2025/63

15.1.2025

KOMMISSIONENS HENSTILLING (EU) 2025/63

af 15. januar 2025

om gennemgang af udgående investeringer i teknologiområder, der er afgørende for Unionens økonomiske sikkerhed

EUROPA-KOMMISSIONEN HAR —

under henvisning til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 292, og

ud fra følgende betragtninger:

(1) Kommissionen og den højtstående repræsentant har vedtaget en fælles meddelelse om en europæisk økonomisk sikkerhedsstrategi ([1]) (»strategien«) for at indføre en samlet strategisk tilgang til økonomisk sikkerhed.

(2) Unionen er fortsat en af de mest attraktive destinationer og partnere for globale virksomheder ([2]) og en vigtig kilde til udgående investeringer. Unionen er fortsat engageret i et åbent investeringsmiljø. Ikke desto mindre erkendtes det i strategien, at med stigende »geopolitiske spændinger og global økonomisk integration, der er dybere end nogensinde før, kan visse økonomiske strømme og aktiviteter udgøre en risiko for vores sikkerhed«, mens »gennemgribende teknologiske forandringer øger intensiteten af denne konkurrence og gør de økonomiske og sikkerhedsmæssige udfordringer mere komplekse«.

(3) I strategien udpeges der en række komplekse udfordringer for Unionens og dens medlemsstaters økonomiske sikkerhed, hvilket afspejler, at disse udfordringer går på tværs af handels-, teknologi- og sikkerhedsmål, der kræver en integreret politisk reaktion. Håndtering af økonomiske sikkerhedsrisici vil bidrage til at sikre, at Unionen bevarer sin rolle som teknologileder, er i stand til at fremme og forsvare sine interesser, reagere på geopolitiske pres og modstå økonomiske chok. Strategien fokuserer på at udpege, vurdere og styre risici i fire kategorier: forsyningskædernes modstandsdygtighed, risici for kritisk infrastrukturs fysiske sikkerhed og cybersikkerhed, risici for teknologisikkerhed og risici for teknologilækage og for anvendelse af økonomisk afhængighed som våben eller til økonomisk tvang.

(4) De risici, der forårsages af teknologilækage, vil sandsynligvis være særligt akutte for et begrænset sæt teknologiske fremskridt, der kan styrke den militære kapacitet og efterretningskapaciteten hos aktører, der kan bruge dem til at undergrave den internationale fred og sikkerhed. En sådan lækage bør ikke understøttes af Unionens kapital, ekspertise og viden, herunder i forbindelse med udgående investeringer fra Unionen.

(5) For at bistå med sine vurderinger af risikoen for teknologilækage i forbindelse med udgående investeringer nedsatte Kommissionen i juli 2023 en særlig ekspertgruppe om udgående investeringer bestående af Kommissionen og eksperter fra medlemsstaterne (»ekspertgruppen«) ([3]), som har undersøgt problemerne vedrørende risikoen for, at kritisk teknologi og knowhow lækkes fra Unionen til tredjelande forsætligt eller utilsigtet i forbindelse med udgående investeringer.

(6) Sideløbende hermed har Kommissionen i sin henstilling (EU) 2023/2113 om teknologiområder af kritisk betydning udpeget ti teknologiområder med henblik på yderligere risikovurdering sammen med medlemsstaterne ([4]). Efter denne henstilling har Kommissionen iværksat dybdegående kollektive risikovurderinger sammen med medlemsstaterne af nogle af de teknologiområder, der er udpeget deri. Resultaterne af disse vurderinger vil danne en del af grundlaget for Unionens tilgang til udgående investeringer, som kan udvikle sig yderligere i takt med, at der opnås en dybere forståelse af risici.

([1]) Fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet om »En europæisk økonomisk sikkerhedsstrategi« (JOIN(2023) 20 final).
([2]) Bemærk, at begreberne selskab, virksomhed, forretning og firma anvendes i flæng i denne henstilling.
([3]) Register over Kommissionens ekspertgrupper, kode E03911.
([4]) Kommissionens henstilling (EU) 2023/2113 af 3. oktober 2023 om teknologiområder af kritisk betydning for EU's økonomiske sikkerhed med henblik på yderligere risikovurdering sammen med medlemsstaterne (EUT L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj).

(7) Ekspertgruppens arbejde har bekræftet, at medlemsstaterne i øjeblikket ikke systematisk indsamler data om individuelle udgående investeringstransaktioner og ikke gennemgår sådanne investeringer på en måde, der gør det muligt at udpege eller vurdere sikkerhedsrisici. Derfor bør det prioriteres at lukke den eksisterende vidensskløft med en systematisk gennemgang af EU-medlemsstaternes udgående investeringer for at få en informeret, faktabaseret politisk drøftelse.

(8) Der er en række udfordringer med at fastlægge omfanget af potentielle problemer vedrørende udgående investeringer. De første udfordringer omfatter forståelse af omfanget og arten af Unionens udgående investeringer, indsamling af relevante data og dokumentation og vurdering af, om de skaber eller forværrer klart identificerbare kollektive risici for den økonomiske sikkerhed. For at imødegå disse udfordringer er det nødvendigt at få indsigt i de relevante individuelle transaktioner, den teknologi og knowhow, der er knyttet til dem, og, hvor det er relevant, analysen af sektordata og investeringstendenser. Gennemgangen af de enkelte transaktioner bør give medlemsstaterne og Kommissionen de nødvendige oplysninger om udgående investeringer inden for det snævre sæt teknologiområder.

(9) På grundlag af de indsamlede oplysninger bør Unionen og dens medlemsstater vurdere, om der er risici for den økonomiske sikkerhed i forbindelse med udgående investeringer, og udpege eventuelle mangler i eksisterende EU-politikker, herunder med hensyn til handels- og investeringskontrol, for så vidt angår udpegning og afbødning af sådanne sikkerhedsrisici. Dette bør bidrage til at afgøre, om der er behov for en dybere indsigt på visse teknologiområder, og udforme forholdsmæssige og målrettede reaktioner for at afbøde udpegede risici enten ved hjælp af eksisterende værktøjer eller nye instrumenter på nationalt plan eller EU-plan.

(10) For at iværksætte den proces, der er beskrevet ovenfor, offentliggjorde Kommissionen tidligere på året en hvidbog om udgående investeringer ([5]), der beskriver EU's indledende arbejde på området. Formålet med hvidbogen var at opfordre interesserede parter til at fremsætte bemærkninger for at hjælpe Kommissionen med at fastlægge anvendelsesområdet for en mulig henstilling fra Kommissionen om udgående investeringer i tæt samarbejde med medlemsstaterne.

(11) Hvidbogen blev understøttet af en offentlig høring med henblik på at modtage strukturerede input og reaktioner på dens tilgang ([6]). Respondenterne i denne høring var enige i, at der er behov for at vurdere potentielle risici i forbindelse med udgående investeringer. Kommissionen fortsætter derfor sin gradvise tilgang med denne henstilling og fastlægger et fælles spillerum til at strukturere gennemgangen og risikovurderingen, mens medlemsstaterne individuelt vil træffe afgørelse om detaljerne for dens gennemførelse i overensstemmelse med deres særlige omstændigheder.

(12) Med hensyn til de teknologiområder, der er udpeget i henstilling (EU) 2023/2113, og på grundlag af arbejdet med ekspertgruppen, svarene på den offentlige høring og den administrative byrde, der er forbundet hermed for medlemsstaterne og erhvervslivet, bør medlemsstaternes gennemgang og risikovurdering fokusere på avancerede halvledere, kunstig intelligens og kvanteteknologier, der er udpeget som dem, der sandsynligvis vil udgøre den største risiko for teknologilækage gennem udgående investeringer.

(13) Med hensyn til typen af udgående investeringstransaktioner bør gennemgangen omfatte en bred vifte af transaktioner, men ikke transaktioner, der sandsynligvis ikke muliggør eller letter udvikling eller overførsel af kritiske teknologier eller knowhow.

(14) Med hensyn til den geografiske dækning bør gennemgangen være »landeneutral« og ikke på forhånd udelukke specifikke destinationer. Medlemsstaterne kan dog prioritere deres aktiviteter i forbindelse med gennemgangen på grundlag af de enkelte landes risikoprofiler. Risikoprofilerne bør koordineres med andre medlemsstater og Kommissionen og, hvor det er relevant, omfatte det pågældende lands tidligere adfærd, herunder overtrædelser af FN-pagten.

(15) Den gennemgang, der foretages efter denne henstilling, bør også fastslå, om udgående investeringer fra Unionen til tredjelande fremskynder eller øger den vellykkede udvikling af kritiske teknologier i lande, der kan anvende sådanne teknologier til at imødegå eller overgå Unionens, dens medlemsstaters og andre landes sikkerhedsrelaterede kapaciteter eller til at underminere international fred og sikkerhed.

([5]) COM(2024) 24 final.

([6]) https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_en.

(16) Resultatet af den risikovurdering, som medlemsstaterne skal foretage med støtte fra Kommissionen, bør muliggøre en fælles forståelse af risici inden for rammerne af ekspertgruppen. Drøftelserne i ekspertgruppen vil være et nyttigt referencepunkt for eventuelle yderligere politiske valg og vil bidrage til at afgøre, om der eventuelt er behov for afbødende foranstaltninger. Kommissionen og medlemsstaterne vil sikre, at følsomme oplysninger deles sikkert, gemmes og om nødvendigt klassificeres for at sikre det nødvendige beskyttelsesniveau.

(17) Denne henstilling foregriber hverken resultatet af disse risikovurderinger eller nødvendigheden af at træffe foranstaltninger med henblik på at afbøde potentielle risici. Eventuelle efterfølgende forslag til afbødende foranstaltninger til beskyttelse af den økonomiske sikkerhed vil bygge på sådanne vurderinger. Alle tiltag bør være forholdsmæssige og målrettede for at imødegå de risici, der er udpeget for hver type udgående investering eller aktivitet og teknologiområde af kritisk betydning.

(18) Kommissionen opfordrer medlemsstaterne til at høre relevante interessenter, herunder erhvervslivet, den akademiske verden og civilsamfundet, som led i deres gennemgangsaktiviteter, for at få et fuldstændigt billede af investeringsmiljøet og de potentielle risici og for at kunne handle i EU-borgernes og -virksomhedernes interesse.

(19) Den gennemgang og de risikovurderinger, der er omhandlet i denne henstilling, er tidsbegrænsede øvelser, der skal bidrage til at udforme passende politiske reaktioner —

VEDTAGET DENNE HENSTILLING:

1. **Omfanget af de teknologier, der skal gennemgås**

Medlemsstaterne bør gennemgå udgående investeringer i forbindelse med de følgende teknologiområder, der er behandlet ovenfor:

a) Halvlederteknologier, dvs. enhver teknologi eller knowhow vedrørende:

   i. udformning af integrerede kredsløb og andre halvledere ([7]), herunder tilhørende kerne af intellektuelle ejendomsrettigheder for halvledere

   ii. elektronisk designautomatiseringssoftware til design af integrerede kredsløb og andre halvledere eller til design af avanceret emballage

   iii. front-end-fremstilling af integrerede kredsløb og andre halvledere

   iv. samling, afprøvning og emballering af integrerede kredsløb og andre halvledere, herunder avancerede printplader og emballage

   v. udstyr til fremstilling af halvledere, både til front-end- og back-end-fremstilling af integrerede kredsløb og andre halvledere, herunder ætsning, deposition, epitaki, litografi, avanceret emballage og test- eller metrologiværktøjer

   vi. kernekomponenter eller software i udstyr til fremstilling af halvledere

   vii. materialer, der anvendes til fremstilling af integrerede kredsløb og andre halvledere, navnlig specialkemikalier, sjældne gasser, halvledermaterialer, substrater eller wafers.

b) Teknologier med kunstig intelligens (»AI«), dvs. enhver teknologi eller knowhow vedrørende et maskinbaseret system, der er designet til at fungere med forskellige grader af autonomi, og som kan udvise tilpasningsevne efter ibrugtagning, og som med henblik på eksplicitte eller implicitte mål udleder af det input, det modtager, hvordan der genereres output såsom forudsigelser, indhold, anbefalinger eller beslutninger, der kan påvirke fysiske eller virtuelle miljøer (»AI-system«), der anvendes til følgende applikationer:

   i. generative AI-systemer, der trænes ved hjælp af mere end 10^25 FLOPS (operationer med flydende komma)

   ii. generative AI-systemer, der i væsentlig grad trænes med biologiske/genomiske data, eller som er designet til at blive anvendt i bioteknologisk og rum- eller forsvarsmæssig sammenhæng.

([7]) Begrebet »integrerede kredsløb og andre halvledere« omfatter, men er ikke begrænset til, mikroprocessorer, grafiske processorer, mikrocontrollere, logiske chips, hukommelseschips, radiofrekvenschips, fotoniske chips, analoge chips, kvantechips, optiske halvledere, effekthalvledere, diskrete komponenter og sensorer/mikrosystemer.

c) Kvanteteknologier, dvs. enhver teknologi eller knowhow vedrørende:

i. kvantedatabehandling

ii. kvantekommunikation

iii. kvantesensing.

2. **Omfanget af de transaktioner, der skal gennemgås**

Medlemsstaterne bør gennemgå udgående investeringer ([8]) foretaget af fysiske eller juridiske personer, der er hjemmehørende eller etableret i Unionen (»EU-investorer«), med henblik på at udføre en økonomisk aktivitet i forbindelse med et teknologiområde som defineret i punkt 1 i et tredjeland såsom:

a) erhvervelse af en virksomhed eller en kapitalandel i en virksomhed, der giver mulighed for reel deltagelse i ledelsen af eller kontrollen med virksomheden (»erhvervelse«)

b) en virksomheds overtagelse af en eller flere andre virksomheder eller sammenlægning af to eller flere virksomheder med henblik på at danne en ny virksomhed (»fusion«)

c) overførsel af materielle eller immaterielle aktiver efter en kontraktlig ordning, herunder intellektuel ejendomsret eller specifik knowhow, der er nødvendig for at etablere eller opretholde en økonomisk aktivitet, hvis disse udgør en identificerbar del af en virksomheds forretningsaktiviteter, undtagen overførsel af individuelle produkter eller software med dobbelt anvendelse, der er omfattet af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/821 om produkter med dobbelt anvendelse ([9]), som ikke er en del af andre bredere varer eller tjenesteydelser (»overførsel af aktiver«)

d) førstegangsetablering af en virksomhed, herunder oprettelse af et datterselskab, en filial eller lignende virksomheder (»greenfieldinvestering«)

e) etablering af eller investering i en virksomhed med henblik på at kombinere ressourcer for at nå et fælles iværksættermål med en anden person (»joint venture«)

f) tilvejebringelse af kapital i forbindelse med visse immaterielle fordele såsom ledelsesbistand, adgang til investeringer og talentnet, markedsadgang og forbedret adgang til yderligere finansiering (»venturekapital«), hvis EU-investoren har ekspertise eller tidligere har investeret i virksomheder, der afhænder eller udvikler et af de tre teknologiområder, der er udpeget i punkt 1.

Gennemgangen bør udelukke ikke-kontrollerende investeringer, der er begrænset til at søge et afkast af den investerede kapital.

Gennemgangen bør også omfatte indirekte investeringer foretaget af en EU-investor, f.eks. investeringer foretaget gennem en enhed i et tredjeland, der anvendes som et investeringsinstrument, gennem et eksisterende datterselskab eller i forbindelse med et eksisterende joint venture med en virksomhed fra eller i et tredjeland. Dette omfatter gradvis overførsel af aktiver over tid, som dog er foretaget i perioden, der gennemgås, og investeringer, der har til formål at overtræde eller omgå eksisterende sikkerhedsrelaterede handels- og investeringskontroller (samt målrettede individuelle foranstaltninger), herunder Unionens restriktive foranstaltninger i henhold til artikel 215 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

Gennemgangen bør omfatte nye og igangværende transaktioner samt transaktioner, der er gennemført siden den 1. januar 2021, men kan i tilfælde, hvor medlemsstaterne udpeger transaktioner, der giver anledning til særlig bekymring, også omfatte aktiviteter, der ligger forud for denne dato.

3. **Gennemgangsværktøjer og udveksling med interessenter**

a) Medlemsstaterne bør indføre et passende system for gennemgang, der kan give mulighed for frivillig eller obligatorisk indberetning af oplysninger om transaktioner. De bør overveje at tilpasse eksisterende mekanismer med henblik på de gennemgangsaktiviteter, der er fastsat i denne henstilling.

b) Medlemsstaterne opfordres til at høre relevante interessenter, herunder erhvervslivet, den akademiske verden og civilsamfundet, som led i deres gennemgangsaktiviteter.

([8]) Begrebet investering omfatter ikke aktiviteter såsom banklån, clearing, afsendelse af betalinger, tegningsgaranti, kreditvurderingstjenester, mæglervirksomhed, global deponering, egenkapitalundersøgelser eller -analyser og andre tjenesteydelser i tilknytning til en transaktion.

([9]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/821 af 20. maj 2021 om en EU-ordning for kontrol med eksport, mæglervirksomhed, teknisk bistand, transit og overførsel i forbindelse med produkter med dobbelt anvendelse (EUT L 206 af 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj).

4. **Oplysninger, der skal indsamles**

a) Medlemsstaterne bør indsamle tilstrækkelige oplysninger til at vurdere de risici, der kan opstå som følge af forskellige transaktioner og aktiviteter, og på grund af de involverede enheder.

b) De oplysninger, der er nævnt i litra a), bør omfatte følgende:

i. parterne i investeringstransaktionen, herunder juridiske personers vedtægtsmæssige hjemsted og (på grundlag af de foreliggende oplysninger, som medlemsstaten har adgang til) den reelle ejer hos alle parter, der deltager i transaktionen, og deres oprindelsesland

ii. investeringens art og omtrentlige værdi, herunder andelen af køb af aktier (ved erhvervelse) og tilhørende stemmerettigheder og beslutningstagningsrettigheder

iii. de produkter, tjenesteydelser og teknologier, der er berørt af investeringen

iv. eventuelle kontraktlige ordninger for forskning og udvikling, licensering af intellektuel ejendomsret og vigtige personalebevægelser som led i investeringen

v. datoen, hvorpå investeringen planlægges gennemført eller er afsluttet

vi. oplysninger om tidligere og annoncerede transaktioner indgået af parterne i investeringstransaktionen

vii. oplysninger om offentlig finansiering, der ydes til den investerende enhed af EU eller en medlemsstat, og som specifikt vedrører de pågældende teknologiområder.

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

5. **Risikovurdering**

For hver transaktion, der gennemgås, bør medlemsstaterne med støtte fra Kommissionen foretage den risikovurdering, der er beskrevet i dette punkt, for at identificere enten tilstedeværelsen eller fraværet af risici for den økonomiske sikkerhed.

a) Risikovurderingen bør indeholde en kvalitativ vurdering fra sag til sag af transaktionerne og aktiviteterne, idet der gives prioritet til dem, der har den største og mest sandsynlige potentielle indvirkning på den økonomiske sikkerhed, herunder, når det er relevant, virksomhedens deltagelse i EU-projekter eller -programmer.

b) Risikovurderingen bør udpege elementer af risici og potentielle sårbarheder, navnlig med hensyn til teknologilækage, såsom de vigtigste typer trusler og trusselsaktører og eventuelle geopolitiske faktorer såsom historiske mønstre for teknologierhvervelse, der er relevante for at vurdere sandsynligheden for negative indvirkninger på den økonomiske sikkerhed.

c) Risikovurderingen bør bl.a. tage hensyn til følgende aspekter:

i. transaktionens kontekst

ii. teknologiens aktuelle modenhedsniveau

iii. teknologiens tilgængelighed i det land, som investeringen er rettet mod

iv. den involverede teknologis værdikæde og forsyningskæde

v. udviklingen i risici samt relevant teknologisk udvikling og use cases

vi. den globale sammenkobling af økosystemet for den pågældende kritiske teknologi, herunder forskningsaktiviteter

vii. virksomhedens deltagelse i EU-projekter eller -programmer, når det er specifikt relevant for teknologiområderne.

d) Medlemsstaterne bør følge en fælles metode, der skal udvikles sammen med Kommissionen inden for rammerne af ekspertgruppen.

6. **Rapportering til Kommissionen og de øvrige medlemsstater**

Inden for rammerne af ekspertgruppen bør medlemsstaterne regelmæssigt udveksle oplysninger om de fremskridt, der gøres med gennemgangen, og give Kommissionen en opdatering om fremskridtene i deres arbejde senest den 15. juli 2025. Medlemsstaterne bør senest den 30. juni 2026 forelægge Kommissionen og de øvrige medlemsstater en detaljeret rapport om gennemførelsen af denne henstilling, herunder om resultatet af gennemgangen og risikovurderingen.

Hvis der udpeges risici, bør medlemsstaterne give Kommissionen nærmere oplysninger om de kombinationer af risikofaktorer, der karakteriserer udgående investeringer, der kan påvirke den økonomiske sikkerhed.

I denne periode bør medlemsstaterne og Kommissionen fortsat udveksle oplysninger i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 ([10]) samt reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer ([11]) (hvor det er relevant) og vurderinger inden for rammerne af ekspertgruppen, herunder oplysninger om de individuelle transaktioner, der gennemgås af medlemsstaterne med henblik på den risikovurdering, der er omhandlet i punkt 5.

7. **Konklusioner af gennemgangen**

På grundlag af de oplysninger, der deles i den rapport, der er omhandlet i punkt 6, bør medlemsstaterne og Kommissionen drøfte resultatet af denne øvelse for at opnå en fælles forståelse af risici i ekspertgruppen.

8. **Medlemsstaternes myndigheder**

Medlemsstaterne bør udpege et centralt kontaktpunkt, der er ansvarligt for meddelelser om eventuelle opfølgende foranstaltninger til denne henstilling. Hvor det er relevant, bør de udpege en eller flere nationale myndigheder med ansvar for den anbefalede gennemgang af udgående investeringstransaktioner og sikre, at disse nationale myndigheder, hvor det er muligt, anvender eksisterende instrumenter, herunder kontrol med eksport af produkter med dobbelt anvendelse, for at imødegå de risici, de har udpeget i forbindelse med den gennemgang, der er omhandlet i denne henstilling. De bør meddele nærmere oplysninger om de centrale kontaktpunkter og de udpegede myndigheder til Kommissionen senest den 15. marts 2025.

Udfærdiget i Bruxelles, den 15. januar 2025.

På Kommissionens vegne
Maroš ŠEFČOVIČ
Medlem af Kommissionen

([10]) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/679 af 27. april 2016 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger og om ophævelse af direktiv 95/46/EF (EUT L 119 af 4.5.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj).

([11]) Kommissionens afgørelse (EU, Euratom) 2015/444 af 13. marts 2015 om reglerne for sikkerhedsbeskyttelse af EU's klassificerede informationer (EUT L 72 af 17.3.2015, s. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/444/oj).