



EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 24.1.2024
COM(2024) 24 final

WITBOEK

over investeringen buiten de EU

WITBOEK
over investeringen buiten de EU

1. INLEIDING: WAAROM EEN WITBOEK OVER INVESTERINGEN BUITEN DE EU?	2
2. STAND VAN ZAKEN EN EERSTE BEVINDINGEN	5
3. VOORGESTELDE VOLGENDE STAPPEN: HERZIENING VAN BEPAALDE INVESTERINGEN BUITEN DE EU	7
3.1. Voorgestelde monitoring/herziening van investeringen buiten de EU in specifieke technologieën	7
3.2. Risicobeoordeling door de lidstaten	11
3.3. Verslaglegging aan de Commissie en de andere lidstaten	12
3.4. Gezamenlijke beoordeling en debat	13
3.5. Evaluatie van aanvragen voor uitvoervergunningen voor tweeeërlei gebruik in het kader van uitgaande investeringen, overleg tussen de lidstaten en informatie aan de Commissie	13
4. CONCLUSIE	14

1. INLEIDING: WAAROM EEN WITBOEK OVER INVESTERINGEN BUITEN DE EU?

In de op 20 juni 2023 vastgestelde gezamenlijke mededeling over een Europese economische veiligheidsstrategie¹ (hierna “de gezamenlijke mededeling” genoemd) wordt het belang erkend van open wereldmarkten voor het welslagen en de economische veiligheid van de Europese Unie, zowel wat veerkracht als wat concurrentievermogen betreft. Daarin wordt bevestigd dat *“onze economieën [goed gedijen] bij open en op regels gebaseerde handel en investeringen, bij grensoverschrijdende connectiviteit en bij samenwerking op het gebied van onderzoek en innovatie”*. Tegelijkertijd wordt erkend dat er potentiële veiligheidsrisico’s kunnen ontstaan wanneer gevoelige technologieën en investeringen de EU verlaten op een manier die de internationale vrede en veiligheid in gevaar kan brengen. Met name wordt verwezen naar de **risico’s van het weglekken van technologie en knowhow als gevolg van investeringen buiten de EU** (d.w.z. investeringen van EU-bedrijven in derde landen) in een beperkte reeks geavanceerde technologieën die kunnen bijdragen aan versterking van de militaire en inlichtingencapaciteit van actoren die deze technologie of knowhow kunnen gebruiken om de internationale vrede en veiligheid in gevaar te brengen.

De EU **beperkt reeds de uitvoer van technologieën voor tweërlei gebruik**. Er bestaat echter toenemende bezorgdheid over het risico dat sommige gevoelige technologieën en knowhow in verkeerde handen kunnen komen als gevolg van uitgaande investeringstransacties die momenteel niet aan controlemechanismen zijn onderworpen. Dit kan bijvoorbeeld gebeuren als de geavanceerde EU-technologie landen bereikt waar de grenzen tussen civiele en militaire activiteiten vaag zijn. Dergelijke technologie of knowhow kan worden gebruikt om hun militaire en inlichtingencapaciteiten te versterken, die op hun beurt een bedreiging kunnen vormen voor onze gemeenschappelijke veiligheid in de EU. Bepaalde investeringen buiten de EU kunnen worden beschouwd als een *“keerzijde”* van uitvoertransacties voor tweërlei gebruik.

Er bestaat een vergelijkbaar **verband tussen uitgaande investeringen en inkomende buitenlandse directe investeringen (BDI)**. De EU beschikt reeds over een kader voor het screenen van inkomende BDI, met name voor gevoelige technologieën. Weliswaar kan een inkomende investering in EU-ondernemingen met gevoelige technologieën door risicovolle investeerders worden beperkt of verboden door maatregelen die in het kader van een BDI-screeningregeling worden opgelegd, maar er bestaat een potentieel risico dat de beoogde EU-ondernemingen die technologieën door middel van investeringen buiten de EU ter beschikking stellen van dezelfde investeerders. Dergelijke investeringen buiten de EU zijn momenteel echter zelfs niet aan monitoring onderworpen. Dit kan de doeltreffendheid van onze bestaande controles en dus de veiligheid van de EU als geheel en van de afzonderlijke lidstaten ondermijnen.

Deze toenemende bezorgdheid toont aan dat **deze kwestie zorgvuldig moet worden bekeken** om inzicht te krijgen in:

1. **welk soort investeringen** in bepaalde kritieke technologieën worden gedaan vanuit de EU,

¹ Gezamenlijke mededeling aan het Europees Parlement, de Europese Raad en de Raad betreffende een “Strategie voor economische veiligheid van de EU”, Brussel, 20.6.2023, JOIN(2023) 20 final.

2. **of** dergelijke investeringen de veiligheid van de EU of de lidstaten daadwerkelijk in gevaar kunnen brengen, en zo ja,
3. **in hoeverre** dergelijke risico's kunnen worden beperkt door bestaande instrumenten of aanvullende evenredige beleidsmaatregelen op EU- of nationaal niveau zouden rechtvaardigen.

Uit geostrategisch oogpunt is de EU niet de eerste die een beleidsinitiatief op dit gebied overweegt. **Sommige landen**, zoals Japan² en China³, **oefenen reeds controle uit over uitgaande investeringen**. Andere landen, zoals de Verenigde Staten⁴, ontwikkelen daartoe een kader.

Het ontwikkelen van een antwoord van de EU op de bezorgdheid over uitgaande investeringen brengt een aantal uitdagingen met zich mee: i) de orde van grootte van mogelijke bezorgdheden bepalen, ii) de omvang en aard van uitgaande EU-investeringen begrijpen door relevante gegevens en bewijsmateriaal te verzamelen, en iii) beoordelen of dergelijke investeringen duidelijk identificeerbare veiligheidsrisico's creëren of verergeren. In een tweede fase moeten de EU en haar lidstaten beoordelen of er evenredige en gerichte maatregelen nodig zijn om de vastgestelde risico's te beperken, hetzij door middel van bestaande instrumenten, hetzij door middel van nieuwe risicobeperkende maatregelen op nationaal en/of EU-niveau.

Een alomvattende beoordeling vereist een goed inzicht in de investeringen buiten de EU van EU-investeerders en in de technologie en knowhow die bij dergelijke transacties kunnen worden overgedragen. Ook is een grondig inzicht nodig in de veiligheidsrisico's in verband met dergelijke investeringen buiten de EU om mogelijke lacunes in bestaande handels- en investeringsbeveiligingsinstrumenten te kunnen beoordelen.

Dit witboek geeft een overzicht van de eerste werkzaamheden van de EU op het gebied van uitgaande investeringen. Het schetst een manier om de huidige uitdagingen te begrijpen en aan te pakken met een uniforme en doeltreffende EU-aanpak. Het is bedoeld om belanghebbenden opmerkingen en input te vragen teneinde de Commissie te helpen de reikwijdte van een toekomstige aanbeveling van de Commissie over uitgaande investeringen te bepalen in nauwe

² Volgens bepaalde voorwaarden die zijn vastgesteld bij de [Wet op de deviezenhandel en de buitenlandse handel \(Wet nr. 228 van 1949\)](#). De Japanse controles op uitgaande investeringen gelden voor investeringen in slechts enkele sectoren: visserij, leer en lederproducten, vervaardiging van wapens en bijbehorende uitrusting, en verdovende middelen.

³ In China, bestaat de wetgeving uit "[Administratieve maatregelen voor overzeese investeringen door ondernemingen, door de Nationale Commissie voor Ontwikkeling en Hervorming \(2017, nr. 11\)](#)", de "[Richtlijnen van de Staatsraad inzake overzeese investeringen \(2017, nr. 74\)](#)", waarin *aangemoedigde*, *beperkte* en *verboden* uitgaande investeringen worden genoemd, en de "[Catalogus van gevoelige industrieën voor overzeese investeringen, door de Nationale Commissie voor ontwikkeling en hervorming \(2018, nr. 251\)](#)" waarin de gevoelige industrieën voor overzeese investeringen worden beschreven. Het gaat onder meer om wapens en aanverwante uitrusting, watervoorraden, nieuwsmedia, vastgoed, hotels, bioscopen, amusement, sportclubs en bepaalde beleggingsfondsen. Wij begrijpen dat de verschillende Chinese vergunnings- en registratievereisten met betrekking tot uitgaande investeringen niet alleen de belangen van de nationale veiligheid en de controle op de buitenlandse handel dienen, maar ook het bredere "*ationale belang*". China beperkt ook de uitvoer van buitenlandse valuta via de autoriteit voor valuta (State Administration of Foreign Exchange). Het lijkt er dus op dat de Chinese controles op uitgaande investeringen betrekking hebben op een breed scala van economische sectoren en een inhoudelijke toetsing die mogelijk verder gaat dan een zuivere veiligheidsbeoordeling.

⁴ [Uitvoeringsdecreet 14105 van 9 augustus 2023, Voorafgaande kennisgeving van de voorgestelde regelgeving van 14 augustus 2023.](#)

samenwerking met de lidstaten. De hoge vertegenwoordiger/vicevoorzitter (HV/VV) kan in voorkomend geval zijn bijdrage leveren met betrekking tot mogelijke kwesties in verband met het gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid. Het witboek zal de Commissie helpen de standpunten en bezorgdheden van de belanghebbenden en van het Europees Parlement te begrijpen en tevens gelijke tred te houden met de lopende reflecties en analyses binnen de EU⁵ en de lidstaten over de kwestie van uitgaande investeringen en economische veiligheid in het algemeen.

⁵ Met inbegrip van de afzonderlijke, maar tot op zekere hoogte gerelateerde risicobeoordeling van de vier prioritaire kritieke technologieën naar aanleiding van Aanbeveling C(2023) 6689 final van de Commissie van 3 oktober 2023 betreffende kritieke technologiegebieden voor de economische veiligheid van de EU, met het oog op verdere risicobeoordeling met de lidstaten.

ontbreken. Uit dit gebrek aan gegevens blijkt dat er behoefte is aan een gemeenschappelijk standpunt over de reikwijdte van de kwestie, wat betreft de reikwijdte van transacties en activiteiten die tot risico's leiden, de technologieën die er mogelijk bij betrokken zijn en de vraag of de focus op specifieke landen moet liggen.

De lopende werkzaamheden met de lidstaten in de deskundigengroep hebben de Commissie tot de volgende eerste bevindingen gebracht:

1. **Er is een aanzienlijke kenniskloof** en een zeer beperkt beeld van de uitgaande investeringen door investeerders in de EU. Sommige overheidsinstanties verzamelen informatie op nationaal niveau (bv. centrale banken of nationale bureaus voor de statistiek⁸). Deze informatie is echter niet gedetailleerd genoeg en niet doelgericht genoeg om de relevante feiten te verschaffen teneinde vast te stellen of uit deze investeringen veiligheidsrisico's kunnen voortvloeien en om de lidstaten en de Commissie in staat te stellen dergelijke risico's naar behoren te beoordelen.
2. **De lidstaten evalueren en beoordelen investeringen buiten de EU niet systematisch voor veiligheidsdoeleinden.** Verscheidene lidstaten erkennen dat het mogelijk is dat daardoor bepaalde risico's over het hoofd worden gezien.
3. **De kwestie is gevoelig en complex.** Hoewel potentiële risico's die voortvloeien uit bepaalde investeringen buiten de EU een bredere geopolitieke dimensie hebben, moet worden erkend dat uitgaande investeringen van de EU een waardevol en legitiem onderdeel vormen van de economische activiteit op een mondiale markt. Daarom kunnen mogelijke beleidsmaatregelen met betrekking tot investeringen buiten de EU positieve en negatieve gevolgen hebben voor EU-bedrijven.
4. De lidstaten en de Commissie zijn het erover eens dat, mocht enig risico worden vastgesteld, **beleidsmaatregelen doeltreffend, evenredig, doelgericht en door overheden afdwingbaar moeten zijn.**
5. **Alvorens nieuwe beleidsreacties uit te werken, moeten we eerst ten volle gebruikmaken van de bestaande instrumenten.** Indien beleidsmaatregelen noodzakelijk worden geacht om op vastgestelde risico's te reageren, moeten de Commissie en de lidstaten, voor zover dat wettelijk mogelijk is, trachten de risico's van investeringen buiten de EU aan te pakken door middel van bestaande instrumenten, zoals controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik of mechanismen

⁸ Sommige wetgeving biedt de lidstaten de mogelijkheid om (gedeeltelijk) toezicht te houden op buiten de EU gerichte investeringstransacties, zoals door centrale banken verzamelde betalingsbalansstatistieken, nationale registers voor het monitoren van investeringen buiten de EU voor statistische doeleinden en soortgelijke wetgeving, bijvoorbeeld de nationale regeling van Spanje die is ingesteld bij Koninklijk Besluit 1265/1986 van 27 juni 1986, hoofdstuk VI, geactualiseerd bij Koninklijk Besluit 664/1999 van 23 april 1999 en Koninklijk Besluit 571/2023 van 4 juli 2023. **Nadere informatie kan worden verzameld via officiële beleggingsgarantieregelingen**, bijvoorbeeld de beleggingsgarantieregelingen van Duitsland en Oostenrijk. In Duitsland wordt deze beheerd door PwC namens het Bondsministerie van Economische Zaken en Klimaat, terwijl deze in Oostenrijk wordt beheerd door een bank (OeKB) namens het Bondsministerie van Financiën. **Sommige nationale mechanismen stellen de lidstaten in staat zeer specifieke gevallen van investeringen buiten de EU te controleren voor veiligheidsdoeleinden** (bv. de Italiaanse golden power-regeling, overeenkomstig Wetsbesluit nr. 21/2012, die een aantal bepalingen bevat die de screening van beperkte soorten investeringen buiten de EU mogelijk maakt).

voor de screening van BDI, hetzij door het gebruik van deze instrumenten te verbeteren, hetzij door ze te wijzigen om rekening te houden met nieuwe risico's.

3. VOORGESTELDE VOLGENDE STAPPEN: HERZIENING VAN BEPAALDE INVESTERINGEN BUITEN DE EU

Dit is een complexe aangelegenheid die een **stapsgewijze aanpak** verdient:

- ten eerste een fase van de openbare raadpleging:: gaat van start met de bekendmaking van dit witboek en een vragenlijst;
- ten tweede een monitoringfase: de Commissie zal op basis van de resultaten van de komende openbare raadpleging en de reacties op dit witboek een aanbeveling aan de lidstaten opstellen om bepaalde uitgaande investeringstransacties met betrekking tot een reeks gevoelige technologieën gedurende een bepaalde periode te monitoren/te evalueren;
- ten derde, een risicobeoordelingsfase: op basis van de resultaten van deze analyse en monitoring zullen de lidstaten en de Commissie beter in staat zijn conclusies te trekken over de risico's die aan dergelijke uitgaande investeringstransacties verbonden zijn voor onze gemeenschappelijke veiligheid in de EU.

De resultaten van die beoordeling en eventuele voorstellen om de vastgestelde risico's te beperken, zullen worden uiteengezet in een nieuwe mededeling en, indien nodig, in passende voorstellen.

3.1. Voorgestelde monitoring/herziening van investeringen buiten de EU in specifieke technologieën

Op basis van de eerste bevindingen van de werkzaamheden met de deskundigengroep verzoekt de Commissie om opmerkingen over de onderstaande aspecten die in de voorgestelde aanbeveling van de Commissie inzake monitoring aan bod zullen komen.

Reikwijdte van de bewaking

1. Wat betreft het soort uitgaande investeringstransacties dat moet worden gemonitord, is de Commissie van mening dat **de monitoring een breed scala aan transacties moet beslaan**, waaronder alle soorten actieve investeringen, met uitsluiting van portefeuillebeleggingen, d.w.z. niet-directe buitenlandse investeringen die tot doel hebben een financiële investering te doen zonder dat het de bedoeling is invloed uit te oefenen op het beheer van en de zeggenschap over een onderneming, zoals uiteengezet in het onderstaande kader.

De lidstaten moeten toezicht houden op investeringen van welke aard ook door in de EU woonachtige of gevestigde natuurlijke of rechtspersonen ("EU-investeerders") met het oog op de uitoefening van een economische activiteit buiten de EU. Tot deze investeringen behoren in elk geval:

- de verwerving van een vennootschap of een deelneming in een vennootschap die een daadwerkelijke deelneming in het bestuur van of de zeggenschap over de vennootschap mogelijk maakt ("verwerving"),
- de absorptie van een of meer andere ondernemingen door een onderneming of de combinatie van twee of meer ondernemingen om een nieuwe vennootschap op te richten ("fusie"),

- de overdracht van materiële of immateriële activa, met inbegrip van intellectuele eigendom of specifieke knowhow en technologische processen, die noodzakelijk zijn voor het opzetten of in stand houden van een economische activiteit (“overdracht van activa”),
- de eerste oprichting van een bedrijf, met inbegrip van de oprichting van een dochteronderneming, een filiaal of soortgelijke ondernemingen (“greenfield investment”),
- de oprichting van een onderneming om middelen te combineren om een gezamenlijk ondernemingsdoel te bereiken met een andere persoon (“joint venture”), en
- de verschaffing van kapitaal voor de ontwikkeling van een gevoelige technologie, gekoppeld aan bepaalde immateriële voordelen zoals beheersondersteuning, toegang tot investeringen en talentnetwerken, markttoegang en betere toegang tot aanvullende financiering (“durfkapitaal”).

Ook andere (indirecte) investeringen van een Eu-investeerder moeten worden gemonitord, zoals investeringen via een entiteit uit een derde land die als investeringsvehikel wordt gebruikt, via een bestaande dochteronderneming of in het kader van een bestaande joint venture. Dit omvat de geleidelijke overdracht van activa in de loop van de tijd, investeringen in derde landen die voortvloeien uit eerdere investeringen en investeringen die bedoeld zijn om bestaande veiligheidgerelateerde handels- en investeringscontroles te omzeilen. Portefeuillebeleggingen moeten bij de monitoring worden uitgesloten.

Voorts verzoekt de Commissie ook opmerkingen te maken over op risico gebaseerde prioriteiten die in het kader van het toezicht kunnen worden vastgesteld, zoals de prioriteiten die routinematig door de uitvoercontrole instanties van de lidstaten worden gebruikt bij hun beoordeling van aanvragen voor uitvoervergunningen voor tweërlei gebruik. Dit kan inhouden dat prioriteit wordt gegeven aan monitoring op basis van het profiel van de eindgebruiker en zijn land van vestiging.

2. Bovendien bestaat er, op basis van de input vanuit de deskundigengroep, de vrees dat het beperken van een beoordeling tot het soort activiteiten onder punt 1, mogelijk geen potentieel risicovolle activiteiten omvat die verband houden met dergelijke investeringen buiten de EU of die deze voorbereiden. De Commissie verzoekt daarom ook om opmerkingen over de vraag of zij **de lidstaten moet aanbevelen om ook andere kritieke activiteiten te monitoren** (“facultatieve monitoring”), zoals **samenwerking op het gebied van onderzoek en ontwikkeling**, of praktijken die worden gebruikt om **hooggespecialiseerd personeel aan te trekken** om te profiteren van hun knowhow en ervaring op bepaalde gevoelige gebieden, of om toegang te krijgen tot intellectuele eigendom, zoals uiteengezet in het onderstaande kader.

De lidstaten zouden kunnen overwegen toezicht te houden op de volgende activiteiten, die ook kunnen leiden tot het weglekken van gevoelige technologie of knowhow:

- **Samenwerking op onderzoeksgebied**, die moet worden opgevat als samenwerking tussen een in de EU gevestigde entiteit en een in een derde land gevestigde entiteit in verband met de overdracht van materiële of immateriële activa op de vier kritieke technologiegebieden, zoals uiteengezet in punt 3 hieronder, met inbegrip van intellectuele eigendom en knowhow. Dit kan samenwerking omvatten tussen universitaire en onderzoeksinstellingen, of tussen deze instellingen en andere

entiteiten uit de particuliere of publieke sector. Deze facultatieve monitoring moet worden gezien in het licht van de bestaande of toekomstige inspanningen van de lidstaten om een aanpak te ontwikkelen om de veiligheid van onderzoek te verbeteren, ook in overeenstemming met het voorstel voor een aanbeveling van de Raad over het verbeteren van de veiligheid van onderzoek, dat de Commissie op 24 januari 2024 heeft aangenomen⁹.

- **Mobiliteit** en overdracht van **hooggespecialiseerd personeel**, met inbegrip van specialisten op de vier gebieden van kritieke technologie, of leidinggevend personeel met aanzienlijke ervaring op de vier kritieke technologiegebieden.

3. Wat betreft de technologische gebieden waarop toezicht moet worden gehouden op de investeringen, wordt gevraagd of de **monitoring in eerste instantie gericht moet zijn op de meest gevoelige technologie en knowhow**. Dit kan bijvoorbeeld betrekking hebben op vier technologiegebieden: geavanceerde halfgeleiders, kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologieën en biotechnologieën. Dit zijn technologiegebieden die volgens de inschatting van de Commissie “**waarschijnlijk de meest gevoelige en onmiddellijke risico’s in verband met technologieveiligheid en het uitlekken van technologie met zich meebrengen**” in de aanbeveling van de Commissie van 3 oktober 2023 over technologiegebieden die kritiek zijn voor de economische veiligheid van de EU met het oog op nadere risicobeoordeling met de lidstaten¹⁰. In het kader van die aanbeveling verrichten de Commissie en de lidstaten momenteel een risicobeoordeling op deze technologiegebieden. Deze heeft een grotere reikwijdte en omvat een reeks risico’s in verband met deze specifieke technologieën. De beoordeling omvat een eerste overzicht van het potentieel van weglekken van technologie in verband met investeringen buiten de EU. Het resultaat kan worden gebruikt als input voor de grondigere beoordeling van risico’s in verband met investeringen buiten de EU door de lidstaten en de Commissie op basis van de voorgestelde monitoring. De resultaten van deze lopende beoordeling van kritieke technologieën en de reacties op dit witboek kunnen bijvoorbeeld leiden tot bevestiging van de categorieën van technologieën waarvan de Commissie de lidstaten monitoring kan aanbevelen, of juist tot veranderingen hierin.
4. Wat de **geografische dekking** betreft, blijkt uit de onderzoek van de deskundigengroep dat zowel de Commissie als de lidstaten van mening zijn dat er geen specifieke bestemmingen a priori door monitoring mogen worden uitgesloten. Niettemin is de Commissie, gezien het grote aantal landen en de bestaande beperkte middelen, van mening **dat de lidstaten hun monitoringactiviteiten het best moeten prioriteren op basis van hun beoordeling van de risicoprofielen van bepaalde landen**. Bij de risicobeoordeling moet rekening worden gehouden met het gedrag van het betrokken land in het verleden, met inbegrip van schendingen van het VN-Handvest. In dit risicoprofiel moet ook worden beoordeeld of technologieën of producten kunnen worden gebruikt in oorlogs- of conflictsituaties, voor schendingen van de

⁹ Voorstel voor een aanbeveling van de Raad over het verbeteren van de veiligheid van onderzoek COM(2024) 26 final van 24.1.2024.

¹⁰ C(2023) 6689 final.

mensenrechten of om de verspreiding van massavernietigingswapens mogelijk te maken, met volledige inachtneming van de verplichtingen en verbintenissen die de lidstaten of de EU zijn aangegaan als leden van internationale non-proliferatieovereenkomsten en multilaterale uitvoercontroleregelingen.

Bestreken periode en te verzamelen informatie

5. Wat de **bestreken periode** betreft, is de Commissie van mening dat, om een toereikende basis te ontwikkelen om het niveau van de uitgaande activiteit en de daaraan verbonden risico's binnen een redelijke termijn vast te stellen en te beoordelen, de monitoring zowel betrekking moet hebben op nieuwe en lopende transacties als op bepaalde transacties uit het verleden. Daarbij moeten de lidstaten de **transacties** op de geselecteerde technologiegebieden beoordelen die **sinds 1 januari 2019 zijn voltooid**. Er wordt ook om opmerkingen over deze voorgestelde termijn gevraagd.
6. Wat de **te verzamelen informatie** betreft, moet de voorgestelde monitoring **de lidstaten en de Commissie de nodige gegevens en informatie verschaffen om de risico's in verband met uitgaande investeringen in de geselecteerde technologiegebieden te kunnen beoordelen**. Deze gegevens en informatie moeten via de deskundigengroep met andere lidstaten en de Commissie worden gedeeld. De Commissie verzoekt om opmerkingen over de te verzamelen informatie, zoals uiteengezet in het onderstaande kader.

De monitoring moet de lidstaten in staat stellen alle informatie te verzamelen die nodig is voor de risicobeoordeling, waaronder ten minste:

- Informatie over de partijen bij de investeringstransactie, met inbegrip van de volledige plaats van oprichting van rechtspersonen en (op basis van de beste informatie waarover de lidstaat beschikt) de uiteindelijke eigenaars van alle bij de transactie betrokken partijen,
- het soort investering en de geschatte waarde ervan,
- de producten, diensten en bedrijfsactiviteiten in verband met kritieke technologieën waarop de investering betrekking heeft,
- de datum waarop de investering volgens plan is voltooid of zal zijn voltooid,
- op basis van de beste informatie waarover de lidstaat beschikt, informatie over eerdere en geplande of voorgenomen toekomstige transacties die door de partijen bij de investeringstransactie zijn aangegaan.

Met betrekking tot andere gerelateerde activiteiten die aan de facultatieve monitoring kunnen worden onderworpen, kan deze informatie ten minste het volgende omvatten:

- informatie over de bij de activiteit betrokken personen, met volledige naam, adres en nationaliteit van natuurlijke personen of het geregistreerde adres en de plaats van oprichting van rechtspersonen,
- een nauwkeurige beschrijving van de activiteit; op basis van de beste informatie waarover de lidstaat beschikt,
- de kritieke technologieën waarop de activiteit betrekking heeft,
- de datum waarop de activiteit is aangevangen, naar verwachting zal aanvangen, of is beëindigd,
- informatie over eerdere en geplande of voorgenomen activiteiten van dezelfde personen die betrokken zijn bij een lopende activiteit, op basis van de beste informatie waarover de lidstaat beschikt.

Alle verzamelde gegevens moeten naar behoren worden beschermd en, indien nodig, worden gerubriceerd voordat ze met andere lidstaten en de Commissie worden gedeeld.

Andere aspecten van het toezicht: wie is verantwoordelijk op nationaal niveau, welke instrumenten moeten worden gebruikt en hoe zullen de lidstaten ervoor zorgen dat belanghebbenden erbij worden betrokken?

7. Om ervoor te zorgen dat de monitoringwerkzaamheden kunnen worden voortgezet, is de Commissie van mening dat de lidstaten **een autoriteit moeten aanwijzen die verantwoordelijk is voor de monitoring** en moeten verzekeren dat de bevoegde nationale autoriteiten – waar mogelijk – bestaande instrumenten, waaronder controles op de uitvoer van producten voor tweemaal gebruik, toepassen om de risico's die zij bij de aan te bevelen monitoring hebben vastgesteld, tegen te gaan.
8. **Monitoringinstrumenten en uitwisseling met belanghebbenden:** om het monitoringproces doeltreffend te laten verlopen, moeten de lidstaten ervoor zorgen dat zij over adequate monitoringinstrumenten en informatiebronnen beschikken, en als dit niet zo is, moeten zij overwegen bestaande instrumenten aan te passen of nieuwe in te voeren met het oog op de hierboven beschreven voorgestelde monitoringactiviteiten.

Bestaande **monitoring- en andere instrumenten die voor dit doel kunnen worden gebruikt of aangepast**, zijn onder meerrapportageverplichtingen aan centrale banken of nationale bureaus voor de statistiek en soortgelijke instellingen voor statistische en betalingsbalansdoeleinden, vereisten voor kennisgeving aan nationale uitvoercontroleautoriteiten voor de uitvoer, tussenhandel, technische bijstand, doorvoer en overbrenging van producten voor tweemaal gebruik, alsmede alle investeringstransacties. De lidstaten moeten ook officiële investeringsgarantie- of exportkredietregelingen als een bron van relevante gegevens aanmerken. Alle verzamelde gegevens moeten op passende wijze worden beschermd en, in voorkomend geval, worden gerubriceerd voordat ze met andere lidstaten en de Commissie worden gedeeld.

Er wordt verzocht om opmerkingen over de instrumenten die nodig kunnen zijn voor een doeltreffende monitoring, de haalbaarheid ervan en het te vinden evenwicht wat betreft de lasten die een dergelijke verzameling van informatie met zich mee kan brengen en de noodzaak om te zorgen voor een toereikende basis om uitgaande activiteiten en risico's in de geselecteerde sectoren te monitoren en te beoordelen. Daarnaast hecht de Commissie er belang aan dat de lidstaten relevante belanghebbenden – waaronder het bedrijfsleven, de academische wereld en het maatschappelijk middenveld – raadplegen in het kader van hun monitoringactiviteiten.

3.2. Risicobeoordeling door de lidstaten

Op basis van de resultaten van de voorgestelde monitoring is de Commissie van mening dat de lidstaten de volgende eerste risicobeoordeling moeten uitvoeren om vast te stellen of er veiligheidsrisico's zijn. De beoordeling moet gebaseerd zijn op de informatie die is verzameld

door de monitoring van uitgaande investeringen en eventuele aanvullende activiteiten die zij wensen te monitoren, zoals hierboven gespecificeerd.

Om de risicobeoordeling te structureren, kunnen volgens de Commissie de volgende elementen als leidraad dienen voor de beoordeling door de lidstaten.

- De beoordeling moet zo volledig mogelijk zijn. Bij de werkzaamheden moet voorrang worden gegeven aan transacties of activiteiten die een risico vormen voor de veiligheid van de EU als geheel en moet worden nagegaan in hoeverre het waarschijnlijk is dat negatieve effecten zich voordoen.
- Bij de beoordeling moeten elementen van risico's en potentiële kwetsbaarheden in kaart worden gebracht, zoals de belangrijkste soorten dreigingen en dreigingsactoren en relevante geopolitieke factoren.
- Daarbij moet onder meer rekening worden gehouden met de context van de transactie, de waardeketen en de toeleveringsketen van de betrokken technologie, de ontwikkeling van risico's en relevante technologische ontwikkelingen, en de mondiale interconnectiviteit van het ecosysteem van de betrokken kritieke technologie, met inbegrip van onderzoeksactiviteiten.
- De lidstaten zouden kunnen overwegen methoden te volgen die vergelijkbaar zijn met die welke worden gebruikt bij de beoordeling van aanvragen voor uitvoervergunningen voor tweërlei gebruik en bij het screenen van transacties met buitenlandse directe investeringen.

Deze risicobeoordeling moet elke lidstaat in staat stellen kwetsbaarheden in kaart te brengen en te analyseren die een mogelijk effect kunnen hebben op de veiligheid van de EU als geheel of op de veiligheid van de lidstaten, en de waarschijnlijkheid dat daarmee verband houdende negatieve effecten zich voordoen. De bovenstaande elementen voor de risicobeoordeling zullen in de toekomstige aanbeveling van de Commissie verder worden uitgewerkt, rekening houdend met de lopende werkzaamheden in de deskundigengroep met de lidstaten, de resultaten van de openbare raadpleging en de reacties op dit witboek, met het oog op de ontwikkeling van een gemeenschappelijke methodologie. Dit zal zorgen voor een consistente en EU-brede risicobeoordeling van alle lidstaten. Waar mogelijk moeten de lidstaten en de Commissie zoeken naar synergieën tussen de verschillende beoordelingen van veiligheidsrisico's in het kader van de gezamenlijke mededeling.

3.3. Verslaglegging aan de Commissie en de andere lidstaten

De lidstaten zullen tijd nodig hebben om toezicht te houden op nieuwe en lopende transacties en om op basis van de beschikbare informatie te beoordelen wat er sinds 2019 is gebeurd. De Commissie stelt daarom voor dat de lidstaten deze monitoring verrichten binnen een termijn van twaalf maanden na de goedkeuring van een aanbeveling van de Commissie. Deze periode, in combinatie met de eerste raadplegingsfase tot de zomer van 2024, moet hen in staat stellen een dergelijk monitoringsysteem in te voeren en hun eerste beoordeling te verrichten. In deze periode zullen de lidstaten en de Commissie in het kader van de deskundigengroep informatie en standpunten blijven uitwisselen om ervoor te zorgen dat – voor zover mogelijk – de monitoring en de risicobeoordeling volgens een gemeenschappelijke methode worden verricht.

De lidstaten moeten aan de Commissie en de andere lidstaten verslag uitbrengen over de resultaten van de monitoring en de resultaten van hun analyse en risicobeoordeling. Indien

risico's worden vastgesteld in verband met een combinatie van bepaalde factoren of patronen die kenmerkend zijn voor soorten uitgaande investeringen die van invloed kunnen zijn op de veiligheid van de EU of de lidstaten, moeten de lidstaten de combinaties van risicofactoren aan de Commissie verstrekken en deze patronen beschrijven.

3.4. Gezamenlijke beoordeling en debat

De Commissie stelt voor dat de resultaten van de door de lidstaten te verrichten monitoring en risicobeoordeling worden gedeeld met de Commissie en de andere lidstaten, overeenkomstig het passende rubriceringsniveau. Op basis van de gedeelde input **zal de deskundigengroep de resultaten van de monitoring en risicobeoordeling bespreken** om de algemene resultaten te consolideren en de Commissie te helpen een definitieve alomvattende risicobeoordeling op te stellen en **te zorgen voor een gedeeld begrip van de risico's**. In dit stadium kunnen in voorkomend geval ook andere belanghebbenden worden geraadpleegd.

Dit zal een nuttig **referentiepunt zijn voor elk debat over verdere beleidskeuzes** en de mogelijke behoefte aan risicobeperkende maatregelen of andere beleidsreacties.

3.5. Evaluatie van aanvragen voor uitvoervergunningen voor tweërlei gebruik in het kader van uitgaande investeringen, overleg tussen de lidstaten en informatie aan de Commissie

Parallel aan de voorgestelde monitoring en evaluatie is de Commissie, in het licht van de in punt 1 uiteengezette nauwe verbanden tussen controles op de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik en uitgaande investeringen, van mening dat de lidstaten bij de beoordeling van vergunningaanvragen voor de uitvoer van producten voor tweërlei gebruik extra alert moeten zijn wanneer dergelijke aanvragen verband houden met uitgaande investeringen en eventuele risico's daarvan. Dit kan nuttige inzichten bieden voor de monitoringwerkzaamheden.

Aangezien voorrang moet worden gegeven aan het gebruik van bestaande instrumenten, is de Commissie van mening dat de lidstaten in dergelijke gevallen bijzondere aandacht moeten besteden aan de toepassing van bestaande instrumenten om in voorkomend geval mogelijke problemen aan te pakken, met inbegrip van vangnetcontroles¹¹ op de uitvoer, om het risico te beperken dat dergelijke technologie bijdraagt tot destabiliserende militaire toepassing, proliferatie van chemische, biologische of nucleaire wapens of schending van de mensenrechten, die een bedreiging kunnen vormen voor de internationale en regionale vrede en veiligheid.

Voor zover juridisch mogelijk, verzoekt de Commissie de uitvoercontroleautoriteiten van de lidstaten te overwegen overleg te plegen met andere lidstaten en de Commissie daarvan in

¹¹ Onder “vangnetcontroles” wordt in het algemeen verstaan controles die door de lidstaten worden toegepast op producten die niet zijn opgenomen in bijlage I bij Verordening (EU) 2021/821 (de “verordening inzake producten voor tweërlei gebruik”), de zogenaamde “EU-controlelijst”, zodat de controles van toepassing zijn op producten waarover nog geen overeenstemming is bereikt in het kader van de multilaterale controleregelingen. Met name artikel 4 van de verordening inzake producten voor tweërlei gebruik vereist dat exporteurs een uitvoervergunning aanvragen indien zij door de bevoegde autoriteit van de lidstaat ervan in kennis worden gesteld dat een product dat zij uitvoeren, bestemd kan zijn voor een van de in artikel 4 genoemde gevoelige gebruiksdoeleinden. Dergelijke informatie neemt doorgaans de vorm aan van een niet-openbare individuele kennisgeving aan de betrokken exporteur.

kennis te stellen bij de beoordeling van aanvragen voor uitvoervergunningen voor tweërlei gebruik in het kader van uitgaande investeringen in de vier kritieke technologiegebieden, die waarschijnlijk gevolgen zullen hebben voor de veiligheid van andere lidstaten. Deze raadpleging kan informeel plaatsvinden en gebaseerd zijn op het samenwerkingsmechanisme dat is ingesteld voor de screening van buitenlandse directe investeringen uit hoofde van Verordening (EU) 2019/452.

Binnen dezelfde termijn die geldt voor het toezicht, stelt de Commissie voor dat de lidstaten aan de Commissie en de andere lidstaten verslag uitbrengen over de uitvoering van de uitvoercontroles in dit verband, met inbegrip van het aantal en de inhoud van de ontvangen certificaataanvragen voor uitvoer die specifiek plaatsvinden in het kader van een uitgaande investering. Gedurende deze periode zullen de lidstaten en de Commissie in het kader van de deskundigengroep informatie en standpunten over deze aangelegenheden blijven uitwisselen.

4. CONCLUSIE

Dit witboek schetst het eerste beleidsinitiatief van de Commissie op het gebied van uitgaande investeringen. Gezien het complexe en gevoelige karakter ervan stelt de Commissie een geleidelijke aanpak voor, in nauwe samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten via de deskundigengroep inzake uitgaande investeringen.

Om de antwoorden op de ideeën in dit witboek te structureren, lanceert de Commissie een openbare raadpleging op basis van een gedetailleerde vragenlijst die door belanghebbenden – waaronder het bedrijfsleven, de academische wereld en het maatschappelijk middenveld – moet worden ingevuld.

Om de veiligheid van de EU en haar lidstaten te beschermen, kunnen alleen adequate antwoorden worden uitgewerkt op basis van uitgebreide beoordelingen. Bij het formuleren van dergelijke antwoorden moet voorrang worden gegeven aan het volledig benutten van bestaande instrumenten in plaats van aan het invoeren van nieuwe instrumenten. Alle reacties **moeten evenredig, nauwkeurig gericht en afdwingbaar zijn** om de risico's aan te pakken die zijn vastgesteld voor elk soort uitgaande investering of activiteit en voor elk gebied van kritieke technologie.

De werkzaamheden in de deskundigengroep inzake uitgaande investeringen zullen in 2024 worden voortgezet, samen met de raadpleging van belanghebbenden. De Commissie zal ook de standpunten van het Europees Parlement en gelijkgestemde partnerlanden inwinnen.

Voor de volgende stappen ziet het tijdschema er als volgt uit:

- Januari 2024: goedkeuring van het Witboek over investeringen buiten de EU;
- Januari — april 2024: openbare raadpleging over de voorgestelde monitoring en herziening van bepaalde bestaande investeringen buiten de EU en aanverwante activiteiten;
- Zomer 2024: beoordeling van de resultaten van de raadpleging en goedkeuring van een aanbeveling van de Commissie aan de lidstaten om de voorgestelde monitoring en evaluatie te starten;
- Zomer 2025: afronding van de voorgestelde monitoring en evaluatie door de lidstaten en risicobeoordelingen van uitgaande investeringstransacties;

- Najaar 2025: Beoordeling door de Commissie van de noodzaak en de mogelijke inhoud van beleidsreacties op dit gebied.

*

*

*