



6.09.2023

Jagten på den forsvundne sikkerhed – EU omstiller sig til en ny verdensorden

EU har mistet sin økonomiske sikkerhed. Med en ny strategi vil Europa-Kommissionen genfinde den i en verden, hvor frihandel og afhængigheder oftere ses som trusler frem for vejen til velstand og fred.

Skrevet af

Rasmus Egmont Foss

📞 +4561106288

✉️ rasmus@thinkeuropa.dk

Analyse

På få år er verden vendt på hovedet for EU: Efter COVID-19, krigen i Ukraine og Kinas entré som ny stormagt ser europæiske politikere ikke længere på frihandel og globale bånd – selve EU's grundsten – som den naturlige vej til fred og velstand. Nu lyder devisen, at Europa har været naiv ved at lægge for mange æg i samme kurv, fra russisk energi og taiwanske mikrochips til kinesiske råstoffer og medicin.

I en usikker verden, hvor afhængigheder regnes for trusler, bliver samhandel og investering hurtigt til spørgsmål om sikkerhedspolitik og *derisking*. Det tvinger EU udi svære diskussioner om, *hvad* der truer vores sikkerhed, *hvordan* vi skal bekæmpe det, og *hvem* der kan løse problemet. Spørgsmål, der rækker ved den traditionelle rollefordeling i EU, hvor sikkerhed ellers er medlemsstaternes resort.

Diskussionen blev for alvor skudt i gang d. 20. juni, da Europa-Kommissionen præsenterede sit første bud på en strategi for EU's økonomiske sikkerhed. Her er hovedpunkterne i analysen af det nye udspil.

I. **NYBRUD:** Strategien byder på små, forsigtige skridt, men er frem for alt et retorisk nybrud, fordi Kommissionen for første gang samler mange forskellige tiltag under en fælles ramme omkring sikkerhed. Det markerer hverken en afglobalisering eller enden på frihandel – men det stigende fokus på økonomisk sikkerhed er nødvendig i en mere konfliktfyldt verden og kan på langt sigt rykke ved EU's identitet som frihandelsbastion.

II. **NYE, KONTROVERSIELLE TILAG:** Udspillet lægger vægt på at styrke EU's konkurrenceevne, men det er ikke nok til at give økonomisk sikkerhed. De mere vidtgående – og kontroversielle – forslag drejer sig om en defensiv beskyttelse imod sikkerhedsrisici: screening af investeringer ud af EU og koordinering af national eksportkontrol. Det viser, at Kommissionen nu vil accelerere udviklingen mod at gøre EU til en stærkere geo- og sikkerhedspolitisk aktør, og at den ikke vil lade det være op til virksomhedsledere selv at bedømme sikkerhedsrisikoen ved deres forretninger.

III. **DE-RISKING:** Den nye strategi vil "de-riske" EU's forhold til Kina og definerer, hvad det betyder i praksis. Til start vil Kommissionen kun begrænse handlen af *dual-use* anvendelsen af teknologier som mikrochips og kunstig intelligens. Det er en udvikling, som flere medlemslande vil forsøge at tøjle. Men falder EU-værktøjer først på plads, kan røde linjer hurtigt flytte sig og omfatte flere industrier i takt med, at

debatten om Europas økonomiske afhængigheder tager til, og handelskonflikter eskalerer.

IV. **EU vs. USA og KINA:** Udspillet afslører, at Europa halter efter USA og Kina på især to områder i konkurrencen om strategiske teknologier:

- A. **HANDLEKRAFT:** Et øget behov for økonomisk sikkerhed svækker EU's handlekraft, fordi sikkerhedspolitik styres nationalt, mens handelspolitik formes i Bruxelles. EU har svært ved at finde en fælles stemme, fx på eksportkontrol. Men samtidig får EU-landene sværere ved at stå alene imod et stigende pres fra Kina og USA. Det gør EU sårbar og øger presset på fælles lovgivning.
- B. **FINANSIEL KAPACITET:** Sammenlignet med USA og Kina mangler EU som institution finansielle muskler pga. et begrænset budget, lille appetit på ny fælles gæld og strenge nationale gældsregler. EU kan derfor ikke matche konkurrenters subsidier og sigter i stedet mod at skabe incitamenter for private investorer. Det længe ventede forslag til nye investeringer i strategiske teknologier (STEP) vidner om EU's begrænsede midler og bekræfter, at Europas industripolitik sker under nationale rammer med risiko for en fragmentering af det indre marked.

V. **TYSKLAND** vil mere end noget andet medlemsland definere grænserne for EU's økonomiske sikkerhed, da tyskerne har (a) EU's største økonomiske afhængighed af Kina, og (b) en dybfæstet politisk modstand mod fælles EU-gæld og højere budgetter. Tysklands Kina-strategi præsenteret i juli viser en forsigtig tilslutning til Kommissionens forslag, hvilket taler for inkrementelle fremskridt.

VI. **KLIMAFORANDRINGER** og deres betydning for EU's langsigtede økonomiske sikkerhed glimrer ved deres fravær i strategien.

Figur 1: Et 3-4-5 overblik over den økonomiske sikkerhedsstrategi

kommissionens nye strategi præsenterer:

- **3 prioriteter:**

- EU skal:
 - (1) "PROMOTE": fremme egen økonomi og konkurrenceevne,
 - (2) "PROTECT": beskytte Europa mod økonomiske sikkerhedstrusler,
 - (3) "PARTNER": diversificere handel og indgå nye partnerskaber.

- **4 risikokategorier:**

- Risici skal findes i:
 - (1) Forsyningskæder,
 - (2) Kritisk infrastruktur,
 - (3) Teknologisk sikkerhed,
 - (4) Økonomiske afhængigheder.

- **5 vigtige nye tiltag:**

- (1) Forslag til Strategic Technologies for Europe Platform (STEP),
 - (2) Kommende forslag til *outbound investment screening*,
 - (3) Kommende revision af eksportkontrol,
 - (4) Kommende revision af FDI Screening,
 - (5) Fælles europæisk risikoanalyse.

1. Jagten på økonomisk sikkerhed stiller EU overfor eksistentielle dilemmaer

I 2023 er konflikten om mikrochips mellem USA, EU og Kina trådt ind i en ny og mere konfrontatorisk fase. Måned for måned eskalerer forsøgene på at begrænse hinandens adgang til teknologien.

Senest indførte Præsident Biden 9. august en ny kontrol af amerikanske investeringer i mikrochips og kunstig intelligens i Kina.¹ Blot ugen inden trådte nye kinesiske eksportrestriktioner i kraft på to mineraler - gallium og germanium - der indgår i produktionen af både mikrochips, våben og solceller.² Og Kinas tiltag lignede i sig selv et modtræk til Hollands beslutning i juni om at begrænse salget af verdens førende teknologi til at producere avancerede mikrochips fra den hollandske virksomhed ASML, presset igennem af amerikanerne, der siden oktober 2022 har

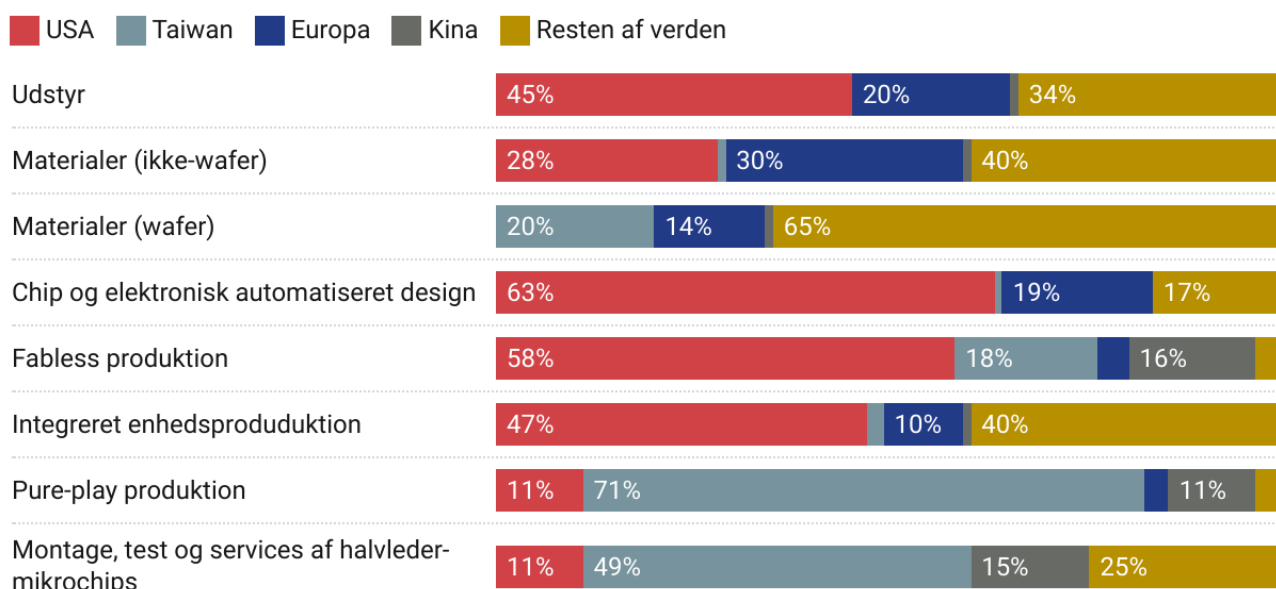
forsøgt at standse salget af mikrochips til Kina.³ Alt sammen i 'den nationale sikkerheds' navn.

Den verserende konflikt om mikrochips er et godt eksempel på disse års øgede fokus på økonomisk og teknologisk sikkerhed. Mikrochips er en kernekomponent i avancerede økonomier: De understøtter utallige produkter fra iPhones til biler og våben, er dybt vævet ind i globale forsyningskæder og kræver en lang række kritiske råstoffer at fremstille. Samtidig er fremtidens forsyningssikkerhed sårbar, da størstedelen produceres i Taiwan, som er central for striden mellem USA og Kina.

Figur 2: Værdikæden for mikrochips

Udvalgte landes andel af den globale mikrochips-værdikæde

Andelene er angivet i procent



Målt på omsætningstal

Kilde: Tænk tanken Europa på baggrund af McKinsey • Lavet med Datawrapper

Europa-Kommissionen og næstformand Margrethe Vestagers første strategi for økonomisk sikkerhed er designet til at håndtere og foregribe konflikter som disse.⁴

EU's *raison d'être* har fra begyndelsen handlet om at åbne markeder ind- såvel som udadtil. Men begivenheder siden 2020 - fra coronakrisens pres på forsyningskæder og Ruslands udnyttelse af EU's energiafhængighed til økonomiske udfordringer fra Kina - har "eksponeret risici og sårbarheder i vores samfund, økonomier og virksomheder, som ikke eksisterede for bare for år siden" ifølge Kommissionen.

De konkrete trusler er mange. De retter sig både mod Europas konkurrenceevne, forsyningssikkerhed og den velstand baseret på økonomiske afhængigheder af lande, vi ikke deler værdier og interesser med. Tilsammen bebuder de en ny og for Europa langt mere udfordrende verdensorden – *the age of unpeace* som døbt af Mark Leonard fra European Council of Foreign Relations. Den erkendelse ansporer nu Kommissionen til at bringe EU ind i kampen som en stadig mere selvstændig geo- og sikkerhedspolitisk aktør.

I jagten på økonomisk sikkerhed står EU overfor tre eksistentielle dilemmaer:

1. ÅBEN vs. SIKKER ØKONOMI: Samtidig med at bevare åbne økonomier skal EU beskytte sin økonomiske sikkerhed med tiltag, der uundgåeligt vil indskrænke frihandel og åbenhed.
2. NATIONAL vs. EUROPÆISK HANDLEKRAFT: Sikkerhedspolitik og værktøjer som eksportkontrol styres nationalt, men i en verden præget af økonomisk (u)sikkerhed får EU-lande sværere ved at stå alene mod pres fra stormagterne USA og Kina.
3. NATIONAL vs. EUROPÆISK FINANSIERING: Fordi EU som institution ikke har finansielle muskler som USA eller Kina til at fremme egne producenter af kritiske teknologier, drives industripolitik primært af medlemsstater, og det risikerer at skabe intern splid og stigende ulighed i EU.

2. En fælles tilgang til økonomisk sikkerhed - formålet med Kommissionens nye strategi

Den fornemmeste opgave for Kommissionens nye udspil er at udvikle en fælles og gennemgribende strategi for EU's økonomiske sikkerhed.

Ideen om at beskytte Europas økonomi i en mere konfliktfyldt verdensorden er ikke ny. De seneste ti år er bevidstheden om truslen fra Kina gradvis tiltaget, og globaliseringen blev igen debatteret med fornyet styrke efter Brexit og valget af Donald Trump som amerikansk præsident. I den periode har EU løbende lanceret modsvar til tidens økonomiske udfordringer, fra cybersikkerhed til overvågning af udenlandske investeringer (FDI).

Særligt efter valget i 2019 af Ursula von der Leyen som Kommissionsformand, der lovede at lede "en geopolitisk Kommission", har EU haft travlt på området. Ansporet

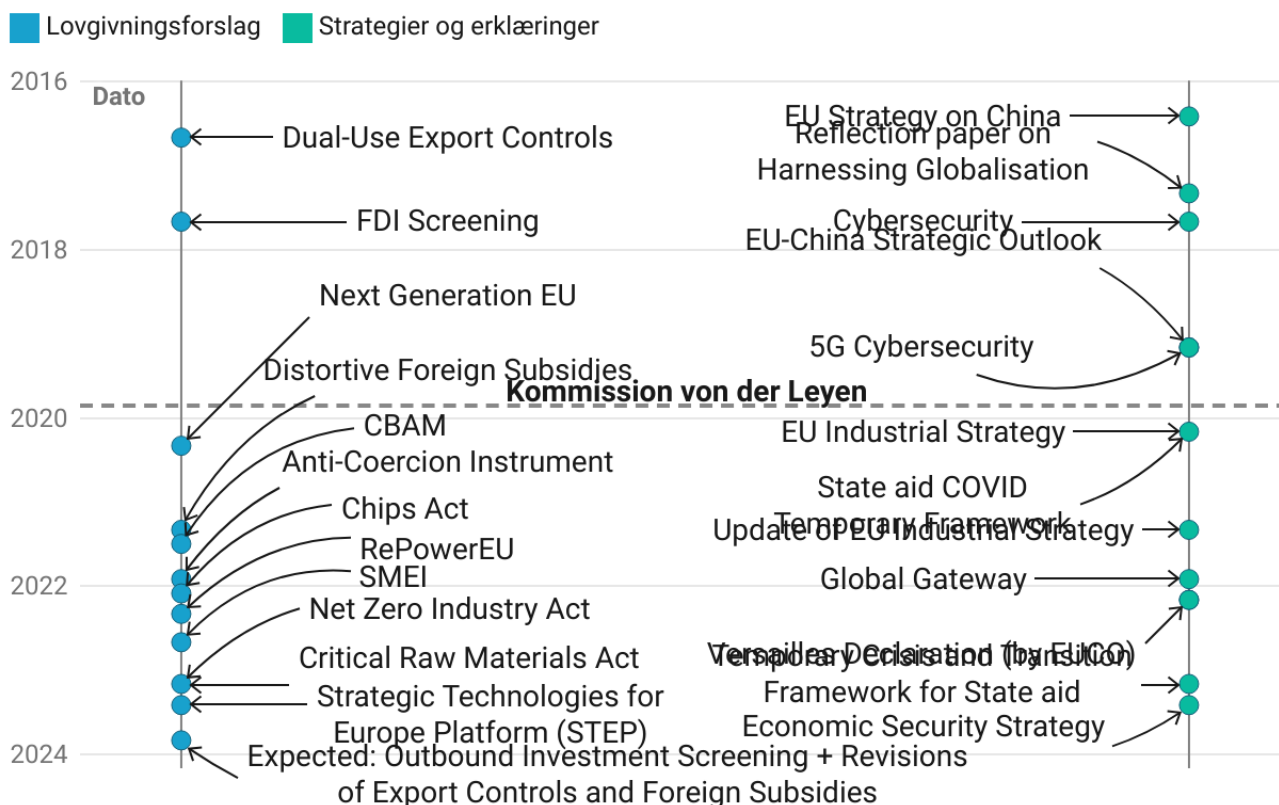
først af COVID-19 og så krigen i Ukraine har Kommissionen taget initiativ til både nye beskyttende værktøjer som *Distortive Foreign Subsidies Regulation* og *Anti-Coercion Instrument* samt industrifremmende tiltag som *NextGenerationEU*-genopretningsfonden og *Chips Act*. Udviklingen er accelereret, som figur 3 illustrerer.

Det er på sin vis en udvikling, som omstændighederne har tvunget ned over hovedet på EU. Presset fra USA, som Europa er stærkt afhængig af på sikkerheds- og forsvarsområdet, har været støt stigende. Og da både Kina og USA satser strategisk på at opbygge egne industrier, risikerer europæiske virksomheder at stå svækket i den globale konkurrence.

Figur 3: EU's økonomiske sikkerhedstiltag

Tidslinje: En geopolitisk Kommission

EU's økonomiske sikkerhed, initiativer nævnt i strategien fra juni-2023*



Alle datoer markerer tidspunktet for Kommissionens initiativ. *Bortset fra 'EU Strategy on China' og 'Harnessing Globalisation'

Grafik: Tænkertanken EUROPA • Lavet med Datawrapper

I marts 2023 lancerede von der Leyen "de-risking" som EU's nye rettesnor overfor Kina, dvs. at mindske EU's økonomiske afhængigheder. De-risking er hidtil sket gennem industripolitiske tiltag fokuseret på enkelte sektorer. **Det overordnede mål med Kommissionens nye strategi er de-risking gennem en mere omfattende**

strategisk tilgang til økonomisk sikkerhed, formuleret i fællesskab. Udspillet skal konkretisere, hvad von der Leyens nye rettesnor betyder i praksis.

Det viser, at Kommissionen nu vil accelerere modningen af EU som en geo- og sikkerhedspolitik aktør. Ved at gøde jorden for en *fælles europæisk strategi* vil Kommissionen især gribe fat om dilemmaet mellem national og europæisk handlekraft og forsøge at give sig selv en større rolle - i første omgang til at monitorere og koordinere tiltag på området og med tiden potentielt også til at træffe beslutninger om eksport- og investeringskontrol i fællesskab.

Det afgørende spørgsmål er, hvordan EU vil definere hvilke "kritiske teknologier", som bør sikres i fællesskab. Vel vidende at netop det bærer kimen til splittelser, foreslår Kommission kun at adressere såkaldte *dual-use* teknologier i første omgang, altså teknologier med et muligt militært formål: avancerede mikrochips, kvanteteknologi og kunstig intelligens er nævnt. **Kommissionen vil udarbejde en liste af *dual-use* teknologier til Rådet i september 2023, som skal godkendes af landene og være udgangspunkt for at identificere nye tiltag til at beskytte dem.**

Men selv denne snævre definition kan nemt bøjes - og røde linjer kan hurtigt flytte sig. Nye teknologier som kunstig intelligens opbløder grænserne mellem det civile og det militære. Som Ukrainekrigen viser, kan selv almindelige hverdagsgenstande bære mikrochips af interesse for den russiske krigsmaskine. Og EU opdaterer løbende den eksisterende liste over dual-use eksportprodukter, senest i februar 2023.⁵

Man kan også forestille sig, at andre industrier bliver underlagt en sikkerhedsramme. For eksempel importerer EU en stor del af sin medicin udefra, især generisk medicin som antibiotika fra Kina.

Figur 4: Kina dominerer verdenshandlen for antibiotika

Antibiotika: Kina øger sin andel af verdenshandlen

Eksportværdien i USD af antibiotika, procent af verdenshandel

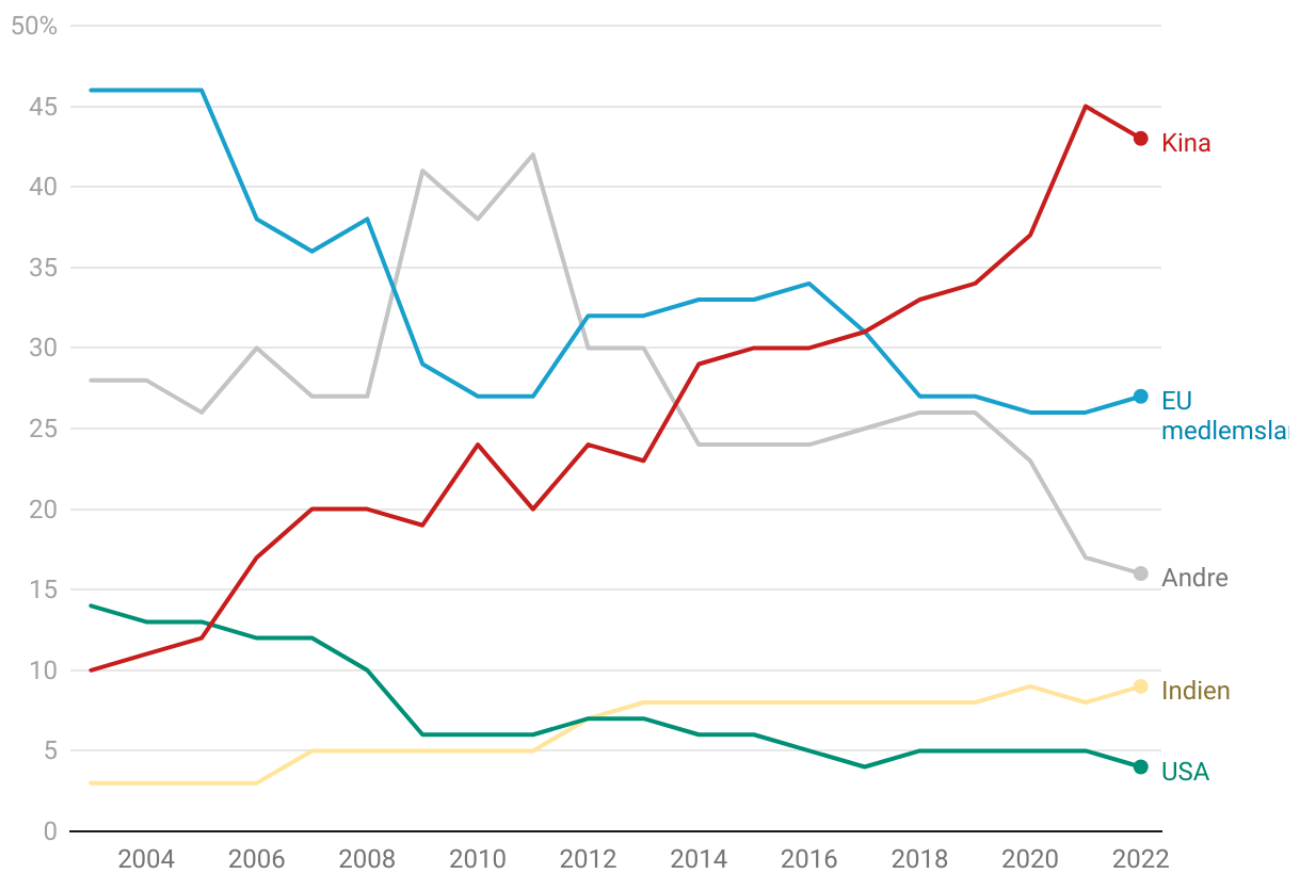


Chart: Tænk tanken EUROPA • Source: International Trade Centre • Created with Datawrapper

Med et fælles indre marked kan en mere strategisk tilgang til handel via redskaber som **investeringskontrol** og **eksportrestriktioner** kun lade sig gøre i fællesskab ifølge Kommissionen. "Ingen lande kan handle alene for at sikre deres økonomiske sikkerhed i en forbundet verden," lyder strategien. Alternativet til en fælles strategi er, at andre lande vil forsøge at splitte EU ad gennem del-og-hersk-metoder. En taktik, som især Kina tillægges ved at fremme relationer til enkelte lande på bekostning af EU, tydeliggjort af 17+1-alliancen med østeuropæiske lande, som dog er blevet svækket over de seneste år.

EU skal forhindre, at de kritiske teknologier ender hos "bekymringsværdige destinationer, der opererer med strategier, som fusionerer det civile og militære," lyder det i strategien. Tættere på at sige Kina uden at nævne landet ved navn kommer Kommissionen ikke.

At EU må stå sammen overfor Kina, bekræftes af små såvel som store medlemslande. Ved præsentationen af regeringens nye udenrigs- og sikkerhedspolitiske strategi i maj

slog udenrigsminister Lars Løkke Rasmussen fast, at Danmark er for lille til at modstå Kina og må kæmpe gennem EU. Også Tysklands Kina-strategi af 13. juli gjorde det klart, at forholdet til Kina skal formes i samlet europæisk flok.[6](#)

Men det betyder ikke, at tyske politikere er enige i Kommissionens foreslåede værktøjer. Kansler Olaf Scholz' første reaktion til Kommissionens nye udspil gik på, at de-risking er "dybest set en opgave for den private sektor," og at staten ikke skulle gribe ind i virksomheders valg af handelspartnere, som han udtalte 4. juli til POLITICO.[7](#) De udtalelser røber **en stor kløft mellem Scholz og Kommissionens forståelse af, hvilke redskaber der skal til for at opnå økonomisk sikkerhed.** I den tyske regeringens Kina-strategi præsenteret ugen efter lod udenrigsminister Annalena Baerbock døren stå åben for nye EU-værktøjer, men lagde især vægt på diversificering af handel som løsning på udfordringen.

Også Det Europæiske Råd har udvist forsigtig støtte til Kommissionens initiativ indtil nu. På topmødet i juni konkluderede stats- og regeringscheferne, at EU "vil søge en *level playing field*" og "fortsætte med at reducere kritiske afhængigheder og sårbarheder, herunder i forsyningskæder, og vil de-riskere og diversificere hvor nødvendigt... ikke afkoble eller vende sig indad."[8](#) **Medlemsstater er generelt forsigtige overfor Kommissionens anbefalede udvikling, som sandsynligvis vil skride langsomt fremad med små, forsigtige skridt.**

3. Vejen til økonomisk sikkerhed – EU's tre prioriteter

De forskellige elementer i strategien præsenteret 20. juni er opdelt efter tre prioriteter for at sikre EU's økonomiske sikkerhed:

1. **PROMOTE:** At fremme Europas konkurrenceevne (se afsnit 3.1)
2. **PROTECT:** At beskytte Europa mod økonomiske sikkerhedsrisici (se afsnit 3.2)
3. **PARTNER:** At diversificere handel og indgå nye partnerskaber med ligesindede lande (se afsnit 3.3)

3.1 Konkurrenceevne: STEP kan ikke hamle op med USA og Kina

Kommissionen begynder med det positive budskab: Økonomisk sikkerhed skal først og fremmest vindes på egen banehalvdel ved at styrke Europas konkurrenceevne. Det første af strategiens tre ben handler således om at "udvide det indre marked", "fremme innovation og industriel kapacitet", "investere i økonomien og menneskelig kapital", "dyrke forskning" og "at gøre forsyningskæder mere resiliente."

Til det formål har EU allerede lanceret adskillige tiltag over de seneste år.

Udvalgte eksisterende tiltag mod at fremme EU's konkurrenceevne:

EU Green Deal (2020), EU Industrial Strategy (2020), NextGenerationEU (2020), Chips Act (2022), RepowerEU (2022), Net Zero Industry Act (2023), Critical Raw Materials Act (2023)

Den nye strategi byder også på et nyt og længe ventet initiativ: forslaget til Strategic Technologies for Europe Platform (STEP).[9](#)

STEP er Kommissionens seneste forsøg på at styrke EU's konkurrenceevne ved at finansiere et europæisk modsvar til den amerikanske IRA og kinesiske subsidier. Ved at tilføre €10 mia. ekstra til EU's budget og omdirigere eksisterende midler er målet at mobilisere €160 mia. offentlige og private investeringer.

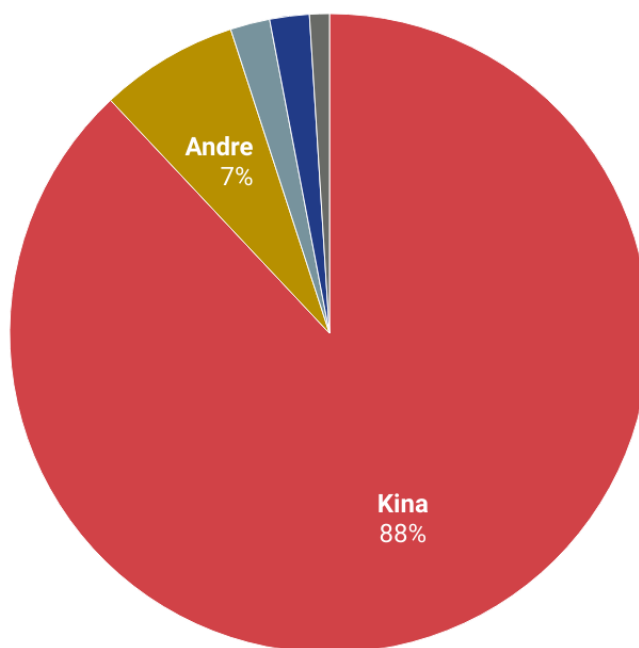
STEP har to formål. Især skal pakken "mindske strategiske afhængigheder" og "understøtte udviklingen, produktionen og styrkelsen af værdikæder i Unionen" - med fokus på tre områder: (a) digitale teknologier, (b) cleantech, (c) bioteknologi. Dette er forslagets egentlig fokus.

Figur 5: EU importerer solceller fra Kina

EU's import af solceller

2021

Kina Andre Japan USA Taiwan



Kilde: Tænk tanken EUROPA på baggrund af tal fra Eurostat • Lavet med Datawrapper

Det andet mål udlagt i lovgivningsteksten er at "reducere manglen på arbejdskraft og færdigheder i disse strategiske sektorer." Men her udmærker STEP sig ved at have meget lidt at byde på. De eneste løsninger, forslaget nævner, er "træning og praktikforløb og skabelsen af attraktive kvalitetsjob til rådighed for alle", især "unge mennesker uden for beskæftigelse, uddannelse eller træning." Med andre ord:

Forvent yderligere tiltag fra Kommissionen på dette område i de kommende måneder, dog begrænset af EU's kompetence på uddannelses- og beskæftigelsesområdet.

STEP er designet til at være en forløber til en Europæisk Suverænitetsfond, da "en fælles europæisk industripolitik kræver fælles europæisk finansiering", som forslaget slår fast. Formelt har Kommissionen i første omgang valgt en løsning, der bygger på eksisterende budgetprogrammer, fordi det "er en den mest effektive løsning". Men i praksis har von der Leyen ikke formået at samle opbakning blandt medlemsstater til sin ide om en ny EU-fond med fælles gæld.

De €160 mia., som Kommissionen når frem til, kræver en vis matematisk akrobatik. €50 mia. af dem skal udspringe fra justeringer af eksisterende penge i EU-budgettet. Kommissionen vil give større fleksibilitet i brugen af samhørigheds- og strukturfondene. Man vil øge mængden af penge fra Genopretningsfonden (RFF), der kan investeres gennem InvestEU. Og så vil man generelt give incitamenter til at bruge midler i programmer som Innovations Fund, European Defence Fund og Horizon Europe til STEP-prioriteter.

De resterende €110 mia. er beregnet som den totale sum af især private investeringer, der kan mobiliseres på baggrund af €10 mia. ekstra til EU-budgettet som led i mid-term-review af MFF'en. De €10 mia. skal fordeles ud over InvestEU, Horizon Europe, Innovation Fund og European Defence Fund. **STEP bygger således især på forbedret støtte til private investeringer:** lettere adgang til kapital for startups og små- og mellemstore virksomheder.

Det er dog pt. højst usikkert ikke bare, om €10 mia. kan blive til €160 mia., men også om Kommissionen vil lykkes med at rejse €10 mia. ekstra til budgettet, da flere medlemslande - herunder Danmark, Tyskland, Østrig og Holland - er imod at hæve budgettet midtvejs.¹⁰ (Læs mere om de svære forhandlinger her: <https://thinkeuropa.dk/brief/2023-06-forhandlingerne-om-revision-af-eus-langtidsbudget-bliver-vanskelige>)

STEP bærer derfor stærkt præg af, at Kommissionen ikke har kunne rejse en ny fond med fælles gæld og må være kreative med det, den har til rådighed. Ligesom USA vil EU bruge guleroden til at rejse nye investeringer, men uden de samme finansielle muskler. Som en græsk MEP'er formulerede det 19. juli: "USA bruger en kanon, og I svarer igen med en vandpistol."¹¹

Figur 6: Prioriterede teknologier i STEP

Fra Kommissionens økonomiske sikkerhedsstrategi:

“STEP will support the development or manufacturing in the Union of critical technologies in the following fields:

- deep and digital technologies, such as microelectronics, high-performance computing, quantum computing, cloud computing, edge computing, artificial intelligence, cybersecurity, robotics, 5G and advanced connectivity, and virtual realities, including actions related to deep and digital technologies for the development of defence and aerospace applications;
- clean technologies, such as renewable energy; electricity and heat storage; heat pumps; electricity grid; renewable fuels of non-biological origin; sustainable alternative fuels; electrolyzers and fuel cells; carbon capture, utilisation and storage; energy efficiency; hydrogen; smart energy solutions; technologies vital to sustainability such as water purification and desalination; advanced materials such as nanomaterials, composites and future clean construction materials; and technologies for the sustainable extraction and processing of critical raw materials;
- biotechnologies, such as biomolecules and its applications, pharmaceuticals, medical technologies and crop biotechnology, and biomanufacturing.”

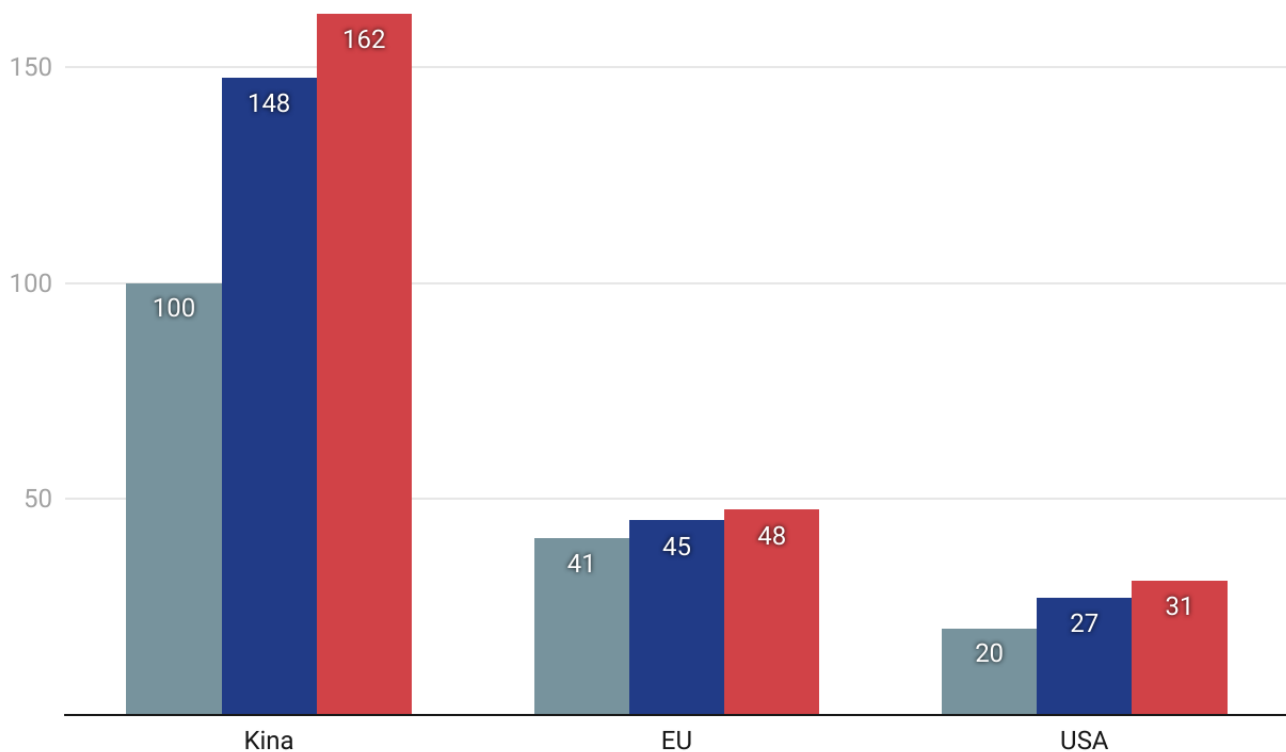
Sammenligner man med USA og Kinas satsning på strategiske teknologier, baserer EU sig i mindre grad på direkte tilskud til udvikling og mere på incitamenter og venture-kapital til nye investeringer i den private sektor. EU forsøger her at reducere private investorers risici. Håbet er at korrigere for markedsfejl og derved lade markedet drive omstillingen.[12](#)

Figur 7: Kina er foran EU og USA i udbygningen af solceller

Kina installerer flere solceller end EU og USA

GW, årlige tilføjelser af ny solenergi til elektricitet

2022 2023 2024



2023 og 2024 er estimater

Grafik: Tænk tanken EUROPA • Kilde: IEA 2023 • Lavet med Datawrapper

Forslaget er blevet bredt modtaget med skuffelse blandt fortalere for en styrket europæisk industripolitik, specielt fordi STEP uundgåeligt er blevet sammenlignet med tidligere ideer om en Suverænitetetsfond, der kunne matche den amerikanske IRA.

Skal Europa tage den industrielle kampen op med USA og Kina, er konsekvensen derfor, at de store midler stammer fra nationale statskasser i form af statsstøtte. Det risikerer at fragmentere det indre marked, som vi tidligere har beskrevet i Tænk tanken EUROPA.

3.2 Beskyttelse: EU på kurs mod ukendte farvande

En stærk europæisk konkurrenceevne er dog ikke nok til at dæmme op for trusler og angreb mod EU's økonomi. I stigende grad har EU også behov for målrettede

værktøjer til at beskytte kritisk teknologi eller infrastruktur og sænke den økonomiske afhængighed af omverdenen.

Det er i den defensive beskyttelse imod sikkerhedsrisici, at den nye strategi fremlægger de mest kontroversielle forslag, som for alvor kan udvide EU's handlingsrum på økonomisk sikkerhed: screening af udadgående investeringer og strammere eksportkontrol.

Også på dette område er der indført adskillige innovative tiltag over de seneste år. Kommissionen inddeler dem i fem kategorier, se figur 8.

Figur 8: Eksisterende tiltag til beskyttelse af EU's økonomiske sikkerhed

Fra Kommissionens økonomiske sikkerhedsstrategi:

Adressing weaponization of economic dependencies and economic coercion	• Trade Defence Instruments • Foreign Subsidies Regulation • Anti-Coercion Instrument
Inbound investments affecting security and public order	• FDI Screening Regulation
Technology security and leakage	• Toolkit on Tackling Foreign R&I Interference • EU standardisation strategy • Cyber Resilience Act
Protecting infrastructure	• Directive on the Resilience of Critical Entities • Revised Directive on the security of network and information system • 5G Toolbox
Export controls	• Regulation on dual-use export controls

Til denne liste vil Kommissionen tilføje et sjette punkt: ***outbound investment screening***, dvs. overvågning af investeringer fra europæiske virksomheder udenfor EU.

Formålet er at forhindre rivaler i at få hænderne på teknologier med militære formål og at gribe ind, når virksomheders aktiviteter udenfor EU udgør en trussel mod Europas sikkerhed. Til at starte med vil Kommissionen blot styrke overvågningen af de risici, som udadgående investeringer kan skabe. En ny ekspertgruppe nedsættes til det formål.

Målet er at bygge på den risikoanalyse og præsentere et nyt forslag i slutningen af 2023. Det er "ukendte farvande for EU," som udenrigschef Josep Borrell har formuleret det.^{[13](#)} Det følger i kølvandet af, at USA har annonceret lignende tiltag.

Budskabet er, at Kommissionen ikke vil lade det være op til virksomhedsledere selv at bedømme de sikkerhedsmæssige konsekvenser af deres forretninger. Det er politikernes domæne – og helst i en europæisk ramme.

Tyskland forholder sig åben overfor at indføre en version af det, Kommissionen vil foreslå. Den nye tyske Kina-strategi "anerkender ... at passende værktøjer designet til at modstå risici forbundet med udadgående investeringer kan blive vigtige som et supplement til eksisterende instrumenter, der kontrollerer eksport og indadgående investeringer."

Holland, Belgien, Finland, Portugal og Slovakiet har også modtaget udspillet med åbenhed og skriver i et non-paper 18. juli, at EU skal "koordinere tættere mellem medlemslande på indadgående FDI-screening og eksportkontrol."^{[14](#)}

Men hvor medlemslandene i fællesskab kan trække grænserne for EU's indflydelse på området, er uvist. Givet det nyskabende ved forslaget, er det sandsynligt, at EU vil træde meget varsomt og gå langsomt frem. Hovedstæderne accepterer, at Kommissionen vil monitorere og koordinere på området, men vil næppe lade Bruxelles bestemme gennem fælles lovgivning.

Derudover vil Kommissionen fremlægge to nye forslag i løbet af 2023: en revision på lovgivning om eksportkontrol og FDI-screening.

Kun nationalstater kan implementere og håndhæve **eksportkontrol**. Nogle, herunder som nævnt Holland, er allerede begyndt at bruge redskabet overfor Kina. Kommissionen ser det som en risikabel vej, at medlemsstater tager sagen i egne hænder, og vil i højere grad koordinere europæisk eksportkontrol. Behovet "er blevet presserende, da en ukoordineret opblomstring af nationale kontroller fra

medlemslande vil skabe smuthuller og underminere eksportkontrollens effektivitet samt det indre markedes integritet," lyder det i strategioplægget.

I sin Kina-strategi gør Tyskland det klart, at eksportkontrol primært skal bruges ved dual-use teknologier. Tyskerne vil gerne "justere" og "gense", hvilke teknologier man kontrollerer, men lægger ikke op til en større rolle for EU-Kommission som sådan.

3.3 Partnerskaber: De-risking i fællesskab

Det tredje og sidste ben i strategien afspejler det faktum, at EU har brug for at finde alternativer til sine afhængigheder af Kina og Rusland især gennem nye partnerskaber og større handelsspredning.

Det betyder i praksis, at EU skal "indgå partnerskaber med lande på lignende de-risking stier" (dvs. G7 og særligt USA, fx gennem Trade and Technology Council), "færdiggøre frihandelsaftaler" (fx Mercosur) og "investere i bæredygtig udvikling og sikre forbindelse verden over gennem Global Gateway" (dvs. styrke samarbejdet med afrikanske lande især).

EU's frihandelsaftaler og naboskabspolitik har traditionelt været midlerne til at opnå dette – og siden 2021 har Global Gateway fungeret som en ny måde at styrke Europas position i verden, særligt Afrika og Latinamerika.

Det er ligeledes under dette ben, at EU vil gå i dialog med den private sektor om økonomisk sikkerhed.

Figur 9: Kommissionens risikoanalyse

Trusler mod EU's økonomiske sikkerhed

En ny risikoanalyse skal udformes efter fire typer risici:

1. Risiko for forsyningskæder

Fx prisstigninger eller knaphed på produkter og materialer, særligt til sektorer "forbundet med den grønne omstilling, krævet til en stabil og diversificeret energiforsyning samt farmaceutiske midler."

2. Risiko for kritisk infrastruktur, både fysisk og cyber

Fx sabotage på kritisk infrastruktur som "rørledninger, undersøiske kabler, elgeneratorer, transport, elektroniske kommunikationsnetværk."

3. Risiko for teknologisk sikkerhed og

teknologilæk

Fx trusler mod EU's konkurrenceevne, særligt gennem digital spionage eller læk af viden og teknologier, "der styrker militære/efterretnings-kapabiliteter hos dem, der kan bruge dem til at underminere fred og sikkerhed, især for dual-use teknologier som kvante, avancerede mikrochips og kunstig intelligens."

4. Risiko for økonomisk afhængighed og afpresning

Fx risiko for, at tredjelande angriber EU ved at bruge handel og investeringer for at udøve politisk indflydelse

Analysen skal bygge ovenpå EU's eksisterende 'strategic dependencies analysis' (https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_22_1124)

Kilde: Kommissionens 'European Economic Security Strategy'

4. Afsluttende refleksioner

Efter COVID-19 og Ukrainekrigen har mange historikere genbesøgt et gammelt citat fra den italienske tænker Antonio Gramsci: "Den gamle verden er døende, og den nye verden har svært ved at blive født: dette er monstrenes tid."

Man kan diskutere, om EU's nye strategi for økonomisk sikkerhed er et monster fanget mellem to verdener - eller derimod den længe ventede fødsel af en ny verdensorden, en sikkerhedsliggjort globalisering.

Det stigende fokus på økonomisk sikkerhed markerer hverken en afglobalisering eller enden på frihandel, men derimod en snævert målrettet og mere forsigtig, realistisk tilgang til global handel og investering. Udenrigschef Josep Borrell kalder udviklingen for 'den tredje omstilling', *the security transition*: "at bevæge sig fra et verdensbillede baseret på handel og retsprincipper til et verdensbillede baseret på sikkerhed."¹⁵

Men den nye strategi overser samtidig 'den første omstilling', der kommer til at blive den større ramme for udviklingen, nemlig klimaforandringer og deres betydning for EU's langsigtede økonomiske sikkerhed, som glimrer ved sit fravær. Men konsekvenserne for fx vandforsyning og fødevarerproduktion kan ikke ignoreres.

Sikkert er det, at EU's institutioner er udsat for nye udfordringer. Formet i og til en tid med frihandel i førersædet er de traditionelle metoder utidssvarende i dag. Den nye virkelighed er, at stater i højere grad intervenserer i de globale markeder på

bekostning af fri handel - særligt i sårbare sektorer. EU har ikke mulighed for at ignorere denne udvikling, men må tilpasse sig.

Kommissionens strategioplæg sætter pejlemærkerne for de kommende måneders debat om retningen. Det samme gør Tysklands Kina-strategi, som bl.a. foreslår, at "EU's beslutningsproces i den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik må blive mere effektiv, også ved at udvide mængden af beslutninger nået gennem kvalificerede flertalsafgørelser."

Disse debatter vil blive skelsættende for EU's nyfundne identitet som geopolitisk aktør.

[1www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/](https://www.whitehouse.gov/briefing-room/presidential-actions/2023/08/09/executive-order-on-addressing-united-states-investments-in-certain-national-security-technologies-and-products-in-countries-of-concern/)

[2www.ft.com/content/6dca353c-70d8-4d38-a368-b342a6450d95](https://www.ft.com/content/6dca353c-70d8-4d38-a368-b342a6450d95)

[3www.ft.com/content/9fb9e9cf-4550-4f0a-b690-c783a0387636](https://www.ft.com/content/9fb9e9cf-4550-4f0a-b690-c783a0387636)

[4ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_23_3358)

[5policy.trade.ec.europa.eu/news/2022-exceptional-update-eu-control-list-dual-use-items-2023-02-27_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/news/2022-exceptional-update-eu-control-list-dual-use-items-2023-02-27_en)

[6www.auswaertiges-](https://www.auswaertiges-)

amt.de/blob/2608580/df52a0b98407555b58f9ab4486b9db32/china-strategie-en-data.pdf

[7www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/previewing-the-commissions-rule-of-law-report/](https://www.politico.eu/newsletter/brussels-playbook/previewing-the-commissions-rule-of-law-report/)

[8www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/european-council-conclusions-on-china-30-june-2023/](https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2023/06/30/european-council-conclusions-on-china-30-june-2023/)

[9ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3364](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_3364)

[10agenceurope.eu/en/bulletin/article/13219/2](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13219/2)

[11agenceurope.eu/en/bulletin/article/13226/4](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13226/4)

[12Se fx Daniela Gabor \(2023\), The \(European\) Derisking State, osf.io/preprints/socarxiv/hpbj2/](https://osf.io/preprints/socarxiv/hpbj2/)

[13www.ft.com/content/39244495-bc34-461b-a0c8-9896832d50cd](https://www.ft.com/content/39244495-bc34-461b-a0c8-9896832d50cd)

[14agenceurope.eu/en/bulletin/article/13227/20](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13227/20)

[15agenceurope.eu/en/bulletin/article/13210/31](https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13210/31)