



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT TIL FOLKETINGETS EUROPAUDVALG

4. marts 2024

Europa-Kommissionens hvidbog om udgående investeringer KOM (2024) 24

1. Resume

Europa-Kommissionen (herefter Kommissionen) har den 24. januar 2024 offentliggjort en hvidbog om udgående investeringer. Hvidbogen fremhæver potentielle sikkerhedsrisici som følge af EU-virksomheders investeringer inden for kritisk teknologi i tredjelande. Hvidbogen er en del af en samlet pakke, som skal styrke EU's tilgang til økonomisk sikkerhed.

I hvidbogen skriver Kommissionen, at man i EU mangler viden om europæiske udgående investeringer. Det foreslås derfor, at EU opbygger det nødvendige datagrundlag. Kommissionen forventer at komme med en anbefaling i sommeren 2024 om, at medlemsstaterne påbegynder en monitorering af udgående investeringer i tredjelande. Monitoreringen skal gøre medlemsstaterne og Kommissionen i stand til at foretage en evidensbaseret analyse af sikkerhedsrisici relateret til udgående investeringer. Når monitoreringen forventes afsluttet omkring sommeren 2025, opfordres medlemslandene til at udarbejde nationale risikovurderinger pba. den indsamlede data. Kommissionen vil herefter udarbejde en samlet risikovurdering, og man vil i den forbindelse også vurdere behovet for evt. lovgivningsmæssige initiativer. Hvidbogen har ingen direkte lovgivningsmæssige konsekvenser og forventes ikke i sig selv at have væsentlige økonomiske konsekvenser.

Regeringen støtter generelt intentionen med hvidbogen om udgående investeringer om at indsamle mere data og opbygge viden om sikkerhedsrisici som følge af europæiske udgående investeringer. Regeringen finder, at der er behov for en evidensbaseret analyse af potentielle sikkerhedsrisici relateret til udgående investeringer. Regeringen vurderer samtidig, at der er et behov for en mere snæver ramme for monitoreringsarbejdet end hvidbogens forslag, da der er tale om et potentielt byrdefuldt monitoreringsarbejde for europæiske virksomheder. Regeringen ser, at den foreslåede ramme desuden i højere grad bør sikre, at monitoreringen sker ensartet på tværs af medlemslandene.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen præsenterede den 24. januar 2024 pakken for økonomisk sikkerhed. Pakken har til formål at understøtte EU's økonomiske sikkerhed, samtidig at EU stadig er åben for handel, investeringer og forskning. Pakken indeholder 1) En meddelelse om den økonomiske sikkerhedsstrategi, 2) forslag til revideret investeringsscreeningsforordning, 3) hvidbog om eksportkontrol, 4) hvidbog om udgående investeringer, 5) hvidbog om forskning og udvikling inden for teknologier med dobbelt anvendelse og 6) rådshenstilling om forskningssikkerhed. Der udarbejdes særskilte grund- og nærhedsnotater for pakkens elementer.

Kommissionens hvidbog om udgående investeringer er oversendt til Rådet i dansk sprogversion den 8. februar 2024.

Kommissionen tog med den økonomiske sikkerhedsstrategi fra juni 2023 bl.a. initiativ til en ekspertgruppe om udgående investeringer. Det er i den forbindelse blevet tydeligt, at der mangler et tilstrækkeligt datagrundlag og viden om europæiske udgående investeringer til at kunne drage konklusioner om eventuelle sikkerhedsrisici relateret til udgående investeringer. Hvidbogen om udgående investeringer kommer som opfølgning på ekspertgruppens arbejde og erfaringer.

USA har efter flere års forberedelse i august 2023 fremlagt et præsidentielt dekret om udgående investeringer. Der udestår mere detaljerede regler, men dekretet varsler et forbud mod udgående investeringer inden for visse anvendelser af kunstig intelligens, halvledere og kvanteteknologi. Kommissionsformand von der Leyen og den amerikanske Præsident Biden udsendte desuden en fælles udtalelse i foråret 2023, hvori udgående investeringer nævnes som en potentiel årsag til uønsket lækage af sensitiv teknologi, og et område man ønsker at samarbejde om. Screening af visse udgående investeringer er derudover kendt fra lande som Kina og Japan.

3. Formål og indhold

Kommissionen skriver i hvidbogen, at lækage af teknologi og viden som følge af udgående investeringer kan medføre potentielle sikkerhedsrisici, hvis disse udgående investeringer kan styrke militær- og efterretningskapaciteter hos aktører, som kan true international fred og sikkerhed. Kommissionen foreslår, at de potentielle sikkerhedsrisici undersøges nærmere.

Det har hidtil ikke været muligt for ekspertgruppen for udgående investeringer at foretage en evidensbaseret analyse af, om udgående investeringer kan udgøre en risiko for EU's sikkerhed, da der har manglet en fælles forståelse af, hvad der forstås ved *udgående investeringer*, og data på området.

Kommissionen fremsætter på den baggrund en plan for, hvordan man tilvejebringer den nødvendige data og viden til at foretage risikovurderinger af udgående investeringer. Det skal ske i tre skridt:

1. En offentlig høring frem til 17. april, hvor det er muligt at komme med bemærkninger til Kommissionens forslag til monitorering af udgående investeringer.
2. Kommissionen vil i sommeren 2024 komme med en anbefaling om, at medlemslandene indleder en monitorering af alle aktive udgående investeringer siden 2019. Monitoreringen skal omfatte alle aktive investeringer inden for fire særligt prioriterede teknologiområder fra Kommissionens henstilling vedr. kritiske teknologiområder fra oktober 2023 dvs. halvledere, kunstig intelligens, kvanteteknologi og bioteknologi.
3. Det forventes, at Kommissionen og medlemsstaterne i sommeren 2025 vil være i stand til at foretage en risikovurdering af sikkerhedsimplikationer ved udgående investeringer. Kommissionen vil pba. medlemsstaternes nationale risikovurderinger udarbejde en samlet risikovurdering, hvor man også vurderer behovet for mulige tiltag til løsning af evt. identificerede sikkerhedsrisici.

Det understreges i hvidbogen, at eventuelle tiltag som følge af risikovurderingerne bør være proportionelle, målrettede og mulige at håndhæve.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger pt. ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet om hvidbogen.

5. Nærhedsprincippet

Spørgsmål om nærhedsprincippet er ikke relevant, da der ikke er tale om et lovgivningsmæssigt initiativ. Der vil blive foretaget en vurdering af nærhedsprincippet i forbindelse med eventuel fremsættelse af konkrete lovgivningsmæssige forslag.

6. Gældende dansk ret

Der er pt. ikke nogen dansk lovgivning, som direkte relaterer sig til udgående investeringer.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvidbogen har ingen direkte lovgivningsmæssige konsekvenser. Hvis Kommissionen efter den offentlige høring anbefaler en opstart af monitoreringsarbejdet, kan det være nødvendigt at fremskaffe hjemmel til at foretage dette monitoreringsarbejde.

Økonomiske konsekvenser

Hvidbogen forventes ikke i sig selv at have væsentlige økonomiske konsekvenser. Hvis Kommissionen efter den offentlige høring anbefaler en opstart af monitoreringsarbejdet, kan dette medføre et tidsbegrænset ressourcetræk for de involverede myndigheder. En monitoreringsordning vil også medføre nye indberetningskrav for virksomheder inden for de fire teknologiområder, hvilket vil medføre erhvervsøkonomiske konsekvenser for disse virksomheder. Der vil blive foretaget en konsekvensvurdering i forbindelse med eventuel fremsættelse af konkrete lovgivningsmæssige forslag.

8. Høring

Forslaget er sendt i høring i EU-specialudvalget for hhv. konkurrenceevne, vækst og forbrugerspørgsmål, handelspolitik og forskning med frist den 20. februar 2024. Høringssvar er modtaget fra Dansk Metal, Tænketanken Europa, Dansk Industri, Danske Universiteter og Lægemiddelindustriforeningen og Finans Danmark.

Dansk Metal

Dansk Metal bakker grundlæggende op om Europa-Kommissionens formål om at styrke europæisk økonomisk sikkerhed i en verden med stigende geopolitisk usikkerhed. Dansk Metal fremhæver, at de i længere tid har påpeget, at EU er blevet for afhængige af enkelte lande på strategiske områder. Dansk Metal bakker derfor fortsat op om at gøre europæisk økonomi mere robust samtidig med, at EU fremmer frihandel.

Dansk Metal forstår Kommissionens ønske om at afdække behovet for en screeningsproces af investeringer ud af Europa af avanceret teknologi, der kan bruges militært eller af efterretningstjenester til at true international stabilitet og sikkerhed.

Tænketanken Europa

Tænketanken Europa anerkender, at en mere geopolitisk opdelt verden indebærer øgede udfordringer for EU's økonomiske sikkerhed. Det er samtidig afgørende, at de foranstaltninger der træffes, er klart begrundet netop i behov for økonomisk sikkerhed og ikke ud fra skjulte ønsker om konkurrencebegrænsning og direkte protektionisme. Det er også vigtigt for Tænketanken Europa, at EU søger bredest mulig global opbakning bag de initiativer til økonomisk sikkerhed der træffes, da man skal løbende sikre den rigtige balance mellem "Promote, Protect og Partnership"

Tænketanken Europa skriver, at der er tale om meget vidtgående indgreb i virksomhedernes ret til at disponere, som de finder økonomisk hensigtsmæssigt, hvorfor der vil være behov for meget stærke argumenter for EU-regulering.

Tænketanken Europa uddyber, at det eneste forhold, der kunne berettige et sådant indgreb, synes at være hvis udadgående direkte investeringer kan bruges til at underminere et vedtaget EU-eksportforbud.

Dansk Industri

Dansk Industri anerkender EU-Kommissionens ønske om en fælles, koordineret indsats for at afdække EU mod risici og støtter tillige den tre-strengede tilgang ”promote-protect-partnership” i EU’s økonomiske sikkerhedsstrategi. Dansk Industri anser alle tre strenge som lige vigtige, og Dansk Industri kan derfor være bekymrede for Kommissionens uforholdsmæssige store fokus på ”protect”-søjlen med initiativerne i den økonomiske sikkerhedspakke. Dansk Industri opfordrer til, at Kommissionen også har blik for nye ”passende” tiltag under de to øvrige søjler for at sikre EU’s konkurrenceevne.

For så vidt angår hvidbogen om udgående investeringer, støtter Dansk Industris EU’s intentioner om at sikre kritisk teknologi mod utilsigtet udenlandsk kontrol som følge af lækage fra europæiske virksomheders investeringer i tredjelande (udgående investeringer). Når det er sagt, er Dansk Industri stærkt forbeholdende over for overvejelserne om screening af udgående investeringer fra europæiske virksomheder.

Dansk Industri påpeger, at der i hvidbogen argumenteres for (side 2), at ”there are growing concerns that some sensitive technologies and know-how could end up in the wrong hands as a result of outbound investment transactions” og senere samme side, at ”EU companies could make those technologies [følsomme teknologier] available to the same investors by means of outbound investments”. Dansk Industri skriver, at der er tale om overførsel af teknologi, som enten allerede er omfattet af reglerne for eksportkontrol eller – hvis pågældende teknologi ikke er opført på dual-use listen – bør være omfattet af eksportkontrol. Det vil med andre ord være mere relevant og oplagt at anvende eksportkontrolreglerne til at dæmme op for en uønsket teknologiekspert. Det gælder også i tilfælde, hvor der ikke er tale om eksport i kommerciel forstand, bl.a. ved teknologioverførsler internt i virksomheden eller når teknologi gives væk som del af en investering.

Dansk Industri anerkender, at europæiske virksomheder via deres investeringer i tredjelande kan bidrage til at fremme udviklingen af kritiske teknologier, også selvom der ikke sker en teknologioverførsel fra EU. Dansk Industri har imidlertid vanskeligt ved at se, at risikoen herved står mål med de omfattende screeningsmekanismer, det vil være nødvendigt at etablere for at kunne opfange sådanne uønskede investeringer. En generel screening af virksomhedernes udgående investeringer risikerer således at bremse virksomhedernes mulighed for at foretage globale investeringer, hvilket vil svække europæiske virksomheders globale konkurrenceevne. Det risikerer samtidig at bremse virksomhedernes mulighed for at samarbejde med globale forsknings- og innovationsmiljøer.

Dansk Industri noterer, at der i hvidbogen endnu ikke stilles forslag om en udgående screeningsmekanisme, men blot en analyse og monitorering af risici ved europæiske virksomheders udgående investeringer siden 2019 inden for udvalgte teknologiområder. Dansk Industri forholder sig meget skeptisk over for denne monitoreringsmekanisme. Dansk Industri finder det uklart, hvad der ligger i denne definition af teknologiområder, samt hvordan EU og medlemslandene i praksis vil indhente de oplyste oplysninger (jf. nederst side 8) om f.eks. hvilke parter, der har været involveret i transaktionen, omfanget af investeringen, samt hvilke teknologier der har været involveret i investeringen. Så vidt vi er bekendt, forefindes disse data ikke centralt i offentlige registre, og der vil være tale om en meget tung administrativ byrde, hvis virksomhederne bliver pålagt at indberette disse oplysninger både bagudrettet og fremadrettet. Det vil således gå stik imod Regeringens samt EU-Kommissionens ambitioner om at reducere de administrative byrder for erhvervslivet.

Geografisk dækning

I forhold til den geografiske monitorering anbefaler Dansk Industri at udelukke monitoreringsaktiviteter i visse partnerlande, der er allieret med EU. I forbindelse med EU's sanktioner mod Rusland (Rådets forordning (EU) nr. 833/2014) er USA, Japan, Storbritannien, Sydkorea, Australien, Canada, New Zealand, Norge og Schweiz defineret som "EU-partnerlande." Dette er et godt udgangspunkt i forhold til at ekskludere visse lande baseret på fælles interesser. En for bred dækning i forhold til geografi vil resultere i en enorm administrativ byrde og omfatte mange transaktioner, der ikke udgør en risiko for EU's sikkerhed.

Tidsperiode

Den foreslåede periode for indsamling af information om udgående investeringsaktiviteter og associerede risici er fra 1. januar 2019 og frem. Dansk Industri anbefaler, at initiativet ikke gælder med tilbagevirkende kraft, og

at EU gennemfører en overgangsperiode, før en eventuel ny forordning træder i kraft. Transaktioner, der er indgået, uden at interessenterne er bekendt med oplysningskravene, bør således ikke være omfattet af initiativet.

Indsamling af information

Virksomheder skal heller ikke være forpligtet til at afsløre strategiske forretningshemmeligheder eller andre forretningsfølsomme oplysninger som del af Kommissionens dataindsamling. Der bør skelnes mellem oplysninger, der er følsomme af forretningsmæssige årsager versus oplysninger, der er følsomme af EU-sikkerhedsmæssige årsager. Dansk Industri anbefaler, at den administrative byrde for industrien tages i betragtning ved vurderingen af, hvilke oplysninger der videregives. Derudover bør oplysninger om planlagte eller påtænkte fremtidige transaktioner kun gives på et meget generelt, højt niveau, da dette vedrører forretningsstrategi.

Danske Universiteter

Danske Universiteter har modtaget svar fra Aarhus Universitet, Aalborg Universitet og Danmarks Tekniske Universitet til høringen over den samlede pakke på økonomisk sikkerhed af 24. januar 2024. Danske Universiteter har ikke i øvrigt bemærkninger til høringen.

Aarhus Universitet støtter fsva. hvidbogen om udgående investeringer Kommissionens forslag om nærmere undersøgelse af problemstillingen og har ikke yderligere kommentarer. Aarhus Universitet noterer sig, at første skridt består af en dataindsamling.

Lægemedelindustriforeningen

Lægemedelindustriforeningen har følgende bemærkninger til de fremhævede emner (overskrift på engelsk for at undgå misforståelser i forbindelse med oversættelsen) i Kommissionens hvidbog om udgående investeringer.

Monitored Transactions

Den foreslåede overvågning af transaktioner vil påvirke flere forretningsområder, som Lægemedelindustriforeningens medlemmer er involveret i, og som vil føre til rapporteringspligt herunder flere administrative byrder. Områder som potentielt bliver påvirket, er fx oprettelse af datterselskaber og produktionssteder uden for EU, M&A af virksomheder og aktiver uden for EU, aktieinvesteringer uden for EU, overførsel af aktiver, herunder IP, uden for EU og F&U uden for EU.

Lægemedelindustriforeningen har medlemmer, som har investeringsaktivitet i bioteksektoren, der er identificeret som en af de "følsomme teknologier." For alle de foreslåede kategorier bør der være klare kriterier for omfattede transaktioner og undtagende transaktioner ("safe harbor", hvis kriterierne er opfyldt)

Optional Monitoring

Lægemedelindustriforeningen anbefaler, at "forskningssamarbejde" og "mobilitet og overførsel af højt specialiseret personale" - som omfatter virksomhedsledere - udelukkes fra "Optional Monitoring" på grund af den potentielle negative effekt på innovation og tiltrækning af talenter.

Sensitive Technologies

Lægemedelindustriforeningen anbefaler at "sensitive technologies" begrænse til specifikke identificerede avancerede teknologier, som bør være klart og snævert defineret. I øjeblikket er bioteknologi en af de fire foreslåede kategorier. Bioteknologi dækker bredt og indeholder flere aktiviteter, der ikke truer EU's sikkerhed. Derudover forbyder eksportkontrollove allerede eksport af visse varer og teknologier fra EU til brug i biotekindustrien. Hvis biotek indgår som en "sensitive technology", anbefaler Lægemedelindustriforeningen, at definitionen er meget snævert kun gælder for de bioteknologier, der har en militær anvendelsesmulighed, og hermed eksplicit undtager al forskning og udvikling, produktion af lægemidler, medicinsk udstyr herunder alle andre aktiviteter, der har et medicinsk, farmaceutisk eller sundhedsfagligt formål.

Geographic Coverage

Lægemedelindustriforeningen anbefaler at partnerlande, der er allieret med EU undtages. I forbindelse med EU's sanktioner mod Rusland (Rådets forordning (EU) nr. 833/2014), er USA, Japan, Storbritannien, Sydkorea, Australien, Canada, New Zealand, Norge og Schweiz defineret som "EU-partnerlande." Dette kunne være et passende udgangspunkt for at undtage lande. En bred geografiske dækning vil resultere i en enorm administrativ byrde og omfatte transaktioner, der ikke udgør en risiko for EU-sikkerhed.

Time Period

Den foreslåede periode i Kommissionens hvidbog er fra 1. januar 2019 og frem. Lægemedelindustriforeningen anbefaler, at denne periode ikke gælder med tilbagevirkende kraft, og at EU gennemfører en overgangsperiode, før forordningen træder i kraft. Transaktioner, der er indgået, uden at interessenterne var bekendt med oplysningskravene, bør ikke være omfattet af forordningen.

Information to be Gathered

Virksomheder bør ikke være forpligtet til at afsløre strategiske forretningshemmeligheder eller andre forretningsfølsomme oplysninger. Der bør skelnes mellem oplysninger, der er følsomme af forretningsmæssige årsager, versus oplysninger, der er følsomme af EU-sikkerhedsmæssige årsager. Vi anbefaler, at den administrative byrde for industrien tages i betragtning ved

vurderingen af, hvilke oplysninger der videregives. Derudover bør oplysninger om planlagte eller påtænkte fremtidige transaktioner kun videregives på et meget generelt, da dette vedrører forretningsstrategi.

Finans Danmark

Finans Danmark bemærker, at Danmark som en lille, åben økonomi er afhængig af global samhandel og investeringer på tværs af grænser. Henset til den sikkerhedspolitiske situation har Finans Danmark dog fuld forståelse for, at Kommissionen vil se på, om der er behov for målrettede EU-tiltag for at sikre, at investeringer ud af EU ikke udgør en trussel mod sikkerheden i Europa. Som det også fremhæves i Kommissionens hvidbog er det vigtigt, at nye tiltag på området er proportionale og rettes mod de områder, der reelt udgør en risiko. Finans Danmark støtter i forlængelse heraf den af Kommissionen foreslåede fremgangsmåde, hvor eventuelle nye tiltag først vil iværksættes efter en indledende indsamling af data og analyse af området.

I forhold til Kommissionens overvejelser om afgrænsning af de relevante investeringer støtter Finans Danmark, at fokus rettes mod direkte investeringer og ikke porteføljeinvesteringer. Sidstnævnte må antages ikke på samme måde at udgøre en risiko for overførsel af kritisk teknologi eller know-how. Kommissionens beskrivelse af typer af investeringer, der vil være inden for scope (boksen s. 6) kan dog give anledning til tvivl i forhold til i hvilket omfang mere indirekte investeringer/porteføljeinvesteringer er omfattet. I det videre forløb bør der derfor være fokus på en klar afgrænsning af de investeringer, der er omfattet.

Kommissionen overvejer dertil i sin hvidbog, hvordan de pågældende investeringer skal overvåges. Både i forhold til den kommende indsamling af data og i forhold til eventuelle nye reguleringstiltag, mener Finans Danmark, at rapporteringsforpligtelser, ansvar mm. – lig modellen i den danske investeringsscreeningslov - bør lægges på investoren, og ikke f.eks. de finansielle formidlere. Det vil således være parterne bag investeringerne, der er bedst egnede til at give de ønskede oplysninger om de påtænkte investeringer.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til hvidbogen på nuværende tidspunkt. Der ses blandt medlemslandene en generel skepsis over eventuelle nye værktøjer, men samtidig en anerkendelse af behovet for mere viden i EU om udgående investeringer med henblik på at kunne foretage en evidensbaseret analyse af sikkerhedsudfordringer relateret til udgående investeringer.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter generelt intentionen med hvidbogen om udgående investeringer. Der er i lyset af geopolitiske spændinger og den teknologiske udvikling behov for mere viden om mønstre inden for udgående investeringer. Det er særligt relevant at få belyst, om europæisk teknologi kan udgøre en sikkerhedsrisiko, når europæiske virksomheder etablerer sig i tredjelande.

Regeringen finder, at der er behov for en klarere og mere snæver ramme for monitoreringsarbejdet, da der er tale om et potentielt byrdefuldt monitoreringsarbejde for europæiske virksomheder. Der er som følge heraf behov for at sikre, at kun teknologiområder, som har potentielle militære eller efterretningsmæssige anvendelsesmuligheder, og som dermed kan udgøre en trussel for national, europæisk eller international fred og sikkerhed, bliver omfattet af monitoreringsarbejdet. Der kan desuden arbejdes for en indsnævring af tidsperioden, så virksomheder alene skal indrapportere data for en kortere tidsperiode, fremfor alt data siden 2019, idet det samtidig skal sikres, at der indsamles tilstrækkelig viden. Derudover kan der arbejdes for en indsnævring af monitoreringens geografiske fokus, så monitoreringen sker på baggrund af en risikobaseret tilgang. Rammen bør endeligt i højere grad sikre, at monitoreringen sker ensartet på tværs af medlemslandene.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg. Grund- og nærhedsnotat om en europæisk strategi for økonomisk sikkerhed blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 26. juli 2023. Grund- og nærhedsnotat om Kommissionens henstilling vedr. kritiske teknologiområder for EU's økonomiske sikkerhed er oversendt til Folketingets Europaudvalg den 23. november 2023.