

Speciaal verslag

Screening van buitenlandse directe investeringen in de EU

Eerste stappen genomen, maar nog steeds aanzienlijke beperkingen voor een doeltreffende aanpak van de risico's voor de veiligheid en de openbare orde



EUROPESE
REKENKAMER

Inhoud

	Paragraaf
Samenvatting	I-IX
Inleiding	01-18
Toepassingsgebied en doelstellingen van de verordening	10-14
Belangrijkste spelers en het proces voor de screening van BDI's in de EU	15-18
Reikwijdte en aanpak van de controle	19-23
Opmerkingen	24-57
Het kader voor de screening van BDI's heeft de samenwerking verbeterd, maar de beperkingen verminderen de doeltreffendheid ervan	24-29
Een eerste stap in screening en samenwerking op het gebied van BDI's is gezet, maar er blijven inherente beperkingen bestaan	26-28
De verordening geeft geen duidelijke definities van de belangrijkste begrippen en voorziet niet in feedback	29
Doeltreffendheid van het kader aangetast door een gebrek aan beoordeling van de naleving en verschillen tussen de systemen voor de screening van BDI's in de lidstaten	30-40
De Commissie voert geen beoordeling uit om te waarborgen dat screeningmechanismen voldoen aan de in de verordening vastgestelde normen	32
Aanzienlijke verschillen tussen de mechanismen van de lidstaten voor de screening van BDI's gaan ten koste van de doeltreffendheid van het kader	33-35
De kennisgeving van niet-subsidiabele gevallen en het gebrek aan informatie over risicoprofielen in kennisgevingen ondermijnen de efficiëntie en doeltreffendheid van het kader	36-40

De adviezen van de Commissie bieden toegevoegde waarde, maar haar beoordelingen en aanbevelingen zijn soms onvoldoende uitgewerkt	41-50
De risicobeoordeling van de Commissie levert waarde op, maar de Commissie heeft beperkte toegang tot gegevens over individuele investeerdersprofielen	44-46
Lacunes in de beoordeling van de waarschijnlijkheid en het effect van risico-elementen voor zaken met een hoog risico	47
De aanbevelingen van de Commissie zijn ten dele doeltreffend in het aanpakken van de vastgestelde risico's	48-50
De juiste operationele instrumenten en middelen zijn aanwezig, maar de verslaglegging is onvoldoende gericht	51-57
De Commissie heeft geschikte instrumenten en middelen ter beschikking gesteld om de uitvoering van het samenwerkingsmechanisme te ondersteunen	52-56
In de jaarverslagen van de Commissie wordt onvoldoende aandacht besteed aan de vastgestelde risico's en gemeenschappelijke benaderingen om deze te voorkomen	57
Conclusies en aanbevelingen	58-66
Bijlagen	
Bijlage I — Vergelijking tussen de screeningkaders van de EU en de VS	
Afkortingen	
Woordenlijst	
Antwoorden van de Commissie	
Tijdslijn	
Controleteam	

Samenvatting

I De EU heeft een kader vastgesteld voor de screening van buitenlandse directe investeringen in 2020. Bij Verordening (EU) 2019/452 (“de verordening”) wordt zowel een kader voor de screening door de lidstaten van buitenlandse directe investeringen vastgesteld als een samenwerkingsmechanisme tussen de EU-lidstaten en de Europese Commissie met het oog op de beoordeling en mogelijke beperking van buitenlandse directe investeringen die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid of de openbare orde van de EU of haar lidstaten.

II Met de verordening wordt gestreefd naar een gecoördineerde aanpak voor de screening van buitenlandse directe investeringen in strategische sectoren die cruciaal zijn voor de veiligheid en het functioneren van de EU-economie. De instroom van buitenlandse directe investeringen in de EU bedroeg in 2021 ongeveer 117 miljard EUR (8 % van het mondiale niveau). De verordening voorziet in een samenwerkingsmechanisme dat enerzijds rekening houdt met de EU-dimensie van BDI-zaken die op nationaal niveau worden behandeld door de vaststelling van de grensoverschrijdende gevolgen ervan, en dat anderzijds risico’s voor de veiligheid en de openbare orde in verband met EU-projecten en -programma’s aanpakt. In de verordening wordt ook onderkend dat bepaalde buitenlandse investeringen gevolgen kunnen hebben voor kritieke infrastructuur, technologieën of gevoelige informatie en wordt ernaar gestreefd de EU-belangen op deze gebieden te beschermen.

III De belangrijkste doelstelling van deze controle was te beoordelen of het EU-kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen (met inbegrip van het samenwerkingsmechanisme) efficiënt en doeltreffend is in het aanpakken van de risico’s voor de veiligheid en de openbare orde. Wij onderzochten zowel de opzet als de uitvoering van dit kader door de Commissie en beoordeelden een representatieve steekproef van door de lidstaten gemelde en door de Commissie beoordeelde gevallen. Daarnaast lichtten we alle adviezen door die de Commissie tussen 2020 en 2022 publiceerde. De reikwijdte van de controle omvatte niet de screeningwetten en -besluiten van de lidstaten.

IV In het algemeen concluderen wij dat de Commissie passende maatregelen heeft genomen om een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de EU vast te stellen en uit te voeren. In de hele EU blijven echter aanzienlijke beperkingen bestaan die ten koste gaan van de doeltreffendheid en efficiëntie van het kader bij het voorkomen van risico's voor de veiligheid en de openbare orde. Zes lidstaten beschikken niet over een screeningmechanisme en er is sprake van verschillen in het toepassingsgebied, de reikwijdte wat betreft het definiëren van kritieke sectoren en de interpretatie van de belangrijkste begrippen. Hierdoor ontstaan allerlei blinde vlekken, waardoor een doeltreffende bescherming van de EU als geheel in gevaar wordt gebracht. Daarnaast zijn er verbeteringen nodig in de beoordelingen en aanbevelingen van de Commissie.

V Met name bij de preventie van risico's voor de veiligheid en de openbare orde op EU-niveau is het huidige kader slechts gedeeltelijk toereikend. Tot op zekere hoogte verschaft de samenwerking de lidstaten informatie over gescreende buitenlandse directe investeringen en bood deze hun de gelegenheid om punten van zorg met elkaar te delen en deze zo nodig samen aan te pakken. Door haar opzet is de verordening echter eerder faciliterend dan harmoniserend van aard, wat onvermijdelijk de doeltreffendheid van de risico-identificatie en de uniformiteit van de screening beperkt. In de verordening zijn onvoldoende duidelijke bepalingen opgenomen om ervoor te zorgen dat de belangrijkste begrippen altijd consistent worden geïnterpreteerd en dat vergelijkbare regels worden toegepast op vergelijkbare situaties, met als uiteindelijk doel het vermijden van onnodige beperkingen van het vrije verkeer van kapitaal en het recht van vestiging (bijv. in verband met investeringen binnen de EU door buitenlandse investeerders, het opnemen van indirecte buitenlandse investeringen en het uitsluiten van beleggingen in effecten).

VI We stelden ook vast dat er aanzienlijke verschillen bestaan tussen de screeningmechanismen van de lidstaten en dat de Commissie geen enkele formele beoordeling heeft uitgevoerd van de naleving van de in de verordening vastgestelde minimumvoorwaarden. De lidstaten verstrekken geen voorafgaande ontvankelijkheids- en risicobeoordelingen van de zaken die zij aanmelden. Dit leidt tot een groot aantal zaken met een laag risico of zaken die niet subsidiabel zijn, waardoor het samenwerkingsmechanisme overbelast raakt.

VII Wij hebben geconstateerd dat het samenwerkingsmechanisme, en in het bijzonder de ontvankelijkheids- en risicobeoordeling door de Commissie, samen met de kwaliteit van haar adviezen en bijbehorende aanbevelingen, ten dele doeltreffend is in het adequaat beperken van de risico's van buitenlandse directe investeringen op EU-niveau. Hoewel de beoordelingen tot de identificatie van risico's hebben geleid en bijdragen tot toekomstgericht denken over mogelijke kwetsbaarheden, hebben we in de beoordelingen van de Commissie en in aspecten van de aanbevelingen problemen aangetroffen die de uitvoerbaarheid ervan kunnen bemoeilijken of onverenigbaar kunnen zijn met een vrijemarkteconomie.

VIII Wij constateerden dat de Commissie de juiste operationele instrumenten, IT-systemen en middelen heeft ingevoerd om de huidige werklast in aantal zaken die voortvloeit uit het samenwerkingsmechanisme tijdig en binnen het in de verordening vastgestelde strakke tijdschema af te handelen. Zij heeft bovendien haar jaarverslagen opgesteld, zoals vereist krachtens de verordening. We stelden echter vast dat er in deze functies nog ruimte voor verbetering is, zodat meer aandacht kan worden besteed aan systemische kwesties en benaderingen die relevant zijn op EU-niveau. Met name schrijft de verordening niet voor dat de lidstaten feedback moeten geven over hun screeningbesluiten. Dit terwijl de Commissie aan de hand van feedback de doeltreffendheid van het screeningkader zou kunnen monitoren en er verslag over zou kunnen uitbrengen.

IX Op basis van het bovenstaande bevelen wij aan dat de Commissie:

- 1) tracht de nodige wijzigingen in de verordening aan te brengen om het EU-kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen te versterken door de belangrijkste begrippen van het kader te verduidelijken en de huidige blinde vlekken en inefficiënties te vermijden;
- 2) nagaat of de nationale screeningmechanismen voldoen aan de regelgevingsnormen, en bepaalde praktijken stroomlijnt, zoals het uitvoeren van voorafgaande screenings en het op elkaar afstemmen van criteria, termijnen en processen in de screeningmechanismen van de lidstaten;
- 3) het samenwerkingsmechanisme en de beoordelingen van de Commissie verbetert om een betere rechtvaardiging van risicobeperkende maatregelen voor zaken met een hoog risico mogelijk te maken, en
- 4) het rapportageproces verbetert.

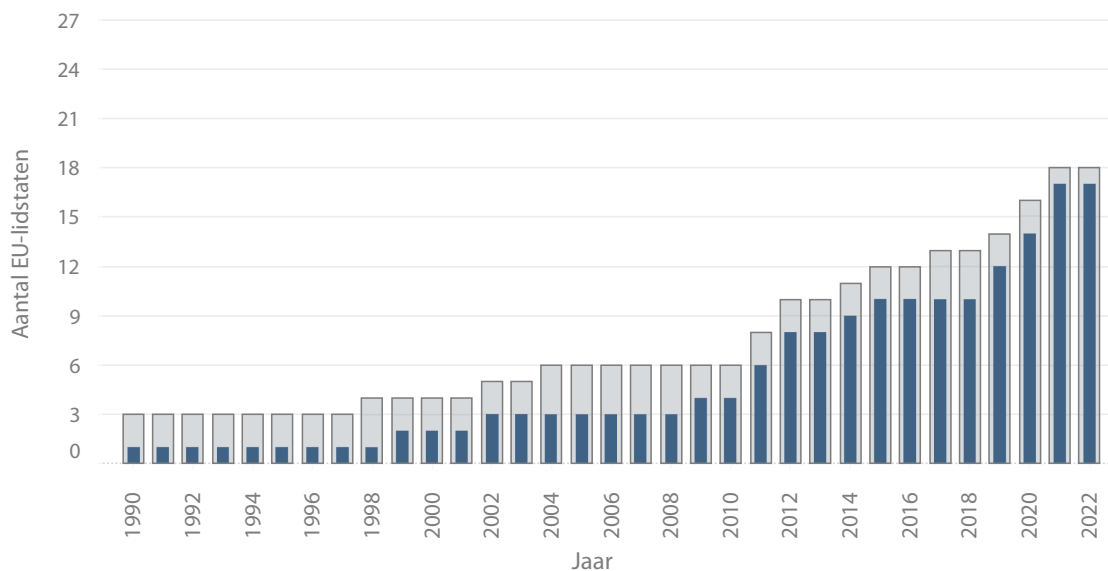
Inleiding

01 De openstelling voor buitenlandse directe investeringen (BDI's) is en blijft een van de belangrijkste beginselen van de interne markt. Het gemeenschappelijk handelsbeleid wordt in de EU-verdragen¹ omschreven als een bijdrage tot een harmonische ontwikkeling van de wereldhandel, tot de geleidelijke afschaffing van de beperkingen voor het internationale handelsverkeer en voor BDI's, en tot de vermindering van de douane- en andere belemmeringen. De perceptie is echter veranderd als gevolg van zorgen over een gebrek aan wederkerigheid en het nieuwe geopolitieke klimaat. Bovendien groeit het besef dat de EU kwetsbaar is door haar afhankelijkheid.

02 Als reactie op de mondiale ontwikkelingen hebben de EU en haar lidstaten maatregelen genomen om zich beter te beschermen tegen de potentiële gevaren van BDI's. **Figuur 1** geeft een overzicht van de ontwikkeling van het aantal lidstaten met screeningmechanismen in de EU (zie ook paragraaf **06**).

¹ Artikel 206 VWEU.

Figuur 1 — Evolutie van mechanismen voor de screening van investeringen in de EU-lidstaten (1990-2022)



Legenda

- EU-lidstaten die beschikken over een screeningmechanisme voor sectordoorsnijdende of multisectorale investeringen
- EU-lidstaten die over een screeningmechanisme voor investeringen beschikken dat beperkt is tot kleine sectoren

Opmerking: Gegevens voor 2022 per 30 juni 2022. Prognoses op basis van openbare regeringsverklaringen of informatie verkregen tijdens vraaggesprekken met de autoriteiten van de lidstaten in het kader van dit onderzoek. Het begrip "screeningmechanisme voor investeringen" omvat screening- of evaluatiemechanismen waarvan het toepassingsgebied beperkt is tot één sector.

© OESO, 2022: [Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU — Assessing effectiveness and efficiency](#).

03 Een buitenlandse directe investering (BDI) is elke soort investering door een buitenlandse investeerder die gericht is op het vestigen of handhaven van duurzame directe betrekkingen tussen de buitenlandse investeerder en de ondernemer of de onderneming waaraan het kapitaal ter beschikking wordt gesteld met het oog op de uitoefening van een economische activiteit in een lidstaat, met inbegrip van investeringen die de daadwerkelijke deelname aan het beheer van of de zeggenschap over een onderneming die een economische activiteit uitoefent, mogelijk maken². Een buitenlandse investeerder is een natuurlijke persoon of een particulier of overheidsbedrijf uit een derde land (d.w.z. een land buiten de Europese Unie).

² Artikel 2, eerste alinea, punt 1, van Verordening (EU) 2019/452.

04 De EU had in 2021 inkomende BDI's met een totale waarde van 117 miljard EUR, d.w.z. 8 % van het totale mondiale niveau³. FDI's worden alom beschouwd als gunstig voor gast- en thuishoeconomieën en voor de ondernemingen die de investeringen doen. Ze kunnen bijvoorbeeld de groei en innovatie in gastlanden stimuleren, helpen bij het scheppen van hoogwaardige banen en bij de ontwikkeling van menselijk kapitaal, de levensstandaard verhogen en bijdragen aan de verspreiding van goede praktijken op het gebied van management en verantwoord ondernemen.

05 Er zijn echter steeds meer risico's aan BDI's verbonden, met name wanneer het gaat om strategische autonomie en activa (bijv. kerncentrales of havens), gevoelige sectoren (bijv. sectoren die te maken hebben met kritieke defensie-input, zoals halfgeleiders of microchips voor tweërlei gebruik) of de overdracht van gevoelige technologie naar een derde land waarvan de strategische bedoelingen niet stroken met de EU-belangen. **Kader 1** geeft een overzicht van de belangrijkste factoren die van invloed zijn op de veiligheid en de openbare orde, zoals vermeld in artikel 4 van [Verordening \(EU\) 2019/452](#). **Kader 2** geeft een voorbeeld van een potentieel schadelijke BDI.

³ Tweede jaarverslag over de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie, SWD(2022) 219 final, COM(2022) 433 final, blz. 2.

Kader 1

Belangrijkste factoren die van invloed zijn op de veiligheid en de openbare orde, zoals vermeld in artikel 4 van Verordening (EU) 2019/452

In de verordening worden de termen “**veiligheid**” of “**openbare orde**” niet gedefinieerd, maar worden factoren opgesomd waarmee de lidstaten of de Commissie rekening kunnen houden om te bepalen of een BDI negatieve gevolgen kan hebben voor de veiligheid en de openbare orde. Het gaat onder meer om de volgende factoren:

- a) de kritieke aard van de doelonderneming:
 - i) kritieke infrastructuur die een buitenlandse entiteit zou kunnen verstoren (openbare orde) en die een risico voor de nationale veiligheid zou kunnen vormen;
 - ii) kritieke technologieën en producten voor tweërlei gebruik (met inbegrip van artificiële intelligentie, robotica, halfgeleiders, cyberbeveiliging, lucht- en ruimtevaart, defensie, energieopslag, kwantum- en nucleaire technologieën alsmede nano- en biotechnologieën);
 - iii) de voorziening van kritieke input, waaronder energie of grondstoffen, alsmede voedselzekerheid;
 - iv) de toegang tot gevoelige informatie, waaronder persoonsgegevens, of de mogelijkheid om zulke informatie te controleren, en
 - v) de vrijheid en pluriformiteit van de media;
- b) de kritieke aard van de buitenlandse investeerder:
 - i) of de buitenlandse investeerder direct of indirect onder zeggenschap staat van de overheid, met inbegrip van overheidsinstanties of strijdkrachten van een derde land;
 - ii) eerdere betrokkenheid bij activiteiten die gevolgen hebben voor de veiligheid of de openbare orde van een lidstaat, of
 - iii) betrokkenheid bij illegale of criminele activiteiten.

Kader 2

Voorbeeld van potentieel schadelijke BDI's

De overname van een onderzoeksgericht industrieel ingenieurs- en ontwerpbedrijf uit de EU dat gespecialiseerd is in radiotechnologieën en micro-elektronica door een openbaar defensiebedrijf uit een derde land.

06 Mechanismen voor de screening van investeringen (d.w.z. wettelijke en administratieve instrumenten aan de hand waarvan BDI's mogen worden beoordeeld en onderzocht voordat ze, met of zonder voorwaarden, worden toegestaan, of zelfs worden verboden) bestaan in sommige landen al sinds de jaren zestig. Door dergelijke regels in te voeren, hebben regeringen de mogelijkheid om individuele investeringsvoorstellen te screenen op hun mogelijke gevolgen voor de wezenlijke veiligheidsbelangen. Tot voor kort beschikten veel landen echter niet over mechanismen voor de screening van investeringen. In plaats daarvan vertrouwden zij hooguit op sectorale toelatingsvereisten of soortgelijke mechanismen. Jarenlang hadden slechts weinig landen op dit gebied wetten vastgesteld — door de invoering van nieuwe mechanismen of de hervorming van bestaande mechanismen — totdat de beleidsontwikkeling vanaf 2016 toenam.

07 Naar aanleiding van wereldwijde ontwikkelingen op handelsgebied en specifieke transacties in strategische sectoren startte het Europees Parlement al in 2012⁴ een [debat](#), waarbij de aandacht vooral uitging naar de aanpak van veiligheids- en defensievraagstukken. In februari 2017 uitten de regeringen van [Frankrijk](#), [Duitsland](#) en [Italië](#) hun bezorgdheid over investeringen uit derde landen, met name in gevallen waarin staatsbedrijven die investeren in het kader van een strategisch industriebeleid kritieke activa en sleuteltechnologieën van EU-bedrijven verwierven, maar in ruil daarvoor geen wederkerige investeringsrechten verleenden in het land waaruit de BDI afkomstig was. De drie lidstaten erkenden dat de EU-wetgeving de lidstaten al toestond om buitenlandse investeringen te verbieden die een bedreiging vormen voor de openbare veiligheid en orde, en dat elf lidstaten al over een screeningmechanisme beschikten. Gezien de deskundigheid van de Commissie vroegen ze echter om extra bescherming op basis van economische criteria. Dit debat werd gezien als een manier om de Europese belangen te verdedigen in een vijandige geopolitieke omgeving.

⁴ Resolutie van het [Europees Parlement van 23 mei 2012 over de EU en China: handelsonevenwicht?](#)

08 In mei 2017 stelde de Commissie voor om een kader voor de lidstaten en de Commissie vast te stellen voor de screening van BDI's in de EU, waarbij de lidstaten rekening kunnen houden met hun individuele situatie en nationale omstandigheden⁵. Op 13 september 2017 publiceerde de Commissie een voorstel voor een verordening tot vaststelling van een rechtskader voor de screening van de instroom van BDI's in de EU. In 2019 werd het voorstel door het Europees Parlement goedgekeurd, waarna de Raad zich in maart van datzelfde jaar formeel achter dit voorstel schaarde. Vervolgens is Verordening (EU) 2019/452⁶ ("**de verordening**") op 11 oktober 2020 in werking getreden.

09 Belangrijke handelsnaties over de hele wereld beschikken over BDI-screeningmechanismen met verschillen in toepassingsgebied en bevoegdheden, bestuursstructuren, sectorale focus of de verplichtingen en sancties voor investeerders en doelondernemingen. Zo hebben de Verenigde Staten een kader dat centraal wordt beheerd door de Commissie voor buitenlandse investeringen in de Verenigde Staten (Committee on Foreign Investment in the United States — CFIUS). Zie *bijlage I* voor meer details. Hoewel vergelijkbare principes van toepassing kunnen zijn, brengt screening binnen de EU een aantal uitdagingen met zich mee die niet voorkomen in landen waar de screening beperkt is tot één rechtsgebied. Qua toepassingsgebied en bevoegdheden kan het VS-kader beter worden vergeleken met de screeningmechanismen van de lidstaten.

⁵ [Discussienota van de Commissie over het in goede banen leiden van de mondialisering](#) gepubliceerd op 10 mei 2017.

⁶ [Verordening \(EU\) 2019/452](#) van het Europees Parlement en de Raad van 19 maart 2019 tot vaststelling van een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de Unie (PB L 79I van 21.3.2019, blz. 1-14).

Toepassingsgebied en doelstellingen van de verordening

10 Bij de verordening wordt een samenwerkingsmechanisme vastgesteld tussen de EU-lidstaten en de Europese Commissie met het oog op de beoordeling en mogelijke beperking van BDI's die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid of de openbare orde van de EU of haar lidstaten. Met de verordening wordt gestreefd naar een gecoördineerde aanpak voor de screening van BDI's in strategische sectoren die cruciaal zijn voor de veiligheid en het functioneren van de EU-economie. In de verordening wordt erkend dat bepaalde buitenlandse investeringen gevolgen kunnen hebben voor kritieke infrastructuur, technologieën of gevoelige informatie en wordt ernaar gestreefd de veiligheid en de openbare orde van de EU te beschermen.

11 De verordening is vastgesteld op basis van de exclusieve bevoegdheid van de EU betreffende de gemeenschappelijke handelspolitiek, in het bijzonder voor buitenlandse directe investeringen krachtens artikel 207, lid 2, VWEU. Nationale veiligheid en openbare orde vallen echter onder de exclusieve bevoegdheid van de lidstaten. Daarom staat het de lidstaten vrij om een screeningmechanisme in te stellen en het toepassingsgebied ervan te bepalen, op voorwaarde dat zij de EU-wetgeving (met inbegrip van de wetgeving inzake het vrije verkeer van kapitaal) naleven. Daarnaast kunnen beslissingen over individuele buitenlandse directe investeringen uitsluitend door de autoriteiten van de lidstaten worden genomen.

12 Hierna volgen de belangrijkste elementen of mechanismen waarin de verordening voorziet:

- screeningmechanismen van de lidstaten;
- samenwerkingsmechanisme in verband met BDI's, en
- de beoordeling door de Commissie (ex officio) van BDI's die gevolgen kunnen hebben voor projecten of programma's van Uniebelang.

13 De verordening moet ervoor zorgen dat de EU en de lidstaten beter in staat zijn potentiële risico's voor de veiligheid of de openbare orde als gevolg van buitenlandse directe investeringen te onderkennen, te beoordelen en te beperken. De verordening:

- stelt bepaalde vereisten vast voor lidstaten die een screeningmechanisme op nationaal niveau willen handhaven of invoeren. Ongeacht of een lidstaat over een formeel screeningmechanisme beschikt, is het de lidstaat die uiteindelijk beslist of een bepaalde investeringsverrichting op zijn grondgebied moet worden toegestaan (artikelen 3 tot en met 5);

- o brengt een samenwerkingsmechanisme tot stand waarmee de lidstaten en de Commissie informatie kunnen uitwisselen, zo nodig om nadere informatie kunnen verzoeken en hun bezorgdheid kunnen uiten over bepaalde investeringen (artikelen 6 en 7);
- o houdt rekening met de noodzaak om strakke bedrijfsvriendelijke termijnen en strikte geheimhouding in acht te nemen;
- o geeft de Commissie de mogelijkheid om adviezen uit te brengen indien zij van mening is dat een investering een bedreiging vormt voor de veiligheid of de openbare orde in meer dan één lidstaat, of indien een investering afbreuk zou kunnen doen aan een strategisch project of programma dat van belang is voor de EU als geheel, zoals het kaderprogramma voor onderzoek en innovatie van de EU of Galileo⁷ (artikel 8);
- o moedigt internationale samenwerking⁸ aan op het gebied van de screening van investeringen, met inbegrip van de uitwisseling van ervaringen, beste praktijken en informatie over kwesties van gemeenschappelijk belang.

14 De verordening staat niet op zichzelf, maar maakt deel uit van een breder pakket instrumenten om zowel de instroom van BDI's in de interne markt van de EU als de uitstroom naar externe markten te reguleren. De verordening werkt in combinatie met ander EU-beleid dat vanuit verschillende perspectieven en rechtsposities op dezelfde transacties van toepassing kan zijn en dezelfde doelstellingen heeft als dit andere beleid. Zo kunnen technologieën voor tweërlei gebruik uit de EU niet alleen worden overgedragen door derde landen die EU-bedrijven verwerven, maar ook door de uitvoer van goederen naar derde landen of door EU-bedrijven die dochterondernemingen verwerven buiten de EU. Daarom stelt Verordening (EU) 2021/821 een EU-regeling vast voor controle op de uitvoer, de tussenhandel, de technische bijstand, de doorvoer en de overbrenging van producten voor tweërlei gebruik. Andere voorbeelden hebben betrekking op het antitrust- en mededingingsbeleid van de EU en de bijbehorende controlesystemen, evenals de nieuwe regels inzake versturende buitenlandse subsidies (Verordening (EU) 2022/2560).

⁷ Zie artikel 6, lid 3, en artikel 7, lid 2, van de verordening.

⁸ Zie artikel 13 van de verordening.

Belangrijkste spelers en het proces voor de screening van BDI's in de EU

15 De belangrijkste spelers zijn de autoriteiten van de lidstaten die belast zijn met de screening van BDI's en de Commissie (voornamelijk via DG Handel). In een specifiek geval (zie Analyse nr. 03/2020 van de ERK: De respons van de EU op de Chinese staatsgestuurde investeringsstrategie) heeft de ERK er al op gewezen dat op beleidsterreinen waar zowel de EU als de lidstaten bevoegdheden uitoefenen, een gecoördineerde EU-aanpak voordeel zou kunnen opleveren. Het feit dat zowel de EU als de lidstaten bevoegdheden uitoefenen, houdt echter in dat er mogelijk uiteenlopende standpunten en benaderingen zijn. Hierdoor zou het lastig kunnen worden om de uitdagingen waarvoor de EU als geheel staat, tijdig en gecoördineerd aan te pakken.

16 Het staat de lidstaten vrij om al dan niet BDI-screeningmechanismen in te voeren. Als een lidstaat echter een screeningmechanisme instelt, draagt hij ook de verantwoordelijkheid om BDI-zaken die aan een screening worden onderworpen aan de Commissie en de andere lidstaten te melden via de in de verordening vastgelegde samenwerkingsmechanismen. De duur van het screeningproces in de lidstaten varieert van twee maanden (Malta) tot zes maanden (Duitsland)⁹. De lidstaten moeten jaarlijks een verslag indienen bij de Commissie over het vorige kalenderjaar dat informatie bevat over buitenlandse directe investeringen die op hun grondgebied hebben plaatsgevonden, alsmede informatie over de van andere lidstaten ontvangen verzoeken in het kader van het samenwerkingsmechanisme en informatie over de werking van hun nationale screeningmechanisme.

17 De Commissie is verantwoordelijk voor¹⁰:

- o het publiceren en bijhouden van een bijgewerkte lijst van in de lidstaten ingestelde screeningmechanismen;
- o het beheren van het samenwerkingsmechanisme voor BDI-zaken die aan een screening worden onderworpen;
- o het beoordelen van alle door de lidstaten gerapporteerde BDI-zaken;

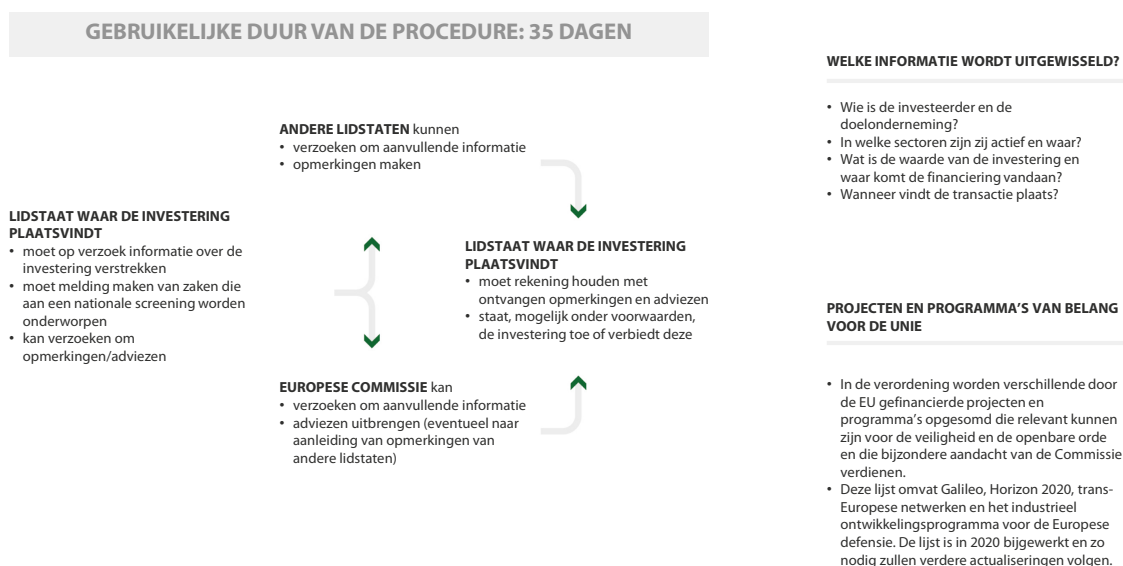
⁹ OESO-verslag, figuren 4 en 5.

¹⁰ Artikelen 6 tot en met 8, van Verordening (EU) 2019/452.

- o het uitbrengen van adviezen in gevallen waarin deze naar haar mening de veiligheid of de openbare orde in meer dan één lidstaat in gevaar zouden kunnen brengen of negatieve gevolgen zouden kunnen hebben voor projecten of programma's van EU-belang;
- o het uitbrengen van adviezen wanneer zij over relevante informatie beschikt over een bepaalde BDI, ongeacht of die BDI wordt onderworpen aan een screening;
- o het beschermen van de rechten en vrijheden van buitenlandse investeerders met betrekking tot vestiging en het vrije verkeer van kapitaal binnen de EU;
- o het toezien op de naleving van internationale overeenkomsten van de EU inzake buitenlandse directe investeringen;
- o het indienen van een jaarverslag bij het Europees Parlement en de Europese Raad over de toepassing van de EU-verordening inzake de screening van BDI's¹¹.

18 In *figuur 2* wordt het kader voor de screening van BDI's in de EU samengevat.

Figuur 2 — EU-kader voor de screening van BDI's



Bron: Europese Commissie.

¹¹ De Commissie heeft tot nu toe twee jaarverslagen gepubliceerd: COM(2021) 714 final van 23 november 2021 en COM(2022) 433 final van 1 september 2022.

Reikwijdte en aanpak van de controle

19 De belangrijkste doelstelling van deze controle was te beoordelen of het EU-kader voor de screening van BDI's (met inbegrip van het samenwerkingsmechanisme) efficiënt en doeltreffend is in het aanpakken van de risico's voor de veiligheid en openbare orde. De controle bestreek de periode van de vaststelling/bekrachtiging van de BDI-verordening tot september 2023. Bovendien moet de controle dienen als input voor de herziening van het kader en het bijbehorende wetgevingsvoorstel door de Commissie.

20 Wij onderzochten de opzet en uitvoering van het EU-kader voor de screening van BDI's (met inbegrip van het samenwerkingsmechanisme) dat is vastgesteld bij Verordening (EU) 2019/452. Wij hebben beoordeeld of:

- 1) het rechtskader geschikt is om bescherming te bieden tegen de uit de BDI's voortvloeiende risico's voor de veiligheid en de openbare orde;
- 2) de bestaande mechanismen voor de screening van BDI's stroken met het rechtskader en geschikt zijn om de risico's voor de veiligheid en de openbare orde consequent aan te pakken;
- 3) de mechanismen voor samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie geschikt zijn om de risico's van BDI's voor de veiligheid en de openbare orde aan te pakken;
- 4) de Commissie de nodige middelen heeft toegewezen en passende verslagleggings- en operationele instrumenten heeft ingevoerd om een doeltreffende screening van BDI's en samenwerking op dit gebied te waarborgen (operationele efficiëntie van de Commissie).

Bij de opmerkingen in de volgende gedeelten wordt de volgorde van bovengenoemde punten aangehouden.

21 De controlecriteria waren ontleend aan toepasselijke wetgeving, waaronder EU-Verdragen, overeenkomsten van de Wereldhandelsorganisatie¹², jurisprudentie van het Hof van Justitie van de EU (HvJ-EU), beginselen van goed financieel beheer, alsmede aan relevante documenten afkomstig van de Commissie, de Raad en het Europees Parlement, en aan internationale beste praktijken, waaronder die van internationale organisaties.

22 In het bijzonder hebben wij:

- o gesprekken gevoerd en vergaderingen gehouden met EU-ambtenaren, voornamelijk bij DG Handel, dat de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de screening van BDI's;
- o een aselechte en representatieve steekproef van dertig gevallen onderzocht en geanalyseerd die in het kader van het samenwerkingsmechanisme waren gemeld, plus een op risico gebaseerde steekproef van de door de Commissie geanalyseerde zaken, waaronder zaken die ambtshalve zijn onderzocht en alle zaken die in de periode 2020-2022 tot een advies van de Commissie hadden geleid;
- o zowel de relevante richtsnoeren van de Commissie aan de lidstaten als haar interne richtsnoeren en checklists beoordeeld en geanalyseerd;
- o gesprekken gevoerd met autoriteiten in zes lidstaten, waarbij we rekening hebben gehouden met de omvang van hun economieën en het geografische evenwicht (Duitsland, Italië, Litouwen, Nederland, Oostenrijk en Zweden);
- o een enquête gehouden onder de verantwoordelijke autoriteiten in alle lidstaten (waarvan er 25 hebben gereageerd), en
- o openbare documenten van de relevante autoriteiten, de OESO, andere internationale organisaties en van academici geraadpleegd.

¹² De Algemene Overeenkomst betreffende tarieven en handel (GATT 1947) en de Algemene Overeenkomst inzake de handel in diensten.

23 Onze controle omvatte niet de beoordeling van de screeningwetten, -procedures en -besluiten van de lidstaten. Aangezien de door ons geanalyseerde gevallen en andere onderliggende documenten als “RESTREINT UE/EU RESTRICTED” zijn aangemerkt en niet openbaar mogen worden gemaakt, geven we alleen beknopte informatie waarin specifieke problemen worden belicht, zonder hierbij in detail te treden of specifieke voorbeelden te geven.

Opmerkingen

Het kader voor de screening van BDI's heeft de samenwerking verbeterd, maar de beperkingen verminderen de doeltreffendheid ervan

24 Een systeem kan alleen doeltreffend zijn als het alle relevante soorten en vormen van investeringen en investeerdersprofielen bestrijkt en rekening houdt met de risico's voor de veiligheid en de openbare orde. Met het EU-kader voor de screening van BDI's moet het mogelijk zijn omzeiling te voorkomen en te vermijden dat criteria inzake veiligheid en openbare orde worden gebruikt voor de toepassing van protectionistische maatregelen. Er moet een evenwicht worden gevonden tussen enerzijds het opsporen en beperken van risico's voor de veiligheid en de openbare orde via BDI-screening en anderzijds de openstelling van de EU voor BDI's.

25 Bij het vaststellen en interpreteren van de definities van de belangrijkste begrippen in de verordening moet de Commissie rekening houden met de beginselen die zijn vastgelegd in de EU-Verdragen, met name wat betreft het vrije verkeer van kapitaal en het handelsbeleid, en met de bevoegdheden van de EU en haar lidstaten op het gebied van BDI's, veiligheid en openbare orde. De in de verordening vermelde definities van de belangrijkste elementen en concepten in verband met BDI's en de screening daarvan moeten daarom duidelijk zijn en bovendien verenigbaar met de bestaande jurisprudentie.

Een eerste stap in screening en samenwerking op het gebied van BDI's is gezet, maar er blijven inherente beperkingen bestaan

26 Wij constateerden dat de lidstaten en de Commissie screeninginformatie en risicobeoordelingen over BDI's kunnen uitwisselen dankzij het samenwerkingsmechanisme dat voor het eerst bij de verordening is vastgesteld. Hierdoor krijgt de lidstaat die BDI's screent en goedkeurt informatie over mogelijke risico's voor andere lidstaten of over risico's waaraan EU-projecten of -programma's zijn blootgesteld. Het kader is daarom een stap in de goede richting waardoor risico's kunnen worden opgespoord die anders misschien onopgemerkt zouden blijven vanwege de complexiteit van eigendomsstructuren, staatsinvloed, opzet of grensoverschrijdende kwetsbaarheden en kritieke afhankelijkheden. Uit ons onderzoek bleek dat het kader ook helpt om beter inzicht te krijgen in investeringstrends in Europa en om nauwere samenwerking en intercollegiaal leren tussen autoriteiten van de lidstaten op dit gebied te bevorderen.

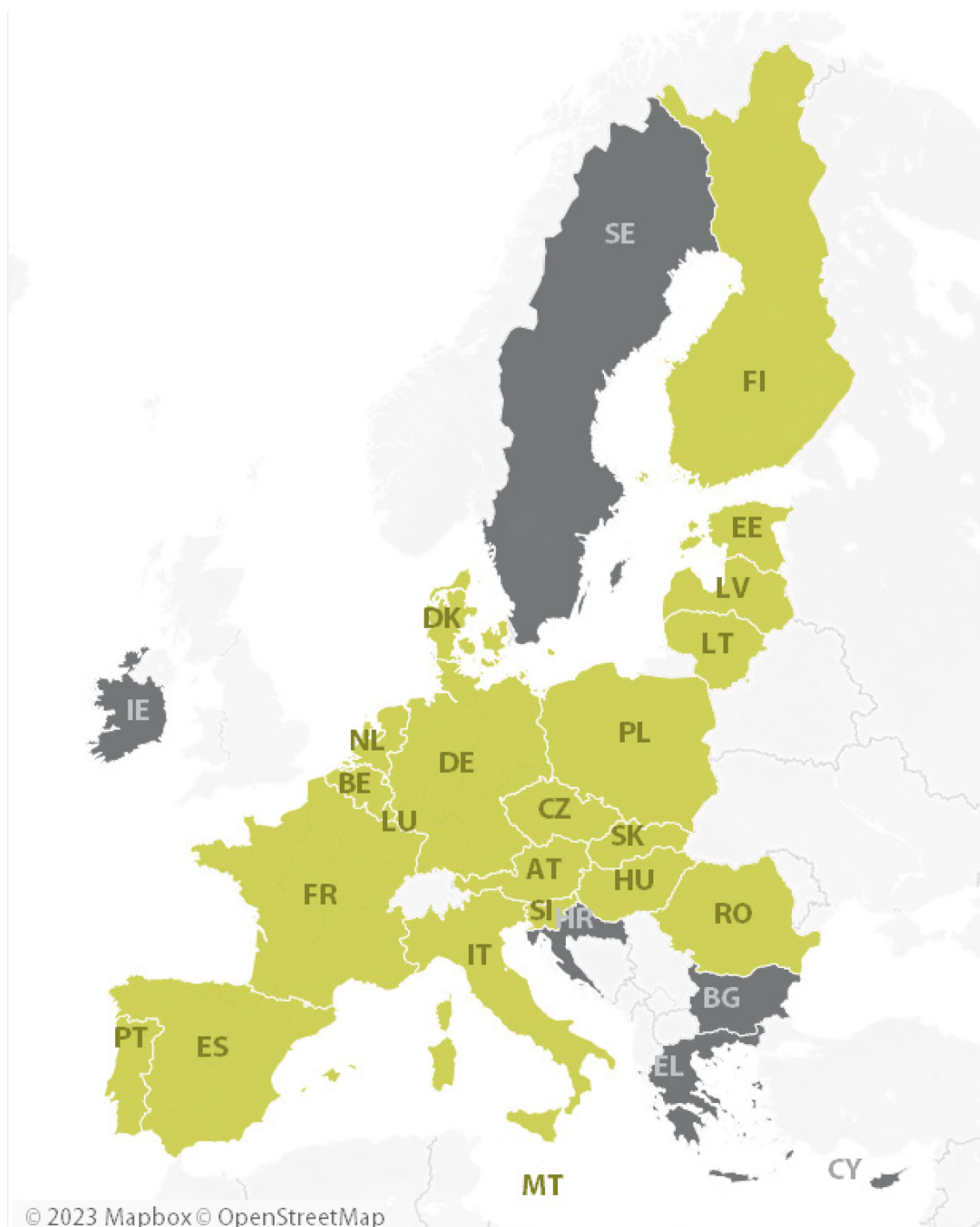
27 Het kader kent echter ook beperkingen die inherent zijn aan zowel de opzet ervan als de bevoegdheden van de EU, waardoor de doeltreffendheid van het kader bij het voorkomen van risico's voor de veiligheid en de openbare orde wordt beperkt doordat er ruimte is voor blinde vlekken die de doeltreffende bescherming van de EU als geheel in gevaar brengen. Hieronder volgen een aantal punten die op dergelijke beperkingen wijzen:

- de verordening is eerder een faciliterend dan een harmoniserend kader. Zij staat de lidstaten toe, maar verplicht hen niet, nationale bepalingen in te voeren voor de screening van BDI's;
- de lidstaten hebben de mogelijkheid om zelf het toepassingsgebied van hun mechanismen te bepalen op belangrijke gebieden, bijvoorbeeld waar het erom gaat welke investeringen moeten worden gescreend, hoe het begrip "controle door een entiteit van een derde land" moet worden gedefinieerd, welke sectoren moeten worden aangemerkt als kritiek voor de veiligheid of de openbare orde, en of BDI's al dan niet moeten worden gescreend;
- de Commissie kan BDI-transacties niet verbieden of er bindende voorwaarden aan koppelen, zelfs wanneer er EU-belangen op het spel staan;
- lidstaten kunnen BDI's in andere lidstaten niet blokkeren en zijn ook niet verplicht om aandacht te besteden aan punten van zorg van andere lidstaten;
- lidstaten zijn niet verplicht om de Commissie of andere lidstaten in kennis te stellen van definitieve beslissingen die zij nemen over specifieke BDI-transacties;

- o hoewel de Commissie BDI's kan beoordelen die niet aan een screening zijn onderworpen, hebben deze bepalingen een beperkte toegevoegde waarde, aangezien er geen informatie beschikbaar is over de verrichte BDI-transacties, met uitzondering van openbaar beschikbare informatie.

28 *Figuur 3* toont de situatie in september 2023, toen 21 lidstaten over een screeningmechanisme beschikten. De Commissie vindt het belangrijk dat alle lidstaten over een nationaal screeningmechanisme beschikken, vooral met het oog op de interne markt¹³.

¹³ “Evaluatie van het handelsbeleid — Een open, duurzaam en assertief handelsbeleid” (COM(2021) 66 final van 18.2.2021).

Figuur 3 — Screeningmechanismen in de EU-lidstaten (2023)

■ BDI-screeningmechanisme ingesteld

■ Nog geen BDI-screeningmechanisme ingesteld

Bron: ERK, op basis van het [jaarverslag 2022 van de Commissie](#) en bijgewerkte informatie tot september 2023.

De verordening geeft geen duidelijke definities van de belangrijkste begrippen en voorziet niet in feedback

29 De bepalingen en definities van de belangrijkste begrippen in de verordening zijn niet duidelijk genoeg. We stelden vast dat dit negatieve gevolgen heeft voor de efficiëntie en doeltreffendheid van EU-brede screening en dat de lidstaten hierdoor aan onnodige juridische risico's worden blootgesteld. Hieronder volgen enkele voorbeelden van deze tekortkomingen:

- a) **Geen uniforme interpretatie van “waarschijnlijk”.** Bij onze controlewerkzaamheden ontdekten we dat de autoriteiten in de lidstaten die verantwoordelijk zijn voor de screening van BDI's momenteel verschillende interpretaties hanteren. Zolang de verordening vaag blijft, kan alleen het HvJ-EU een uniforme interpretatie garanderen. Wij zijn van mening dat het begrip “waarschijnlijkheid” zoals bedoeld in de verordening (artikel 4, lid 1) vaag is, geen rekening houdt met de mogelijke gevolgen van het risico en er evenmin voor zorgt dat de lidstaten het consistent toepassen. Bovendien strookt het niet met de notie van een “werkelijke en voldoende ernstige bedreiging” die een fundamenteel belang van de samenleving aantast, zoals momenteel vastgesteld door het HvJ-EU, dat ook heeft aangegeven dat beperkingen niet mogen worden aangewend met zuiver economische doeleinden¹⁴.
- b) **Het risico dat beperkingen een middel tot willekeurige discriminatie vormen en dat dezelfde regels niet op dezelfde manier worden toegepast in vergelijkbare situaties.** Voor een investering uit een derde land geldt dezelfde vrijheid als een investering uit de EU, en beperkingen zijn alleen toegestaan om redenen van veiligheid of openbare orde. Om discriminatie te voorkomen, moet de screening van een investering om redenen van veiligheid of openbare orde dus neutraal zijn wat betreft het land waaruit de investering afkomstig is (uit EU-lidstaten of uit derde landen). Momenteel onderzoekt de Commissie handel binnen de EU alleen in geval van vermoedelijke omzeiling van de regels. Het samenwerkingsmechanisme kan daarom niet worden gebruikt om risico's te beoordelen in verband met buitenlandse investeringen die via overnames binnen de EU plaatsvinden (d.w.z. wanneer de Europese investeerder eigendom is van of gecontroleerd wordt door een buitenlandse investeerder). Aangezien deze

¹⁴ De toelichting van de Commissie COM(2017) 487 final, 2017/0224(COD), SWD(2017) 297 final, blz. 4. Zie ook: Zaak C-463/00 Commissie tegen Spanje, punt 34; zaak C-212/09 Commissie tegen Portugal, punt 83; zaak C-244/11 Commissie tegen Griekenland, punt 67; zaak C-446/04 Test Claimants in the FII Group Litigation, punt 171, arrest van 14 maart 2000, zaak C-54/99 Église de scientologie tegen Premier Ministre, punt 17.

aanpak niet wordt verduidelijkt in de verordening, zijn wij van mening dat buitenlandse investeringen die via overnames binnen de EU plaatsvinden (d.w.z. waarbij de uiteindelijke begunstigde eigenaar een derde land is dat zeggenschap heeft over een EU-entiteit) nog steeds aan risico's zijn blootgesteld. Wij erkennen dat de lidstaten op dit punt verschillende werkwijzen hanteren in hun nationale screeningmechanismen.

- c) **De lidstaten verstrekken niet voldoende informatie over de uitkomst van zaken waarmee de Commissie de werking en de doeltreffendheid van de verordening kan beoordelen.** Aangezien de lidstaten uit hoofde van de verordening niet verplicht zijn de Commissie in te lichten over de uitkomsten van zaken die aan een nationale screeningprocedure zijn onderworpen, beschikt de Commissie niet over de nodige bevoegdheden om informatie te verkrijgen. Bijgevolg kan zij niet voldoen aan haar verplichting om de werking en de doeltreffendheid van de verordening te beoordelen en kan zij deze informatie niet ter beschikking stellen van het Europees Parlement en de Raad. Als hoedster van de Verdragen moet de Commissie er ook voor zorgen dat investeerders niet worden gediscrimineerd en dat het vrije verkeer van kapitaal niet onrechtmatig wordt beperkt als gevolg van de screening van BDI's door de lidstaten.
- d) **Het is niet duidelijk of de screening van indirecte investeringen binnen het toepassingsgebied van de verordening valt.** Als een dochteronderneming van de directe begunstigde van de investering in de EU is gevestigd, passen de Commissie en de meeste lidstaten het samenwerkingsmechanisme bijvoorbeeld toe op gevallen waarbij de investeerder, de verkoper en de directe doelonderneming buiten de EU zijn gevestigd. Wij zijn van mening dat de definitie van **“buitenlandse directe investering”** in de verordening in dit opzicht onduidelijk is en tot uiteenlopende interpretaties en screeningpraktijken kan leiden, zodat een uniforme aanpak in de hele EU niet wordt gewaarborgd. Een ander voorbeeld zijn investeringen door EU-burgers die het staatsburgerschap hebben verkregen via het “gouden paspoort”; deze vallen buiten het toepassingsgebied van de verordening. Hoewel beleggers deze maas in de wet kunnen gebruiken voor het omzeilen van de regels, wordt dit probleem in de huidige verordening niet aangepakt.

- e) **Beleggingen in effecten worden niet door iedereen gelijk behandeld maar vallen buiten het toepassingsgebied van de verordening.** Hoewel beleggingen in effecten worden geacht buiten het toepassingsgebied van de verordening¹⁵ te vallen, wordt in artikel 2 geen definitie van een belegging in effecten gegeven. Het HvJ-EU heeft het begrip “portfolio-investeringen” omschreven als “de verwerving van effecten op de kapitaalmarkt met uitsluitend doel te beleggen, zonder invloed op het bestuur van en de zeggenschap over de onderneming te willen uitoefenen”¹⁶. Uit onze beoordeling van een steekproef van zaken bleek echter dat beleggingen in effecten waren gescreend.

Doeltreffendheid van het kader aangetast door een gebrek aan beoordeling van de naleving en verschillen tussen de systemen voor de screening van BDI's in de lidstaten

30 Om de doeltreffendheid van het kader te waarborgen, moeten de screeningmechanismen voldoen aan de in de artikelen 3, 4 en 6 van de verordening vastgestelde minimumcriteria en moet de Commissie de naleving ervan beoordelen, zodat de werking en de doeltreffendheid van de verordening kan worden beoordeeld. Van lidstaten die mechanismen voor de screening van BDI's invoeren, wordt verwacht dat zij:

- o alle gescreende zaken aan het samenwerkingsmechanisme melden en de krachtens artikel 9 van de verordening vereiste minimuminformatie verstrekken;
- o investeerders op de hoogte stellen dat hun zaak wordt onderzocht;
- o beleggers uitleggen waarom hun beleggingen worden geblokkeerd en dat zij beroep kunnen aantekenen tegen beslissingen van de autoriteiten van de lidstaten.

¹⁵ Verordening (EU) 2019/452, overweging 9.

¹⁶ Zie [arrest van 28 september 2006](#), Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden Gevoegde zaken C-282/04 en C-283/04, ECLI:EU: C:2006:608, punt 19.

31 De verordening beoogt een reeks uniforme beginselen voor BDI's vast te stellen en staat niet toe dat screening wordt gebruikt om de vrije handel te belemmeren onder het voorwendsel dat de buitenlandse directe investering de veiligheid of de openbare orde aantast. Bovendien moeten de lidstaten gevallen melden die potentiële risico's inhouden en voldoende en relevante informatie verstrekken aan andere lidstaten en de Commissie, zodat zij de risico's kunnen beoordelen voor hun veiligheid of openbare orde.

De Commissie voert geen beoordeling uit om te waarborgen dat screeningmechanismen voldoen aan de in de verordening vastgestelde normen

32 Artikel 3 van de verordening bevat een reeks gemeenschappelijke normen voor screeningmechanismen in de EU en schrijft voor dat de Commissie een bijgewerkte lijst van de bestaande systemen in de lidstaten bijhoudt. Wij hebben vastgesteld dat de Commissie op haar website een lijst van screeningmechanismen en een samenvatting van haar jaarverslag openbaar maakt¹⁷. Daarnaast heeft zij een OESO-studie medegefinancierd waarin een uitgebreid overzicht werd gegeven van de verschillende aspecten van de nationale screeningmechanismen, zonder daarbij te hoeven beoordelen of deze voldoen aan de vereisten van de verordening. De Commissie zelf heeft niet beoordeeld of de nationale screeningmechanismen voldoen aan de vereisten van artikel 3 van de verordening om de werking en de doeltreffendheid van de verordening te kunnen beoordelen. Daarom is er geen geverifieerde informatie beschikbaar over de mate waarin de lidstaten aan deze vereisten voldoen en hoe dit de doeltreffendheid en efficiëntie van het kader beïnvloedt.

¹⁷ Lijst van door de lidstaten gerapporteerde screeningmechanismen, Commissie, 2023.

Aanzienlijke verschillen tussen de mechanismen van de lidstaten voor de screening van BDI's gaan ten koste van de doeltreffendheid van het kader

33 De studie die de OESO in 2022 met financiële steun van de Commissie heeft uitgevoerd, heeft een aantal significante verschillen tussen de nationale screeningmechanismen aan het licht gebracht. Deze verschillen¹⁸ beïnvloeden de doeltreffendheid en efficiëntie van het systeem bij het beperken van bedreigingen van de veiligheid en de openbare orde, aangezien ze blinde vlekken creëren en in sommige gevallen niet volledig in overeenstemming lijken te zijn met de verordening. Deze hadden onder meer betrekking op:

- **verschillen in het sectorale toepassingsgebied** van de mechanismen, waarbij slechts enkele lidstaten verrichtingen in elke sector kunnen screenen, terwijl andere lidstaten zich hierbij baseren op lijsten van gevoelige sectoren of specifieke activa;
- **verschillen in vrijstellingen voor bepaalde afnemers**, waarbij veel lidstaten EVA-landen, niet tot de EU behorende EER-leden, NAVO-landen of andere OESO-leden — twintig rechtsgebieden in totaal — vrijstellen van de toepassing van een deel van hun screeningmechanisme;
- **verschillende interpretaties van de begrippen veiligheid en openbare orde**, waarbij sommige lidstaten nog steeds expliciet verwijzen naar de artikelen 52 en 65 VWEU, terwijl die begrippen in de jurisprudentie van het HvJ-EU strikt zijn geïnterpreteerd en kunnen leiden tot onderbenutting van het samenwerkingsmechanisme;
- de lidstaten hanteren **verschillende data en termijnen voor kennisgeving** in zaken die onder verschillende jurisdicties vallen;
- **verschillende bewoordingen om de waarschijnlijkheid van risico's aan te geven**, zoals “verstoren”, “bedreigen”, “een risico vormen” of “gevolgen kunnen hebben”;
- **verschillende drempels voor het bepalen van zeggenschap**, zoals het vereiste aandelenbezit of stemrecht, dat 10 %, 25 % of 50 % plus één stem kan zijn¹⁹;

¹⁸ OESO-verslag, paragrafen 104-118, 161 en tabel 5.

¹⁹ OESO-verslag “Acquisition and ownership-related policies to safeguard essential security interests”, mei 2020, blz. 44-63.

- o **verschillen in bevoegdheden om bedreigingen voor andere EU-lidstaten in aanmerking te nemen**, waarbij de screeningwetten van slechts enkele lidstaten voorzien in expliciete bevoegdheden om op te treden in het belang van andere lidstaten of van projecten of programma's die van belang zijn voor de EU²⁰.

34 Onze controle (vraaggesprekken, enquête en analyse van de steekproef van zaken) bevestigde de door de OESO benadrukte verschillen. Daarnaast stelden we vast dat de volgende kwesties een negatief effect hadden op de efficiëntie en doeltreffendheid van de BDI-screening op nationaal en EU-niveau:

- a) verschillen in de vaststelling van het toepassingsgebied van bepaalde soorten investeringen: de Commissie past het EU-kader namelijk toe op gevallen waarin de verwerving van een EU-doelonderneming gepaard gaat met directe investeringen door entiteiten die buiten de EU zijn gevestigd. We constateerden echter dat de praktijken van lidstaat tot lidstaat verschilden. Sommige landen stellen bepaalde buitenlandse investeerders vrij op basis van hun nationaliteit (bijv. EER-landen), terwijl andere zelfs investeerders of entiteiten die in de EU verblijven of daar hun zetel hebben screenen of investeringen van personen en ondernemingen uit de EU screenen;
- b) in sommige lidstaten wordt gebruikgemaakt van voorafgaande screening:
 - i) op grond van artikel 6, lid 1, van de verordening moeten de lidstaten elke BDI die wordt gescreend, melden. We constateerden echter dat sommige lidstaten gebruikmaken van een initiële risicobeoordeling die “voorafgaande screening” wordt genoemd om te besluiten of zij al dan niet zullen screenen, wat leidt tot kennisgevingen voor slechts een deel van de gevallen die zij daadwerkelijk beoordelen;
 - ii) de Commissie heeft de lidstaten nog niet verplicht om kennisgeving te doen van alle zaken die aan een screening worden onderworpen, zoals bepaald in artikel 6, lid 1, van de verordening, terwijl in de verordening geen onderscheid wordt gemaakt tussen de fasen van de screening van BDI's die een dergelijke vroegtijdige screening zouden vrijstellen;
- c) verschillende behandeling van zaken met meerdere rechtsgebieden:
 - i) in bepaalde gevallen kan een overname van een groep met dochterondernemingen in de hele EU leiden tot kennisgevingen uit

²⁰ OESO-verslag “[Framework for screening Foreign Direct Investment into the EU — Assessing effectiveness and efficiency](#)”, 2022, paragrafen 139-156.

verschillende lidstaten. We constateerden dat verschillende data voor het indienen van kennisgevingen door investeerders — of verschillende nationale procedures — extra uitdagingen met zich meebrengen voor het screenen van zaken met meerdere rechtsgebieden. In een van de zaken die we onderzochten, ontstond er bijvoorbeeld een lacune toen investeerders geen kennisgeving deden in de lidstaat van de EU-moederdoelonderneming, maar wel in andere lidstaten voor de EU-dochterondernemingen;

- ii) we constateerden ook dat de Commissie inspanningen levert om dergelijke zaken met meerdere rechtsgebieden zo volledig mogelijk te beoordelen. De verordening bevat echter geen bepalingen om de processen in de hele EU te stroomlijnen.

35 De bovengenoemde verschillen dragen ook bij tot een ongelijke verdeling van de kennisgevingen tussen de lidstaten en beperken de doeltreffendheid van het kader. **Figuur 4** toont het totale aantal kennisgevingen per groep lidstaten in de periode 2020-2022 en hun respectieve BDI-bestand op basis van gegevens voor 2019-2021. Wij zouden een zekere mate van correlatie verwachten tussen de grootte van economieën, de omvang van inkomende BDI's en het aantal kennisgevingen, maar die is er niet. Zes lidstaten samen dienen 92 % van alle zaken in, terwijl een tweede groep van negen lidstaten met screeningmechanismen de resterende 8 % indient. Een derde groep van twaalf lidstaten heeft in dezelfde periode geen zaken gescreend of gemeld; deze lidstaten zijn goed voor ongeveer 42 % van de gemiddelde voorraad BDI's in de EU. Naar onze mening heeft dit aanzienlijke gevolgen voor de doeltreffendheid van het kader en beperkt dit het overzicht dat de Commissie en andere lidstaten zouden kunnen hebben.

Figuur 4 — Kennisgevingen (2020-2022) vergeleken met de gemiddelde voorraden BDI's (2019-2021)

Aantal kennisgevingen per lidstaat (2020-2022)

Kennisgevingen			Aandeel van kennisgevingen: omvang van BDI's	Gemiddelde voorraad inkomende investeringen (2019-2021)			
Lidstaat	Totaal	%		% van totaal EU			
Frankrijk	193		92 %	Groot aandeel kennisgevingen in grotere lidstaten wijst op concentratie van gevoelige doelondernemingen	22 %	5,8 %	
Italië	169					2,9 %	
Spanje	164					5,1 %	
Oostenrijk	156					1,3 %	
Denemarken	73					0,9 %	
Duitsland	63					6,6 %	
Litouwen	24		8 %	Klein aantal kennisgevingen met betrekking tot BDI's, deels als gevolg van BDI's uit Nederland die geen verband houden met gevoelige doelondernemingen	36 %	0,2 %	
Finland	13					0,5 %	
Malta	9					1,4 %	
Nederland	7					28,0 %	
Tsjechië	6					1,2 %	
Polen	3					1,6 %	
Hongarije	3					2,0 %	
Roemenië	2					0,7 %	
Letland	1		0 %	Geen kennisgevingen met betrekking tot BDI's, waaruit blijkt dat er geen controlemechanismen zijn, en de BDI's — met name in Luxemburg en Ierland — hielden niet noodzakelijkerwijs verband met gevoelige doelondernemingen	42 %	0,1 %	
Luxemburg	-					21,9 %	
Ierland	-					8,2 %	
België	-					3,9 %	
Cyprus	-					2,9 %	
Zweden	-					2,5 %	
Portugal	-					1,1 %	
Slowakije	-					0,3 %	
Bulgarije	-					0,4 %	
Griekenland	-					0,2 %	
Estland	-					0,2 %	
Kroatië	-					0,2 %	
Slovenië	-		0,1 %				
Totaal	886		100 %		100 %	100,0 %	

Bron: ERK, op basis van gevallen die in het kader van het samenwerkingsmechanisme zijn gemeld — jaarverslagen van de Commissie; gemiddelde voorraad inkomende investeringen — Eurostat — directe investeringsposities in de EU per land, uiteindelijke en rechtstreekse tegenpartij en economische activiteit (BPM6), inkomende BDI's 2019-2021.

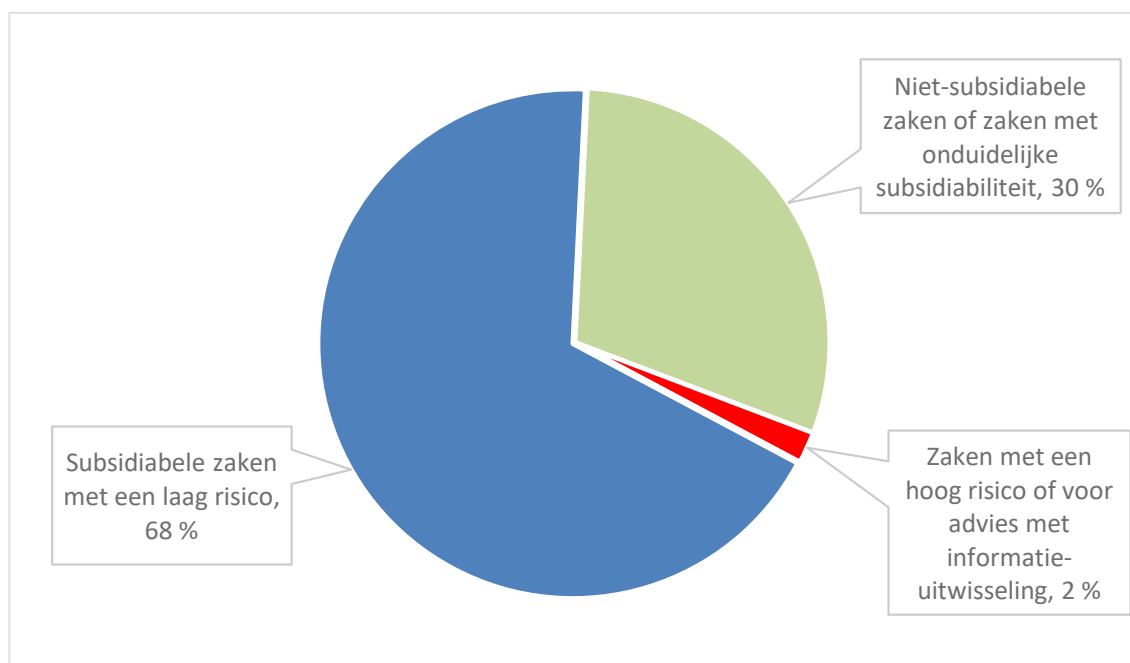
De kennisgeving van niet-subsidiabele gevallen en het gebrek aan informatie over risicoprofielen in kennisgevingen ondermijnen de efficiëntie en doeltreffendheid van het kader

36 In artikel 9 van de verordening wordt het soort informatie geschetst voor BDI-zaken die aan een screening worden onderworpen. Gezien het beperkte toepassingsgebied zijn de Commissie en de lidstaten, in de deskundigengroep voor de screening van BDI's, op vrijwillige basis overeengekomen om uitgebreidere informatie te verstrekken in een "kennisgevingsformulier". Deze formulieren worden via een beveiligd netwerk ingediend door naar behoren aangewezen autoriteiten in de lidstaten en bevatten over het algemeen de vereiste informatie. Wanneer belangrijke informatie ontbrak, deed de Commissie aanvullende verzoeken, waarop de lidstaten reageerden door aanvullende informatie te verstrekken. Het systeem zou efficiënter zijn als de kennisgevingsformulieren standaard alle essentiële informatie bevatten.

37 Bij de beoordeling of een BDI waarschijnlijk gevolgen zal hebben voor de openbare orde of de veiligheid kunnen de Commissie en de lidstaten rekening houden met de in artikel 4 van de verordening genoemde factoren. Deze factoren hebben te maken met de aard van de investering (bijv. als het gaat om kritieke infrastructuur of technologieën) en met de aard van de investeerder (bijv. betrokkenheid bij criminele activiteiten in het verleden of gecontroleerd door overheidsinstanties of strijdkrachten in een derde land). Deze factoren zijn echter noch uitputtend, noch verplicht.

38 We constateerden dat het samenwerkingsmechanisme overbelast is met niet-subsidiabele gevallen (d.w.z. die buiten het toepassingsgebied vallen) en met gevallen met een laag risico (d.w.z. waarvoor geen advies nodig is). **Figuur 5** toont aan dat 30 % van de 886 gevallen die uiterlijk eind 2022 door de lidstaten waren gemeld, volgens de Commissie niet in aanmerking kwamen of dat het onduidelijk was of ze in aanmerking kwamen. Volgens de Commissie kwam 68 % van de gevallen wel in aanmerking, maar was er sprake van een laag risico. Slechts in 2 % van de zaken heeft de Commissie waarschijnlijke risico's vastgesteld of relevante informatie gedeeld door adviezen uit te brengen.

Figuur 5 — Aandeel van het totale aantal gemelde zaken naar subsidiabiliteit en risicoprofiel van 2020 tot en met 2022



Bron: ERK, op basis van gegevens van de Commissie.

39 We constateerden dat de lidstaten via het samenwerkingsmechanisme worden geïnformeerd over screeningactiviteiten in andere lidstaten, zoals ook uit onze enquête en vraagg gesprekken met de lidstaten is gebleken. De informatie die wordt verkregen naar aanleiding van hun verzoeken of ingediende opmerkingen helpt om beter geïnformeerde beslissingen te nemen voordat specifieke BDI-transacties worden toegestaan. Naar onze mening vertonen de kennisgevingsformulieren en de informatie die zij bevatten echter de volgende tekortkomingen:

- a) kennisgevingen bevatten geen gedetailleerde uitleg over de risico's die BDI vormen voor de veiligheid of de openbare orde (risico's opgesomd in artikel 4 van de verordening, of andere risico's die van toepassing kunnen zijn). Hoewel de formulieren een beschrijving van relevante risicofactoren vereisen, worden deze heel vaak alleen ingevuld met een korte titel van de sector of het type activiteit. Volgens ons worden risico's voor de veiligheid en de openbare orde in de kennisgeving niet in het algemeen gesignaleerd, ook al waren er vooraf grote risico's bekend;
- b) kennisgevingen vereisen niet dat de autoriteiten van de lidstaat tot een conclusie komen over de subsidiabiliteit van een zaak, en
- c) kennisgevingsformulieren hebben geen automatische validatie voor de volledigheid van informatie en subsidiabiliteit, gebaseerd op standaard informatie velden.

40 Deze tekortkomingen leidden tot extra werk voor de Commissie, waaronder het verzamelen van nadere informatie van de lidstaten, waardoor de efficiëntie van het kader aanzienlijk afnam.

De adviezen van de Commissie bieden toegevoegde waarde, maar haar beoordelingen en aanbevelingen zijn soms onvoldoende uitgewerkt

41 Zoals bepaald in de verordening, is het de verantwoordelijkheid van de Commissie om haar eigen risicobeoordelingen uit te voeren en adviezen te geven wanneer zij van mening is dat BDI's een groot risico vormen voor meer dan één lidstaat of voor EU-projecten en -programma's. Daartoe heeft de Commissie interne richtsnoeren ontwikkeld waarmee wij bij onze beoordeling rekening hebben gehouden. Om haar risicobeoordelingen uit te voeren, moet de Commissie voldoende middelen beschikbaar stellen om de gevoeligheid van EU-doelondernemingen te beoordelen met betrekking tot een of meer van de in artikel 4 van de verordening genoemde factoren die een ernstige bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid en openbare orde door BDI's, om de uiteindelijke begunstigde eigenaars en hun risicoprofielen te identificeren en om rekening te houden met sancties die door de EU en de lidstaten zijn opgelegd met betrekking tot investeringen. Overeenkomstig de interne procedures van de Commissie moet DG Handel alle andere relevante DG's raadplegen om een robuuste zorgvuldigheid te waarborgen.

42 BDI's kunnen leiden tot kapitaalverkeer in de zin van artikel 63 VWEU. Dit artikel verbiedt elke beperking van het kapitaalverkeer tussen lidstaten onderling en tussen lidstaten en derde landen. Overeenkomstig artikel 65 VWEU kunnen beperkingen van vrij kapitaalverkeer gerechtvaardigd zijn wanneer dit noodzakelijk en evenredig is voor de verwezenlijking van de in het Verdrag vastgelegde doelstellingen, met inbegrip van redenen van openbare veiligheid en openbare orde, zoals gedefinieerd door het HvJ-EU. BDI's kunnen er ook toe leiden dat een investeerder uit een derde land zich in de EU vestigt, bijvoorbeeld wanneer hij een meerderheidsbelang in een in de EU gevestigde onderneming verwerft.

43 Zoals in de [toelichting](#) bij haar voorstel voor de verordening wordt opgemerkt, moeten dergelijke openbare belangen met betrekking tot het kapitaalverkeer strikt worden uitgelegd. Zij kunnen slechts worden aangevoerd in geval van een werkelijke en voldoende ernstige bedreiging die een fundamenteel belang van de samenleving aantast. Beperkingen van de fundamentele vrijheden mogen niet van hun eigenlijke functie worden losgemaakt om wegens zuiver economische doeleinden te worden aangewend. Bovendien moeten mechanismen voor de screening van investeringen in overeenstemming zijn met de algemene beginselen van het Unierecht, met name met de beginselen van evenredigheid en rechtszekerheid. Deze beginselen vereisen dat de procedure en de criteria voor het screenen van investeringen op een non-discriminerende en voldoende nauwkeurige wijze worden vastgesteld en tot uiting komen in de risicobeoordeling en aanbevelingen van de Commissie.

De risicobeoordeling van de Commissie levert waarde op, maar de Commissie heeft beperkte toegang tot gegevens over individuele investeerdersprofielen

44 Artikel 4 van de verordening bevat een niet-uitputtende lijst van risicofactoren die betrekking hebben op hetzij de kritieke aard van de doelonderneming, haar producten of activiteiten in de EU, hetzij het risicoprofiel van de buitenlandse investeerders. Uit onze analyse van zaken is gebleken dat de Commissie potentiële risico's uitvoerig heeft beschreven, met inbegrip van het in kaart brengen van risico's van overloopeffecten of kritieke afhankelijkheden. Onze enquête en onze vraaggesprekken met de autoriteiten van de lidstaten bevestigden hun waardering voor de rol van de Commissie bij het beoordelen van risico's.

45 De Commissie bevindt zich in een unieke positie om niet alleen te beoordelen of BDI's waarschijnlijk van invloed zullen zijn op de veiligheid of de openbare orde in meer dan één lidstaat, of dat BDI's van invloed kunnen zijn op projecten en programma's van EU-belang, maar ook om het effect ervan op EU-niveau in te schatten, waardoor het samenwerkingsmechanisme meer toegevoegde waarde krijgt. We constateerden dat DG Handel samenwerkt met andere directoraten-generaal en de lidstaten verzoekt om waar nodig meer informatie te verstrekken. Ook worden de doelondernemingen vastgesteld die deelnemen aan bepaalde projecten en programma's van de EU, zoals vermeld in de bijlage bij de verordening.

46 Databanken van Europol en Eurojust kunnen licht werpen op bepaalde risico's met betrekking tot betrokkenheid bij illegale of criminele activiteiten door individuele investeerders in het verleden. De verordening bevat echter geen bepalingen die dergelijke samenwerking en informatie-uitwisseling mogelijk maken die zouden bijdragen tot een betere beoordeling van de veiligheidsrisico's van individuele investeerders.

Lacunes in de beoordeling van de waarschijnlijkheid en het effect van risico-elementen voor zaken met een hoog risico

47 Ons onderzoek van de adviezen van de Commissie heeft de volgende problemen in de kwaliteit van haar beoordelingen aan het licht gebracht. Om aan de vertrouwelijkheidseisen van de gecontroleerden te voldoen, hebben wij onze bevindingen gegroepeerd per type probleem (specifieke voorbeelden kunnen niet worden gegeven vanwege de zeer gevoelige aard van de onderzochte zaken):

- a) **beschrijving van de vastgestelde risico's en de waarschijnlijkheid ervan** — we constateerden dat bepaalde vastgestelde risico's onvoldoende onderbouwd waren en dat het daarbij ontbrak aan duidelijke uitleg over de waarschijnlijkheid dat dergelijke risico's zich zouden voordoen, wat ertoe leidde dat de gevolgen voor de veiligheid en de openbare orde kunnen worden overschat.
- b) **het verband tussen het risico en de investering** — we constateerden dat risico's met betrekking tot de voorzieningszekerheid, die vaak verbonden zijn aan enkele of beperkte leveranciers, een risico kunnen vormen voor bepaalde kritieke leveringen of afhankelijkheden. De bron van het risico houdt echter verband met industriële trends in het verleden, beleidsbeslissingen in het verleden of marktsituaties waarvoor de investeerders niet rechtstreeks verantwoordelijk zijn;
- c) **kwantificering van het potentiële effect van een overname** — de risicobeoordelingen van de Commissie kwantificeren niet zoveel mogelijk de potentiële gevolgen of verstoringen die het gevolg kunnen zijn van een specifieke investering;

- d) **overweging van ander nationaal en EU-beleid** — in de meeste beoordelingen wordt niet uitgelegd met welke andere nationale of EU-instrumenten of -beleidsmaatregelen de geïdentificeerde risico's moeten worden aangepakt, en — waar deze bestaan — waarom ze niet volstaan om de risico's volledig aan te pakken zonder verdere zaakspecifieke maatregelen. Dit heeft ten minste betrekking op de volgende gebieden: uitvoercontroles met inbegrip van producten voor tweërlei gebruik, wetten inzake gegevensbescherming, controles op grond van regelgeving voor de financiële sector en EU-sancties die bedoeld zijn om investeringen te verbieden;
- e) **het onderscheid tussen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van aandeelhouders en management** wordt niet altijd in aanmerking genomen, maar kan wel van invloed zijn op eventuele aanbevolen risicobeperkende maatregelen. Er zijn verschillende waarborgen van kracht en er wordt wettelijk onderscheid gemaakt tussen de beheerder of het bestuur van een entiteit en haar aandeelhouders, waarmee in de onderzochte adviezen in verschillende mate rekening wordt gehouden;
- f) **bij het benadrukken van mogelijke financiële EU-steun om bepaalde risico's aan te pakken** beoordeelt de Commissie niet of er ruimte is voor steun of beperking door middel van directe EU-middelen (bijv. uit de EU-begroting, het Europees Investeringsfonds (EIF), de herstel- en veerkrachtfaciliteit (RRF) of andere beschikbare EU-financiering) of op lidstaatniveau.

De aanbevelingen van de Commissie zijn ten dele doeltreffend in het aanpakken van de vastgestelde risico's

48 We beoordeelden de kwaliteit van de aanbevelingen die de Commissie in haar adviezen had gedaan. De belangrijkste factoren die de Commissie ertoe hebben gebracht een advies uit te brengen, zijn onder meer **risico's en maatregelen in verband met gevoelige EU-doelondernemingen** (zoals voorzieningszekerheid van kritieke goederen en technologie, of producten voor tweërlei gebruik), en **risico's in verband met investeerders** (zoals invloed of controle van buitenlandse staten). We ontdekten dat wanneer de Commissie vaststelde dat er gevolgen voor de veiligheid of de openbare orde te verwachten vielen, zij de lidstaat waar de BDI gedaan werd, verzachtende maatregelen aanbeval.

49 Wat de kwaliteit en relevantie van de voorgestelde risicobeperkende maatregelen betreft, constateerden we dat de Commissie in sommige gevallen:

- a) risicobeperkende maatregelen voorstelt zonder uit te leggen in hoeverre deze de vastgestelde risico's zouden aanpakken;
- b) **diverse waarborgen aanbeveelt die onvoldoende onderscheid maken tussen de rollen en verantwoordelijkheden van aandeelhouders en het management**, of die aanleiding kunnen geven tot problemen in verband met de afdwingbaarheid en dus de vastgestelde risico's niet doeltreffend kunnen beperken. De verplichtingen die zij opleggen, zijn bindend voor de investeerder, maar niet noodzakelijkerwijs voor de doelonderneming en haar management;
- c) **beperkingen of voorwaarden aanbeveelt voor investeerders of doelondernemingen, die niet in overeenstemming zijn met de vrije-markteconomie**. Maatregelen die EU-doelondernemingen en -investeerders verplichten om voorraden te vergroten of de productiecapaciteit te verhogen, leggen een financiële en juridische verplichting op aan een private partij om een systemische marktsituatie op te lossen waarvoor de investeerder niet rechtstreeks verantwoordelijk is.

50 Uit ons bewijsmateriaal bleek dat wanneer bij bepaalde transacties personen op een sanctielijst betrokken waren, de betrokken lidstaten de investering niet hebben geblokkeerd. Ons standpunt is dat als investeerders op een sanctielijst staan die hen verbiedt te investeren, er geen verdere beoordeling door de Commissie nodig is om een advies uit te brengen, omdat dergelijke investeringen illegaal zouden zijn als de lidstaat ze toestond.

De juiste operationele instrumenten en middelen zijn aanwezig, maar de verslaglegging is onvoldoende gericht

51 De Commissie moet zich houden aan de beginselen van goed financieel beheer en aan haar [kader voor interne controle](#). Daarom moet zij de nodige middelen ter beschikking stellen zodat zaken tijdig kunnen worden beheerd. De Commissie moet er ook voor zorgen dat ze geschikte instrumenten voor informatiebeheer heeft om haar eigen beoordelingen uit te voeren, evenals veilige communicatiemiddelen om de informatie-uitwisseling met lidstaten te beheren. In de jaarverslagen en de vijfjaarlijkse evaluatie van de werking en de doeltreffendheid van de verordening moet worden toegelicht in hoeverre de verordening in de hele EU is uitgevoerd en moet worden ingegaan op belangrijke systemische kwesties die aan het licht komen. Op basis van relevante en betrouwbare gegevens moeten de verslagen van de Commissie gericht zijn op de belangrijkste risico's en de wijze waarop deze kunnen worden aangepakt.

De Commissie heeft geschikte instrumenten en middelen ter beschikking gesteld om de uitvoering van het samenwerkingsmechanisme te ondersteunen

52 Wij constateerden dat de Commissie over toereikende middelen beschikt om de huidige werklast in aantal zaken tijdig af te kunnen handelen en dat zij de beoordelingen binnen krappe termijnen heeft afgeleverd. Er zijn echter mogelijkheden om het beheer van toekomstige stijgingen van de werklast te stroomlijnen, onder andere door ervoor te zorgen dat het personeel van de Commissie altijd de bestaande modellen en checklists gebruikt.

53 De Commissie heeft een geschikte databank opgezet om haar werkzaamheden te beheren en te documenteren, met voldoende indicatoren die relevant zijn voor de beoordeling van de doeltreffendheid van de verordening. Ook heeft zij geschikte IT-instrumenten ontwikkeld om informatie veilig uit te wisselen ten behoeve van het samenwerkingsmechanisme.

54 De Commissie heeft goed ontworpen interne richtlijnen en processen opgesteld. Een procedure die we erg nuttig vonden, was de ontwikkeling van een speciale checklist die vereist dat het personeel van de Commissie een waarschijnlijk risico identificeert, motiveert en aantoont. Ondanks het belang van deze checklist voor het vergemakkelijken van consistente en uitgebreide beoordelingen maken de andere DG's die betrokken zijn bij het leveren van input aan DG Handel er niet systematisch gebruik van.

55 Overeenkomstig artikel 12 van de verordening heeft de Commissie een deskundigengroep van de autoriteiten van alle lidstaten bijeengeroepen om haar met advies en deskundigheid bij te staan, voorbeelden van beste praktijken en getrokken lessen te delen, en standpunten uit te wisselen over tendenzen en onderwerpen van gemeenschappelijk belang in verband met buitenlandse directe investeringen. Wij merken op dat de Commissie het noodzakelijke platform voor het deskundigenforum heeft opgezet en dat alle lidstaten — al dan niet met een nationaal screeningmechanisme — deelnemen.

56 Artikel 13 van de verordening biedt de mogelijkheid tot internationale samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie enerzijds en de autoriteiten van derde landen anderzijds. De Commissie heeft deelgenomen aan verschillende initiatieven en deze ook georganiseerd, zoals gesprekken met derde landen, samenwerking met de OESO en de VS, en conferenties en evenementen voor belanghebbenden waaraan autoriteiten van derde landen deelnamen.

In de jaarverslagen van de Commissie wordt onvoldoende aandacht besteed aan de vastgestelde risico's en gemeenschappelijke benaderingen om deze te voorkomen

57 Overeenkomstig de verordening heeft de Commissie haar eerste en tweede jaarlijkse uitvoeringsverslag gepubliceerd. In de verordening wordt niet gespecificeerd welke informatie in de jaarverslagen moet worden opgenomen, maar de verslagen geven wel meer informatie dan lidstaten in vergelijkbare verslagen hebben vermeld. Zelfs als rekening wordt gehouden met de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen transparantie en veiligheidsoverwegingen vanwege de gevoelige aard van de gegevens, zijn wij echter van mening dat de verslagen onvoldoende informatie en gegevens bevatten voor verslagleggingsdoeleinden en, belangrijker nog, voor het beoordelen van de efficiëntie en doeltreffendheid van de screening van BDI's en de samenwerking op EU-niveau. De redenen hiervoor zijn als volgt:

- o de verordening schrijft niet voor dat in het jaarverslag van de Commissie specifieke informatie moet worden opgenomen;

- o de verslagen bevatten een uitgebreide samenvatting van de ontwikkelingen op wetgevingsgebied in de lidstaten en de screening van BDI's die zowel op EU- als op nationaal niveau worden uitgevoerd. Wij hebben echter vastgesteld dat de verslagen onvoldoende gericht zijn op de soorten risico's die voor de betrokken sectoren worden geïdentificeerd, of op de soorten risico's in verband met investeerders of structuren van de transacties (met name die welke zijn opgenomen in artikel 4);
- o de verslagen bevatten informatie over BDI's in de EU. De informatie over het volume van de inkomende investeringen heeft echter een beperkte toegevoegde waarde, aangezien deze niet noodzakelijkerwijs verband houdt met risico's voor de veiligheid en de openbare orde (bijv. geografische concentratie of de locatie van gevoelige of strategische activa);
- o de gerapporteerde BDI-cijfers geven een onjuiste weergave van het werkelijke buitenlandse kapitaalverkeer naar de EU omdat zij de waarde van mondiale transacties vermelden in plaats van de desbetreffende directe investeringen van de EU. Dit geeft geen nauwkeurig beeld van de omvang van het desbetreffende deel van de BDI-transacties binnen de EU. De uitdaging waar de Commissie voor staat is het gebrek aan betrouwbare statistieken of gedetailleerde informatie van de lidstaten, waarin dergelijke mondiale transacties worden uitgesplitst naar de verschillende EU- en niet-EU-elementen;
- o het gebrek aan geaggregeerde informatie over risicopatronen en de frequentie van risicobeperkende maatregelen maken het moeilijker om kwesties van gemeenschappelijk belang in kaart te brengen en in de loop der tijd mogelijke oplossingen of verbeteringen op EU-niveau te ontwikkelen.

Conclusies en aanbevelingen

58 In het algemeen heeft de Commissie passende maatregelen genomen om een kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen in de EU vast te stellen en uit te voeren. In de hele EU blijven echter aanzienlijke beperkingen bestaan, wat afbreuk doet aan de doeltreffendheid en efficiëntie van het kader bij het identificeren, beoordelen en beperken van risico's voor de veiligheid en de openbare orde.

59 Het samenwerkingsmechanisme heeft het delen van screeninginformatie en risicobeoordelingen over BDI's vergemakkelijkt. Sommige elementen in de opzet van de verordening maken het samenwerkingsmechanisme echter minder doeltreffend voor de bescherming van de openbare orde en de veiligheid van de EU. Ten eerste waren er, aangezien de verordening de lidstaten niet verplicht om een mechanisme voor de screening van BDI's op te zetten, in september 2023 nog steeds zes lidstaten die niet over een mechanisme voor de screening van BDI's beschikten. Ten tweede bestaan er aanzienlijke verschillen in toepassingsgebied en aanpak tussen de screeningsystemen in de lidstaten, aangezien de verordening zwijgt over het toepassingsgebied van de bestaande nationale screeningmechanismen. Ten derde zijn de lidstaten niet verplicht de Commissie of andere lidstaten in kennis te stellen van hun definitieve besluiten in zaken waarin de Commissie of andere lidstaten respectievelijk adviezen uitbrengen of opmerkingen sturen waarin mogelijke risico's voor de veiligheid of de openbare orde in kaart worden gebracht. Tot slot zijn de aanbevelingen van de Commissie niet bindend voor de lidstaten die screenings uitvoeren, zelfs niet wanneer de algemene belangen van de EU op het spel staan (zie de paragrafen [26-28](#)).

60 De verordening laat ruimte voor interpretatie met betrekking tot het begrip "waarschijnlijke gevolgen" voor de veiligheid of de openbare orde. Bovendien worden vergelijkbare regels als gevolg van de opzet van de verordening niet consequent toegepast op vergelijkbare situaties (met name bij de behandeling van handel binnen de EU van entiteiten die in buitenlandse handen zijn en onder buitenlandse zeggenschap staan, of van beleggingen in effecten). Voorts kunnen de lidstaten zelf het toepassingsgebied van de veiligheid en de openbare orde bepalen. Al deze elementen, alsmede het feit dat de lidstaten het resultaat van hun screeningbesluiten niet hoeven te melden aan de Commissie, maken het voor de Commissie zeer lastig om de uitvoering van het kader te monitoren en ervoor te zorgen dat investeerders niet worden gediscrimineerd, of dat het vrije verkeer van kapitaal niet onnodig wordt beperkt (zie paragraaf [29](#)). Hierdoor ontstaan ook allerlei blinde vlekken die afbreuk doen aan de legitieme noodzaak dat de EU haar belangen op het gebied van veiligheid

en openbare orde beschermt. Daarnaast zijn er ook verbeteringen nodig in de risicobeoordelingen en aanbevelingen van de Commissie.

Aanbeveling 1 — Breng de nodige wijzigingen aan in de verordening om het EU-kader voor de screening van BDI's te versterken

Zonder afbreuk te doen aan de besluiten van de medewetgevers, bevelen wij aan dat de Commissie bij de herziening van het kader:

- a) de verplichting opneemt dat alle lidstaten screeningmechanismen instellen;
- b) de belangrijkste begrippen verduidelijkt, zoals:
 - i) de definitie van “waarschijnlijk” risico door deze duidelijk af te stemmen op het begrip “werkelijke en voldoende ernstige bedreiging voor een fundamenteel belang van de samenleving”;
 - ii) beleggingen in effecten;
- c) expliciet het volgende opneemt:
 - i) investeringen die in de EU worden gedaan door een onderneming in buitenlandse handen die economisch actief is in de EU;
 - ii) investeringen waarbij een buitenlandse investeerder een buitenlandse doelonderneming verwerft met dochterondernemingen in de EU;
- d) de verplichting voor de lidstaten opneemt om de Commissie en de andere lidstaten, naargelang van het geval, feedback te geven over het resultaat van hun screeningbesluiten, in het bijzonder wanneer de Commissie een advies heeft uitgebracht en/of de respectieve lidstaten opmerkingen hebben gemaakt.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024

61 Wij troffen aanzienlijke verschillen aan tussen de BDI-screeningmechanismen van de lidstaten, en de Commissie heeft geen formele beoordeling uitgevoerd van de naleving van de in de verordening vastgestelde minimumvoorwaarden. Momenteel screenen verschillende lidstaten transacties vooraf en melden ze bij het samenwerkingsmechanisme alleen die transacties die van invloed kunnen zijn op hun eigen openbare orde of veiligheid, waardoor de andere lidstaten en de Commissie niet kunnen beoordelen of een transactie gevolgen voor hen kan hebben. Dit alles leidt ertoe dat een groot deel van de BDI's niet wordt gescreend en dat een aanzienlijk aantal zaken een laag risico heeft of niet subsidiabel is, waardoor het systeem overbelast raakt (zie de paragrafen [32-39](#)).

Aanbeveling 2 — Beoordeel of nationale screeningmechanismen voldoen aan de regelgevingsnormen en stroomlijn de concepten in alle EU-screeningmechanismen

De Commissie moet:

- a) een beoordeling geven om na te gaan of de nationale screeningmechanismen voldoen aan de normen van artikel 3 van de verordening;
- b) de praktijk van voorafgaande screening verduidelijken;
- c) de lidstaten aanmoedigen om hun criteria, termijnen en processen op elkaar af te stemmen, zodat zaken die meerdere lidstaten bestrijken, doeltreffend kunnen worden gecoördineerd (zaken die onder verschillende jurisdicties vallen).

Streefdatum voor de uitvoering: a) 2026, b) en c) 2025

62 De risicobeoordeling van de Commissie biedt de EU toegevoegde waarde, niet alleen door risico's voor de veiligheid en de openbare orde te identificeren die verband houden met de in artikel 4 van de verordening opgenomen factoren, maar ook door bij te dragen tot toekomstgericht denken over mogelijke kwetsbaarheden en kritieke afhankelijkheden zoals die zich op EU-niveau voordoen. Deze aanpak heeft echter beperkingen wat betreft de dekking van alle soorten risico's, zoals de beoordeling van criminele of veiligheidsgerelateerde risico's uit het verleden van individuele investeerders op EU-niveau (zie de paragrafen [44-46](#)).

63 De Commissie heeft de beoordelingen binnen strakke termijnen uitgevoerd. We hebben echter problemen vastgesteld in verband met de kwaliteit van de beoordelingen van de Commissie die we evalueerden (zie paragraaf 47) met betrekking tot:

- de beschrijving van de geïdentificeerde risico's en de waarschijnlijkheid daarvan;
- verbanden tussen het risico en de investering;
- kwantificering van het potentiële effect van een overname;
- overweging van ander nationaal en EU-beleid;
- het onderscheid tussen de verschillende rollen en verantwoordelijkheden van de aandeelhouders en het management, en
- het benadrukken van mogelijke financiële steun van de EU om bepaalde risico's aan te pakken.

64 In de adviezen van de Commissie aan de lidstaten kunnen risicobeperkende maatregelen of een verbod op BDI's worden aanbevolen. Naar onze mening zijn de aanbevelingen slechts ten dele doeltreffend in het aanpakken van de geïdentificeerde risico's, aangezien de rechtvaardiging voor de aanbevolen risicobeperkende maatregelen kan worden verbeterd, met name door te specificeren hoe de voorgestelde maatregelen de blootstelling aan de risico's zouden verminderen als ze werden ingevoerd. Bovendien stelt de Commissie bij het aanbevelen van risicobeperkende maatregelen voorwaarden voor die aanleiding kunnen geven tot problemen in verband met de uitvoerbaarheid of onverenigbaar kunnen zijn met de vrijemarkteconomie (zie paragraaf 49).

Aanbeveling 3 — Verbeter het samenwerkingsmechanisme en de beoordelingen van de Commissie om een betere onderbouwing van risicobeperkende maatregelen voor zaken met een hoog risico mogelijk te maken

De Commissie moet:

- a) de subsidiabiliteit beoordelen voordat zij met risicobeoordelingen begint;
- b) de risicobeoordelingen uitgebreider maken door na te gaan in hoeverre samenwerking met Europol en Eurojust mogelijk is om criminele of veiligheidsrisico's van individuele investeerders te beoordelen;
- c) zich in haar beoordelingen op risico's richten die zich redelijkerwijs waarschijnlijk zullen voordoen, en hypothetische scenario's vermijden;
- d) haar adviezen aanscherpen door duidelijk aan te geven of het advies alleen bedoeld is om informatie te delen of om ernstige bedreigingen van de veiligheid en openbare orde aan te pakken en evenredige maatregelen voor te stellen, rekening houdend met de rollen en verantwoordelijkheden van investeerders, bestaande EU- of nationale wetgeving, beleid en instrumenten, en
- e) aanbevelen om zaken te verbieden waarin buitenlandse investeerders op een sanctielijst staan die investeringen verbiedt, ongeacht het risicoprofiel van het doelwit.

Streefdatum voor de uitvoering: juni 2024

65 De Commissie heeft de juiste operationele instrumenten, IT-systemen en middelen ingevoerd om de huidige werklast in aantal zaken die voortvloeit uit het samenwerkingsmechanisme aan te kunnen. Zij heeft tijdig verslag uitgebracht in haar jaarverslagen en heeft haar rol op het gebied van “verslaglegging” bij de uitvoering van de verordening vervuld. Gezien de noodzaak om een evenwicht te vinden tussen transparantie en veiligheidsoverwegingen vanwege de gevoelige aard van de gegevens, zijn wij echter van mening dat de informatie en gegevens die de Commissie en de lidstaten hebben verstrekt niet volstaan om de efficiëntie en doeltreffendheid van de screening van BDI's en de samenwerking op EU-niveau te beoordelen. Feit is dat deze informatie en gegevens onvoldoende gericht zijn op de soorten risico's die worden geïdentificeerd voor de gerelateerde sectoren, of de soorten risico's met betrekking tot investeerders of structuren van de transacties (zie de paragrafen [52-57](#)).

66 Bovendien voorziet de verordening niet in adequate feedback door de lidstaat die het advies van de Commissie ontvangt, noch in opmerkingen van de lidstaten op basis waarvan de Commissie of de lidstaat die deze opmerkingen maakt, de doeltreffendheid van het systeem kan controleren en daarover verslag kan uitbrengen (zie paragraaf 29, punt (c)).

Aanbeveling 4 — Verbeter de kwaliteit van de verslaglegging

De Commissie moet de kwaliteit van haar jaarverslagen verbeteren door zich te richten op kritieke risico's en benaderingen om deze te beperken. In samenwerking met de lidstaten moet zij ook het toepassingsgebied en de kwaliteit van de onderliggende gegevens verbeteren.

Streefdatum voor de uitvoering: 2024

Dit verslag werd door kamer IV onder leiding van de heer Mihails Kozlovs, lid van de Rekenkamer, vastgesteld te Luxemburg op haar vergadering van 24 oktober 2023.

Voor de Rekenkamer

Tony Murphy
President

Bijlagen

Bijlage I — Vergelijking tussen de screeningkaders van de EU en de VS

Elementen van het kader voor de screening van BDI's	EU-kader voor de screening van BDI's en EU-samenwerkingsmechanisme	De Commissie buitenlandse investeringen in de Verenigde Staten (CFIUS)
Governance	<p>DG Handel beheert het samenwerkingsmechanisme samen met alle lidstaten en beheert de algemene beleidsbesprekingen binnen de deskundigengroep, bestaande uit door alle lidstaten benoemde deskundigen.</p>	<p>CFIUS is een overkoepelende commissie voor agentschappen die bevoegd is om de gevolgen voor de nationale veiligheid van buitenlandse directe investeringen in de Verenigde Staten te onderzoeken.</p>
Bevoegdheden	<p>Het kader voor de screening van BDI's is een faciliterend kader en geen harmoniserend kader. Het is voor de lidstaten niet bindend wat betreft de vraag of en wat ze moeten screenen.</p> <p>De uiteindelijke beslissing om BDI's te blokkeren of toe te staan, ligt bij de lidstaten.</p> <p>De Commissie kan adviezen uitbrengen wanneer zij vaststelt dat een bepaalde BDI waarschijnlijk gevolgen heeft voor de openbare orde of veiligheid van meer dan één lidstaat of voor projecten of programma's van EU-belang.</p> <p>Deze adviezen kunnen niet-bindende beperkingen bevatten, of een aanbeveling om investeringen te verbieden.</p>	<p>CFIUS is gemachtigd transacties die binnen haar jurisdictie vallen, te blokkeren.</p> <p>Zij kan ook maatregelen opleggen om bedreigingen voor de nationale veiligheid van de VS te beperken.</p> <p>Toestemming om te blokkeren of het opleggen van beperkende maatregelen is bindend.</p>

	<p>Screenende lidstaten hebben de bevoegdheid om bindende beperkende maatregelen en, indien nodig, verbodsbesluiten vast te stellen.</p> <p>De lidstaten kunnen BDI's in een andere lidstaat niet blokkeren.</p>	
Toepassingsgebied	<p>Elke zaak die door een lidstaat wordt gescreend, moet via het samenwerkingsmechanisme worden gemeld aan en gedeeld met andere lidstaten en de Commissie.</p> <p>Voor BDI's die niet aan een screening worden onderworpen, heeft de Commissie ambtshalve de bevoegdheid om een lidstaat om informatie te verzoeken.</p> <p>Met inbegrip van directe investeringen door buitenlanders. Indirecte investeringen vallen niet onder het toepassingsgebied van de verordening, behalve in gevallen van ontwijking, maar sommige lidstaten screenen in de praktijk investeringen binnen de EU.</p>	<p>Elke transactie die ertoe zou kunnen leiden dat een buitenlandse onderdaan zeggenschap heeft over een Amerikaanse onderneming.</p> <p>Zeggenschap wordt ruim gedefinieerd als directe of indirecte bevoegdheid — ongeacht of deze wordt uitgeoefend — om belangrijke zaken die een onderneming beïnvloeden te bepalen, te sturen of erover te beslissen, en kan minderheidsinvesteringen omvatten.</p>

<p>Verplichte verzoeken</p>	<p>Verplichte verzoeken worden op nationaal niveau bepaald door verschillende screeningmechanismen van de lidstaten.</p> <p>De EU-verordening stelt geen specifieke sector of soort transactie verplicht.</p> <p>De EU-verordening schrijft alleen voor dat alle BDI's die worden gescreend, moeten worden gemeld aan en gedeeld met andere lidstaten.</p>	<p>Kritieke technologieën: buitenlandse investeringen waarbij een Amerikaanse onderneming met kritieke technologieën betrokken is, waarvoor een Amerikaanse wettelijke vergunning vereist is voor het gebruik ervan door een buitenlander.</p> <p>Eigendom van een buitenlandse overheid: bepaalde transacties waarbij een entiteit die in buitenlandse handen is, een aanzienlijk belang in een Amerikaanse onderneming verwerft.</p>
<p>Wettelijke sancties</p>	<p>Er is niet voorzien in wettelijke sancties op EU-niveau.</p> <p>Verschuillende sancties van toepassing in verschuillende lidstaten.</p>	<p>Drie soorten schendingen: niet indienen van het verzoek; niet voldoen aan CFIUS-beperking; materiële onjuistheid, weglating of valse certificering.</p> <p>Mogelijke civielrechtelijke sancties voor niet-naleving of schending van een materiële bepaling van een beperkingsvereiste.</p>

Afkortingen

BDI: buitenlandse directe investering

CFIUS: Commissie voor buitenlandse investeringen in de Verenigde Staten (Committee on Foreign Investment in the United States)

DG Handel: het directoraat-generaal Handel van de Europese Commissie

EEA: Europese Economische Ruimte

EIF: Europees Investeringsfonds

Eurojust: Agenschap van de Europese Unie voor justitiële samenwerking in strafzaken

Europol: Agenschap van de Europese Unie voor samenwerking op het gebied van rechtshandhaving

EVA: Europese Vrijhandelsassociatie

HvJ-EU: Hof van Justitie van de Europese Unie

NAVO: Noord-Atlantische Verdragsorganisatie

OESO: Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling

RRF: herstel- en veerkrachtfaciliteit (Recovery and Resilience Facility)

TTC: Handels- en Technologieraad EU-VS (Trade and Technology Council)

VWEU: Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie

Woordenlijst

Buitenlandse directe investering (BDI): een investering van welke aard ook door een buitenlandse investeerder die gericht is op het vestigen of handhaven van duurzame directe betrekkingen tussen de buitenlandse investeerder en de doelonderneming met het oog op de uitoefening van een economische activiteit in een lidstaat, met inbegrip van andere regelingen die de daadwerkelijke zeggenschap over, of deelname aan het beheer van een onderneming die een economische activiteit uitoefent, mogelijk maken. Beleggingen in effecten vallen niet onder deze definitie.

Buitenlandse investeerder: een natuurlijke persoon uit een derde land of een onderneming uit een derde land die een buitenlandse directe investering doet.

Screening: een procedure in het kader waarvan buitenlandse directe investeringen kunnen worden beoordeeld, onderzocht, toegestaan, aan voorwaarden onderworpen, verboden of afgewikkeld.

Screeningmechanisme: een algemeen toepasselijk instrument, bijvoorbeeld wet- of regelgeving, en begeleidende administratieve voorschriften, uitvoeringsvoorschriften of richtsnoeren waarin de voorwaarden en procedures worden vastgesteld om BDI's te beoordelen, te onderzoeken, toe te staan, er voorwaarden aan te verbinden, te verbieden of af te wikkelen om redenen van veiligheid of openbare orde.

Antwoorden van de Commissie

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-27>

Tijdslijn

<https://www.eca.europa.eu/nl/publications/sr-2023-27>

Controleteam

In de speciale verslagen van de ERK worden de resultaten van haar controles van EU-beleid en -programma's of beheerkwesties met betrekking tot specifieke begrotingsterreinen uiteengezet. Bij haar selectie en opzet van deze controletaken zorgt de ERK ervoor dat deze een maximale impact hebben door rekening te houden met de risico's voor de prestaties of de naleving, de omvang van de betrokken inkomsten of uitgaven, de verwachte ontwikkelingen en de politieke en publieke belangstelling.

Deze doelmatigheidscontrole werd uitgevoerd door controlekamer IV "Marktregulering en concurrerende economie", die onder leiding staat van ERK-lid Mihails Kozlovs. De controle werd geleid door ERK-lid Mihails Kozlovs, ondersteund door Edite Dzalbe, kabinetschef, en Laura Graudina, kabinetsattaché; Juan Ignacio Gonzalez Bastero, hoofdmanager; Georgios Karakatsanis, taakleider; Jacques Sciberras, Joerg Genner en Joaquin Hernandez Fernandez, auditors; Mari-Liis Pelmas-Gardin verleende secretariële ondersteuning.



Van links naar rechts: Joerg Genner, Georgios Karakatsanis, Edite Dzalbe, Mihails Kozlovs, Laura Graudina; Juan Ignacio Gonzalez Bastero; Mari-Liis Pelmas-Gardin, Jacques Sciberras.

AUTEURSRECHT

© Europese Unie, 2023

Het beleid van de Europese Rekenkamer (ERK) inzake hergebruik is uiteengezet in [Besluit nr. 6-2019 van de ERK](#) over het opendatabeleid en het hergebruik van documenten.

Tenzij anders aangegeven (bijv. in afzonderlijke auteursrechtelijke mededelingen), wordt voor inhoud van de ERK die eigendom is van de EU een licentie verleend in het kader van de [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)-licentie](#). Als algemene regel geldt derhalve dat hergebruik is toegestaan mits de bron correct wordt vermeld en eventuele wijzigingen worden aangegeven. De hergebruiker van ERK-inhoud mag de oorspronkelijke betekenis of boodschap niet wijzigen. De ERK is niet aansprakelijk voor mogelijke gevolgen van hergebruik.

Aanvullende toestemming moet worden verkregen indien specifieke inhoud personen herkenbaar in beeld brengt, bijvoorbeeld op foto's van personeelsleden van de ERK, of werken van derden bevat.

Indien dergelijke toestemming wordt verkregen, wordt de bovengenoemde algemene toestemming opgeheven en zullen beperkingen van het gebruik daarin duidelijk worden aangegeven.

Wilt u inhoud gebruiken of reproduceren die geen eigendom van de EU is, dan dient u de auteursrechthebbende mogelijk rechtstreeks om toestemming te vragen:

Figuur 1: © OESO, 2022: [Framework for Screening Foreign Direct Investment into the EU — Assessing effectiveness and efficiency](#). Deze vertaling is niet door de OESO gemaakt en mag niet als een officiële vertaling van de OESO worden beschouwd. De OESO is niet aansprakelijk voor inhoud of fouten in deze vertaling.

Software of documenten waarop industriële-eigendomsrechten rusten, zoals octrooien, handelsmerken, geregistreerde ontwerpen, logo's en namen, zijn uitgesloten van het beleid van de ERK inzake hergebruik.

De groep institutionele websites van de Europese Unie met de domeinnaam "europa.eu" bevat links naar sites van derden. Aangezien de ERK geen controle heeft over deze sites, wordt u aangeraden kennis te nemen van hun privacy- en auteursrechtbeleid.

Gebruik van het ERK-logo

Het logo van de ERK mag niet worden gebruikt zonder voorafgaande toestemming van de ERK.

PDF	ISBN 978-92-849-1288-9	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/834482	QJ-AB-23-028-NL-N
HTML	ISBN 978-92-849-1321-3	ISSN 1977-575X	doi:10.2865/529396	QJ-AB-23-028-NL-Q

De EU heeft in 2020 een kader vastgesteld voor de screening van buitenlandse directe investeringen (BDI's) die een bedreiging kunnen vormen voor de veiligheid of de openbare orde in de EU of haar lidstaten.

Wij hebben beoordeeld of dit kader doeltreffend en efficiënt was en constateerden dat de Commissie passende maatregelen heeft genomen voor de uitvoering ervan, terwijl de lidstaten steeds meer screeningmechanismen instellen en EU-breed samenwerken. Er blijven echter aanzienlijke beperkingen verbonden aan het doeltreffend aanpakken van de risico's voor de veiligheid en de openbare orde. Zes lidstaten beschikken nog altijd niet over een screeningmechanisme en er is sprake van verschillen in het toepassingsgebied, de reikwijdte, de definitie van kritieke sectoren en de interpretatie van de belangrijkste begrippen. Hierdoor ontstaan allerlei blinde vlekken, waardoor een doeltreffende bescherming van de EU als geheel in gevaar wordt gebracht. Daarnaast zijn er verbeteringen nodig in de beoordelingen en aanbevelingen van de Commissie.

Wij bevelen aan het juridisch kader te versterken, de belangrijkste begrippen duidelijker te definiëren en te stroomlijnen en de adviezen van de Commissie over zaken met een hoog risico te verbeteren.

Speciaal verslag van de ERK, uitgebracht krachtens artikel 287, lid 4, tweede alinea, VWEU.



EUROPESE
REKENKAMER



Bureau voor publicaties
van de Europese Unie

EUROPESE REKENKAMER
12, rue Alcide De Gasperi
L-1615 Luxemburg
LUXEMBURG

Tel. +352 4398-1

Inlichtingen: eca.europa.eu/nl/Pages/ContactForm.aspx
Website: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors