



Advies

Vlaamse screening buitenlandse directe investeringen

Coronacrisis verhoogt urgentie



Brussel, 7 mei 2020

Decretale opdracht: SERV-decreet 7 mei 2004 art. 11 (overlegfunctie)
Goedkeuring raad: 7 mei 2020

Contactpersoon: Tim Buyse - tbuyse@serv.be



De heer Jan JAMBON
Minister-president van de Vlaamse Regering en
Vlaams minister van Buitenlandse Zaken, Cultuur, ICT en Facilitair Management
Martelaarsplein 19
1000 Brussel

contactpersoon

Tim Buyse
tbuyse@serv.be

ons kenmerk

SERV_BR_20200507_Vlaamse_screening_BDI

Brussel

7 mei 2020

Coronacrisis vergroot urgentie Vlaamse screening buitenlandse directe investeringen

Mijnheer de minister-president

De SERV raadt de Vlaamse Regering aan om van de screening van buitenlandse directe investeringen een prioriteit te maken. De coronacrisis maakt duidelijk dat de urgentie hiervoor hoog is en het thema zou dus bovenaan de beleidsagenda moeten komen.

De sociale partners verkiezen een aanpak waarbij gestreefd wordt naar een volwaardige betrokkenheid van Vlaanderen in een nog op te richten interfederaal screeningsmechanisme. Bij de vormgeving van dit screeningsmechanisme moeten voorspelbaarheid, rechtszekerheid, administratieve eenvoud en proportionaliteit richtinggevende principes zijn. Hierna licht de SERV zijn standpunt toe.

Omgaan met buitenlandse overnames

De vraag “hoe moeten we omgaan met buitenlandse overnames en investeringen die onze nationale veiligheid raken?” kreeg in ons land nog geen antwoord. Het Vlaams Regeerakkoord 2019-2024 en de Beleidsnota Buitenlands Beleid en Ontwikkelingssamenwerking kondigden aan dat Vlaanderen binnen het Europees kader voor de screening van buitenlandse directe investeringen (BDI) zal werken aan een transparant screenings- en blokkeringsmechanisme waarmee buitenlandse investeringen met risico's voor de veiligheid en de openbare orde kunnen worden geëvalueerd en geblokkeerd.

Voor de Vlaamse sociale partners is het formuleren van een antwoord op bovenstaande vraag een evenwichtsoefening tussen enerzijds veiligheidsbelangen en anderzijds het belang van een open economie met een goed functionerende, transparante kapitaalmarkt en een aantrekkelijk investeringsklimaat. Voorspelbaarheid, rechtszekerheid, administratieve eenvoud en proportionaliteit zijn alvast richtinggevende principes bij het vormgeven van een screeningsmechanisme voor BDI. Het lijkt in elk geval tijd om een duidelijk en transparant beleid op dit vlak uit te werken. De praktijk in andere EU-lidstaten kan hier inspiratie bieden.

Europa gidst ...

Op EU-niveau trad op 10 april 2019 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 (hierna 'screeningsverordening'), in werking. De screeningsverordening creëert geen Europees screeningsmechanisme, noch introduceert ze een verplichting om een nationaal screeningsmechanisme te creëren. Ze bepaalt wel een kader voor de screening van BDI op basis van openbare orde en veiligheid. Ten laatste tegen 10 oktober 2020 moet ons land zich conformeren naar de bepalingen van de screeningsverordening, die ook enkele verplichtingen inhouden. Zo legt de verordening enerzijds basisvereisten op waaraan screeningsmechanismen van lidstaten moeten voldoen als ze die hebben terwijl ze anderzijds een samenwerkings-/informatiedelingsmechanisme creëert waarbij de lidstaten, via daartoe opgerichte contactpunten, en de Commissie informatie kunnen uitwisselen en bezorgdheden delen i.v.m. specifieke buitenlandse investeringen en de mogelijke gevolgen voor de veiligheid en openbare orde. Aangezien ons land (nog) niet over een screeningsmechanisme beschikt, impliceert bovenstaande voor België dat ons land de nodige voorzieningen moet treffen om deel te nemen aan het samenwerkingsmechanisme. Bovendien *kunnen* één of meerdere screeningsregelingen op Belgisch niveau worden uitgewerkt.

Op 25 maart werden door de Europese Commissie richtsnoeren¹ gepubliceerd om kritieke Europese assets en technologieën te beschermen tijdens de huidige crisis. Het doel is ervoor te zorgen dat ondernemingen en kritieke activa in de EU – met name op gebieden als gezondheidszorg, medisch onderzoek, biotechnologie en infrastructuur – die voor de veiligheid en openbare orde essentieel zijn, behouden blijven zonder dat de algemene openheid van de EU ten aanzien van buitenlandse investeringen wordt ondergraven.

De Commissie riep de lidstaten die al over een bestaand screeningmechanisme beschikken op om volledig gebruik te maken van de instrumenten die hen krachtens de EU- en nationale wetgeving ter beschikking staan, teneinde kapitaalstromen uit niet-EU-landen te voorkomen indien die de veiligheid of de openbare orde van Europa zouden kunnen ondermijnen. Daarnaast riep de commissie de overige lidstaten op om een volwaardig screeningmechanisme op te zetten en alle opties te overwegen, in overeenstemming met de EU-wetgeving en internationale verplichtingen, om mogelijke gevallen aan te pakken waarin de verwerving of zeggenschap door een buitenlandse investeerder van een bepaald bedrijf, infrastructuur of technologie een risico zou vormen voor de veiligheid of de openbare orde in de EU.

Door de coronacrisis kunnen Europese bedrijven die in se gezond zijn, in een financieel zwakkere positie verkeren, wat hen een makkelijke overnameprooi maakt voor buitenlandse overnemers, met het risico dat knowhow en andere capaciteit in kritieke sectoren wegvloeien naar het buitenland. Daarom stelde de Europese Commissie op 3 april 2020 voor om de eerder in het kader van de COVID-19 uitbraak aangenomen tijdelijke kaderregeling voor staatssteun² uit te breiden, waardoor lidstaten ook herkapitalisaties kunnen doen in ondernemingen in nood, teneinde dit risico te beperken.

¹ European Commission (2020) Communication "Guidance to the Member States concerning foreign direct investment and free movement of capital from third countries, and the protection of Europe's strategic assets, ahead of the application of Regulation (EU) 2019/452 (FDI Screening Regulation)", Brussels, 25 March 2020.

² European Commission (2020) Communication "Temporary Framework for State aid measures to support the economy in the current COVID-19 outbreak", Brussels, 19 March 2020.

... België en Vlaanderen volgen

Op Belgisch en Vlaams niveau is er vandaag dus (nog) geen screeningsmechanisme geïnstalleerd. In het Vlaams Bestuursdecreet, dat in werking trad op 1 januari 2020, werd wel een noodrem ingevoerd ter “vrijwaring van strategische belangen van de Vlaamse Gemeenschap en het Vlaams Gewest”. Het gaat hier echter om een individueel ex-post mechanisme en niet om een ex-ante screening van voorgenomen rechtshandelingen.

Een vroegere en ruimere betrokkenheid van de Vlaamse Regering in het proces, via een ex-ante screeningsmechanisme, lijkt wenselijk. Een specifiek Vlaams decretaal kader opmaken voor screening in de private sector zou bevoegdheidsrechtelijk evenwel een grote uitdaging zijn, zo bleek bij een hoorzitting in het Vlaams Parlement op 21 februari 2019 alsook bij de opmaak van de regeling in het Vlaams Bestuursdecreet. De handelingsvrijheid van de Vlaamse overheid is namelijk beperkt tot het beleidsniveau waarop de overheid zich bevindt. De bevoegdheidsgronden voor een screeningsregeling zijn voor het Vlaams Gewest aldus beperkt. De transversale bevoegdheid ‘economisch beleid’ hanteren zou impliceren dat de screening, en dus het eventueel blokkeren van overnames, zou moeten gebeuren op basis van economische argumenten, zoals het behoud van werkgelegenheid, verankering van ondernemingen etc. Vanuit Europese invalshoek ligt dergelijke argumentatie moeilijk. Het baseren van een Vlaams decretaal kader op andere specifiek Vlaamse materiële bevoegdheden is als alternatief wel theoretisch mogelijk, maar praktisch-juridisch moeilijk vorm te geven, ook hier omwille van bevoegdheidsproblemen en de contouren van het EU-kader. Daarentegen behoren de meest voor de hand liggende inroepbare gronden – openbare orde, veiligheid en volksgezondheid – tot de federale bevoegdheden.

Volwaardige Vlaamse participatie in een Belgisch screeningsmechanisme

Dat de urgentie voor een effectief BDI-screeningsmechanisme ook in ons land hoog is, werd de afgelopen weken duidelijk. De Vlaamse sociale partners stellen vast dat er door de federale overheid reeds vorig jaar initiatieven in de steigers werden gezet om een Belgisch screeningsmechanisme op te richten. Dergelijk initiatief op federaal niveau heeft het voordeel van de eenduidigheid en administratieve eenvoud voor buitenlandse investeerders, kan op eenvoudige wijze gealigneerd worden met de EU-verordening en omzeilt de bevoegdheidsrechtelijke uitdagingen die zich voordoen bij het vormgeven van een specifiek Vlaams kader.

Voor de SERV lijkt de meest pragmatische aanpak er dan ook uit te bestaan om vanuit Vlaanderen de piste van een Belgisch (interfederaal) mechanisme te ondersteunen en daarbij te streven naar een volwaardige participatie van het Vlaams Gewest. Het is namelijk wel cruciaal dat de Vlaamse belangen binnen een nog op te richten screeningsmechanisme optimaal verdedigd worden, en dit via een volwaardige betrokkenheid van de deelgebieden. ‘Volwaardig’ impliceert niet enkel een vertegenwoordiging maar ook (doch niet enkel) dat het Gewest waarin de investering plaatsvindt, de eindbeslissing moet kunnen nemen over het al dan niet blokkeren van een buitenlandse directe investering. Dit aspect moet in elk geval meegenomen worden bij het afsluiten van het samenwerkingsakkoord waarover parallel met de wet zal moeten worden onderhandeld.

Bij de invoering van een screeningsmechanisme moeten beslissingen genomen worden over verschillende aspecten: het tijdstip van de screening, het toepassingsgebied, de keuze voor

horizontale vs. sectorale regelgeving en het hanteren van een minimale drempel alvorens een screening gebeurt. Daarbij moet voor de SERV rekening worden gehouden met de eerder vermelde richtinggevende principes zoals daar zijn voorspelbaarheid, rechtszekerheid, administratieve eenvoud en proportionaliteit. Ook kan inspiratie gezocht worden bij de regelgeving in het buitenland. De SERV analyseerde zelf verschillende buitenlandse praktijken in het informatierapport in bijlage bij dit advies.

Wat het toepassingsgebied betreft, stelt de SERV vast dat het EU-kader richtinggevend is voor de introductie van een screeningsmechanisme ter bescherming van kritieke infrastructuur en technologieën, en dit voor zover buitenlandse directe investeringen gevolgen hebben op de veiligheid en openbare orde, inclusief de volksgezondheid. De SERV vraagt dat het concrete toepassingsgebied van het nog op te richten interfederaal screeningsmechanisme in die zin wordt bepaald, in dialoog met de bedrijfs- en academische wereld en de sociale partners.

Tot slot stelt de SERV graag zijn expertise ter beschikking over dit thema en is hij ook steeds bereid zijn advies nader toe te lichten.

Hoogachtend

Pieter Kerremans
administrateur-generaal

Danny Van Assche
voorzitter

Bijlage: Rapport Screening buitenlandse directe investeringen

Kopie: Hilde Crevits, Viceminister-president en Vlaams minister van Economie, Innovatie, Werk, Sociale economie en Landbouw

Bart Somers, Viceminister-president en Vlaams minister van Binnenlands Bestuur, Bestuurszaken, Inburgering en Gelijke Kansen

Ben Weyts, Viceminister-president en Vlaams minister van Onderwijs, Sport, Dierenwelzijn en Vlaamse Rand

Matthias Diependaele, Vlaams minister van Financiën en Begroting, Wonen en Onroerend Erfgoed