Region Stockholm

18

Yttrande över Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

HSN 2021-2603

Regionledningskontoret
Hälso- och sjukvårdsförvaltningen
Trafikförvaltningen
Serviceförvaltningen

TJÄNSTEUTLÅTANDE
2022-01-27

RS 2021-0931
HSN 2021-2603
TN 2021-1188
FSN 2021-0510

Regionstyrelsen
Hälso- och sjukvårdsnämnden
Trafiknämnden
Fastighets- och servicenämnden

Yttrande över Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Regionledningskontorets förslag till beslut

Regionrådsberedningen föreslår att regionstyrelsen beslutar följande.

1. Regionledningskontorets, hälso- och sjukvårdsförvaltningens, trafikförvaltningens, och serviceförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar SOU 2021:87 till Justitiedepartementet.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Hälso- och sjukvårdsförvaltningens förslag till beslut

Hälso- och sjukvårdsnämnden beslutar följande.

1. Regionledningskontorets, hälso- och sjukvårdsförvaltningens, trafikförvaltningens, och serviceförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar SOU 2021:87 till Justitiedepartementet.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Trafikförvaltningens förslag till beslut
Trafiknämnden beslutar följande.

1. Regionledningskontorets, hälso- och sjukvårdsförvaltningens, trafikförvaltningens, och serviceförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar SOU 2021:87 till Justitiedepartementet.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Serviceförvaltningens förslag till beslut
Fastighets- och servicenämnden beslutar följande.

1. Regionledningskontorets, hälso- och sjukvårdsförvaltningens, trafikförvaltningens, och serviceförvaltningens gemensamma tjänsteutlåtande utgör Region Stockholms yttrande över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar SOU 2021:87 till Justitiedepartementet.

2. Paragrafen justeras omedelbart.

Sammanfattning
Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87). I betänkandet föreslås en lag som reglerar ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar i företag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för nationens säkerhet eller allmän ordning. Detta omfattar också infrastruktur och fastigheter.

Region Stockholm välkomnar ett granskningssystem av utländska investeringar som innebär att säkerhetsrisker kan fångas upp och undvikas. Den inskränkning av det kommunala självstyret, till exempel vid försäljning av en fastighet, som förslaget innebär kan enligt Region Stockholm accepteras då granskningen syftar till att skydda grundläggande funktioner i samhället.

Sveriges förmåga att attrahera utländska direktinvesteringar är fortsatt viktig. Det är därför angeläget att granskningssystemet har såväl en hög grad av noggrannhet som korta handläggningstider.

Region Stockholm skulle kunna påverkas av det nya granskningssystemet genom sina privata leverantörer, där beslut från inspektionen för strategiska produkter (ISP) i vissa situationer kan komma att behövas innan avtal kan ingås. Även vissa ägarförändringar i bolag som utför samhällsviktig verksamhet torde kunna komma att granskas av ISP. Region Stockholm har redan idag ett flertal privata leverantörer med helt eller delvist utländskt ägande. Dessa aktörer driver samhällsviktig verksamhet inom såväl hälso- och sjukvård som inom kollektivtrafikområdet. Region Stockholm menar att utredningen inte tillräckligt väl har utrett hur den föreslagna lagen kommer att fungera parallellt med upphandlingslagstiftningen och konkurrenslagstiftningen.

Eftersom mycket av den vidare utformningen av granskningssystemet kommer att göras i föreskrifter är påverkan på Region Stockholms verksamhet otydlig. Det bemyndigande som utredaren föreslår ska läggas på Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) är mycket vidsträckt. I den fortsatta beredningen av ärendet föreslår Region Stockholm därför att Justitiedepartementet överväger rimligheten i att så vidsträckta befogenheter lämnas till en myndighet.

Bakgrund

Justitiedepartementet har genom remiss bjudit in Region Stockholm att yttra sig över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87). Ärendet har inom Region Stockholm remitterats till, trafiknämnden, fastighets- och servicenämnden samt hälso- och sjukvårdsnämnden. Berörda förvaltningar har skrivit fram ett gemensamt tjänsteutlåtande.

Sedan den 1 november 2020 gäller lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar med tillhörande förordning (2020:827). En särskild utredare har haft i uppdrag att föreslå ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Utredningen har nu lämnat sitt slutbetänkande.

Utredarens förslag innebär att den som avser att investera i särskilt utpekade verksamheter ska anmäla detta till granskningsmyndigheten för

prövning. En investering får förbjudas om det är nödvändigt för att skydda Sveriges säkerhet. Bland annat kommer verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585) att granskas, men även samhällsviktig verksamhet kan komma att bli aktuell för granskning.

Betänkandet innehåller förslag till en ny lag – lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2023. Till den nya lagen finns också ett förslag om en förordning om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. ISP är europeisk kontaktpunkt och den svenska myndighet som föreslås ansvara för granskningen. ISP föreslås också få föreskriftsrätt och kan därmed vidare definiera granskningsförfarandet. MSB föreslås få föreskriftsrätt avseende vilka verksamheter som ska omfattas av den nya lagen.

Utredningen föreslår också ett antal sekretessbrytande bestämmelser i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) liksom i den föreslagna nya lagen om anmälan och granskning av direktinvesteringar.
Även förordningen (1999:1134) om belastningsregister föreslås ändras för att möjliggöra informationsutbyte mellan aktörer.

Region Stockholms yttrande
Region Stockholm välkomnar ett granskningssystem av utländska investeringar som innebär att säkerhetsrisker kan fångas upp och undvikas. Bakgrunden till utredningen är allvarlig och Sverige behöver förstärka säkerheten kopplat till utländskt ägande av väsentliga funktioner i samhället. Det föreslagna granskningssystemet bör kunna leda till att Sveriges nationella säkerhet får ett ökat skydd.

Sveriges förmåga att attrahera utländska direktinvesteringar är en fortsatt viktig faktor för utvecklingen av näringslivet och svensk ekonomi. Det är därför angeläget att granskningssystemet ges en ändamålsenlig utformning med hög grad av noggrannhet samtidigt som handläggningstiderna är korta. Strategiska förvärv, som kan komma att tillåtas, behöver snabbt sållas ut så att investeringar inte fördröjs.

Region Stockholm menar att det är otydligt vilken påverkan den föreslagna lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar kommer att ha på regionens verksamhet. Detta bland annat eftersom mycket av den vidare utformningen kommer att göras i föreskrifter. Det

bemyndigande som utredaren föreslår ska läggas på MSB är mycket vidsträckt. I den fortsatta beredningen av ärendet föreslår Region Stockholm därför att Justitiedepartementet överväger rimligheten i att så vidsträckta befogenheter lämnas till en myndighet. Den typ av kompletterande föreskrifter det är fråga om bör i första hand meddelas i en av regeringen beslutad förordning.

Region Stockholm skulle kunna påverkas av det nya granskningssystemet genom sina leverantörer, där beslut från ISP i vissa situationer kan komma att behövas innan avtal kan ingås. Även vissa ägarförändringar i bolag som utför samhällsviktig verksamhet torde kunna komma att granskas av ISP. Region Stockholm har redan idag ett flertal privata leverantörer med helt eller delvist utländskt ägande. Dessa aktörer driver samhällsviktig verksamhet inom såväl hälso- och sjukvård som inom kollektivtrafikområdet.

Region Stockholm skulle också kunna komma att påverkas av granskningssystemet vid försäljning av vissa strategiska lokaler, infrastruktur eller verksamheter. Exempelvis kan försäljning av vissa fastigheter troligen inte ske till en utländsk aktör utan att ett godkännande lämnas från ISP. Förslagen påverkar på så vis den kommunala självstyrelsen. I och med att förslagen syftar till att skydda grundläggande funktioner i samhället är det en inskränkning i den kommunala självstyrelsen som Region Stockholm kan acceptera.

I det följande lämnar Region Stockholm synpunkter på några av betänkandets detaljer. Synpunkterna följer betänkandets indelning.

10. Verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet
Region Stockholm menar att det är troligt att viss verksamhet inom hälso- och sjukvård kommer att omfattas av förslaget. Inom hälso- och sjukvård finns ett stort antal privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet genom upphandlade avtal enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU) eller enligt lagen (2008:962) om valfrihetssystem (LOV). Eftersom ingen anpassning av upphandlingslagstiftningen gjorts kommer regionen ha svårt att diskvalificera anbudsgivare på grund av exempelvis nationalitet. Inom kollektivtrafikområdet, fastighetsverksamheten och IT-området bedöms påverkan av den nya lagen vara mindre, eftersom Region Stockholm där i större utsträckning redan arbetar utifrån säkerhetsskyddslagstiftningen.

12. Förfarandet
Region Stockholm välkomnar utredarens ambitioner för att skapa ett effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt förfarande. I ISP:s närmare utformning av förfarandet är det dock viktigt att myndigheten utarbetar effektiva rutiner för informationsutbyte med regionen. Region Stockholm menar att det inte i betänkandet är tillräckligt tydligt i vilka situationer och i vilken omfattning uppgifter kan komma att begäras från regionen. Information mellan ISP och Region Stockholm är viktig för att förhindra att regionen tecknar avtal med part vars ägarförhållanden kan komma att påverkas av ISP:s beslut.

Region Stockholm kontrollerar vanligen ägarskap i samband med upphandling och genomför också ägarprövningar i samband med ägarförändringar under pågående kontrakt. Det är angeläget att processen för informationsöverföring mellan ISP och Region Stockholm utformas på ett smidigt sätt, så att arbetet med ägarprövningar uppfattas på ett rimligt sätt av marknaden.

13. Personuppgiftsbehandling och sekretess
Region Stockholm välkomnar att de sekretessbrytande bestämmelserna i Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska kunna användas vid informationsutbyte myndigheter emellan. Region Stockholm menar vidare att Justitiedepartementet behöver säkerställa att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap 2§ OSL i sin nuvarande utformning inte utgör hinder för regionen att ta del av information från ISP. Detta eftersom bestämmelsen enligt förarbetena ska tillämpas med viss restriktivitet.

15. Avgränsningar i förhållande till andra regelverk
Region Stockholm delar utredningens mening om att bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen (2018:585) gäller parallellt med det föreslagna granskningssystemet för utländska direktinvesteringar. Även upphandlingslagstiftningen och konkurrenslagstiftningen gäller parallellt med den föreslagna lagen. Region Stockholm menar att utredningen inte tillräckligt väl har beskrivit hur lagstiftningen är tänkt att fungera i relation till upphandlingslagstiftningen. Det är särskilt viktigt att granskningssystemets tillämpning inom hälso- och sjukvårdsområdet blir förenlig med upphandlingslagstiftningen.

Utredningen har inte heller närmare beskrivit hur det nya granskningssystemet förhåller sig till prövning av företagskoncentration

enligt Konkurrenslagen (2008:579), utan nöjer sig med att konstatera att en aktör kan komma att granskas enligt båda regelverken. Region Stockholm lämnar återkommande uppgifter till Konkurrensverket i samband med prövning av företagsförvärv och menar att det vore bra om de olika myndigheternas granskningssystem i så stor utsträckning som möjligt kunde harmonieras. På så vis kan både investerarna och regionen besparas en del administration.

16. Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser
Region Stockholm menar att det bör tydliggöras hur ägarförändringar inom ramen för pågående avtal ska hanteras. Det finns enstaka avtal som har mycket lång löptid och där ägarförändringar kan få samma effekt som en ingåendet av ett nytt kontrakt.

17. Konsekvenser av förslagen
Konsekvenserna för Region Stockholm är svåra att bedöma i nuläget. Avsaknaden av bedömningar av behovet av granskning av utländska direktinvesteringar inom hälso- och sjukvårdsverksamheten gör det särskilt svårt att bedöma konsekvenserna av utredningens förslag.

Om konsekvenserna för regionen skulle bli av större karaktär menar Region Stockholm att finansieringsprincipen bör gälla. För att fullt ut bedöma hur konsekvenserna av förslagen påverkar regionen, kan regeringen i sin fortsatta beredning av ärendet till exempel lägga in en kontrollpunkt eller tydliggöra vilken myndighet som ansvarar för att följa upp lagens konsekvenser för regionerna.

Region Stockholm utgår ifrån att lagstiftningen inte är tänkt att träffa regionens egna investeringar i den egna verksamheten. Region Stockholm kan dock komma att behöva förändra ägardirektiv för egna bolag och reglementen för nämnder med anledning av den nya lagen. Sådana ändringar bedöms vara möjliga att genomföra utan alltför stora insatser.

Förslagen innebär att en investering ibland skulle kunna ta längre tid att genomföra och medför sannolikt kostnader för berörda investerare. För Region Stockholm skulle detta i vissa fall kunna medföra indirekta kostnader eller minskade intäkter. Samma sak gäller om granskningsmyndigheten beslutar att acceptera en investering bara om vissa villkor uppfylls. Ett beslut från granskningsmyndigheten om att förbjuda en investering eller ställa upp villkor för den innebär

inskränkningar av regionens rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera verksamhet. Region Stockholm menar att konsekvenserna för den kommunala självstyrelsen sannolikt är marginell och kan accepteras. Värdet av ett väl fungerande granskningssystem får anses väga upp eventuella inskränkningar.

Region Stockholm vill avslutningsvis poängtera vikten av att investerarnas kostnader hålls nere för att inte skapa barriärer för direktinvesteringar i Stockholmsregionen.

Ekonomiska konsekvenser
Förslaget om ett nytt granskningssystem för utländska direktinvesteringar kan komma att innebära ökade administrativa kostnader för Region Stockholm. Kostnaderna är dock i nuläget svårbedömda då de är beroende av dels hur MSB i ett senare skede kommer att definiera vilka delar av den samhällsviktiga verksamheten som ska omfattas av granskningssystemet, dels hur granskningssystemets detaljer utformas.

Carina Lundberg Uudelepp
Regiondirektör

Anders Ahlsson
Hälso- och sjukvårdsdirektör

David Lagneholm
Förvaltningschef
Trafikförvaltningen

Stefan Schildt
Förvaltningschef
Serviceförvaltningen

Beslutsunderlag

1. Sammanfattning av betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Beslutsexpediering

1. Justitiedepartementet
2. Hälso- och sjukvårdsnämnden
3. Trafiknämnden
4. Fastighets- och servicenämnden

Godkänd av Carina Lundberg Uudelepp, 2022-01-27
Godkänd av Anders Ahlsson, 2022-01-27
Godkänd av David Lagneholm, 2022-01-27
Godkänd av Stefan Schildt, 2022-01-27

Sammanfattning

Utredningsuppdraget

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU-förordningen) trädde i kraft den 11 april 2019 och tillämpas sedan den 11 oktober 2020. Ett grundläggande syfte med EU-förordningen är att skapa en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.

Vårt uppdrag har bestått av två delar. Den ena har varit att föreslå de anpassningar och kompletterande bestämmelser som är nödvändiga för att EU-förordningen ska kunna tillämpas i Sverige. Vi redovisade den delen i mars 2020 i delbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11). Våra förslag har lett till lagstiftning. Lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar trädde i kraft den 1 november 2020. I detta slutbetänkande redovisar vi den andra delen av uppdraget, nämligen att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. I kommittédirektiven anges att syftet är att kontrollera uppköp och strategiska förvärv av bolag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för säkerhet eller allmän ordning.

Direktinvesteringar i Sverige

När svenska företag köper företag utomlands och utländska företag köper svenska företag uppkommer kapitalflöden. Sådana kapitalflöden brukar kallas direktinvesteringar. Typiskt för direktinvesteringar är att de är förknippade med ett nära förhållande mellan investeraren och företaget där investeraren får någon form av direkt förbindelse med och inflytande i företaget där investeringen sker. Vid sidan av den konkreta investeringen kännetecknas direktinvesteringar ofta av att investeraren bidrar med kunskap, teknik och marknadsföring.

Direktinvesteringar i Sverige görs från många olika länder. Huvuddelen av de stora direktinvesteringarna kommer från andra länder inom EU. De tre enskilt största inflödena 2020 kom från Luxemburg, USA och Nederländerna. Kina gör också stora investeringar i Sverige, och de nästan trefaldigades från 2019 till 2020. När det gäller totala utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige är Nederländerna, Storbritannien och Luxemburg de länder som har störst sådana tillgångar.

Erfarenheter från andra länder

Vid utformningen av våra förslag har vi tagit del av och tagit till vara erfarenheter från andra länder. Betänkandet innehåller dels en redogörelse av en rapport från OECD om bland annat trender på området, dels redogörelser för andra länders granskningssystem.

Våra utgångspunkter

Utländska direktinvesteringar behövs och ska få förbjudas bara om det är nödvändigt

Sverige är en liten öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Utländska investeringar som tillför kapital, kunskap, kompetenser och nya marknader till svenskt näringsliv har stor betydelse för svensk sysselsättning och tillväxt och för samhällsklimatet i allmänhet.

Strategiska uppköp eller investeringar som görs i företag som bedriver verksamhet inom skyddsvärda områden kan emellertid innebära risker. Det gäller särskilt när investeraren har koppling till slutna, odemokratiska och antagonistiska stater. Det finns risker för bland

annat teknologistölder, spionage och sabotage. Om stora delar av en samhällsviktig sektor köps upp, finns risker kopplade också till att tillgång till sådana funktioner och verksamheter blir starkt beroende av andra stater.

Mot bakgrund av vikten av ett öppet svenskt investeringsklimat bör ett granskningssystem ta sikte på bara de skadliga investeringarna och inte vara mer ingripande än vad som behövs för att skydda svenska säkerhetsintressen. En investering ska därför få förbjudas bara om det är nödvändigt.

Befintliga regelverk hanterar inte riskerna med utländska direktinvesteringar på ett tillfredsställande sätt

I dag finns endast begränsade möjligheter att påverka eller hindra utländska direktinvesteringar som kan medföra risker för svenska säkerhetsintressen. Befintliga regelverk gäller bara på vissa områden, för vissa verksamheter och i särskilda situationer. Regelverkens syften skiljer sig också åt. Det saknas ofta både direkta möjligheter och lämpliga verktyg för att fullt ut och med tillräckligt nyanserade åtgärder värna ett gott investeringsklimat och samtidigt beakta de intressen som ett granskningssystem ska skydda. Relevanta risker med utländska direktinvesteringar kan inte med befintliga regelverk hanteras i tillräcklig utsträckning på ett tillfredsställande sätt.

Granskningssystemet ska skydda Sveriges säkerhet samt allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige

Utländska direktinvesteringar kan utgöra risker både för sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet och för annan verksamhet som är viktig för att säkerställa särskilt viktiga samhällsfunktioner i Sverige. Vi föreslår därför att det svenska systemet för granskning av utländska direktinvesteringar ska omfatta både sådana investeringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet – nationell befogenhet – och sådana som kan vara en risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med EU-rätten, artiklarna 52.1 och 65.1(b) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Tillämpningsområdet utifrån investerarens nationalitet

Vi föreslår att både investeringar som görs av investerare från tredjeländer och sådana som görs från EU-medlemsstater ska kunna granskas. Även investeringar som görs av investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten i det svenska systemet. Om investeraren verkligen är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap, ska anmälan lämnas utan åtgärd. Detsamma gäller om investeraren är en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap. Investeringar som görs av en svensk investerare ska kunna granskas bara om denne är bulvan för en utländsk aktör. Bakgrunden till denna konstruktion är att förhindra att investerare kringgår systemet genom att göra investeringen genom exempelvis ett företag i Sverige som ytterst kontrolleras av till exempel en antagonistisk stat.

Inspektionen för strategiska produkter ska vara granskningsmyndighet

I delbetänkandet bedömde vi att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) borde vara kontaktpunkt enligt EU-förordningen men också granskningsmyndighet i ett kommande granskningssystem. Till grund för bedömningen låg bland annat ISP:s kompetens när det gäller säkerhetspolitiska bedömningar och myndighetens kompetens på teknikområdet. Det finns inte anledning att i detta avseende göra någon annan bedömning än den vi gjorde i delbetänkandet. Vi föreslår alltså att ISP ska ansvara för granskningen av utländska direktinvesteringar i ett svenskt granskningssystem. ISP kommer att i sitt arbete behöva samråda med och nyttja andra myndigheters kompetens och kunskaper.

Företagsformer och verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet

Man kan på goda grunder anta att aktiebolag är den företagsform som kommer att stå i fokus för granskningssystemet. Skyddsvärd verksamhet kan dock bedrivas i många juridiska former. Vår utgångspunkt är därför att granskningssystemet ska kunna tillämpas på alla investeringar i svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet, oavsett

juridisk form. Vi föreslår att lagen ska gälla för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige.

När det gäller verksamheter är vår utgångspunkt att granskningssystemet så långt som möjligt bör begränsas genom att de verksamheter som omfattas anges i lag. För att uppnå god precision och hög förutsebarhet och en viss flexibilitet är det dock lämpligt att regeringen eller i vissa fall den myndighet som regeringen bestämmer närmare gränsar av regelverkets tillämpning i förordning eller myndighetsföreskrifter. Våra förslag innebär att följande verksamheter, med i förekommande fall närmare avgränsningar i förordning eller myndighetsföreskrifter, ska omfattas av granskningssystemet.

- Samhällsviktig verksamhet.

Med samhällsviktig verksamhet avses tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Den närmare preciseringen av vilka verksamheter som omfattas ska göras i myndighetsföreskrifter som ska utfärdas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I det arbetet ska MSB involvera Försvarsmakten, ISP, Kommerskollegium, Säkerhetspolisen och andra myndigheter som kan ha relevanta kunskaper.

- Säkerhetskänslig verksamhet.

Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585).

- Verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

De EU-kritiska råvarorna framgår av EU:s råvarulista. Vilka övriga metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning ska anges i förordning utifrån underlag från Sveriges geologiska undersökning.

- Verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter.

Med känsliga personuppgifter avses sådana personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen[1], det vill säga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Lokaliseringsuppgifter är uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare. Den sistnämnda definitionen är hämtad från lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

- Verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi.

Det närmare utpekandet av vilka teknologier som omfattas ska göras i förordning utifrån underlag från ISP. På detta område samarbetar tekniska experter från ISP, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets materielverk (FMV) och Försvarsmakten för att bland annat kunna avgränsa de framväxande teknikområdena så att definitioner av dessa kan tas fram. Ett utkast finns intaget som en bilaga till vårt förslag till förordning.

- Verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter.

Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter som är upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

- Verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel.

[1] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Med krigsmateriel och tekniskt stöd avses detsamma som i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Vi föreslår inte att medieföretag ska omfattas av granskningssystemet

Vi bedömer att säkerhetspolitiska skäl kan anföras för att låta granskningssystemet omfatta vissa medieföretag. Vi bedömer också att det är lagtekniskt möjligt att utforma ett sådant system utan att det står i strid med grundlag. Med hänsyn just till skälen för det starka grundlagsskyddet på området, bland annat för etableringar, och till bland annat aktuella förhållanden i vissa andra länder, även medlemmar i EU, har vi dock stannat för att inte föreslå att granskningssystemet ska inkludera medieområdet. För att ge regering och riksdag största möjliga handlingsutrymme presenterar vi dock ett beredningsunderlag för hur granskningssystemets tillämpningsområde skulle kunna avgränsas när det gäller medier. På detta sätt skapas förutsättningar för ett ställningstagande efter vederbörlig remissbehandling.

Omständigheter kring investeraren som ska ha betydelse vid bedömningen av en utländsk direktinvestering

Vid granskningsmyndighetens prövning kommer det i varje enskilt fall att behöva göras en helhetsbedömning med utgångspunkt i den aktuella verksamhetens faktiska skyddsvärde. Beroende på övriga omständigheter kan omständigheter som hänför sig till den tänkta investeraren ha betydelse för hur riskerna med investeringen ska bedömas. Enligt våra förslag ska granskningsmyndigheten vid sin bedömning beakta

- Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av ett annat lands regering genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.

Ägarstrukturen och det faktiska huvudmannaskapet kan ha betydelse för att bedöma riskerna med en investering. Investeringar från en privat investerare med kopplingar till ett lands regim kan i vissa fall vara olämpliga. Det kan hos en privat investerare finnas lojalitet

med regimen trots att denna inte har direkt kontroll över investeraren. I en nation där ett parti kontrollerar statsapparaten kan inte privata företag antas vara helt fria från statligt bestämmande över beslut och statlig kontroll. Det finns exempel på länder där medborgarna och organisationer har en skyldighet att informera regimen om frågor som rör nationell säkerhet och där regimen arbetar aktivt för att stärka sin relation till privata företag. En investerare från en auktoritär stat kan också försöka påverka Sverige så att investerarens egna nationella intressen tillgodoses genom en investering. Ett land kan också utnyttja en marknadsdominans för att uppnå politiska mål.

- Om investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Ett tecken på att investeraren tidigare har varit delaktig i sådan verksamhet kan vara att det finns information om att den utländske investeraren tidigare blivit nekad att göra en investering eller brutit mot villkor förenade med en investering. Information om särskilda investeringsmönster kan bli tillgänglig för granskningsmyndigheten genom EU-förordningens mekanism för informationsutbyte.

- Om det finns andra omständigheter kring investeraren som kan medföra en risk för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Även andra omständigheter än kopplingar till annat lands regering eller tidigare delaktighet i verksamhet som kunnat inverka skadligt på svenska säkerhetsintressen bör kunna beaktas vid granskningsmyndighetens bedömning av en investering. Att en investerare tidigare har ägnat sig åt olaglig verksamhet som har relevans för riskerna med den aktuella investeringen är en sådan omständighet. Andra omständigheter är kopplade till riskerna med att en aktör får en alltför dominant position inom en viss sektor. Även graden av antagonism hos det land som investeraren har kopplingar till kan vara av betydelse.

Närmare om förfarandet

Investeraren ska anmäla en investering innan den genomförs

För att granskningsmyndigheten ska kunna bedöma en direktinvestering måste myndigheten få kunskap om att investeringen planeras. Vi föreslår att den som har för avsikt att göra en investering som omfattas av lagen ska vara skyldig att anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. Anmälan ska göras innan investeringen genomförs. Granskningsmyndigheten ska få meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla. Både investeraren och det företag som är föremål för investeringen ska enligt våra förslag vara skyldiga att tillhandahålla även övriga uppgifter eller handlingar som myndigheten begär. Om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, får granskningsmyndigheten upprätta en anmälan. Vi föreslår också att det företag som är föremål för den tänkta investeringen som huvudregel ska vara skyldigt att upplysa investeraren om att lagen gäller för verksamheten.

Anmälningsskyldigheten är kopplad till graden av inflytande

Riskerna med utländska direktinvesteringar är kopplade främst till hur stort inflytande investeraren får på den aktuella verksamheten. Vi föreslår därför att skyldigheten att anmäla en investering ska uppstå om investeringen medför visst inflytande. Gränsvärden för det inflytande som ska krävas är lagtekniskt lättare att fastställa för vissa juridiska konstruktioner än för andra.

När det gäller investeringar i aktiebolag och ekonomiska föreningar föreslår vi att varje investering där investeraren efter investeringen på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap förfogar över 10 procent eller mer av de totala antalet röster i företaget ska anmälas. En investering ska anmälas också om investeraren genom investeringen själv eller tillsammans med annan bildar ett aktiebolag eller en ekonomisk förening och därefter förfogar över 10 procent eller mer av det totala antalet röster.

Beträffande investeringar i handelsbolag och enkla bolag föreslår vi att en investering ska anmälas, om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett sådant bolag eller om investeringen görs i ett sådant bolag som investeraren är bolagsman i.

För investeringar i stiftelser föreslår vi att alla investeringar på områden som omfattas av lagen genom vilka investeraren bildar en svensk stiftelse ska anmälas.

En investerare kan få inflytande över ett företags ledning på andra sätt än genom ägande. Bestämmelser i bolagsordningen eller stadgarna eller avtal med delägare kan medföra rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter eller utöva inflytande på annat sätt. Befintliga företag kan gå samman i ett joint venture. Mot denna bakgrund föreslår vi att även investeringar som på andra sätt än genom visst ägande ger investeraren inflytande i ledningen i ett aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag, ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige ska anmälas, allt under förutsättning att objektet driver sådan verksamhet som omfattas av lagen.

När det gäller verksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare kan en investerare ställa ekonomiska eller andra, till exempel personella, resurser till förfogande och för detta betinga sig visst inflytande. Vi föreslår därför att en investerare som, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en verksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare på ett område som granskningssystemet omfattar ska anmälas.

Prövningen ska göras i två steg

De direktinvesteringar som är angelägna att granska bör i möjligaste mån kunna fångas upp medan oproblematiska investeringar inte i onödan ska behöva granskas eller i vart fall snabbt ska kunna sållas bort efter en inledande undersökning. Vi förslår därför ett tvåstegsförfarande. Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan i ett första steg besluta antingen att lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Vid beslut om granskning ska myndigheten i ett andra steg som huvudregel fatta ett slutligt beslut inom tre månader från beslutet att inleda granskning. Vid särskilda skäl kan tidsfristen sträckas ut till sex månader.

Granskningsmyndigheten ska kunna förena ett beslut om godkännande med villkor

Granskningssystemet måste ge förutsättningar att hindra investeringar som kan medföra skada för säkerhetsintressen, men det är inte möjligt eller önskvärt att alla sådana investeringar ska hindras. Det kan uppstå situationer där vissa aspekter av investeringen kan behöva regleras men där det inte finns tillräckliga skäl för att hindra investeringen helt. Granskningsmyndigheten ska därför enligt våra förslag ha möjlighet att förena ett beslut om att godkänna en investering med villkor. Villkor kan tänkas i förhållande till bland annat företagets verksamhet, företagets styrning och ledning, omständigheter som rör investeraren, investeringens omfattning eller eventuell vidareförsäljning.

Förbud och dess innebörd

En investering som omfattas av lagens tillämpningsområde får enligt våra förslag genomföras bara om den har godkänts eller lämnats utan åtgärd. Om en investering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får granskningsmyndigheten besluta om ett förbud.

Vi föreslår också att, om ett villkor som meddelats i samband med ett godkännande av en investering inte uppfylls, granskningsmyndigheten får förelägga investeraren vid vite att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningar för ett förbud är uppfyllda.

Ett förbud mot en investering innebär enligt våra förslag att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig. Det gäller dock inte sådana rättshandlingar som utgörs av en investering som har skett på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället ålägga investeraren att avyttra det som förvärvats.

Sanktionsavgift

Överträdelser av lagen bör inte kriminaliseras. Vi föreslår i stället att sanktionsavgifter införs. Granskningsmyndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgift när en investerare inte anmäler en anmälningspliktig investering och när denne genomför en investering före eller i strid med ett slutligt beslut eller handlar i strid med meddelade villkor. Vi föreslår att sanktionsavgift ska kunna beslutas också om investeraren eller investeringsobjektet lämnar oriktiga uppgifter eller inte tillhandahåller granskningsmyndigheten de uppgifter som myndigheten begär. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Granskningsmyndighetens befogenheter i övrigt

För att granskningsmyndigheten ska få tillräckligt underlag för sin prövning föreslår vi att myndigheten ska ha rätt att förelägga investeraren och det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten begär. Granskningsmyndigheten ska också ha rätt att utfärda föreläggande om att i den omfattning det behövs för granskningen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i den verksamhet som investeraren eller det företag som är föremål för investeringen bedriver. Förelägganden ska få förenas med vite. Granskningsmyndigheten ska också få begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra dessa åtgärder.

Om granskningsmyndigheten har meddelat ett förbud mot en investering, ska myndigheten enligt våra förslag få besluta om de förelägganden mot investeraren och det företag som är föremål för investeringen som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Ett sådant beslut om föreläggande ska få förenas med vite.

Överklagande

Granskningsmyndighetens beslut ska enligt våra förslag få överklagas till regeringen. Beslut om föreläggande och sanktionsavgift ska dock få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Beslut

om att inleda granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd ska inte få överklagas.

Utbyte av uppgifter och samråd mellan myndigheter

Granskningsmyndigheten ska enligt våra förslag utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas när en direktinvestering anmäls. Myndigheten kan därefter begära ytterligare uppgifter direkt från parterna. För att kunna göra sin bedömning kan myndigheten behöva tillgång också till underrättelseinformation eller annan viktig information som myndigheten inte har själv. Det får som huvudregel ankomma på granskningsmyndigheten att i varje enskilt fall avgöra med vilka myndigheter kontakter ska tas. För att granskningsmyndigheten verkligen ska få tillgång till den information som behövs föreslår vi att kommuner, regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det. Om granskningsmyndigheten beslutar att inleda en granskning, är myndigheten enligt våra förslag skyldig att samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen. Bakgrunden till detta förslag är de nämnda myndigheternas särskilda kompetenser på området. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen är de två myndigheter som var för sig har den bästa bilden av säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige. MSB är den myndighet som har kunskap om bland annat kritisk infrastruktur och om vilka verksamheter som är samhällsviktiga. Kommerskollegium kan bidra med underlag i fråga om investeringens betydelse för ekonomi och investeringsklimat.

I förhållande till de nämnda fyra myndigheterna är behovet av information ömsesidigt. Myndigheterna har ett intresse av att känna till hur utländska direktinvesteringar utvecklas. De kan också ha värdefull information i ärenden som i ett inledande skede bedöms vara okomplicerade. Vi föreslår därför att granskningsmyndigheten ska delge dessa myndigheter alla anmälningar som ges in. De får då en allmän överblick och dessutom möjlighet att på eget initiativ till exempel delge granskningsmyndigheten information som de kan ha. Det kan också uppkomma behov för Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen att få mer information kring en investering än vad som framgår av en anmälan. Vi föreslår därför att

granskningsmyndigheten på begäran av någon av dessa myndigheter ska lämna över uppgifter i ärenden om utländska direktinvesteringar.

Personuppgiftsbehandling och sekretess

Våra förslag innebär att myndigheter, kommuner och regioner kommer att behöva utbyta information med varandra. Viss sådan information kommer att omfattas av sekretess. Förslagen innebär också att berörda aktörer kommer att behöva behandla personuppgifter.

Vi bedömer att dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och annan befintlig personuppgiftsreglering är tillämplig på och ger stöd för ISP:s och andra berörda myndigheters behandling av personuppgifter vid handläggning av ärenden enligt våra förslag. Regelverket ger stöd också för den personuppgiftsbehandling som kan komma att göras hos investerare och investeringsobjekt.

När det gäller uppgifter som omfattas av sekretess bedömer vi att behovet av sekretessbrytande bestämmelser i de allra flesta fall tillgodoses genom befintlig lagstiftning och genom vårt förslag om en skyldighet för kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer att lämna de uppgifter till granskningsmyndigheten som myndigheten begär. Beträffande Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bedömer vi dock att det inte är lämpligt att införa en uppgiftsskyldighet och att en sekretessbrytande bestämmelse bör införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslaget innebär att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, kan lämna uppgift till ISP om uppgiften avser frågor enligt den föreslagna lagen.

Sekretesskyddet för uppgifter som granskningsmyndigheten kommer att behandla behöver kompletteras när det gäller uppgifter om enskilds affärs- eller driftförhållanden. Vi föreslår därför att offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska kompletteras så att sekretess gäller för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållande i verksamhet som består i utredning i ärenden enligt den föreslagna lagen.

Granskningsmyndigheten kan vid sin bedömning behöva få kännedom om ifall investerarens gjort sig skyldig till brott. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i förordningen (1999:1134) om belast-

ningsregister om att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut, om det begärs av ISP i ett ärende enligt den föreslagna lagen.

Konstitutionella aspekter

Vi bedömer att våra förslag är förenliga med vederbörliga grundlagsbestämmelser.

Vi bedömer också att det inte bör införas någon rätt till ersättning till följd av ett beslut om förbud mot eller villkor för utländska direktinvesteringar.

Avgränsningar i förhållande till andra regelverk

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) och det granskningssystem som vi föreslår överlappar varandra i vissa delar, men har olika utgångspunkter och delvis olika tillämpningsområden. Regelverken kompletterar varandra och bör gälla parallellt. Inget av regelverken bör vara subsidiärt till det andra.

Våra förslag innebär en överlappning av lagen (1992:1300) om krigsmateriel så till vida att det enligt både den lagen och enligt det granskningssystem vi föreslår finns möjligheter att ställa upp villkor för ett tillstånd respektive en investering. Villkoren är dock av olika karaktär. Vi bedömer att regelverken bör gälla parallellt.

Det finns inget konkurrensförhållande mellan lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden och det granskningssystem vi föreslår. Regelverken kompletterar varandra.

Konkurrenslagstiftningen och det granskningssystem som vi föreslår fyller olika syften. Regelverken bör gälla parallellt.

Konsekvenser

Våra förslag innebär att skyddet för Sveriges skyddsvärda verksamheter stärks. Om någon reglering på området inte införs, skulle det innebära att grundläggande funktioner i det svenska samhället utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker.

Förslagens påverkan på utländska direktinvesteringar generellt i Sverige kan inte bedömas närmare. Att investeringar förbjuds eller

inte genomförs alls kan medföra samhällsekonomiska nackdelar. Eventuella nackdelar på kortare sikt kan dock vägas upp av fördelar på längre sikt. Förslagen har dessutom utformats för att de ska medföra så begränsade effekter på oproblematiska investeringar som möjligt, samtidigt som investeringar som kan medföra oacceptabla säkerhetsrisker ska kunna fångas upp av systemet. Vi bedömer att konsekvenserna för oproblematiska investeringar kommer att bli försumbara.

Våra förslag kan ha viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen går dock inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda sådan skyddsvärd verksamhet som förslagen tar sikte på.

En grov uppskattning ger vid handen att våra förslag kräver ett nettotillskott om 55 miljoner kronor per år, i huvudsak för nyanställningar hos de myndigheter som ska bygga upp och vara verksamma i granskningssystemet. Härutöver uppkommer vissa kostnader för kompetensförsörjning och annan utveckling med mera som i allt väsentligt kan tas inom ram men som likväl kräver engångsfinansiering på omkring 10 miljoner kronor. Förslagen kan antas leda till marginella kostnadsökningar också för andra offentliga aktörer, inklusive Regeringskansliet och domstolar, som kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel. Myndigheternas resursbehov bör tillgodoses genom ökade förvaltningsanslag och finansieras inom de utgiftsområden som normalt bekostar respektive myndighets anslag.

De investeringsobjekt som berörs finns inom ett flertal utpekade sektorer och branscher. Eftersom det närmare utpekandet av många av verksamheterna ska göras i föreskrifter på förordningsnivå alternativt i myndighetsföreskrifter går det inte att närmare bedöma hur många investeringsobjekt det är fråga om totalt sett.

Förslagen medför kostnader för berörda investerare. Kostnaderna kommer att variera från fall till fall och är beroende av omfattningen av bland annat handläggningen vid granskningsmyndigheten. Förslagen kan komma att medföra vissa direkta kostnader för investeringsobjekten. Förslagen medför inte några direkta kostnader för investerarens motpart.

Ikraftträdande

Vi föreslår att regelverket ska träda i kraft den 1 januari 2023. Lagen ska dock inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.