Europeiska unionens
officiella tidning

SV
L-serien

2025/63

15.1.2025

KOMMISSIONENS REKOMMENDATION (EU) 2025/63

av den 15 januari 2025

om en översyn av utgående investeringar inom teknikområden av avgörande betydelse för unionens ekonomiska säkerhet

EUROPEISKA KOMMISSIONEN UTFÄRDAR DENNA REKOMMENDATION

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 292, och

av följande skäl:

(1) Kommissionen och den höga representanten har antagit ett gemensamt meddelande om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet ([1]) (*strategin*) i syfte att införa en övergripande strategi för ekonomisk säkerhet.

(2) Unionen är fortfarande både en av de mest attraktiva partnerna och en av de mest attraktiva destinationerna för globala företag ([2]) och en stor källa till utgående investeringar. Unionen står fast vid sitt engagemang för ett öppet investeringsklimat. I strategin konstaterades dock att ”med tanke på ökande geopolitiska spänningar och en global ekonomisk integration som är djupare än någonsin tidigare kan vissa ekonomiska flöden och verksamheter utgöra en risk för vår säkerhet” medan ”djupgående tekniska omställningar har ökat konkurrensnivån och gjort de ekonomiska och säkerhetsmässiga utmaningarna mer komplexa”.

(3) I strategin identifieras en rad komplexa utmaningar för den ekonomiska säkerheten i unionen och i medlemsstaterna, vilket belyser det faktum att dessa utmaningar sträcker sig över handels-, teknik- och säkerhetsmålen och att enhetliga åtgärder därför behöver vidtas. Genom att hantera ekonomiska säkerhetsrisker kommer unionens roll som teknisk föregångare att bibehållas och unionen kan därmed främja och försvara sina intressen, reagera på geopolitiska påtryckningar och stå emot ekonomiska chocker. Strategin är inriktad på att identifiera, bedöma och hantera risker i fyra kategorier, nämligen risker för leveranskedjornas resiliens, risker för den kritiska infrastrukturens fysiska säkerhet och cybersäkerhet, risker för tekniksäkerhet och teknikläckage samt risker för ekonomiskt tvång eller för att ekonomiskt beroende används som vapen.

(4) De risker som orsakas av teknikläckage kommer sannolikt att bli särskilt akuta för en begränsad mängd tekniska framsteg som kan stärka militär kapacitet och underrättelsekapacitet hos aktörer som skulle kunna använda dem för att undergräva internationell fred och säkerhet. Unionens kapital, expertis och kunskap bör inte bidra till sådana läckage även vad gäller utgående investeringar från unionen.

(5) Som stöd i bedömningen av riskerna för teknikläckage kopplade till utgående investeringar inrättade kommissionen i juli 2023 en särskild expertgrupp för utgående investeringar som består av experter från kommissionen och medlemsstaterna (*expertgruppen*) ([3]), den har undersökt frågor som rör risken för att kritisk teknik och kunskap läcker från unionen till tredjeländer, oavsett om det sker avsiktligt eller oavsiktligt, i samband med utgående investeringar.

(6) Parallellt med detta har kommissionen, i kommissionens rekommendation (EU) 2023/2113 om kritisk teknik ([4]), identifierat tio teknikområden för ytterligare riskbedömning med medlemsstaterna. Efter den rekommendationen inledde kommissionen tillsammans med medlemsstaterna djupgående gemensamma riskbedömningar av vissa av de teknikområden som identifierades i rekommendationen. Resultaten av dessa bedömningar kommer att ligga till grund för unionens strategi för utgående investeringar som skulle kunna utvecklas ytterligare genom fördjupad förståelse för riskerna.

([1]) Gemensamt meddelande till Europaparlamentet, Europeiska rådet och rådet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet (JOIN(2023)20 final).
([2]) Observera att begreppen bolag, företag och firma används omväxlande i denna rekommendation.
([3]) Register över kommissionens expertgrupper, kod E03911.
([4]) Kommissionens rekommendation (EU) 2023/2113 av den 3 oktober 2023 om kritisk teknik för EU:s ekonomiska säkerhet för vidare riskbedömning med medlemsstaterna (EUT L, 2023/2113, 11.10.2023, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2023/2113/oj).

(7) Expertgruppens arbete har bekräftat att medlemsstaterna för närvarande inte systematiskt samlar in uppgifter om enskilda utgående investeringstransaktioner och att de inte granskar sådana investeringar på ett sätt som skulle göra det möjligt att identifiera eller bedöma säkerhetsrisker. Därför bör man prioritera att åtgärda den nuvarande kunskapsluckan med en systematisk översyn av unionens utgående investeringar som görs av medlemsstaterna så att politiken kan diskuteras på ett välinformerat och faktabaserat sätt.

(8) Det finns flera utmaningar med att avgränsa de potentiella farhågorna vad gäller utgående investeringar. Några av dessa inbegriper att förstå omfattningen och arten av unionens utgående investeringar, att samla in relevanta uppgifter och bevis och att bedöma om investeringar skapar eller förvärrar tydligt identifierbara kollektiva risker för den ekonomiska säkerheten. För att hantera dessa ut utmaningar behövs kunskap om relevanta enskilda transaktioner samt om tekniken och kunskapen med anknytning till dessa och, i tillämpliga fall, analys av sektorsspecifika uppgifter och investeringstrender. Genom en översyn av enskilda transaktioner bör medlemsstaterna och kommissionen erhålla nödvändig information vad gäller utgående investeringar inom de begränsade teknikområdena.

(9) På grundval av den information som samlas in bör unionen och dess medlemsstater bedöma huruvida det föreligger någon risk för den ekonomiska säkerheten som rör utgående investeringar och identifiera eventuella luckor i befintlig EU-politik, inbegripet vad gäller handels- och investeringskontroller som rör identifiering och minskning av sådana säkerhetsrisker. Detta bör bidra till att avgöra huruvida fördjupade kunskaper behövs inom vissa teknikområden och till att utforma proportionerliga och riktade svar för att minska identifierade risker, antingen genom befintliga verktyg eller genom nya instrument på nationell nivå eller på unionsnivå.

(10) För att påbörja den process som beskrivs ovan offentliggjorde kommissionen tidigare i år en vitbok om utgående investeringar ([5]) där unionens inledande arbete på området presenterades. Syftet med vitboken var att samla in kommentarer från berörda parter för att hjälpa kommissionen att i nära samarbete med medlemsstaterna fastställa tillämpningsområdet för kommissionens planerade rekommendation om utgående investeringar.

(11) Till stöd för vitboken hölls ett offentligt samråd för att på ett strukturerat sätt samla in synpunkter och reaktioner på strategin ([6]). De som deltog i samrådet var överens om att det finns ett behov att bedöma potentiella risker som rör utgående investeringar. Därför går kommissionen nu vidare till nästa steg i strategin och lägger fram denna rekommendation och fastställer ett gemensamt tillämpningsområde för att strukturera översynen och riskbedömningen, medlemsstaterna kommer emellertid enskilt att besluta hur den ska genomföras utifrån deras specifika förhållanden.

(12) När det gäller de teknikområden som identifieras i kommissionens rekommendation (EU) 2023/2113 och som en fortsättning på arbetet i expertgruppen, svaren från det offentliga samrådet och den administrativa börda som medförs för medlemsstater och företag, bör medlemsstaternas översyn och riskbedömning fokusera på avancerade halvledare, artificiell intelligens och kvantteknik. Dessa områden har fastställts som områden som med största sannolikhet utgör de största riskerna för teknikläckage genom utgående investeringar.

(13) När det gäller typ av utgående investeringar bör översynen täcka ett brett spektrum av transaktioner samtidigt som transaktioner som knappast möjliggör eller underlättar utveckling eller överföring av kritisk teknik eller kunskap bör uteslutas.

(14) När det gäller den geografiska täckningen bör översynen vara ”landsneutral” och inte i förväg utesluta vissa destinationer. Medlemsstaterna får dock prioritera sin översynsverksamhet utifrån enskilda länders riskprofiler. Riskprofilerna bör samordnas mellan medlemsstaterna och med kommissionen och innehålla, i tillämpliga fall, det berörda landets tidigare beteende, inbegripet överträdelser av FN-stadgan.

(15) I den översyn som genomförs till följd av denna rekommendation bör det även fastställas huruvida utgående investeringar från unionen till tredjeländer påskyndar eller ökar den framgångsrika utvecklingen av kritisk teknik i länder som skulle kunna använda sådan teknik för att motverka eller ta sig förbi säkerhetsrelaterade funktioner tillhörande unionen, dess medlemsstater och andra länder, eller för att undergräva internationell fred och säkerhet.

([5]) COM(2024) 24 final.
([6]) https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_sv.

(16) Resultaten av den riskbedömning som ska genomföras av medlemsstaterna, med stöd från kommissionen, bör möjliggöra en gemensam förståelse av riskerna, inom ramen för expertgruppen. Diskussioner inom expertgruppen kommer att vara en värdefull referenspunkt för alla ytterligare politiska beslut och kommer att bidra till att avgöra det eventuella behovet av riskreducerande åtgärder. Kommissionen och medlemsstaterna kommer att säkerställa att känsliga uppgifter delas och sparas på ett säkert sätt och, när så krävs, klassificeras för att garantera den nödvändiga skyddsnivån.

(17) Denna rekommendation föregriper inte resultatet av riskbedömningarna, inte heller behovet att vidta åtgärder som syftar till att reducera potentiella risker. Alla potentiella efterföljande förslag för riskreducerande åtgärder i syfte att skydda den ekonomiska säkerheten kommer att bygga vidare på sådana bedömningar. Alla politiska åtgärder bör vara proportionerliga och välriktade för att hantera de risker som identifierats för varje typ av utgående investering eller verksamhet och kritiskt teknikområde.

(18) Kommissionen uppmuntrar medlemsstaterna att samråda med berörda parter, däribland näringslivet, den akademiska världen och det civila samhället som en del av översynsverksamheten, detta för att få en fullständig bild av investeringsklimatet och de potentiella riskerna samt för att kunna verka till gagn för unionens invånare och företag.

(19) Den översyn och den riskbedömning som planeras i denna rekommendation är ett tidsbegränsat arbete som syftar till att bidra till att utforma lämpliga politiska åtgärder.

HÄRIGENOM REKOMMENDERAS FÖLJANDE.

1. **Tillämpningsområde för de tekniker som omfattas av översynen**

Medlemsstaterna ska se över utgående investeringar som rör de teknikområden som diskuteras ovan, nämligen följande:

(a) Halvledarteknik, dvs. teknik eller kunskap som rör

i) utformning av integrerade kretsar och andra halvledare ([7]), inbegripet tillhörande halvledar-IP-block,

ii) programvara för automatisk elektronisk utformning för utformning av integrerade kretsar och andra halvledare eller för utformning av avancerad kapsling,

iii) frontend-tillverkning av integrerade kretsar och andra halvledare,

iv) montering, provning och kapsling av integrerade kretsar och andra halvledare, inbegripet avancerade mönsterkort och kapsling,

v) utrustning för tillverkning av halvledare, både för frontend- och backend-tillverkning av integrerade kretsar och andra halvledare, inbegripet verktyg för etsning, deponering, epitaxi, litografi, avancerad kapsling, provning eller mätning,

vi) viktiga komponenter eller programvara i utrustning för tillverkning av halvledare, samt

vii) material som används vid tillverkning av integrerade kretsar och andra halvledare, särskilt specialkemikalier, ädelgaser, halvledarmaterial, halvledarsubstrat eller halvledarplattor.

(b) Teknik för artificiell intelligens (AI), dvs. all teknik eller kunskap som rör ett maskinbaserat system (*AI-system*) som är utformat för att fungera med varierande grad av självständighet och som kan uppvisa anpassningsförmåga efter införandet och som, för uttryckta eller underförstådda mål, drar slutsatser härledda från den indata det tar emot om hur utdata såsom förutsägelser, innehåll, rekommendationer eller beslut som kan påverka fysiska eller virtuella miljöer ska genereras, som används i följande tillämpningar:

i) Generativa AI-system som har tränats genom användning av över 10^25 FLOPS (flyttalsoperationer per sekund).

ii) Generativa AI-system som till betydande del har tränats på biologiska data eller genomdata eller som är utformade för att användas i ett biotekniskt sammanhang, eller i ett rymd- eller försvarssammanhang.

([7]) Konceptet ”integrerade kretsar och andra halvledare” omfattar bland annat mikroprocessorer, grafikprocessorer, styrprocessorer, logikchipp, minneschipp, radiofrekvenschipp, fotoniska chipp, analoga chipp, kvantchipp, optiska halvledare, effekthalvledare, diskret och sensorer/mikrodatorsystem.

(c) Kvantteknik, dvs. teknik eller kunskap som rör

i) kvantdatorteknik,

ii) kvantkommunikation, samt

iii) kvantdetektion.

2. **Tillämpningsområde för de transaktioner som omfattas av översynen**

Medlemsstaterna bör se över utgående investeringar ([8]) som görs av fysiska och juridiska personer som är bosatta eller etablerade i unionen (*EU-investerare*) för att bedriva ekonomisk verksamhet i ett tredjeland som rör ett av de teknikområden som definieras under punkt 1, till exempel följande verksamhet:

(a) Förvärv av ett bolag eller en andel i ett företag som möjliggör ett effektivt deltagande i förvaltningen eller kontrollen av företaget (*förvärv*).

(b) Ett bolags absorption av ett eller flera andra bolag eller en sammanslagning av två eller flera bolag för att bilda ett nytt bolag (*sammanslagning*).

(c) Överföring av materiella eller immateriella tillgångar till följd av en kontraktsmässig överenskommelse, exempelvis immateriella rättigheter eller specifika kunskaper, som är nödvändiga för att etablera eller bedriva ekonomisk verksamhet där dessa utgör en identifierbar del av ett företags verksamhet, men undantaget överföring av enskilda produkter med dubbla användningsområden eller programvara som omfattas av förordning (EU) 2021/821 om produkter med dubbla användningsområden ([9]), som inte ingår i övriga varor eller tjänster i vidare bemärkelse (*överföring av tillgångar*).

(d) Förstagångsetablering av ett företag, inbegripet bildande av ett dotterbolag, en filial eller liknande företag (*nyetablering*).

(e) Bildandet av ett företag för att slå ihop resurser och uppnå ett gemensamt företagsmål med en annan person (*samriskföretag*).

(f) Tillhandahållande av kapital kopplat till vissa immateriella fördelar såsom ledningsstöd, tillgång till investeringar och talangnätverk, marknadstillträde och förbättrad tillgång till ytterligare finansiering (*riskkapital*) om EU-investeraren har expertis eller tidigare har investerat i företag som har i sin besittning, eller håller på att utveckla, någon av de tre teknikområdena som identifieras i punkt 1.

I översynen bör icke-kontrollerade investeringar som är begränsade till att söka avkastning på investerat kapital uteslutas.

Översynen bör också omfatta indirekta investeringar som har gjorts 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 med ett företag från eller i ett tredjeland. Detta inbegriper en gradvis överföring av tillgångar över tid, men som gjorts under översynsperioden, och investeringar i syfte att bryta mot eller kringgå befintliga säkerhetsrelaterade handels- och investeringskontroller (samt riktade enskilda åtgärder), däribland unionens restriktiva åtgärder enligt artikel 215 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Översynen bör omfatta nya och pågående transaktioner samt transaktioner som slutförts sedan den 1 januari 2021 men får, om medlemsstaterna identifierar transaktioner av särskilt intresse, även omfatta verksamhet som skett innan dess.

3. **Översynsverktyg och utbyte med berörda parter**

(a) Medlemsstaterna bör upprätta ett lämpligt översynssystem som möjliggör frivilligt eller obligatoriskt tillhandahållande av information om transaktioner. De bör överväga att anpassa befintliga mekanismer för den översynsverksamhet som beskrivs i denna rekommendation.

(b) Medlemsstaterna uppmuntras att samråda med berörda parter, däribland näringslivet, den akademiska världen och det civila samhället som en del av översynsverksamheten.

([8]) Begreppet ”investering” inbegriper inte verksamhet som exempelvis bankernas utlåning, clearing, betalningsförmedling, försäkringsverksamhet, tjänster för kreditbetyg, prime brokerage, globala depåtjänster, aktieanalys eller andra tjänster som är underordnade en transaktion.

([9]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning) (EUT L 206, 11.6.2021, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/821/oj).

4. **Information som ska samlas in**

(a) Medlemsstaterna bör samla in tillräcklig information för att kunna bedöma de risker som potentiellt kan uppstå till följd av olika transaktioner och verksamhet, samt från de enheter som ingår.

(b) Den information som avses i punkt a bör omfatta följande:

i) Parterna i investeringstransaktionen, inbegripet platsen för de juridiska personernas bildande och (på grundval av den information som var tillgänglig för medlemsstaten) den verkliga ägaren till eventuella parter som deltog i transaktionen samt deras ursprungsland.

ii) Investeringens typ och ungefärliga värde, inbegripet storleken på den aktieandel som förvärvats (vid förvärv) och relevanta röst- och beslutanderätter.

iii) De produkter, de tjänster och den teknik som berörs av investeringen.

iv) Eventuella kontraktsmässiga överenskommelser för forskning och utveckling, licenser på immaterialrättens område och viktiga personalförflyttningar som en del av investeringen.

v) Det datum då investeringen planeras vara fullbordad eller har fullbordats.

vi) Information om tidigare och planerade transaktioner som har ingåtts av parterna i investeringstransaktionen.

vii) Information om offentlig finansiering som tillhandahållits till investeringsenheten av EU eller en medlemsstat som specifikt rör de berörda teknikområdena.

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

5. **Riskbedömning**

För varje transaktion som ses över bör medlemsstaterna, med stöd från kommissionen, utföra den riskbedömning som beskrivs i denna punkt i syfte att fastställa huruvida det föreligger risker för den ekonomiska säkerheten.

(a) Riskbedömningen bör innehålla en kvalitativ bedömning från fall till fall av transaktioner och verksamhet där fall med störst och mest sannolik potentiell påverkan på den ekonomiska säkerheten prioriteras, inbegripet företagets deltagande i EU-projekt eller EU-program när så är tillämpligt.

(b) I riskbedömningen bör riskelement och potentiella sårbarheter identifieras, i synnerhet vad gäller tekniläckage, t.ex. de huvudsakliga typerna av hot och hotaktörer och eventuella geopolitiska faktorer, t.ex. historiska mönster av teknikförvärv, som är relevanta för att bedöma sannolikheten för negativa effekter på den ekonomiska säkerheten.

(c) I riskbedömningen ska bland annat följande faktorer beaktas:

i) Transaktionens sammanhang.

ii) Teknikens nuvarande mognadsnivå.

iii) Tillgången till tekniken i landet där investeringen görs.

iv) Den berörda teknikens värdekedja och leveranskedja.

v) Riskutvecklingen samt relevant teknisk utveckling och användningsfall.

vi) Den globala interkonnektiviteten hos ekosystemet för den kritiska tekniken i fråga, inbegripet forskningsverksamhet.

vii) Företagets deltagande i EU-projekt eller EU-program när så är tillämpligt för teknikområdena.

(d) Medlemsstaterna bör följa en gemensam metod som ska utvecklas med kommissionen inom ramen för expertgruppen.

6. **Rapportering till kommissionen och till andra medlemsstater**

Inom ramen för expertgruppen bör medlemsstaterna regelbundet ha ett utbyte med varandra om hur översynen fortskrider och de bör tillhandahålla en uppdatering om hur deras arbete fortlöper till kommissionen senast den 15 juli 2025. Senast den 30 juni 2026 bör medlemsstaterna lämna in en omfattande rapport till kommissionen och övriga medlemsstater om genomförandet av denna rekommendation, inbegripet resultatet av översynen och riskbedömningen.

Om risker identifieras bör medlemsstaterna förse kommissionen med uppgifter om de kombinationer av riskfaktorer som kännetecknar sådana utgående investeringar som sannolikt påverkar den ekonomiska säkerheten.

Under denna period bör medlemsstaterna och kommissionen fortsätta att utbyta information i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 ([10]) och säkerhetsbestämmelserna för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter ([11]) (i tillämpliga fall) och bedömningar inom ramen för expertgruppen, inbegripet information om enskilda transaktioner som ses över av medlemsstaterna i riskbedömningssyfte enligt vad som anges i punkt 5.

7. **Slutsatser från översynen**

På grundval av den information som delades i den rapport som avses i punkt 6 bör medlemsstaterna och kommissionen diskutera resultaten av detta arbete för att nå en gemensam förståelse i expertgruppen om riskerna.

8. **Medlemsstaternas myndigheter**

Medlemsstaterna bör utse en gemensam kontaktpunkt som ansvarar för kommunikation kring eventuella uppföljningsåtgärder till följd av denna rekommendation. När så är lämpligt bör de utse en eller flera nationella myndigheter som ansvarar för den rekommenderade översynen av utgående investeringstransaktioner och säkerställa att dessa nationella myndigheter, så långt det är möjligt, tillämpar befintliga instrument, inbegripet kontroll av export av produkter med dubbla användningsområden för att motverka eventuella risker som de har identifierat i den översyn som fastställs i denna rekommendation. De bör kommunicera uppgifter om de gemensamma kontaktpunkterna och de utsedda myndigheterna till kommissionen senast den 15 mars 2025.

Utfärdad i Bryssel den 15 januari 2025.

På kommissionens vägnar
Maroš ŠEFČOVIČ
Ledamot av kommissionen

([10]) Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2016/679/oj).

([11]) Kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/444 av den 13 mars 2015 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (EUT L 72, 17.3.2015, s. 53, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2015/444/oj).