

Kabinetsappreciatie witboek over uitgaande investeringen

1. Inleiding

Op 24 januari 2024 heeft de Europese Commissie (hierna Commissie) een witboek over uitgaande investeringen gepresenteerd.¹ Het witboek maakt onderdeel uit van een pakket van vijf economische veiligheid initiatieven en een overkoepelende mededeling waarin de Commissie een update geeft over de vooruitgang die de afgelopen maanden is geboekt ten aanzien van de economische veiligheid van de Europese Unie (EU). Dit pakket bouwt voort op de eerdere Gezamenlijke Mededeling over een Europese Economische Veiligheidsstrategie (EEV) die in juni 2023 werd gepresenteerd.²

In de EEV benadrukt de Commissie dat investeringen van bedrijven uit de EU in andere landen bijdragen aan onze welvaart en innovatievermogen. Tegelijkertijd stelt de Commissie dat aan sommige investeringen mogelijk het risico van ongewenste technologie- en kennisoverdracht verbonden is. Om een beter beeld te krijgen van de potentiële risico's van uitgaande investeringen heeft de Commissie in juli 2023 de Expertgroep voor Uitgaande Investerings opgericht (Expertgroep) waaraan lidstaten deelnemen. Conform de motie Brekelmans³ neemt Nederland hier proactief aan deel. In de Expertgroep is tot dusverre vastgesteld dat de lidstaten momenteel geen mechanismes hebben om uitgaande investeringen systematisch te monitoren. Ook heeft de Commissie algemeen onderzoek gedaan naar de omvang en het type uitgaande EU-investeringen. Deze data bieden echter niet genoeg gedetailleerde informatie om een gedegen risicoanalyse uit te voeren. Het vergaren van deze informatie is echter wel nodig om in een later stadium te kunnen bepalen of vervolgstappen op het gebied van investeringstoetsing nodig zijn. Daarom doet de Commissie met het onderhavige witboek een voorstel om verschillende transacties te monitoren teneinde deze data alsnog te verzamelen. In deze appreciatie volgt na de samenvatting van het witboek een kabinetsappreciatie van de analyse van de Commissie.⁴

2. Samenvatting witboek

Het witboek doet de suggestie aan lidstaten om een breed scala aan investeringstransacties te monitoren. Het gaat hierbij om alle soorten actieve investeringen in landen buiten de EU die worden gedaan door natuurlijke of rechtspersonen woonachtig of gevestigd in de EU (zgn. EU-investeerders). Hieronder vallen overnames, fusies, activaoverdracht, greenfield-investeringen, joint ventures, en durfkapitaal. Het gaat hierbij om zowel directe investeringen als indirecte investeringen, wanneer een EU-investeerder via een derde land in een ander land buiten de EU investeert. Portfolio-investeringen zijn uitgesloten.

Het witboek behandelt ook de soorten technologieën waarbij monitoring van uitgaande investeringen gewenst kan zijn. De Commissie stelt voor dat in eerste instantie gekeken wordt naar de vier prioritaire kritieke technologieën die de Commissie geïdentificeerd heeft in de aanbeveling over kritieke technologiegebieden.⁵ Het gaat hierbij om geavanceerde halfgeleiders, kunstmatige intelligentie, kwantumtechnologie, en biotechnologie. Als onderdeel van de eerder benoemde EEV worden momenteel tevens risicoanalyses naar deze technologieën uitgevoerd door de Commissie en de lidstaten. Samen met reacties op het huidige witboek kunnen de resultaten van dit onderzoek helpen bij het verder bepalen van de sectorale focus van de monitoring. De beoogde monitoring is landenneutraal. De Commissie raadt echter wel aan dat vanwege beperkte

¹ White Paper on Outbound Investments; COM (2024) 24 final, 24 januari 2024.

<https://circabc.europa.eu/ui/group/aac710a0-4eb3-493e-a12a-e988b442a72a/library/51124c0d-58d8-4cd9-8a22-4779f6647899/details?download=true>

² Gezamenlijke Mededeling betreffende een Strategie voor Economische Veiligheid van de EU; JOIN(2023) 20 final, 20 juni 2023 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>. Voor de kabinetsreactie via BNC-fiche, zie Kamerstukken II, 2022/23, 22112, nr. 3761 <https://open.overheid.nl/documenten/f351195e-d257-4edd-9bb4-747d408007f7/file>.

³ Kamerstuk 35 207 nr. 70

⁴ Dit betreft de kabinetsappreciatie van een witboek van de Commissie. In de appreciatie van een witboek worden de beginselen van proportionaliteit en subsidiariteit standaard niet meegenomen.

⁵ Zie voor de aanbeveling met de door de Commissie geïdentificeerde lijst met kritieke technologieën, COM(2023) 6689 final en bijlage, <https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/>

capaciteit lidstaten de geografische reikwijdte van het monitoren het beste kunnen prioriteren op basis van risicoprofielen.

Het soort informatie dat verzameld zal worden als onderdeel van de monitoring dient de lidstaten en de Commissie in staat te stellen om de risicoanalyse uit te voeren. Ten aanzien van uitgaande investeringen omvat de informatie die verzameld zou moeten worden minimaal: (1) informatie over de partijen, zoals locatie en uiteindelijke investeerder; (2) het type en de geschatte waarde van de investering; (3) de producten, diensten en bedrijfsactiviteiten gerelateerd aan kritieke technologieën; (4) de datum waarop de investering plaatsvindt; (5) indien mogelijk informatie over voorgaande of geplande verdere transacties. De Commissie stelt voor dat de lidstaten nieuwe, lopende en reeds voltooide investeringen monitoren, met een voorgestelde periode van terugwerkende kracht beginnend op 1 januari 2019.

Naast investeringen stelt de Commissie ook voor om andere activiteiten met vergelijkbare risico's te monitoren. Het Witboek refereert specifiek aan onderzoekssamenwerking en de mobiliteit van hooggespecialiseerd personeel. Voor deze activiteiten stelt de Commissie voor dat de te verzamelen informatie minimaal het volgende moet omvatten: (1) informatie over de personen, inclusief volledige naam, adres, en nationaliteit; (2) een exacte beschrijving van de activiteit; (3) de betrokken kritieke technologieën; (4) de datum waarop de activiteit is begonnen of zal beginnen; (5) indien mogelijk informatie over voorgaande of geplande verdere activiteiten.

Om het monitoren ten behoeve van het verkrijgen van de vereiste data uit te voeren moeten de lidstaten volgens de Commissie bestaande instrumenten gebruiken, bestaande instrumenten aanpassen of nieuwe instrumenten oprichten. Bestaande instrumenten die volgens de Commissie gebruikt of aangepast kunnen worden zijn onder andere rapportageverplichtingen aan centrale banken of nationale statistische bureaus, vergunningsverplichtingen aan exportcontrole autoriteiten, investeringsgaranties, en exportkredietprogramma's. Daarnaast acht de Commissie het belangrijk dat de lidstaten relevante belanghebbenden raadplegen, waaronder het bedrijfsleven, de academische wereld en het maatschappelijk middenveld. De Commissie is van mening dat de lidstaten een zaakgelastigde autoriteit binnen de overheid aan dienen te wijzen die verantwoordelijk zal zijn voor het coördineren van het monitoren.

Op basis van de voorgestelde monitoring, roept de Commissie op om risico's geassocieerd met uitgaande investeringen te beoordelen. De beoordeling moet zo uitgebreid mogelijk zijn, met prioriteit voor transacties of activiteiten die een risico vormen voor de veiligheid van de EU. Het moet ook risico-elementen en potentiële kwetsbaarheden identificeren, zoals soorten dreigingen, dreigingsactoren en relevante geopolitieke factoren. Daarbij moet rekening gehouden worden met de context van de transactie, de waarde- en toeleveringsketen van de betrokken technologie, en de wereldwijde verbondenheid van het ecosysteem van de kritieke technologie.

De Commissie zal deze elementen verder ontwikkelen in een toekomstige aanbeveling, rekening houdend met het werk van de expertgroep en de reacties op het witboek, om een gemeenschappelijke methodologie te ontwikkelen. De Commissie stelt voor dat de lidstaten binnen 12 maanden na de goedkeuring van een Commissieaanbeveling de monitoring uitvoeren.

3. Appreciatie witboek

Het kabinet kijkt positief naar de inbedding van dit initiatief als onderdeel van het economische veiligheidspakket van de Commissie binnen de bredere uitwerking van de Europese Economische Veiligheidsstrategie (EEV). Het kabinet verwelkomt de vooruitgang die de afgelopen maanden is gemaakt ten aanzien van de economische veiligheid van de EU en de betrouwbare samenhang tussen de *promote*, *protect* en *partner* pilaren die gezamenlijk de EEV strategie vormen.

Het kabinet verwelkomt de inzet van de Commissie om verder onderzoek te doen naar de mogelijke risico's van uitgaande investeringen, in het licht van nieuwe economische veiligheid risico's die zich voordoen in de context van toegenomen geopolitieke spanningen, geo-economische fragmentatie en vergaande technologische ontwikkelingen. Zoals aangegeven in het BNC-Fiche over de EEV-strategie van juni jl. staat het kabinet positief tegenover het onderzoeken van deze risico's. Daarbij staat voor het kabinet voorop dat voordat eventuele maatregelen genomen worden, het eerst noodzakelijk is om te beoordelen welke concrete risico's voortkomen uit uitgaande investeringen en of aanvullende maatregelen nodig zijn om deze risico's zo nodig te

mitigeren. Bij deze beoordeling moet ook worden gekeken naar de effectiviteit en proportionaliteit van een mogelijk instrument, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid ervan. Eventuele maatregelen voor uitgaande investeringstoetsing zouden namelijk een disproportioneel negatieve impact op het Europese vestigingsklimaat, start- en scale-up beleid en Europese open handels- en investeringsklimaat kunnen hebben indien te breed en onvoldoende zorgvuldig vormgegeven. Dit onderstreept het belang van een gedegen risicoanalyse, op basis van voldoende concrete data alvorens dergelijke maatregelen te overwegen. Ook dient dit in goede samenspraak met het Europees bedrijfsleven bekeken te worden. Er lijkt consensus te zijn onder de lidstaten dat eventuele maatregelen gebaseerd moeten zijn op concrete risico's die voortkomen uit betrouwbare en complete data, en dat deze eventuele maatregelen effectief, proportioneel, gericht, en uitvoerbaar moeten zijn. Daarom is het positief dat de Commissie besloten heeft om over te gaan op een stapsgewijs proces, beginnende met de suggestie aan de lidstaten om uitgaande investeringen te monitoren en het verzamelen van aanvullende data.

Het voorstel van de Commissie om een breed scala aan investeringstransacties door EU-investeerders te monitoren ten behoeve van datavergaring is ambitieus en omvat een significante reikwijdte. Dit geeft blijk van een grondige en veelomvattende benadering, die echter voor de uitvoerbaarheid uitdagingen met zich meebrengt. De monitoring van zulke diverse en complexe investeringstransacties vereist de inzet van zowel aanzienlijke menskracht, middelen als specifieke expertise. Lidstaten zullen moeten investeren in capaciteitsopbouw om deze taken effectief uit te kunnen voeren, waar tijd voor nodig is, terwijl de Commissie het onderzoek in de zomer van 2025 wil afronden. Het kabinet benadrukt het belang van een scherpe afbakening van de sectorale focus van de monitoring, specifiek gericht op risico's. Binnen de vier kritieke technologiegebieden dient er met name aandacht te zijn voor die aspecten waar de grootste potentiële risico's voor ongewenste technologie- en kennisoverdracht zich voordoen.

Zoals aangegeven heeft de Expertgroep eerder vastgesteld dat data over investeringen op transactieniveau, zoals die verzameld worden door particuliere databureaus, vaak ontoereikend zijn om potentiële risico's te identificeren. Daarom steunt het kabinet de zienswijze van de Commissie dat bij de monitoring data verzameld moet worden die informatie bevat over de betrokkenheid van de investering in kritieke technologieën.

Een aandachtspunt voor het kabinet is de effectiviteit en haalbaarheid van de voorgestelde monitoringsmethode. Het is onzeker of de rapportageverplichtingen aan centrale banken of nationale statistiekbureaus genoeg gedetailleerde data kunnen leveren om specifieke risico's te identificeren. Geaggregeerde data over uitgaande investeringen geven onvoldoende inzicht in de risico's van technologieoverdracht, en zelfs data op transactieniveau kan ontoereikend zijn zonder gedetailleerde informatie over de specifieke technologieën in de investeringen. Daarnaast dekken gegevens van exportcontrole-autoriteiten, investeringsgarantieschema's en exportkredietprogramma's mogelijk slechts een beperkt deel van de relevante investeringen. Niet alle uitgaande investeringen in de vier kritieke technologieën komen immers in aanraking met deze instanties. Hierbij is het ook van belang dat er goed wordt gekeken naar de juridische grondslag en doelbinding bij het verzamelen van deze data. Het voorstel voor het invoeren van een nieuw monitoringsinstrument, zoals een notificatieplicht, brengt aanzienlijke administratieve lasten met zich mee voor overheden en bedrijven, wat vragen oproept over de praktische toepasbaarheid. Los van deze praktische overwegingen, is het nog niet duidelijk of de uiteindelijke Raadsaanbeveling lidstaten zal verplichten tot het uitvoeren van de monitoring.

Het kabinet zal in haar reactie op de publieke consultatie drie aanpassingen voor de monitoringsmethode voorstellen. Ten eerste is het essentieel om duidelijk vast te stellen welke informatie nodig is om specifieke risico's te detecteren. Hierbij zou ook een gezamenlijke methodiek moeten worden vastgesteld die onder meer de reikwijdte van technologieën en de kenmerken van transacties omvat. Ten tweede zouden lidstaten op basis van deze methodiek beschikbare data moeten inventariseren die gebruikt kan worden voor de monitoring. Als onderdeel hiervan moeten ook de mogelijkheden voor gegevensdeling door instanties zoals exportcontrole autoriteiten onderzocht worden, wanneer er een link is tussen exportvergunningen en uitgaande investeringen in de vier 'risico-sectoren'. Ten derde erkent het kabinet dat kwantitatieve data alleen slechts een gedeeltelijk beeld kunnen schetsen van de potentiële risico's van uitgaande investeringen. Lidstaten moeten op nationaal niveau alternatieve methoden overwegen om informatie over uitgaande investeringen en mogelijke risico's te verzamelen, zoals gericht

sectoraal onderzoek naar investeringen in enkele hoog risico landen en kwalitatief onderzoek naar bedrijven die investeren in kritieke technologiegebieden. Hierbij ligt het zoals de Commissie aanbeveelt voor de hand dat lidstaten een autoriteit binnen bestaande overheidsstructuren aanwijzen om dit onderzoek te coördineren. Tevens is het van belang dat de toekomstige aanbeveling een duidelijke rechtsbasis bevat voor het verzamelen, verwerken en uitwisselen van data.

Om een goed beeld te krijgen van de mogelijke risico's die verbonden zijn aan uitgaande investeringen is het nodig om informatie over investeringen te verzamelen met terugwerkende kracht. Het kabinet kan zich vinden in het voorstel om transacties vanaf 1 januari 2019 te monitoren mits de sectorale reikwijdte en benodigde informatie voldoende ingeperkt wordt. Als dit niet het geval is zal naar verwachting een te grote hoeveelheid transacties in aanmerking komen, hetgeen het monitoren moeilijk uitvoerbaar zou maken.

Het is positief dat de Commissie kiest voor een monitoring die niet a priori bepaalde landen buiten de EU uitsluit. Dit sluit aan bij het landenneutrale economische veiligheidsbeleid van Nederland. Tegelijkertijd deelt het kabinet de positie van de Commissie dat het omwille van de uitvoerbaarheid nodig is om de geografische reikwijdte van de monitoring in te perken op basis van een risicoanalyse. In aanvulling op de risicofactoren die genoemd worden in het Witboek kan hierbij volgens het kabinet gekeken worden naar bestaande dreigings- en risicoprofielen van een land die de lidstaten zelf hebben opgesteld. In Nederland kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het Dreigingsbeeld Statelijke Actoren.

Het kabinet is geen voorstander van het monitoren van de risico's van uitgaande investeringen bij de uitvoering van andere instrumenten, zoals de Europese aanpak t.a.v. kennisveiligheid en bestaande exportcontrolewetgeving. Er is onduidelijkheid over de uitvoerbaarheid en juridische grondslag hiervan.

Concluderend verwelkomt het kabinet de positie van de Commissie in het witboek om aan de lidstaten te vragen aanvullende informatie te verzamelen over uitgaande investeringen. Het kabinet deelt de positie van de Commissie dat deze informatie nodig is voor het uitvoeren van een gedegen risicoanalyse. Het kabinet zal aandacht vragen voor de uitvoerbaarheid en effectiviteit van de voorgestelde brede reikwijdte van monitoring. Ook zal het kabinet aandacht vragen voor het belang van voldoende gedetailleerde informatie voor een effectieve risicoanalyse. Hierbij moet kritisch worden gekeken naar de huidige dataverzamelingssystemen en de juridische grondslag om deze data te verzamelen en te verwerken. Het kabinet kijkt positief naar de inbedding van dit initiatief tot monitoring als onderdeel van het economische veiligheidspakket van de Commissie binnen de bredere uitwerking van de Europese economische veiligheidsstrategie. Het kabinet verwelkomt de vooruitgang die de afgelopen maanden is gemaakt ten aanzien van de economische veiligheid van de EU en de betrouwbare samenhang tussen *promote*, *protect* en *partner*.

Het witboek over uitgaande investeringen is niet wetgevend en dient vooral als startpunt van het verdere proces dat zal bestaan uit drie stappen. Ten eerste kunnen belanghebbenden – waaronder lidstaten, bedrijven en instellingen - tot 17 april reageren op de inhoud van het witboek via een publieke consultatie.⁶ Het kabinet zal reageren na medeneming van uw eventuele reactie. Ten tweede zal de Commissie naar verwachting richting het einde van het tweede kwartaal, begin derde kwartaal dit jaar op basis van de reacties op de consultatie het witboek verder uitwerken naar een Raadsaanbeveling voor het monitoren van bepaalde uitgaande investeringen door de lidstaten. Tot slot zal op basis van deze aanbeveling een risicoanalyse worden uitgevoerd.

⁶ Monitoring and risk assessment of outbound investment, https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_en