendelse i forbindelse med udgående investeringer, høring blandt medlemsstaterne og oplysninger til Kommissionen	13
4. KONKLUSION	13

1. INDLEDNING HVORFOR EN HVIDBOG OM UDGÅENDE INVESTERINGER?

I den fælles meddelelse om en europæisk økonomisk sikkerhedsstrategi, der blev vedtaget den 20. juni 2023¹ ("den fælles meddelelse"), anerkendes betydningen af åbne globale markeder for Den Europæiske Unions succes og økonomiske sikkerhed med hensyn til både modstandsdygtighed og konkurrenceevne. Den bekræfter, at "*vores økonomier lever af åben og regelbaseret handel og investeringer, sikker grænseoverskridende konnektivitet og forsknings- og innovationssamarbejde*". Samtidig anerkendes det, at der kan opstå potentielle sikkerhedsrisici, når følsomme teknologier og investeringer rykkes ud af EU på en måde, der kan true den internationale fred og sikkerhed. I meddelelsen henvises navnlig til **risikoen for lækage af teknologi og knowhow som følge af udgående investeringer** (dvs. investeringer foretaget af europæiske virksomheder i tredjelande) i en snæver gruppe af avancerede teknologier, der kan styrke den militære kapacitet og efterretningskapaciteten hos aktører, der kan bruge disse kapaciteter til at true den internationale fred og sikkerhed.

EU **begrænser allerede eksporten af teknologier med dobbelt anvendelse**. Der er imidlertid en stigende bekymring for, at visse følsomme teknologier og knowhow kan komme i de forkerte hænder som følge af udgående investeringstransaktioner, som i øjeblikket ikke er underlagt kontrolmekanismer. Dette kan f.eks. ske, hvis EU's banebrydende teknologi når ud til lande, hvor grænserne mellem civile og militære aktiviteter er udviskede. En sådan teknologi eller knowhow vil kunne anvendes til at styrke deres militære kapacitet og efterretningskapacitet, hvilket igen kan true vores fælles sikkerhed i EU. Visse udgående investeringer kan ses som "*bagsiden*" af eksporttransaktioner med produkter med dobbelt anvendelse.

Der er en lignende **sammenhæng mellem udgående investeringer og indgående udenlandske direkte investeringer**. EU har allerede en ramme for screening af indgående udenlandske direkte investeringer, navnlig inden for følsomme teknologier. Selv om en indgående investering i europæiske virksomheder, der besidder følsomme teknologier, foretaget af risikobetonede investorer kan begrænses eller forbydes ved hjælp af foranstaltninger, der indføres i henhold til en screeningsordning for udenlandske direkte investeringer, er der en potentiel risiko for, at EU-målvirksomhederne kan stille disse teknologier til rådighed for de samme investorer ved hjælp af udgående investeringer. Sådanne udgående investeringer skal imidlertid på nuværende tidspunkt slet ikke overvåges. Dette kan underminere effektiviteten af vores eksisterende kontrol og dermed sikkerheden i EU som helhed og i de enkelte medlemsstater.

Denne stigende bekymring understreger **behovet for at undersøge dette nærmere** for at forstå:

1. **hvilke former for investeringer** i teknologier af kritisk betydning, der foretages af EU
2. **hvorvidt** sådanne investeringer effektivt kan bringe EU's eller medlemsstaternes sikkerhed i fare og i bekræftende fald

¹ Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om en "europæisk økonomisk sikkerhedsstrategi", Bruxelles, af 20.6.2023 (JOIN(2023) 20 final).

3. **i hvilket omfang** sådanne risici kan afbødes ved hjælp af eksisterende redskaber eller kan begrunde yderligere forholdsmæssige politiske tiltag på EU-plan eller nationalt plan.

Ud fra et geostrategisk perspektiv er EU ikke den første, som overvejer et politisk initiativ på dette område. **Nogle lande kontrollerer allerede udgående investeringer**, såsom Japan² eller Kina³. Andre, som USA⁴, er ved at udvikle en ramme for dette.

Udvikling af en EU-reaktion for at imødegå betænkeligheder angående udgående investeringer indebærer en række udfordringer i form af at: i) fastlægge omfanget af potentielle betænkeligheder, ii) forstå omfanget og arten af EU's udgående investeringer ved at indsamle relevante data og dokumentation og iii) vurdere, hvorvidt sådanne investeringer skaber eller forværrer klart identificerbare risici for sikkerheden. Som et næste skridt bør EU og dets medlemsstater vurdere behovet for forholdsmæssige og målrettede tiltag for at afbøde identificerede risici enten ved hjælp af eksisterende redskaber eller nye afbødende foranstaltninger på nationalt plan og/eller EU-plan.

En omfattende vurdering forudsætter, at de europæiske investorer har god indsigt i udgående investeringer og i den teknologi og knowhow, der kan overføres i forbindelse med sådanne transaktioner. Det kræver også en dybtgående forståelse af sikkerhedsrisiciene i forbindelse med sådanne udgående investeringer for at vurdere potentielle mangler i de eksisterende handels- og investeringssikkerhedsredskaber.

I denne hvidbog beskrives status for EU's indledende arbejde med udgående investeringer. Heri skitseres vejen frem for at forstå og løse de aktuelle udfordringer med en ensartet og effektiv EU-tilgang. Formålet er at opfordre interesserede parter til at fremsætte bemærkninger og komme med input for at hjælpe Kommissionen med at fastlægge anvendelsesområdet for en fremtidig henstilling fra Kommissionen om udgående investeringer i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Den højtstående repræsentant kan, hvor det er relevant, komme med input i forbindelse med eventuelle spørgsmål vedrørende den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik. Denne hvidbog vil hjælpe Kommissionen med at forstå interessenternes og Europa-Parlamentets synspunkter og bekymringer, samtidig med at den holder trit med de løbende

² I henhold til bestemte betingelser fastsat i "[valutaloven og loven om udenrigshandel \(Lov nr. 228 af 1949\)](#)". Japans kontrol med udgående investeringer finder anvendelse på investeringer i meget få sektorer: fiskeri, læder og læderprodukter, fremstilling af våben og våbenudstyr samt narkotika.

³ I Kina omfatter den eksisterende lovgivning "[Administrative Measures for Overseas Investment by Enterprises, by the National Development and Reform Commission \(2017, No. 11\)](#)", "[State Council Guidance on Overseas Investments \(2017, No. 74\)](#)", som identificerer *tilskyndede*, *begrænsede* og *forbudte* udgående investeringer, og "[Catalogue of Sensitive Industries for Overseas Investments, by the National Development and Reform Commission \(2018, No. 251\)](#)", som fastlægger følsomme industrisektorer for oversøiske investeringer. Disse omfatter våben og tilhørende udstyr, vandressourcer, nyhedsmedier, fast ejendom, hotel-, biograf- og underholdningsbranchen, sportsklubber og visse kapitalfonde. Vi har forstået, at de forskellige kinesiske krav til tilladelser og registreringer i forbindelse med udgående investeringer ikke blot tjener de nationale sikkerhedsmæssige interesser og kontrollen med udenrigshandlen, men også den bredere "nationale interesse". Kina begrænser også eksport af udenlandsk valuta under statsadministrationen for udenlandsk valuta. Det ser således ud til, at den kinesiske kontrol med udgående investeringer omfatter en bred vifte af økonomiske sektorer og en substanstest, der potentielt rækker ud over en ren sikkerhedsvurdering.

⁴ [Executive Order 14105 of August 9, 2023, Advance notice of proposed rulemaking of 14 August 2023.](#)

overvejelser og analyser i EU⁵ og medlemsstaterne om spørgsmålet om udgående investeringer og økonomisk sikkerhed generelt.

⁵ Herunder den særskilte, men til en vis grad tilhørende, risikovurdering af de fire prioriterede teknologier af kritisk betydning efter Kommissionens henstilling C(2023) 6689 final af 3. oktober 2023 om teknologiområder af kritisk betydning for EU's økonomiske sikkerhed med henblik på yderligere risikovurdering sammen med medlemsstaterne.

2. STATUS OG FORELØBIGE RESULTATER

Forud for den fælles meddelelse indledte Kommissionen en debat om dette spørgsmål med medlemsstaternes myndigheder for screening af udenlandske direkte investeringer og kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse i foråret 2023. For at bidrage til denne debat har Kommissionen **indsamlet data** om europæiske virksomheders udgående investeringer. I perioden 2013-2022 har der været foretaget ca. 12 800 fusioner og overtagelser af europæiske virksomheder i tredjelande svarende til ca. 1,4 bio. EUR og 26 000 venturekapitalinvesteringstransaktioner til en samlet værdi af 408 mio. EUR⁶. For begge kategorier af udgående investeringstransaktioner er USA og Det Forenede Kongerige de to største destinationer, hvor USA og Det Forenede Kongerige tegnede sig for mindst halvdelen af transaktionerne og ca. 70 % af kapitalen. Ud over disse detaljerede oplysninger har Kommissionen konstateret visse betydningsfulde begrænsninger i de tilgængelige data, såsom f.eks. yderligere oplysninger om transaktioner, pengebeløb, transaktionskarakteristika og teknologier.

På den ene side mangler officielle kilder (f.eks. data om udenlandske direkte investeringer fra de nationale regnskaber) ajourførte og detaljerede data om sektoren eller teknologien i forbindelse med individuelle investeringstransaktioner, hvilket gør det vanskeligt at identificere disse udgående investeringer i en snæver gruppe af teknologier af kritisk betydning, hvor der kan opstå potentielle risici. På den anden side klassificerer officielle statistikker og tilgængelige kommercielle datakilder virksomheder og transaktioner i henhold til officielle klassifikationssystemer. De beskriver først og fremmest områder af allerede udviklede teknologier, men giver ikke oplysninger om specifikke avancerede teknologier eller nye økonomiske aktiviteter såsom kunstig intelligens.

I juli nedsatte Kommissionen en **ekspertgruppe om udgående investeringer** ("ekspertgruppen"), der skal trække på medlemsstaternes viden og erfaringer, med henblik på at undersøge potentielle sikkerhedsrisici, mangler og om nødvendigt mulige politiske tiltag⁷. Ekspertgruppen samler medlemsstaternes eksperter fra kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse, screening af udenlandske direkte investeringer, handel og udenrigsanliggender. De har allerede mødtes tre gange i 2023.

Det står nu klart, at der er behov for en klar forståelse af **omfanget af arbejdet**, inden eventuelle risici analyseres — reelt "*hvilke udgående investeringer der bør overvejes for at identificere risici for vores fælles sikkerhed i EU*" — og at der **er behov for konkrete, detaljerede data** på nationalt plan **om relevante udgående investeringstransaktioner** samt, eventuelt, om forbundne aktiviteter, **men at de ikke foreligger på nuværende tidspunkt. Denne mangel på data viser, at der er behov for at opbygge et fælles syn på problemets omfang**, for så vidt angår omfanget af transaktioner og aktiviteter, som medfører risici, potentielt berørte teknologier samt om der bør fokuseres på specifikke lande.

⁶ Kilde: Data fra PitchBook udtrukket i juli 2023. Bemærkninger: 1) Dataene dækker kun fusioner og opkøb og venturekapitalinvesteringer, da investeringer i nye virksomheder ikke er medtaget i de(n) pågældende kommercielle database(r). 2) Pengebeløbet for fusioner og opkøb er ufuldstændigt, da der kun forelå værdier for halvdelen af transaktionerne. 3) Venturekapitaltransaktioner medregnes, når mindst én EU-investor deltager, men det kan være en del af en gruppe af ikke-EU-investorer, og det samlede investerede beløb er det indberettede, uden yderligere identifikation af beløbet/beløbene for de relevante EU-investeringer.

⁷ [Kommissionens register over ekspertgrupper og lignende enheder \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/economy_finance/registers/registers_en).

Det igangværende arbejde med medlemsstaterne i ekspertgruppen har ført til følgende foreløbige resultater for Kommissionen:

1. **Der er betydelige huller i vidensgrundlaget** og et meget begrænset billede af de europæiske investorers udgående investeringer. Nogle offentlige myndigheder indsamler oplysninger på nationalt plan (f.eks. centralbanker eller nationale statistiske kontorer⁸). Disse oplysninger er imidlertid hverken tilstrækkeligt detaljerede eller målrettede til, at det kan konkluderes, om der kan opstå sikkerhedsrisici som følge af disse investeringer, og til at give medlemsstaterne og Kommissionen mulighed for at foretage en korrekt vurdering af sådanne risici.
2. **Medlemsstaterne reviderer og vurderer ikke systematisk udgående investeringer af sikkerhedshensyn.** Flere medlemsstater anerkender muligheden for, at der som følge heraf ses bort fra visse risici.
3. **Spørgsmålet er både følsomt og komplekst.** Selv om potentielle risici som følge af visse udgående investeringer har en bredere geopolitisk dimension, er det vigtigt at anerkende, at EU's udgående investeringer er en værdifuld og legitim del af den økonomiske aktivitet på et globalt marked. Derfor kan eventuelle politiske tiltag vedrørende udgående investeringer få positive og negative konsekvenser for EU's virksomheder.
4. Der er enighed blandt medlemsstaterne og Kommissionen om, at hvis der konstateres en risiko, **bør de politiske tiltag være effektive, forholdsmæssige og målrettede og håndhæves** af myndighederne.
5. **Inden der udformes nye politiske løsninger, er vi nødt til først at gøre fuld brug af de eksisterende instrumenter.** Hvis politiske tiltag anses for nødvendige for at imødegå identificerede risici, bør Kommissionen og medlemsstaterne, i det omfang det er juridisk muligt, forsøge at imødegå eventuelle risici ved udgående investeringer gennem eksisterende instrumenter såsom kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse eller FDI-screeningmekanismer, enten ved at øge anvendelsen af disse instrumenter eller ved at ændre dem for at tage højde for nye risici.

3. FORSLAG TIL NÆSTE SKRIDT: REVISION AF VISSE UDGÅENDE INVESTERINGER

Dette er et komplekst spørgsmål, der fortjener en **gradvis trindelt tilgang**:

⁸ Nogen lovgivning **tillader medlemsstaterne at foretage (delvis) overvågning af udgående investeringstransaktioner**, som f.eks. betalingsbalancestatistik indsamlet af centralbanker, nationale registre, der har til formål at overvåge udgående investeringer til statistiske formål, og lignende lovgivning, f.eks. Spaniens nationale ordning, der er indført ved kapitel VI i kongelig anordning 1265/1986 af 27. juni 1986, ajourført ved kongelig anordning 664/1999 af 23. april 1999 og ved kongelig anordning 571/2023 af 4. juli 2023. **Der kan indsamles yderligere oplysninger gennem officielle investeringsgarantiordninger**, f.eks. Tysklands og Østrigs investeringsgarantiordninger. I Tyskland forvaltes dette af PwC på vegne af forbundsministeriet for økonomi og klima, mens det i Østrig forvaltes af en bank (OeKB) på vegne af forbundsfinansministeriet. **Nogle nationale mekanismer giver medlemsstaterne mulighed for at kontrollere meget specifikke tilfælde af udgående investeringer** af hensyn til sikkerheden (f.eks. Italiens Golden Power-ordning i henhold til lovdekret nr. 21/2012, som indeholder visse bestemmelser, der gør det muligt at screene begrænsede typer udgående investeringer).

- for det første en offentlig høringsfase: iværksat ved offentliggørelsen af denne hvidbog og et spørgeskema
- for det andet en overvågningsfase: Kommissionen vil udnytte resultaterne af den kommende offentlige høring og reaktionerne på denne hvidbog til at udarbejde en henstilling til medlemsstaterne om at overvåge/revidere visse udgående investeringstransaktioner, der involverer en række følsomme teknologier, over en vis periode
- for det tredje en risikovurderingsfase: på grundlag af resultaterne af denne analyse og overvågning vil medlemsstaterne og Kommissionen være bedre i stand til at drage konklusioner om de risici, der er forbundet med sådanne udgående investeringstransaktioner for vores fælles sikkerhed i EU.

Resultaterne af denne vurdering og eventuelle forslag til afbødning af identificerede risici vil fremgå af en yderligere meddelelse og, om nødvendigt, relevante forslag.

3.1. Forslag til overvågning/revision af udgående investeringer i specifikke teknologier

På grundlag af de første resultater af arbejdet med ekspertgruppen opfordrer Kommissionen til, at der fremsættes bemærkninger til nedenstående aspekter, som vil blive behandlet i den foreslåede henstilling fra Kommissionen om overvågning.

Overvågningsens omfang

1. Med hensyn til hvilken type udgående investeringstransaktioner, der skal overvåges, mener Kommissionen, at **overvågningen bør omfatte en bred vifte af transaktioner**, herunder alle former for aktive investeringer, men ikke porteføljeinvesteringer, dvs. ikkedirekte udenlandske investeringer med det formål at foretage en finansiel investering uden nogen hensigt om at påvirke ledelsen af og kontrollen med en virksomhed, jf. nedenstående tekstboks.

Medlemsstaterne bør overvåge investeringer af enhver art foretaget af fysiske eller juridiske personer med bopæl eller hjemsted i EU ("EU-investorer") med henblik på at udøve en økonomisk aktivitet uden for EU. Sådanne investeringer bør omfatte:

- erhvervelse af en virksomhed eller en kapitalandel i en virksomhed, der giver mulighed for reel deltagelse i ledelsen af eller kontrollen med virksomheden ("erhvervelse")
- et selskabs overtagelse af et eller flere andre selskaber eller sammenlægning af to eller flere selskaber med henblik på at danne et nyt selskab ("fusion")
- overførsel af materielle eller immaterielle aktiver, herunder intellektuel ejendom eller specifik knowhow og teknologiprocesser, der er nødvendige for at etablere eller opretholde en økonomisk aktivitet ("overførsel af aktiver")
- førstegangsetablering af en virksomhed, herunder oprettelse af et datterselskab, en filial eller lignende virksomheder ("investering i nye virksomheder")
- etablering af et foretagende med henblik på at kombinere ressourcer for at nå et fælles iværksættermål med en anden person ("joint venture")
- tilvejebringelse af kapital til udvikling af en følsom teknologi, der er knyttet til visse immaterielle fordele såsom ledelsesmæssig bistand, adgang til investeringer og talentnetværk, markedsadgang og forbedret adgang til yderligere finansiering ("venturekapital").

Overvågningen bør også omfatte andre (indirekte) investeringer foretaget af en EU-investor, f.eks. investeringer foretaget gennem en enhed i et tredjeland, der anvendes som et investeringsinstrument, gennem et eksisterende datterselskab eller i forbindelse med et eksisterende joint venture. Dette omfatter gradvis overførsel af aktiver over tid, investeringer i tredjelande som følge af tidligere investeringer samt investeringer, der har til formål at omgå eksisterende sikkerhedsrelaterede handels- og investeringskontroller. Overvågningen bør ikke omfatte porteføljeinvesteringer.

Med hensyn til anvendelsesområdet opfordrer Kommissionen også til at fremsætte bemærkninger til risikobaserede prioriteter, der kan fastlægges i forbindelse med overvågningen, såsom dem, der benyttes rutinemæssigt af medlemsstaternes eksportkontrolmyndigheder i deres vurdering af ansøgninger om eksporttilladelser til produkter med dobbelt anvendelse. Dette kunne omfatte prioritering af overvågningen på grundlag af slutbrugers profil og etableringsland.

2. I lyset af de input, der er modtaget fra ekspertgruppen, er der desuden bekymring for, at en begrænsning af vurderingen til kun at omfatte den type aktiviteter, som er omhandlet i punkt 1 ovenfor, ikke nødvendigvis omfatter potentielt risikobetonede aktiviteter, der er knyttet til eller ligger forud for sådanne udgående investeringer. Kommissionen opfordrer derfor også til fremsættelse af bemærkninger om, hvorvidt den bør anbefale, at **medlemsstaterne også kan beslutte at overvåge andre kritiske aktiviteter** ("frivillig overvågning"), såsom **forsknings- og udviklingssamarbejde**, eller praksis, der anvendes til at **tiltrække højt specialiseret personale** for at drage fordel af deres knowhow og erfaring inden for visse følsomme områder eller for at få adgang til intellektuel ejendom, jf. tekstboksen herunder.

Medlemsstaterne kan overveje at overvåge følgende aktiviteter, hvilket også kan føre til en risiko for lækage af følsom teknologi eller knowhow:

- **Forskningssamarbejde**, der skal forstås som samarbejde mellem en enhed, som er etableret i EU, og en enhed, der er etableret i et tredjeland, vedrørende overførsel af materielle eller immaterielle aktiver inden for de fire teknologiområder af kritisk betydning, jf. afsnit 3 nedenfor, herunder intellektuel ejendom og knowhow. Dette kan omfatte samarbejde mellem enheder såsom forsknings- og uddannelsesinstitutioner eller mellem disse institutioner og private eller offentlige enheder. Denne frivillige overvågning skal ses i lyset af medlemsstaternes nuværende eller kommende bestræbelser på at udvikle en tilgang til forbedring af forskningssikkerheden, også i overensstemmelse med forslaget til Rådets henstilling om forbedring af forskningssikkerheden, som Kommissionen vedtog den 24. januar 2024⁹.
- **Mobilitet og overførsel af højt specialiseret personale**, herunder specialister inden for de fire teknologiområder af kritisk betydning, eller virksomhedsledere med betydelig erfaring inden for de fire teknologiområder af kritisk betydning.

⁹ Forslag til Rådets henstilling om forbedring af forskningssikkerheden (COM(2024) 26 af 24.1.2024).

3. Med hensyn til de teknologiområder, hvor investeringerne bør overvåges, opfordres der til at fremsætte bemærkninger om, hvorvidt **overvågningen i første omgang bør fokuseres på den mest følsomme teknologi og knowhow**. Dette kunne f.eks. omfatte fire teknologiområder: avancerede halvledere, kunstig intelligens, kvanteteknologier og bioteknologier. Der er tale om teknologiområder, som ifølge Kommissionen "**højest sandsynligt vil udgøre de mest følsomme og umiddelbare risici i forbindelse med teknologisikkerhed og teknologilækage**" i Kommissionens henstilling af 3. oktober 2023 om teknologiområder af kritisk betydning for EU's økonomiske sikkerhed med henblik på yderligere risikovurdering sammen med medlemsstaterne¹⁰. I henhold til denne henstilling er Kommissionen og medlemsstaterne i øjeblikket i færd med at foretage en risikovurdering af disse teknologiområder. Risikovurderingen er af bredere karakter og dækker en række risici i forbindelse med disse særlige teknologier. Den omfatter en indledende vurdering af potentialet for teknologilækage i forbindelse med udgående investeringer. Resultatet kan anvendes som input til den mere dybdegående risikovurdering i forbindelse med udgående investeringer, som medlemsstaterne og Kommissionen skal foretage på grundlag af den foreslåede overvågning. Resultaterne af den løbende vurdering af teknologier af kritisk betydning og reaktionerne på denne hvidbog kan f.eks. bekræfte eller føre til ændringer i omfanget af de teknologier, som Kommissionen vil anbefale medlemsstaterne at overvåge.
4. Med hensyn til den **geografiske dækning** tyder ekspertgruppens arbejde på, at både Kommissionen og medlemsstaterne er enige om, at overvågning ikke på forhånd bør udelukke bestemte destinationer. I lyset af det store antal lande og de eksisterende ressourcemæssige begrænsninger mener Kommissionen ikke desto mindre, at **medlemsstaterne bedst bør prioritere deres overvågningsaktiviteter på grundlag af deres vurdering af risikoprofilerne i visse lande**. Risikovurderingen bør omfatte det pågældende lands tidligere adfærd, herunder overtrædelser af FN-pagten. Denne risikoprofil bør også indeholde en vurdering af muligheden for, at teknologier eller produkter kan anvendes i krigs- eller konfliktsituationer, til krænkelser af menneskerettighederne eller til spredning af masseødelæggelsesvåben i fuld overensstemmelse med de forpligtelser og tilsagn, som medlemsstaterne eller EU har påtaget sig som medlemmer af internationale ikkespredningsaftaler og multilaterale eksportkontrolordninger.

Periode, som er dækket, og oplysninger, der skal indsamles

5. Med hensyn til den **periode, som er dækket**, mener Kommissionen, at overvågningen bør omfatte både nye og igangværende transaktioner og visse tidligere transaktioner for at skabe et tilstrækkeligt grundlag for at identificere og vurdere omfanget af udgående aktiviteter og de dermed forbundne risici inden for en rimelig frist. Dette bør indebære, at medlemsstaterne skal vurdere **transaktioner** inden for de udvalgte teknologiområder, som har været **afsluttet siden 1. januar 2019**. Der opfordres også til at fremsætte bemærkninger til denne foreslåede periode.

¹⁰ C(2023) 6689 final.

6. Med hensyn til **de oplysninger, der skal indsamles**, bør den foreslåede overvågning **give medlemsstaterne og Kommissionen de nødvendige data og oplysninger til at vurdere de risici, der er forbundet med udgående investeringer** inden for de udvalgte teknologiområder. Disse data og oplysninger bør deles med andre medlemsstater og Kommissionen gennem ekspertgruppen. Kommissionen opfordrer til at fremsætte bemærkninger til de oplysninger, der skal indsamles, jf. tekstboksen herunder.

Overvågningen bør give medlemsstaterne mulighed for at indsamle alle nødvendige oplysninger til risikovurderingen, herunder som minimum:

- oplysninger om parterne i investeringstransaktionen, herunder juridiske personers fulde vedtægtsmæssige hjemsted og (på grundlag af de bedste foreliggende oplysninger, som medlemsstaten har adgang til) den eller de reelle ejere hos alle parter, der deltager i transaktionen
- om investeringens art og omtrentlige værdi
- om de produkter, tjenesteydelser og forretningsaktiviteter i forbindelse med teknologier af kritisk betydning, som er berørt af investeringen
- datoen, hvorpå investeringen planlægges gennemført eller er afsluttet
- på grundlag af de bedste foreliggende oplysninger, som medlemsstaten har adgang til, oplysninger om tidligere og planlagte eller påtænkte fremtidige transaktioner, som parterne i investeringstransaktionen har indgået.

For så vidt angår andre forbundne aktiviteter, som kan være genstand for frivillig overvågning, kan disse oplysninger som minimum omfatte:

- oplysninger om de personer, som deltager i aktiviteten, herunder fysiske personers fulde navn, adresse og nationalitet eller juridiske personers hjemsted og registreringssted
- på grundlag af de bedste foreliggende oplysninger, som medlemsstaten har adgang til, en nøjagtig beskrivelse af aktiviteten
- de kritiske teknologier, der er berørt af aktiviteten
- den dato, hvor aktiviteten er påbegyndt, planlagt påbegyndt eller afsluttet
- på grundlag af de bedste foreliggende oplysninger, som medlemsstaten har adgang til, oplysninger om tidligere og planlagte eller påtænkte fremtidige aktiviteter, der gennemføres af de samme personer, som deltager i en igangværende aktivitet.

Alle indsamlede data bør beskyttes på passende vis og om nødvendigt klassificeres, inden de deles med andre medlemsstater og Kommissionen.

Øvrige overvågningsaspekter: hvem er ansvarlig på nationalt plan, hvilke redskaber bør anvendes, og hvordan vil medlemsstaterne sikre inddragelse af interessenter?

7. For at sikre, at overvågningsarbejdet kan videreføres, er Kommissionen af den opfattelse, at medlemsstaterne bør **udpege en myndighed med ansvar for overvågningen** og sikre, at de kompetente nationale myndigheder, hvor det er muligt, anvender eksisterende instrumenter, herunder kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse, for at imødegå de risici, de har konstateret i forbindelse med den overvågning, der skal anbefales.

8. **Overvågningsværktøjer og udveksling med interessenter:** hvis overvågningsprocessen skal være effektiv, skal medlemsstaterne sikre, at de har tilstrækkelige overvågningsværktøjer og informationskilder, og hvis dette ikke er tilfældet, bør de overveje at tilpasse eksisterende redskaber eller indføre nye med henblik på de foreslåede overvågningsaktiviteter som ovenfor angivet.

Eksisterende **overvågningsværktøjer og andre redskaber, der kan anvendes eller tilpasses** til dette formål, omfatter **rapporteringsforpligtelser over for centralbanker eller nationale statistiske kontorer** og lignende institutioner til statistiske formål og betalingsbalanceformål, meddelelseskrav til nationale eksportkontrolmyndigheder med henblik på eksport, mæglervirksomhed, teknisk bistand, transit og overførsel i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse samt alle investeringstransaktioner. Medlemsstaterne bør også betragte officielle investeringsgarantiordninger eller officielle eksportkreditordninger som en kilde til relevante data. Alle indsamlede data bør beskyttes på passende vis og, hvis det er relevant, klassificeres, inden de deles med andre medlemsstater og Kommissionen.

Der opfordres til at fremsætte bemærkninger til de redskaber, der kan være nødvendige for effektiv overvågning, deres gennemførlighed og den balance, der skal findes med hensyn til den byrde, som en sådan indsamling af oplysninger kan udgøre, og behovet for at sikre et tilstrækkeligt grundlag til at overvåge og vurdere udgående aktiviteter og risici i de valgte sektorer. Desuden mener Kommissionen, at det vil være vigtigt for medlemsstaterne at høre relevante interessenter, herunder erhvervslivet, den akademiske verden og civilsamfundet som led i deres overvågningsaktiviteter.

3.2. Medlemsstaternes risikovurdering

På grundlag af resultaterne af den foreslåede overvågning mener Kommissionen, at medlemsstaterne bør foretage følgende indledende risikovurdering for at identificere enten tilstedeværelsen eller fraværet af sikkerhedsrisici. Vurderingen bør baseres på de oplysninger, der er indsamlet ved overvågning af udgående investeringer, samt eventuelle yderligere aktiviteter, som de vælger at overvåge, som angivet ovenfor.

For at tilrettelægge risikovurderingen mener Kommissionen, at følgende elementer kan være retningsgivende for medlemsstaternes vurdering.

- Vurderingen bør være så omfattende som muligt. I udførelsen af arbejdet bør man prioritere de transaktioner eller aktiviteter, der vil udgøre en risiko for sikkerheden i EU som helhed, og man bør også forsøge at vurdere sandsynligheden for, at eventuelle negative virkninger bliver til virkelighed.
- Vurderingen bør identificere risikoelementer og potentielle sårbarheder såsom de vigtigste typer trusler og trusselsaktører og eventuelle relevante geopolitiske faktorer.
- Ved vurderingen bør der bl.a. tages hensyn til sammenhængen med transaktionen, den pågældende teknologiske værdi- og forsyningskæde, udviklingen i risiko samt den relevante teknologiske udvikling og den berørte kritiske teknologiske globale sammenkobling med økosystemet, herunder forskningsaktiviteter.

- Medlemsstaterne kan overveje at anvende metoder svarende til dem, der anvendes til at gennemgå ansøgninger om eksporttilladelser til produkter med dobbelt anvendelse og til screening af udenlandske direkte investeringstransaktioner.

Denne risikovurdering bør give hver enkelt medlemsstat mulighed for at identificere og analysere sårbarheder, der kan have en potentiel indvirkning på sikkerheden i EU som helhed eller på medlemsstaternes sikkerhed og sandsynligheden for, at en relateret negativ indvirkning bliver til virkelighed. Ovenstående elementer, der skal danne grundlag for risikovurderingen, vil blive videreudviklet i Kommissionens kommende henstilling under hensyntagen til det igangværende arbejde i ekspertgruppen sammen med medlemsstaterne, resultaterne af den offentlige høring og reaktionerne på denne hvidbog med henblik på at udvikle en fælles metode. Dette vil sikre en konsekvent risikovurdering for hele EU fra alle medlemsstater. Hvor det er muligt, bør medlemsstaterne og Kommissionen forsøge at opnå synergier mellem forskellige vurderinger af sikkerhedsrisici inden for rammerne af den fælles meddelelse.

3.3. Rapportering til Kommissionen og de øvrige medlemsstater

Medlemsstaterne har brug for tid til at indføre overvågning af nye og igangværende transaktioner og til på grundlag af de foreliggende oplysninger at vurdere, hvad der er sket siden 2019. Kommissionen foreslår derfor, at medlemsstaterne gennemfører denne overvågning inden for en periode på 12 måneder fra vedtagelsen af en henstilling fra Kommissionen. Denne periode bør sammen med den indledende høringsfase frem til sommeren 2024 give medlemsstaterne mulighed for at indføre et sådant overvågningssystem og foretage deres foreløbige vurdering. I denne periode vil medlemsstaterne og Kommissionen fortsat udveksle oplysninger og synspunkter inden for rammerne af ekspertgruppen for at sikre, at overvågningen og risikovurderingen så vidt muligt foretages efter en fælles metode.

Medlemsstaterne bør aflægge rapport til Kommissionen og de øvrige medlemsstater om resultatet af overvågningen og resultatet af deres analyse og risikovurdering. Hvis der identificeres risici i forbindelse med en kombination af visse faktorer eller mønstre, der karakteriserer en hvilken som helst type udgående investeringer, der efter al sandsynlighed vil påvirke EU's eller medlemsstaternes sikkerhed, bør medlemsstaterne forelægge kombinationerne af risikofaktorer og beskrive disse mønstre for Kommissionen.

3.4. Fælles vurdering og debat

Kommissionen foreslår, at resultaterne af den overvågning og risikovurdering, som medlemsstaterne skal foretage, deles med Kommissionen og de øvrige medlemsstater i overensstemmelse med den relevante klassifikationsgrad. På grundlag af det delte input **vil ekspertgruppen drøfte resultatet af overvågningen og risikovurderingen** med henblik på at konsolidere de samlede resultater og bistå Kommissionen med at udarbejde en endelig omfattende risikovurdering og **sikre en fælles forståelse af risikofaktorerne**. Andre interessenter kan også høres på nuværende tidspunkt, hvis det er relevant.

Dette vil være et nyttigt **referencepunkt for enhver debat om yderligere politiske valg** og det eventuelle behov for afbødende foranstaltninger eller andre politiske reaktioner.

3.5. Behandling af ansøgninger om eksporttilladelser til produkter med dobbelt anvendelse i forbindelse med udgående investeringer, høring blandt medlemsstaterne og oplysninger til Kommissionen

Sideløbende med den foreslåede overvågning og revision er Kommissionen i lyset af de tætte forbindelser, der er beskrevet i afsnit 1 ovenfor mellem kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse og udgående investeringer, af den opfattelse, at medlemsstaterne, når de behandler ansøgninger om tilladelse til eksport af produkter med dobbelt anvendelse, bør være særligt opmærksomme, når sådanne ansøgninger er knyttet til udgående investeringer og eventuelle risici, som disse måtte indebære. Dette kan give nyttig indsigt i overvågningsarbejdet.

Eftersom anvendelsen af eksisterende instrumenter bør prioriteres, mener Kommissionen, at medlemsstaterne i sådanne tilfælde bør lægge særlig vægt på at anvende eksisterende instrumenter til at imødegå potentielle problemer, når det er relevant, herunder bredtfaavnende ("catch-all"¹¹) eksportkontrol, for at mindske risikoen for, at sådanne teknologier bidrager til destabiliserende militær anvendelse, spredning af kemiske, biologiske eller nukleare våben eller krænkelse af menneskerettighederne, som kan udgøre en trussel mod den internationale og regionale fred og sikkerhed.

I videst muligt juridisk omfang opfordrer Kommissionen medlemsstaternes eksportkontrolmyndigheder til at overveje at rådføre sig med andre medlemsstater og underrette Kommissionen, når de behandler ansøgninger om tilladelse til eksport af produkter med dobbelt anvendelse i forbindelse med udgående investeringer på de fire teknologiområder af kritisk betydning, som efter al sandsynlighed vil have indvirkning på sikkerheden i andre medlemsstater. Denne høring kan gennemføres uformelt og bygge på den samarbejds mekanisme, der er oprettet til screening af udenlandske direkte investeringer i henhold til forordning (EU) 2019/452.

Inden for samme frist som overvågningen foreslår Kommissionen, at medlemsstaterne aflægger rapport til Kommissionen og andre medlemsstater om gennemførelsen af eksportkontrol i denne forbindelse, herunder om antallet og indholdet af de ansøgninger om tilladelse til eksport, som er modtaget, og som specifikt finder sted i forbindelse med udgående investeringer. I denne periode vil medlemsstaterne og Kommissionen fortsat udveksle oplysninger og synspunkter om disse spørgsmål inden for rammerne af ekspertgruppen.

4. KONKLUSION

Denne hvidbog kortlægger det første politiske initiativ, som Kommissionen tager på området udgående investeringer. I erkendelse af dens komplekse og følsomme karakter foreslår

¹¹ Ved bredtfaavnende kontrol ("catch-all" control) forstås generelt kontrol, som medlemsstaterne anvender på produkter, der ikke er opført på listen i bilag I til forordning (EU) 2021/821 ("forordningen om produkter med dobbelt anvendelse"), "EU's såkaldte kontrolliste", så kontrollen finder anvendelse på produkter, der endnu ikke er aftalt i henhold til de multilaterale kontrolordninger. I henhold til artikel 4 i forordningen om produkter med dobbelt anvendelse skal eksportører navnlig ansøge om eksporttilladelse, hvis de af den kompetente myndighed i medlemsstaten underrettes om, at et produkt, som de eksporterer, kan være bestemt til en af de følsomme slutanvendelser som angivet i artikel 4. Sådanne oplysninger tager normalt form af en ikke-offentlig individuel meddelelse til den pågældende eksportør.

Kommissionen en gradvis tilgang i tæt samarbejde med medlemsstaternes myndigheder gennem Ekspertgruppen om Udgående Investeringer.

For at skabe struktur i forhold til svarene vedrørende tankerne i denne hvidbog er Kommissionen i færd med at iværksætte en offentlig høring på grundlag af et detaljeret spørgeskema, som interessenterne, herunder erhvervslivet, den akademiske verden og civilsamfundet, opfordres til at udfylde.

Det vil kun være muligt at **udforme tilstrækkelige tiltag for at beskytte sikkerheden i EU og medlemsstaterne på grundlag af omfattende vurderinger**. Ved udformningen af sådanne tiltag bør det prioriteres at gøre fuld brug af eksisterende instrumenter i stedet for at indføre nye. Alle **tiltag bør være forholdsmæssige, målrettede og kunne håndhæves** for at imødegå de risici, der er identificeret for hver type udgående investering eller aktivitet og teknologiområde af kritisk betydning.

Arbejdet i Ekspertgruppen om Udgående Investeringer vil fortsætte i 2024 sammen med høringen af interessenter. Kommissionen vil også indhente synspunkter fra Europa-Parlamentet og ligesindede partnerlande.

Tidsmæssigt er de næste skridt derfor følgende:

- januar 2024: vedtagelse af hvidbogen om udgående investeringer
- januar-april 2024: offentlig høring om den foreslåede overvågning og revision af visse eksisterende udgående investeringer og forbundne aktiviteter
- sommeren 2024: vurdering af resultaterne af høringen og vedtagelse af en henstilling fra Kommissionen til medlemsstaterne om at iværksætte den foreslåede overvågning og revision
- sommeren 2025: afslutning af den foreslåede overvågning og revision foretaget af medlemsstaterne og risikovurderinger af udgående investeringstransaktioner
- efteråret 2025: Kommissionens vurdering af behovet for og det mulige indhold af politiske tiltag på dette område.

*

*

*