



EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.1.2024
COM(2024) 24 final

VITBOK

om utgående investeringar

VITBOK
om utgående investeringar

1. INLEDNING: VARFÖR EN VITBOK OM UTGÅENDE INVESTERINGAR?	2
2. LÄGESRAPPORT OCH INLEDANDE SLUTSATSER	4
3. FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER: ÖVERSYN AV VISSA UTGÅENDE INVESTERINGAR	5
3.1. Föreslagen övervakning/översyn av utgående investeringar i specifik teknik	6
3.2. Medlemsstaternas riskbedömning	10
3.3. Rapportering till kommissionen och till andra medlemsstater	11
3.4. Gemensam bedömning och debatt	11
3.5. Översyn av ansökningar om exportlicens för produkter med dubbla användningsområden i samband med utgående investeringar, samråd mellan medlemsstaterna och information till kommissionen	11
4. SLUTSATS	12

1. INLEDNING: VARFÖR EN VITBOK OM UTGÅENDE INVESTERINGAR?

I det gemensamma meddelandet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet, som antogs den 20 juni 2023¹ (*det gemensamma meddelandet*), betonas vikten av öppna globala marknader för Europeiska unionens framgång och ekonomiska säkerhet när det gäller både resiliens och konkurrenskraft. Det bekräftar att "EU:s ekonomier blomstrar tack vare en öppen och regelbaserad handels- och investeringsverksamhet, en säker gränsöverskridande konnektivitet och samarbete om forskning och innovation". Samtidigt erkänns det att potentiella säkerhetsrisker kan uppstå när känslig teknik och investeringar lämnar EU på ett sätt som kan hota internationell fred och säkerhet. Det hänvisar särskilt till **riskerna för teknik- och kunskapsläckage till följd av utgående investeringar** (dvs. investeringar som görs av EU-företag i tredjeländer) inom en begränsad mängd avancerade tekniktyper som skulle kunna stärka den militära kapaciteten och underrättelsekapaciteten hos aktörer som kan använda denna kapacitet för att hota internationell fred och säkerhet.

EU begränsar **redan exporten av teknik med dubbla användningsområden**. Det finns dock en växande oro för att viss känslig teknik och visst kunnande skulle kunna hamna i fel händer till följd av utgående investeringstransaktioner som för närvarande inte omfattas av några kontrollmekanismer. Detta kan till exempel inträffa om spetsteknologi från EU når länder där gränserna mellan civil och militär verksamhet är oklara. Sådan teknik eller sådant kunnande skulle kunna användas för att stärka deras militära kapacitet och underrättelsekapacitet, vilket i sin tur skulle kunna hota EU:s säkerhet. Vissa utgående investeringar kan ses som en *baksida* av exporttransaktioner med produkter med dubbla användningsområden.

Det finns en liknande **koppling mellan utgående investeringar och inkommande utländska direktinvesteringar**. EU har redan en ram för att avsöka inkommande utländska direktinvesteringar, särskilt i känslig teknik. Även om en inkommande investering av mindre tillförlitliga investerare i EU-företag som innehar känslig teknik skulle kunna begränsas eller förbjudas genom åtgärder som införts inom ramen för ett system för granskning av utländska direktinvesteringar, finns det en potentiell risk för att de berörda EU-företagen skulle kunna göra denna teknik tillgänglig för samma investerare genom utgående investeringar. För närvarande är sådana utgående investeringar dock inte ens föremål för övervakning. Detta skulle kunna undergräva effektiviteten i våra befintliga kontroller och därmed säkerheten i EU som helhet och i enskilda medlemsstater.

Denna växande oro understryker **behovet av att titta närmare på denna fråga** för att förstå

1. **vilken typ av investeringar** i viss kritisk teknik som görs från EU,
2. **huruvida** sådana investeringar verkligen kan äventyra säkerheten i EU eller medlemsstaterna, och om så är fallet
3. **i vilken utsträckning** sådana risker kan minskas med befintliga verktyg eller skulle motivera ytterligare proportionella politiska åtgärder på EU-nivå eller nationell nivå.

¹ Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet, Bryssel den 20.6.2023 (JOIN(2023)20 final).

Ur ett geostrategiskt perspektiv är EU inte först med att överväga ett politiskt initiativ på detta område. **Vissa länder kontrollerar redan utgående investeringar**, t.ex. Japan² och Kina³. Andra länder, t.ex. USA⁴, håller på att utveckla en ram för detta.

Att utveckla ett svar från EU:s sida på farhågorna vad gäller utgående investeringar innebär ett antal utmaningar, bl.a. att i) avgränsa de potentiella farhågorna, ii) förstå omfattningen och arten av EU:s utgående investeringar genom att samla in relevanta uppgifter och bevis, och iii) bedöma om sådana investeringar skapar eller förvärrar tydligt identifierbara risker för säkerheten. I ett andra steg bör EU och dess medlemsstater bedöma behovet av proportionella och riktade insatser för att minska identifierade risker, antingen genom befintliga verktyg eller nya riskreducerande åtgärder på nationell nivå och/eller EU-nivå.

En heltäckande bedömning kräver god förståelse av EU-investerares utgående investeringar och av den teknik och det kunnande som kan överföras i samband med sådana transaktioner. Det krävs också en djupgående förståelse av säkerhetsrisker i samband med sådana utgående investeringar för att bedöma potentiella brister i de befintliga åtgärderna för handels- och investeringssäkerhet.

I denna vitbok beskrivs läget i fråga om EU:s inledande arbete med utgående investeringar. Den beskriver också en väg framåt för att förstå och ta itu med aktuella utmaningar med en enhetlig och effektiv EU-strategi. Syftet är att samla in kommentarer och synpunkter från berörda parter för att hjälpa kommissionen att i nära samarbete med medlemsstaterna fastställa tillämpningsområdet för kommissionens planerade rekommendation om utgående investeringar. Den höga representanten/vice ordföranden får vid behov lämna synpunkter på eventuella problem som rör den gemensamma utrikes- och säkerhetspolitiken. Denna vitbok kommer att hjälpa kommissionen att förstå berörda parter och Europaparlamentets synpunkter och farhågor, samtidigt som den håller jämna steg med de pågående diskussionerna och analyserna inom EU⁵ och medlemsstaterna när det gäller utgående investeringar och ekonomisk säkerhet i allmänhet.

² Enligt vissa villkor som fastställs i [Foreign Exchange and Foreign Trade Act \(Act No. 228 of 1949\)](#) tillämpas de japanska kontrollerna av utgående investeringar i mycket få sektorer, t.ex. fiske, läder- och läderprodukter, narkotika, tillverkning av vapen och vapenutrustning.

³ I Kina innefattar den befintliga lagstiftningen [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 identifierar *uppmuntrade*, *begränsade* och *förbjudna* utgående investeringar, och [Catalogue of Sensitive Industries for Overseas Investments, by the National Development and Reform Commission \(2018, No. 251\)](#) som anger de industrisektorer som är känsliga för utländska investeringar. Dessa omfattar vapen och tillhörande utrustning, vattenresurser, nyhetsmedier, fastigheter, hotell, biografer, underhållningsindustrin, idrottsklubbar och vissa investeringsfonder. Vi förstår att de olika kinesiska licens- och registreringskraven i samband med utgående investeringar inte bara gagnar den nationella säkerheten och kontrollen av utrikeshandeln, utan även det bredare *nationella intresset*. Kina begränsar också exporten av utländsk valuta inom ramen för den statliga valutamyndigheten. Det förefaller således som om de kinesiska kontrollerna av utgående investeringar omfattar ett stort antal ekonomiska sektorer och ett substansgranskning som potentiellt går utöver en ren säkerhetsbedömning.

⁴ [Exekutiv order 14105 av den 9 augusti 2023, förhandsmeddelande om föreslagen reglering av den 14 augusti 2023.](#)

⁵ Inklusive den separata, men i viss mån anknutna, riskbedömningen av de fyra prioriterade kritiska teknikområdena enligt kommissionens rekommendation C(2023) 6689 final av den 3 oktober 2023 om kritisk teknik för EU:s ekonomiska säkerhet för vidare riskbedömning med medlemsstaterna.

2. LÄGESRAPPORT OCH INLEDANDE SLUTSATSER

Inför det gemensamma meddelandet inledde kommissionen under våren 2023 en debatt om denna fråga med medlemsstaternas myndigheter med ansvar för granskning av utländska direktinvesteringar och export av produkter med dubbla användningsområden. Som underlag för denna debatt har kommissionen **samlat in uppgifter** om EU-företags utgående investeringar. Under perioden 2013–2022 genomförde EU-företagen omkring 12 800 sammanslagningar och förvärv i tredjeländer motsvarande cirka 1,4 biljoner euro och 26 000 riskkapitalinvesteringar till ett totalt värde av 408 miljoner euro⁶. För båda kategorierna av utgående investeringstransaktioner stod de två främsta destinationerna USA och Förenade kungariket för minst hälften av affärerna och cirka 70 % av kapitalet. Utöver denna information på hög nivå har kommissionen konstaterat vissa betydande begränsningar i de tillgängliga uppgifterna, såsom ytterligare detaljer om transaktionerna, penningbelopp, transaktionsegenskaper och berörd teknik.

Å ena sidan saknar officiella källor (t.ex. uppgifter om utländska direktinvesteringar från nationalräkenskaperna) uppdaterade och detaljerade uppgifter om den sektor eller den teknik som berörs av de enskilda investeringstransaktionerna, vilket gör det svårt att identifiera de utgående investeringarna i en begränsad mängd kritiska tekniktyper där potentiella risker kan uppstå. Å andra sidan klassificerar officiell statistik och tillgängliga kommersiella datakällor företag och transaktioner enligt officiella klassificeringssystem. Dessa beskriver främst områden med redan utvecklad teknik, men ger ingen information om specifik avancerad teknik eller ny ekonomisk verksamhet, såsom artificiell intelligens.

I juli inrättade kommissionen en **expertgrupp för utgående investeringar** (*expertgruppen*), vars syfte var att dra nytta av kunskap och erfarenheter från medlemsstaterna för att undersöka potentiella säkerhetsrisker, brister i säkerheten och, vid behov, möjliga politiska åtgärder.⁷ Expertgruppen består av medlemsstaternas experter på kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden, granskning av utländska direktinvesteringar, handel och utrikes frågor. Den sammanträdde tre gånger under 2023.

Nu står det klart att innan några eventuella risker kan analyseras måste man ha en klar uppfattning om **omfattningen av detta förfarande** – dvs. vilka utgående investeringar som ska anses utgöra risker för EU:s säkerhet – och om vilka **detaljerade uppgifter** på nationell nivå **om berörda utgående investeringstransaktioner** och, eventuellt, om närstående verksamheter som **behövs, men som för närvarande saknas. Denna brist på uppgifter visar att det finns ett behov av att skapa en gemensam syn på frågans omfattning**, när det gäller omfattningen av transaktioner och verksamheter som leder till risker, den teknik som kan komma att beröras och huruvida fokus bör ligga på specifika länder.

⁶ Källa: Uppgifter från PitchBook från juli 2023. Anmärkningar: (1) Uppgifterna omfattar endast sammanslagningar och förvärv och riskkapitalinvesteringar, eftersom nyetableringsinvesteringar inte ingår i den eller de kommersiella databaserna där sökningarna har gjorts. (2) Penningbeloppet för sammanslagningar och förvärv är ofullständigt eftersom värden endast fanns tillgängliga för hälften av affärerna. (3) Riskkapitaltransaktioner där minst en EU-investerare var involverad räknas, men denne skulle kunna ingå i en grupp av investerare från länder utanför EU och det totala investerade beloppet är det som rapporterats, utan att beloppen för de berörda EU-investeringarna har identifierats ytterligare.

⁷ [Register över kommissionens expertgrupper och liknande organ \(europa.eu\)](#).

Det pågående arbetet med medlemsstaterna i expertgruppen har föranlett kommissionen att dra följande inledande slutsatser:

1. **Det finns en betydande kunskapslucka** och en mycket begränsad bild av EU-investerarnas utgående investeringar. Vissa offentliga myndigheter samlar in information på nationell nivå (t.ex. centralbanker eller nationella statistikbyråer⁸). Denna information är dock varken tillräckligt detaljerad eller tillräckligt riktad för att tillhandahålla relevanta uppgifter för att avgöra om dessa investeringar kan medföra säkerhetsrisker och för att göra det möjligt för medlemsstaterna och kommissionen att göra en ordentlig bedömning av sådana risker.
2. **Medlemsstaterna ser inte systematiskt över och bedömer utgående investeringar för säkerhetsändamål.** Flera medlemsstater medger att vissa risker därmed kan förbises.
3. **Frågan är både känslig och komplex.** Även om potentiella risker som härrör från vissa utgående investeringar har en bredare geopolitisk dimension är det viktigt att erkänna att EU:s utgående investeringar är en värdefull och legitim del av den ekonomiska verksamheten på en global marknad. Därför kan eventuella politiska åtgärder som rör utgående investeringar få både positiva och negativa konsekvenser för EU:s företag.
4. Det råder enighet bland medlemsstaterna och kommissionen om att **de politiska åtgärderna bör vara ändamålsenliga, proportionella, målinriktade och verkställbara** av förvaltningarna om eventuella risker identifieras.
5. **Innan vi utarbetar några nya politiska åtgärder måste vi först utnyttja befintliga instrument fullt ut.** Om politiska åtgärder anses nödvändiga för att hantera identifierade risker bör kommissionen och medlemsstaterna, i den mån det är rättsligt möjligt, försöka hantera eventuella risker från utgående investeringar genom befintliga instrument, såsom kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden eller system för granskning av utländska direktinvesteringar, antingen genom att öka användningen av dessa instrument eller genom att anpassa dem för att ta hänsyn till nya risker.

3. FÖRSLAG PÅ ÅTGÄRDER: ÖVERSYN AV VISSA UTGÅENDE INVESTERINGAR

Detta är en komplex fråga som förtjänar ett **stegvist tillvägagångssätt**:

⁸ Det finns en del **lagstiftning som i viss utsträckning tillåter medlemsstaterna (delvis) att övervaka utgående investeringstransaktioner**, t.ex. betalningsbalansstatistik som samlats in av centralbanker, nationella register som syftar till att övervaka utgående investeringar för statistiska ändamål och liknande lagstiftning, t.ex. Spaniens nationella system som inrättades genom kungligt dekret 1265/1986 av den 27 juni 1986, kapitel VI, uppdaterat genom kungligt dekret 664/1999 av den 23 april 1999 och kungligt dekret 571/2023 av den 4 juli 2023. **Ytterligare uppgifter kan samlas in genom offentliga investeringsgarantisystem**, t.ex. Tysklands och Österrikes investeringsgarantisystem. I Tyskland förvaltas systemet av PwC på uppdrag av förbundsministeriet för ekonomi och klimatskydd, medan det i Österrike förvaltas av en bank (OeKB) på uppdrag av förbundsministeriet för finans. **Vissa nationella mekanismer gör det möjligt för medlemsstaterna att för säkerhetsändamål kontrollera mycket specifika fall av utgående investeringar** (t.ex. Italiens Golden Power-system, som inrättats genom lagdekret nr 21/2012 och som innehåller vissa bestämmelser som tillåter granskning av begränsade typer av utgående investeringar).

- Fas 1: ett offentligt samråd som lanseras genom offentliggörandet av denna vitbok och ett frågeformulär.
- Fas 2: en övervakningsfas där kommissionen kommer att utgå från resultaten av det offentliga samrådet och reaktionerna på denna vitbok för att utarbeta en rekommendation till medlemsstaterna om att övervaka/se över vissa utgående investeringstransaktioner som inbegriper en mängd känsliga tekniktyper under en viss tidsperiod.
- Fas 3: en riskbedömning där medlemsstaterna och kommissionen på grundval av resultaten av denna analys och övervakning kommer att ha bättre förutsättningar att dra slutsatser om riskerna med sådana utgående investeringstransaktioner för EU:s säkerhet.

Resultaten av denna bedömning och eventuella förslag för att minska de risker som identifieras kommer att presenteras i ytterligare ett meddelande och, vid behov, i lämpliga förslag.

3.1. Föreslagen övervakning/översyn av utgående investeringar i specifik teknik

På grundval av de inledande slutsatserna av det arbete som utförts med expertgruppen vill kommissionen få in synpunkter på de aspekter som anges nedan och som kommer att behandlas i kommissionens föreslagna rekommendation om övervakning.

Övervakningens omfattning

1. När det gäller den typ av utgående investeringar som ska övervakas anser kommissionen att **övervakningen bör omfatta ett brett spektrum av transaktioner**, inklusive alla typer av aktiva investeringar, medan portföljinvesteringar undantas, dvs. icke-direkta utländska investeringar i syfte att göra en finansiell investering utan avsikt att påverka ett företags förvaltning och kontroll, i enlighet med rutan nedan.

Medlemsstaterna bör övervaka investeringar av alla slag som görs av fysiska eller juridiska personer som är bosatta eller etablerade i EU (*EU-investerare*) i syfte att bedriva ekonomisk verksamhet utanför EU. Sådana investeringar bör inbegripa följande:

- Förvärv av ett bolag eller en andel i ett företag som möjliggör ett faktiskt deltagande i förvaltningen eller kontrollen av företaget (*förvärv*).
- Ett bolags absorption av ett eller flera andra bolag eller en sammanslagning av två eller flera bolag för att bilda ett nytt bolag (*sammanslagning*).
- Överföring av materiella eller immateriella tillgångar, inbegripet immateriella rättigheter eller särskilt kunnande och tekniska förfaranden, som är nödvändiga för att etablera eller bedriva ekonomisk verksamhet (*överföring av tillgångar*).
- Förstagångsetablering av ett företag, inbegripet bildande av ett dotterbolag, en filial eller liknande företag (*nyetablering*).
- Bildandet av ett företag för att slå ihop resurser och uppnå ett gemensamt företagsmål med en annan person (*samriskföretag*).
- Tillhandahållande av kapital för att utveckla känslig teknik, kopplad till vissa immateriella fördelar såsom ledningsstöd, tillgång till investeringar och talangnätverk, marknadstillträde och förbättrad tillgång till ytterligare finansiering (*riskkapital*).

Övervakningen bör också omfatta andra (indirekta) investeringar som görs av en EU-investerare, t.ex. investeringar som görs genom en enhet i ett tredjeland som används som

ett investeringsverktyg, genom ett befintligt dotterbolag eller inom ramen för ett befintligt samriskföretag. Detta innebär gradvis överföring av tillgångar över tid, investeringar i tredjeländer som följer av tidigare investeringar och investeringar som syftar till att kringgå befintliga säkerhetsrelaterade handels- och investeringskontroller. Övervakningen bör inte omfatta portföljinvesteringar.

När det gäller omfattningen vill kommissionen också få in synpunkter om riskbaserade prioriteringar som kan fastställas inom ramen för övervakningen, såsom de prioriteringar som medlemsstaternas exportkontrollmyndigheter rutinemässigt använder i sina bedömningar av ansökningar om exportlicens för produkter med dubbla användningsområden. Detta skulle kunna innebära prioritering av övervakning på grundval av slutanvändarens profil och etableringsland.

2. Mot bakgrund av synpunkterna från expertgruppen finns det dessutom farhågor om att man genom att begränsa bedömningen enbart till den typ av verksamhet som omfattas av punkt 1 ovan kanske inte fångar upp potentiellt riskfylld verksamhet som är kopplad till eller förbereder sådana utgående investeringar. Kommissionen vill därför också få in synpunkter om huruvida den bör rekommendera att **medlemsstaterna också kan besluta att övervaka annan kritisk verksamhet (frivillig övervakning)**, såsom **forsknings- och utvecklingssamarbete**, eller metoder som används för att **locka till sig högt specialiserad personal** för att dra nytta av deras kunskaper och erfarenhet på vissa känsliga områden, eller för att få tillgång till immateriella rättigheter, i enlighet med rutan nedan.

Medlemsstaterna skulle kunna överväga att övervaka följande verksamheter, som också kan leda till risk för läckage av känslig teknik eller kunskaper:

- **Forsknings-samarbete**, dvs. samarbete mellan en enhet som är etablerad i EU och en enhet som är etablerad i ett tredjeland i samband med överföring av materiella eller immateriella tillgångar inom de fyra kritiska teknikområden som anges i avsnitt 3 nedan, inbegripet immateriella rättigheter och kunskaper. Detta skulle kunna innebära samarbete mellan enheter såsom forskningsinstitutioner och akademiska institutioner, eller mellan dessa institutioner och enheter inom den privata eller offentliga sektorn. Denna frivilliga övervakning ska ses mot bakgrund av medlemsstaternas befintliga eller kommande insatser för att utveckla en strategi för att förbättra forskningssäkerheten, vilket även är i linje med det förslag till rådets rekommendation om stärkt forskningssäkerhet som antogs av kommissionen den 24 januari 2024.⁹
- **Rörlighet och överföring av högt specialiserad personal**, inbegripet specialister inom de fyra kritiska teknikområdena, eller företagsledare med betydande erfarenhet av dessa områden.

3. När det gäller de teknikområden där investeringar bör övervakas vill kommissionen få in synpunkter om huruvida **övervakningen inledningsvis bör inriktas på den känsligaste typerna av teknik och kunskaper**. Detta skulle till exempel kunna omfatta

⁹ Förslag till rådets rekommendation om stärkt forskningssäkerhet, COM(2024) 26, 24.1.2024.

fyra teknikområden: avancerade halvledare, artificiell intelligens, kvantteknik och bioteknik. Dessa teknikområden har kommissionen identifierat som områden som **”med största sannolikhet innebär de känsligaste och mest omedelbara riskerna för ekonomisk säkerhet och teknikläckage”** i sin rekommendation av den 3 oktober 2023 om kritisk teknik för EU:s ekonomiska säkerhet för vidare riskbedömning med medlemsstaterna¹⁰. Enligt den rekommendationen håller kommissionen och medlemsstaterna för närvarande på att genomföra en riskbedömning av dessa teknikområden. Den är av bredare karaktär och täcker en rad risker som är kopplade till dessa särskilda tekniker. Den innehåller en översikt över risken för teknikläckage i samband med utgående investeringar. Resultatet skulle kunna användas som underlag för den mer ingående bedömning av risker i samband med utgående investeringar som medlemsstaterna och kommissionen ska göra på grundval av den föreslagna övervakningen. Resultaten av denna pågående bedömning av kritisk teknik samt reaktionerna på denna vitbok skulle till exempel kunna bekräfta eller leda till förändringar i omfattningen av de teknikområden som kommissionen kan rekommendera medlemsstaterna att övervaka.

4. När det gäller den **geografiska täckningen** tyder expertgruppens arbete på att både kommissionen och medlemsstaterna delar uppfattningen att övervakning inte i förväg bör utesluta vissa destinationer. Mot bakgrund av det stora antalet länder och nuvarande resursbegränsningar anser kommissionen dock att **medlemsstaterna bör prioritera sin övervakningsverksamhet bättre genom att göra en bedömning av vissa länders riskprofiler**. Riskbedömningen bör omfatta det berörda landets tidigare beteende, inbegripet överträdelser av FN-stadgan. I riskprofilen - som ska utformas med full respekt för medlemsstaternas eller EU:s skyldigheter och åtaganden i egenskap av medlemmar i internationella icke-spridningsavtal och multilaterala exportkontrollsystem - bör man också beakta möjligheten att teknik eller produkter kan användas i krigs- eller konfliktsituationer, för kränkningar av de mänskliga rättigheterna eller för att möjliggöra spridning av massförstörelsevapen.

Tidsperiod och uppgifter som ska samlas in

5. När det gäller den **tidsperiod som omfattas** anser kommissionen att övervakningen bör omfatta både nya och pågående transaktioner och vissa tidigare transaktioner, i syfte att ta fram ett tillräckligt underlag för att identifiera och bedöma nivån på utgående verksamhet och de därmed förbundna riskerna inom en rimlig tidsperiod. Detta bör inbegripa att medlemsstaterna bedömer **transaktioner** på de utvalda teknikområdena som **slutförts sedan den 1 januari 2019**. Kommissionen vill också få in synpunkter på den föreslagna tidsperioden.
6. När det gäller de **uppgifter som ska samlas in** bör den föreslagna övervakningen **förse medlemsstaterna och kommissionen med de uppgifter som krävs för att bedöma riskerna i samband med utgående investeringar** i de utvalda teknikområdena. Dessa uppgifter bör delas med andra medlemsstater och kommissionen genom expertgruppen.

¹⁰ C(2023) 6689 final.

Kommissionen vill få in synpunkter på de uppgifter som ska samlas in enligt rutan nedan.

Övervakningen bör göra det möjligt för medlemsstaterna att samla in alla uppgifter som krävs för riskbedömningen, inbegripet åtminstone följande:

- Uppgifter om parterna i investeringstransaktionen, inbegripet platsen för bildande av juridiska personer och (på basis av bästa tillgängliga information för medlemsstaten) den eller de verkliga ägarna till eventuella parter som deltar i transaktionen.
- Investeringens typ och ungefärliga värde.
- De produkter, tjänster och affärsverksamheter som rör kritisk teknik som berörs av investeringen.
- Det datum då investeringen planeras vara fullbordad eller har fullbordats.
- På basis av bästa tillgängliga information för medlemsstaten, information om tidigare och planerade eller tilltänkta framtida transaktioner som berör parterna i investeringstransaktionen.

När det gäller annan närstående verksamhet som skulle kunna bli föremål för frivillig övervakning skulle dessa uppgifter åtminstone kunna omfatta följande:

- Uppgifter om de personer som deltar i verksamheten, inbegripet fysiska personers fullständiga namn, adress och nationalitet och, för juridiska personer, deras registrerade adress och platsen för enhetens bildande.
- På basis av den bästa tillgängliga informationen för medlemsstaten, en exakt beskrivning av verksamheten.
- Den kritiska teknik som berörs av verksamheten.
- Det datum då verksamheten har påbörjats, planeras inledas eller har avslutats.
- På basis av bästa tillgängliga information för medlemsstaten, information om tidigare och planerad eller tilltänkt framtida verksamhet som utförs av samma personer som deltar i en pågående verksamhet.

Alla uppgifter som samlas in bör skyddas på lämpligt sätt och vid behov klassificeras innan de delas med andra medlemsstater och kommissionen.

Andra aspekter av övervakningen: vem som är ansvarig på nationell nivå, vilka verktyg som bör användas och hur medlemsstaterna kommer att säkerställa att berörda parter involveras

7. För att säkerställa att övervakningsarbetet kan fortsätta anser kommissionen att medlemsstaterna bör **utse en myndighet som ansvarar för övervakningen** och säkerställa att de behöriga nationella myndigheterna, när så är möjligt, tillämpar befintliga instrument, inbegripet kontroller av export av produkter med dubbla användningsområden, för att motverka alla risker som de har identifierat i samband med den rekommenderade övervakningen.
8. **Övervakningsverktyg och utbyte med berörda parter:** för att övervakningsprocessen ska vara ändamålsenlig måste medlemsstaterna säkerställa att de har lämpliga övervakningsverktyg och informationskällor, och om så inte är fallet bör de överväga att anpassa befintliga verktyg eller införa nya för den föreslagna övervakningsverksamhet som beskrivs ovan.

Befintliga **övervakningsverktyg och andra verktyg som skulle kunna användas eller anpassas** för detta ändamål inbegriper **rapporteringskyldigheter till centralbanker eller nationella statistikbyråer** och liknande institutioner för statistiska ändamål och betalningsbalansändamål, anmälningsskyldigheter till nationella exportkontrollmyndigheter för export, förmedling, tekniskt bistånd, transitering och överföring av produkter med dubbla användningsområden samt alla investeringstransaktioner. Medlemsstaterna bör också betrakta offentliga investeringsgarantisystem eller offentliga exportkreditsystem som en källa till relevanta uppgifter. Alla uppgifter som samlas in bör skyddas på lämpligt sätt och, när så är lämpligt, klassificeras innan de delas med andra medlemsstater och kommissionen.

Synpunkter efterfrågas på de verktyg som kan behövas för en ändamålsenlig övervakning, deras genomförbarhet och vilken avvägning som bör göras ifråga om den balans som ska uppnås när det gäller den börda som sådan insamling av uppgifter kan utgöra och behovet av att se till att det finns en tillräcklig grund för att övervaka och bedöma utgående investeringar och risker i de utvalda sektorerna. Dessutom anser kommissionen att det kommer att vara viktigt att medlemsstaterna samråder med berörda parter, däribland näringslivet, den akademiska världen och det civila samhället, som en del av sin övervakningsverksamhet.

3.2. Medlemsstaternas riskbedömning

Med utgångspunkt i resultaten av den föreslagna övervakningen anser kommissionen att medlemsstaterna bör göra följande inledande riskbedömning för att identifiera antingen förekomsten eller avsaknaden av risker för säkerheten. Bedömningen bör baseras på de uppgifter som samlats in genom övervakning av utgående investeringar och eventuell ytterligare verksamhet som de väljer att övervaka, enligt vad som anges ovan.

För att strukturera riskbedömningen anser kommissionen att följande faktorer skulle kunna vara vägledande för medlemsstaternas bedömning:

- Bedömningen bör vara så heltäckande som möjligt. I arbetet bör man prioritera de transaktioner eller verksamheter som skulle kunna utgöra en risk för säkerheten i EU som helhet, och man bör också försöka bedöma sannolikheten för att eventuella negativa effekter uppstår.
- I bedömningen bör riskelement och potentiella sårbarheter identifieras, t.ex. de huvudsakliga typerna av hot och hotaktörer och alla relevanta geopolitiska faktorer.
- Vid bedömningen bör man bland annat beakta transaktionens sammanhang, den berörda teknikens värdekedja och leveranskedja, riskutvecklingen samt relevant teknisk utveckling och den globala interkonnektiviteten hos ekosystemet för den kritiska tekniken i fråga, inbegripet forskningsverksamhet.
- Medlemsstaterna skulle kunna överväga att följa metoder som liknar dem som används vid granskning av ansökningar om exporttillstånd för produkter med dubbla användningsområden och vid granskning av utländska direktinvesteringar.

Denna riskbedömning bör göra det möjligt för varje medlemsstat att identifiera och analysera sårbarheter som kan ha potentiell inverkan på säkerheten i EU som helhet eller på medlemsstaternas säkerhet, och sannolikheten för att en därmed sammanhängande negativ

effekt uppstår. Ovanstående faktorer för att utforma riskbedömningen kommer att vidareutvecklas i kommissionens kommande rekommendation med beaktande av det pågående arbetet i expertgruppen med medlemsstaterna, resultaten av det offentliga samrådet och reaktionerna på denna vitbok, i syfte att utveckla en gemensam metod. Detta kommer att säkerställa en konsekvent och EU-omfattande riskbedömning från alla medlemsstater. När så är möjligt bör medlemsstaterna och kommissionen söka efter synergier mellan olika bedömningar av säkerhetsrisker inom ramen för det gemensamma meddelandet.

3.3. Rapportering till kommissionen och till andra medlemsstater

Det kommer att behövas tid för att medlemsstaterna ska kunna övervaka nya och pågående transaktioner och på grundval av tillgängliga uppgifter bedöma vad som har hänt sedan 2019. Kommissionen föreslår därför att medlemsstaterna genomför denna övervakning inom 12 månader från antagandet av kommissionens rekommendation. Denna period, tillsammans med den inledande samrådsfasen fram till sommaren 2024, bör göra det möjligt för dem att införa ett sådant övervakningssystem och genomföra sin inledande bedömning. Under denna tid skulle medlemsstaterna och kommissionen fortsätta att utbyta information och synpunkter inom ramen för expertgruppen för att säkerställa att övervakningen och riskbedömningen i möjligaste mån följer en gemensam metod.

Medlemsstaterna bör rapportera till kommissionen och övriga medlemsstater om resultatet av övervakningen och resultatet av sin analys och riskbedömning. Vid identifiering av risker som uppstår i samband med en kombination av vissa faktorer eller mönster som kännetecknar någon typ av utgående investeringar som sannolikt påverkar EU:s eller medlemsstaternas säkerhet, bör medlemsstaterna informera kommissionen om dessa kombinationer av riskfaktorer och beskriva dessa mönster.

3.4. Gemensam bedömning och debatt

Kommissionen föreslår att resultatet av den övervakning och riskbedömning som medlemsstaterna ska genomföra ska delas med kommissionen och med övriga medlemsstater, i överensstämmelse med lämplig klassificeringsnivå. På grundval av det gemensamma bidraget skulle **expertgruppen diskutera resultatet av övervakningen och riskbedömningen** i syfte att konsolidera de övergripande resultaten och hjälpa kommissionen att utarbeta en slutlig övergripande riskbedömning och **säkerställa en gemensam förståelse av riskerna**. Andra berörda parter kan också rådfrågas i detta skede, beroende på vad som är lämpligt.

Detta kommer att vara en värdefull **referenspunkt för alla diskussioner om ytterligare politiska beslut** och det eventuella behovet av riskreducerande åtgärder eller andra politiska åtgärder.

3.5. Översyn av ansökningar om exportlicens för produkter med dubbla användningsområden i samband med utgående investeringar, samråd mellan medlemsstaterna och information till kommissionen

Parallellt med den föreslagna övervakningen och översynen anser kommissionen, mot bakgrund av de nära kopplingar som förklaras i avsnitt 1 ovan mellan kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden och utgående investeringar, att medlemsstaterna, när de granskar licensansökningar för export av produkter med dubbla användningsområden, bör ägna särskild uppmärksamhet när sådana ansökningar är kopplade till utgående

investeringar, och eventuella risker som dessa kan medföra. Detta skulle kunna ge värdefulla insikter för övervakningsarbetet.

Eftersom användning av befintliga instrument bör prioriteras anser kommissionen att medlemsstaterna i sådana fall särskilt bör överväga att tillämpa befintliga instrument för att vid behov ta itu med potentiella problem, inbegripet s.k. universala exportkontroller ("catch-all controls")¹¹, för att minska riskerna för att sådan teknik bidrar till destabiliserande militär användning, spridning av kemiska eller biologiska vapen eller kärnvapen eller kränkningar av de mänskliga rättigheterna, som skulle kunna utgöra ett hot mot internationell och regional fred och säkerhet.

I den mån det är rättsligt möjligt uppmanar kommissionen medlemsstaternas exportkontrollmyndigheter att överväga att samråda med andra medlemsstater och informera kommissionen vid granskningen av ansökningar om exportlicens för produkter med dubbla användningsområden i samband med utgående investeringar inom de fyra kritiska teknikområden som sannolikt kommer att påverka säkerheten i andra medlemsstater. Detta samråd skulle kunna genomföras informellt och utformas på grundval av den samarbetsstruktur som inrättats för granskning av utländska direktinvesteringar enligt förordning (EU) 2019/452.

Inom samma tidsfrist som övervakningen föreslår kommissionen att medlemsstaterna rapporterar till kommissionen och övriga medlemsstater om genomförandet av exportkontroller i detta sammanhang, inbegripet om antalet licensansökningar som mottagits för export som sker specifikt i samband med en utgående investering och innehållet i dem. Under denna period kommer medlemsstaterna och kommissionen att fortsätta att utbyta information och synpunkter i dessa frågor inom ramen för expertgruppen.

4. SLUTSATS

I denna vitbok beskrivs kommissionens första politiska initiativ inom området för utgående investeringar. Med tanke på dess komplexa och känsliga karaktär föreslår kommissionen en gradvis genomförd strategi i nära samarbete med medlemsstaternas myndigheter genom expertgruppen för utgående investeringar.

För att strukturera svaren på idéerna i denna vitbok inleder kommissionen ett offentligt samråd som bygger på ett detaljerat frågeformulär som berörda parter, däribland näringslivet, den akademiska världen och det civila samhället, uppmanas att fylla i.

Det kommer endast att vara möjligt **att utforma lämpliga åtgärder för att skydda EU:s och medlemsstaternas säkerhet på grundval av övergripande bedömningar**. Vid utformningen av dessa åtgärder bör man prioritera fullt utnyttjande av befintliga instrument snarare än att inrätta nya. **Alla åtgärder bör vara proportionerliga, välriktade och verkställbara** för att

¹¹ Med övergripande kontroller avses i allmänhet kontroller som medlemsstaterna tillämpar på produkter som inte förtecknas i bilaga I till förordning (EU) 2021/821 (*förordningen om produkter med dubbla användningsområden*), EU:s kontrollförteckning, vilket innebär att kontrollerna gäller för produkter som ännu inte har överenskommit inom ramen för de multilaterala kontrollsystemen. Framför allt ska exportörer enligt artikel 4 i förordningen om produkter med dubbla användningsområden ansöka om exporttillstånd om de informeras av den behöriga myndigheten i medlemsstaten om att en produkt som de exporterar kan vara avsedd för en av vissa känsliga slutanvändningar som anges i artikel 4. Sådan information ges i allmänhet i form av en icke-offentlig individuell anmälan till den berörda exportören.

hantera de risker som identifierats för varje typ av utgående investering eller verksamhet och kritiskt teknikområde.

Arbetet i expertgruppen för utgående investeringar kommer att fortsätta under 2024 parallellt med samrådet med berörda parter. Kommissionen kommer också att inhämta synpunkter från Europaparlamentet och från likasinnade partnerländer.

Nästa steg är därför följande:

- Januari 2024: antagande av vitboken om utgående investeringar.
- Januari–april 2024: offentligt samråd om den föreslagna övervakningen och översynen av vissa befintliga utgående investeringar och närstående verksamheter.
- Sommaren 2024: bedömning av resultaten av samrådet och antagande av en rekommendation från kommissionen till medlemsstaterna om att inleda den föreslagna övervakningen och översynen.
- Sommaren 2025: slutförande av den föreslagna övervakningen och översynen av medlemsstaterna samt riskbedömningar av utgående investeringstransaktioner.
- Hösten 2025: Kommissionens bedömning av behovet av och det möjliga innehållet i politiska åtgärder på detta område.

*

*

*