



Brussel, 13.9.2017
COM(2017) 494 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
EUROPESE RAAD, DE RAAD, HET EUROPEES SOCIAAL COMITÉ EN HET
COMITÉ VOOR DE REGIO'S**

Buitenlandse directe investeringen verwelkomen, maar vitale belangen beschermen

1. Inleiding

Op 10 mei 2017 presenteerde de Europese Commissie haar discussienota rond het thema "de globalisering in goede banen leiden"¹. Hiermee gaf zij de voorzet voor een debat over de vraag hoe dit proces zo te sturen dat het aan iedereen ten goede komt. In die nota werd de niet-aflatende inzet van de Europese Unie (EU) beklemtoond voor de uitbouw van een open, duurzame, eerlijke en op regels gebaseerde mondiale handelsorde via internationale samenwerking. Dit betekent echter niet dat de EU zou aarzelen om haar burgers en haar bedrijfsleven te beschermen wanneer andere landen of buitenlandse ondernemingen zich inlaten met oneerlijke praktijken of problemen voor de veiligheid en de openbare orde doen ontstaan.

Deze beginselen zijn onverkort van toepassing voor buitenlandse directe investeringen vanuit derde landen, omdat die onder het gemeenschappelijke handelsbeleid van de EU vallen. Buitenlandse directe investeringen (BDI) zijn een belangrijke bron van groei, banen en innovatie. Ze hebben ook aanzienlijke voordelen opgeleverd voor zowel de EU als de rest van de wereld. Daarom wil de EU een open investeringsklimaat in stand houden. Tegelijk erkende de discussienota over het in goede banen leiden van de globalisering dat de bezorgdheid toeneemt over buitenlandse investeerders die strategische overnames doen van Europese ondernemingen die over sleuteltechnologie beschikken, zeker wanneer het overnames door buitenlandse staatsbedrijven betreft. Die bezorgdheid deed vragen rijzen over de mogelijkheden om hieraan met het bestaande regelgevingskader iets te doen.

De Europese Raad toonde zich ingenomen met het initiatief van de Commissie om de globalisering in goede banen te leiden en, onder andere, de investeringen uit derde landen in strategische sectoren te analyseren.² Het Europees Parlement heeft dan weer de Commissie opgeroepen om, samen met de lidstaten, "een screening uit te voeren van directe buitenlandse investeringen in de EU in strategische bedrijfstakken, infrastructuur en belangrijke technologieën van de toekomst, of andere activa die belangrijk zijn voor de veiligheid en de bescherming van de toegang hiertoe".³

Om de mogelijke gevolgen van grensoverschrijdende overnames voor de veiligheid en de openbare orde aan te pakken, beschikt bijna de helft van de EU-lidstaten momenteel over mechanismen om buitenlandse directe investeringen te screenen en behouden ze zich het recht voor om investeringen in te perken die een bedreiging vormen voor hun vitale belangen. Ondanks de duidelijk Europese dimensie van buitenlandse directe investeringen, is er rond dit thema geen stelselmatige samenwerking tussen lidstaten, en ook een EU-brede aanpak ontbreekt.

Daarom doet deze mededeling voorstellen voor verdere concrete stappen voor lidstaten en, waar relevant, de Commissie om bepaalde buitenlandse directe investeringen in de EU te

¹ COM(2017) 240 van 10.5.2017 "Discussienota over het in goede banen leiden van de mondialisering".

² Conclusies van de Europese Raad van juni 2017.

³ Resolutie van het Europees Parlement van 5 juli 2017 over het ontwikkelen van een ambitieuze industriestrategie van de EU als strategische prioriteit voor groei, banen en innovatie in Europa. Bovendien is een voorstel voor een besluit van de Unie over de screening van buitenlandse investeringen in strategische sectoren momenteel in behandeling bij de Commissie internationale handel van het Europees Parlement (Europees Parlement 2014-2019, B[8-0000/2017] van 20.3.2017).

screenen.⁴ Deze mededeling hoort bij een voorstel voor een verordening tot instelling van een kader om buitenlandse directe investeringen vanuit derde landen te screenen op gronden van veiligheid en openbare orde in de EU, samen met een mechanisme voor samenwerking tussen lidstaten, alsmede een kader voor het screenen op EU-niveau.

2. De EU staat open voor buitenlandse investeringen ...

De investeringsregels van de EU behoren tot de meest open investeringsregels ter wereld.⁵ Die openheid voor buitenlandse investeringen is vastgelegd in de EU-Verdragen⁶. De EU is de grootste bron én de belangrijkste bestemming van buitenlandse investeringen ter wereld. Eind 2015 bedroeg de voorraad inkomende buitenlandse directe investeringen in de EU meer dan 5,7 biljoen EUR, vergeleken met 5,1 biljoen EUR in de VS en 1,1 biljoen EUR in China. Tegelijk waren buitenlandse directe investeringen van EU-investeerders in derde landen goed voor 6,9 biljoen EUR.⁷

De inkomende stromen buitenlandse directe investeringen in de EU zijn weer hersteld ten opzichte van de lagere cijfers die tijdens en na de financiële crisis vielen waar te nemen, met name in de periode 2008-2010. In 2015 kwamen de inkomende buitenlandse directe investeringen uit op bijna 470 miljard EUR, meer dan het hoogste niveau dat vóór de crisis werd gemeten in 2007.⁸ Het herstel werd geschaagd door een toename van zowel het aantal als de waarde van internationale grensoverschrijdende fusies en acquisities, die nog steeds het overgrote deel vormen van inkomende stromen buitenlandse directe investeringen.

Tegelijk dienen zich nieuwe investeringstrends aan nu **bepaalde opkomende economieën een steeds grotere rol gaan spelen als bron van buitenlandse directe investeringen.** De VS bleef nog altijd veruit de grootste buitenlandse investeerder in de EU, maar zijn aandeel in de voorraad buitenlandse directe investeringen in de EU is gedaald van 51,3% in 1995 tot 41,4% in 2015. Ook het aandeel van Japan daalde in diezelfde periode - van 7,7% tot minder dan 3%. Tegelijkertijd is er een opvallende toename in het aandeel van Brazilië en China van, respectievelijk, 0,2% en 0,3% in 1995 tot 2,2% en 2% in 2015⁹. Daardoor zijn deze beide landen nu de nummer vijf en zes op de lijst van grote investeerders in de EU (zie onderstaande figuren).

⁴ Deze mededeling ziet alleen op buitenlandse directe investeringen vanuit niet-EU-landen en gaat niet in op portfolio-investeringen.

⁵ Zie bijv. de *FDI regulatory restrictiveness index* van de OESO: <http://www.oecd.org/investment/fdiindex.htm>

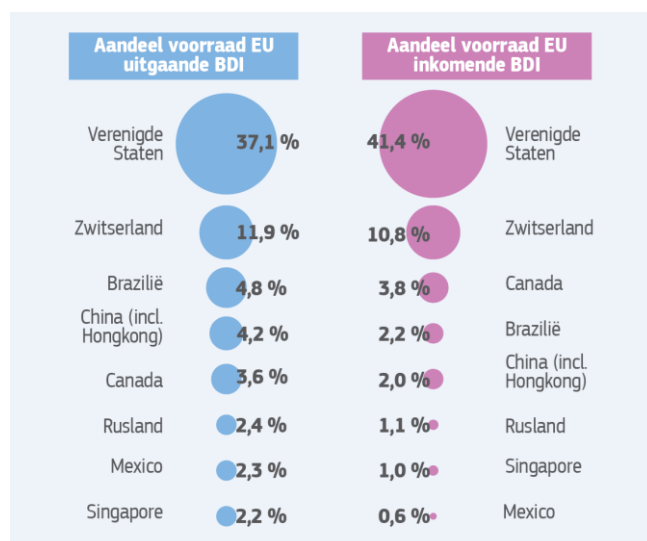
⁶ De artikelen 63 en 206 VWEU.

⁷ Eurostat.

⁸ Eurostat.

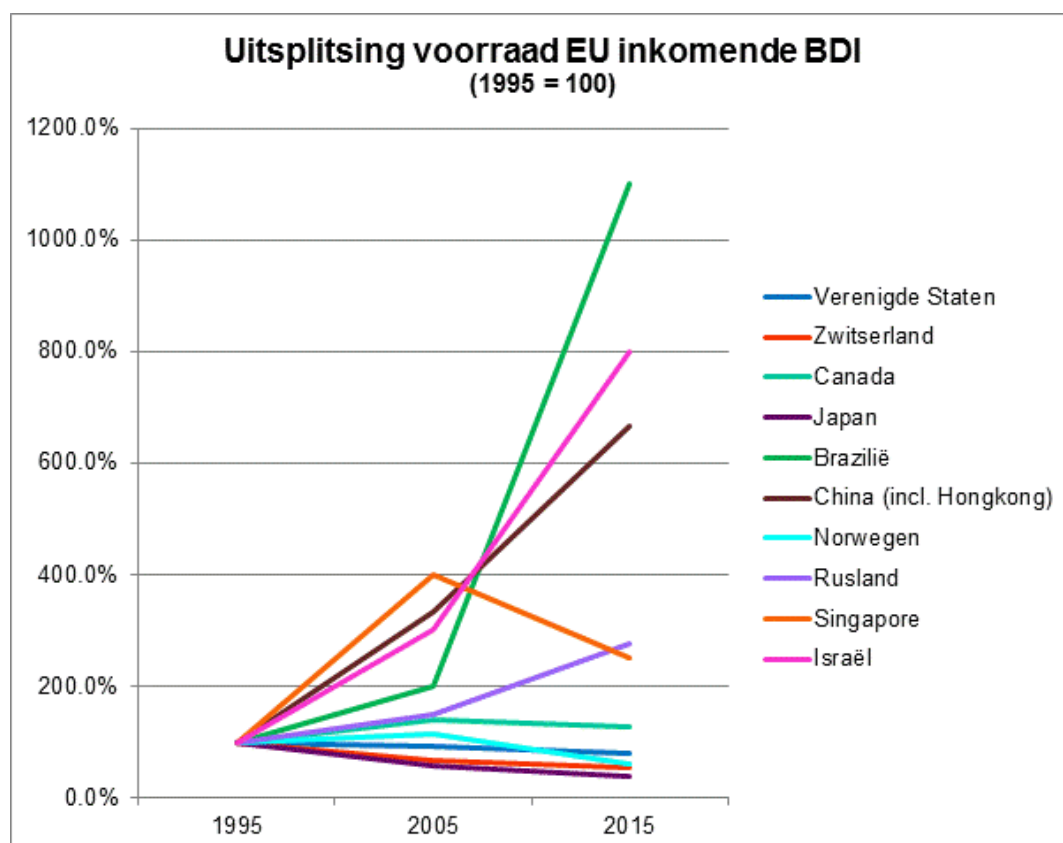
⁹ Eurostat.

Figuur 1: Voorraad inkomende en uitgaande buitenlandse directe investeringen in de EU uitgesplitst naar internationale partner (eind 2015)



Bron: Eurostat.

Figuur 2: Ontwikkeling aandeel tien grootste investeerders in EU in de voorraad inkomende buitenlandse directe investeringen¹⁰



Bron: Eurostat.

¹⁰ Gegevens exclusief investeringen via Special Purpose Entities (SPE's).

De EU verwelkomt buitenlandse investeringen omdat deze substantiële voordelen opleveren voor onze economie en, meer algemeen, voor de samenleving. Buitenlandse directe investeringen zijn een bron van groei, banen en innovatie. Zo worden EU-bedrijven ingeschakeld in mondiale waardeketens die de motor van de moderne economie zijn. Productiviteit wordt gestimuleerd en onze ondernemingen worden concurrerender doordat middelen beter worden ingezet, kapitaal, technologieën en deskundigheid worden aangebracht, de mededinging wordt versterkt, innovatie wordt gestimuleerd en nieuwe markten worden ontsloten voor EU-uitvoer. Voorts worden hiermee de doelstellingen ondersteund van het Investeringsplan voor Europa en van andere EU-projecten en -programma's. Ook uitgaande buitenlandse directe investeringen leveren voordelen op die vergelijkbaar zijn met die van inkomende stromen, onder meer waar het gaat om de implementatie van de Agenda 2030 voor duurzame ontwikkeling. Om al die redenen zal de EU de liberalisering en de bescherming van investeringen wereldwijd blijven steunen.

Het mag dan zo zijn dat slechts 0,4% van de EU-ondernemingen onder de zeggenschap staat van niet-EU-investeerders, toch zijn die ondernemingen doorgaans veel groter dan ondernemingen die in handen zijn van EU-investeerders. Dit betekent dat ze goed zijn voor 13% van de totale omzet, 11% van de toegevoegde waarde en 6% van het totale aantal banen in de EU.¹¹

3. ... maar nu patronen voor buitenlandse investeringen veranderen, moeten veiligheid en openbare orde verzekerd blijven

De EU zal nog steeds open staan voor buitenlandse investeringen. Die openheid moet echter samengaan met een krachtadig en aangepast beleid dat allereerst inzet op het openstellen van markten in derde landen voor EU-ondernemingen, het garanderen dat iedereen zich aan dezelfde regels houdt en het beschermen van EU-investeringen in derde landen. Daarnaast moet het beleid inzetten op het beschermen van activa in de EU tegen overnames die de vitale belangen van de EU of haar lidstaten kunnen schaden.

Buitenlandse investeerders gaan steeds meer op zoek naar nieuwe markten en strategische activa, en **staatsbedrijven spelen een toenemende rol in de wereldeconomie.**¹² In sommige economieën nemen staatsbedrijven een aanzienlijk deel van de uitgaande buitenlandse directe investeringen voor hun rekening, soms zelfs in het kader van een verklaarde overheidsstrategie.¹³ Niet alleen is de overheid soms rechtstreeks eigenaar van bedrijven, maar er zijn ook situaties waarin bepaalde ondernemingen - al dan niet direct - op verschillende wijzen door de overheid worden beïnvloed of gevallen waarin de overheid buitenlandse overnames door nationale ondernemingen bevordert, met name door makkelijker toegang te bieden tot financiering onder markttarief.

In dit verband bestaat het risico dat in individuele gevallen **buitenlandse investeerders misschien proberen zeggenschap over of invloed te verwerven in Europese ondernemingen waarvan de activiteiten een weerslag kunnen hebben op kritieke technologie, infrastructuur, input of gevoelige informatie.** Dit risico speelt vooral, doch niet uitsluitend wanneer buitenlandse investeerders in handen zijn van of onder zeggenschap staan van de overheid, onder meer via financiering of andere sturingsmiddelen. Met dit soort

¹¹ Eurostat.

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

¹³ Idem.

overnames kunnen de betrokken staten die activa misschien gebruiken om niet alleen de technologische voorsprong van de EU te schaden, maar ook de veiligheid en de openbare orde in de EU.

Om een antwoord te bieden op dit soort punten van zorg, zijn **bij diverse belangrijke internationale partners van de EU mechanismen ingevoerd en in gebruik om buitenlandse directe investeringen te screenen**. Het gaat onder meer om Australië, Canada, China, India, Japan en de Verenigde Staten.

Voorbeelden van screening van buitenlandse directe investeringen

Verenigde Staten

Sinds 1975 monitort en screent het Committee on Foreign Investment in the US (CFIUS) transacties waarmee een buitenlander zeggenschap kan verkrijgen over een Amerikaans bedrijf. Bij die screening worden de gevolgen van die transacties voor de nationale veiligheid nagegaan. Als interdepartementale dienst heeft CFIUS de bevoegdheid om buitenlandse directe investeringen formeel te toetsen, terwijl de Foreign Investment and National Security Act van 2007 ook een strenger onderzoek eist van transacties waarin buitenlandse overheden een controlebelang hebben. In de periode 2009-2014 heeft CFIUS 627 meldingen ontvangen van voorgenomen overnames van Amerikaanse ondernemingen door buitenlandse bedrijven. Daarvan is in totaal rond 40% formeel onderzocht: van deze 244 onderzochte transacties zijn er 47 (of rond 7% van de gescreende transacties) in de loop van het onderzoek ingetrokken door de betrokken ondernemingen, terwijl één transactie na het onderzoek van CFIUS is ongedaan gemaakt bij presidentieel besluit.

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

Australië

Volgens de Foreign Acquisitions and Take-Over Act van 1975 moeten bepaalde plannen voor buitenlandse investeringen worden gemeld en goedgekeurd (melding "geen bezwaar") voordat ze doorgang kunnen vinden. De screening wordt uitgevoerd door de Treasurer (het met overheidsuitgaven belaste lid van het kabinet), daarin geadviseerd door de Foreign Investment Review Board. Zij is gebaseerd op een toetsing aan het nationale belang. Sectoren die in dit verband als gevoelig gelden, zijn onder meer media, telecom, vervoer, ondernemingen uit de sector defensie, en de winning van uranium en plutonium, alsmede nucleaire installaties. De aanmeldingsvoorwaarden verschillen, afhankelijk van onder meer de sector, de soort en de waarde van de acquisitie, vrijhandelsakkoorden en de vraag of het een particuliere of publieke investeerder betreft.

Bron: firb.gov.au

4. Het EU-handels- en investeringsbeleid als motor voor een open en eerlijk investeringsklimaat

Vele landen houden nog steeds aanzienlijke barrières tegen buitenlandse investeringen in stand en bieden EU-marktdeelnemers geen vergelijkbare investeringsvoorwaarden. Ondanks de vooruitgang die is geboekt bij het liberaliseren van investeringen, is recentelijk het aantal nieuwe beperkende maatregelen opnieuw toegenomen.¹⁴

¹⁴ COM(2017) 338 final "VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD over handels- en investeringsbelemmeringen 1 januari 2016 – 31 december 2016".

Het is van cruciaal belang dat er voor investeringsvoorwaarden een gelijk speelveld tot stand worden gebracht met derde landen. **Het handels- en investeringsbeleid van de EU¹⁵ is het meest geschikte instrument om ervoor te zorgen dat derde landen voor buitenlandse investeringen een niveau van openheid bieden dat gelijkwaardig is aan dat van de EU, en om een gelijk speelveld voor EU-marktdeelnemers te bevorderen.**

De EU probeert met een hele reeks partners **bilaterale of regionale akkoorden af te sluiten met bindende regels en toezeggingen over buitenlandse investeringen**, met name buitenlandse directe investeringen.¹⁶ Die akkoorden zorgen er met name voor dat EU-investeerders te maken krijgen met een duidelijker rechtskader en betere toegang tot buitenlandse markten. Bovendien probeert de Commissie bepalingen te laten opnemen om intellectueel eigendom veilig te stellen, om te zorgen voor meer transparantie en om subsidies die bijzonder verstoringend zijn voor de handel te beperken, maar ook om het optreden van staatsbedrijven meer aan banden te leggen. De belangrijkste resultaten van dit streven naar een handels- en investeringsklimaat dat opener, eerlijker en meer op regels gebaseerd is, worden belicht in de mededeling van de Commissie "Een modern handelsbeleid om de globalisering in goede banen te leiden" en in een verslag over de tenuitvoerlegging van de EU-handelsstrategie "Handel voor iedereen", die samen met de voorliggende mededeling zijn vastgesteld.

Binnen diezelfde context hecht de EU het grootste belang aan **multilaterale samenwerking en het opstellen van regels**. De Algemene overeenkomst inzake de handel in diensten (GATS) van de Wereld Handels Organisatie (WTO) bevat gedetailleerde regels over de vestiging van buitenlandse dienstverrichters, met thema's zoals markttoegang of verbintenissen inzake non-discriminatie. Ook bestaan er regels over de vrijmaking van kapitaalverkeer in het kader van de Code voor de liberalisatie van het kapitaalverkeer van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Wel is het zo dat deze internationale handels- en investeringsakkoorden die de EU en haar lidstaten hebben afgesloten, voorzien in **uitzonderingen op de verplichtingen inzake nationale behandeling en markttoegang waardoor de partijen maatregelen kunnen nemen om veiligheidsbelangen of de openbare orde te beschermen**. Voorwaarde is wel dat die maatregelen geen willekeurige of ongerechtvaardigde discriminatie vormen of een verkapte beperking van het handelsverkeer.

De G20 keurde in 2016 *Guiding Principles for Global Investment Policymaking*¹⁷ goed, waarin wordt gepleit voor open, niet-discriminerende, transparante en voorspelbare investeringsvoorwaarden. In 2017 beklemtoonden de leden van de G20 andermaal het belang van wederzijdse handels- en investeringskaders en hun vaste wil om te werken aan een gelijk speelveld.

De EU zal haar inspanningen op bilateraal en multilateraal niveau voortzetten om ervoor te zorgen dat derde landen voor buitenlandse investeringen een niveau van openheid bieden dat gelijkwaardig is aan dat van de EU, en om een gelijk speelveld voor EU-marktdeelnemers in

¹⁵ Mededeling COM(2015) 497 van 14.10.2015 "Handel voor iedereen - Naar een meer verantwoord handels- en investeringsbeleid".

¹⁶ Vrijhandelsakkoorden zijn er, in verschillende onderhandelingsstadia, met Australië, Canada, Chili, India, Indonesië, Japan, Mercosur, Mexico, Marokko, Nieuw-Zeeland, de Filippijnen, Singapore, Vietnam en Turkije. De EU onderhandelt ook over autonome investeringsovereenkomsten met China en Myanmar.

¹⁷ G20 verklaring bijeenkomst ministers van Handel, bijlage III, 9-10.7.2016, Shanghai.

stand te houden. De EU steunt ook het overleg binnen de Wereld Handels Organisatie (WTO) over het faciliteren van investeringen.

5. Screening van buitenlandse directe investeringen

5.1. Bestaande screeningmechanismen in EU-lidstaten

Bijna de helft van de EU-lidstaten beschikt over mechanismen om buitenlandse directe investeringen te screenen. Dit is het geval voor Oostenrijk, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Letland, Litouwen, Italië, Polen, Portugal, Spanje en het Verenigd Koninkrijk.

Lidstaten hanteren uiteenlopende benaderingen wat betreft het precieze toepassingsgebied en de vormgeving van de screeningprocedures.

Wat betreft toepassingsgebied gelden de meeste bestaande screeningmechanismen voor investeringen zowel binnen de EU als van buiten de EU, terwijl sommige mechanismen alleen gelden voor derde landen, maar wel antiomzeilingsbepalingen bevatten om misbruik te voorkomen. In sommige gevallen betreffen de screeningmechanismen investeringen in specifieke sectoren die van strategisch belang worden geacht (bijv. energie, telecom, vervoer), terwijl andere mechanismen niet beperkt zijn tot specifieke sectoren. Investerings die onder de screeningmechanismen vallen, worden doorgaans gekwalificeerd met kwalitatieve criteria (bijv. verwerving van zeggenschap over de doelonderneming) en/of kwantitatieve drempels (d.w.z. percentage van de aandelen of stemrechten). De redenen om een transactie te screenen kunnen verschillen. Sommige screeningmechanismen blijven beperkt tot het beschermen van vitale belangen van nationale veiligheid, met name de productie van of handel in wapens, munitie, militaire uitrusting, oorlogsmaterieel enz. Toch blijven de meeste mechanismen niet beperkt tot de defensiesector, maar houden ze vooral verband met de bescherming van de openbare veiligheid en met overheidsbeleid of de openbare orde.

Wat betreft de vormgeving van de screeningprocedures kunnen voor de mechanismen twee hoofdtypen worden onderscheiden: a) mechanismen waarbij investeerders een investering die onder de regels valt, moeten aanmelden voordat deze kan worden uitgevoerd en waarbij een systeem van voorafgaande toestemming geldt, en b) mechanismen waarbij controle achteraf plaatsvindt nadat investeringen reeds zijn uitgevoerd, met voor investeerders de mogelijkheid om de investering vrijwillig te laten screenen voordat deze is voltooid.

De nationale screeningmechanismen vormen een beperking van het vrij verkeer van kapitaal of de vrijheid van vestiging, met name wat betreft investeringen binnen de EU.¹⁸ Het Verdrag biedt lidstaten evenwel de mogelijkheid om maatregelen te nemen om deze vrijheden te beperken op voorwaarde dat deze maatregelen niet discrimineren, afdoende zijn gerechtvaardigd op gronden van met name volksgezondheid, veiligheid of overheidsbeleid, of andere dwingende redenen van algemeen belang zoals omschreven door het Hof van Justitie, en voldoen aan de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid.

5.2. Op dit gebied bestaande beleidslijnen en instrumenten op EU-niveau

Een aantal EU-beleidslijnen draagt bij tot het verzekeren van de voordelen van buitenlandse investeringen en beperkt tegelijk de daaraan verbonden risico's.

¹⁸ De artikelen 63 en 49 VWEU.

Allereerst is het een fundamentele verplichting dat **alle buitenlandse investeerders in de EU zich houden aan het toepasselijke Unierecht en nationale recht**. Hierbij gaat het onder meer ook om de **EU-mededingingsvoorschriften**, die toezicht op fusies en acquisities (concentratiecontrole) omvatten. Wanneer een investeringsvoornemen, ongeacht de bron of herkomst ervan, binnen het toepassingsgebied van de EU-concentratieverordening valt¹⁹, kan dit geen doorgang vinden voordat de operatie door de Europese Commissie is onderzocht en haar goedkeuring heeft gekregen. Doel van deze procedure is te voorkomen dat concentraties de daadwerkelijke mededinging op de interne markt op significante wijze zouden belemmeren. Bij de beoordeling waarbij een aangemelde concentratie op haar verenigbaarheid met de EU-concentratieverordening wordt getoetst, ligt de klemtoon uitsluitend op de mededinging en wordt geen rekening gehouden met overwegingen van veiligheid of openbare orde.

Andere regels ter zake zijn vastgelegd in **EU-wetgeving over de veiligheid van kritieke infrastructuur en essentiële diensten**. In sommige gevallen gaan deze regels ook in op de gevolgen van buitenlands eigendom. De volgende voorbeelden kunnen hier worden vermeld:

- **Een aantal activa is als kritiek aangemerkt op het Europese niveau:** Galileo, Copernicus, Eurocontrol, de Europese elektriciteits- en gastransmissienetwerken.²⁰ Bijzondere aandacht moet hier gaan naar de veiligheid, de integriteit en het eigendom van deze infrastructuur en de noodzaak om de bedrijfscontinuïteit ervan te garanderen. Voorts bevat EU-wetgeving over cybersecurity²¹ een lijst van sectoren die essentiële diensten verrichten en waarvan de aanbieders moeten worden verdedigd tegen cyberaanvallen.²²
- Bepaalde EU-wetgeving **gaat direct in op de gevolgen van buitenlands eigendom**. Zo bestaat er al wetgeving over buitenlandse zeggenschap over bepaalde Europese activa in zeer specifieke omstandigheden, met name waar de EU criteria vastlegt voor de vergunningverlening aan marktdeelnemers, onder meer op basis van de nationaliteit van de eigenaar. Zo kan een luchtvaartonderneming in de EU geen vergunning krijgen indien 50% of meer van haar aandelen in handen is van niet-EU-persoon, tenzij er een overeenkomst is met hun land van herkomst.²³ Evenzo kan, volgens de EU-regels inzake energie, een exploitant van een gas- of elektriciteitstransmissiesysteem die onder de zeggenschap staat van een derde land, alleen in de EU opereren indien deze tijdens de certificeringsprocedure heeft aangetoond dat hij de energievoorzieningszekerheid van de lidstaat waarin hij actief zal zijn, of van de Unie niet in gevaar zal brengen.²⁴ Een ander voorbeeld zijn de EU-regels voor het verlenen en het gebruikmaken van vergunningen voor de prospectie, exploratie en productie

¹⁹ Verordening (EG) nr. 139/2004 van de Raad van 20 januari 2004 betreffende de controle op concentraties van ondernemingen (PB L 24 van 29.1.2004, blz. 1).

²⁰ Werkdocument SWD (2013) 318.

²¹ Richtlijn (EU) 2016/1148 van het Europees Parlement en de Raad van 6 juli 2016 houdende maatregelen voor een hoog gemeenschappelijk niveau van beveiliging van netwerk- en informatiesystemen in de Unie.

²² Bij deze sectoren gaat het om energie, vervoer, banken en financiële marktinfrastructuur, de zorg, drinkwatervoorziening, en aanbieders van digitale infrastructuur en diensten.

²³ Verordening (EG) Nr. 1008/2008 van het Europees Parlement en de Raad inzake gemeenschappelijke regels voor de exploitatie van luchtdiensten in de Gemeenschap.

²⁴ Richtlijn 2009/73/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor aardgas en Richtlijn 2009/72/EG betreffende gemeenschappelijke regels voor de interne markt voor elektriciteit.

van koolwaterstoffen²⁵. Volgens die regels kunnen lidstaten, om redenen van nationale veiligheid, de toegang tot en de uitoefening van die activiteiten weigeren voor entiteiten die onder de daadwerkelijke zeggenschap staan van derde landen of onderdanen van een derde land.

- In haar Europese strategie voor energiezekerheid van 2014²⁶ overwoog de Commissie een **ruimer debat op gang te brengen over de zeggenschap over strategische infrastructuur in de energiesector door entiteiten van buiten de EU**, met name staatsbedrijven, staatsbanken of staatsfondsen van belangrijke energieleverende landen die op de EU-markt willen doordringen en waar er een risico bestaat dat ze de diversificatie van de bevoorrading en de ontwikkeling van het EU-netwerk en de EU-infrastructuur willen hinderen. In een eerste stap is de Commissie met een aantal wetgevingsvoorstellen gekomen over de voorzieningzekerheid voor gas en elektriciteit, waarin wordt gevraagd dat lidstaten een analyse maken van de risico's die buitenlandse zeggenschap over of buitenlands eigendom van gas- en elektriciteitsinfrastructuur inhouden. Ook moeten ze de nodige maatregelen nemen, die kunnen worden getoetst door de Commissie en/of een groep deskundigen.²⁷

Ondanks deze sectorale initiatieven ontbreekt op EU-niveau tot dusver een omvattend juridisch kader dat een antwoord kan bieden op de risico's voor de veiligheid en de openbare orde die van bepaalde buitenlandse directe investeringen uit derde landen kunnen uitgaan.

6. Naar een EU-raamwerk voor het screenen van buitenlandse directe investeringen op gronden van veiligheid en openbare orde

6.1. Waarom initiatief nodig is

De Commissie erkent ten volle dat lidstaten de nodige flexibiliteit moeten kunnen behouden om buitenlandse directe investeringen te screenen, rekening houdende met hun individuele legitieme belangen, verschillende situaties en nationale omstandigheden. Tegelijkertijd is de Europese dimensie van buitenlandse directe investeringen overduidelijk. Daarom ook vallen ze onder het gemeenschappelijke handelsbeleid van de EU.²⁸ Binnen de interne markt maken EU-ondernemingen steeds meer gebruik van de vrijheid van vestiging en van dienstverrichting, maar ook van het vrij verkeer van goederen en kapitaal. Zo spreiden ze hun activiteiten en hun bevoorradingsketens over meerdere lidstaten, in plaats van in slechts één lidstaat actief te zijn. Ook investeerders uit derde landen willen de vruchten plukken van de interne markt door te investeren in EU-ondernemingen, om zo te profiteren van de aanzienlijke schaalvoordelen en de toegang tot de interne markt. Bovendien kan een buitenlandse directe investering in één lidstaat gevolgen hebben voor de veiligheid of de openbare orde van een andere lidstaat of voor de EU als geheel. Dit soort grensoverschrijdende effecten kunnen niet altijd volledig worden meegewogen en ingeschat

²⁵ Richtlijn 94/22/EG van 30 mei 1994 betreffende de voorwaarden voor het verlenen en het gebruik maken van vergunningen voor de prospectie, de exploratie en de productie van koolwaterstoffen.

²⁶ COM(2014) 330.

²⁷ De nieuwe verordening tot intrekking van Verordening (EU) nr. 994/2010 doorloopt momenteel de goedkeuringsprocedure. De verwachting is dat ze in het najaar 2017 van kracht wordt. Voor elektriciteit, COM(2016) 862 Voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad betreffende risicoparaatheid in de elektriciteitssector en tot intrekking van Richtlijn 2005/89/EU.

²⁸ Artikel 207 VWEU.

binnen nationale mechanismen. Voorts moet er een raamwerk komen dat activa beschermt die een aanzienlijke Europese dimensie hebben gelet op hun banden met programma's of projecten van Uniebelang, zoals bijvoorbeeld het Europese mondiale satellietnavigatiesysteem (Galileo).

Volgens de Commissie is **nauwere samenwerking en betere coördinatie tussen lidstaten van essentieel belang** om te kunnen reageren op het veranderende investeringsklimaat en om synergie-effecten te versterken tussen de respectieve prerogatieven van de EU en de lidstaten. **Daarom stelt de Commissie voor om verdere maatregelen te nemen ten aanzien van investeringen vanuit derde landen die problematisch kunnen zijn voor de veiligheid en de openbare orde.**

In dat verband dienen de volgende **specifieke doelstellingen** te worden bereikt:

- zorgen voor een coherent kader voor het screenen van buitenlandse directe investeringen in de EU op gronden van veiligheid of openbare orde, zonder dat inbreuk wordt gemaakt op nationale prerogatieven van lidstaten;
- bevorderen van hechte en stelselmatige samenwerking tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en de Commissie waar het gaat om de screening van bepaalde buitenlandse directe investeringen die problematisch kunnen zijn voor de veiligheid of de openbare orde, met inbegrip van versterkte informatie-uitwisseling;
- vergroten van de transparantie over buitenlandse directe investeringen die gevolgen kunnen hebben voor de veiligheid of de openbare orde;
- een daadwerkelijke aanpak bieden voor gevallen van buitenlandse directe investeringen die problemen van veiligheid of openbare orde doen rijzen met betrekking tot projecten of programma's van Uniebelang;
- voorkomen dat nationale screeningmechanismen voor buitenlandse directe investeringen worden omzeild.

Maatregelen in die zin zullen worden genomen met volledige inachtneming van de verplichtingen die voortvloeien uit de EU-Verdragen en internationale overeenkomsten en regelingen waarbij de EU en lidstaten partij zijn. In dat verband is in de gevallen waarin de EU of lidstaten internationale verbintenissen zijn aangegaan over investeringen, de marge voor maatregelen reeds ingeperkt door de overeenkomstige uitzonderingen in verband met veiligheid en openbare orde.

Daarnaast stelt de Commissie maatregelen voor die evenredig en transparant zijn, en toch de regeldruk voor overheden en investeerders zo beperkt mogelijk houden. Het voorstel zorgt ook voor investeringsregels tussen derde landen die op regels gebaseerd zijn, voorspelbaar zijn en niet discrimineren, aansluitend bij de beginselen die in de desbetreffende rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie zijn geformuleerd.²⁹

²⁹ Met name arrest van het Hof van Justitie van 4 juni 2002, Commissie / Frankrijk, C-483/99, ECLI:EU:C:2002:327; arrest van het Hof van Justitie van 13 mei 2003, Commissie / Spanje, C-463/00, ECLI:EU:C:2003:272; arrest van het Hof van Justitie van 26 maart 2009, Commissie / Italië, C-326/07, ECLI:EU:C:2009:193; arrest van het Hof van Justitie van 10 november 2011, Commissie / Portugal, C-212/09, ECLI:EU:C:2011:717, en arrest van het Hof van Justitie van 8 november 2012, Commissie / Griekenland, C-244/11, ECLI:EU:C:2012:694.

6.2. Voorgestelde maatregelen

a. Voorstel voor een verordening

Parallel met deze mededeling komt de Commissie, in het licht van het bovenstaande en handelend op grond van artikel 207 VWEU, met **een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor het screenen van buitenlandse directe investeringen in de EU**.

In dat voorstel wordt een **kader** uitgewerkt **voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de EU op gronden van veiligheid of openbare orde**, dat ook een niet-uitputtende lijst bevat van factoren die in aanmerking kunnen worden genomen bij het beantwoorden van de vraag of buitenlandse directe investeringen al dan niet invloed kunnen hebben op de veiligheid of de openbare orde. Dat kader legt de wezenlijke onderdelen vast van het procedurele raamwerk voor de screening van dit soort buitenlandse directe investeringen door lidstaten, met onder meer transparantieplichtingen en de verplichting om afdoende verhaalmogelijkheden te garanderen met betrekking tot besluiten die in het kader van deze screeningmechanismen worden genomen. Tegelijkertijd laat het voorstel nog steeds de nodige flexibiliteit aan lidstaten bij het screenen van buitenlandse directe investeringen, zodat ze zich kunnen aanpassen aan de veranderende omstandigheden en hun specifieke nationale context.

De ontwerp-verordening bevat ook een mechanisme voor samenwerking tussen lidstaten, met name voor de gevallen waarin buitenlandse directe investeringen in één of meer lidstaten ongunstig kunnen uitwerken voor de veiligheid of de openbare orde in een andere lidstaat.

Ten slotte geeft de ontwerp-verordening de Commissie de middelen om buitenlandse directe investeringen die ongunstig kunnen uitwerken voor projecten of programma's van Uniebelang, te screenen op gronden van veiligheid en openbare orde. Het voorstel voor een verordening legt criteria vast om die projecten of programma's te identificeren, zoals bijvoorbeeld Horizon 2020, Galileo en European Geostationary Navigation Overlay Service (EGNOS), Copernicus, trans-Europese netwerken voor vervoer (TEN-T), energie (TEN-E) en telecom.

b. Flankerende maatregelen

Parallel met de goedkeuring van het voorstel voor een verordening tot vaststelling van een kader voor het screenen van buitenlandse directe investeringen in de EU, die volgens de gewone wetgevingsprocedure verloopt, zal de Commissie **alvast de volgende maatregelen nemen**:

1. Tegen eind 2018 een verdere **diepgaande analyse uitvoeren van inkomende stromen van buitenlandse directe investeringen in de EU**, met name in strategische sectoren (bijv. energie, ruimtevaart, vervoer) of strategische activa (technologieën en inputs voor strategische sectoren, kritieke infrastructuur uit uiteenlopende sectoren, gevoelige data) die problematisch kunnen zijn wat betreft veiligheid, openbare orde en/of zeggenschap over kritieke activa, met name wanneer de investeerder in handen is van of onder de zeggenschap staat van een derde land, of een beroep kan doen op aanzienlijke overheids subsidies. Hierbij zal ook, in samenwerking met de lidstaten, worden gebruikgemaakt van op een zo een gedetailleerd mogelijk niveau verzamelde data, van trendanalyses en van effectbeoordelingen, onder meer via gevalstudies. Mocht dit nodig blijken, zal er ook een nadere studie komen om kritieke activa in kaart te brengen. Ook

zal worden gekeken naar de ondersteunende rol die de overheid speelt bij het faciliteren van overnames.

2. Een **coördinatiegroep** opzetten rond het thema van inkomende buitenlandse directe investeringen, met onder meer ook alle thema's die binnen het toepassingsgebied van het voorstel voor een verordening vallen. De Commissie zal deze groep voorzitten, die verder zal bestaan uit vertegenwoordigers van lidstaten. De groep zou met name rond de volgende thema's kunnen werken:

- in kaart brengen van sectoren en activa die uit oogpunt van veiligheid, openbare orde en/of zeggenschap over kritieke activa strategische gevolgen hebben op nationaal niveau, op grensoverschrijdend niveau (bijv. activa in één lidstaat die strategische effecten kunnen hebben voor een andere lidstaat) of op EU-niveau (voortbouwend op de lijst van projecten of programma's van Uniebelang);
- uitwisselen van informatie en analyseren van buitenlandse directe investeringen, waarbij onder meer wordt gekeken naar de motieven om te investeren, de geografische herkomst en de financieringsbronnen (publiek of privaat);
- overleggen over thema's van gemeenschappelijk belang, onder meer kwesties met betrekking tot een gelijk speelveld zoals subsidies en andere praktijken van derde landen die strategische overnames bevorderen, en de redenen die Europese investeerders beletten om kritieke Europese technologie en input te verwerven en te behouden;
- delen onder lidstaten van goede praktijken en ervaringen bij de screening van buitenlandse directe investeringen;
- overleggen over de vraag of het opportuun is om samen te werken met derde landen met gedeelde belangen en gedeelde uitdagingen wat betreft de effecten van buitenlandse directe investeringen op veiligheid en openbare orde;
- bevorderen van convergentie in het beleid, maar lidstaten wel de autonomie laten of zij ervoor kiezen om buitenlandse directe investeringen wel of niet te screenen;
- verder reflecteren over de methoden om Europese strategische activa te beschermen, onder meer door een screeningmechanisme op EU-niveau;
- na de inwerkingtreding van het voorstel voor een verordening alle kwesties onderzoeken die verband houden met de toepassing ervan.

7. Conclusie

De Commissie blijft overtuigd van de voordelen van buitenlandse directe investeringen en de beslissende bijdrage die dergelijke investeringen hebben geleverd aan hogere groei en de schepping van kwalitatieve banen in de EU. Ook gelooft de Commissie dat een open investeringsklimaat bijdraagt tot duurzame ontwikkeling wereldwijd. Daarom zal de EU een felle verdediger en pleitbezorger blijven van een open internationaal investeringsklimaat dat op regels is gebaseerd. Met haar handels- en investeringsbeleid zal de EU er blijven op aandringen dat derde landen voor buitenlandse investeringen een niveau van openheid bieden dat gelijkwaardig is aan dat van de EU, en dat ze een gelijk speelveld voor EU-marktdeelnemers in stand houden.

Tegelijk is het ook duidelijk dat de EU en haar lidstaten de mogelijkheid moeten hebben om doortastend en snel te handelen wanneer buitenlandse directe investeringen de veiligheid of

de openbare orde in gevaar kunnen brengen. Daarom presenteert de Commissie, samen met deze mededeling, een wetgevingsvoorstel. De evoluerende internationale context vereist actie van het Europees Parlement en de Raad, zodat de wetgevingsprocedure snel kan verlopen.

Parallel met de onderhandelingen over de verordening zal de Commissie - binnen het bestaande raamwerk en in lijn met deel 6.2.b van deze mededeling - met bijzondere aandacht kijken naar buitenlandse directe investeringen die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid of de openbare orde, en zal zij de situatie in nauwe samenwerking met de lidstaten bezien. De lidstaten worden opgeroepen actief bij te dragen aan deze samenwerking en aan de werkzaamheden van de coördinatiegroep die de Commissie in dat verband zal oprichten.