



Bruxelles, den 13.9.2017
COM(2017) 494 final

Limité cabinets
Embargo jusqu'à l'adoption

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE RÅD, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE
UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Åbenhed over for udenlandske direkte investeringer under samtidig beskyttelse af
væsentlige interesser**

1. Indledning

Den 10. maj 2017 udsendte Europa-Kommissionen oplægget om styring af globaliseringen¹ og indledte dermed debatten om, hvordan vi kan udnytte globaliseringen på en måde, så den er til gavn for alle. I oplægget blev der lagt stor vægt på Den Europæiske Unions (EU) urokkelige indsats for at opbygge en åben, bæredygtig, fair og regelbaseret global handelsorden gennem internationalt samarbejde. EU vil imidlertid ikke tøve med at gribe ind for at beskytte sine borgere og erhvervslivet, når andre lande eller udenlandske virksomheder anvender illoyal handelspraksis eller giver anledning til betænkeligheder vedrørende sikkerheden og den offentlige orden.

Disse principper finder fuld anvendelse ved udenlandske direkte investeringer fra tredjelande, som indgår i EU's fælles handelspolitik. Udenlandske direkte investeringer er en vigtig kilde til vækst, jobs og innovation. De har gjort betydelig nytte i såvel EU som i resten af verden. Derfor ønsker EU at bevare et åbnet investeringsmiljø. Debatoplægget om styring af globaliseringen redegjorde samtidig for de voksende betænkeligheder vedrørende fænomenet med udenlandske investorer, især statsejede virksomheder, der foretager strategiske overtagelser af europæiske virksomheder, som besidder nøgleteknologier. Disse betænkeligheder sår tvivl om, hvorvidt de gældende regler er gearret til at imødegå sådanne udfordringer.

Det Europæiske Råd bifaldt Kommissionens initiativ til at styre globaliseringen og især til at analysere investeringer fra tredjelande inden for strategiske sektorer². Europa-Parlamentet opfordrede samtidig Kommissionen til sammen med medlemsstaterne at "undersøge tredjelandes direkte investeringer i EU i strategiske industrier, infrastruktur og vigtige fremtidige teknologier, eller andre aktiver, som er vigtige af hensyn til sikkerhed og beskyttelse af adgangen til dem"³.

For at imødegå de mulige konsekvenser af tværnationale overtagelser for sikkerheden og den offentlige orden anvender knap halvdelen af EU's medlemsstater i dag screeningmekanismer i forbindelse med udenlandske direkte investeringer og forbeholder sig ret til at begrænse investeringer, som truer deres væsentlige interesser. Til trods for at udenlandske direkte investeringer har en klar europæisk dimension, er der hverken etableret et systematisk samarbejde mellem medlemsstaterne eller en fælles EU-tilgang til spørgsmålet.

I denne meddelelse foreslås der derfor nye konkrete skridt med henblik på medlemsstaternes, og eventuelt Kommissionens, screening af visse udenlandske direkte investeringer i EU⁴. Den ledsager et forslag til forordning om indførelse af regler for screening af udenlandske direkte

¹ COM(2017) 240 af 10. maj 2017 – "Oplæg om Styring af Globaliseringen".

² Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2017.

³ Europa-Parlamentets beslutning af 5. juli 2017 om opbygning af en ambitiøs industripolitisk EU-strategi som en strategisk prioritering til fremme af vækst, beskæftigelse og innovation i Europa. Europa-Parlamentets Udvalg om International Handel er også i færd med at behandle et forslag til EU-retsakt om screening af udenlandske investeringer i strategiske sektorer (Europa-Parlamentet 2014-2019, B[8-0000/2017] af 20.3.2017).

⁴ Denne meddelelse vedrører udelukkende udenlandske direkte investeringer fra tredjelande og omfatter ikke porteføljeinvesteringer.

investeringer fra tredjelande af hensyn til sikkerheden og den offentlige orden i EU samt en samarbejdsmechanisme for medlemsstaterne og screeningregler på EU-plan.

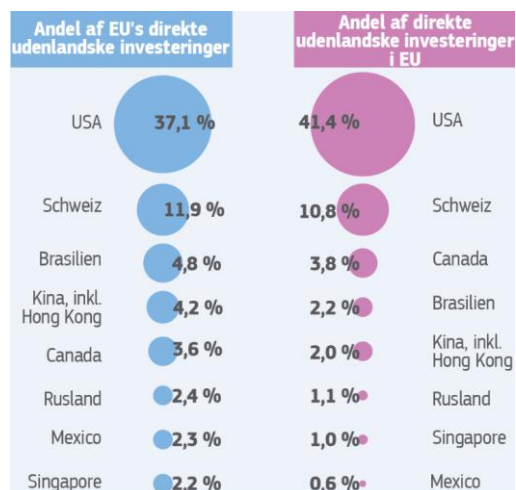
2. EU er åben for investeringer fra udlandet...

EU har et af de mest åbne investeringsmiljøer i verden.⁵ Åbenhed over for udenlandske investeringer er forankret i EU-traktaterne⁶. EU er verdens største kilde til og mål for udenlandske direkte investeringer. Ved udgangen af 2015 udgjorde indgående udenlandske direkte investeringer i EU 5,7 bio. EUR, mens den udgjorde 5,1 bio. EUR i USA og 1,1 bio. EUR i Kina. Samtidig havde investorer i EU udenlandske direkte investeringer i tredjelande for 6,9 bio. EUR⁷.

Udlandets direkte investeringer i EU er begyndt at stige efter det lave niveau under og efter finanskrisen, især i perioden 2008-2010. I 2015 nåede de indgående udenlandske direkte investeringer op på knap 470 mia. EUR, hvilket er over det højeste niveau før krisen som registreret i 2007⁸. Genopretningen blev understøttet af stigninger i både antallet og værdien af internationale grænseoverskridende fusioner og overtagelser, som fortsat tegner sig for hovedparten af de indgående udenlandske direkte investeringer.

Samtidig opstår der nye investeringstendenser blandt **nogle vækstøkonomier, der spiller en stigende rolle som kilder til udenlandske direkte investeringer**. USA er stadig langt den største udenlandske investor i EU, men dets andel af de udenlandske investeringer i EU faldt fra 51,3 % i 1995 til 41,4 % i 2015. Japans andel faldt også, nemlig fra 7,7 % til under 3 % i samme periode. Samtidig er Brasiliens og Kinas andele steget markant fra henholdsvis 0,2 og 0,3 % i 1995 til 2,2 og 2 % i 2015⁹, og disse to lande er således i dag de femte- og sjette største udenlandske investorer i EU (se nedenstående figurer).

Figur 1: Indgående og udgående udenlandske direkte investeringer fordelt på international partner ved udgangen af 2015



⁵ Se for eksempel OECD's "FDI regulatory restrictiveness index":

<http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>.

⁶ Jf. artikel 63 og 206 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

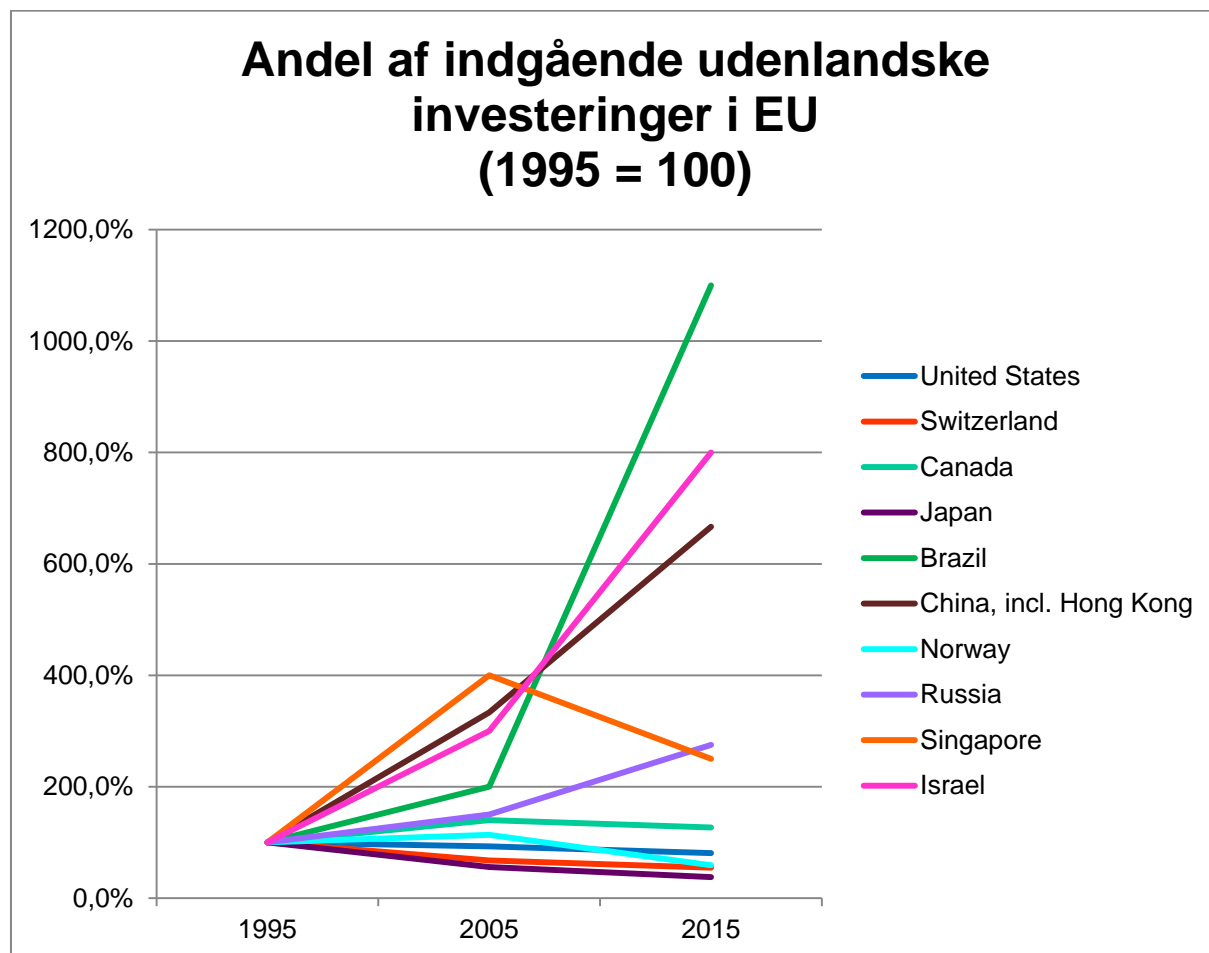
⁷ Eurostat.

⁸ Eurostat.

⁹ Eurostat.

Kilde: Eurostat

Figur 2: Udvikling i andelen af indgående udenlandske direkte investeringer for de ti største investorer i EU¹⁰



Kilde: Eurostat

EU værdsætter udenlandske investeringer på grund af de betydelige fordele, de bibringer vores økonomi og samfundet som helhed. Udenlandske direkte investeringer er en kilde til vækst og beskæftigelse. De kobler EU's virksomheder sammen med globale værdikæder, som driver den moderne økonomi. De øger produktiviteten og styrker vores virksomheders konkurrenceevne ved at forbedre ressourceallokeringen, tilføre kapital, teknologi og ekspertise, øge konkurrencen, stimulere innovationen og åbne op for nye EU-eksportmarkeder. De understøtter desuden målsætningerne for investeringsplanen for Europa samt andre EU-projekter og -programmer. Udgående direkte investeringer i udlandet skaber fordele svarende til de indgående investeringer, bl.a. med hensyn til 2030-dagsordenen for bæredygtig udvikling. Af alle disse årsager vil EU fortsat støtte liberaliseringen og beskyttelsen af investeringer verden over.

Skønt kun 0,4 % af virksomhederne i EU kontrolleres af investorer uden for EU, er disse virksomheder i gennemsnit meget større end virksomheder, der ejes af investorer fra EU. De

¹⁰ Tallene er eksklusive investeringer gennem "special purpose vehicles".

tegner sig således for 13 % af den samlede omsætning, 11 % af værditilvæksten og 6 % af den samlede beskæftigelse i EU¹¹.

3. ...men efterhånden som mønsteret i de udenlandske investeringer ændrer sig, er der behov for at garantere sikkerheden og den offentlige orden

EU's åbenhed for udenlandske direkte investeringer vil ikke ændre sig. Denne åbenhed skal imidlertid ledsages af sunde og velfungerende politikker, som for det første kan hjælpe med at give EU-virksomhederne bedre adgang til markederne i tredjelande, sikre, at alle følger de samme regler, og beskytte EU-investeringer i tredjelande, og for det andet kan beskytte aktiver i EU mod overtagelser, som risikerer at skade EU's eller medlemsstaternes væsentlige interesser.

De udenlandske investeringer er i stigende grad rettet mod nye markeder og strategiske aktiver, og **statsejede virksomheder spiller en stigende rolle i den globale økonomi**¹². I nogle økonomier tegner statsejede virksomheder sig for en betydelig andel af de udgående udenlandske direkte investeringer, nogle gange som led i en erklæret strategi fra regeringens side¹³. Foruden et direkte statsligt ejerskab af virksomheder er der også konstateret tilfælde, hvor nogle virksomheder direkte eller indirekte påvirkes af staten med forskellige midler, eller hvor staten faciliterer nationale virksomheders overtagelser i udlandet ved navnlig af lette adgangen til finansiering til under markedsrenten.

I den forbindelse er der i de enkelte tilfælde en risiko for, at de **udenlandske investorer søger at opnå kontrol over eller indflydelse på europæiske virksomheder, hvis aktiviteter har direkte betydning for kritiske teknologier, infrastruktur, input eller følsomme oplysninger.** Denne risiko opstår især, men ikke kun i de tilfælde, hvor udenlandske investorer ejes eller kontrolleres af staten gennem f.eks. finansiering eller andre påvirkningsmidler. Sådanne overtagelser kan sætte den pågældende stat i stand til at anvende aktiverne til skade for ikke alene EU's teknologiske forspring, men også for sikkerheden og den offentlige orden.

Flere af EU's vigtige internationale partnere har indført og anvender screeningmekanismer i forbindelse med udenlandske direkte investeringer som følge af disse betænkeligheder. Det gælder f.eks. Australien, Canada, Kina, Indien, Japan og USA.

Eksempler på screening af udenlandske direkte investeringer

USA

Siden 1975 har det amerikanske udvalg for udenlandske investeringer (Committee on Foreign Investment, CFIUS) overvåget og screenet transaktioner, der risikerer at give en udenlandsk person kontrol over en amerikansk virksomhed, med henblik på at fastslå følgerne af sådanne transaktioner for den nationale sikkerhed. CFIUS er en tværfaglig tjeneste, som har kompetence til formelt at kontrollere udenlandske direkte investeringer, mens der i henhold til loven om udenlandske investeringer og national sikkerhed (Foreign Investment and National Security Act) fra 2007 også skal foretages en nøje undersøgelse af alle transaktioner kontrolleret af udenlandske regeringer. Mellem 2009 og 2014 modtog CFIUS 627

¹¹ Eurostat.

¹² UNCTAD "World Investment Report 2017: Investment and the Digital Economy".

¹³ Idem.

anmeldelser om udenlandske selskabers foreslåede overtagelser af amerikanske virksomheder, hvoraf tjenesten formelt har undersøgt omkring 40 %: ud af de 244 anmeldelser, der blev undersøgt, blev 47 (eller omkring 7 % af de screenede aftaler) tilbagekaldt af de berørte virksomheder i løbet af undersøgelsen, mens én blev annulleret ved en præsidentiel afgørelse efter CFIUS' undersøgelse.

Kilde: www.treasury.gov/resource-center/international/Pages/Committee-on-Foreign-Investment-in-US.aspx

Australien

I henhold til loven om udenlandske opkøb og overtagelser (Foreign Acquisitions and Take-Over Act) fra 1975 skal visse foreslåede udenlandske investeringer anmeldes og godkendes ("no-objections notification"), før de kan gennemføres. Finansministeren (med ansvar for de offentlige udgifter) foretager screeningen under rådgivning fra udvalget for kontrol med udenlandske investeringer (Foreign Investment Review Board) på grundlag af en række spørgsmål af national interesse. De brancher, der er udpeget som særlig følsomme i den forbindelse, er mediebranchen, telekommunikation, transport, forsvarsrelaterede erhverv samt udvinding af uran og plutonium og nukleare anlæg. Anmeldelseskravene varierer afhængigt af bl.a. branchen, typen og værdien af overtagelsen, frihandelsaftaler, samt hvorvidt investoren er en privatperson eller en regering.

Kilde: firb.gov.au

4. EU's handels- og investeringspolitik som drivkraft for et åbent og fair investeringsmiljø

Mange lande opretholder betydelige hindringer for udenlandske investeringer og tilbyder ikke foretagender fra EU sammenlignelige investeringsvilkår. Skønt der er sket en større liberalisering af investeringer, er antallet af nye restriktive foranstaltninger atter steget¹⁴.

Det er afgørende at sikre lige investeringsvilkår i forhold til tredjelande. **EU's handels- og investeringspolitik¹⁵ er det bedste redskab til at sikre, at tredjelande tilbyder en tilsvarende åbenhed over for udenlandske investeringer som EU**, og til at fremme lige vilkår for foretagender fra EU.

EU arbejder på at oprette **bilaterale eller regionale aftaler med bindende regler og forpligtelser vedrørende udenlandske investeringer** og især udenlandske direkte investeringer med en lang række partnere¹⁶. Disse aftaler sikrer navnlig, at investorer fra EU har gavn af klarere regler og bedre adgang til udenlandske markeder. Kommissionen ønsker desuden at indføre bestemmelser for at beskytte intellektuel ejendom, øge gennemsigtigheden og begrænse særligt handelsforvridende subsidiering for at afrette de statsejede virksomheders adfærd. De vigtigste fremskridt med hensyn til at sikre et mere åbent, fair og regelbaseret handels- og investeringsmiljø er beskrevet i Kommissionens meddelelse "En moderne handelspolitik til at udnytte globaliseringen" og i en rapport om implementeringen af EU's handelsstrategi "Handel for alle", som vedtages sammen med nærværende meddelelse.

¹⁴ Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om handels- og investeringshindringer 1. januar – 31. december 2016 (COM(2017) 338 final).

¹⁵ Kommissionens meddelelse "Handel for alle – En mere ansvarlig handels- og investeringspolitik" (COM (2015) 497).

¹⁶ Der pågår forhandlinger på forskellige stadier om frihandelsaftaler med Australien, Canada, Chile, Filippinerne, Indien, Indonesien, Japan, Mercosur, Mexico, Marokko, New Zealand, Singapore, Vietnam og Tyrkiet. EU er også i færd med at forhandle om specifikke investeringsaftaler med Kina og Myanmar.

EU lægger i den forbindelse også stor vægt på **multilateralt samarbejde og multilateral regelfastsættelse**. Verdenshandelsorganisationens almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS) indeholder specifikke regler for etablering af udenlandske tjenesteydere, som bl.a. vedrører markedsadgang samt forpligtelser til ikkediskrimination, og kodeksen for liberalisering af kapitalbevægelser inden for rammerne af Organisationen for Økonomisk Samarbejde og udvikling (OECD) indeholder regler vedrørende liberalisering af kapitalbevægelser.

Det skal bemærkes, at disse internationale handels- og investeringsaftaler, som er indgået af EU og medlemsstaterne, indeholder **undtagelser fra pligten til national behandling og markedsadgang, som giver underskriverne ret til at træffe foranstaltninger til beskyttelse af sikkerhedsinteresser eller den offentlige orden**, forudsat at disse foranstaltninger ikke indebærer en arbitrær eller uberettiget diskriminering eller en skjult handelsrestriktion.

I 2016 vedtog G20 nogle ledende principper for regelfastsættelse i forbindelse med globale investeringer¹⁷, som fokuserer på åbne, ikke-diskriminerende, gennemsigtige og forudsigelige investeringsvilkår. I 2017 understregede G20-medlemmerne atter betydningen af indbyrdes handels- og investeringsrammer og deres engagement i at arbejde hen imod lige vilkår.

EU vil fortsætte sin indsats på bilateralt og multilateralt plan for at sikre, at tredjelande tilbyder en tilsvarende åbenhed over for udenlandske investeringer som EU og sikrer lige vilkår for foretagender fra EU. EU støtter også drøftelserne i Verdenshandelsorganisationen om fremme af investeringer.

5. Screening af udenlandske direkte investeringer

5.1. Eksisterende screeningmekanismer i EU-medlemsstaterne

Knap halvdelen af EU's medlemsstater har indført mekanismer til screening af udenlandske direkte investeringer. Det gælder Danmark, Finland, Frankrig, Letland, Litauen, Italien, Polen, Portugal, Spanien, Tyskland, Det Forenede Kongerige og Østrig.

Medlemsstaterne anvender forskellige fremgangsmåder hvad angår screeningprocedurerne præcise udstrækning og udformning.

Med hensyn til deres udstrækning anvendes de fleste eksisterende screeningmekanismer ved investeringer både i og uden for EU, mens nogle alene anvendes ved investeringer fra tredjelande, men dog kan indeholde bestemmelser til at modvirke omgåelse af reglerne for at undgå misbrug. I nogle tilfælde vedrører screeningmekanismerne investeringer i bestemte strategiske sektorer (f.eks. energi, telekommunikation, transport), mens andre ikke begrænses til bestemte sektorer. De investeringer, der er genstand for screeningmekanismer, udvælges typisk på basis af kvalitative kriterier (f.eks. kontrol over målvirksomheden) og/eller kvantitative tærskler (f.eks. andel af aktier eller stemmerettigheder). Med hensyn til grundlaget for screeningen er nogle screeningmekanismer begrænset til beskyttelsen af væsentlige nationale sikkerhedsinteresser, især fremstilling af eller handel med våben, ammunition, militært udstyr, krigsmateriel osv. De fleste rækker imidlertid ud over

¹⁷ Erklæring fra G20-handelsministrene, bilag III, den 9. og 10. juli 2016, Shanghai.

forsvarssektoren og vedrører primært beskyttelsen af den offentlige sikkerhed og den offentlige orden.

Med hensyn til udformningen af screeningprocedurerne findes der hovedsageligt to typer: mekanismer, som kræver, at investorerne anmelder en investering, før den foretages, og som bygger på et system med forudgående godkendelse, og mekanismer, som bygger på en efterfølgende kontrol af investeringer, der allerede er foretaget, med mulighed for at investorerne frivilligt kan anmelde investeringen med henblik på screening, før den gennemføres.

De nationale screeningmekanismer udgør en restriktion af kapitalens fri bevægelighed og af etableringsretten, navnlig for investeringer internt i EU¹⁸. Traktaten giver imidlertid medlemsstaterne mulighed for at træffe foranstaltninger til at begrænse disse friheder, forudsat at de er ikkediskriminerende med hensyn til nationalitet, og at de kan begrundes ud fra hensyn til især den offentlige sikkerhed eller den offentlige orden eller ud fra tvingende almene hensyn som defineret af Domstolen, og forudsat at de er i overensstemmelse med principperne om proportionalitet og retssikkerhed.

5.2. Relevante gældende politikker og instrumenter på EU-niveau

Flere af EU's politikker er med til at sikre fordelene ved udenlandske investeringer og samtidig begrænse de deraf følgende risici.

Først og fremmest er det et helt grundlæggende krav, **at alle udenlandske investorer i EU overholder gældende EU- og national lovgivning**. Det omfatter **EU's konkurrenceregler**, som bl.a. vedrører kontrol med fusioner og overtagelser. Hvis en foreslået investering, uanset dens kilde eller oprindelse, falder ind under EU's fusionsforordning¹⁹, kan den ikke gennemføres uden først at blive gennemgået og godkendt af Europa-Kommissionen. Formålet med denne procedure er at forhindre fusioner, som vil hæmme den effektive konkurrence i det indre marked betydeligt. En vurdering af en anmeldt fusions forenelighed efter EU-fusionsforordningen, fokuserer alene på konkurrencen og tager ikke hensyn til sikkerheden eller den offentlige orden.

Der findes andre relevante regler i **EU-lovgivningen vedrørende sikkerheden i kritiske infrastrukturer og væsentlige tjenester**. I nogle tilfælde vedrører disse regler konsekvenserne af udenlandsk ejerskab. Følgende eksempler er værd at nævne:

- **Flere aktiver er udpeget som værende af kritisk interesse på europæisk plan:** Galileo, Copernicus, Eurocontrol eller de europæiske el- og gastransmissionsnet²⁰. Der skal lægges særlig vægt på sikkerheden, integriteten og ejerskabet i forbindelse med disse infrastrukturer og behovet for at sikre en kontinuerlig drift heraf. EU-

¹⁸ Jf. artikel 63 og 49 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

¹⁹ Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20. januar 2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser (EUT L 24 af 29.1.2004, s. 1).

²⁰ Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (2013) 318.

lovgivningen om cybersikkerhed²¹ indeholder desuden en liste over sektorer, som leverer væsentlige tjenester, og hvor foretagender skal beskyttes mod cyberangreb²².

- Nogle EU-retsakter behandler **direkte konsekvenserne af udenlandsk ejerskab**. Der findes allerede lovgivning om udenlandsk kontrol over visse europæiske aktiver i specifikke tilfælde, især når EU fastsætter kriterier for godkendelse af foretagender, der bl.a. bygger på ejerskabets nationalitet. Et luftfartsselskab kan f.eks. ikke blive godkendt i EU, hvis 50 % af aktierne eller derover ejes af personer uden for EU, medmindre der findes en aftale med hjemlandet²³. På linje hermed kan en el- eller gastransmissionssystemoperatør, som kontrolleres af et tredjeland, i henhold til EU-reglerne ikke være aktiv i EU, medmindre det i forbindelse med certificeringen heraf er blevet dokumenteret, at den ikke vil true energiforsyningsikkerheden i den medlemsstat, som den vil være aktiv i, eller i Unionen²⁴. Et andet eksempel er EU-reglerne for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter²⁵, der indeholder bestemmelser om at medlemsstaterne af nationale sikkerhedshensyn kan forbyde adgang til og udøvelse af sådan virksomhed for en enhed, som reelt kontrolleres af et tredjeland eller af statsborgere fra et tredjeland.
- Formålet med Kommissionens meddelelse om en europæisk energisikkerhedsstrategi²⁶ fra 2014 var at indlede en **bredere debat om tredjelandsenheders kontrol med strategiske infrastrukturer i energisektoren**, såsom statsejede virksomheder, nationalbanker eller statsejede fonde fra vigtige leverandørlande, som ønsker at komme ind på EU's energimarked eller risikerer at begrænse diversificeringen og udviklingen af EU's net og infrastruktur. Som et første skridt har Kommissionen fremsat et lovgivningsforslag vedrørende el- og gasforsyningsikkerheden, som forpligter medlemsstaterne til at vurdere risiciene ved udenlandsk kontrol eller ejerskab af el- og gasinfrastrukturer og at indføre de foranstaltninger, som de finder nødvendige, og som skal efterprøves af Kommissionen og/eller en ekspertgruppe²⁷.

Trods disse sektorspecifikke initiativer findes der indtil videre ingen samlede regler på EU-plan vedrørende de sikkerhedsmæssige risici eller trusler mod den offentlige orden, som visse udenlandske direkte investeringer fra tredjelande kan indebære.

6. Hen imod EU-regler for screening af udenlandske direkte investeringer af hensyn til sikkerheden eller den offentlige orden

²¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2016/1148 af 6. juli 2016 om foranstaltninger, der skal sikre et højt fælles sikkerhedsniveau for net- og informationssystemer i hele Unionen.

²² Det drejer sig om energi, transport, infrastrukturer i bankverdenen og på de finansielle markeder, sundhedssektoren, drikkevandsforsyning samt digitale infrastrukturer og tjenesteydere.

²³ Forordning (EF) nr. 1008/2008 om fælles regler for driften af lufttrafiktjenester i Fællesskabet.

²⁴ Direktiv 2009/73/EF om fælles regler for det indre marked for naturgas og direktiv 2009/72/EF om fælles regler for det indre marked for elektricitet.

²⁵ Direktiv 94/22/EF af 30. maj 1994 om betingelser for tildeling og udnyttelse af tilladelser til prospektering, efterforskning og produktion af kulbrinter.

²⁶ COM(2014) 330.

²⁷ Proceduren for vedtagelse af den nye forordning, som ophæver forordning (EU) nr. 994/2010, er allerede i gang, og forordningen ventes at træde i kraft i efteråret i 2017. For elektricitet er der fremsat et forslag til forordning om risikoberedskab i elsektoren og om ophævelse af direktiv 2005/89/EF (COM(2016) 862).

6.1. Grund til handling

Kommissionen anerkender til fulde behovet for at bevare en passende fleksibilitet i medlemsstaternes screening af udenlandske direkte investeringer, idet der tages hensyn til deres individuelle legitime interesser, forskellige forhold og nationale omstændigheder. Imidlertid har udenlandske direkte investeringer en klart europæisk dimension, og derfor hører spørgsmålet ind under EU's fælles handelspolitik²⁸. Virksomhederne i EU udnytter i stigende grad deres etableringsfrihed inden for det indre marked samt deres ret til fri levering af tjenesteydelser og til frie vare- og kapitalbevægelser, og de spreder således deres aktiviteter og forsyningskæder over adskillige medlemsstater i stedet for blot at være aktive i en enkelt stat. Investorer fra tredjelande ønsker også at høste fordelene ved det indre marked gennem investeringer i EU-virksomheder, som giver dem betydelige stordriftsfordele og adgang til det indre marked. En udenlandsk direkte investering i én medlemsstat kan desuden have konsekvenser for sikkerheden eller den offentlige orden i en anden medlemsstat eller for EU i sin helhed. Det er ikke altid muligt for de nationale mekanismer at anslå og tage hensyn til de grænseoverskridende konsekvenser. Derudover er det nødvendigt at indføre en ramme, som beskytter aktiver med en særlig europæisk dimension i betragtning af deres nære tilknytning til programmer eller projekter af europæisk interesse, såsom det europæiske globale satellitnavigationssystem (Galileo).

Kommissionen finder det afgørende at sikre et **tættere samarbejde og en bedre koordinering mellem medlemsstaterne** med henblik på at tilpasse sig til et investeringslandskab i stadig forandring og styrke synergierne mellem medlemsstaternes og EU's respektive beføjelser. **Kommissionen foreslår derfor at træffe yderligere foranstaltninger vedrørende de investeringer fra tredjelande, som kan indebære øgede betænkeligheder vedrørende sikkerheden eller den offentlige orden.**

De specifikke målsætninger er:

- at indføre sammenhængende regler for screening af udenlandske direkte investeringer i EU af hensyn til sikkerheden eller den offentlige orden, uden at dette berører medlemsstaternes beføjelser
- at fremme et tæt og systematisk samarbejde mellem medlemsstaterne og Kommissionen vedrørende screening af visse udenlandske direkte investeringer, som giver anledning til særlige betænkeligheder vedrørende sikkerheden og den offentlige orden, herunder øget udveksling af oplysninger
- at øge gennemsigtigheden af udenlandske direkte investeringer, som kan påvirke sikkerheden eller den offentlige orden
- at tage særligt hensyn til tilfælde af udenlandske direkte investeringer, som giver anledning til betænkeligheder vedrørende sikkerheden eller den offentlige orden i forbindelse med projekter eller programmer af interesse for Unionen
- at forhindre omgåelse af nationale screeningmekanismer for udenlandske direkte investeringer.

Disse tiltag vil være i fuld overensstemmelse med forpligtelserne efter EU-traktaterne og internationale aftaler og overenskomster, som EU og medlemsstaterne er part i. I de situationer, hvor EU eller medlemsstaterne har påtaget sig internationale forpligtelser

²⁸ Jf. artikel 207 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.

vedrørende investeringer, er deres handleevne allerede reguleret efter de tilsvarende undtagelser vedrørende sikkerheden og den offentlige orden.

Kommissionens foreslåede foranstaltninger er desuden proportionelle og gennemsigtige, og de mindsker samtidig den administrative byrde for regeringerne og investorerne. Forslaget sikrer regelbaserede, forudsigelige og ikkediskriminerende investeringsvilkår mellem forskellige tredjelande i overensstemmelse med principperne i EU-Domstolens relevante retspraksis²⁹.

6.2. Foreslåede foranstaltninger

a. Forslag til forordning

I lyset af ovenstående fremsætter Kommissionen på grundlag af artikel 207 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde sammen med denne meddelelse et **forslag til forordning om regler for screening af udenlandske direkte investeringer i EU**.

Forslaget indfører regler om **screening af indgående udenlandske direkte investeringer i EU af hensyn til sikkerheden eller den offentlige orden** og indeholder samtidig en ikkeudtømmende liste over forhold, der kan tages i betragtning i forbindelse med bestemmelsen af, hvorvidt en udenlandsk direkte investering risikerer at påvirke sikkerheden eller den offentlige orden. Det fastlægger de vigtigste elementer af proceduren for medlemsstaternes screening af sådanne udenlandske direkte investeringer, herunder krav om gennemsigtighed og pligten til at sørge for passende klageadgang ved beslutninger, der vedtages i forbindelse med screeningmekanismerne. Forslaget bevarer samtidig en passende fleksibilitet i medlemsstaternes screening af udenlandske direkte investeringer, idet de har mulighed for at tilpasse dem efter ændrede omstændigheder og særlige nationale forhold.

Forslaget til forordning indfører også en samarbejds mekanisme for medlemsstaterne, især i de tilfælde hvor udenlandske direkte investeringer i én eller flere medlemsstater risikerer at påvirke sikkerheden eller den offentlige orden i en anden medlemsstat.

Endelig tillægges Kommissionen i forslaget beføjelse til at screene udenlandske direkte investeringer, der kan påvirke projekter eller programmer af interesse for Unionen, af hensyn til sikkerheden og den offentlige orden. Forslaget indeholder kriterier for udpegelse af disse projekter eller programmer, eksempelvis Horisont 2020, Galileo og den europæiske geostationære navigations-overlay-tjeneste (EGNOS), Copernicus samt de transeuropæiske net inden for transport (TEN-T), energi (TEN-E) og telekommunikation.

b. Supplerende foranstaltninger

Sideløbende med vedtagelsen af forslaget til forordning om regler for screening af udenlandske direkte investeringer i EU, som er underlagt den almindelige lovgivningsprocedure, vil Kommissionen **straks indlede følgende foranstaltninger**:

²⁹ Særligt sag C-483/99, Kommissionen mod Frankrig, sag C-463/00, Kommissionen mod Spanien, sag C-326/07, Kommissionen mod Italien, sag C-212/09, Kommissionen mod Portugal og sag C-244/11, Kommissionen mod Grækenland.

1. Inden udgangen af 2018 foretage en yderligere tilbundsående analyse af **de indgående udenlandske direkte investeringer i EU**, især inden for strategiske sektorer (f.eks. energi, rumteknologi, transport) eller aktiver (teknologier eller input med forbindelse til strategiske sektorer, kritiske infrastrukturer på tværs af sektorer, følsomme data), som kan give anledning til betænkeligheder vedrørende sikkerheden, den offentlige orden og/eller kontrol med kritiske aktiver, især når investoren ejes eller kontrolleres af et tredjeland eller begunstiges med betydelige statssubsidier. Det vil dreje sig om indsamling af mest muligt detaljerede data i samarbejde med medlemsstaterne, trendanalyser og konsekvensanalyser, herunder case studies. Dette vil eventuelt indebære en yderligere undersøgelse med henblik på at udpege kritiske aktiver. Der vil også blive set på, hvorvidt statsstøtte har spillet en rolle med hensyn til at lette overtagelsen.
2. Oprette en koordineringsgruppe, som skal tage sig særligt af indgående udenlandske direkte investeringer, herunder alle spørgsmål inden for rammerne af den foreslåede forordning. Kommissionen vil lede gruppen, som skal bestå af repræsentanter fra medlemsstaterne. Gruppen kan navnlig beskæftige sig med følgende:
 - udpegning af sektorer og aktiver af strategisk betydning set ud fra et sikkerhedsmæssigt perspektiv, den offentlige orden og/eller kontrol med kritiske aktiver på nationalt plan, tværnationalt plan (f.eks. aktiver beliggende i én medlemsstat, som kan være af strategisk betydning i en anden medlemsstat) eller EU-plan (på grundlag af listen over projekter eller programmer i Unionens interesse)
 - udveksling af oplysninger om og analyser af udenlandske direkte investeringer, herunder motiver for investeringen, finansieringens geografiske oprindelse og kilde (offentlig eller privat)
 - drøftelse af emner af fælles interesse, herunder spørgsmål om lige vilkår, navnlig subsidier og anden praksis blandt tredjelands med henblik på at lette strategiske overtagelser, samt af forhold, som forhindrer europæiske investorer i at erhverve og bevare kritiske europæiske teknologier og input
 - udveksling af god praksis og erfaringer blandt medlemsstaterne i forbindelse med screening af udenlandske direkte investeringer
 - drøftelse af samarbejdsmulighederne med tredjelands, der har de samme interesser og står over for de samme udfordringer for så vidt angår konsekvenserne af udenlandske direkte investeringer for sikkerheden og den offentlige orden
 - fremme af politisk konvergens under hensyntagen til medlemsstaternes uafhængighed for så vidt angår valget om at screene udenlandske direkte investeringer eller ej
 - overvejelser af andre muligheder for beskyttelse af europæiske strategiske aktiver, bl.a. ved hjælp af en europæisk screeningmekanisme
 - efter forordningens ikrafttræden behandle eventuelle spørgsmål vedrørende anvendelsen heraf.

7. Konklusion

Kommissionen er fast overbevist om fordelene ved udenlandske direkte investeringer og det betydelige bidrag fra sådanne investeringer, når det kommer til øget vækst og skabelse af gode arbejdspladser i EU. Kommissionen tror også på, at et åbent investeringsmiljø fremmer bæredygtig udvikling i hele verden. EU vil derfor forblive en af de største tilhængere af og

fortalere for et åbent og regelbaseret internationalt investeringsmiljø. EU vil gennem sin handels- og investeringspolitik fortsat insistere på, at tredjelande tilbyder en tilsvarende åbenhed over for udenlandske investeringer som EU og sikrer lige vilkår for foretagender fra EU.

Det er dog også tydeligt, at EU og medlemsstaterne skal kunne træffe beslutsomme og hurtige tiltag i de tilfælde, hvor udenlandske direkte investeringer risikerer at påvirke sikkerheden eller den offentlige orden. Kommissionen fremsætter derfor et lovgivningsforslag sammen med denne meddelelse. Den hurtigt skiftende internationale situation kræver, at Europa-Parlamentet og Rådet træffer foranstaltninger for at sikre en hurtig lovgivningsproces.

Sideløbende med forhandlingerne om forordningen vil Kommissionen, inden for de gældende rammer og i overensstemmelse med afsnit 6.2.b i denne meddelelse, rette et særligt fokus på udenlandske direkte investeringer, som risikerer at true sikkerheden eller den offentlige orden, og undersøge situationen i tæt samarbejde med medlemsstaterne. Medlemsstaterne opfordres til at bidrage aktivt til samarbejdet og til de opgaver, der vil blive overladt til den koordineringsgruppe, der vil blive nedsat af Kommissionen.