

Vergaderjaar 2024–2025

22 112

Nieuwe Commissievoorstellen en initiatieven van de lidstaten van de Europese Unie

Nr. 4007

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 maart 2025

Overeenkomstig de bestaande afspraken ontvangt u hierbij 2 fiches die werden opgesteld door de werkgroep Beoordeling Nieuwe Commissie voorstellen (BNC).

Fiche: Commissieaanbeveling Evaluatie Uitgaande Investerings
Fiche: Commissiemededeling veilige en duurzame e-commerce
(Kamerstuk 22 112, nr. 4008)

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

Fiche: Commissieaanbeveling Evaluatie Uitgaande Investerings

1. Algemene gegevens

- a) *Titel voorstel*
Aanbeveling van de Commissie over de evaluatie van uitgaande investeringen in technologiegebieden die van cruciaal belang zijn voor de economische veiligheid van de Unie
- b) *Datum ontvangst Commissiedocument*
15 januari 2025
- c) *Nr. Commissiedocument*
2025/63
- d) *EUR-Lex*
https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202500063
- e) *Nr. impact assessment Commissie en Opinie Raad voor Regelgevings-toetsing*
Niet opgesteld
- f) *Behandelingstraject Raad*
Raad Buitenlandse Zaken Handel
- g) *Eerstverantwoordelijk ministerie*
Ministerie van Buitenlandse Zaken in nauwe samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken

2. Essentie voorstel

Op 15 januari jl. publiceerde de Europese Commissie (hierna: Commissie) een aanbeveling over de evaluatie van uitgaande investeringen in technologiegebieden die van cruciaal belang worden geacht voor de economische veiligheid van de Europese Unie (EU). De aanbeveling bouwt voort op de Europese Economische Veiligheidsstrategie (EEV) van 20 juni 2023¹ en het Witboek over uitgaande investeringen (Witboek) van 24 januari 2024.²

In de EEV kondigde de Commissie aan onderzoek te willen doen naar veiligheidsrisico's die uitgaande investeringen met zich mee kunnen brengen omdat sommige investeringen mogelijk ongewenste technologie- en kennisoverdracht faciliteren. Om een beter beeld te krijgen van de potentiële risico's van uitgaande investeringen heeft de Commissie in juli 2023 de Expertgroep voor Uitgaande Investerings opgericht (hierna: Expertgroep) waaraan EU-lidstaten deelnemen. Omdat de Expertgroep vaststelde dat de lidstaten momenteel geen mechanismes hebben om uitgaande investeringen systematisch te monitoren, werd in het Witboek over uitgaande investeringen een eerste voorstel gedaan om verschillende transacties te monitoren om deze data alsnog te verzamelen. In de voorliggende Commissieaanbeveling worden de voorstellen uit het Witboek om uitgaande investeringen te monitoren verder uitgewerkt, waarbij ook de reacties op het Witboek³ en de uitkomsten van de besprekingen in de Expertgroep zijn meegenomen.

De Commissie doet de aanbeveling aan lidstaten om investeringen in kaart te brengen binnen drie kritieke technologiegebieden, zoals eerder gedefinieerd in de Commissieaanbeveling over de vier technologiegebieden die kritiek zijn voor de economische veiligheid van de EU met het

¹ Kamerstuk 22 112, nr. 3761.

² Kamerstuk 22 112, nr. 3904.

³ https://policy.trade.ec.europa.eu/consultations/monitoring-and-risk-assessment-outbound-investment_en?prefLang=nl.

oog op nadere risicobeoordeling met de lidstaten⁴. Het betreft geavanceerde halfgeleider-, artificiële intelligentie (AI) en kwantumtechnologieën. Onderdelen van de risicobeoordelingen voor AI-technologie hebben betrekking op generatieve systemen die zijn ontworpen om te worden gebruikt in een biotechnologische, ruimtevaart- of defensiecontext. De vierde sector, biotechnologie, is niet separaat opgenomen naar aanleiding van discussie in de Expertgroep, reacties op het Witboek en administratieve lasten voor de lidstaten en ondernemingen. Hierbij wordt aanbevolen dat lidstaten zich richten op een breed scala aan investeringstransacties van EU-investeerders in landen buiten de EU. Dit betreft onder meer overnames, fusies, activaoverdracht, *greenfield*-investeringen, *joint ventures* en durfkapitaal, met uitzondering van portfolio-investeringen. De beoogde evaluatie is landenneutraal. De Commissie raadt echter wel aan dat vanwege beperkte capaciteit lidstaten de geografische reikwijdte van de evaluatie het beste kunnen prioriteren op basis van risicoprofielen.

Het soort informatie dat verzameld zal worden als onderdeel van de evaluatie dient de lidstaten en de Commissie in staat te stellen om een risicobeoordeling uit te voeren. Dit omvat onder meer informatie over de betrokken partijen, de waarde van de investeringen, de contractuele regelingen en informatie over overheidsfinanciering die door de EU of een lidstaat is verstrekt. De Commissie moedigt de lidstaten aan om in het kader van hun evaluatieactiviteiten relevante belanghebbenden, waaronder het bedrijfsleven, de academische wereld en het maatschappelijk middenveld, te raadplegen om een volledig beeld te krijgen van het investeringsklimaat en de potentiële risico's en om in het belang van burgers en bedrijven van de EU te kunnen handelen. Op basis van de voorgestelde evaluatie, roept de Commissie op om risico's geassocieerd met uitgaande investeringen te beoordelen. De resultaten van de risicobeoordeling zullen nader besproken worden om zo tot een gemeenschappelijk inzicht te komen. De aanbeveling loopt niet vooruit op de resultaten van deze risicobeoordelingen, noch op de noodzaak om maatregelen te nemen om potentiële risico's te beperken. Eventuele latere voorstellen voor maatregelen ter bescherming van de economische veiligheid zullen op dergelijke beoordelingen voortbouwen.

3. Nederlandse positie ten aanzien van de aanbeveling

a) Essentie Nederlands beleid op dit terrein

De focus van het Nederlandse economische veiligheidsbeleid ligt onder andere op de continuïteit van vitale processen, het tegengaan van ongewenste kennis- en technologieoverdracht en het mitigeren van risicovolle strategische afhankelijkheden⁵. De Nederlandse inzet is daarbij gericht op maatregelen die proportioneel, gericht, landenneutraal en risico-gebaseerd zijn. Het kabinet staat positief tegenover het onderzoeken van risico's die verbonden zijn aan uitgaande investeringen, zoals aangegeven in de appreciatie van het Witboek en het BNC-fiche EEV. Daarbij staat voor het kabinet voorop dat voordat eventuele maatregelen genomen worden, eerst beoordeeld wordt welke concrete risico's voortkomen uit uitgaande investeringen en of aanvullende maatregelen nodig zijn om deze risico's te mitigeren. Bij deze beoordeling moet ook worden gekeken naar de effectiviteit en proportionaliteit van een mogelijk instrument, de uitvoerbaarheid en de handhaafbaarheid ervan. Het kabinet streeft bij maatregelen op economische veiligheid (en kennisveiligheid) naar samenhang op EU-niveau. Dit komt de effectiviteit van maatregelen ten goede en is belangrijk voor het gelijk speelveld in de EU,

⁴ Kamerstuk 22 112, nr. 3826.

⁵ Kamerstuk 22 112, nr. 3761.

mede omdat het de lastendruk van internationaal opererende bedrijven en het kennisveld beperkt.

b) Beoordeling + inzet ten aanzien van dit voorstel

Het kabinet verwelkomt de Commissieaanbeveling, en acht het positief dat de Commissie in vervolg op eerdere aankondigingen en discussies met lidstaten voor een niet-bindende aanbeveling heeft gekozen. Op deze manier kan de benodigde informatie worden verzameld op basis waarvan beoordeeld kan worden of aanvullende maatregelen nodig zijn. Dit sluit aan bij de eerdere inzet van het kabinet. Daarbij kan het kabinet zich vinden in de drie geïdentificeerde kritieke technologieën (halfgeleider-, artificiële intelligentie en kwantumtechnologieën) die aansluiten bij de eerdere Commissieaanbeveling over technologiegebieden die kritiek zijn voor de economische veiligheid van de EU met het oog op nadere risicobeoordeling met de lidstaten. Het is positief dat de Commissie deze technologieën, ten opzichte van het Witboek, verder gespecificeerd heeft om zo de reikwijdte van de evaluatie in te perken en de uitvoerbaarheid te vergroten. Het kabinet kan zich ook vinden in het niet separaat opnemen van de biotechnologiesector op dit moment.

Het kabinet verwelkomt het voorstel van de Commissie om een breed scala aan investeringstransacties mee te nemen in de evaluatie omdat ongewenste kennis en/of technologieoverdracht immers aan verschillende vormen van investeringen verbonden kan zijn. Hoewel voor indirecte investeringen wordt voorzien dat het verzamelen van informatie complex wordt, is het van belang om zowel directe als indirecte investeringen in kaart te brengen om mogelijke risico's te kunnen identificeren. De uitzondering van portfolio-investeringen is wat het kabinet betreft terecht. Het betreffen investeringen die vaak primair vanuit financieel oogpunt worden gedaan en waarmee geen zeggenschap wordt verkregen en/of kennis of technologie wordt overgedragen. Door de verdere afbakening van technologieën en met hulp van de Commissie verwacht het kabinet dat deze brede benadering haalbaar kan zijn.

Het is positief dat de Commissie kiest voor een evaluatie die aansluit bij het landenneutrale economische veiligheidsbeleid van Nederland. De door de Commissie geopperde mogelijkheid voor een naar risico's gedifferentieerde evaluatie over uitgaande investeringen wordt onderschreven, waarbij onder meer de Nederlandse dreigingsbeelden statelijke actoren (DBSA I en II) behulpzaam kunnen zijn. Het kabinet vindt het positief dat de Commissie lidstaten aanmoedigt om relevante belanghebbenden te betrekken bij het in kaart brengen van de potentiële risico's van uitgaande investeringen. Dit is voor het kabinet een belangrijk onderdeel van de exercitie en het kabinet zal er dan ook op letten dat dit, naast op nationaal niveau, ook op Europees niveau gebeurt.

Het kabinet ondersteunt ook het voorstel van de Commissie om de risicobeoordeling te bespreken in de Expertgroep. Het kabinet neemt, conform de motie Brekelmans⁶, proactief deel aan deze groep. Daarbij zal het kabinet erop letten dat de Commissie en lidstaten gezamenlijk een methodologie overeenkomen die ervoor zorgt dat de evaluaties vergelijkbaar en aanvullend op elkaar zijn en zo een inzichtelijk beeld geven van de mogelijke veiligheidsrisico's die aan uitgaande investeringen verbonden zijn.

Zoals ook in de appreciatie van het Witboek aangegeven, is een aandachtspunt voor het kabinet de effectiviteit en haalbaarheid van de voorgestelde evaluatie. De aanbeveling bevat geen juridische grondslag

⁶ Kamerstuk 35 207, nr. 70.

voor het verzamelen van data en de evaluatie zal dus plaats moeten vinden op basis van vrijwillige informatiedeling en beschikbare informatie. Het kabinet zal met een combinatie van bestaande data en gericht kwalitatief onderzoek een eerste risicobeoordeling uitvoeren. Ten eerste zal hiervoor in overleg met De Nederlandsche Bank en het Centraal Bureau voor de Statistiek bezien worden in hoeverre bestaande statistische databronnen over uitgaande investeringen kunnen dienen om een beeld te geven van de omvang van investeringen, de bestemmingen en betrokken technologieën. Vervolgens zal het kabinet via gericht onderzoek en in samenwerking met bedrijven, informatie verzamelen over concrete risico's van investeringen in specifieke technologieën.

Het kabinet vindt het belangrijk dat de Commissie in haar aanbeveling nadrukkelijk niet vooruitloopt op het nemen van eventuele maatregelen. Conform de inzet van het kabinet neemt de aanbeveling geen voorschot op het opzetten van een eventueel instrument of het eventueel uitbreiden van bestaande instrumenten. De noodzaak daartoe zal moeten blijken uit de uitkomsten van dit verkennende onderzoek en onder meer beoordeeld moeten worden op effectiviteit, proportionaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid.

c) Eerste inschatting van krachtenveld

Er lijkt consensus te zijn onder de lidstaten dat eventuele maatregelen gebaseerd moeten zijn op concrete risico's die voortkomen uit betrouwbare en complete data, en dat deze eventuele maatregelen effectief, proportioneel, gericht, en uitvoerbaar moeten zijn. Daarom is het positief dat de Commissie met deze aanbeveling een stapsgewijs proces in gang zet, beginnende met de suggestie aan de lidstaten om uitgaande investeringen te evalueren.

4. Grondhouding ten aanzien van bevoegdheid, subsidiariteit, proportionaliteit, financiële gevolgen en gevolgen voor regedruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

a) Bevoegdheid

Het oordeel van het kabinet is positief. De aanbeveling is gebaseerd op artikel 292 VWEU.

Artikel 292 VWEU geeft de Commissie de bevoegdheid om aanbevelingen vast te stellen op de gebieden waarvoor de EU bevoegd is. De aanbeveling past naar de inschatting van het kabinet op hoofdlijnen binnen de bevoegdheden van de EU op de terreinen gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid (GBVB), gemeenschappelijke handelspolitiek, interne markt, de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht en industrie. Op het terrein van het GBVB is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten en geldt dat de lidstaten bevoegd zijn om extern naast de Unie op te treden (artikel 2, lid 4, VWEU). Op het terrein van de gemeenschappelijke handelspolitiek is sprake van een exclusieve bevoegdheid van de Unie (artikel 3, lid 1, onder e, VWEU). Op het terrein van de interne markt en de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is sprake van een gedeelde bevoegdheid tussen de EU en de lidstaten (artikel 4, tweede lid, onder a en j, VWEU). Op het terrein van de industrie is sprake van een aanvullende bevoegdheid van de EU (artikel 6, onder b, VWEU). De Unie is derhalve bevoegd op de terreinen waarop de aanbeveling ziet.

b) Subsidiariteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel de eventuele veiligheidsrisico's van uitgaande investeringen in kaart te brengen in het kader van economische veiligheid. Gezien het veelal grensoverschrijdende karakter van economische veiligheidsrisico's en de verwevenheid van de interne markt, is een EU-aanpak, met inachtneming van de bestaande competentieverdeling tussen de EU en lidstaten, van toegevoegde waarde. Gelet daarop steunt het kabinet optreden op EU-niveau ten behoeve van de versterking van de samenwerking en coördinatie tussen EU-lidstaten op economische veiligheid. Dit draagt ook bij aan de voorkoming van hiaten in de bescherming van de interne markt door verschillen tussen lidstaten in de mate van nationale maatregelen op het gebied van economische veiligheid.

c) Proportionaliteit

De grondhouding van het kabinet is positief. De aanbeveling heeft tot doel de eventuele veiligheidsrisico's van uitgaande investeringen in kaart te brengen in het kader van economische veiligheid. Het kabinet is van mening dat het optreden, zoals verwoord in deze aanbeveling, geschikt lijkt te zijn om deze risico's in kaart te brengen, omdat het verzamelen en evalueren van informatie een nuttige bijdrage kan leveren aan het beoordelen van eventuele vervolgstappen. Daarbij gaat het aangekondigde beleid niet verder dan noodzakelijk en wordt voldoende ruimte gelaten aan de lidstaten.

Dit blijkt onder andere uit het niet-bindende karakter van deze aanbeveling en de betrokkenheid van de Expertgroep waar lidstaten in plaatsnemen en waar de verdere implementatie van de aanbeveling besproken zal worden.

d) Financiële gevolgen

De mededeling heeft geen directe financiële gevolgen, afgezien van eventuele uitvoeringskosten die verdere implementatie van de aanbeveling met zich meebrengt. Het kabinet is van mening dat eventueel benodigde EU-middelen dienen te worden gevonden binnen de in de Raad afgesproken financiële kaders van de EU-begroting 2021–2027 en dat deze moeten passen bij een prudente ontwikkeling van de jaarbegroting. Eventuele budgettaire gevolgen voor de Rijksbegroting worden ingepast op de begroting van de beleidsverantwoordelijke departementen, conform de regels van de budgetdiscipline.

e) Gevolgen voor regeldruk, concurrentiekracht en geopolitieke aspecten

De aanbeveling zelf bevat geen wetgevende voorstellen. Uitvoering van de aanbeveling ziet op evaluatie van investeringsstromen, de uitvoering waarvan tot gevolgen kan leiden voor regeldruk en administratieve lasten voor betrokken (semi-)overheidsorganisaties en betrokken bedrijfsleven, zij het slechts in beperkte mate gezien de inkadering van de aanbeveling tot specifieke (deel-)sectoren. Er zijn geen regeldrukeffecten noch administratieve lasten voor burgers. Bij de verdere implementatie van de aanbeveling zal het kabinet zich inspannen om onwenselijke gevolgen voor de regeldruk, administratieve lasten en andere uitvoeringslasten te voorkomen of te mitigeren.

De aanbeveling van de Commissie brengt geen directe gevolgen voor de concurrentiekracht met zich mee. De aanbeveling kent geopolitieke aspecten en is mede ingegeven door de verschuivende geopolitieke

verhoudingen. Deze ontwikkelingen hebben het belang van economische veiligheid vergroot. De aanbeveling heeft daardoor een duidelijke geopolitieke component en raakt aan betrekkingen met andere geopolitieke spelers, maar is nadrukkelijk landenneutraal. De aanbeveling draagt tevens bij aan de inzet op de open strategische autonomie van de EU.