PREPORUKA KOMISIJE (EU) 2025/63

od 15. siječnja 2025.

o preispitivanju izlaznih ulaganja u područjima tehnologija ključnih za gospodarsku sigurnost Unije

EUROPSKA KOMISIJA,

uzimajući u obzir Ugovor o funkcioniranju Europske unije, a posebno njegov članak 292.,

budući da:

(1) Komisija i Visoki predstavnik donijeli su Zajedničku komunikaciju o europskoj strategiji gospodarske sigurnosti ([1]) („Strategija”) radi uspostave sveobuhvatnog strateškog pristupa gospodarskoj sigurnosti.

(2) Unija je i dalje jedno od najprivlačnijih odredišta i partnera za globalna poduzeća ([2]) i glavni izvor izlaznih ulaganja. Unija se ustrajno zalaže za otvoreno globalno investicijsko okruženje. Ipak, u Strategiji se uvažava činjenica da s obzirom na rast „geopolitičkih napetosti i najveću razinu globalne gospodarske integracije do sada, određeni gospodarski tokovi i aktivnosti mogu biti opasni za našu sigurnost” te da „velike tehnološke promjene pridonose intenzitetu tog natjecanja, što dodatno otežava gospodarske i sigurnosne izazove”.

(3) U Strategiji je utvrđen niz složenih izazova za gospodarsku sigurnost Unije i njezinih država članica, što je odraz činjenice da ti izazovi utječu na trgovinske, tehnološke i sigurnosne ciljeve, zbog čega je potreban integriran odgovor politike. Uklanjanje rizika za gospodarsku sigurnost Uniji će pomoći da zadrži tehnološko vodstvo, promiče i brani svoje interese, odgovori na geopolitičke pritiske i nosi se s gospodarskim šokovima. Strategija je usmjerena prepoznavanje, procjenu i upravljanje rizicima u četiri kategorije: otpornost lanaca opskrbe, rizici za fizičku i kibernetičku sigurnosti kritične infrastrukture, rizici za tehnološku sigurnost i od neovlaštenog otkrivanja tehnologija te rizici od upotrebe gospodarskih ovisnosti kao oružja ili gospodarske prisile.

(4) Rizici uzrokovani neovlaštenim otkrivanjem tehnologije vjerojatno će biti posebno izraženi za uski skup tehnoloških dostignuća koja mogu poboljšati vojne i obavještajne sposobnosti aktera koji ih mogu upotrijebiti za podrivanje međunarodnog mira i sigurnosti. Kapital, stručnost i znanje Unije ne bi smjeli pridonositi takvom neovlaštenom otkrivanju, pa ni u kontekstu izlaznih ulaganja Unije.

(5) Kako bi pomogla u procjeni rizika od neovlaštenog otkrivanja tehnologija povezanog s izlaznim ulaganjima, Komisija je u srpnju 2023. osnovala stručnu skupinu za izlazna ulaganja sastavljenu od stručnjaka iz Komisije i država članica („stručna skupina”) ([3]), koja razmatra pitanja povezana s rizikom od namjernog ili nenamjernog neovlaštenog otkrivanja ključnih tehnologija te znanja i iskustva iz Unije u treće zemlje u kontekstu izlaznih ulaganja.

(6) S druge strane, Komisija je u Preporuci o područjima kritičnih tehnologija (EU) 2023/2113 utvrdila 10 područja tehnologija za daljnju procjenu rizika s državama članicama ([4]). Na temelju te preporuke Komisija je s državama članicama pokrenula detaljne zajedničke procjene rizika za neka od utvrđenih područja tehnologija. Rezultati tih procjena bit će temelj za pristup Unije izlaznim ulaganjima, koji bi se mogao dodatno razvijati s dubljim razumijevanjem rizika.

([1]) Zajednička komunikacija Europskom parlamentu, Europskom vijeću i Vijeću o „Europskoj strategiji gospodarske sigurnosti” (JOIN(2023) 20 final).
([2]) Napominjemo da se u ovoj Preporuci pojmovi trgovačko društvo, poduzetnik i poduzeće koriste kao sinonimi.
([3]) Registar stručnih skupina Komisije E03911.
([4]) Preporuka Komisije (EU) 2023/2113 od 3. listopada 2023. o područjima tehnologija kritičnih za gospodarsku sigurnost EU-a za daljnju procjenu rizika s državama članicama (SL L, 2023/2113, 11.10.2023., ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj).

(7) Rezultati rada stručne skupine potvrdili su da države članice trenutačno ne prikupljaju sustavno podatke o pojedinačnim transakcijama izlaznih ulaganja niti preispituju takva ulaganja na način koji bi omogućio utvrđivanje ili procjenu sigurnosnih rizika. Zato je važno smanjiti nedostatak znanja sustavnim preispitivanjem Unijinih izlaznih ulaganja u državama članicama kako bi se omogućila informirana rasprava utemeljena na činjenicama.

(8) Utvrđivanje razmjera potencijalnih problema u pogledu izlaznih ulaganja predstavlja nekoliko izazova. Početni su izazovi razumijevanje opsega i prirode izlaznih ulaganja Unije, prikupljanje relevantnih podataka i dokaza te utvrđivanje stvaraju ili pogoršavaju li ona jasno prepoznatljive kolektivne rizike za gospodarsku sigurnost. Za prevladavanje tih izazova potreban je uvid u relevantne pojedinačne transakcije, tehnologiju te s njima povezano znanje i iskustvo te, prema potrebi, analizu sektorskih podataka i trendova ulaganja. Preispitivanje pojedinačnih transakcija trebalo bi državama članicama i Komisiji pružiti potrebne informacije o izlaznim ulaganjima u uskom skupu tehnoloških područja.

(9) Na temelju prikupljenih informacija Unija i njezine države članice trebale bi procijeniti postoje li rizici za gospodarsku sigurnost povezani s izlaznim ulaganjima i utvrditi sve nedostatke u postojećim politikama EU-a, među ostalim u području kontrole trgovine i ulaganja koja se odnosi na utvrđivanje i smanjenje takvih sigurnosnih rizika. To bi trebalo pomoći u utvrđivanju je li potreban dublji uvid u određena tehnološka područja i oblikovanju razmjernih i ciljanih odgovora za smanjenje utvrđenih rizika postojećim ili novim instrumentima na nacionalnoj razini ili na razini Unije.

(10) Kako bi pokrenula opisani proces, Komisija je početkom ove godine objavila Bijelu knjigu o izlaznim ulaganjima ([5]) u kojoj je opisan početni rad Unije na toj temi. Cilj Bijele knjige bio je prikupiti primjedbe zainteresiranih dionika kako bi se Komisiji pomoglo da u bliskoj suradnji s državama članicama definira područje primjene potencijalne preporuke Komisije o izlaznim ulaganjima.

(11) Provedeno je javno savjetovanje kako bi se prikupili strukturirani odgovori i reakcije na pristup predložen u Bijeloj knjizi ([6]). Sudionici u savjetovanju složili su se da postoji potreba za procjenom potencijalnih rizika izlaznih ulaganja. Komisija stoga nastavlja primjenjivati postupni pristup izradom ove Preporuke i utvrđuje zajednički okvir za strukturiranje preispitivanja i procjene rizika, dok će države članice pojedinačno odlučiti o pojedinostima njezine provedbe u skladu sa svojim specifičnim okolnostima.

(12) Kad je riječ o područjima tehnologija utvrđenima u Preporuci (EU) 2023/2113, na temelju rada stručne skupine i odgovora na javno savjetovanje te s obzirom na administrativno opterećenje za države članice i poduzeća, države članice prvenstveno bi trebale provesti preispitivanje i procjene rizika za napredne poluvodiče, umjetnu inteligenciju i kvantne tehnologije, za koje je utvrđeno da će vjerojatno predstavljati najznačajnije rizike od neovlaštenog otkrivanja tehnologija u izlaznim ulaganjima.

(13) Kad je riječ o vrsti transakcija izlaznih ulaganja, preispitivanje bi trebalo obuhvaćati širok raspon transakcija, isključujući transakcije za koje nije vjerojatno da će omogućiti ili olakšati razvoj ili prijenos ključnih tehnologija ili znanja i iskustva.

(14) Kad je riječ o zemljopisnoj pokrivenosti, preispitivanje bi trebalo biti „zemljopisno neutralno” i iz njega ne bi trebalo *a priori* isključiti određena odredišta. Ipak, države članice odlučuju kojim će aktivnostima preispitivanja dati prednost na temelju profila rizika pojedinačnih zemalja. Profili rizika trebali bi se koordinirati s drugim državama članicama i Komisijom i uključivati, ako je relevantno, prijašnje ponašanje predmetne zemlje, uključujući kršenja Povelje UN-a.

(15) Preispitivanjem provedenim na temelju ove Preporuke trebalo bi utvrditi i to da li izlazna ulaganja Unije u treće zemlje ubrzavaju odnosno povećavaju uspješan razvoj ključnih tehnologija u zemljama koje bi takve tehnologije mogle upotrijebiti za suzbijanje ili zaobilaženje sigurnosnih sposobnosti Unije, njezinih država članica i drugih zemalja ili za podrivanje međunarodnog mira i sigurnosti.

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

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

(16) Rezultati procjene rizika koju države članice trebaju provesti uz potporu Komisije trebali bi omogućiti zajedničko razumijevanje rizika u okviru stručne skupine. Rasprave u okviru stručne skupine bit će korisna referentna točka za sve daljnje odluke o politikama te će pomoći odrediti je li potrebno donijeti mjere za smanjenje rizika. Komisija i države članice osigurat će sigurnu razmjenu, pohranu i, prema potrebi, klasifikaciju osjetljivih informacija kako bi se zajamčila potrebna razina zaštite.

(17) Ovom se Preporukom ne dovode u pitanje rezultati tih procjena rizika ni potreba za poduzimanjem mjera za smanjenje potencijalnih rizika. Svi mogući naknadni prijedlozi mjera za smanjenje rizika radi zaštite gospodarske sigurnosti temeljit će se na takvim procjenama. Svi odgovori o politikama trebali bi biti razmjerni i precizni kako bi se uklonili rizici utvrđeni za svaku vrstu izlaznih ulaganja ili aktivnosti i područje ključnih tehnologija.

(18) Komisija potiče države članice da se tijekom preispitivanja savjetuju s relevantnim dionicima, uključujući poduzeća, akademsku zajednicu i civilno društvo, kako bi dobile zaokruženu sliku ulagačkog okruženja i potencijalnih rizika te djelovale u interesu građana i poduzeća Unije.

(19) Preispitivanje i procjene rizika predviđeni ovom Preporukom ograničenog su trajanja i pomažu u oblikovanju primjerenih odgovora politike,

DONIJELA JE OVU PREPORUKU:

1. **Opseg tehnologija koje treba preispitati**

Države članice trebale bi preispitati izlazna ulaganja povezana sa sljedećim prethodno navedenim tehnološkim područjima:

(a) poluvodičke tehnologije, tj. tehnologije ili znanje i iskustvo koji su povezani sa sljedećim:

   i. projektiranje integriranih krugova i drugih poluvodiča ([7]), uključujući povezana ključna prava intelektualnog vlasništva na poluvodičima;

   ii. softver za automatizaciju projektiranja elektroničkih elemenata i sklopova za projektiranje integriranih krugova i drugih poluvodiča ili za dizajn naprednog pakiranja;

   iii. glavni postupak proizvodnje integriranih krugova i drugih poluvodiča;

   iv. sastavljanje, ispitivanje i pakiranje integriranih krugova i drugih poluvodiča, uključujući napredne tiskane pločice i pakiranje;

   v. oprema za proizvodnju poluvodiča, za glavni i završni postupak proizvodnje integriranih krugova i drugih poluvodiča, uključujući alate za jetkanje, taloženje, epitaksiju, litografiju, napredno pakiranje, testiranje ili mjerenje;

   vi. osnovne komponente ili softver opreme za proizvodnju poluvodiča;

   vii. materijali koji se upotrebljavaju u proizvodnji integriranih krugova i drugih poluvodiča, posebno kemikalije za posebne namjene, rijetki plinovi, poluvodički materijali, supstrati ili pločice.

(b) Tehnologije umjetne inteligencije („UI”), tj. tehnologije ili znanje i iskustvo koji su povezani sa strojnim sustavom dizajniranim za rad s promjenjivim razinama autonomije i koji nakon uvođenja može pokazati prilagodljivost te koji, za eksplicitne ili implicitne ciljeve, iz ulaznih vrijednosti koje prima, zaključuje kako generirati izlazne vrijednosti kao što su predviđanja, sadržaj, preporuke ili odluke koji mogu utjecati na fizička ili virtualna okruženja, koje se upotrebljavaju za sljedeće aplikacije:

   i. sustavi generativne umjetne inteligencije trenirani s više od 10^25 FLOPS (broj matematičkih operacija nad brojevima s pomičnim zarezom u sekundi);

   ii. sustavi generativne umjetne inteligencije koji su znatnim dijelom trenirani na biološkim/genomskim podacima ili su dizajnirani za upotrebu u biotehnološkom, svemirskom ili obrambenom kontekstu.

([7]) Pojam „integrirani krugovi i drugi poluvodiči” uključuje, ali nije ograničen na mikroprocesore, grafičke procesore, mikrokontrolere, logičke čipove, memorijske čipove, radiofrekvencijske čipove, fotonske čipove, analogne čipove, kvantne čipove, optičke poluvodiče, električne poluvodiče, diskretne komponente i senzore/mikrosustave.

(c) poluvodičke tehnologije, tj. sve tehnologije ili znanje i iskustvo koji su povezani sa sljedećim:

i. kvantno računalstvo;

ii. kvantna komunikacija;

iii. kvantno opažanje.

2. **Opseg transakcija koje treba preispitati**

Države članice trebale bi preispitati izlazna ulaganja ([8]) fizičkih ili pravnih osoba s boravištem ili poslovnim nastanom u Uniji („ulagatelji iz EU-a") radi obavljanja gospodarskih djelatnosti povezanih s tehnološkim područjem definiranim u točki 1. u trećoj zemlji, kao što su:

(a) preuzimanje trgovačkog društva ili udjela u društvu koji omogućuje stvarno sudjelovanje u upravljanju društvom ili kontroli nad njim („preuzimanje");

(b) pripajanje jednog ili više društava nekom društvu ili kombinaciju dvaju ili više društava radi osnivanja novog društva („spajanje");

(c) prijenos materijalne ili nematerijalne imovine na temelju ugovora, uključujući intelektualno vlasništvo ili posebno znanje i iskustvo, koja je potrebna za uspostavu ili održavanje gospodarske djelatnosti ako ta imovina čini prepoznatljiv dio poslovnih aktivnosti poduzeća, isključujući prijenos pojedinačnih proizvoda ili softvera s dvojnom namjenom na koje se primjenjuje Uredba (EU) 2021/821 Europskog parlamenta i Vijeća ([9]) o robi s dvojnom namjenom i koji nisu dio druge šire robe ili usluga („prijenos imovine");

(d) prvo osnivanje društva, uključujući osnivanje društva kćeri, podružnice ili sličnih pothvata („*greenfield* ulaganje");

(e) osnivanje ili ulaganje u poduzeće u kojem se kombiniranim resursima nastoji postići zajednički poduzetnički cilj s drugom osobom („zajednički pothvat");

(f) osiguravanje kapitala povezano s određenim nematerijalnim koristima kao što su pomoć u upravljanju, pristup investicijskim mrežama i mrežama talenata, pristup tržištu i bolji pristup dodatnom financiranju („rizični kapital") ako ulagač iz EU-a ima stručno znanje ili je prethodno uložio u poduzeća koja raspolažu tehnologijama u bilo koja od tri područja utvrđena u točki 1. ili ih razvijaju.

Iz preispitivanja bi trebalo isključiti nekontrolirajuća ulaganja koja su ograničena na traženje povrata uloženog kapitala.

Preispitivanje bi trebalo obuhvaćati i neizravna ulaganja ulagača iz EU-a, kao što su ulaganja izvršena preko subjekta iz treće zemlje koji se upotrebljava kao subjekt za ulaganja, putem postojećeg društva kćeri ili u kontekstu postojećeg zajedničkog pothvata. To uključuje postupan prijenos imovine tijekom vremena, ali ostvaren tijekom razdoblja preispitivanja, te ulaganja usmjerena na kršenje ili zaobilaženje postojećih sigurnosnih kontrola trgovine i ulaganja (kao i ciljanih pojedinačnih mjera), uključujući Unijine mjere ograničavanja na temelju članka 215. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Preispitivanje bi trebalo obuhvaćati nove i tekuće transakcije te transakcije dovršene nakon 1. siječnja 2021., ali ako države članice utvrde transakcije koje izazivaju posebnu zabrinutost, može obuhvaćati i aktivnosti prije tog datuma.

3. **Alati za preispitivanje i komunikacija s dionicima**

(a) Države članice trebale bi uspostaviti primjeren sustav za preispitivanje koji omogućuje dobrovoljno ili obvezno pružanje informacija o transakcijama. Trebale bi razmotriti prilagodbu postojećih mehanizama za potrebe aktivnosti preispitivanja utvrđenih u ovoj Preporuci.

(b) Države članice potiču se da se u okviru svojih aktivnosti preispitivanja savjetuju s relevantnim dionicima, uključujući poduzeća, akademsku zajednicu i civilno društvo.

([8]) Pojam „ulaganje" ne uključuje aktivnosti kao što su bankovno kreditiranje, poravnanje, slanje plaćanja, preuzimanje rizika, usluge rejtinga duga, usluge glavnog brokera, globalno skrbništvo, istraživanje ili analiza vlasničkog kapitala i druge sekundarne usluge u okviru transakcije.

([9]) Uredba (EU) 2021/821 Europskog parlamenta i Vijeća od 20. svibnja 2021. o uspostavi režima Unije za kontrolu izvoza, brokeringa, tehničke pomoći, provoza i prijenosa robe s dvojnom namjenom (SL L 206, 11.6.2021., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj).

4. **Informacije koje se prikupljaju**

(a) Države članice trebale bi prikupiti dovoljno informacija za procjenu potencijalnih rizika različitih transakcija i aktivnosti te uključenih subjekata.

(b) Informacije iz točke (a) trebale bi uključivati sljedeće:

i. informacije o stranama u transakciji ulaganja, uključujući mjesto osnivanja pravnih osoba i (na temelju najboljih informacija dostupnih državi članici) podatke o krajnjim vlasnicima svih strana uključenih u transakciju i njihovoj zemlji podrijetla;

ii. vrstu i približnu vrijednost ulaganja, uključujući kupljeni vlasnički udio (u slučaju stjecanja) i povezana glasačka prava i prava odlučivanja;

iii. proizvode, usluge i tehnologije na koje se odnosi ulaganje;

iv. sve ugovore o istraživanju i razvoju, licenciranju intelektualnog vlasništva i premještanju ključnog osoblja u okviru ulaganja;

v. datum na koji se ulaganje planira provesti ili se provelo;

vi. informacije o prethodnim i najavljenim transakcijama koje su stranke sklopile u transakciji ulaganja;

vii. informacije o javnim financijskim sredstvima koja ulagatelju pruža EU ili država članica, posebno za predmetna tehnološka područja.

(c) Sve prikupljene podatke trebalo bi na odgovarajući način zaštititi i, prema potrebi, klasificirati prije nego što ih se podijeli s Komisijom ili drugim državama članicama.

5. **Procjena rizika**

Za svaku transakciju koja se preispituje države članice trebale bi uz potporu Komisije provesti procjenu rizika kako je utvrđeno u ovoj točki radi utvrđivanja postojanja odnosno odsutnosti rizika za gospodarsku sigurnost.

(a) Procjena rizika trebala bi sadržavati kvalitativnu procjenu svake pojedinačne transakcije i aktivnosti, a prvenstveno onih s najvećim i najvjerojatnijim utjecajem na gospodarsku sigurnost, uključujući, prema potrebi, sudjelovanje poduzeća u projektima ili programima EU-a.

(b) Procjenom rizika trebali bi se utvrditi elementi rizika i potencijalne ranjivosti (posebno u pogledu neovlaštenog otkrivanja tehnologija), kao što su glavne vrste prijetnji i aktera prijetnji te svi geopolitički čimbenici, npr. prethodni obrasci stjecanja tehnologije, koji su relevantni za procjenu vjerojatnosti negativnih učinaka na gospodarsku sigurnost.

(c) U procjeni rizika bi, među ostalim, trebalo uzeti u obzir sljedeće aspekte:

i. kontekst transakcije;

ii. trenutačnu razina zrelosti tehnologije;

iii. dostupnost tehnologije u zemlji koja je odredište ulaganja;

iv. lanac vrijednosti i lanac opskrbe uključene tehnologije;

v. razvoj rizika te relevantan tehnološki razvoj i slučajevi upotrebe;

vi. globalnu međupovezanost ekosustava predmetne ključne tehnologije, uključujući istraživačke aktivnosti;

vii. ako je to posebno relevantno za tehnološka područja, sudjelovanje poduzeća u projektima ili programima EU-a.

(d) Države članice trebale bi primjenjivati istu metodologiju, koju će razviti u suradnji s Komisijom u okviru stručne skupine.

6. **Slanje izvješća Komisiji i drugim državama članicama**

Države članice trebale bi redovito razmjenjivati informacije o napretku preispitivanja u okviru stručne skupine i Komisiju do 15. srpnja 2025. obavijestiti o napretku svojih aktivnosti. Države članice trebale bi do 30. lipnja 2026. Komisiji i ostalim državama članicama podnijeti sveobuhvatno izvješće o provedbi ove Preporuke, među ostalim o rezultatima preispitivanja i procjene rizika.

Ako se utvrde rizici, države članice trebale bi Komisiji dostaviti pojedinosti o kombinacijama čimbenika rizika koji obilježavaju izlazna ulaganja koji će vjerojatno utjecati na gospodarsku sigurnost.

Tijekom tog razdoblja države članice i Komisija trebale bi nastaviti razmjenjivati informacije u skladu s Uredbom (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća ([10]) i sigurnosnim propisima za zaštitu klasificiranih podataka EU-a ([11]) (ako je primjenjivo) i procjene u okviru stručne skupine, uključujući informacije o pojedinačnim transakcijama koje države članice preispituju za potrebe procjene rizika iz točke 5.

7. **Zaključci preispitivanja**

Na temelju informacija navedenih u izvješću iz točke 6. države članice i Komisija trebale bi raspravljati o rezultatima postupka preispitivanja kako bi se postiglo zajedničko razumijevanje rizika u stručnoj skupini.

8. **Tijela država članica**

Države članice trebale bi imenovati jedinstvenu kontaktnu točku za komunikaciju o daljnjem postupanju po ovoj Preporuci. Prema potrebi, trebale bi imenovati jedno ili više nacionalnih tijela koja bi bila odgovorna za preporučeno preispitivanje transakcija izlaznih ulaganja i osigurati da ta nacionalna tijela, kad je to moguće, primjenjuju postojeće instrumente, uključujući kontrole izvoza robe s dvojnom namjenom, kako bi se spriječili svi rizici utvrđeni preispitivanjem na temelju ove Preporuke. Komisiji bi trebale dostaviti pojedinosti o jedinstvenim kontaktnim točkama i imenovanim tijelima najkasnije do 15. ožujka 2025.

Sastavljeno u Bruxellesu 15. siječnja 2025.

Za Komisiju
Maroš ŠEFČOVIČ
Član Komisije

([10]) Uredba (EU) 2016/679 Europskog parlamenta i Vijeća od 27. travnja 2016. o zaštiti pojedinaca u vezi s obradom osobnih podataka i o slobodnom kretanju takvih podataka te o stavljanju izvan snage Direktive 95/46/EZ (SL L 119, 4.5.2016., str. 1., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj).

([11]) Odluka Komisije (EU, Euratom) 2015/444 od 13. ožujka 2015. o sigurnosnim propisima za zaštitu klasificiranih podataka EU-a (SL L 72, 17.3.2015., str. 53., ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/444/oj).