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

Regeringskansliet

Remiss

2021-11-22
Ju2021/03838

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning och säkerhet och samhällets krisberedskap

Remiss av betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Remissinstanser

1 Affärsverket svenska kraftnät
2 AB Volvo
3 AI Innovation of Sweden
4 Alingsås kommun
5 Almi
6 Arvika kommun
7 Bodens kommun
8 Bolagsverket
9 Borgholms kommun
10 Business Sweden
11 Domstolsverket
12 Ekonomistyrningsverket
13 Elinorr
14 Energiföretagen
15 Energigas Sverige
16 Energimarknadsinspektionen
17 Eon
18 Ericsson AB
19 Exportkreditnämnden

Telefonväxel: 08-405 10 00
Fax: 08-20 27 34
Webb: www.regeringen.se

Postadress: 103 33 Stockholm
Besöksadress: Herkulesgatan 17
E-post: ju.registrator@regeringskansliet.se

20 Finansinspektionen
21 Fortum
22 Företagarna
23 Försvarets materielverk
24 Försvarets radioanstalt
25 Försvarshögskolan
26 Försvarsmakten
27 Förvaltningsrätten i Stockholm
28 Förvaltningsrätten i Jönköping
29 Gotlands kommun
30 Göteborgs kommun
31 Helsingborgs kommun
32 Hovrätten för Västra Sverige
33 Hudiksvalls kommun
34 Ignite Sweden
35 Industrifonden
36 Innovationsföretagen
37 Inspektionen för strategiska produkter
38 Integritetsskyddsmyndigheten
39 Institutet för rymdfysik
40 Jernkontoret
41 Justitiekanslern
42 Kammarrätten i Stockholm
43 Kammarrätten i Sundsvall
44 Karlskrona kommun
45 Kiruna kommun
46 Kommerskollegium
47 Konkurrensverket
48 Kristianstads kommun
49 Kronofogdemyndigheten

50 Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA)
51 Kungl. Tekniska högskolan
52 Landsorganisationen i Sverige (LO)
53 Lantmäteriet
54 Linköpings kommun
55 Linköpings universitet
56 Livsmedelsföretagen
57 Livsmedelsverket
58 Lokalkraft
59 Lunds universitet
60 Luftfartsverket
61 Läkemedelsföretagen
62 Läkemedelsverket
63 Länsstyrelsen i Norrbottens län
64 Länsstyrelsen i Stockholms län
65 Länsstyrelsen Västra Götaland
66 Malmö kommun
67 Malmö tingsrätt
68 Medieföretagen
69 Motala kommun
70 Myndigheten för press, radio och TV
71 Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
72 Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser
73 Nasdaq
74 Nordic Entertainment Group AB
75 Näringslivets regelnämnd NNR
76 Patent- och registreringsverket
77 Polismyndigheten
78 Post- och telestyrelsen
79 Regelrådet

80 Region Norrbotten
81 Region Skåne
82 Region Stockholm
83 Region Västerbotten
84 Riksdagens ombudsmän
85 Riksgälden
86 Riksrevisionen
87 RISE Research Institutes of Sweden
88 Rymdstyrelsen
89 Saab AB
90 Saminvest
91 Sandvikens kommun
92 Sigtuna kommun
93 SJ AB
94 Sjöfartsverket
95 Skatteverket
96 Skolverket
97 SME-D
98 Socialstyrelsen
99 Sollefteå kommun
100 Statens energimyndighet
101 Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten
102 Statens Jordbruksverk
103 Statskontoret
104 Statistiska centralbyrån
105 Stockholms handelskammare
106 Stockholms kommun
107 Stockholms universitet
108 Strålsäkerhetsmyndigheten
109 Sundsvalls kommun

110 Svemin

111 Svenska Bankföreningen

112 Svenska Journalistförbundet

113 Svenska rymdaktiebolaget (SSC)

114 Svenska stadsnätsföreningen

115 Svensk vindenergi

116 Svensk vindkraft

117 Svenskt Näringsliv

118 Svenskt Vatten

119 Sveriges Advokatsamfund

120 Sveriges akademikers centralorganisation (Saco)

121 Sveriges geologiska undersökning

122 Sveriges hamnar

123 Sveriges Kommuner och Regioner

124 Sveriges Ingenjörer

125 Swedavia AB

126 Sweden International Chamber of Commerce

127 Sweden Bio

128 Swedish Incubators & Science Parks (SISP)

129 Sydsvenska handelskammaren

130 Säkerhetspolisen

131 Säkerhets- och försvarsföretagen

132 Söderköpings kommun

133 TechSverige

134 Teknikföretagen

135 THINGS

136 Tillväxtverket

137 Timrå kommun

138 Tjänstemännens centralorganisation (TCO)

139 Totalförsvarets forskningsinstitut

140 Trafikverket

141 Transportföretagen

142 Transportstyrelsen

143 Trelleborgs kommun

144 Trollhättans kommun

145 TU medier i Sverige

146 TV4 AB

147 Uddevalla kommun

148 Umeå kommun

149 Upphandlingsmyndigheten

150 Utgivarna

151 Vattenfall

152 Verket för innovationssystem (Vinnova)

153 Vetenskapsrådet

154 Volvo Cars

155 Vårdföretagarna

156 Vänersborgs kommun

157 Västerås kommun

158 Västra Götalandsregionen

159 Västsvenska handelskammaren

160 Älmhults kommun

161 Östersunds kommun

162 Österåkers kommun

Remissvaren ska ha kommit in till Justitiedepartementet **senast den 22 februari 2022**. Svaren bör lämnas per e-post till ju.remissvar@regeringskansliet.se och med kopia till ju.L4@regeringskansliet.se. Ange diarienummer Ju2021/03838 och remissinstansens namn i ämnesraden på e-postmeddelandet.

Svaret bör lämnas i två versioner: den ena i ett bearbetningsbart format (t.ex. Word), den andra i ett format (t.ex. pdf) som följer tillgänglighetskraven

enligt lagen (2018:1937) om tillgänglighet till digital offentlig service. Remissinstansens namn ska anges i namnet på respektive dokument.

Remissvaren kommer att publiceras på regeringens webbplats.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Betänkandet kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Remissinstanserna kan utan kostnad beställa tryckta exemplar av betänkandet via ett beställningsformulär hos Elanders Sverige AB.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria Svara på remiss (SB PM 2021:1). Den kan laddas ned från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.

Dan Leeman
Ämnesråd

Kopia till

Elanders Sverige AB, e-postadress: betankande@elanders.com

Granskning av utländska direktinvesteringar



SLUTBETÄNKANDE AV
DIREKTINVESTERINGSUTREDNINGEN

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:87

Granskning av utländska direktinvesteringar

Slutbetänkande av Direktinvesteringsutredningen

Stockholm 2021

STATENS OFFENTLIGA UTREDNINGAR

SOU 2021:87

SOU och Ds finns på regeringen.se under Rättsliga dokument.

Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på regeringen.se/remisser.

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0247-1 (tryck)
ISBN 978-91-525-0248-8 (pdf)
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade vid sitt sammanträde den 22 augusti 2019 att uppdra åt en särskild utredare att föreslå ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

Tidigare justitierådet och ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher utsågs att från och med den 22 augusti 2019 vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet Direktinvesteringsutredningen.

Till sakkunniga i utredningen utsågs den 19 september 2019 numera f.d. justitierådet Mari Andersson och f.d. generaldirektören Nils Gunnar Billinger. Till experter i utredningen utsågs den 24 oktober 2019 juristen Viktoria Ahlfors, departementssekreteraren Pegah Behseta Sundell, numera chefsjuristen Tobias Bergkvist, affärsutvecklaren Philippa Boman, numera justitiesekreteraren Martina Bozzo, kanslirådet Lars Elfvin, utredaren Jonas Hallberg, Investment Cooperation Manager Anna Hammarberg, kommendören Jan Kinnander, kanslirådet Dan Leeman, kanslirådet Eva Ljungbert, byrådirektören Karl Sundström och konkurrensrådet Maria Ulfvensjö Baltatzis.

Analytikern David Källström Howding och juristen Heléne Ottosson förordnades att från och med den 11 maj 2020 vara experter i utredningen.

Med verkan från och med den 15 januari 2020 entledigades Pegah Behseta Sundell och kanslirådet Ola Brohman utsågs att vara expert i utredningen.

Med verkan från och med den 27 februari 2020 entledigades Martina Bozzo och ämnesrådet Cecilia Skjöldebrand förordnades som expert i hennes ställe. Den 28 maj 2020 entledigades Dan Leeman och rättssakkunnige Robert Tischner förordnades samma dag som expert i hans ställe.

Med verkan från och med den 11 januari 2021 entledigades David Källström Howding och utredaren Omar Harrami förordnades i hans ställe att vara expert från och med den 2 februari 2021. Viktoria Ahlfors entledigades med verkan från och med den 2 juli 2021. Robert Tischner entledigades med verkan från och med den 22 augusti 2021.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 september 2019 rådmannen Johan Höök och rådmannen Malin Stensbäck. Johan Hööks anställning upphörde med verkan från den 15 april 2020. Kammarrättsrådet Eva Bertelsen anställdes att från och med den 23 april 2020 vara sekreterare i utredningen.

Utredningen överlämnade i mars 2020 delbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11).

Utredningen överlämnar härmed betänkandet *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87). Uppdraget är härmed slutfört.

Stockholm den 1 november 2021

Sten Heckscher

/Eva Bertelsen
Malin Stensbäck

Innehåll

Sammanfattning **23**

Summary **41**

1 Författningsförslag **59**

1.1 Förslag till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar 59

1.2 Förslag till förordning (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar 69

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 79

1.4 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) 80

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister 81

2 Vårt uppdrag och arbete **85**

2.1 Vårt uppdrag 85

2.2 Vårt arbete 86

3 Direktinvesteringar i Sverige **89**

3.1 Vad är en utländsk direktinvestering 89

3.1.1 Inledning 89

3.1.2 Begreppet direktinvesteringar 90

3.1.3 Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar 90

3.1.4 Definitionen i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar respektive den som används i statistiska sammanhang 91

3.2 Omfattningen av direktinvesteringar i Sverige 92

3.3 Direktinvesteringar görs från många olika länder 94
3.3.1 Utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige efter region och landfördelade..... 94
3.3.2 Antalet utländskt ägda företag 98

4 Rättsliga ramar för granskning av utländska direktinvesteringar 103

4.1 Inledning 103

4.2 EU:s förordning om utländska direktinvesteringar 104
4.2.1 Förordningens syfte och tillämpningsområde 104
4.2.2 Definitioner i förordningen..... 104
4.2.3 Medlemsstaternas granskningssystem 108
4.2.4 Faktorer som medlemsstaterna får beakta..... 109
4.2.5 Förordningens förhållande till koncentrationsförordningen 111
4.2.6 Förordningens förhållande till vissa unionsregler för finanssektorn..... 112
4.2.7 Granskning får enligt förordningen ske med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning..... 113

4.3 Allmän ordning och allmän säkerhet enligt EUF-fördraget..... 115

4.4 Nationell säkerhet omfattas inte av förordningen 117

4.5 Sveriges säkerhet..... 119

4.6 Frågor som rör Sveriges säkerhet faller utanför förordningens tillämpningsområde..... 122

5 Förslagen i utredningens delbetänkande..... 123

5.1 En lag och en förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar..... 123

5.2 Inspektionen för strategiska produkter – arbetet hittills ... 124

6 Utblick mot andra länder 127

6.1 Inledning 127

6.2 OECD:s Freedom of Investments process 128

6.3 OECD:s rapport om granskningsmekanismer 128

6.4 Trender 129
6.4.1 I huvudsak fyra trender kan urskiljas 129
6.4.2 Mer detaljerade, förfinade och operativa granskningssystem 131
6.4.3 Området utvecklas mot en fristående disciplin ... 132
6.4.4 Fortlöpande riskhantering kompletterar granskning i samband med investeringen 132
6.4.5 Statligt ägande av känsliga tillgångar aktualiseras på nytt 133

6.5 Synen på vad som kan medföra risker har utvecklats 134

6.6 Granskningssystemens uppbyggnad 136
6.6.1 Kriterier som används för att fånga upp transaktioner eller ägandeförhållanden som potentiellt problematiska och för hur risken bedöms i det enskilda fallet 137
6.6.2 Kriterier för att urskilja potentiellt problematiska transaktioner – steg 1 139
6.6.3 Kriterier för att bedöma det enskilda fallet – steg 2 146

6.7 Konsekvenser när en transaktion bedöms utgöra en säkerhetsrisk 148
6.7.1 Åtgärder innan transaktionen genomförts 148
6.7.2 Åtgärder efter att transaktionen genomförts 150
6.7.3 Interimistiska beslut 150

6.8 Att fånga upp och upptäcka potentiellt problematiska transaktioner 151

6.9 Ägarrelaterade risker kan uppstå utan samband med en investering 153

6.10 Möjligheter till överprövning ... 153

6.11 Danmark ... 153
6.11.1 Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. ... 153
6.11.2 Utländska aktörer och danska företag som omfattas ... 154
6.11.3 Definitioner ... 155
6.11.4 Obligatorisk ansökan ... 156
6.11.5 Frivillig anmälan ... 159
6.11.6 Förfarandet ... 160
6.11.7 Beslut om förbud och avveckling ... 161
6.11.8 Återkallelse av tillstånd ... 161
6.11.9 Något om övriga befogenheter ... 162
6.11.10 Kriterier för prövningen ... 162
6.11.11 Villkor ... 164
6.11.12 Överklagande ... 164

6.12 Finland ... 164
6.12.1 Lag om tillsyn över utlänningars företagsköp ... 164
6.12.2 Företag som omfattas – föremål för tillsyn ... 165
6.12.3 Vad som avses med företagsköp ... 167
6.12.4 Utländska aktörer som omfattas ... 168
6.12.5 Obligatorisk ansökan vid företagsköp inom försvars- och säkerhetsområdet ... 169
6.12.6 Frivillig anmälan av andra företagsförvärv ... 169
6.12.7 En ansökan respektive anmälan ska innehålla vissa uppgifter ... 169
6.12.8 Undantag från bekräftande av företagsköp ... 170
6.12.9 Ministeriet utövar tillsyn ... 170
6.12.10 Närmare om förfarandet ... 170
6.12.11 Villkor ... 171
6.12.12 Följderna av att bekräftelse förvägras ... 171
6.12.13 Sanktioner ... 172
6.12.14 Överklagande ... 172
6.12.15 Avgift för förfarandet ... 172
6.12.16 Antal granskade förvärv ... 172

6.13 Frankrike ... 173
6.13.1 Code monétaire et financier ... 173

6.13.2 Utländska aktörer som omfattas 173
6.13.3 Verksamheter som omfattas 174
6.13.4 Förfarandet 176
6.13.5 Villkor 177
6.13.6 Kriterier för prövningen 178
6.13.7 Om investeraren inte ansöker om tillstånd eller underlåter att uppfylla villkor 178
6.13.8 Sanktioner 179

6.14 Kanada 179
6.14.1 Investment Canada Act 180
6.14.2 Förhandskontakter 180
6.14.3 Krav på anmälan respektive ansökan 181
6.14.4 Vad en anmälan respektive ansökan ska innehålla 182
6.14.5 Närmare om förfarandet – anmälan 182
6.14.6 Närmare om förfarandet – ansökan 183
6.14.7 Granskning utifrån net benefit 183
6.14.8 Särskilda regler för cultural businesses 185
6.14.9 Granskning till skydd för nationell säkerhet 186
6.14.10 Uppföljning av en godkänd investering 189
6.14.11 Om investeraren inte uppfyller sina skyldigheter 189
6.14.12 Överklagande 189
6.14.13 Antal granskningar till skydd för nationell säkerhet 190

6.15 Nederländerna 190

6.16 Norge 193
6.16.1 Lov om nasjonal sikkerhet 193
6.16.2 Anmälningsskyldighet 194
6.16.3 Kvalificerad ägarandel 195
6.16.4 Innehållet i anmälan 195
6.16.5 Närmare om förfarandet 196
6.16.6 Sanktioner 197

6.17 Storbritannien 197
6.17.1 The National Security and Investment Act 2021 197

6.17.2 Aktörer, företagsformer och egendom som omfattas ... 198
6.17.3 Verksamheter som omfattas ... 198
6.17.4 Vad som avses med kontroll ... 199
6.17.5 Förfarandet ... 200
6.17.6 Villkor ... 202
6.17.7 Kriterier för prövningen ... 202
6.17.8 Om ett anmälningspliktigt förvärv inte anmäls eller förelägganden eller villkor inte följs ... 203
6.17.9 Något om ministerns övriga befogenheter ... 203
6.17.10 Överklagande ... 204
6.17.11 Ekonomisk ersättning ... 204

6.18 Tyskland ... 204
6.18.1 Aussenwirtschaftsgesetz ... 204
6.18.2 Transaktioner, verksamheter och förvärvare som omfattas ... 205
6.18.3 Sektorsspecifika bestämmelser ... 206
6.18.4 Sektorsövergripande bestämmelser ... 206
6.18.5 Granskning på BMWi:s eget initiativ ... 209
6.18.6 Förfarandet ... 209
6.18.7 Kriterier för prövningen ... 210
6.18.8 Villkor ... 210
6.18.9 Sanktioner ... 211
6.18.10 Om ett anmälningspliktigt förvärv inte anmäls ... 211
6.18.11 Överklagande ... 211
6.18.12 Antal granskade förvärv ... 211

6.19 USA ... 212
6.19.1 The Defense Production Act of 1950 ... 212
6.19.2 Transaktioner och verksamheter som omfattas av granskningsprocessen ... 212
6.19.3 Vissa investerare är undantagna från anmälningsskyldigheten ... 213
6.19.4 Närmare om granskningsprocessen ... 214
6.19.5 Omständigheter till grund för bedömningen ... 220
6.19.6 Villkor ... 221
6.19.7 Om villkor som ställts upp i samband med godkännande av en transaktion inte följs ... 221
6.19.8 Sanktioner ... 221

6.19.9 Överklagande ... 222
6.19.10 Avgift för written notice ... 222
6.19.11 Antal granskade transaktioner ... 222

7 Behovet av ett granskningssystem ... 223

7.1 Inledning ... 223

7.2 Utländska investeringar är viktigt för Sverige ... 223

7.3 Utländska direktinvesteringar kan också innebära risker ... 225
7.3.1 Lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. ... 226
7.3.2 OECD:s rapport om investeringsgranskning ... 227
7.3.3 Ett flertal länder bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige ... 228
7.3.4 Made in China 2025 ... 232
7.3.5 Sveriges nationella säkerhetsstrategi ... 233
7.3.6 Regeringens skrivelse om Arbetet i frågor som rör Kina ... 237
7.3.7 Sammanfattande om riskerna ... 239

7.4 Befintliga regelverk hanterar risker med utländska direktinvesteringar i viss mån ... 241
7.4.1 Inledning ... 241
7.4.2 Aktörernas ansvar för att minska risker ... 242
7.4.3 Vissa verksamheter kräver tillstånd ... 247
7.4.4 Befintliga regelverk är inte tillräckliga ... 251

8 Ett svenskt granskningssystem – utgångspunkter ... 253

8.1 Inledning ... 253

8.2 En avvägning måste göras ... 254

8.3 En effektiv, rättssäker, enkel och snabb granskning ... 256

8.4 Inspektionen för strategiska produkter ska vara granskningsmyndighet ... 258

8.5 Avgränsningar utifrån EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ... 258

8.6 Ett granskningssystem ska vara tillämpligt på utländska direktinvesteringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige .. 259

8.7 Granskning utifrån investerarens nationalitet 261
8.7.1 Investeringar som görs av investerare från tredjeländer ska kunna granskas 261
8.7.2 Granskningssystem ska utformas så att kringgåenden förhindras 262
8.7.3 EU-rätten hindrar inte att granskningssystemet omfattar alla investeringar oavsett varifrån investeraren kommer 263
8.7.4 Granskningssystemet ska vara tillämpligt på investeringar som görs av investerare från EU:s medlemsstater 264
8.7.5 Investeringar från investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten 266

8.8 Utgångspunkter utifrån investeringen i sig 267

8.9 Lagstiftningsteknik och normhierarki 270

8.10 Vissa utländska direktinvesteringar omfattas redan av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet 272

9 Företagsformer och inflytande 273

9.1 Inledning 273

9.2 Vad är en utländsk direktinvestering? 273
9.2.1 Allmänt 273
9.2.2 Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar 274
9.2.3 Begreppet utländsk direktinvestering enligt granskningssystemet 276

9.3 Vilka typer av svenska företag kan bli föremål för utländska direktinvesteringar? 277
9.3.1 Allmänt om begreppet företag 277
9.3.2 Vad är ekonomisk verksamhet? 278

9.3.3 I vilka typer av företag kan utländska investeringar bli aktuella? ... 279

9.4 Lagstiftning som rör kontroll och inflytande i svenska företag ... 284
9.4.1 Associationsrättslig lagstiftning ... 284
9.4.2 Årsredovisningslagen ... 289
9.4.3 Lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden ... 290
9.4.4 Lagen om registrering av verkliga huvudmän ... 291
9.4.5 Lagen om bank- och finansieringsrörelse ... 292

9.5 Upphävd lagstiftning ... 293

9.6 När och hur uppstår ett sådant inflytande i ett företag att det är fråga om en direktinvestering som bör omfattas av granskningssystemet? ... 296
9.6.1 När och hur uppkommer inflytande genom ägande? ... 297
9.6.2 Bildande av ett nytt aktiebolag eller en ekonomisk förening ... 303
9.6.3 Investeringar i handelsbolag och enkla bolag ... 304
9.6.4 Bildande av en stiftelse ... 305
9.6.5 Inflytande på annat sätt ... 305
9.6.6 Enskild näringsverksamhet ... 306
9.6.7 Vilka transaktioner ska omfattas? ... 307

10 Verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet ... 311

10.1 Inledning ... 311
10.1.1 Allmänna utgångpunkter och kapitlets disposition ... 312
10.1.2 Säkerhetsskyddslagstiftningen ... 314
10.1.3 Systemet med krigsviktiga företag (K-företag) ... 315
10.1.4 Totalförsvaret 2021–2025 ... 318

10.2 Samhällsviktig verksamhet ... 322
10.2.1 Samhällsviktig verksamhet enligt MSB:s nu gällande föreskrifter ... 322

10.2.2 MSB har beslutat om en ny definition av samhällsviktig verksamhet ... 324
10.2.3 Ett svenskt granskningssystem ska gälla för investeringar i viss samhällsviktig verksamhet ... 326
10.2.4 Begreppet samhällsviktig verksamhet i andra regelverk ... 327
10.2.5 MSB ska i myndighetsföreskrifter ange vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet ... 331

10.3 Strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier ... 338
10.3.1 Krigsmateriel ... 338
10.3.2 Produkter med dubbla användningsområden ... 339
10.3.3 Investeringar i verksamhet som avser krigsmateriel eller förtecknad PDA ska omfattas av ett svenskt granskningssystem ... 341
10.3.4 Framväxande teknologier och övrig befintlig skyddsvärd teknologi ... 344

10.4 Kritiska insatsvaror ... 348
10.4.1 Kritiska råvaror – metaller och mineral ... 348
10.4.2 Energi som insatsvara ... 355
10.4.3 Kritiska insatsvaror inom livsmedelsförsörjningen ... 359
10.4.4 Insatsvaror i övrigt ... 361

10.5 Åtkomst till känslig information och uppgifter ... 362
10.5.1 Inledning ... 362
10.5.2 Informationssäkerhet ... 363
10.5.3 Säkerhetsskyddsklassificering enligt säkerhetsskyddslagen ... 364
10.5.4 Skyddsvärd information som härrör från annans skyddsvärda verksamhet ... 366
10.5.5 Personuppgifter och lokaliseringsuppgifter ... 374

10.6 Mediernas frihet och mångfald ... 383
10.6.1 Mediernas frihet och mångfald är grundläggande för yttrandefriheten ... 383
10.6.2 Relaterad gällande rätt på området ... 384
10.6.3 Utredningar som berör frågan om mediers frihet eller mångfald ... 389

10.6.4 Myndigheten för press, radio och tv 391
10.6.5 Utvecklingen på medieområdet 392
10.6.6 Ska ett svenskt granskningssystem gälla för investeringar i vissa medieföretag? 397
10.6.7 En eventuell reglering av medieområdet skulle kunna omfatta verksamheter som ger ut allmänna nyhetsmedier 400

10.7 Säkerhetskänslig verksamhet 404

10.8 Känsliga anläggningar och fast egendom 406
10.8.1 Inledning 406
10.8.2 Säkerhetsskyddslagen 406
10.8.3 Expropriation och förfogande 407
10.8.4 Totalförsvarskommittén 407
10.8.5 Investeringar i känsliga anläggningar eller fast egendom ska inte per se omfattas av granskningssystemet utan bara i den mån verksamheten där anläggningen eller egendomen finns omfattas 409

11 Omständigheter kring investeraren 411

11.1 Inledning 411

11.2 Exempel på verksamheter som kräver tillstånd för utövaren 412
11.2.1 Finansiella tjänster 412
11.2.2 Lagen om krigsmateriel 414
11.2.3 Lagen om elektronisk kommunikation 414
11.2.4 Radio- och TV-lagen 417
11.2.5 Rymdlagsutredningen 419

11.3 EU:s förordning om utländska direktinvesteringar 419

11.4 FOI:s studie – Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter 421

11.5 Säkerhetspolisens årsbok 423

11.6 Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens årsöversikt 425

11.7 OECD:s rapport om granskningsmekanismer 425

11.8 Vilka omständigheter kring investeraren kan innebära en säkerhetsrisk? 429
11.8.1 Inledning 429
11.8.2 Nationalitetens och ägarstrukturens betydelse ... 430
11.8.3 Investerarens tidigare verksamhet 432
11.8.4 Exempel på andra omständigheter kring investeraren som kan medföra en risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet 433
11.8.5 Investerarens bristande medverkan 436
11.8.6 Lagteknisk lösning 437

12 Förfarandet 439

12.1 Inledning 439
12.1.1 Förfarandet ska vara effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt 439
12.1.2 Förfarandet i huvuddrag 441

12.2 Anmälan 442
12.2.1 Anmälningskrav i annan svensk lagstiftning 443
12.2.2 Anmälningskrav i andra länders granskningssystem 444
12.2.3 En anmälningsskyldighet ska införas 444
12.2.4 Investeraren ska anmäla investeringen 445
12.2.5 Det företag som är föremål för investeringen ska ha en upplysningsskyldighet 447
12.2.6 Vad en anmälan ska innehålla 448
12.2.7 Förhandsbesked 450

12.3 Prövningen ska göras i två steg 451

12.4 Utbyte av uppgifter och samråd 453
12.4.1 Inledning 453
12.4.2 Samråd i annan lagstiftning 454
12.4.3 Upplysningar och synpunkter 455
12.4.4 Behöver samråd med vissa myndigheter vara obligatoriskt? 458
12.4.5 Särskilt om informationsutbytet 460

12.5 Kommunicering och partsinsyn 461

12.6 Granskningsmyndighetens befogenheter och beslut under handläggningen 463
12.6.1 Förslagen i delbetänkandet 463
12.6.2 Föreläggande med vite ska vara möjligt även i det svenska systemet 465
12.6.3 Handräckning av Kronofogdemyndigheten 470
12.6.4 Beslut om föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm 471

12.7 Granskningsmyndighetens avgöranden 472
12.7.1 Inledning 472
12.7.2 Beslut om granskning inom tjugofem arbetsdagar från fullständig anmälan 472
12.7.3 En granskning ska vara avslutad inom tre månader 473
12.7.4 Villkor 476
12.7.5 Ett beslut ska gälla omedelbart 479

12.8 Överklagade av granskningsmyndighetens slutliga beslut 480
12.8.1 Utgångpunkter 480
12.8.2 Överklagande i gällande lagstiftning 482
12.8.3 Granskningsmyndighetens slutliga beslut ska få överklagas till regeringen 485

12.9 Rätt att överklaga 487

12.10 Regelöverträdelser, sanktionsavgifter och ogiltighet 489
12.10.1 Inledning 489
12.10.2 Överträdelser av regleringen bör inte kriminaliseras 489
12.10.3 Sanktionsavgifter bör införas 491
12.10.4 Sanktionsavgiften ska beslutas av granskningsmyndigheten och ansvaret ska vara strikt 493
12.10.5 Sanktionsavgiftens storlek 496
12.10.6 När och till vilket belopp ska sanktionsavgift beslutas i det enskilda fallet? 498
12.10.7 Handläggningen av sanktionsavgift 501

12.10.8 Ogiltighet ... 504
12.10.9 Granskningsmyndighetens möjligheter att ingripa när en investering inte har anmälts, inte hunnit prövas eller när oriktiga uppgifter har lämnats ... 511

13 Personuppgiftsbehandling och sekretess ... 515

13.1 Inledning ... 515

13.2 Personuppgiftsbehandling ... 515
13.2.1 Inledning ... 515
13.2.2 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ... 516
13.2.3 Särskilt om känsliga personuppgifter ... 518
13.2.4 Särskilt om personuppgifter som rör lagöverträdelser ... 520
13.2.5 Särskilt om personnummer och samordningsnummer ... 520
13.2.6 Det behöver inte införas några ytterligare bestämmelser för att behandlingen ska vara tillåten ... 521
13.2.7 Personuppgiftsbehandling inom ramen för samarbetet enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ... 522

13.3 Offentlighet och sekretess ... 523
13.3.1 Inledning ... 523
13.3.2 Sekretess mellan myndigheter ... 524
13.3.3 Relevanta sekretessbestämmelser ... 525
13.3.4 Sekretess mellan ISP och andra myndigheter ... 528
13.3.5 Sekretess hos ISP ... 533

14 Konstitutionella aspekter på förslagen ... 539

14.1 Inledning ... 539

14.2 Egendomsskyddet ... 540
14.2.1 Allmänt ... 540
14.2.2 Förslagens förhållande till egendomsskyddet i regeringsformen ... 546

14.2.3 Förslagens förhållande till egendomsskyddet i Europakonventionen ... 549
14.2.4 Rätten till ersättning ... 550

14.3 Näringsfriheten ... 553
14.3.1 Allmänt ... 553
14.3.2 Förslagens förhållande till näringsfriheten ... 553

14.4 Yttrandefriheten och informationsfriheten ... 554
14.4.1 Inledning ... 554
14.4.2 Allmänt ... 555
14.4.3 Kan ett granskningssystem, som innefattar medieföretag, vara förenligt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen? ... 560
14.4.4 Strider ett granskningssystem, som innefattar medieföretag, mot Europakonventionen? ... 563

14.5 Granskningsmyndighetens underrättelseskyldighet enligt regeringsformen ... 564

15 Avgränsningar i förhållande till andra regelverk ... 567

15.1 Inledning ... 567

15.2 Säkerhetsskyddslagen ... 567
15.2.1 Vår bedömning ... 569

15.3 Lagen om krigsmateriel ... 574
15.3.1 Tillståndskrav ... 574
15.3.2 Återkallelse av tillstånd ... 575
15.3.3 Inspektionen för strategiska produkter prövar tillståndsfrågor och är tillsynsmyndighet ... 575
15.3.4 Ansvarsbestämmelser ... 576
15.3.5 Överklagande ... 577
15.3.6 Vår bedömning ... 577

15.4 PDA-lagstiftningen ... 580
15.4.1 EU-rättslig och nationell reglering ... 580
15.4.2 Vår bedömning ... 581

15.5 Konkurrenslagen och EU:s förordning om företagskoncentrationer ... 582

15.5.1 Konkurrenslagen ... 582
15.5.2 EU:s förordning om företagskoncentrationer ... 583
15.5.3 Vår bedömning ... 584

15.6 Förslag i angränsande utredningar ... 585
15.6.1 Inledning ... 585
15.6.2 Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet ... 586
15.6.3 Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar ... 588

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser ... 589

17 Konsekvenser av förslagen ... 591

17.1 Inledning ... 591

17.2 Förslagens innehåll i korthet samt bakgrund och syfte med förslagen ... 593

17.3 Förslagen överensstämmer med EU-rätten ... 594

17.4 Vilka som berörs av den föreslagna regleringen ... 595

17.5 Ekonomiska konsekvenser och finansiering ... 597
17.5.1 Intäkter ... 597
17.5.2 Kort om andra länders administrativa kostnader kopplade till granskningssystem ... 598
17.5.3 Kostnader för förvaltningsmyndigheter och domstolarna ... 599
17.5.4 Kostnader för kommuner och regioner ... 612
17.5.5 Kostnader för företag eller andra enskilda ... 613

17.6 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ... 615

17.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen ... 618

17.8 Övriga konsekvenser ... 620
17.8.1 Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen ... 620
17.8.2 Påverkan på berörda företags administrativa kostnader, tidsåtgång och verksamhet ... 625

17.8.3 Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen 625
17.8.4 Påverkan på företagen i andra avseenden 626
17.8.5 Särskilda hänsyn till små företag 627
17.8.6 Konsekvenser till följd av handels- och investeringsskyddsavtal 627
17.8.7 Behov av speciella informationsinsatser 631
17.8.8 Övrigt 632

18 Författningskommentar 633

18.1 Förslaget till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar 633

18.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) 658

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2019:50 659

Bilaga 2 Alternativt förslag till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar 675

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.

Summary

The inquiry's remit

Regulation (EU) 2019/452 of the European Parliament and of the Council of 19March 2019 establishing a framework for the screening of foreign direct investments into the Union (hereinafter 'the EU Regulation') entered into force on 11 April 2019 and has applied since 11 October 2020. A fundamental aim of the EU Regulation is to create a legal framework for the screening of foreign direct investments (FDI) in the Union on grounds of security or public order.

Our inquiry consisted of two parts. One was to propose the adaptations and supplementary provisions necessary for the implementation of the EU Regulation in Sweden. We reported on this part in March 2020 in the interim report Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11) [Supplementary provisions to the EU Regulation on foreign direct investments]. Our proposals have led to legislation. Lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar [Act containing supplementary provisions to the EU Regulation on Foreign Direct Investments] and förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar [Ordinance containing supplementary provisions to the EU Regulation on Foreign Direct Investments] entered into force on 1 November 2020. In this final report, we report on the second part of the remit: to propose how a Swedish mechanism for screening FDIs in protected areas could be designed. The Terms of Reference state that the purpose is to screen buyouts and strategic acquisitions of undertakings domiciled in Sweden whose activities or technology are essential for security or public order.

Direct investments in the context of Sweden

Capital flows arise when Swedish undertakings buy undertakings abroad and foreign undertakings buy Swedish undertakings. These capital flows are commonly referred to as direct investments. Direct investments are typically associated with a close relationship between the investor and the undertaking, where the investor acquires some form of direct link with and interest in the undertaking in which the investment is made. In addition to the investment itself, a distinguishing feature of direct investments is that often the investor contributes knowledge, technology and marketing.

Foreign direct investments (FDIs) in Sweden are made from many different countries. The majority of large FDIs come from other countries in the EU. The three single largest capital inflows from FDIs in 2020 came from Luxembourg, the USA, and the Netherlands. China is also making big investments in Sweden, and these almost tripled from 2019 to 2020. The Netherlands, the United Kingdom and Luxembourg are the countries with the largest FDI assets in Sweden.

Experiences from other countries

In formulating our proposals, we have taken note of and utilised experiences from other countries. The report includes an account of an OECD report on trends in FDI, as well as an account of the screening mechanisms used by other countries.

Our starting points

Foreign direct investments are needed and should only be prohibited if necessary

Sweden is a small, open economy that is dependent on trade with other countries. Foreign investments that contribute capital, knowledge, skills and new markets to Swedish enterprise are very important for employment and growth in Sweden and for the social climate in general.

However, strategic buyouts or investments made in undertakings operating in protected areas can pose risks. This is particularly true when the investor has links to 'closed', undemocratic and antagonistic

states. There are risks of technology theft, espionage and sabotage, among other things. If large parts of a sector that is essential to the functioning of society are acquired, there will also be risks associated with access to such functions, and activities with the sector becoming heavily dependent on other states.

In view of the importance of an open Swedish investment climate, a screening mechanism should target only harmful investments and should not intervene more than is necessary to protect Sweden's security interests. Therefore, it should only be possible to prohibit an investment if it is necessary to do so.

Existing regulatory frameworks do not satisfactorily address the risks of foreign direct investments

Currently, there are only limited opportunities to regulate or prevent foreign direct investments that could entail risks to Sweden's security interests. Existing regulatory frameworks only apply in certain areas, to certain activities, and in specific situations. The purposes of these regulatory frameworks also differ. There is often a lack of both actual opportunities and suitable tools to fully, and with sufficiently nuanced measures, uphold a good investment climate while taking into account the interests that a screening mechanism is meant to protect. Under the existing regulatory frameworks, relevant risks of foreign direct investments cannot be addressed to a sufficient extent nor in a satisfactory manner.

The screening mechanism is intended to protect Sweden's national security as well as public order and security in Sweden

Foreign direct investments can pose risks for activities of importance for Sweden's security as well as for other activities that are important for assuring vital societal functions in Sweden. We therefore propose that the Swedish mechanism for screening foreign direct investments should cover those investments that could pose a risk to Sweden's security – its national competence – and those that could pose a risk to public order or security in Sweden in accordance with EU law – Article 52(1) and Article 65(1)(b) of the Treaty on the Functioning of the European Union.

Application area based on the nationality of the investor

We propose that both investments made by investors from third countries and those made by investors from EU Member States should be subject to screening. Investments made by investors from Sweden should also be subject to the notification obligation in Sweden's screening mechanism. If the investor is really a natural person with only Swedish citizenship, the notification is dismissed without further action. The same applies if the investor is a legal person ultimately owned or controlled only by natural persons with Swedish citizenship only. Investments made by a Swedish investor should only be subject to examination if the latter is the 'front man' for a foreign actor. The background to this construction is to prevent investors from circumventing the mechanism by, for example, making the investment through an undertaking in Sweden that is ultimately controlled by, for example, an antagonistic state.

The Inspectorate of Strategic Products should be the screening authority

In the interim report, we assessed that the Inspectorate of Strategic Products (ISP) should be the contact point under the EU Regulation, but also the screening authority in a future screening mechanism. This assessment was based on the ISP's expertise in security policy assessments and the authority's expertise in the area of technology. In this respect, there is no reason to make any other assessment than the one made in the interim report. We therefore propose that the ISP shall be responsible for the examination of foreign direct investments in a Swedish screening mechanism. The ISP will need to consult and utilise the expertise and knowledge of other government agencies in its work.

Types of undertakings and activities to be covered by the screening mechanism

It can be reasonably assumed that limited companies are the type of undertaking that will be the focus of the screening mechanism. However, protected activities can be carried on in many legal forms. Our starting point, therefore, is that the screening mechanism should be applicable to all investments in Swedish undertakings that carry on

protected activities, regardless of their legal form. We propose that the Act should apply to investments in limited companies, partnerships, unincorporated partnerships, sole trader undertakings, economic associations, and foundations and trusts domiciled in Sweden.

When it comes to activities, our starting point is that the screening mechanism should be limited as far as possible by setting out in the Act the activities to be covered.

However, in order to achieve good precision and a high level of predictability and a certain amount of flexibility, it is appropriate that the Swedish Government or, in some instances, the government agency that the government appoints, further delimits the application of the regulatory framework in ordinances or administrative provisions. Our proposals mean that the following activities with, where applicable, further delimitations in ordinances or administrative provisions, shall be covered by the screening mechanism.

- Essential services.

'Essential services' refers to services or infrastructure that maintains or assures societal functions that are vital to society's basic needs, values or safety. A more precise definition of which activities are covered will be set out in administrative provisions to be issued by the Swedish Civil Contingencies Agency (MSB). In this work, MSB is to involve the Swedish Armed Forces, ISP, the National Board of Trade Sweden, the Swedish Security Service and other public authorities that may have relevant knowledge.

- Security-sensitive activities.

Security-sensitive activities are activities covered by the Protective Security Act (2018:585).

- Activities that prospect for, extract, enrich or sell raw materials that are critical to the EU, or other metals and minerals that are critical to Sweden.

The EU produces lists of raw materials that are critical for the EU. The other metals and minerals that are critical for Sweden are to be specified in an ordinance based on data from the Geological Survey of Sweden.

- Activities whose principal purpose is the processing of sensitive personal data or location data.

'Sensitive personal data' means personal data as defined in Article 9(1) of the General Data Protection Regulation[1], i.e. personal data revealing racial or ethnic origin, political opinions, religious or philosophical beliefs, or trade union membership, and the processing of genetic data, biometric data for the purpose of uniquely identifying a natural person, data concerning health or data concerning a natural person's sex life or sexual orientation. Location data are data processed in an electronic communications network or by an electronic communications service and which shows the geographical position of the terminal equipment of a user. The latter definition is taken from the Electronic Communications Act (2003:389).

- Activities related to emerging technologies and other strategic protected technologies.

An ordinance is to identify these kinds of technologies in more detail based on data from ISP. In this area, technical experts from the ISP, the Swedish Defence Research Agency (FOI), the Swedish Defence Materiel Administration (FMV) and the Swedish Armed Forces work together in order to define the emerging technology areas among other things, so that definitions of these can be developed. A draft is included as an annex to our proposal for an ordinance.

- Activities that manufacture, develop, conduct research into or supply dual-use products or supply technical assistance for such products.

'Dual-use items' means products listed in Annex I to Regulation (EU) 2021/821 of the European Parliament and of the Council of 20 May 2021 setting up a Union regime for the control of exports, brokering, technical assistance, transit and transfer of dual-use items (recast).

[1] Regulation (EU) 2016/679 of the European Parliament and of the Council of 27 April 2016 on the protection of natural persons with regard to the processing of personal data and on the free movement of such data, and repealing Directive 95/46/EC (General Data Protection Regulation).

- Activities that manufacture, develop, conduct research into or supply military equipment or supply technical support for military equipment.

Military equipment and technical assistance are the same as referred to in the Military Equipment Act (1992:1300).

We do not propose including media undertakings in the screening mechanism

We assess that security policy grounds can be pleaded to permit the screening mechanism to cover certain media undertakings. We also assess that it is legislatively possible to design such a mechanism without contravening the fundamental laws of Sweden. However, precisely on account of the reasons for inter alia the strong protection in Sweden's fundamental laws in this area for start-ups, and on account of inter alia the current situation in some other countries, including members of the EU, we have shied away from proposing that the screening mechanism should not include the media area. In order to give the Government and Riksdag the greatest possible room for manoeuvre, we present a basis for drafting the scope of the screening mechanism and how it could be delimited when it comes to the media. This creates the conditions for taking a position after due circulation for comment.

Investor circumstances to be relevant in the assessment of a foreign direct investment

The screening authority's examination will need to make an overall assessment in each individual case based on the activity's actual protection value. Depending on other circumstances, circumstances related to the potential investor may be significant for how the risks of the investment should be assessed. According to our proposals, in its assessment the screening authority must take into account:

- Whether the investor is directly or indirectly, in whole or in part, controlled by the government of another country through its ownership structure or substantial financing or in some other way.

The ownership structure and actual beneficial ownership may be significant in assessing the risks of an investment. Investments from a private investor with links to a country's regime may be ill-advised in some cases. A private investor may harbour loyalties to the regime, even though the regime does not have direct control over the investor. In a nation where one party controls the machinery of government, private undertakings cannot be presumed to be entirely free from state influence over decisions and state control. There are examples of countries where citizens and organisations have a duty to inform the regime on matters affecting national security and where the regime works actively to strengthen its relationships with private undertakings. An investor from an authoritarian state can also try to influence Sweden so that the investor's own national interests are benefited through an investment. A country can also use market dominance to achieve its political goals.

- If the investor has previously been involved in activities that have or could have adversely affected Sweden's security or public order or security in Sweden.

A sign that the investor has previously participated in such activities may be that there is information that approval has been withheld previously for an investment by the foreign investor, or the foreign investor has breached the conditions imposed on an investment. Information on specific investment patterns may be made available to the screening authority through the EU Regulation's mechanism for the exchange of information.

- If there are other circumstances surrounding the investor that could pose a risk to Sweden's security or public order or security in Sweden.

Even factors other than links to the government of another country or previous participation in activities that could have adversely affected Swedish security interests should also be taken into account in the screening authority's assessment of an investment. That an investor has previously engaged in illegal activities relevant to the risks associated with the investment in question is one such circumstance. Other circumstances are associated with the risks of an actor obtaining an overly dominant position within a certain sector. The degree of

antagonism in the country that the investor has links to may also be of importance.

The procedure in more detail

The investor must notify an investment before it is implemented

In order for the screening authority to assess a direct investment, it needs to be made aware that an investment is planned. We propose that anyone planning to make an investment covered by the Act be required to notify the investment to the screening authority. Notification must be made before the investment is implemented. The screening authority must be permitted to issue regulations covering the information that must be included in a notification. According to our proposals, both the investor and the investee undertaking must be required to provide any other information or documentation that the authority requests. If an investor does not notify an investment even though an obligation to do so exists, the screening authority may draw up a notification. We also propose that, as a general rule, the planned investee undertaking must be obliged to inform the investor that the Act applies to the activity.

The obligation to notify is linked to the extent of the interest

The risks of foreign direct investment are mainly related to the extent of the interest the investor gains in the activity in question. We therefore propose that the obligation to notify an investment should arise if the investment results in a certain interest. Threshold values for the interest required are easier to legislate for some legal arrangements than for others.

In the case of investments in limited companies and economic associations, we propose that any investment where the investor after the investment will command 10 per cent or more of the total number of votes in the undertaking, through their shareholding, other participations, or membership, must be notified. An investment must also be notified if the investor alone or with others forms a limited company or an economic association through the investment and thereafter commands 10 per cent or more of the total number of votes.

In the case of investments in partnerships and unincorporated partnerships, we propose that the investment must be notified if the investor becomes a partner in such an undertaking through the investment, or if the investment is made in a undertaking in which the investor is already a partner.

For investments in foundations and trusts, we propose that all investments in areas covered by the Act through which the investor forms a Swedish foundation or trust or must be notified.

An investor can gain influence over an undertaking's management in other ways than ownership. Provisions in the by-laws or articles of association or agreements with partners may grant the right to appoint or remove board members or exert influence in other ways. Existing undertakings can merge into a joint venture. In light of this, we propose that investments that, in ways other than through a share in ownership, give the investor influence over the management of a limited company, a partnership, unincorporated partnership, economic association, or foundation or trust established in Sweden, must also be notified, provided that the investee carries on an activity covered by the Act.

In the case of activities operated by a sole trader, an investor may place financial or other resources, such as human resources, at the disposal of the undertaking and thereby command a certain influence. We therefore propose that where an investor, in exchange for an agreement on an interest in the activity, intends to place resources at the disposal of an activity operated by a sole trader in an area covered by the screening mechanism, this must be notified.

Screening to be a two-stage procedure

As far as feasible, it should be possible to pick up direct investments that are particularly important to examine, while unproblematic investments should not need to be examined unnecessarily or, in any case, should be quickly sifted out after an initial investigation. We are therefore proposing a two-stage procedure. In the first stage within 25 working days of a complete notification, the screening authority decides either to take no further action on the notification or to initiate an examination. In the case of a decision to examine the investment, as a general rule the authority must make a final decision within three

months of the decision to initiate the examination. Where there are special grounds, this deadline may be extended up to six months.

The screening authority must be able to make a decision to approve an investment subject to conditions

The screening mechanism must provide the prerequisites for preventing investments that could adversely affect security interests, but it is not possible or desirable that all such investments should be prevented. Situations may arise where certain aspects of an investment may need to be regulated, but where there are insufficient grounds to prevent the investment altogether. According to our proposals, the screening authority should therefore be able to make a decision to approve an investment subject to conditions. Conceivable conditions could be related to the activities of the undertaking, the management and control of the undertaking, circumstances relating to the investor, the size of the investment or a potential resale to give a few examples.

Prohibition and its meaning

According to our proposals, an investment that falls within the scope of the Act can only be implemented if it has been approved or a decision has been made to take no further action. If an investment has been made without notification or before the screening authority has completed its final examination of the notification and the conditions for a prohibition are met, the screening authority may impose a prohibition.

We also propose that, if a condition imposed in connection with the approval of an investment is not met, the screening authority may order the investor to comply with the condition or face an administrative fine, or prohibit the investment if the conditions for a prohibition are met.

According to our proposals, a prohibition on an investment would void a legal transaction which constitutes part of the investment or whose purpose is to implement the investment. However, this does not apply to legal transactions that comprise an investment made in a regulated market within the meaning of Chapter 1 Section 4b of the Securities Market Act (2007:528), an equivalent market outside the

European Economic Area, or a multilateral trading facility (MTF) within the meaning of Chapter 1 Section 4b of the Securities Market Act. In such cases, the screening authority may instead require the investor to sell what has been acquired.

Administrative fine

Breaches of the Act should not be criminalised. Instead, we propose the introduction of administrative fines. The screening authority must be able to impose administrative fines when an investor does not notify an investment that is subject to a notification requirement, or when the investor implements a direct investment before or contrary to a final decision or acts contrary to conditions. We propose that an administrative fine can also be imposed if the investor or the investee does not provide the screening authority with the information requested by the authority or provides false information. The administrative fine shall be set at no less than SEK 25 thousand and no more than SEK 50 million.

The powers of the screening authority in other respects

In order to provide the screening authority with sufficient documentation for its examination, we propose that the authority should have the right to order the investor and the investee undertaking to provide the information or documentation requested by the authority. The screening authority must also have the right to issue injunctions in order to gain the necessary access for the assessment to sites, premises and other spaces, but not dwellings, which are used in the activity that the investor or the investee undertaking carries on. It must be possible for injunctions to be accompanied by a fine for non-compliance. The screening authority must also be entitled to request assistance from the Swedish Enforcement Authority to implement these measures.

If the screening authority has issued a prohibition on an investment, according to our proposals, the authority must have the power to impose the injunctions on the investor and the investee undertaking that are necessary in order to prevent harm to Sweden's national

security or public order or security in Sweden. It must be possible for such a decision to be accompanied by a fine for non-compliance.

Appeal

According to our proposals, the screening authority's decision may be appealed to the Swedish Government. However, imposed injunctions and administrative fines are to be appealed to the Administrative Court in Stockholm. The decision to initiate an examination or to take no further action on a notification may not be appealed.

Exchange of information and consultation between authorities

According to our proposals, the screening authority is required to issue regulations on what information must be submitted when a direct investment is notified. The authority may then also request further information directly from the parties. In order to make its assessment, the authority may also need access to intelligence or other important information that the authority does not have itself. As a general rule, it must fall to the screening authority to determine in each individual case which authorities to contact. In order for the screening authority to actually get access to the necessary information, we propose that municipalities, regions and – to the extent the Swedish Government determines – central government authorities should be obliged to provide information to the screening authority, if the authority so requests. If the screening authority decides to initiate an examination, according to our proposals the authority is obliged to consult the Swedish Armed Forces, the National Board of Trade Sweden, MSB and the Swedish Security Service. The background to this proposal is the specific areas of expertise in this field of the authorities named. The Swedish Defence Forces and the Swedish Security Service are the two authorities that each have the best picture of the security situation and the threat scenario facing Sweden. The MSB is the authority with knowledge of inter alia critical infrastructure and which activities constitute essential services. The National Board of Trade Sweden can provide input on the importance of investment for the economy and the investment climate.

In relation to the four authorities named, the need for information is mutual. These authorities have an interest in knowing how foreign direct investments are developing. They may also have valuable information in cases that are initially deemed to be straightforward. We therefore propose that the screening authority should inform these authorities of all notifications submitted. They will then have a general overview and in addition will be able to provide the screening authority with information that they may have on their own initiative, for example. In addition, there may be a need for the Swedish Armed Forces, the National Board of Trade Sweden, MSB and the Swedish Security Service to obtain more information about an investment than the information included in a notification. We therefore propose that the screening authority must provide information on cases concerning foreign direct investments at the request of any of these authorities.

Personal data processing and secrecy

Our proposals mean that public authorities, municipalities and regions will need to exchange information with each other. Some of this information will be classified (secret or confidential) information. The proposals also mean that the relevant actors will need to process personal data.

We assess that the Ordinance containing supplementary provisions to the EU General Data Protection Regulation and the Act containing supplementary provisions to the EU General Data Protection Regulation and other existing personal data regulatory instruments are applicable to and support the processing of personal data by the ISP and other relevant authorities in processing cases under our proposals. The regulatory framework also supports the processing of personal data that may be occur at investors and investees.

With regard to classified information, we assess that the need for information disclosure provisions is met in the vast majority of cases by existing legislation and by our proposal for an obligation applying to municipalities, regions, and the central government authorities that the Swedish Government determines to disclose the information requested by the screening authority to that authority. However, in the case of the Swedish Armed Forces and the Swedish Security Service, we assess that it is not appropriate to introduce an obligation

to share information and that an information disclosure provision should be introduced into the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400). The proposal means that, notwithstanding secrecy, the Swedish Armed Forces and Swedish Security Service can disclose information to the ISP if the information relates to matters under the proposed Act.

The secrecy protection for the information that the screening authority will process needs to be supplemented regarding information on individual business or operational conditions. We therefore propose that the Public Access to Information and Secrecy Ordinance (2009:641) be supplemented to protect industrial or commercial information in an activity under investigation in cases under the proposed Act.

In its assessment, the screening authority may need to receive information about whether the investor has committed a criminal offence. We therefore propose that a provision be introduced into the Ordinance on criminal records (1999:1134) requiring the disclosure of data from criminal records if requested by the ISP in a case under the proposed Act.

Constitutional aspects

We assess that our proposals are compatible with relevant constitutional provisions.

We also assess that no right to compensation due to a decision to prohibit or impose conditions on foreign direct investments should be introduced.

Delimitations vis-à-vis other regulatory frameworks

The Protective Security Act (2018:585) and the screening mechanism we propose overlap in some parts, but have different aims and somewhat different areas of application. These regulatory frameworks complement each other and should apply in parallel. Neither of these regulatory frameworks should be subsidiary to the other.

Our proposals overlap with the Military Equipment Act (1992:1300) to the extent that, under both that Act and the screening mechanism we propose, there are possibilities for imposing conditions on a permit

or an investment, respectively. However, the conditions are of a different nature. We assess that the regulatory frameworks should apply in parallel.

There is no competition between the legislation on dual-use items and the screening mechanism we propose. These regulatory frameworks complement each other.

Competition legislation and the screening mechanism we propose serve different purposes. These regulatory frameworks should apply in parallel.

Impact

Our proposals mean a strengthening of the protection for Sweden's protected activities. If no regulation in this area were introduced, it would mean that basic functions in Swedish society would be exposed to unacceptable security risks.

The impact of the proposals on foreign direct investments in Sweden in general cannot be assessed in further detail. Investments being prohibited or not implemented at all could have socio-economic disadvantages. However, any short-term disadvantages can be outweighed by long-term advantages. In addition, the proposals have been designed to limit their impact on unproblematic investments as far as possible, while providing scope for the screening mechanism to pick up investments that may entail unacceptable security risks. We assess that the impact on unproblematic investments will be negligible.

Our proposals may have some impact on municipal self-government. However, the proposals do not go beyond what is necessary to protect those protected activities that are the object of the proposals.

A rough estimate indicates that our proposals require a net contribution of SEK 55 million per year, primarily for new jobs with the authorities that will build up the screening mechanism and work within it. In addition, there are certain costs for the supply of skills and other development, etc., which in substance can be covered within appropriations but which nevertheless require one-off financing of approximately SEK 10 million. The proposals can also be expected to result in marginal cost increases for other public actors, including the Government Offices and the courts, which can be managed within the scope of available funds. The resource needs of the authorities should

be met through increased administrative appropriations and financed within the expenditure areas that normally fund each authority's appropriations.

The investees affected operate in a number of identified sectors and industries. Since more detailed identification of many of these activities is to be done in provisions at the ordinance level or in administrative provisions, it is not possible to assess in greater detail how many investees will be impacted overall.

The proposals entail costs for the investors concerned. The costs will vary on a case-by-case basis and will depend on the extent of inter alia the processing at the screening authority. The proposals may entail some direct costs for investees. The proposals do not entail any direct costs for the investor's counterparty.

Entry into force

We propose that the regulatory framework shall enter into force on 1 January 2023. However, the Act shall not apply to investments implemented before 1 February 2023.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

Härigenom föreskrivs följande

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om anmälan och granskning av och förbud mot utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

Syftet med lagen är att, om det är nödvändigt, hindra dels utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet, dels sådana som kan skada allmän ordning eller allmän säkerhet.

2 § Åtgärder som vidtas med stöd av denna lag får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och ska vara proportionerliga med hänsyn till lagens syfte.

3 § Lagen gäller för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige som bedriver

a) samhällsviktig verksamhet,

b) säkerhetskänslig verksamhet,

c) verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning,

d) verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter,

e) verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi,

f) verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter, eller

g) verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel.

Definitioner

4 § I lagen avses med

1. direktinvestering: en investering som görs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för att bedriva ekonomisk verksamhet, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller inflytande i ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

2. utländsk direktinvestering: en direktinvestering där investeraren är en fysisk person med annat medborgarskap än enbart svenskt eller en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras av en annan stat eller av fysiska personer med annat medborgarskap än enbart svenskt.

3. samhällsviktig verksamhet: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

4. känsliga personuppgifter: 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.

5. lokaliseringsuppgifter: uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare.

6. produkter med dubbla användningsområden: 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).

Förbud och godkännande

5 § En utländsk direktinvestering får förbjudas, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet. En utländsk direktinvestering får förbjudas också om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med artiklarna 52.1 eller 65.1 (b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

6 § Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren beaktas.

7 § Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska följande omständigheter kring investeraren beaktas.

1. Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av ett annat lands regering genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.
2. Om investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet.
3. Om det finns andra omständigheter kring investeraren som kan medföra en risk för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet.

8 § En direktinvestering får genomföras bara om den har godkänts eller lämnats utan åtgärd.

9 § Ett godkännande av en utländsk direktinvestering får förenas med villkor. Sådana villkor får beslutas, om det är nödvändigt för att

investeringen inte ska skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

10 § Om en direktinvestering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får granskningsmyndigheten besluta om ett förbud.

11 § Om ett villkor som meddelats enligt 9 § inte uppfylls, får granskningsmyndigheten förelägga investeraren eller det företag som varit föremål för investeringen att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningar för ett förbud är uppfyllda.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

12 § Ett förbud mot en investering innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig.

Detta gäller 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 förelägga investeraren att avyttra det som förvärvats.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

13 § Om ett förbud har meddelats, får granskningsmyndigheten 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.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Granskningsmyndighet

14 § Den myndighet som regeringen bestämmer (granskningsmyndigheten) prövar frågor enligt denna lag.

Anmälan av en direktinvestering

15 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i sådan verksamhet som omfattas av 3 § ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten,

1. om investeraren efter investeringen på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening,
2. om investeraren genom investeringen själv eller tillsammans med annan bildar en sådan juridisk person som anges i första stycket 1 och därefter förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen,
3. om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller i ett enkelt bolag eller om investeringen görs i ett handelsbolag eller enkelt bolag som investeraren är bolagsman i,
4. om investeraren genom investeringen bildar en svensk stiftelse,
5. om investeraren på något annat sätt än enligt 1–4 får ett inflytande i ledningen i ett aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag, ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige, eller
6. om investeraren, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en verksamhet som avses i 3 § och som bedrivs av en enskild näringsidkare.

Varje investering enligt första stycket 1 eller 2 varefter investeraren förfogar över 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas.

Anmälan ska göras innan investeringen genomförs.

16 § Om investeraren 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.

17 § Anmälan krävs inte

1. när investeraren får egendom genom bodelning, arv eller testamente, eller

2. vid förvärv av aktier som vid nyemission eller fondemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier förvärvaren tidigare äger.

18 § Det företag som är föremål för investeringen ska upplysa den som avser att investera att denna lag gäller för verksamheten. En sådan upplysning ska innehålla en påminnelse om investerarens skyldighet enligt 15 § att anmäla investeringen.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte investeringar som genomförs genom sådana rättshandlingar som anges i 12 § andra stycket.

19 § Om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, får granskningsmyndigheten upprätta en anmälan enligt 15 §.

Granskning av en utländsk direktinvestering

20 § Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan kommit in besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning.

Beslutar granskningsmyndigheten att investeringen ska granskas, ska granskningen avslutas inom tre månader efter beslutet eller, om det finns särskilda skäl, inom sex månader.

21 § Beslut om godkännande med eller utan villkor och beslut om förbud ska gälla omedelbart, om granskningsmyndigheten inte bestämmer annat.

Samråd

22 § Granskningsmyndigheten ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Kommuner och regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det.

23 § Granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen i ärenden som granskas enligt denna lag.

Uppgiftsskyldighet

24 § Investeraren och det företag som är föremål för investeringen ska tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten begär.

Rätt till tillträde

25 § Granskningsmyndigheten har rätt att i den omfattning det behövs för granskningen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är föremål för investeringen.

Föreläggande med vite

26 § Granskningsmyndigheten får förelägga investeraren och det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt 24 § och att ge tillträde enligt 25 §.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Handräckning

27 § Granskningsmyndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 24 och 25 §§. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Sanktionsavgift

28 § Granskningsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som

1. underlåter att göra en anmälan till granskningsmyndigheten enligt 15 §,
2. genomför en direktinvestering innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt,
3. genomför en direktinvestering i strid med granskningsmyndighetens beslut,
4. handlar i strid med ett villkor som meddelats i samband med ett slutligt beslut
5. lämnar oriktiga uppgifter, eller
6. underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt 24 §.

29 § En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 000 000 kronor.

30 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen, om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, vad den avgiftsskyldige har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar, om den avgiftsskyldige tidigare har begått en överträdelse och till den vinst som överträdelsen inneburit för den avgiftsskyldige.

31 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

32 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

33 § En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

34 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift tillfaller staten.

35 § En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

36 § Beslut enligt denna lag får överklagas till regeringen.

Beslut om föreläggande enligt 11, 12, 13 och 26 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 28 § får dock överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs för prövning i kammarrätten.

Beslut om att inleda granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd får inte överklagas.

Föreskrifter om verkställighet

37 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av denna lag.

Bemyndigande

38 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för de ändamål som anges i 1 § meddela föreskrifter om

a) vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av denna lag,

b) vilka framväxande teknologier respektive annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av lagen, och

c) vilka råvaror som är kritiska för EU samt vilka andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Lagen ska inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

1.2 Förslag till förordning (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

Regeringen föreskriver följande.

1 § Inspektionen för strategiska produkter ska vara granskningsmyndighet enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

2 § Myndigheten för samhällsskydd och beredskap får, efter att ha gett Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Säkerhetspolisen och andra myndigheter som kan ha relevanta kunskaper tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

3 § Lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar ska tillämpas på investeringar i verksamhet som rör sådana framväxande teknologier respektive annan strategiskt skyddsvärd teknologi som anges i bilaga 1 till denna förordning.

4 § Lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar ska tillämpas på investeringar i verksamhet som tillhandahåller sådana råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning och som anges i bilaga 2 till denna förordning.

5 § Inspektionen för strategiska produkter får meddela närmare föreskrifter om vilken information en anmälan enligt 15 § lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar ska innehålla.

6 § Inspektionen för strategiska produkter ska underrätta Försvarsmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap samt Säkerhetspolisen om de ärenden som anmäls enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar samt på begäran lämna över uppgifter i sådana ärenden.

7 § Bolagsverket, Finansinspektionen, Försvarets materielverk, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Patent- och registreringsverket och Totalförsvarets forskningsinstitut, ska vara skyldiga att lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter, om myndigheten begär det.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

Bilaga 1

Förteckning över produkter och teknik relaterad till framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

För globala definitioner, se Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 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).

Kontrollpunkterna i denna lista avser produkter, mjukvaror och teknik utöver de som kontrolleras av den svenska krigsmaterielförteckningen och bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/821, dvs. den förteckning gällande PDA som tillämpas i Sverige i dag. Bland de förtecknade teknologierna återfinns såväl framväxande som etablerade teknologier.

Anmärkningar till Nationella Listan (NL)

Anmärkning 1
Samtliga produkter, mjukvaror och teknik som omfattas av exportkontrollregimernas (enligt nedanstående lista) kontrollistor, antagna och publicerade på respektive organisations web-plats, omfattas av NL.

1. Wassenaar Arrangements lista över produkter med dubbla användningsområden och krigsmateriel, List of Dual-Use Goods and Technologies and Munitions List. www.wassenaar.org.
2. Missile Technology Control Regimes (MTCR) lista över TBD. www.mtrc.info
3. Nuclear suppliers Groups (NSG) lista över TBD. www.nuclearsuppliersgroup.org
4. Australia Groups (AG) lista över TBD. www.australiagroup.net
5. Chemical Weapons Conventions (CWC) lista över TBD. www.opcw.org/chemical-weapons-convention

Kontrollen avser att kontrollera produkter och teknik som har beslutats om och förts upp på respektive kontrollregims lista men som ännu ej införts på EUs gemensamma lista bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 2021/821. Kontrollpunkten anges med regimens kod med akronym för regimen som prefix, exempelvis WA 3.A.1.b.

Anmärkning 2
All ”Teknik” enligt den allmänna anmärkningen om teknik för ”utveckling” eller ”produktion” av produkter som omfattas av avsnitten A, B, C eller D till samtliga kategorier i NL omfattas av kontroll genom NL.

Anmärkning 3
”Teknik” avser specifik information som är nödvändig för ”utveckling”, ”produktion” eller ”användning” av varor. Informationen kan ha formen ”tekniska uppgifter” eller ”teknisk assistans”.

ANM. 1. ”Teknisk assistans” kan avse instruktioner, färdigheter, träning, arbetsmetoder och konsulttjänster och kan innebära överförande av ’tekniska uppgifter’.
ANM. 2. ”Tekniska uppgifter” kan avse ritningskopior, planer, diagram, modeller, formler, tabeller, ritningar, manualer och instruktioner, skrivna eller inspelade på andra medier eller enheter såsom disketter, band eller ROM-minnen.

KATEGORIER

0 KÄRNMATERIAL, ANLÄGGNINGAR OCH UTRUSTNING

1 SÄRSKILDA MATERIAL OCH TILLHÖRANDE UTRUSTNING

1B Test-, inspektions- och produktionsutrustning

1B901 Utrustning för additiv tillverkning speciellt utformad eller modifierad för tillverkning av energetiska material.

1B902 Utrustning för additiv tillverkning speciellt utformad eller modifierad för användning i rymden.

1B903 Utrustning för additiv tillverkning genom Powder Bed Fusion eller Direct Energy Deposition.

1C Material

1C901 Pulver eller material speciellt utformade eller modifierade för användning i utrustning för additiv tillverkning specificerade under 1B901 och 1B902 enligt följande;

a. Utgångsämnen för framställning av energetiska material

b. Metallpulver för höghållfasta delar

c. Keramiska pulver för högtemperatur-resistenta delar

1C902 Metamaterial med negativt brytningsindex någonstans inom våglängdsområdet 300 till 2000 nm i alla former.

1C903 ”Grafen” i alla former, lösningar och beredningar enligt följande.
Teknisk not: ”Grafen” enligt definitionen i ISO-standard XXX.

1C904 Väv och textilier impregnerade med grafen.

2 MATERIALBEARBETNING

2B9 Test-, inspektions- och produktionsutrustning

2B901 Produktionsutrustning för additiv tillverkning speciellt utvecklad eller modifierad för användning av tillsatsmaterial med en smältpunkt över 3000 °C.

2D9 Mjukvara

2D901 Mjukvara modifierad eller speciellt utvecklad för topografioptimering vid ”utveckling” och konstruktion av komponenter genom additiv tillverkning.

2D902 Mjukvara speciellt utformad för skadetålighetsberäkningar och analys för ”utveckling” av processer för additiv tillverkning.

2E9 Teknik

2E901 Teknik för ”utveckling” eller ”produktion” av fiberarmerade material, där fibrer inbäddade i en matris värmebehandlas selektivt av mikrovågor.

3 ELEKTRONIK

3A9 System, utrustningar och komponenter

3A901 Kryogeniska signalförstärkare

a. signalförstärkare konstruerade eller modifierade för användning under 100K (-173 °C)

b. parametriska signalförstärkare

3A902 Elektroniska komponenter och sammansättningar speciellt konstruerade eller modifierade för användning i neurala nätverk.

3C9 Material

3C901 ”Substrat” av kiselkarbid (SiC), galliumnitrid (GaN), aluminumnitrid (AlN) eller aluminiumgalliumnitrid (AlGaN), eller tackor, halvrunda stycken eller andra förformer av dessa material.

4 DATORER

4E9 Teknik

4E901 Teknik för ”utveckling” eller ”produktion” av komponenter, system och material speciellt utformade eller modifierade för användning i kvantdatorer.

5 TELEKOMMUNIKATION OCH ”INFORMATIONS-SÄKERHET”

6 SENSORER OCH LASRAR

6A9 System, utrustningar och komponenter

6A901 Sensorer som använder kvantteknik.

6E9 Teknik

6E901 Teknik för ”utveckling” eller ”produktion” av komponenter, system och material speciellt utformade eller modifierade för användning i kvantdatorer.

7 NAVIGATION OCH AVIONIK

7A9 System, utrustningar och komponenter

7A901 Mikroelektromekaniska system (Micro-Electro-Mechanical Systems, (MEMS)) eller delar därav konstruerade eller modifierade för användning i militära system.

7E9 Teknik

7E901 Teknik för ”utveckling” eller ”produktion” av tröghets-navigeringssystem och sensorer som innehåller accelero-metrar eller gyron baserade på mikroelektromekaniska system

(Micro-Electro-Mechanical Systems (MEMS)). (Jmf 7E004.a.4).

8 MARINT

9 FLYG, RYMD OCH FRAMDRIVNING

9A9 System, utrustningar och komponenter

9A901 System och komponenter modifierade eller konstruerade för övervakning eller följning av objekt i omloppsbana runt jorden.

9D9 Mjukvara

9D901 CFD-mjukvara verifierad på komponenter eller system modifierade eller konstruerade för militär användning.

9E9 Teknik

9E901 Nyttolast-, telemetri- och telecommanddata mellan satellit och markstation på svenskt territorium.

ANM 1: 9E901 omfattar data i både råformat och bearbetad form.
ANM 2: 9E901 omfattar ej kommunikation med handhållen satellittelefon eller data för GNSS.

10 ÖVRIGT

10X9 Övrigt

10X902 Databaser eller delar därav över människors genetiska data.

Bilaga 2

Förteckning över råvaror som är kritiska för EU samt andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

Antimon
Hafnium
Fosfatmineral och fosfor
Baryt
Skandium
Tunga sällsynta jordartsmetaller (HREE)
Beryllium
Lätta sällsynta jordartsmetaller (LREE)
Kiselmetall
Vismut
Indium
Tantal
Borat
Magnesium
Volfram
Kobolt
Naturlig grafit
Vanadin
Kokskol
Naturgummi
Bauxit
Flusspat
Niob
Litium
Gallium
Platinagruppens metaller (PGE)
Titan
Germanium
Fosforit
Strontium
Ferrokisel
Molybden

Tenn
Nickel
Krom
Mangan
Dolomit
Kalksten

1.3 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 15 kap. 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	15 kap.
	3 b §
	Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar en uppgift som avses där till granskningsmyndigheten enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar, om uppgiften avser ett ärende enligt den lagen.
	En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

1.4 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Regeringen föreskriver att bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska ha följande lydelse.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

Bilaga[1]

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
167. utredning i ärenden enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar	

[1] Senaste lydelse SFS 2021:838.

1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister

Regeringen föreskriver i fråga om förordningen (1999:1134) om belastningsregister att 11 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*

11 §[2]

Uppgifter ur belastningsregistret om brott som lett till någon annan påföljd än penningböter ska lämnas ut om det begärs av

1. Justitiekanslern, i fråga om den som ansöker om ersättning enligt lagen (1998:714) om ersättning vid frihetsberövanden och andra tvångsåtgärder,

2. Högskolans avskiljandenämnd, i fråga om den som nämnden vid prövning enligt högskolelagen (1992:1434) överväger att avskilja från utbildningen,

3. Arbetsförmedlingen, för utredning i ärenden om kallelse till ny tjänstgöring av vapenfri tjänst, i fråga om den som ärendet gäller,

4. Riksbanken, i fråga om den som banken avser att anställa som bevaknings- eller transportpersonal,

5. en statlig eller kommunal myndighet som beslutar om anställning av personal inom psykiatrisk sjukvård, vård av utvecklingsstörda, vård av barn och ungdom eller tvångsvård av missbrukare, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare,

6. Spelinspektionen, i fråga om

a) den som omfattas av myndighetens prövning vid licens- och tillståndsgivning enligt spellagen (2018:1138), eller

b) den som myndigheten vid prövning enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel överväger att ge tillstånd,

7. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap eller en kommun, i fråga om den som myndigheten eller kommunen enligt lagen (2010:1011) om brandfarliga och explosiva varor vid lämplighetsprövning överväger att ge tillstånd eller godkänna som föreståndare,

[2] Senaste lydelse 2021:659.

8. en socialnämnd, i ärenden om

a) utseende av kontaktperson eller kontaktfamilj enligt 3 kap. 6 b § socialtjänstlagen (2001:453) för en person som inte har fyllt 21 år,

b) vårdnad om barn, barns boende, umgänge med barn, medgivande att ta emot barn m.m. enligt 5 kap. 2 §, 6 kap. 6, 6 a och 8–10 §§ socialtjänstlagen,

c) adoption enligt 6 kap. 12–16 §§ socialtjänstlagen,

d) åtgärder enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga eller lagen (1998:870) om vård av missbrukare i vissa fall, eller

e) utseende av särskild handläggare enligt 9 § lagen (2020:616) om verkställighet av ungdomsövervakning,

9. Transportstyrelsen, i fråga om den som myndigheten vid lämplighetsprövning

a) enligt luftfartslagen (2010:500) och luftfartsförordningen (2010:770) överväger att ge certifikat eller tillstånd, eller

b) enligt 4 § lagen (1990:1157) om säkerhet vid tunnelbana och spårväg eller 3 kap. 2–4, 6 och 8 §§ järnvägslagen (2004:519) överväger att ge tillstånd,

10. en kommunal myndighet, i ärenden om serveringstillstånd enligt alkohollagen (2010:1622) och i ärenden om tillstånd för försäljning av tobaksvaror enligt lagen (2018:2088) om tobak och liknande produkter, i fråga om den som ärendet gäller,

11. Läkemedelsverket, i fråga om den som myndigheten överväger att ge tillstånd enligt 2 kap. 1 § lagen (2009:366) om handel med läkemedel eller lagen (1992:860) om kontroll av narkotika,

12. Kronofogdemyndigheten, för utredning i ärenden enligt skuldsaneringslagen (2016:675) eller lagen (2016:676) om skuldsanering för företagare, i fråga om den som ärendet gäller,

13. Brottsoffermyndigheten, för utredning i ärenden enligt brottsskadelagen (2014:322),

14. en överförmyndare eller överförmyndarnämnd, i ärenden där en lämplighetsprövning ska göras, i fråga om

a) den som överförmyndaren eller nämnden avser att utse eller avser att föreslå att rätten utser till förmyndare, god man eller förvaltare, eller

b) den som är förmyndare, god man eller förvaltare,

15. Inspektionen för strategiska produkter i tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller,

15. Inspektionen för strategiska produkter i

a) tillståndsärenden enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 258/2012 av den 14 mars 2012 om genomförande av artikel 10 i FN:s protokoll om olaglig tillverkning av och handel med eldvapen, delar till eldvapen och ammunition, bifogat till Förenta nationernas konvention mot gränsöverskridande organiserad brottslighet (FN:s protokoll om skjutvapen), och om införande av exporttillstånd, import- och transiteringsåtgärder för skjutvapen, delar till skjutvapen och ammunition, i fråga om den som prövningen gäller, och

b) ärenden enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

16. Rättsmedicinalverket, i fråga om den som myndigheten avser att anställa eller anlita som uppdragstagare i den rättspsykiatriska undersökningsverksamheten, och

17. Socialstyrelsen, om uppgifterna behövs i utredning enligt lagen (2007:606) om utredningar för att förebygga vissa skador och dödsfall.

Sådana uppgifter som avses i 3 § 3–5 lagen (1998:620) om belastningsregister får inte lämnas till en myndighet som har rätt att få uppgifter enligt denna paragraf. En socialnämnd och Socialstyrelsen har dock rätt till uppgift om åklagares beslut om åtalsunderlåtelse, straffvarning, kontaktförbud och förbud enligt 3 kap. 5 § lagen (2015:642) om europeisk skyddsorder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2023.

2 Vårt uppdrag och arbete

2.1 Vårt uppdrag

Vårt uppdrag är att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden ska utformas. Syftet är att kontrollera uppköp och strategiska förvärv av företag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för säkerhet eller allmän ordning. Enligt direktiven ska vi bland annat

- analysera vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regler om granskning,
- föreslå under vilka förutsättningar utländska direktinvesteringar ska kunna hindras samt vilka förbehåll för sådana investeringar som bör kunna ställas upp, och
- föreslå vilken befintlig myndighet som ska ansvara för granskning av utländska direktinvesteringar.

I uppdraget ingår också att föreslå hur en granskning av en utländsk direktinvestering bör inledas och vilka tidsgränser som bör gälla för granskningen samt att föreslå ett system med sanktioner. Det ingår vidare att överväga hur avslagsbeslut och andra beslut som meddelas ska kunna omprövas och överklagas. Det system vi föreslår ska vara förenligt med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

Vi ska alltså föreslå vilken myndighet som ska ha ansvaret för granskningen. I det inbegrips att klargöra och föreslå hur granskningsmyndigheten på ett kostnadseffektivt och säkert sätt ska få tillgång till nödvändig information för att bedöma investeringen. Vi

behöver också klargöra vilka andra myndigheter som behöver tillhandahålla information till granskningsmyndigheten.

Vi ska lämna nödvändiga författningsförslag samt analysera om granskningsmyndighetens informationshantering medför att det finns behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen. En bedömning ska också göras om något av våra förslag kan komma att påverka enskilda. Om vi överväger förslag som kan påverka egendomsskyddet och näringsfriheten, ska förslagen analyseras enligt regeringsformens bestämmelser om dessa friheter. Vi ska också beakta betydelsen av Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen.

En annan fråga att väga in är hur granskningssystemet ska avgränsas i förhållande till säkerhetsskyddslagen (2018:585) samt till systemet med den konkurrensrättsliga koncentrationsprövningen.

Våra direktiv finns som bilaga 1.

2.2 Vårt arbete

Under merparten av den tid vi arbetat har covid-19 varit en pandemi. Detta har inneburit att konferenser, möten och övrigt deltagande som beskrivs nedan i huvudsak har genomförts digitalt.

Utredningen har haft flera sammanträden med sakkunniga och experter för att behandla utkast till betänkandet. Vi har också haft möten och avstämningar med olika grupper av experter i utredningen för att dessa ska få tillfälle att lämna synpunkter på utredningens uppdrag.

Vi har deltagit i ett möte anordnat av Committee on Foreign Investments in the United States (Cfius). Vid mötet presenterade Cfius sin organisation och lämnade en redogörelse för sitt arbete. Vi fick också tillfälle att ställa frågor.

Vi har ordnat två större möten, ett under hösten 2020 och ett under våren 2021, med representanter från näringslivet. Mötena har syftat till dialog och utgjort en möjlighet för oss att ta del av näringslivets syn på vårt uppdrag.

Vi har haft möten med säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) för att få synpunkter från näringslivet på utredningens uppdrag. Vid mötena deltog representanter från SOFF:s medlemsföretag samt från Teknikföretagen. Vi har också haft separata möten med företrädare för Svenskt Näringsliv och Volvo AB.

Vi har samverkat med Totalförsvarets forskningsinstitut med anledning av myndighetens uppdrag[1] från Utrikesdepartementet att göra en studie om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter.

Sekretariatet har deltagit i flera internationella konferenser och webinarier som behandlat utländska direktinvesteringar i olika perspektiv. Dessa har anordnats av Common European Law on Investments Screening (CELIS) The Organisation for Economic, Cooperation and Development(OECD), Academy of European Law (ERA) och av CRDF Global. Utredaren har vidare deltagit i ett möte om utländska direktinvesteringar som ordnades av Storbritanniens ambassad i Stockholm.

Som en del i arbetet har sekretariatet haft möten även med Rymdlagsutredningen (U 2020:3), med utredningen En materielförsörjningsstrategi för det militära försvaret (Fö 2020:02) samt med Utredningen om en hållbar försörjning av innovationskritiska metaller och mineral (N 2021:01). Sekretariatet har även haft ett möte med representanter från Statens Geologiska Undersökning (SGU) för information om kritiska råvaror.

[1] UD2020/07592/ES.

3 Direktinvesteringar i Sverige

3.1 Vad är en utländsk direktinvestering

3.1.1 Inledning

Näringslivet har blivit allt mer internationaliserat. Svenska företag investerar i företag utomlands och utländska företag investerar i företag i Sverige. Internationaliseringen har många positiva effekter. Internationell handel och investeringar bidrar till en högre tillväxt och skapar arbetstillfällen. Dessutom tillförs kompetens och kapital som bidrar till ökad konkurrenskraft. För ett litet exportberoende land som Sverige är det viktigt att handeln inte i onödan begränsas av protektionistiska åtgärder.

Samtidigt kan internationaliseringen medföra problem. Om ett företag som är verksamt i en bransch som är av betydelse för nationella säkerhetsintressen köps av ett utländskt företag, finns en risk att värdefull teknologi eller information därigenom kommer att kontrolleras av en främmande stat på ett icke önskvärt sätt. Flera länder har regleringar som på olika sätt begränsar utländska aktörers möjligheter att investera i nationella företag när en sådan investering har säkerhetspolitiska implikationer. Inom EU har en särskild förordning tagits fram för att skapa ett gemensamt regelverk för att granska och i vissa fall hindra utländska direktinvesteringar: 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:s förordning om utländska direktinvesteringar). Bakgrunden till och innehållet i förordningen beskrivs närmare i kapitel 4.2.

3.1.2 Begreppet direktinvesteringar

När svenska företag köper hela eller delar av företag utomlands och utländska företag köper svenska företag uppkommer kapitalflöden. Sådana kapitalflöden brukar kallas direktinvesteringar. Alla typer av investeringar som en utländsk aktör gör i ett svenskt företag brukar dock inte definieras som direktinvesteringar. För att det ska vara fråga om en direktinvestering ska investeraren få någon form av inflytande i företaget. Om syftet är endast att göra en penningplacering, definieras det i stället som en portföljinvestering. Definitionen av när en investerare anses få ett sådant inflytande att det är fråga om en direktinvestering kan variera beroende på i vilket sammanhang begreppet används.

Typiskt för direktinvesteringar är att de är förknippade med ett nära förhållande mellan investeraren och företaget. Vid sidan av den konkreta investeringen kännetecknas en direktinvestering ofta av att investeraren bidrar med kunskap, teknik och marknadsföring.[1]

3.1.3 Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar har haft i uppdrag att göra en översyn av investeringsfrämjandet i Sverige. I sitt slutbetänkande framför utredningen att utländska investeringar är ett brett begrepp som innefattar olika typer av investeringar som nyetableringar, fusioner och förvärv, samarbetsavtal och investeringar i forsknings- och innovationssamarbeten liksom expansionsinvesteringar.[2] Utredningen definierade ett antal former av utländska investeringar och andra begrepp enligt följande.[3]

- Utländsk direktinvestering: (engelska Foreign Direct Investment): En utländsk direktinvestering innebär att minst 10 procent av aktierna eller röstvärdet i ett befintligt bolag förvärvas av en utländsk investerare. Främst sker utländska direktinvesteringar genom att ett multinationellt företag etablerar ett svenskt

[1] IMF, Balance of Payment and International Investment Position Manual, sjätte upplagan, 2009 s. 98 ff.
[2] SOU 2019:21 Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige.
[3] SOU 2019:21 Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige. s. 27 f.

dotterbolag genom förvärv eller nyetablering, men begreppet kan även avse fusioner, aktieägartillskott och lån till bolag i ett annat land.

- Fusioner och förvärv (engelska Mergers and Acquisitions): Sammanslagningar som sker genom att ett företag köper upp eller går ihop med ett redan existerande företag eller verksamhet i utlandet.
- Nyetableringar (engelska greenfield investment): En greenfieldinvestering innebär att en utländsk investerare bygger upp en ny verksamhet eller utökar en befintlig verksamhet.
- Samarbetsavtal: Ett avtal mellan två eller flera parter för att samarbeta och dela resurser i ett projekt som gynnar båda parter. Som investeringstyp handlar en strategisk allians ofta om ett gemensamt forsknings- och utvecklingsprojekt som bedrivs i Sverige.
- Expansionsinvesteringar: En expansionsinvestering sker när ett i värdlandet befintligt utlandsägt bolag gör följdinvesteringar som leder till ökad produktion eller tillverkning.
- Portföljinvestering: En portföljinvestering är en ren finansiell placering där investeringen utgör mindre än 10 procent av aktierna eller röstvärdet.
- Utlandsägda företag: Huvudprincipen för att definiera ett företag som utlandsägt är att mer än 50 procent av aktiernas röstvärde innehas av en eller flera utländska ägare.

3.1.4 Definitionen i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar respektive den som används i statistiska sammanhang

Statistiska centralbyrån (SCB) sammanställer på uppdrag av Riksbanken statistik över utländska direktinvesteringar i Sverige. SCB:s definition av utländska direktinvesteringar följer rekommendationer från Internationella Valutafonden (IMF). Enligt IMF:s definition avses med en direktinvestering ett förfarande där en investerare från ett land gör en investering som ger kontroll eller signifikant inflytande över styrningen av ett företag i ett annat land. Med investering avses köp av aktier men även andra former av tillskott som

lån eller aktieägartillskott. Direkt kontroll definieras som när investeraren äger mer än 50 procent av rösterna i det aktuella företaget. Signifikant inflytande anses föreligga när förvärvaren har mer än tio procent av rösterna. När röstandelen understiger tio procent definieras investeringen i stället som en portföljinvestering.[4]

I EU:s förordning om utländska direktinvesteringar används en annan definition av direktinvesteringar än i dessa statistiska sammanhang. Syftet med investeringen ska enligt förordningen vara att etablera eller upprätthålla ”varaktiga och direkta förbindelser” mellan investeraren och företaget. Detta motsvarar i huvudsak vad som anges i IMF:s definition men är inte på samma sätt tydligt kopplat till en viss andel av röstetalet. Förordningens definition inbegriper också investeringar som möjliggör ett ”faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen” av ett företag.

En investering som understiger tio procent av röstetalet kommer i statistiska sammanhang inte att ses som en direktinvestering utan som en portföljinvestering. Förordningens definition innebär däremot att det krävs en bedömning i det enskilda fallet för att avgöra om en sådan investering är en direktinvestering eller inte.

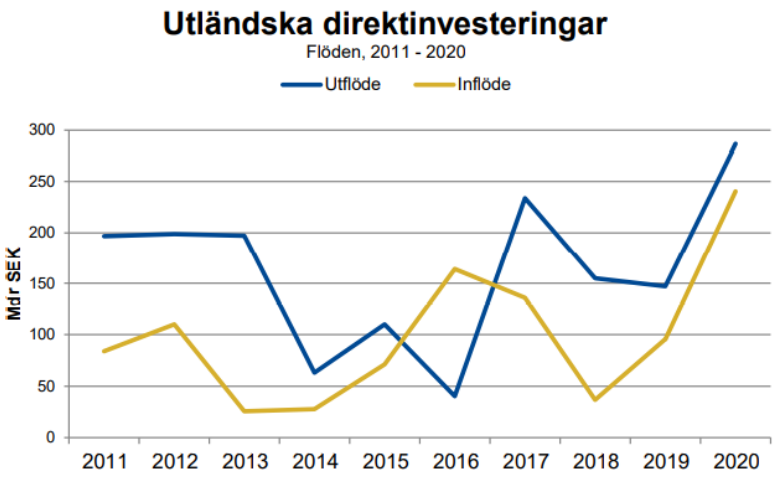
Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att begreppet direktinvestering inte är entydigt. I officiell statistik definieras direktinvesteringar på ett mer avgränsat och tydligare sätt än vad som görs i förordningen. Både förordningen och SCB:s definition syftar dock till att förbehålla begreppet för sådana utländska investeringar där investeraren får någon form av direkt förbindelse med och inflytande i företaget i vilket investeringen sker. Vad som avses med inflytande utvecklas närmare i kapitel 9.

3.2 Omfattningen av direktinvesteringar i Sverige

Hur omfattande är då de utländska direktinvesteringarna i Sverige? Den definition som används i statistiska sammanhang utgår från att en investering som understiger tio procent av röstetalet inte ska ses som en direktinvestering utan som en portföljinvestering. Den officiella statistik som finns bör dock kunna ge ledning om omfattningen av direktinvesteringar.

[4] IMF, Balance of Payment and International Investment Position Manual, sjätte upplagan, 2009 s. 98 ff.

Figur 3.1 Direktinvesteringsflöden i Sverige 2011–2020



Källa: Kommerskollegium, Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar – helåret 2020. Kommerskollegiums statistik är hämtad från SCB och utgår från SCB:s definition av direktinvesteringar.

Av figur 3.1 framgår inflödet och utflödet av utländska direktinvesteringar i Sverige mellan åren 2011 och 2020. Inflöden avser nettot av de investeringar som utländska företag gjort i Sverige. Utflöden avser svenska företags investeringar utomlands. Det framgår att inflödet av utländska direktinvesteringar kan variera kraftigt mellan enskilda år. Det var som lägst 2013, 2014 och 2018 medan det investerades drygt 160 miljarder kronor 2016. År 2020 var inflödet av utländska direktinvesteringar cirka 240 miljarder kronor vilket var en ökning med 145 miljarder jämfört med 2019. Det var också den högsta nivå som uppmättes under decenniet. Även om fluktuationerna är stora, så är det tydligt att direktinvesteringarna i svenskt näringsliv är omfattande.

Det senaste decenniet har de svenska investeringarna utomlands överstigit de utländska företagens investeringar i Sverige under alla år utom 2016. Detta beror enligt Kommerskollegium sannolikt på att svenska företag har varit framgångsrika i att expandera internationellt.[5]

[5] Kommerskollegium, Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar – helåret 2020, s. 45 f.

3.3 Direktinvesteringar görs från många olika länder

Direktinvesteringar i Sverige görs från många olika länder. Hur omfattande investeringarna är från ett visst land är osäkert. De siffror som redovisas i de figurer som följer nedan kan alltså inte göra anspråk på att ge en korrekt bild, men kan ändå antyda hur landskapet ser ut.

3.3.1 Utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige efter region och landfördelade

Kommerskollegium anger att huvuddelen av de stora direktinvesteringarna kommer från andra länder inom EU vilka sammantaget svarade för ett inflöde om cirka 176 miljarder kronor 2020, se tabellerna 3.1 och 3.2. De tre enskilt största positiva inflödena kom från Luxemburg, USA och Nederländerna. I relation till Frankrike, Irland och Schweiz var det ett negativt nettoflöde, det vill säga desinvestering. Kina gör också stora investeringar, och de nästan tredubblades från 2019 till 2020.

Tabell 3.1 Utländska direktinvesteringar i Sverige efter region

Flöden (netto), miljarder kronor

	2019	2020	Skillnad (mdr)
Regioner			
Afrika	..	..	..
Asien	12,3	32,1	19,7
EU28	89,8	176,4	86,6
Europa exkl EU28	5,0	-6,8	-11,8
Nord- och Centralamerika	-11,1	38,2	49,3
Oceanien	0,2	0,3	0,1
Sydamerika	0,2	0,4	0,2
OECD	74,0	219,9	145,9
Världen totalt (exkl. Sverige)	**95,6**	**240,5**	**144,8**

Källa: Kommerskollegium, Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar – helåret 2020.

Tabell 3.2 Utländska direktinvesteringar i Sverige efter land

	2019	2020	Skillnad (mdr)
Länder*			
Belgien	7,5	7,8	0,3
Cypern	-1,3	4,7	0,6
Danmark	-4,0	15,2	19,2
Finland	8,3	9,5	1,3
Frankrike	0,9	-16,8	-17,7
Irland	15,2	-13,4	-28,5
Italien	1,8	1,1	-0,7
Japan	1,3	1,9	0,7
Kina	11,4	31,2	19,8
Luxemburg	22,1	104,5	82,4
Nederländerna	-7,5	36,1	43,6
Norge	-14,5	2,1	16,6
Polen	10,7	2,3	-8,3
Schweiz	19,9	-8,1	-28,0
Spanien	0,6	2,2	1,6
Storbritannien	19,6	20,3	0,7
USA	-28,7	51,1	79,8
Österrike	1,6	1,5	0,0

Källa: Kommerskollegium, Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar – helåret 2020.

Av tabellerna ovan framgår flödena för direktinvesteringar i Sverige. I de fall utflödet av investeringar är större än inflödet blir alltså siffrorna negativa. Skillnaderna mellan enstaka år kan därför bli stora, beroende på i vilken riktning kapitalflödena har gått.

Länder med investeringar under en miljard kronor, däribland Ryssland och Iran, redovisas inte i tabellerna 3.1 eller 3.2. Exempelvis Rysslands och Irans direktinvesteringar i Sverige är alltså inte så omfattande rent ekonomiskt, se tabell 3.3.

Tabell 3.3 Rysslands och Irans direktinvesteringar i Sverige 2015–2020

Utländska direkta investeringar i Sverige, nettotransaktion, miljoner kronor

	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Ryssland	11	94	29	-167	273	-143
Iran	-5	0	0	16	0	0

Källa: Statistiska Centralbyrån.

Ett annat sätt att mäta direktinvesteringar är att se hur de totala utländska tillgångarna utvecklats över tid. Tabellerna 3.4 och 3.5 nedan redovisar värdet på utländska direktinvesteringar i Sverige uppdelat på regioner respektive de största investeringsländerna för åren 2015 till och med 2019, det senaste året med tillgänglig statistik. De senaste åren har de länder med störst direktinvesteringstillgångar i Sverige varit Nederländerna, Storbritannien och Luxemburg.[6] Tillsammans svarade de för 43 procent av de totala tillgångarna 2019. EU:s medlemsländer svarade sammantaget för 75 procent av de totala direktinvesteringstillgångarna i Sverige och OECD-länderna för 93 procent.

Tabell 3.4 Utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige efter region

	2015	2016	2017	2018	2019
Region					
Afrika	1	1	0	1	0
Asien	81	84	125	137	141
EU28	2 060	2 158	2 310	2 324	2 393
Europa exkl EU28	284	312	310	330	363
Nord och Centralamerika	239	313	267	255	261
Oceanien	9	3	2	2	9
Sydamerika	4	2	2	..	..
OECD	2 510	2 707	2 824	2 844	2 944
Världen totalt	**2 679**	**2 874**	**3 018**	**3 050**	**3 170**

Anm: ”..” visas ej på grund av uppgiftslämnarsekretess.
Källa: Kommerskollegium, Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar – helåret 2020.

[6] Det redovisade ägandet är inte detsamma som att de verkliga ägarna är från dessa länder.

Tabell 3.5 Utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige landfördelade

	2015	2016	2017	2018	2019
Nederländerna	435	516	485	529	481
Storbritannien	343	336	416	431	446
Luxemburg	414	421	433	378	426
Tyskland	261	277	291	276	283
Norge	188	227	230	247	270
Finland	241	254	268	260	252
Danmark	216	213	200	227	233
USA	172	266	238	224	213
Kina	..	..	..	78	88
Frankrike	46	43	57	71	78
Irland	30	-17	10	43	77
Schweiz	84	74	72	67	77
Cypern	56	59	70	..	57
Japan	26	27	38	46	40
Österrike	19	24	24	23	22
Italien	7	9	9	14	22
Kanada	30	22	15	16	17
Belgien	10	18	39	9	12
Malta	6	3	4	5	9
Australien	8	3	2	2	9
Jersey	7	6	4	11	8
Spanien	11	15	15	14	6
Litauen	0	0	0	4	4
Bermudas	..	4	..	5	4
Ungern	-1	0	0	0	3
Caymanöarna	18	19	8	3	3
Hong Kong	0	0	5	4	2
Tjeckien	2	1	0	1	1
Estland	3	1	0	1	1
Ryssland	1	2	1	1	1
Turkiet	0	0	0	0	1
Vietnam	0	0	0	0	1
Polen	-51	-28	-23	-39	-34

* Endast länder där uppgift finns att tillgå för senast inkluderade år och där tillgångarna är större än 1,0 miljarder, alternativt mindre än minus 1,0 miljarder tas med i sammanställningen.
Anm: ”..” visas ej på grund av uppgiftslämnarsekretess.

Källa: Kommerskollegium, Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar – helåret 2020.

3.3.2 Antalet utländskt ägda företag

Genom de direktinvesteringar som gjorts har många svenska företag blivit utlandsägda. Tillväxtanalys är statistikansvarig myndighet för statistikområdet Internationella företag enligt lagen (2001:99) om officiell statistik. Tillväxtanalys gör en årlig rapport om omfattningen och förändringarna av ägandet av utländska företag. Av tabell 3.6 nedan framgår hur många bolag som ägs från utlandet. Ett företag definieras som utländskt om mer än hälften av aktiernas röstvärde innehas av utländska ägare. Om företaget tillhör en koncern i Sverige vars koncernmoder inte är svensk räknas det också som utländskt. Är företaget ägt i flera led är det den yttersta ägaren, det vill säga det moderbolag som i sin tur inte kontrolleras till mer än hälften av något annat bolag, som bestämmer nationaliteten på alla ingående bolag. Antalet bolag skulle alltså sannolikt bli större, om det inkluderade minoritetsägda bolag.

Tabell 3.6 Antalet utländskt ägda företag 2019

Ägaragrupp/ Ägarland	Antal företag
EU 28	9 462
EU 15	8 699
Norden	5 675
NAFTA	1 922
Asien	723
Norge	2 941
Storbritannien	1 858
USA	1 816
Danmark	1 651
Tyskland	1 374
Finland	1 042
Nederländerna	877
Frankrike	691
Schweiz	519
Luxemburg	344
Cypern	317
Japan	290
Italien	228
Bahamas	222
Irland	196
Belgien	173

Ägaragrupp/ Ägarland	Antal företag
Österrike	152
Kina	147
Jersey	139
Estland	124
Spanien	114
Liechtenstein	96
Malta	96
Canada	94
Guernsey	93
Hongkong	79
Australien	69
Polen	66
Indien	65
Litauen	62
Caymanöarna	54
Singapore	44
Island	41
Lettland	36
Bermuda	35
Jungfruöarna	31
Sydkorea	23
Turkiet	20
Tjeckien	19
Förenade Arabemiraten	18
Nya Zeeland	15
Israel	11
Thailand	11
Portugal	11
Övriga länder	145
Totalt	**16 449**

Källa: Tillväxtanalys rapport Utländskt ägda företag 2019.

Antalet utlandsägda företag i Sverige ökade med 528 stycken under år 2019. USA var det landet som stod för den största ökningen av antalet utländska företag under 2019 och ökade sitt ägande i Sverige mellan åren 2018 och 2019 med 280 företag.

Av tabellen ovan framgår att Norge är det land som kontrollerar flest företag i Sverige, 2 941 företag, följt av Storbritannien med

1 858 företag och USA med 1 816 företag. Av Tillväxtanalys statistik framgår att Kina kontrollerar 147 företag i Sverige. Tillväxtanalys statistik utgår från vem som är den yttersta ägaren av verksamheten.[7]

Vad gäller Kina anger dock Totalförsvarets forskningsinstitut, (FOI) i en rapport från 2016 att två tredjedelar av de kinesiska investeringarna görs från skatteparadis och finansiella centrum som Hong Kong, Caymanöarna, Brittiska Jungfruöarna, Luxemburg och Panama.[8] Antalet kinesiskt ägda företag kan därför vara större än vad som framgår av Tillväxtanalys statistik.

FOI har vidare i en rapport från 2019 kartlagt hur många bolag i Sverige som förvärvats av kinesiska intressen.[9] Kartläggningen visar att det finns bolag som inte har identifierats som kinesiskt ägda i befintliga register och sammanställningar. I rapporten anges att SCB uppgett att det finns 165 aktiva bolag med koncernmoder i Kina eller Hongkong. Utöver dessa finns 33 kinesiskt ägda bolag som inte är aktiva enligt SCB. FOI:s kartläggning har gjorts genom en analys av uppgifter i Bolagsverkets register över verklig huvudman. Enligt kartläggningen har över 1 000 bolag anmält till Bolagsverket att de kontrolleras av en medborgare i Kina eller Hongkong. För huvuddelen av dessa bolag är det kinesiska ägandet emellertid inte resultat av förvärv utan det rör sig om bolag som är grundade av ägarna. I rapporten konstateras att det finns ett mörkertal när man ska bedöma hur många bolag som förvärvats från Kina. Bolagsverkets register över verklig huvudman är det mest omfattande registret över bolagsägande, men det är långt ifrån heltäckande. Alla aktiebolag ska anmäla verklig huvudman till Bolagsverket, men det är upp till varje bolag att se till att det görs. Dessutom har Bolagsverket inte i uppdrag att kontrollera att uppgifterna är korrekta.[10]

Majoriteten av de identifierade förvärven har enligt FOI:s kartläggning genomförts sedan 2014. Den största aktiviteten har noterats under 2017. De flesta av de förvärvade moderbolagen är verksamma inom fem sektorer: industriella produkter och maskiner, hälsa och bioteknologi, informations- och kommunikationsteknologi (ICT), elektronik samt fordonsindustri. I närmare hälften av fallen går det att

[7] Tillväxtanalys, Utländska företag 2019, s. 6 och 8.
[8] Jerker Hellström, China's Acquisitions in Europe: European Perceptions of Chinese Investments and their Strategic Implications, FOI-R--4384--SE, 2016, s. 9.
[9] Jerker Hellström m.fl., Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning, FOI Memo 6903, 2019.
[10] Jerker Hellström m.fl., Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning, FOI Memo 6903, 2019, s. 5 f.

se en korrelation mellan den verksamhet som de förvärvade bolagen bedriver och de teknikområden som är i fokus i den nationella industriplanen Made in China 2025.[11] Bolagen kan därmed ses som särskilt viktiga för den kinesiska staten.[12]

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det görs stora utländska direktinvesteringar i Sverige. Merparten av direktinvesteringarna görs från medlemsstater i EU, Norge, Storbritannien och USA. Många företag kontrolleras också av ägare från andra länder, som Kina. Det exakta antalet företag som kontrolleras från ett visst land är osäkert. De statistiska uppgifterna från SCB och Tillväxtanalys är enligt bedömningar i en rapport från FOI inte helt rättvisande.

[11] Industriplanen Made in China beskrivs närmare i avsnitt 7.3.4.
[12] Jerker Hellström m.fl., Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning, FOI Memo 6903, 2019, s. 1.

4 Rättsliga ramar för granskning av utländska direktinvesteringar

4.1 Inledning

Vi ska lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Utländska direktinvesteringar omfattas enligt Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) av den gemensamma handelspolitiken. EU har därmed exklusiv befogenhet att vidta lagstiftningsåtgärder på detta område. Genom Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU:s förordning om utländska direktinvesteringar) ges medlemsstaterna dock rätt att med beaktande av förordningens ramar granska utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning. Genom förordningen har också en samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar upprättats.

I detta kapitel finns inledningsvis en kortare redogörelse för vissa delar av förordningen som är av betydelse för utformningen av ett svenskt granskningssystem. De delar av förordningen som reglerar samarbetsstrukturen mellan medlemsstaterna finns beskrivna i vårt delbetänkande.[1]

Med utgångspunkt i hur förordningens tillämpningsområde uttrycks – granskning med hänsyn till skydd för säkerhet och allmän ordning – behandlas också de EU-rättsliga begreppen allmän ordning och allmän säkerhet. I kapitlet finns även kortare redogörelser för det EU-rättsliga begreppet nationell säkerhet och för uttrycket Sveriges säkerhet som är det begrepp som vanligen används i svensk nationell rätt. Vi konstaterar också att frågor som rör Sveriges

[1] SOU 2020:11 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

säkerhet faller utanför förordningens tillämpningsområde. Frågor som rör nationell säkerhet omfattas enligt EU-rätten exklusivt av medlemsstaternas egen befogenhet, och det är varje medlemsstats eget ansvar att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen.

4.2 EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

4.2.1 Förordningens syfte och tillämpningsområde

EU:s förordning om utländska direktinvesteringar syftar till att skapa ett rättsligt ramverk för medlemsstaterna och i vissa fall för EU-kommissionen för granskning av utländska direktinvesteringar i EU. Förordningen innebär inte något krav på medlemsstaterna att införa nationella granskningsmekanismer för utländska direktinvesteringar. Den inskränker inte heller medlemsstaternas rätt att själva besluta om vilka utländska direktinvesteringar man tillåter på sitt territorium.[2] Genom förordningen får de medlemsstater som har nationella granskningsmekanismer och de som önskar införa sådana en rättslig grund för det med hänsyn till unionens exklusiva befogenhet över den gemensamma handelspolitiken.

4.2.2 Definitioner i förordningen

Utländsk direktinvestering

Med utländsk direktinvestering avses i artikel 2.1 i förordningen

> en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

[2] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, skäl 8, 17 och 19.

I skäl 9 anges att förordningen inte bör omfatta portföljinvesteringar.

Förordningens definition av en utländsk direktinvestering baseras på EU-domstolens praxis som har uttryckts i bland annat domstolens yttrande 2/15 (plenum) den 16 maj 2017[3]:

> Vad gäller direktinvesteringar framgår det av fast rättspraxis att de består av alla slags investeringar som fysiska eller juridiska personer gör och som har till syfte att upprätta varaktiga och direkta relationer mellan den person som tillhandahåller kapitalet och det företag som får tillgång till kapitalet för sin ekonomiska verksamhet. Förvärv av en del av ett företag som har bildats i form av ett aktiebolag är en direktinvestering när aktieägarens andelsinnehav gör det möjligt för denne att effektivt medverka i ledningen eller kontrollen av bolaget (se, bland annat, dom av den 12 december 2006, Test Claimants in the FII Group Litigation, C-446/04, EU:C:2006:774, punkterna 181 och 182, dom av den 26 mars 2009, kommissionen/Italien, C-326/07, EU:C:2009:193, punkt 35, och dom av den 24 november 2016, SECIL, C-464/14, EU:C:2016:896, punkterna 75 och 76).

Med portföljinvesteringar avses vanligen en investering som inte ger något ägarinflytande. EU-domstolen har i yttrandet 2/15 uttalat följande:

> Domstolen erinrar inledningsvis om att andra utländska investeringar än direktinvesteringar bland annat kan bestå i förvärv av bolagsandelar med enda syfte att genomföra en penningplacering utan avsikt att inverka på företagets skötsel och kontrollen av detta (så kallade portföljinvesteringar) och att sådana investeringar utgör kapitalrörelser i den mening som avses i artikel 63 FEUF (se, bland annat, dom av den 28 september 2006, kommissionen/Nederländerna, C-282/04 och C-283/04, EU:C:2006:208, punkt 19, dom av den 21 oktober 2010, Idryma Typou, C-81/09, EU:C:2010:622, punkt 48, och dom av den 10 november 2011, kommissionen/Portugal, C-212/09, EU:C:2011:717, punkt 47).

Av yttrandet framgår vidare att portföljinvesteringar är en typ av icke-direkta investeringar som faller utanför tillämpningsområdet för artikel 207 i EUF-fördraget, det vill säga den gemensamma handelspolitiken. Regleringen av portföljinvesteringar omfattas därmed inte av EU:s exklusiva befogenhet. Investeringar som inte medför möjligheter till inflytande över företagets skötsel eller kontroll över företaget faller därför utanför förordningens tillämpningsområde även av den anledningen.

[3] EU:C:2017:376.

Förordningens definition skiljer inte mellan investeringar i form av nyetableringar – så kallade greenfield investments – och investeringar bestående i förvärv av befintliga tillgångar. Både befintliga företag och företag som etableras med hjälp av det kapital som investeraren gör tillgängligt omfattas alltså av förordningen.

Bedömningen av om en investering omfattas av förordningen ska göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Det är inte uteslutet att lämnande av lån kan utgöra en utländsk direktinvestering enligt förordningen. Kommissionen har pekat på att långfristiga lån med syfte att upprätta eller vidmakthålla varaktiga ekonomiska relationer uttryckligen omfattas av direktiv 88/361/EEG[4].

Vi har i kapitel 3 redogjort för i vilken betydelse begreppet utländsk direktinvestering används i statistiska sammanhang i Sverige och konstaterat att förordningens definition är bredare. Det bör dock noteras att förordningens definition enligt sin ordalydelse inte omfattar investeringar som sker från ett annat land inom EU.

Utländsk investerare och företag från ett tredjeland

Med utländsk investerare avses enligt förordningen

> en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering.

Med företag från tredjeland avses

> ett företag som bildats eller på annat sätt organiserats enligt lagstiftningen i ett tredjeland.

Både en fysisk person och ett företag kan alltså vara en utländsk direktinvesterare enligt förordningens definition.

Det kan konstateras att investeringar från personer i EES-länderna faller inom förordningens tillämpningsområde. Samma sak gäller investeringar från personer i de länder som finns angivna i bilaga II till EUF-fördraget och för vilka bestämmelserna i fjärde delen av EUF-fördraget gäller. Det är här fråga om utomeuropeiska länder och territorier som upprätthåller särskilda förbindelser med Danmark, Frankrike, Nederländerna eller Storbritannien. Som exem-

[4] Rådets direktiv av den 24 juni 1988 för genomförandet av artikel 67 i fördraget (88/361/EEG). Se kommissionens svar på Nederländernas frågor om tolkningen av förordningen, ärende Komm2019/00664-7.

pel kan nämnas Grönland, Franska Polynesien, Aruba och Caymanöarna. Dessa länder omfattas inte av den gemensamma handelspolitiken och måste därmed betraktas som tredjeländer i förordningens mening.[5]

Definitionerna innebär enligt sin ordalydelse att en investering som görs av ett företag som organiserats enligt lagstiftningen i en medlemsstat, men som ägs av en person från ett tredjeland, inte omfattas av förordningens tillämpningsområde. Detta är i linje med den etableringsfrihet som gäller inom EU. Etableringsfriheten innebär bland annat att bolag som bildats enligt en medlemsstats lagstiftning och som har sitt säte, sitt huvudkontor eller sin huvudsakliga verksamhet inom unionen har rätt att till exempel bilda och driva företag inom varje land i EU på samma villkor som gäller för bolag i den aktuella medlemsstaten. Det framgår också av EU-domstolens praxis att ett bolag med säte i unionen kan göra etableringsfriheten gällande oavsett om bolaget kontrolleras av personer med hemvist i tredjeland. Ställningen för ett bolag i unionen grundas på platsen för bolagets säte och den rättsordning till vilken bolaget är knutet, inte på aktieägarnas nationalitet.[6]

Av artikel 3.6 i förordningen framgår att de medlemsstater som har infört ett granskningssystem ska behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningssystem och granskningsbeslut. I skäl 10 anges vidare följande:

> Medlemsstater som har granskningssystem bör föreskriva nödvändiga åtgärder i enlighet med unionsrätten för att förhindra att deras granskningssystem och granskningsbeslut kringgås. Detta bör omfatta unionsinterna investeringar med hjälp av artificiella arrangemang som inte återspeglar ekonomiska realiteter och som innebär att granskningssystem och granskningsbeslut kringgås och där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland. Detta påverkar inte den etableringsfrihet och fria rörlighet för kapital som fastställs i EUF-fördraget.

Frågan om en utländsk direktinvestering ska anses ha arrangerats i syfte att kringgå ett granskningssystem ska avgöras utifrån omständigheterna i varje enskilt fall. Kommissionen har i svar på frågor från Nederländerna framhållit att det måste vara fråga om ett artificiellt arrangemang som kringgår granskningssystemet och som inte faller

[5] EU-domstolens yttrande den 15 november 1994, 1/94, EU:C:1994:384 och kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.
[6] Eqiom och Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, p. 47–48.

inom EU:s grundläggande friheter.[7] När det gäller principerna om fri rörlighet har kommissionen hänvisat till EU-domstolens praxis där det framgår att medborgarna inte har rätt att åberopa sådana bestämmelser i gemenskapsrätten när det är fråga om missbruk eller bedrägeri.[8]

Mot bakgrund av artikel 3.6 och skäl 10 och med beaktande av EU-domstolens praxis bör det sammanfattningsvis vara möjligt att tillämpa ett granskningssystem även på en investering som görs av ett företag i en annan medlemsstat vars finansiering har sitt ursprung i ett tredjeland.

4.2.3 Medlemsstaternas granskningssystem

I artikel 3 anges vissa grundläggande utgångspunkter för medlemsstaternas granskningssystem enligt följande.

Inledningsvis slås det fast att medlemsstaterna i enlighet med förordningen får behålla, ändra eller anta system för granskning av utländska direktinvesteringar på sitt territorium med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning. Vidare ska regler och förfaranden för granskningssystem, inbegripet tillämpliga tidsfrister, vara transparenta och får inte diskriminera mellan olika tredjeländer. Medlemsstaterna ska i synnerhet ange vilka omständigheter som föranleder en granskning, skälen till granskning och tillämpliga närmare förfaranderegler. Medlemsstaterna ska tillämpa tidsfrister inom ramen för sina granskningssystem. Granskningssystemen ska göra det möjligt för medlemsstaterna att beakta synpunkter från andra medlemsstater och yttranden från kommissionen som tas emot till följd av samarbetsstrukturen i förordningen. Konfidentiella uppgifter, inklusive kommersiellt känsliga uppgifter, som görs tillgängliga för de medlemsstater som utför granskningen ska skyddas. Utländska investerare och berörda företag[9] ska ha möjlighet att begära omprövning av de nationella myndigheternas granskningsbeslut. De medlemsstater som har infört ett granskningssystem ska behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningssystem och granskningsbeslut.

[7] Se kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.
[8] Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, p. 24, se ärende Komm2019/00664-7.
[9] Med berört företag avses i förordningen det företag som är föremål för investeringen.

De medlemsstater som hade granskningssystem när förordningen trädde i kraft skulle underrätta kommissionen om dessa senast den 10 maj 2019. Medlemsstater som antar eller ändrar granskningssystem ska underrätta kommissionen om det inom viss tid. Sedan kommissionen tagit emot sådana underrättelser ska kommissionen offentliggöra en förteckning över medlemsstaternas granskningssystem inom viss tid. Kommissionen ska hålla den förteckningen uppdaterad.

4.2.4 Faktorer som medlemsstaterna får beakta

I artikel 4 anges faktorer som medlemsstater eller kommissionen får beakta vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Det är fråga om faktorer kopplade dels till investeringens effekter, dels till omständigheter kring den utländska investeraren.

I skäl 13 anges att det bör vara möjligt för medlemsstater och kommissionen att beakta samtliga relevanta faktorer, däribland effekterna på kritisk infrastruktur, kritisk teknik, inbegripet viktig möjliggörande teknik, och kritiska insatsvaror av väsentlig betydelse för säkerheten eller upprätthållandet av allmän ordning, där ett avbrott eller fel i eller förlust eller förstöring av infrastrukturen, tekniken eller insatsvarorna i fråga skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat eller unionen. Uppräkningen i artikel 4 är alltså inte uttömmande, utan det står medlemsstaterna fritt att beakta även andra faktorer.[10]

Investeringens effekter

När en medlemsstat eller kommissionen ska fastställa om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får de överväga investeringens potentiella effekter på bland annat följande.

a) Kritisk infrastruktur, vare sig den är fysisk eller virtuell, däribland infrastruktur för energi, transport, vatten, hälso- och sjukvård, kommunikation, medier, databehandling eller datalagring, rym-

[10] Se också skäl 12.

den, försvar, val eller ekonomi samt känsliga anläggningar och investeringar i mark och fastigheter som är avgörande för användningen av denna infrastruktur.

b) Kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden enligt definitionen i artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 428/2009[11], däribland artificiell intelligens, robotteknik, halvledare, cybersäkerhet, rymden, försvar, energilagring, kvant- och kärnteknik samt nanoteknik och bioteknik.

c) Tillgång på kritiska insatsvaror, däribland energi eller råvaror, samt tryggad livsmedelsförsörjning.

d) Åtkomst till känslig information, däribland personuppgifter, eller förmåga att kontrollera sådan information.

e) Mediernas frihet och mångfald.

Vilka verksamheter som bör omfattas av ett svenskt granskningssystem behandlas i kapitel 10.

Omständigheter hos investeraren

Vid fastställandet av om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen också särskilt beakta

a) Om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur eller betydande finansiering.

b) Om den utländska investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmänna ordning i en medlemsstat.

c) Om det finns en allvarlig risk för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet.

[11] Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Förordningen har ersatts av 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), som trädde i kraft den 9 september 2021.

De angivna omständigheterna är vagt beskrivna och lämnar ett relativt stort utrymme för medlemsstaterna att beakta riskfaktorer hos investeraren. Som nämnts ovan utgör den aktuella artikeln inte heller en uttömmande uppräkning av vad medlemsstaterna får beakta vid bedömningen av om en investering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Vilka omständigheter kring investeraren som bör beaktas inom ramen för ett svenskt granskningssystem behandlas i kapitel 11.

4.2.5 Förordningens förhållande till koncentrationsförordningen

Utländska direktinvesteringar kan ha formen av sammanslagningar, förvärv eller bildandet av gemensamma företag som omfattas av EU:s koncentrationsförordning.[12] För sådana koncentrationer gäller att kommissionen är ensam behörig att fatta beslut enligt den förordningen och att medlemsstaterna inte får tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning på sådana koncentrationer. Medlemsstaterna får dock, enligt artikel 21.4 i koncentrationsförordningen, vidta nödvändiga åtgärder för att skydda legitima intressen, förutsatt att de är förenliga med unionsrättens allmänna principer och övriga bestämmelser. Alla andra allmänna intressen ska meddelas till och erkännas av kommissionen innan en medlemsstat får vidta någon åtgärd. Som legitima intressen erkänns uttryckligen skyddet av allmän säkerhet, mediernas mångfald och tillsynsregler. Det innebär att granskningsbeslut som fattas inom ramen för förordningen för att skydda sådana legitima intressen inte behöver meddelas kommissionen i enlighet med artikel 21.4 i koncentrationsförordningen, förutsatt att besluten är förenliga med unionsrättens allmänna principer och övriga bestämmelser. Om en medlemsstat däremot avser att fatta ett granskningsbeslut inom ramen för förordningen i syfte att skydda andra allmänna intressen än de som anges som legitima, måste den meddela kommissionen detta i enlighet med artikel 21.4 i koncentrationsförordningen.

I skäl 36 anges att, i den utsträckning som de två förordningarnas tillämpningsområden överlappar varandra, så bör de skäl för granskning som anges i artikel 1 i förordningen, det vill säga hänsynen till säkerhet eller allmän ordning, och begreppet legitima intressen enligt

[12] Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1).

artikel 21.4 i koncentrationsförordningen tolkas på ett konsekvent sätt. Tolkningen ska göras på ett sådant sätt att det inte inverkar på bedömningen av huruvida de nationella åtgärder som syftar till att skydda dessa intressen är förenliga med unionsrättens allmänna principer och övriga bestämmelser. Ett svenskt investeringsgranskningssystems förhållande till de konkurrensrättsliga regelverken behandlas vidare i kapitel 15.

4.2.6 Förordningens förhållande till vissa unionsregler för finanssektorn

Enligt EU-lagstiftning för finanssektorn får behöriga myndigheter bedöma förvärv och ökningar av innehav i finansinstitut, det vill säga kreditinstitut, värdepappersföretag, försäkringsföretag och återförsäkringsföretag. Där anges krav på underrättelse, förfaranderegler och utvärderingskriterier för sådana bedömningar. Målet med dessa bestämmelser är att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av finansinstitut. Bestämmelserna anges i direktiv 2013/36/EU om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, direktiv 2009/138/EG om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) och direktiv 2014/65/EU om marknader för finansiella instrument.

I skäl 37 anges att förordningen inte inverkar på unionsreglerna för bedömning av förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn som är ett distinkt förfarande med ett särskilt mål.[13]

[13] Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338); Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1); Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 12.6.2014, s. 349).

4.2.7 Granskning får enligt förordningen ske med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning

Förordningen ger alltså medlemsstaterna möjlighet att behålla, ändra eller anta system för att granska utländska direktinvesteringar på sitt territorium med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.

Lydelsen ”säkerhet eller allmän ordning” (security or public order) skiljer sig från begreppen ”allmän ordning” (public policy) och ”allmän säkerhet” (public security) som är de begrepp som finns i artiklarna 65 och 52 i EUF-fördraget. I de artiklarna regleras medlemsstaternas möjligheter att göra avsteg från principerna om fri rörlighet för kapital respektive etableringsfriheten med hänvisning till just allmän ordning eller allmän säkerhet. Det är också dessa begrepp som har tolkats av EU-domstolen i dess praxis, se nedan.

I förslaget till förordning anges att

> grunderna för granskning av investeringar fastställs i enlighet med de relevanta krav för införande av restriktiva åtgärder baserade på säkerhet eller allmän ordning som anges i WTO-avtalet (i synnerhet artiklarna XIV a och XIVa i Gats) och i andra avtal eller överenskommelser om handel och investeringar i vilka unionen eller dess medlemsstater är parter.[14]

Lydelsen i förordningen – ”säkerhet eller allmän ordning” – har alltså fastställts utifrån dessa avtal, och förordningen har utformats så att den inte ska stå i strid med EU:s eller medlemsstaternas åtaganden enligt avtalen. I den slutliga versionen av förordningen hänvisas också till de angivna artiklarna i Gats.[15] Enligt de artiklarna får medlemmarna göra undantag från sina åtaganden enligt avtalet av hänsyn till *public morals*, *public order* eller *essential security interests*.

I förslaget till förordning redogjorde kommissionen vidare för att restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredjeländer är förbjudna enligt artikel 63 i EUF-fördraget, men att system för granskning av investeringar kan vara motiverade när det behövs för att uppnå bland annat allmän säkerhet och allmän ordning (artikel 65 i EUF-fördraget). Det framhölls också

[14] General Agreement on Trade in Services. Gats är ett av de tre huvudavtalen i Världshandelsorganisationen (eng. World Trade Organisation, WTO) och utgör det grundläggande regelverket för tjänstehandel. Den gemensamma handelspolitiken i förhållande till den övriga världen faller inom EU:s exklusiva befogenhet. EU fungerar därmed som en enda aktör i Världshandelsorganisationen och företräds av kommissionen och inte av medlemsstaterna. Alla EU:s medlemsländer är bundna av Gats.

[15] Se skäl 35.

att utländska direktinvesteringar kan leda till att investerare från tredjeland etableras i EU, exempelvis när en sådan investering medför en kontrollerande andel i ett EU-baserat företag. Enligt artikel 49 i EUF-fördraget är inskränkningar för medborgare från en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium förbjudna. Medan artikel 63 i EUF-fördraget också är tillämplig på kapitalrörelser från tredjeländer är artikel 49 i fördraget inte tillämplig på tredjelandsmedborgares etablering i EU.

Kommissionen redogjorde också för andra krav som måste vara uppfyllda för att medlemsstaterna ska få granska utländska direktinvesteringar – bland annat proportionalitet och rättssäkerhet – och konstaterade sammanfattningsvis att den föreslagna förordningen uppfyllde kraven. Kommissionen uttalade att den föreslagna förordningen bekräftade att medlemsstaterna får granska utländska direktinvesteringar utifrån behovet av säkerhet eller allmän ordning och att den fastställde de grundläggande förfarandekraven för medlemsstaternas granskningssystem.[16]

Vad förordningens uttryck säkerhet eller allmän ordning ska anses innebära är ytterst upp till EU-domstolen att bestämma. Eftersom förordningen nyligen har börjat tillämpas saknas det av naturliga skäl EU-rättslig praxis till ledning för att tolka begreppet. Mot bakgrund av kommissionens uttalanden i förslaget till förordning bedömer vi dock att lydelsen i förordningen – säkerhet eller allmän ordning – omfattar i allt väsentligt det som avses med allmän säkerhet eller allmän ordning i EUF-fördraget. Allmän ordning hänvisar till samhällets grundläggande intressen, medan allmän säkerhet gäller skydd av en medlemsstats institutioner, dess väsentliga offentliga tjänster och dess invånares överlevnad.[17] Närmast nedan följer en kortare redogörelse för EU-domstolens praxis när det gäller allmän säkerhet och allmän ordning enligt EUF-fördraget.

[16] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen COM(2017) 487 final.
[17] Alina Kaczorowska-Ireland, European Union Law, fourth edition, s. 638.

4.3 Allmän ordning och allmän säkerhet enligt EUF-fördraget

I artikel 52 respektive 65 i EUF-fördraget anges alltså att medlemsstaterna får göra de avsteg från etableringsfriheten och principen om fri rörlighet för kapital som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Uttrycket allmän ordning hänvisar till samhällets grundläggande intressen. Allmän säkerhet gäller skydd av en medlemsstats institutioner, dess väsentliga offentliga tjänster och dess invånares överlevnad.[18] Medlemsstaterna är i princip fria att utifrån nationella behov bestämma vad hänsynen till allmän ordning och allmän säkerhet kräver. EU-domstolen har dock uttalat att i ett gemenskapssammanhang, och särskilt till stöd för ett undantag från den grundläggande principen om fri rörlighet för kapital, dessa hänsyn bör tolkas restriktivt, så att deras räckvidd inte kan bestämmas ensidigt av varje medlemsstat utan kontroll av gemenskapsinstitutionerna. Det egentliga syftet med dessa hänsyn får inte heller kringgås genom att de åberopas för att tjäna rent ekonomiska syften. Vidare får allmän ordning och allmän säkerhet åberopas bara när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Åtgärder som begränsar den fria rörligheten kan slutligen anses vara berättigade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet bara om de är nödvändiga för att skydda de intressen som de avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan.[19]

Begreppet allmän ordning eller allmän säkerhet återfinns som framgått i artiklarna 52 och 65 i EUF-fördraget men också i andra artiklar, däribland artikel 36. Den sistnämnda artikeln gör det möjligt för medlemsstaterna att göra undantag från principen om fri rörlighet för varor. I EU-domstolens praxis har innebörden av allmän ordning eller allmän säkerhet tolkats på ett likartat sätt oavsett vilken frihet det varit fråga om.

Begreppet *allmän ordning* har i flera fall åberopats till stöd för avsteg från principen om fri rörlighet.

I mål C-231/83, Cullet mot Leclerc, hävdade Frankrike att, om landet inte fick behålla ett minimiprissättningssystem för bensin, så skulle det bryta ut våldsamma reaktioner från detaljhandlare som skulle

[18] Alina Kaczorowska-Ireland, European Union Law, fourth edition, s. 638.
[19] Se till exempel målet Église de scientologie, C-54/99, EU:C:2000:124.

drabbas av obegränsad konkurrens. Frankrike motiverade därför avsteg från principen om fri rörlighet för varor utifrån allmän ordning och allmän säkerhet. EU-domstolen uttalade dock att Frankrike inte hade bevisat att en ändring av regleringen skulle få sådana följder för den allmänna ordningen och den allmänna säkerheten att landet inte skulle kunna hålla stånd mot dessa med de medel som Frankrike förfogade över. Mot den bakgrunden kunde Frankrike inte använda sig av artikel 36 i EUF-fördraget för att avvika från principen om fri rörlighet.[20]

Uttrycket *allmän säkerhet* omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet.[21] Import, export och transitering av varor som kan användas i strategiskt syfte kan påverka en medlemsstats allmänna säkerhet som staten alltså har rätt att skydda i enlighet med artikel 36 i EUF-fördraget.[22]

När det gäller allmän säkerhet har EU-domstolen i mål C-72/83, Campus Oil, accepterat att omsorgen om säker tillgång till energikällor i ett modernt samhälle kan motivera avsteg enligt artikel 36 i EUF-fördraget från principen om fri rörlighet.[23] I det målet hade Irland krävt att petroleumimportörer skulle köpa en viss andel av sina behov från ett statsägt raffinaderi och då betala priser som fastställdes av regeringen. Utan dessa köp skulle raffinaderiet, som var Irlands enda, sannolikt inte ha klarat sig. I sammanfattningen av domen uttalas följande.

> På grund av deras speciella betydelse som energikälla i en modern ekonomi är petroleumprodukterna av vital betydelse för en stat, eftersom inte bara dess ekonomi utan framför allt dess institutioner, dess väsentliga offentliga verksamheter och till och med invånarnas överlevnad beror av dem. Ett avbrott i försörjningen med petroleumprodukter och de risker detta skulle medföra för en stat kan således utgöra ett allvarligt hot mot den allmänna säkerhet som medlemsstaterna i enlighet med artikel 36 i fördraget har rätt att skydda.
>
> Syftet att vid varje tidpunkt säkerställa försörjningen med en minimikvantitet petroleumprodukter sträcker sig bortom rent ekonomiska intressen – vilka inte som sådana kan åberopas inom ramen för artikel 36 – och kan därför vara ett mål som omfattas av begreppet allmän säkerhet.

[20] Cullet mot Leclerc, C-231/83, EU:C:1985:29.
[21] Angående begreppen inre och yttre säkerhet, se avsnitt 4.5.
[22] Richardt, C-367/89, EU:C:1991:376.
[23] Campus Oil, C-72/83, EU:C:1984:256. Se även kommissionen mot Grekland, C-398/98, EU:C:2001:565.

I mål C-503-99, Kommissionen mot Belgien, som gällde bestämmelser som Belgien antagit för att trygga minimiförsörjningen av energi, uttalade EU-domstolen att samma resonemang som i målet Campus Oil gäller för kapitalrörelser. Domstolen konstaterade sammanfattningsvis att de aktuella bestämmelserna var motiverade av hänsyn till målet att trygga energiförsörjningen i händelse av kris.[24]

Mål C-423/98, Alfredo Albore, gällde nationell lagstiftning som innebar krav för icke-medborgare att begära tillstånd för att förvärva fastigheter på vissa områden av militärt intresse. EU-domstolen uttalade att ett sådant undantag från principen om fri rörlighet kunde godtas bara om det kunde bevisas att riskerna för den berörda medlemsstatens militära intressen inte kunde avhjälpas genom mindre ingripande åtgärder. Eftersom det inte hade bevisats godtogs inte den nationella regleringen.[25]

EU-domstolen har i de mål som angetts ovan inte alltid godtagit avsteg från principen om fri rörlighet. Målen ger dock ledning för vad som avses med allmän säkerhet och allmän ordning och enligt vår bedömning därmed också för förordningens tillämpningsområde. Förvärv av fastigheter på områden av militärt intresse, behovet av säker tillgång till energi och åtgärder för att hindra våldsamheter i samhället kan alltså hänföras till frågor om säkerhet eller allmän ordning.

Som framgår av EU-domstolens uttalande i målet Campus Oil kan inte rent ekonomiska intressen åberopas till stöd för avsteg från principen om fri rörlighet. EU-domstolen har inte godtagit allmänna samhällsekonomiska skäl, som önskan att skydda sin egen industri eller distribution, som grund för undantag.[26]

4.4 Nationell säkerhet omfattas inte av förordningen

EU:s kompetens och befogenheter framgår av EU:s grundfördrag. Ett av dem är fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Av det framgår att unionen ska handla bara inom ramen för de befogenheter som medlemsstaterna har tilldelat unionen i fördragen för att nå de mål som fastställs där. Varje befogenhet som inte har tilldelats unionen i fördragen ska tillhöra medlemsstaterna (artikel 5). En av

[24] Kommissionen mot Belgien, C-503-99, EU:C:2002:328.
[25] Alfredo Albore, C-423/98, EU:C:2000:401.
[26] Kommissionen mot Italien, C-7/61, EU:C:1961:31.

de frågor som inte anges i uppräkningen av unionens befogenhetskategorier och befogenhetsområden är frågan om nationell säkerhet. Av fördraget framgår också att unionen ska respektera medlemsstaternas väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda territoriell integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4.2).

Frågor som rör nationell säkerhet omfattas alltså exklusivt av medlemsstaternas befogenhet. I enlighet med detta anges i artikel 1.2 och skäl 7 i förordningen att förordningen inte påverkar varje medlemsstats eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten såsom anges i artikel 4.2 i EU-fördraget[27] eller varje medlemsstats rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget[28].

Begreppet nationell säkerhet (national security) är ett EU-rättsligt begrepp som alltså avgränsar EU:s befogenhet gentemot medlemsstaternas.

EU-domstolen har uttalat att uttrycket nationell säkerhet omfattar statens väsentliga funktioner och samhällets grundläggande intressen. Det inbegriper förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan. I förhållande till begreppet allmän säkerhet har domstolen uttalat att hot mot den nationella säkerheten ”skiljer sig […] till sin art och på grund

[27] Artikel 4.2 i EU-fördraget: Unionen ska respektera medlemsstaternas likhet inför fördragen samt deras nationella identitet, som kommer till uttryck i deras politiska och konstitutionella grundstrukturer, inbegripet det lokala och regionala självstyret. Den ska respektera deras väsentliga statliga funktioner, särskilt funktioner vars syfte är att hävda deras territoriella integritet, upprätthålla lag och ordning och skydda den nationella säkerheten. I synnerhet ska den nationella säkerheten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar.

[28] Artikel 346 i EUF-fördraget:
1. Bestämmelserna i fördragen ska inte hindra tillämpningen av följande regler:
a) Ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen.
b) Varje medlemsstat får vidta åtgärder, som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel; sådana åtgärder får inte försämra konkurrensvillkoren på den inre marknaden vad gäller varor som inte är avsedda speciellt för militärändamål.
2. Rådet får på förslag från kommissionen genom enhälligt beslut ändra den lista som rådet den 15 april 1958 fastställde över varor på vilka bestämmelserna i punkt 1 b ska tillämpas.

av sitt särskilda allvar, från risken i allmänhet för oroligheter eller störningar, även allvarliga sådana, av den allmänna säkerheten".[29]

Begreppet har använts i viss utsträckning i svensk nationell lagstiftning. Exempel på det är radioutrustningslagen (2016:392) och brottsdatalagen (2018:1177) vilka genomför radioutrustningsdirektivet[30] respektive dataskyddsdirektivet.[31]

Författningar där uttrycket nationell säkerhet används bygger ofta på EU-rättsakter där national security anges som ett undantag från EU-rättsaktens omfattning. Uttrycket har då översatts till nationell säkerhet i samband med att den aktuella EU-rättsakten genomförts. När brottsdatalagen infördes uttalade regeringen att den inte såg någon motsättning i att använda det EU-rättsliga begreppet i brottsdatalagen, samtidigt som begreppet Sveriges säkerhet används för att ur ett nationellt perspektiv beskriva tillämpningsområdet för annan lagstiftning. När det gäller definitionen av begreppet nationell säkerhet bedömde regeringen att en definition visserligen skulle kunna underlätta att avgöra om lagen är tillämplig eller inte, men att det inte var lämpligt att göra det eftersom det i förlängningen är upp till EU-domstolen att avgöra begreppets närmare innebörd.[32]

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det EU-rättsliga begreppet nationell säkerhet inte har någon tydlig definition.

4.5 Sveriges säkerhet

I stället för begreppet nationell säkerhet används i svensk lagstiftning ofta uttrycket Sveriges säkerhet eller rikets säkerhet.[33] Uttrycket rikets säkerhet har under de senaste åren utmönstrats ur flera författningar till förmån för uttrycket Sveriges säkerhet. Den justeringen är bara språklig och innebär ingen ändring av betydelsen.

[29] Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, p. 74–75.
[30] Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/53/EU av den 16 april 2014 om harmonisering av medlemsstaternas lagstiftning om tillhandahållande på marknaden av radioutrustning och om upphävande av direktiv 1999/5/EG.
[31] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/680 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behöriga myndigheters behandling av personuppgifter för att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, och det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av rådets rambeslut 2008/977/RIF.
[32] Prop. 2017/18:232 Brottsdatalag, s. 104.
[33] Se till exempel 19 kap. brottsbalken, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet har diskuterats i flera lagstiftningsärenden. Regeringen har uttryckt att det finns en viss osäkerhet kring uttryckets innebörd och att förklaringen till det delvis är att de förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet kan förändras över tiden, bland annat i takt med samhällsutvecklingen. Innebörden av uttrycket måste därför bedömas i det ljuset vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner.[34]

När säkerhetsskyddslagen (2018:585) infördes diskuterades om det borde konkretiseras vad uttrycket Sveriges säkerhet kan avse. Regeringen bedömde att uttrycket skulle användas för att avgränsa tillämpningsområdet för den nya lagen utan att det behövde definieras närmare.

Även om uttrycket Sveriges säkerhet inte har definierats i lag, har regeringen alltså i flera sammanhang uttalat sig om dess innebörd.

I förarbetena till den tidigare säkerhetsskyddslagen uttalade regeringen att uttrycket omfattar både den yttre säkerheten för det nationella oberoendet och den inre säkerheten för det demokratiska statsskicket. Regeringen anförde då att skyddet för den yttre säkerheten i första hand tar sikte på totalförsvaret, det vill säga den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig, men att såväl den yttre som den inre säkerheteten kan vara hotad utan att totalförsvaret berörs. Angrepp mot det demokratiska statsskicket kan förekomma från grupperingar utan förbindelse med främmande makt. Ett exempel är försök att ta över den politiska makten genom uppror, men också användning av våld, hot eller tvång mot statsledningen i syfte att påverka politikens utformning. Även försök att systematiskt hindra medborgarna från att utnyttja sina demokratiska fri- och rättigheter räknas till hoten mot rikets inre säkerhet.[35]

I propositionen Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet uttalade regeringen att begreppet rikets säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar en rätt till okränkta landsgränser, ett bevarande av det svenska självstyret och det demokratiska statsskicket samt av nationens grundläggande funktionalitet. Uttrycket tar således inte sikte enbart på

[34] Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 41.
[35] Prop. 1995/96:129 Säkerhetsskydd, s. 22 f.

skyddet av det fysiska territoriet. Det avser också hävdandet av Sveriges suveränitet, vilket innebär att Sverige ska kunna bruka sin exklusiva frihet under det folkrättsliga regelverket för att på det egna territoriet självständigt utöva statens funktioner, såväl vad avser statens inre som yttre förbindelser.[36]

I förarbetena till den nu gällande säkerhetsskyddslagen hänvisas till de ovan nämnda motiven. Regeringen behandlar i viss mån också frågan om gränsdragningen mellan verksamhet som är samhällsviktig men inte så skyddsvärd att den berör Sveriges säkerhet och konstaterar att denna gräns är svårdefinierad. Regeringen konstaterar att verksamhet som rör Sveriges säkerhet i regel omfattas av de kriterier som används för att definiera samhällsviktig verksamhet, men att de därutöver karaktäriseras av att de har betydelse för Sveriges säkerhet ur ett nationellt perspektiv. Regeringen uttalar också att uttrycket Sveriges säkerhet kan leda tanken till att en förutsättning för att en verksamhet ska anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet är att verksamheten har nationell betydelse. Skyddsvärda verksamheter kan emellertid trots kravet på nationell betydelse finnas på regional eller till och med på lokal nivå. En lokal eller regional störning av dricksvattenförsörjningen kan påverka ett stort antal människor i en region vilket i förlängningen kan få nationella följdverkningar. Det kan också tänkas att ett angrepp som riktas mot en verksamhet på en förhållandevis liten geografisk yta påverkar människor som har funktioner i andra verksamheter med direkt betydelse för Sveriges säkerhet. Även flera koordinerade, eller av varandra oberoende, angrepp som resulterar i störningar av samhällsviktiga funktioner på lokal eller regional nivå kan påverka Sveriges säkerhet, till exempel genom att det bland befolkningen generellt sprids oro och misstro mot myndigheternas förmåga att hantera situationen.[37]

Utifrån uttalanden i de angivna förarbetena och med ledning av Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2) kan sammanfattningsvis följande sägas.

Uttrycket Sveriges säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar yttre säkerhet till skydd för Sveriges försvarsförmåga (territoriell suveränitet) samt Sveriges integritet,

[36] Prop. 2013/14:51 Förstärkt skydd mot främmande makts underrättelseverksamhet, s. 20.
[37] Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 39 ff. och s. 42 ff.

oberoende och handlingsfrihet (politisk självständighet). Uttrycket innefattar också den inre säkerheten till skydd för Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan på nationell nivå. Vidare omfattas skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet genom påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet på nationell nivå, samt skydd mot skada på Sveriges ekonomi i form av skada på den nationella betalningsförmågan där skadan kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsfrihet och oberoende. Slutligen omfattas även så kallad skadegenererande verksamhet. Det avser en verksamhet som, om den utsätts för en antagonistisk handling (exempelvis spionerі, sabotage eller terroristbrott), kan generera skadekonsekvenser på andra säkerhetskänsliga verksamheter.

4.6 Frågor som rör Sveriges säkerhet faller utanför förordningens tillämpningsområde

Av redogörelsen ovan framgår att det inte är helt klart vad det EU-rättsliga begreppet nationell säkerhet omfattar. Inte heller uttrycket Sveriges säkerhet har en tydlig definition. Vi bedömer dock att frågor som ryms inom begreppet Sveriges säkerhet omfattas även av begreppet nationell säkerhet. Vår bedömning är därför att frågor som rör Sveriges säkerhet faller utanför förordningens tillämpningsområde. Ett svenskt granskningssystem till skydd för Sveriges säkerhet kan enligt vår bedömning därmed utformas utan beaktande av förordningens ramar.

5 Förslagen i utredningens delbetänkande

5.1 En lag och en förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Den 19 mars 2019 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen. Syftet med förordningen är dels att skapa ett rättsligt ramverk för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning, dels att fastställa en struktur för samarbete mellan medlemsstaterna respektive mellan medlemsstaterna och kommissionen avseende utländska direktinvesteringar i unionen som sannolikt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Förordningen började tillämpas den 11 oktober 2020.

En del av vårt uppdrag har bestått i att föreslå de anpassningar som är nödvändiga för att förordningen ska kunna tillämpas i Sverige. I mars 2020 överlämnade vi delbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11). I delbetänkandet föreslog vi att det skulle införas en ny lag som skulle innehålla bestämmelser om bland annat att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara kontaktpunkt enligt förordningen och att kontaktpunkten skulle få vissa specifika befogenheter. Vi föreslog också att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) skulle vara Sveriges kontaktpunkt enligt förordningen.

Regeringen gav den 4 juni 2020 ISP i uppdrag bland annat att vara Sveriges kontaktpunkt (Ju2020/02166/L4). Efter sedvanligt lagstiftningsförfarande beslutade regeringen den 2 juli 2020 propositionen Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska

direktinvesteringar (prop. 2019/20:193). 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. Lagen och förordningen kompletterar alltså bestämmelserna i EU:s förordning. Bestämmelserna innebär att

- ISP är kontaktpunkt enligt EU:s förordning,
- ISP får meddela närmare föreskrifter om formerna för den uppgiftsskyldighet som investerare och berörda företag har enligt EU-förordningen, och att
- ISP har rätt att vid vite förelägga utländska investerare och berörda företag att tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som behövs för att ISP ska kunna fullgöra uppgiftsskyldigheten gentemot övriga medlemsstater och kommissionen enligt EU:s förordning.

5.2 Inspektionen för strategiska produkter – arbetet hittills

ISP är alltså nationell kontaktpunkt enligt förordningen. Det innebär att inspektionen ansvarar för samarbetet med andra medlemsstater och kommissionen enligt den struktur som fastställs i förordningen. I samarbetet ingår bland annat att bistå andra medlemsstater och kommissionen med information om utländska direktinvesteringar som skulle kunna inverka på säkerhet eller allmän ordning i en eller flera medlemsstater. För en närmare redogörelse för samarbetsstrukturen hänvisar vi till delbetänkandet.

Förordningens ikraftträdande föregicks på ISP av uppbyggnad och etablering av resurser och rutiner för kontaktpunktsuppdraget. ISP rekryterade och etablerade under hösten/vintern 2020 kompletterande kompetenser för hanteringen av uppdraget som kontaktpunkt. En del av uppbyggnaden har varit att i arbetet som kontaktpunkt integrera och använda värdefulla erfarenheter och förmågor från ISP:s uppdrag som exportkontrollmyndighet, särskilt vad avser känsliga teknologier.

ISP deltar i regelbundna möten i EU:s expertgrupp för utländska direktinvesteringar. Förordningens ikraftträdande föregicks av gemen-

samma handläggningsmässiga, tekniska och juridiska förberedelser. ISP:s bedömning är att erfarenhetsutbytet mellan medlemsstater och med kommissionen, tillsammans med erfarenheterna av handläggning av inkommande ärenden sedan ikraftträdandet, har bidragit till förstärkt förmåga för den gemensamma ram som förordningen syftar till. Erfarenheterna har även bidragit till gemensam praxis för effektivt utbyte av information. Sverige skickade in sin första årliga rapport angående utländska direktinvesteringar till kommissionen den 30 april 2021. Kommissionen kommer att sammanställa alla medlemsstaters årsrapporter och på aggregerad nivå presentera bland annat statistiken för de länder som har granskningsmekanismer.

Antalet inkommande ärenden har varit drygt 250 sedan ikraftträdandet, med ökande antal per månad. Kommissionen beräknar att det kommer att komma in cirka 400 ärenden totalt under 2021. Inkommande ärenden till kontaktpunkten har hanterats inom föreskrivna tidsramar. Vid ärenden med koppling till Sverige har andra myndigheter som kan ha relevanta upplysningar getts möjlighet att inkomma med kompletterande information. Arbetet har också omfattat informationsspridning till andra myndigheter.

Regeringsuppdraget den 4 juni 2020 (Ju2020/02166/L4) omfattade också att ISP ska vara sammankallande och samordnande myndighet för uppdraget till ISP, Försvarets materielverk (FMV), Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) att utveckla former för samverkan som krävs för att ISP ska kunna utföra de arbetsuppgifter som ankommer på en kontaktpunkt i en medlemsstat som inte har ett granskningssystem och för att förbereda för inrättandet av ett nationellt granskningssystem.

Detta uppdrag redovisades till Regeringskansliet (Försvarsdepartementet, Justitiedepartementet och Utrikesdepartementet) den 29 september 2020 och fortlöper i form av regelbundna samordningsmöten och etablering av en operativ Samverkansgrupp för Strategiskt skyddsvärda entiteter i fråga om utländska direktinvesteringar. En koppling finns i detta arbete till Samverkansgruppen för Strategiskt skyddsvärda produkter, främst framväxande produkter och teknologier, och tekniska arbetsgrupper mellan ISP (sammankallande), FMV, Försvarsmakten och FOI. Denna samarbetsstruktur bistår vid behov kontaktpunkten.

ISP har stöttat Regeringskansliet i olika internationella sammanhang utifrån uppdraget som kontaktpunkt inom EU för utländska direktinvesteringar.

6 Utblick mot andra länder

6.1 Inledning

För att fånga upp aktuella trender i utformningen av granskningssystem ska vi enligt våra direktiv ta del av och ta till vara erfarenheter från bland annat länder som i dag tillämpar granskningssystem.

I detta kapitel redogör vi inledningsvis för de trender som Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling, OECD (Organisation for Economic Co-Operation and Development) iakttagit och sammanställt i sin rapport från maj 2020 – Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests. Vi redogör också för vad rapporten innehåller när det gäller hur granskningssystem är uppbyggda mer generellt.

Kapitlet innehåller redogörelser också för granskningssystem i några olika länder. Systemen är i flera avseenden uppbyggda på olika sätt. Vissa innehåller mycket detaljerade bestämmelser medan andra är mer övergripande. Vi har valt att beskriva regelverken relativt fullständigt. Det har medfört att det inte har varit möjligt att använda samma disposition för var och en av redogörelserna vilket innebär att jämförelser mellan olika system inte blir lika lätta att göra som annars. Vi har dock bedömt att en utförligare beskrivning av regelverken överväger denna olägenhet.

Vi vill också framhålla att många länder har uppdaterat sina befintliga granskningssystem under de senaste åren, och länder som inte tidigare har haft något system har infört system. Området utvecklas alltså kontinuerligt. Flertalet regelverk har ändrats under den tid som vårt uppdrag har pågått och kommer att fortsätta förändras sedan detta betänkande gått till tryck. Redogörelserna i detta kapitel återspeglar läget i mitten av september 2021. Vi har dock valt att inte närmare behandla de tillfälliga regler som vissa länder infört till följd av coronapandemin.

6.2 OECD:s Freedom of Investments process

OECD är en organisation där medlemmarnas regeringar arbetar tillsammans för att utbyta erfarenheter och söka lösningar på problem som handlar om hållbar ekonomisk tillväxt och utveckling, högre levnadsstandard och världshandel.

Merparten av de handelsrelaterade frågorna behandlas i handelskommittén och dess arbetsgrupp. Arbetet är fokuserat på internationell handel och aktuella handelspolitiska frågor som tjänster, investeringar, immaterialrätt och icke-tariffära handelshinder.

Inom OECD diskuteras och utbyts erfarenheter och information kring investeringspolicyer vid regelbundna möten, så kallade roundtables, inom ramen för The Freedom of Investment process. Omkring 54 stater deltar i diskussionerna i syfte att utveckla riktlinjer för en öppen, transparent och icke-diskriminerande investeringspolicy med utgångspunkten att förena öppenhet och effektivitet. Mötena hålls två gånger per år. OECD-länderna – 37 stycken – och de i dag ytterligare 13 länder som anslutit sig till the Declaration on International Investment and Multinational Enterprises har också åtagit sig att anmäla eventuella nya regelverk på området och att offentliggöra dem. Deklarationen innebär därutöver bland annat ett åtagande för de anslutna staterna att tillhandahålla en öppen och transparent miljö för internationella investeringar och att uppmuntra de positiva bidrag som multinationella företag kan ge till ekonomisk och social utveckling.

6.3 OECD:s rapport om granskningsmekanismer

De länder som deltagit i OECD:s roundtables på området internationella investeringar antog 2009 Guidelines for recipient country investment policies relating to national security.[1] Det gjordes mot bakgrund av de risker för en stats säkerhet som utländska investeringar kan föra med sig. Diskussionerna kring sådana risker och hur de kan hanteras har sedan fortsatt och resulterat i flera rapporter. Den senast reviderade rapporten – Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests – är daterad i

[1] Tillsammans med OECD Guidance on Recipient Country Policies Towards SWFs (2008) och Sovereign Wealth Funds: Generally Accepted Principles and Practices (2008) utgör dessa riktlinjer de så kallade Santiagoprinciperna.

maj 2020. Rapporten har sammanställts av investeringskommittén med finansiellt stöd från EU. Ett syfte med rapporten är att identifiera trender när det gäller hanteringen av förvärvs- och ägarrelaterade risker för säkerhetsintressen till följd av utländska direktinvesteringar. Rapporten innehåller också en redogörelse för hur system för granskning av utländska direktinvesteringar kan vara uppbyggda. I rapporten finns även kortare redogörelser för granskningssystemen i de 62 länder som bjudits in till diskussionerna. I det följande lämnas en sammanfattande redogörelse för rapporten.

6.4 Trender

6.4.1 I huvudsak fyra trender kan urskiljas

Frågan om att inrätta system för granskning av investeringar för att hantera säkerhetsrisker aktualiserades omkring 2005. Gulfstaternas investeringsfonder[2] gjorde då stora investeringar i länder med utvecklade ekonomier med höga oljepriser som följd. Internationell terrorism hade också medfört en ökad säkerhetskänslighet. Under finanskrisen kom frågorna kopplade till investeringsgranskning att stå tillbaka, men allt fler länder inför i dag mekanismer för att identifiera och hantera säkerhetsrisker till följd av utländska förvärv och utländskt ägande. Ett motiv till detta är oro över investeringar från mindre öppna ekonomier och från statskontrollerade aktörer. Teknikutvecklingen, en ökad omfattning av känslig information, strategisk konkurrens och vissa länders mer offensiva hållning i den globala ekonomin har bidragit till denna oro.

Trots liknande ekonomiska förutsättningar, grad av öppenhet och sårbarheter skiljer sig olika länder från varandra när det gäller förekomsten av granskningsmekanismer. Bortsett från flera decennier gamla bestämmelser om begränsningar i utländskt ägande i vissa sektorer hade färre än hälften av de 62 länder som OECD:s rapport omfattar utvecklade och detaljerade granskningsmekanismer i maj 2020.

Bland de länder som har utvecklade granskningsmekanismer finns en stor variation när det gäller tillvägagångssätt, kriterier för att identifiera risker, regelverkens detaljnivå, förfarandet samt institutionella

[2] Eng. sovereign wealth funds (SWF). Statliga investeringsfonder förvaltar det överskott som uppkommer från export av olja eller handel.

och finansiella resurser för att genomföra mekanismerna. Trots olikheterna kan fyra trender urskiljas:

- Systemen har blivit mer detaljerade, förfinade och operativa
- Området håller på att utvecklas till en fristående disciplin
- Fortlöpande riskhantering kompletterar granskning i samband med att en transaktion genomförs.
- Statligt ägande har – på nytt – uppmärksammats som ett sätt att hantera säkerhetsrisker.

Mellan vissa länders system finns likheter i utvecklingen också när det gäller vilka nya typer av tillgångar som systemen utvidgas till att omfatta och vilka typer av transaktioner som bedöms kunna medföra risker. Medan tidigare system har varit inriktade på säkerhetsrisker kopplade till främst försvarsteknologi, och senare kritisk infrastruktur, omfattas nu även tillgångar i form av avancerad teknologi och personuppgifter. När det gäller vilka transaktioner som bedöms kunna medföra risker har det uppmärksammats att risker kan uppkomma på andra sätt än genom ägande, till exempel genom leasing, upphandlingar, användning av viss utrustning inom kritisk infrastruktur samt internationella forskningssamarbeten.

Risker med utländskt ägande eller förvärv kan hanteras på andra sätt än genom system för investeringsgranskning. Ett sådant exempel är krav på tillstånd eller licens för att få utföra viss verksamhet. Andra exempel är koncessioner och offentliga upphandlingar där staten kan hantera riskerna genom valet av leverantörer. I de flesta länder kombineras sådana verktyg med mera renodlade investeringsgranskningssystem.

Antalet länder som inrättat mer utvecklade investeringsgranskningssystem har ökat väsentligt de senaste åren. I mitten av maj 2020 hade 77 procent av de 62 länderna i OECD:s rapport någon form av granskningsmekanism på plats, men bara 44 procent hade ett mer utvecklat, så kallat andra generationens[3] system.

Det går inte att se någon uppenbar förklaring till att vissa länder har valt att införa granskningssystem och andra inte. Det finns inte något samband med hur öppet ett land är för utländska direktinvesteringar.

[3] Se avsnitt 6.4.2 om så kallade första och andra generationens system.

Det går inte heller att dra några slutsatser om varför ett land har infört ett granskningssystem vid en viss tidpunkt.

Det finns dock tre faktorer som troligen har inverkat på om ett land valt att införa ett granskningssystem eller inte:

- Om känsliga tillgångar är statsägda – om känsliga tillgångar ägs av staten finns det inget behov av en granskningsmekanism.
- Särskilda händelser – till exempel när en främmande makt köpt känslig verksamhet eller när en stat tvingats avskaffa så kallade golden shares[4].
- Önskan att visa öppenhet i särskilda ekonomiska situationer.

Granskningssystemen i de 62 länder som omfattas av OECD:s rapport uppvisar många variationer när det gäller till exempel struktur och omfattning. Detta indikerar att olika länder har olika uppfattning när det gäller om, var och under vilka förhållanden det föreligger risker och hur risken ska värderas i förhållande till andra intressen. Offentligt tillgängliga källor indikerar att inte alla länder systematiskt har analyserat olika sårbarheter när de utformat sina system. I knappt något av de lagstiftningsdokument som gåtts igenom argumenteras det kring varför vissa kriterier medför eller ökar risker och varför de bör ligga till grund för en reglering.

Trots olikheterna mellan olika länder kan dock, som nämnts ovan, fyra olika trender iakttas. Dessa behandlas närmare i det följande, avsnitt 6.4.2–6.4.5.

6.4.2 Mer detaljerade, förfinade och operativa granskningssystem

Utifrån graden av detaljer i utformningen och olika funktionssätt kan granskningssystem grovt delas in i två grupper. Den ena utgörs av mer grundläggande, första generationens, system och den andra av mer utvecklade, andra generationens system.

Den första generationens system kräver regeringens tillstånd innan förvärv av en specifik tillgång eller en tillgång i en specificerad sektor eller innehåller ägandebegränsningar. I vissa länder tillåter

[4] Golden shares kan beskrivas som en typ av aktier som ger innehavaren möjlighet att kontrollera bolagets styrelse.

den konstitutionella rätten restriktioner beträffande vissa transaktioner, men det saknas regelverk på lägre nivå när det gäller hur denna befogenhet ska utövas. När sådana regler finns är de relativt outvecklade och ger lite ledning när det gäller kriterier och förfarande. Många av dessa system används mycket sällan.

Den andra generationens system är mer utvecklade. De är utformade för att tillämpas rutinmässigt och innehåller bestämmelser om förfarandet, sanktioner, utrymme för villkor i syfte att begränsa riskerna med en transaktion, rapporteringskrav med mera. I de länder där dessa system används avsätts särskilda finansiella och institutionella resurser för ändamålet. När det gäller institutionella resurser har vissa länder arrangemang som involverar underrättelsemyndigheter och informationsutbyte med andra länder. Budgetanslag korresponderar generellt med antalet ärenden och tillsynsmekanismer.

Andra generationens system var ovanliga i början av 1990-talet. Utvecklingen visar dock en trend av en övergång i andra generationens system sedan mitten av 2000-talet. Nya första generationens system träder fortfarande i kraft i dag, men det blir allt ovanligare.

6.4.3 Området utvecklas mot en fristående disciplin

Att regelverken på området blir mer detaljerade och förfinas indikerar att systemen moderniseras. Särskilda administrativa resurser, specifika budgetar avsedda för granskningar och ökande antal ärenden tyder på att en fristående disciplin håller på att utvecklas när det gäller hanteringen av säkerhetsrisker kopplade till internationella investeringar.

Många äldre system lämnas emellertid oförändrade. I dessa är det ofta den politiska makten som tillämpar lagstiftningen och styr praxis och inte i första hand rättsväsendet.

6.4.4 Fortlöpande riskhantering kompletterar granskning i samband med investeringen

Tidpunkten för granskning av transaktioner som kan medföra risker är traditionellt inriktad på det tillfälle då en tillgång förvärvas eller en verksamhet etableras. Bakgrunden till det är antagandet att det är ändringen av ägandet som medför säkerhetsrisken. Andra typer av

ändringar, till exempel i ledningen hos en ägare, hanteras ofta inte inom ramen för ett granskningssystem.

Tidigare har gränser för till exempel privat ägande inom vissa sektorer och möjligheter till expropriation varit två sätt att hantera risker med ägandet efter ett förvärv. Vissa länder har dock börjat tillämpa andra sätt att hantera riskerna mera långsiktigt. Några exempel är införandet av så kallade golden shares, att i samband med investeringen ställa upp villkor för ägandet samt att i efterhand tillåta granskning av redan genomförda, eventuellt även tidigare granskade, investeringar. Australien har till exempel infört ett system med granskning av ägande i telekomsektorn och av annan kritisk infrastruktur som inte är beroende av att granskning får göras eller har gjorts i samband med själva investeringen. Under 2019 har Frankrike utökat möjligheterna att införa golden shares i företag i vissa sektorer. System med golden shares har annars avskaffats i många länder.

Det blir allt vanligare att länder ställer upp villkor för att godkänna en investering. Genom att ställa upp villkor kan flera investeringar vara möjliga att acceptera. Villkor kan också innebära möjligheter att vidta åtgärder långt efter det att investeringen gjorts. I lagstiftning formuleras möjligheterna att ställa villkor ofta utifrån syftet med villkoren och inte som till exempel en katalog över villkor vilket ger stora möjligheter att utforma villkoren utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Att ta upp en tidigare gjord investering för granskning, trots att investeringen inte ansågs utgöra någon säkerhetsrisk i samband med att den gjordes, har aktualiserats mot bakgrund av bland annat riskerna med tillgång till känslig information.

Fördelen med granskningssystem som gör det möjligt att granska risker med ägandet även vid andra tillfällen än i samband med själva investeringen är att fler investeringar kan tillåtas i stället för att hindras med motiveringen att de eventuellt kan bli problematiska i framtiden.

6.4.5 Statligt ägande av känsliga tillgångar aktualiseras på nytt

Att staten äger känsliga tillgångar innebär ett skydd för tillgångarna eftersom de inte finns tillgängliga för investeringar på en öppen marknad. Vissa typer av känsliga tillgångar som ägs av staten i ett land kan i ett annat land i stället falla inom regelverket för investe-

ringsgranskning. Sedan mitten av 2018 har vissa länder, som tidigare privatiserat ägandet av potentiellt känsliga tillgångar, uttryckt intresse för statligt ägande. Tyskland har till exempel föreslagit en statsägd fond i syfte att kunna förhindra utländska uppköp i vissa situationer. I Danmark har en statsägd aktör genom lagstiftning fått rätt att köpa gasnätstillgångar när ägaren överlåter sådana tillgångar. Finland har nyligen infört en lag som ger regeringen rätt att hindra köp av fast egendom mot bakgrund av säkerhetsintressen. Den lagen ger också staten rätt att själv förvärva egendomen i stället.

6.5 Synen på vad som kan medföra risker har utvecklats

Oron för utländska förvärv har traditionellt varit kopplad till utländska aktörers fysiska närvaro på känsliga platser eller i företag inom känsliga områden eftersom en sådan närvaro medför risker för spionage och sabotage. Mot den bakgrunden har insatserna riktats mot främst gränsområden och försvarsindustri. Med en allt mer omfattande privatisering av infrastruktur som produktion och distribution av el, järnvägar, vattendistribution och telekommunikation har dessa tillgångar blivit mer tillgängliga för utländska investerare och därmed börjat betraktas som känsliga.

Fler typer av tillgångar betraktas som känsliga

Många stater har nyligen modifierat sin syn på vilka tillgångar som är känsliga för kontroll av utländska aktörer. Exempel på sådana tillgångar är produkter med dubbla användningsområden och nätverksteknologi, personuppgifter och företag som kontrollerar sådana uppgifter, mediatillgångar och tillgångar som är kritiska för en trygg livsmedelsförsörjning. I motsats till företag som bedriver verksamhet som traditionellt bedömts vara av betydelse för nationell säkerhet är de företag som bedriver dessa andra typer av verksamhet små och olistade, ibland nystartade och okända, och producerar sådant som vid en första anblick inte uppenbart framstår som av betydelse för säkerheten.

Nya typer av risker uppmärksammas

Även sättet att se på hur risker kan uppstå har utvecklats. Traditionellt har oron som nämnts gällt framför allt spionage och sabotage, särskilt när de tillgångar som stod i fokus var kopplade till försvaret och strategiskt lokaliserad fast egendom. I samband med att kritisk infrastruktur har privatiserats i allt större utsträckning har det uppkommit farhågor för att tillgången till infrastrukturen skulle kunna komma att hindras. Risken för läckage av information, know-how eller känsliga personuppgifter eller manipulation av sådana uppgifter har medfört att vissa system nu inkluderar teknologitillgångar och företag som hanterar eller genererar personuppgifter.

Till följd av en aktörs monopolställning eller ställning som ende leverantör – till exempel när det gäller mjukvara, vissa hårdvarukomponenter eller råvaror som mineral – har risker även till följd av beroende av en enda eller ett fåtal leverantörer uppmärksammats.

Fler typer av transaktioner bedöms känsliga

Som en direkt konsekvens av att allt fler typer av tillgångar och risker bedöms relevanta utifrån ett säkerhetsperspektiv har utformningen av granskningssystemen justerats även när det gäller vilka typer av transaktioner som bedöms känsliga. Bland annat har mindre omfattande investeringar inkluderats i systemen.

Till följd av att tillgången till teknologi och känslig information bedöms kunna medföra säkerhetsrisker spelar storleken av förvärvet en mindre roll än tidigare. Storleken av förvärvet eller inflytandet i investeringsobjektet, som korresponderar med risken för spionage, sabotage och risken för beroende av en enda leverantör, har åsatts allt mindre betydelse. Vissa länder har mot den bakgrunden för vissa särskilt känsliga sektorer sänkt gränserna för vilket inflytande i investeringsobjektet som krävs för att en investering ska kunna granskas.

Denna utvidgning av tillämpningsområdet medför vissa svårigheter. Mindre och mindre synliga transaktioner är svårare att få kännedom om. Svårigheter med att upptäcka transaktioner kan vara en förklaring till att obligatoriska anmälningsskyldigheter och sanktioner för underlåtenhet att följa regelverket har införts i vissa länders system.

Farhågor när det gäller överföring av känslig information, know-how eller teknologi har medfört att transaktioner som ger tillgång till sådan information, kunnande eller teknologi omfattas av granskningsmekanismer i allt större utsträckning. Traditionella mekanismer har varit starkt fokuserade på transaktioner på en stats territorium oavsett vem som ägt tillgången. Fokus har senare utvecklats från risker som importeras till ens territorium till risker för att känsliga tillgångar exporteras till andra stater där de kan missbrukas av antagonistiska aktörer.

Till följd av sitt territoriella fokus omfattar traditionella system normalt inte bildandet av nya företag genom joint ventures, avyttringar av delar av företag eller försäljningar av vissa tillgångar. Sådana transaktioner medför inte per automatik kontroll, inflytande eller deltagandet i moderbolaget till joint venture partnern eller förvärvaren av den avyttrade tillgången. Transaktionerna kan dock medföra tillgång till viss känslig information, know-how eller känslig teknologi.

Risker till följd av andra transaktioner än investeringar

Transaktioner som inte är kopplade till ägande kan medföra samma typer av risker som sådana transaktioner. Som exempel kan nämnas utkontraktering av känslig infrastruktur och användning av utrustning i sådan infrastruktur samt forskningssamarbeten. Sådana typer av transaktioner är dock normalt sett inte att betrakta som investeringar och brukar inte hanteras inom ramen för investeringsgranskningssystem.

6.6 Granskningssystemens uppbyggnad

I OECD:s rapport finns en redovisning av de 62 ländernas granskningssystem utifrån hur systemen är utformade ur olika aspekter:

- Vilka kriterier som används för att fånga upp transaktioner eller ägandeförhållanden som potentiellt problematiska och för hur risken bedöms i det enskilda fallet (se närmare avsnitt 6.6.1–6.6.3).

- Vilka verktyg som finns tillgängliga för att möta de risker som bedöms kopplade till en viss transaktion, antingen före det att transaktionen genomförts eller i efterhand, när transaktionen har upptäckts (se närmare avsnitt 6.7).
- Hur systemen är utformade för att relevanta transaktioner ska kunna upptäckas och därmed kunna granskas (se närmare avsnitt 6.8).
- I vilken utsträckning systemen fångar upp och hanterar risker som uppkommer efter själva transaktionen eller i ett sammanhang som inte är direkt kopplat till transaktionen (se närmare avsnitt 6.9).
- Hur transparent och förutsebart systemet är för allmänheten och aktörerna på marknaden.
- Hur de kostnader som uppstår till följd av tillämpningen av systemet fördelas (se närmare avsnitt 17.5.2).
- Hur inverkan på icke problematiska investeringar begränsas (se närmare avsnitt 17.6).
- Hur olika regelverk och andra mekanismer i en stat samverkar för att hantera säkerhetsrisker kopplade till investeringar och ägande.

I det följande redogör vi närmare för OECD:s rapport om granskningssystemens uppbyggnad. Redogörelsen utgår från i huvudsak dessa punkter.

6.6.1 Kriterier som används för att fånga upp transaktioner eller ägandeförhållanden som potentiellt problematiska och för hur risken bedöms i det enskilda fallet

En av de största utmaningarna när det gäller utformningen av en granskningsmekanism är att fånga upp de transaktioner som är problematiska från säkerhetssynpunkt samtidigt som oproblematiska transaktioner ska tillåtas fortgå med så lite störning som möjligt.

Ett sätt att hantera detta är att ställa upp fasta gränser för utländskt ägande i vissa sektorer. Sådana system ger inte utrymme för några hänsyn i det enskilda fallet och passar därför bäst för att

hantera risker inom specifika områden där utländskt ägande alltid bedöms innebära stora risker.

I de flesta av de granskningssystem som finns i dag hanteras avvägningen dock genom en tvåstegsprocess.

I ett första steg identifieras då transaktioner som potentiellt kan innebära risk utifrån en lista över förutbestämda kriterier. Dessa kriterier är ofta utformade utifrån på vilka områden som det kan förutsägas att risker kan uppstå och överlämnar till de myndigheter som tillämpar regelverket att närmare bedöma riskerna.

I ett andra steg granskas sedan varje transaktion för sig utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Detta steg hanteras av den myndighet som tillämpar regelverket och bedömningarna görs här utifrån andra typer av kriterier.

I ett tvåstegssystem kan alltså bedömningen av om en specifik transaktion medför en säkerhetsrisk sägas vara ett delat ansvar mellan lagstiftaren, som pekar ut vissa kategorier av transaktioner som potentiellt problematiska, och den tillämpande myndigheten, som utifrån mer specifika kriterier avgör om transaktion medför risker i det enskilda fallet. I vilken utsträckning olika system filtrerar bort förmodat oproblematiska transaktioner i det första steget och därmed utesluter dem från granskning varierar mycket.

I ett system med två steg beror antalet transaktioner som fångas upp som potentiellt problematiska respektive faller helt utanför granskningssystemet på vilka kriterier som anges i steg ett, hur många som anges och hur de är utformade. Kriterierna i detta steg är vanligtvis relativt entydiga och lätta att tolka. Det syftar till bland annat att en investerare lättare ska kunna förstå sina skyldigheter. Kriterierna i det andra steget är inte alltid utformade på samma lättillgängliga sätt.

Om det första steget innehåller få eller brett formulerade kriterier, kommer ett stort antal ärenden att handläggas hos den tillämpande myndigheten och riskbedömningen överlämnas till den myndigheten i större utsträckning än om kriterierna är mer detaljerade.

Steg ett fyller ofta även andra funktioner än att filtrera bort oproblematiska transaktioner. I många system blir följden av att kriterierna i steg ett är uppfyllda att investeringen måste anmälas eller godkännas på förhand för att den ska få genomföras.

6.6.2 Kriterier för att urskilja potentiellt problematiska transaktioner – steg 1

Av de kriterier som i steg ett används för att bestämma om en transaktion är potentiellt problematisk är vissa hänförliga till vilken tillgång det är fråga om, andra till förvärvaren och ytterligare andra till en kombination av dessa. Vissa kriterier avgör om en transaktion över huvud taget faller inom regelverket.

Kriterier kopplade till tillgången

Parametrar relaterade till tillgången är allmänt förekommande när det gäller att bestämma om en viss transaktion kan utgöra en potentiell risk för säkerheten. Många system kombinerar flera sådana parametrar för att fånga upp transaktioner som skulle kunna vara problematiska. OECD har i sin rapport identifierat huvudsakligen sex grupper av parametrar kopplade till tillgången. Dessa parametrar är hänförliga till

- Sektorn eller den specifika tillgången som transaktionen gäller
- Andelen eget kapital eller rösträtt som transaktionen ger upphov till hos investeraren
- Värdet av transaktionen eller storleken på det egna kapitalet eller rösträtten som transaktionen representerar
- Den totala storleken eller betydelsen av tillgången i stort
- Den geografiska platsen för tillgången
- Om transaktionen gäller en etablerad tillgång eller en så kallad greenfield investment

Sektorer och tillgångar

Många system innehåller en lista över sektorer inom vilka en investering kan medföra särskilda risker. Att en sektor finns med på listan innebär, tillsammans med andra faktorer, i de flesta system att regelverket blir tillämpligt.

Några länder har upprättat listor över specifika tillgångar där investeringar kan utgöra risker. Alternativet med att lista särskilda tillgångar används oftare i mindre ekonomier där en hel sektor kan bestå av bara ett fåtal aktörer. I vissa länder blir skillnaden mellan listor över sektorer och listor över särskilda tillgångar marginell mot bakgrund av det låga antalet tillgångar inom den aktuella sektorn.

Listorna över sektorer inkluderar ett stort antal näringsgrenar. Traditionellt omfattas till exempel försvarsindustrin och olika typer av kritisk infrastruktur, men också sektorer som nyligen har väckt intresse utifrån säkerhetsaspekten, som massmedia, omfattas. Ibland identifieras sektorer genom hänvisning till andra regelverk, till exempel verksamheter som omfattas av regler om exportkontroll.

Kriterier baserade på inflytande, kontroll, andel eget kapital, rösträtt, eller tillgångar

Många system har utgångspunkt i vilken position investeraren kommer att få i investeringsobjektet till följd av den aktuella transaktionen. De variabler som används här inkluderar andelen eget kapital eller rösträtt som transaktionen ger upphov till, rätten att delta i företagets ledning eller rätten att få tillgång till viss information baserat på position. Alla dessa variabler tar sikte på investerarens inflytande i investeringsobjektet och utgår från tanken att investeringar som medför bara ett mindre inflytande sannolikt inte innebär sådana risker att det är motiverat med statlig inblandning.

Andel eget kapital och rösträtt är de vanligaste variablerna i denna kontext. Vissa länder har också regler angående aktieägaravtal för att hantera investeringar från flera, samordnade, aktieägare.

I ett fåtal fall används gränser när det gäller hur stor total andel av ett företag eller i en sektor som får ägas av utländska aktörer.

I de fall då systemen innehåller relativa trösklar för eget kapital eller rösträtt varierar dessa vanligen mellan 5 och 33 procent. I vissa system varierar tröskelvärdet utifrån vilken sektor det är fråga om, investerarens nationalitet eller om investeraren är statligt ägd.

Tröskelvärden baserade på den totala andelen aktier eller rösträtt som transaktionen ger upphov till har vissa implikationer, till exempel när andelen hamnar precis över tröskeln. I dessa situationer kan varje liten ytterligare investering innebära en ny granskning. Det kan också hända att investerarens rösträtt eller aktieinnehav ändras och

att en granskning aktualiseras utan att investeraren själv har vidtagit några åtgärder. En sådan situation kan uppkomma vid till exempel återköp av aktier. Några länder har infört regler för att hantera sådana situationer. Det kan vara fråga om att granskning aktualiseras bara när tröskelvärdet överskrids för första gången. Det förekommer också villkor som innebär att investeraren har rätt att göra flera investeringar utan att en ny granskning behöver göras.

När det gäller börsnoterade företag är det relativt okomplicerat att bestämma hur stor ägarandel eller rösträtt en investering ger upphov till. För onoterade företag kan detta vara svårare.

När det gäller investeringar i tillgångar som inte är företag kan en investerare komma över känsliga tillgångar utan att samtidigt få någon formell kontroll över det säljande företaget. Vissa länder har inkluderat även sådana transaktioner i sina granskningssystem.

Transaktionens värde

Genom att använda beloppsgränser kopplade till värdet av en investering kan man hålla investeringar som är små i absoluta tal utanför ett granskningssystem. I OECDS:s rapport finns bara ett system som bygger på transaktionens värde i absoluta tal i stället för resultatet av transaktionen eller den ekonomiska betydelsen för det berörda företaget.

Transaktionens ekonomiska betydelse

I några länder används transaktionens ekonomiska betydelse som utgångspunkt för att systemet ska bli tillämpligt. Exempel på sådana kriterier är tillgångens totala värde, omsättning eller marknadsandel i den aktuella sektorn. Dessa kriterier har betydelse också för valet av vilka entiteter som tas upp på listor över speciella tillgångar som ska omfattas av granskning. Bakgrunden till användningen av detta kriterium är att små företag inte bedöms spela en så stor roll i en ekonomi att en investering i ett sådant företag skulle innebära ett hot mot säkerheten.

Investeringsobjektets geografiska läge

I vissa system används investeringsobjektets geografiska läge som kriterium för när systemet blir tillämpligt. Utpekandet kan göras direkt genom specifika zoner eller indirekt som ett område i närheten av en känslig plats, som till exempel ett militärt område.

En tillgångs geografiska läge har uppmärksammats i allt större utsträckning den senaste tiden och fler länder har infört system som hanterar risker med förvärv av sådana tillgångar även i fall där de inte omfattas av en investering som en del i ett företag. Det gäller till exempel Finland och USA. Betänkligheter kring utländskt ägande av fast egendom i närheten av känsliga platser har tidigare varit knutna till risken för spionage. På senare tid har emellertid även risken för att utländska aktörer etablerar militära funktioner uppmärksammats, bland annat i Finland.

Greenfield investments

Det är ovanligt att greenfield investments omfattas av granskningssystem. De flesta länders system tillämpas bara på förvärv av existerande företag eller delar därav och inte på nyetableringar. Undantag finns dock när det gäller möjligheter till etableringar inom vissa sektorer. I dag har Australien, Kanada och Ungern sådana system. I Australien omfattas alla greenfield investments som görs av utländska statsägda investerare och för alla utländska aktörer som startar ett mediaföretag. Kanadas granskning utifrån nationell säkerhet omfattar alla utländska investeringar.

I OECD:s rapport uttrycks att frånvaron av reglering när det gäller greenfield investments är anmärkningsvärd så till vida att sådana investeringar kan innebära liknande exponering som sammanslagningar och förvärv på relativt kort tid, till exempel inom sektorer som media eller produkter som genererar känsliga personuppgifter.

Kriterier kopplade till förvärvaren eller ägaren

Nästan alla länder som omfattas av OECD:s rapport kombinerar kriterier relaterade till tillgången med kriterier relaterade till investeraren eller ägaren av tillgången. Två grupper av kriterier har identifierats:

- Investerarens nationalitet, ursprung eller hemvist
- Ägandeförhållandena hos förvärvaren, särskilt statligt utländskt ägande

Nationalitet och hemvist

I de allra flesta system är förvärvarens eller ägarens nationalitet eller hemvist kriterier som avgör om regelverket är tillämpligt. Bara ett fåtal system fokuserar endast på själva tillgången utan att beakta förvärvarens eller ägarens nationalitet.

De flesta system blir tillämpliga utifrån att förvärvaren inte är medborgare i den aktuella staten, medan andra system blir tillämpliga om förvärvaren är medborgare i vissa utpekade länder. Vilket sätt som väljs för regleringen kan få olika konsekvenser när det gäller bland annat personer med dubbla medborgarskap.

De flesta system använder nationalitet som utlösande kriterium. Nationalitet används emellertid också som grund för att låta vissa investerare helt eller delvis falla utanför regelverket, så kallad white-listing, eller som grund för att peka ut vissa länder varifrån investeringar ska granskas, så kallad grey-listing.

White-lists tillämpas av vissa EU-stater och av USA. Grey-lists förekommer mera sällan, men tillämpas av Chile, Indien, Japan och Ukraina.

Kriterier som investerarens nationalitet kombineras ibland med kriterier kopplade till tillgången, till exempel sektor, och tröskelvärden. När det gäller industrisektorn tillämpar till exempel Finland, Frankrike, Italien, Portugal och Tyskland delar av sina system på alla utländska investerare, medan andra delar inte tillämpas på investerare från andra EU-stater. I Australien tillämpas en omkring fyra gånger högre tröskel för investeringar i icke-känsliga sektorer av investerare från vissa utpekade länder än för investeringar från vissa andra aktörer.

Åtskillnad utifrån nationalitet har flera implikationer, både när det gäller fysiska och juridiska personer.

Beträffande fysiska personer tillämpar vissa länder system som innebär att man kan få medborgarskap eller hemvist till följd av en investering i landet. Sådana system har uppmärksammats utifrån frågor om bland annat skatteflykt och penningtvätt men kan alltså undergräva även granskningsmekanismer byggda på investerarens nationalitet.

En del jurisdiktioner tillämpar reglerna för fysiska personer analogt på juridiska personer. En juridisk persons nationalitet är ofta frikopplad från dess ägares och bestäms utifrån olika regler i olika länder. En juridisk persons nationalitet bestäms typisk sett utifrån ett företags säte vilket i många jurisdiktioner kan väljas relativt fritt. Hur ett granskningssystem ska tillämpas gentemot juridiska personer väcker frågan vilken person som i en potentiellt lång kedja av ägare ska vara den som avgör den juridiska personens nationalitet. Vissa länder, till exempel Kanada, använder här nationaliteten hos den person som kontrollerar investeraren.

Många system beaktar nationaliteten hos den juridiska personen själv utifrån särskilda regelverk om hur nationaliteten hos juridiska personer bestäms. Sådana bestämmelser kompletteras i vissa fall av bestämmelser om nationaliteten hos den direkte ägaren av investeraren eller bestämmelser som syftar till att motverka kringgående av granskningsmekanismen genom företagsstrukturering. Finland definierar till exempel en utländsk juridisk person som en enhet som antingen är inkorporerad i vissa främmande länder eller som delvis ägs av utlänningar. Tyskland bestämmer nationaliteten utifrån den första nivån av ägande utom EU.

Statskontrollerade kontra privatägda företag

Vid den tidpunkt då OECD lämnade sin rapport var det bara ett fåtal länder vars regelverk uttryckligen angav att det vid riskbedömningen ska beaktas om investeraren kontrolleras av utländska stater. Dessa var Australien, Frankrike, Italien, Japan, Ryssland, Uruguay och USA.

I Australien kontrolleras investeringar från statskontrollerade aktörer systematiskt och undantag som gäller för vissa investeringar från privatägda företag gäller inte för statskontrollerade investerare. Ut-

ländskt statligt ägande av en investerare öppnar också för granskning av greenfield investments och när företaget ändrar affärsinriktning.

Olika länder använder sig av olika kriterier för att definiera vad som avses med en statskontrollerad investerare. I Australien inkluderas enheter som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av staten. Individuella och aggregerade trösklar används för blandat ägande. Ryssland inkluderar även internationella organisationer, med vissa undantag för organisationer där Ryssland självt är medlem. USA inkluderar "any government or body exercising governmental functions […] including […] national and subnational governments, including their respective departments, agencies, and instrumentalities."

Investerarens övriga verksamhet

Några system beaktar om investeraren har eller verkar ha intressen i samma eller i en närliggande sektor i det aktuella landet eller i andra länder. Bakgrunden till dessa kriterier är risken för beroende av en enda leverantör av viss vara eller tjänst. Risken för överföring av immateriella rättigheter eller know-how spelar också en roll.

Granskningsmekanismer och konkurrensprövningar

Vissa mekanismer har byggts samman med system för prövning av förvärv utifrån konkurrensrättsliga aspekter. Det kan ske antingen genom att samma myndighet gör de olika bedömningarna utifrån olika regelverk eller genom att granskningen utifrån säkerhetsintresset görs inom ramen för prövningen av den konkurrensrättsliga frågan. Kopplingen mellan konkurrensfrågan och säkerhetsfrågan blir tydlig utifrån problematiken med single supplier risk.

Att den konkurrensrättsliga frågan prövas i samma förfarande som säkerhetsintresset kan enligt rapporten medföra nackdelar. Frågan om säkerhetsrisker kan uppstå utan att det finns något problem ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. I vissa länder prioriteras dock den konkurrensrättsliga aspekten framför säkerhetsintresset på så sätt att bara transaktioner som väcker konkurrensrättsliga frågor kan granskas ur ett säkerhetsperspektiv.

6.6.3 Kriterier för att bedöma det enskilda fallet – steg 2

Konsekvenserna av att en transaktion uppfyller de grundläggande kriterierna så att regelverket blir tillämpligt över huvud taget kan variera. Det kan till exempel vara otillåtet att fullfölja en transaktion innan ett uttryckligt beslut om att transaktionen accepteras har meddelats eller innan en viss tid förflutit sedan anmälan gjordes. Investeraren, eller mer sällan investeringsobjektet, kan vara skyldig att anmäla den planerade transaktionen till myndigheterna.

Utpekandet av en transaktion som potentiellt problematisk ger de tillämpande myndigheterna behörighet att granska transaktionen i det enskilda fallet. Vissa system innebär en skyldighet för myndigheterna att granska transaktionen medan andra ger bara en möjlighet till granskning.

Kriterierna för att filtrera ut en transaktion som potentiellt skadlig i det första steget måste vara tydliga så att investeraren kan iaktta eventuella anmälningsskyldigheter och bedöma möjligheterna för att en transaktion ska kunna genomföras.

Bedömningen av om en transaktion i det enskilda fallet utgör en faktisk säkerhetsrisk bedöms enligt delvis andra kriterier som vanligtvis skiljer sig från dem som används för att bedöma om en transaktion utgör en potentiell risk.

Kriterierna i det andra steget är typiskt sett mer allmänt hållna i syfte att ge de tillämpande myndigheterna större marginal för tolkning av kriterierna. Medan en investerare vanligtvis kan bedöma om transaktionen kommer att omfattas av regelverket kan det vara svårare för investeraren att förutse om investeringen kommer att bedömas som en säkerhetsrisk.

Vid bedömningen av transaktionen i steg två används i de flesta system kriterier som väsentliga säkerhetsintressen (essential security), nationell säkerhet (national security) eller allmän ordning (public order). Det kan vara svårt att få ledning om begreppens innebörd utifrån tidigare praxis eftersom beslut och de överväganden som ligger till grund för dessa ofta inte är offentliga. Det är också oklart om ett och samma begrepp har samma betydelse i olika länder. Vissa länders nationella säkerhetsstrategier kan ge ytterligare ledning, men dessa är sällan särskilt specifika.

Olika system innehåller olika sätt att specificera breda kriterier såsom nationell säkerhet (national security) och ge ledning kring dess innebörd. I huvudsak följande kan observeras.

- Sektorlistor och listor över omständigheter kring investeraren. Dessa liknar, men är inte identiska med, de kriterier som används för att peka ut en transaktion som en potentiell säkerhetsrisk.
- Särskilda samhällsintressen eller hot mot sådana pekas ut som risker för det mer övergripande angivna intresset.
- Hänvisningar till andra rättskällor och tolkningen av dem.

Kriterier kopplade till tillgången eller investeraren

Vissa system ger ledning för tolkningen av uttryck som nationell säkerhet genom listor över omständigheter kring tillgången eller investeraren. I motsats till kriterier som anges i steg ett är dessa listor inte uttömmande.

Listor som refererar till tillgångsrelaterade omständigheter finns i till exempel Tysklands sektorsövergripande system. Där anges till exempel att en risk för allmän ordning eller säkerhet kan föreligga särskilt om det berörda företaget är verksamt inom kritisk infrastruktur eller utvecklar mjukvara som används inom kritisk infrastruktur.

Listor som refererar till omständigheter hos investeraren är vanligare. De fokuserar ofta på om investeraren har varit involverad i kriminell verksamhet eller kan antas bli det i framtiden. Andra förekommande faktorer som refererar till investeraren är anknytning till tredje part och möjligheter för tredje part att påverka investeraren. I vissa länder används sistnämnda kriterium som ett utlösande kriterium i steg ett, det vill säga för att regelverket ska bli tillämpligt över huvud taget.

Särskilda allmänna intressen och hot mot dessa

Ett sätt att specificera begrepp som nationell säkerhet är att upprätta listor över specifika allmänna intressen som visar på kärnan i begreppet. I vissa fall anges dessa intressen genom en beskrivning av hot som kan sätta intresset i fara.

Referenser till externa rättsakter

Ett tredje sätt att specificera innehållet i begrepp som nationell säkerhet är att hänvisa till andra rättsakter och hur begreppet tolkas i dem. Som exempel kan nämnas Österrike och Finland som i sina regelverk uttrycker syftet med regelverken som att säkra allmän ordning och säkerhet ”i enlighet med artiklarna 52 och 65 i EUF”.

6.7 Konsekvenser när en transaktion bedöms utgöra en säkerhetsrisk

I system där den tillämpande myndigheten ska fatta beslut i varje enskilt fall kan beslutet innebära att en investering förbjuds, godkänns eller godkänns med vissa villkor. Villkoren tar då sikte på att undanröja riskerna med investeringen och kan innebära till exempel vissa skyldigheter för investeraren. Vilka åtgärder den tillämpande myndigheten kan vidta för att hantera säkerhetsrisker varierar mellan olika system. Åtgärderna kan delas upp i å ena sidan sådana som kan vidtas innan en transaktion har genomförts och å andra sidan sådana som kan vidtas efter en transaktion.

OECD uttrycker i sin rapport att många system verkar ha utformats för att hantera främst risker som kommer till myndigheternas kännedom i samband med att en transaktion genomförs. I de fall där en transaktion och därmed sammanhängande risk kommer till myndigheternas kännedom efter en transaktion kan några av de åtgärder som kan vidtas i samband med att transaktionen genomförs inte längre vara aktuella eller behöva anpassas. Det kan också finnas behov av att kunna vidta tillfälliga åtgärder under den tid en granskning av en transaktion pågår.

6.7.1 Åtgärder innan transaktionen genomförts

Förbud

Det är ovanligt att transaktioner förbjuds. Anledningen till detta är dels att beslut om förbud i många system måste meddelas på regeringsnivå, dels att besluten måste offentliggöras. Det medför olägenheter för både beslutsfattare och för de aktörer som är inblandade i trans-

aktionen. Att antalet förbjudna transaktioner är lågt beror också på att parterna ofta väljer att avstå från att genomföra transaktionen, om det finns en risk för att den inte kommer att godkännas.

Villkor

I många system kan en investering godkännas med villkor. Villkoren syftar till att minska den risk som transaktionen bedöms kunna ge upphov till. Det har varit ovanligt med formaliserade regler kring hur villkor kan utformas, men sådana blir allt vanligare och finns i bland annat Frankrike och USA.

I de flesta system görs villkoren inte offentliga vilket kan vara en nackdel när det gäller möjligheterna för investeringsobjektets kreditgivare, affärspartners eller aktieägare att bedöma investeringsobjektet.

Villkoren kan delas in i två huvudkategorier. Den ena innebär krav på förändringar kopplade till själva transaktionen och som måste uppfyllas innan transaktionen genomförs, till exempel att en del av investeringsobjektet måste avyttras eller att verksamheten måste omstruktureras. Den andra innebär krav kopplade till skyldigheter efter det att transaktionen genomförts, till exempel att investeringsobjektet framöver måste begära tillstånd för att anställa viss personal eller för att bedriva verksamhet på vissa platser. Villkor som innebär krav på åtgärder före transaktionen har fördelen av att det exempelvis inte krävs någon kontinuerlig uppföljning av att villkoren följs eller fortfarande fyller en funktion. Villkor kopplade till åtgärder före transaktionen medför alltså bland annat lägre kostnader.

Vissa länder använder sig av olika tredje parter för att övervaka att villkoren efterlevs. Kostnaderna för detta betalas då av det aktuella företaget. Vanligen utövas dock tillsynen över att villkor följs av den myndighet som meddelat villkoren.

Olika system innehåller olika typer av åtgärder som kan vidtas om villkoren inte följs. Exempel på åtgärder är olika typer av ekonomiska sanktioner eller möjligheter att återkalla ett tidigare lämnat godkännande, ta upp den ursprungliga transaktionen för granskning på nytt eller meddela nya eller kompletterande villkor. Det är oftast den myndighet som meddelat villkoren som har befogenhet att besluta om sådana åtgärder. I vissa fall kan myndigheten dock behöva begära prövning av frågan hos till exempel en domstol.

6.7.2 Åtgärder efter att transaktionen genomförts

En investering som kan väcka frågor om säkerhetsrisker kan komma till myndigheternas kännedom först efter att den genomförts. Det kan uppstå i system där anmälan och granskning av investeringen är frivillig och investeraren valt att inte göra någon anmälan. Andra exempel är när säkerhetsrisken har uppstått till följd av omvärldsförändringar eller andra anledningar som investeraren inte rår över, när investeringen inte har anmälts trots att den omfattas av anmälningsskyldighet och när en investering har genomförts i strid med ett förbud.

För att komma till rätta med säkerhetsriskerna i dessa situationer innehåller vissa system bestämmelser om ogiltighet – direkt uttryckt i lag eller genom möjligheten att meddela beslut om ogiltighet med verkan från viss tidpunkt. I Frankrike är en transaktion ogiltig om den inte genomgått lagstadgad granskning, och i Tyskland är en transaktion som faller under den sektorsspecifika mekanismen tillfälligt inte gällande förrän den uttryckligen har godkänts.

Vissa system innehåller också möjligheter för myndigheter att fatta beslut om krav på avyttring. Ett krav på avyttring kan preciseras i olika grad och kan innehålla interimistiska åtgärder, tidsramar för när avyttringen ska ha genomförts samt sanktioner och andra konsekvenser av bristande efterlevnad.

I vissa system finns möjligheter att meddela villkor för investeringen även i efterhand. Förutom olika typer av skyldigheter för verksamheten kan sådana villkor innebära krav på partiella avyttringar av exempelvis ett aktieinnehav för att nå ett innehav som medför mindre inflytande.

6.7.3 Interimistiska beslut

Om ett godkännande i förhand inte krävs eller ett krav på förhandsgodkännande inte respekterats, så kommer investeringar att genomföras utan att ha bedömts utifrån relevanta säkerhetsaspekter. Detta kan leda till bland annat att känslig information som personuppgifter eller know-how delas med investeraren, att investeraren får fysisk tillgång till tillgångar och därigenom kan få information eller installera sårbarheter, eller att investeraren kan påverka investeringsobjektets beslut. Dessa åtgärder kan inte alltid göras ogjorda. Information kan

inte återkallas och säkerhetshotet kan alltså vara oåterkalleligt. Om ett säkerhetsproblem med en redan genomförd transaktion identifieras, kan interimistiska åtgärder behövas för att minska riskerna i avvaktan på ett slutligt beslut.

Interimistiska åtgärder kan behövas också när en investerare har brutit mot villkor som har meddelats i samband med godkännandet av en transaktion.

Exempel på interimistiska åtgärder är beslut om att upphäva rösträtt eller ekonomiska fördelar såsom utdelning och beslut om förbud mot att avyttra tillgångar eller överföra information. Det förekommer också att en person utses för att övervaka de åtgärder som investeringsobjektet vidtar.

6.8 Att fånga upp och upptäcka potentiellt problematiska transaktioner

För att potentiellt skadliga investeringar ska kunna upptäckas krävs regler som dels fångar upp potentiellt problematiska transaktioner, dels säkerställer att sådana transaktioner upptäcks. I olika system har olika sätt valts för att avgränsa systemet när det gäller vilka transaktioner som ska kunna granskas.

Förvärv av en viss tillgång eller av viss grad av inflytande över en tillgång kan tyckas vara ett uppenbart och otvetydigt sätt att avgränsa vilka transaktioner som ska kunna granskas. Förändringar i det yttersta ägandet eller inflytandet, där det direkta ägandet förblir oförändrat, kan dock falla utanför en sådan avgränsning. Aktieägaravtal om hur rösträtt ska utövas är ett annat exempel på en händelse som inte skulle omfattas. I system där sådana avtal granskas görs det oftast bara i samband med ett förvärv. Avtal som tecknas efter det att en investering har godkänts faller ofta utanför systemet.

I vissa system används begreppet ”kontroll” av en känslig tillgång för att definiera en transaktion som en granskningsbar händelse. Villkoren för att en enhet ”kontrollerar” en annan är mindre tydliga än tröskelvärden kopplade till aktieinnehav eller rösträtt.

För att en potentiellt skadlig investering ska bli känd för och kunna granskas av myndigheterna innehåller de flesta granskningssystem en anmälningsskyldighet. I dessa system är investeraren alltid

skyldig att anmäla investeringen. Ibland åläggs även investeringsobjektet eller andra aktörer ansvar för att lämna vissa uppgifter.

Det förekommer att länder aktivt efterforskar potentiellt skadliga investeringar. I till exempel Frankrike och USA finns särskilda institutioner för detta ändamål.

I vissa länder, bland annat Portugal och Tyskland, har myndigheterna strikta tidsramar när det gäller att upptäcka transaktioner som kan kräva granskning. När den angivna tiden har gått kan en transaktion inte granskas. Sådana tidsramar ökar tryggheten för investerarna, men kräver å andra sidan att det finns stora möjligheter att upptäcka problematiska transaktioner för att systemet ska vara effektivt.

Det är också möjligt att upptäcka potentiellt problematiska transaktioner genom information som genereras till följd av annan lagstiftning, som upphandlings- eller värdepapperslagstiftning eller i statistiska sammanhang.

Ett antal länder har också identifierat och listat känsliga tillgångar. Om dessa tillgångar observeras särskilt, kan potentiellt skadliga transaktioner beträffande sådana tillgångar upptäckas lättare. Ett sådant exempel är Frankrike som har etablerat ett landsomfattande nätverk som identifierar företag som kan vara känsliga.

Flera olika mekanismer används för att säkerställa att transaktioner av intresse blir kända för myndigheterna. Dessa mekanismer inkluderar informationskampanjer som informerar om investerares skyldigheter eller fördelar med att transaktioner blir kända för myndigheterna samt påföljder för bristande efterlevnad av obligatoriska anmälningskrav. Hur systemen är utformade medför också incitament för en investerare att göra en transaktion känd för myndigheterna. Att exempelvis inte anmäla en anmälningspliktig transaktion medför vanligtvis negativa ekonomiska konsekvenser. Risken för att en genomförd transaktion kan tvingas att återgå eller att tillgångar kan behöva avyttras ökar benägenheten att uppfylla anmälningsplikten.

6.9 Ägarrelaterade risker kan uppstå utan samband med en investering

Ägarrelaterade risker kan uppkomma även i andra situationer än i direkt samband med förvärv eller andra typer av investeringar. Här kan huvudsakligen två olika situationer urskiljas. Det gäller dels situationer när en tillgång eller produkt som inte tidigare var känslig blir säkerhetsrelevant genom förändringar av till exempel dess användning, dels när ett företag ändrar sin affärsinriktning mot exempelvis produktion av säkerhetsrelevanta produkter. Vissa länder har infört regelverk som innebär att myndigheterna kan ingripa i dessa situationer. I avsaknad av sådana bestämmelser kan enligt vissa system en tidigare granskad och godkänd investering granskas på nytt. Ibland beror denna möjlighet på hur lång tid som har förflutit sedan transaktionen genomfördes. Ett enda av de system som omfattas av OECD:s rapport hanterar frågan om ett företags ändrade affärsinriktning. Det gäller Ungern där företag som utvidgar sin verksamhet till listade känsliga sektorer måste anmäla sådana utvidgningar.

6.10 Möjligheter till överprövning

Möjligheterna till överprövning av granskningsbeslut varierar mellan olika länder. I vissa länder, som Finland, Frankrike, Litauen och Portugal, finns en uttrycklig rätt till domstolsprövning. I andra, till exempel Kina, är domstolsprövning inte möjlig. I USA kan presidentens åtgärder för att avbryta eller förbjuda en transaktion inte prövas i domstol. Det finns också länder där uttryckliga regler om överprövning saknas vilket får tolkas som att landets allmänna regler för domstolsprövning av administrativa beslut får tillämpas.

6.11 Danmark

6.11.1 Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v.

Den 1 juli 2021 trädde Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringsscreeningsloven) i kraft i Danmark. Lagen ska tillämpas på utländska direktinve-

steringar som genomförts från och med den 1 september 2021. I lagen anges att dess syfte är att förhindra att utländska direktinvesteringar och särskilda ekonomiska avtal utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen i Danmark. Med nationell säkerhet avses frågor som rör Danmarks territoriella integritet och dess medborgares överlevnad, medan allmän ordning avser frågor som rör Danmarks förmåga att upprätthålla ett oberoende, demokratiskt och säkert samhälle, utan att det påverkar den nationella säkerheten.

Det är den danska Näringsmyndigheten (Erhvervsstyrelsen) som är behörig att fatta godkännande beslut i enlighet med investeringsscreeningsloven och regler som antas i enlighet med den. Näringsmyndigheten är också tillsynsmyndighet enligt lagen och Danmarks nationella kontaktpunkt enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

I Danmark finns utöver investeringsscreeningsloven också viss sektorsspecifik reglering när det gäller produktion av krigsmateriel, cybersäkerhet, el- och gasområdet och finansiella verksamheter.

6.11.2 Utländska aktörer och danska företag som omfattas

Av 2 § investeringsscreeningsloven framgår att lagen är tillämplig på utländska direktinvesteringar och särskilda ekonomiska avtal som görs respektive ingås av utländska medborgare men att vissa bestämmelser inte gäller medborgare i EU- och Eftaländer. Lagen är vidare tillämplig på utländska direktinvesteringar och särskilda ekonomiska avtal som görs respektive ingås av

- utländska företag (virksomheder) i Danmark, även om företaget har ett fast driftsställe där,
- företag som är etablerade i Danmark, om företaget är dotterföretag eller filial till ett utländskt företag, och
- företag som är etablerade i Danmark, om en utländsk medborgare eller ett utländskt företag har kontroll över eller betydande inflytande i det.

Även när det gäller företag finns undantag. Vissa bestämmelser i lagen gäller exempelvis inte företag som är etablerade i ett EU- eller Eftaland, förutsatt att företaget inte står under kontroll eller betydande inflytande av medborgare i ett land utanför EU eller Efta eller av företag som är etablerade i ett land utanför EU eller Efta.

Lagen gäller för investeringar i och särskilda ekonomiska avtal med företag (virksomheder) som är etablerade i Danmark. Beträffande särskilt känsliga sektorer gäller lagen även för bildandet av nya företag i Danmark.

Efter förhandlingar med finansministern, utrikesministern, justitieministern, klimat- och energiministern och försvarsministern kan näringsministern (erhvervsministeren) fastställa att lagen ska tillämpas också på andra juridiska personer och på utländska direktinvesteringar i eller särskilda ekonomiska avtal med andra danska enheter, om investeringen eller avtalet kan utgöra risk för nationell säkerhet eller allmän ordning.

6.11.3 Definitioner

Med *utländsk direktinvestering* avses i investeringsscreeningsloven förvärv av kontroll eller betydande inflytande i ett företag (virksomhed) som är etablerat i Danmark genom direkt eller indirekt ägande eller kontroll av äganderätt eller rösträtt i företaget eller motsvarande kontroll på annat sätt, inbegripet köp av tillgångar och långfristiga lån. Även bildandet av ett nytt företag omfattas om det är fråga om en särskilt känslig sektor. Det spelar ingen roll hur förvärvet sker, utan lagen omfattar bland annat förvärv av rösträtter, kapital, särskilda befogenheter, fusioner och så kallade tillgångsaffärer som omfattar alla företagets väsentliga tillgångar. När det gäller förvärv genom innehav av äganderätt eller rösträtt innehåller lagen två olika tröskelvärden. Det ena tröskelvärdet uppgår till 10 procent av ägande- eller rösträtten och gäller för investeringar i särskilt känsliga sektorer där det är obligatoriskt att ansöka om tillstånd för investeringen. Det andra tröskelvärdet uppgår till 25 procent och gäller för investeringar i annan verksamhet som kan vara till skada för nationell säkerhet eller allmän ordning och där det är frivilligt att anmäla investeringen.

Med *särskilt ekonomiskt avtal* avses ett joint venture eller ett drifts-, leverantörs- eller tjänsteavtal som ingåtts med ett företag etablerat i

Danmark om en utländsk investerare därigenom förvärvar kontroll eller betydande inflytande över företaget.

Med *kontroll eller betydande inflytande* avses kontrollerande inflytande på lednings-, finans-, utvecklings- eller operativa beslut i ett företag eller i affärskritiska områden i ett företag, till exempel ett avtal om att den utländska investeraren har rätt att utse styrelseledamöter i ett företag eller att vissa beslut måste godkännas av den utländska investeraren. Kriterierna för kontroll eller betydande inflytande anges närmare i bland annat en vägledning som utfärdats av Näringsmyndigheten

Med *företag* (virksomhed) avses alla ekonomiska aktörer, oavsett organisationsform. Både privat och offentlig affärsverksamhet, inklusive statliga och kommunala företag omfattas.

6.11.4 Obligatorisk ansökan

Enligt 5 och 7 §§ investeringsscreeningsloven är en utländsk investerare i vissa fall skyldig att ansöka om tillstånd för att göra en investering eller ingå ett särskilt ekonomiskt avtal. En förutsättning för att skyldigheten ska uppstå är att investeringen eller avtalet gäller verksamhet inom vissa särskilt känsliga sektorer eller verksamheter som anges i 6 §.

Näringsmyndigheten får fastställa regler för betalning av avgifter för ansökan om tillstånd.

Särskilt känsliga sektorer eller verksamheter

De särskilt känsliga sektorer som anges i lagen är försvarsföretag, företag på områdena för IT-säkerhet och behandling av sekretessbelagda uppgifter, företag som producerar produkter med dubbla användningsområden, andra företag inom kritisk teknologi samt kritiska infrastrukturföretag. Näringsministern får efter förhandlingar med finansministern, utrikesministern, justitieministern, klimat- och energiministern och försvarsministern fastställa närmare bestämmelser om de särskilt känsliga sektorer och verksamheter som utgör försvarsföretag. Bemyndigandet ska enligt förarbetena[5] användas för

[5] Lovforslag som fremsat, Forslag til Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringsscreeningsloven), 2020/1 LSF 191.

att specificera och avgränsa de särskilt känsliga sektorerna och verksamheterna.

När det gäller företag inom försvarssektorn är enligt förarbetena avsikten att dessa företag ska avgränsas till verksamheter som utvecklar eller producerar vapen, krigsmaterial eller annan teknik för militärt bruk eller som tillhandahåller tjänster som är viktiga för den danska försvarsmakten. Beträffande produkter med dubbla användningsområden är avsikten att avgränsa dem till företag som producerar sådana produkter som förtecknas i bilaga I till rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (PDA-förordningen). När det gäller företag som producerar produkter med IT-säkerhetfunktioner som används för sekretessbelagd information är avsikten att avgränsa den till företag som utvecklar, tillverkar eller underhåller produkter med IT-säkerhetsfunktioner eller tillhandahåller tjänster som används för att behandla sekretessbelagd information. När det gäller företag som producerar annan kritisk teknik kommer det att vara fråga om kritisk teknik som inte omfattas av reglerna för vapenexport eller ingår i bilaga I till PDA-förordningen, men som har liknande kritisk potential. Det kan vara till exempel nyutvecklad teknik som ännu inte omfattas av exportkontrollregler, till exempel inom områdena artificiell intelligens, robotteknik, 3D-utskrifter samt kvant- och kärnteknik. Beträffande kritisk infrastruktur föreslås definitionen ”infrastruktur – inklusive anläggningar, system, processer, nätverk, teknik, tillgångar och tjänster – som är nödvändig för att upprätthålla eller återställa viktiga funktioner i samhället”. En interministeriell arbetsgrupp har fått i uppdrag av regeringen att genomföra en kartläggning av kritisk infrastruktur i Danmark som är nödvändig för att upprätthålla eller återställa samhällsviktiga funktioner. På grundval av nationell och internationell erfarenhet definieras 15 sektorer/områden som samhällsviktiga, däribland energi (gas, el, olja, vatten), informations- och kommunikationsteknik (IKT), transporter, räddningstjänst, hälsa, livsmedel, avloppsvatten och sophämtning, finans och ekonomi, utbildning och forskning, meteorologi, försvars- och underrättelse- och säkerhetstjänster.

En obligatorisk skyldighet att ansöka om tillstånd att investera

En utländsk investerare som avser att göra en utländsk direktinvestering genom att förvärva en kvalificerad andel i ett företag etablerat i Danmark inom särskilt känsliga sektorer och verksamheter måste i förväg ansöka hos Näringsmyndigheten om tillstånd för investeringen. Med kvalificerad andel avses direkt eller indirekt innehav eller kontroll av minst 10 procent av aktierna eller rösträtterna eller motsvarande kontroll på annat sätt. Vid beräkning av ägande eller rösträtt ingår aktier från närstående personer samt teckningsoptioner och köpoptioner i aktier som kan användas eller konverteras.

Skyldigheten att ansöka om tillstånd för en investering inom särskilt känsliga sektorer gäller alla utländska investerare, även investerare från EU- och Eftaländer och andra tredjeländer, samt danska företag som är ett dotterbolag till eller kontrolleras av utländska investerare. Skyldigheten gäller också vid en ökning av andelen, där den efter förvärvet kommer att representera eller överskrida en gräns på 20 procent, en tredjedel, 50 procent, två tredjedelar respektive 100 procent av ägandet eller rösterna i det danska bolaget. Vad som nu sagts gäller också i tillämpliga delar för bildandet av nya företag. Näringsmyndigheten får fastställa tillämpningsföreskrifter när det gäller bildandet av nya företag och för beräkning av aktier eller röster. I förarbetena till lagen anges att sådana föreskrifter kan innehålla exempelvis tröskelvärden så att investeringar genom bildande av nya företag på mindre än visst belopp inte täcks. När det gäller beräkningen av ägarandelar eller rösträtter är bemyndigandet avsett att användas för att fastställa regler om bland annat vem eller vilka företag som ska anses vara närstående.

En obligatorisk skyldighet att ansöka om tillstånd att ingå ett särskilt ekonomiskt avtal

När det gäller särskilda ekonomiska avtal gäller något förenklat att andra utländska investerare än medborgare i och företag från EU- och Eftaländer i förväg måste ansöka om godkännande av avtalet om det gäller en särskilt känslig sektor eller verksamhet. Näringsministern får efter förhandlingar med finansministern, utrikesministern, justitieministern, klimat- och energiministern och försvarsministern fastställa närmare regler beträffande dessa avtal.

6.11.5 Frivillig anmälan

Enligt 10 och 11 §§ gäller något förenklat att andra utländska investerare än medborgare i och företag från EU- och Eftaländer får lämna in en anmälan till företagsmyndigheten om

- en planerad eller slutförd utländsk direktinvestering, om investeringen kan utgöra ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning och den utländska investeraren direkt eller indirekt förvärvar innehav av eller kontroll över minst 25 procent av äganderätten eller rösträtten i ett företag som är etablerat i Danmark eller motsvarande kontroll på annat sätt (10 §), eller
- ett planerat eller genomfört särskilt ekonomiskt avtal med ett företag etablerat i Danmark eller en enhet som omfattas av regler som fastställts av näringsministern (11 §).

Om Näringsmyndigheten misstänker att en utländsk direktinvestering eller ett särskilt ekonomiskt avtal som omfattas av 10 eller 11§§ men som inte har anmälts kan utgöra ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning, får myndigheten inom fem år från investeringen eller avtalet besluta att inleda en utredning.

I förarbetena uttrycks att det kan vara svårt för en utländsk investerare att avgöra om en investering påverkar nationell säkerhet eller allmän ordning och om det därför finns ett behov av att göra en anmälan. Det sägs vidare att en utländsk investerare inom ramen för Näringsmyndighetens allmänna vägledningsskyldighet i tveksamma fall kan kontakta myndigheten om huruvida en investering anses omfattas av tillämpningsområdet. Dessutom kommer Näringsministeriet (Erhvervsministeriet) i samarbete med berörda ministerier att utarbeta en vägledning som anger vilka områden, utöver de särskilt känsliga områdena inom det sektorsspecifika granskningssystemet, som anses vara särskilt känsliga och var det därför kommer att vara relevant för den utländska investeraren att klargöra om det finns behov av att göra en anmälan.

Näringsmyndigheten får fastställa närmare bestämmelser om förfaranden för anmälan av utländska direktinvesteringar och särskilda ekonomiska avtal. Enligt förarbetena är avsikten att myndigheten ska fastställa regler för standardinformation som alltid måste finnas med i en anmälan. Exempel på sådan information är ägandeförhållan-

dena för den utländska investeraren och investeringsobjektet, det ungefärliga värdet av investeringen, finansieringen av investeringen och dess källa och det datum då investeringen planeras att slutföras. Avsikten är att regler ska fastställas för liknande standardinformation också vad gäller anmälan av ett särskilt ekonomiskt avtal.

6.11.6 Förfarandet

Näringsmyndigheten är behörig att fatta godkännande beslut enligt investeringsscreeningsloven.

Näringsmyndigheten ska inom 60 arbetsdagar efter mottagandet av en fullständig ansökan om tillstånd eller anmälan avgöra om investeringen eller avtalet kan godkännas eller ska lämnas till näringsministern för prövning. Beträffande obligatoriska ansökningar får tidsfristen förlängas till 90 arbetsdagar om ansökan kräver ytterligare granskning eller om investeraren åtar sig att följa villkor. Tidsfristen får vid båda typerna av prövning förlängas på begäran av investeraren.

Näringsmyndigheten får kräva att investeraren lämnar all information som är nödvändig för att bedöma om investeringen eller avtalet kan utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Om den information som krävs inte lämnas, får myndigheten informera investeraren om att ansökan inte kan behandlas.

Om Näringsmyndigheten finner att investeringen eller avtalet inte kan utgöra ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning, ska Näringsmyndigheten utfärda tillstånd för investeringen eller avtalet. Ett tillstånd får förenas med villkor som investeraren accepterat.

Om Näringsmyndigheten anser att en investering eller ett avtal kan utgöra ett hot mot nationell säkerhet eller allmän ordning och denna risk inte kan mildras genom överenskomna villkor, ska ärendet hänskjutas till näringsministern som ska besluta i frågan efter förhandlingar med finansministern, utrikesministern, justitieministern, försvarsministern och andra för frågan relevanta ministrar.

Om en investering eller ett avtal har godkänts och det senare sker ändringar av vem som har kontroll eller betydande inflytande över företaget, ska företaget ansöka om ett nytt tillstånd.

6.11.7 Beslut om förbud och avveckling

Näringsministern får förbjuda genomförandet av en utländsk direktinvestering eller att ett särskilt ekonomiskt avtal ingås, om investeringen eller avtalet utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen och det inte har varit möjligt att åtgärda det genom att fastställa villkor för genomförandet. Myndigheten får besluta om ett tillfälligt förbud mot att genomföra en utländsk direktinvestering eller ett särskilt ekonomiskt avtal som en investerare anmält frivilligt i enlighet med 10 eller 11 §§, men som inte genomförts.

Om ett beslut om förbud fattas är den rättsliga effekten att investeringar eller särskilda ekonomiska avtal som inte genomförts inte lagligen kan genomföras. Investeringar och avtal som omfattas av bestämmelsen om frivillig anmälan får dock genomföras utan anmälan och utan att vänta på godkännande. För sådana investeringar och avtal gäller enligt 19 § att näringsministern får besluta om avveckling inom viss tid. Näringsmyndigheten får besluta om avveckling av en utländsk direktinvestering eller ett särskilt ekonomiskt avtal också om villkoren för en investering eller ett avtal inte respekteras, en investering eller ett avtal i strid med ett beslut om återkallelse inte avvecklas, en obligatorisk ansökan om tillstånd inte gjorts eller investeraren inte lämnar ut den information som myndigheten begär för att kunna kontrollera att uppställda villkor eller lagar och regler följs.

6.11.8 Återkallelse av tillstånd

Ett beslut om tillstånd får ändras eller återkallas bland annat om beslutet fattats på grundval av oriktiga eller vilseledande uppgifter från parterna i förfarandet, parterna inte följer överenskomna villkor eller inte uppfyller en skyldighet att redogöra för hur de överenskomna villkoren följs. Återkallelse är möjlig också om förändrade omständigheter leder till allvarliga hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Återkallelse i sistnämnda fall kan enligt förarbetena förväntas bara i mycket specifika fall, till exempel om bindande EU-sanktioner införs eller om Näringsmyndigheten får information från polisens eller försvarets underrättelsetjänst om att en tidigare oproblematisk investerare nu anses vara problematisk.

6.11.9 Något om övriga befogenheter

Om en utländsk investerare inte följer ett föreläggande om avveckling inom den fastställda tidsfristen, får Näringsmyndigheten offentliggöra detta och informera övriga medlemsstater och kommissionen genom samarbetsmekanismen enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Näringsmyndigheten får också återkalla investerarens rösträtt i det danska bolaget. Aktierna får då inte ingå i beräkningen av rösteaktierna. Underlåtenhet att följa ett föreläggande om avveckling kommer att finnas med vid bedömningen av andra investeringar från den berörda investeraren.

Näringsmyndigheten har rätt att, om det är nödvändigt, utan domstolsbeslut få tillgång till kommersiella lokaler och transportmedel för myndighetens tillsyns- och kontrolluppgifter. Rätten till tillträde ska användas bara vid allvarliga hot mot den nationella säkerheten och den allmänna ordningen och om nödvändig information inte kan erhållas på annat sätt. Det kan handla om säkerhetsförfaranden och säkerhetsarrangemang för att säkerställa exempelvis att vissa känsliga uppgifter eller system inte kan nås av den utländska investeraren.

Näringsministern får, i den utsträckning det är nödvändigt för att genomföra åtgärder enligt lagen, inleda expropriation av privat egendom.

6.11.10 Kriterier för prövningen

Vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering eller ett särskilt ekonomiskt avtal kan utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen ska enligt 15 § i investeringsscreeningsloven hänsyn tas till alla relevanta omständigheter och tillgänglig information, inbegripet vissa särskilt angivna kriterier. Kriterierna motsvarar, med vissa förtydliganden, de faktorer som anges i artikel 4.2 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. De är vägledande och inte uttömmande och hänför sig dels till det företag som investeringen avser, dels till den utländske investeraren. De kriterier som anges i lagen är

- Om det danska företaget verkar inom eller påverkar kritisk infrastruktur.
- Om det danska företaget behandlar eller har tillgång till sekretessbelagda uppgifter eller känsliga personuppgifter.
- Det danska företagets ställning på den danska marknaden, inklusive ersättningsalternativ.
- Om det danska företaget tillhör försvarsindustrin eller tillverkar produkter med dubbla användningsområden eller annan kritisk teknik av betydelse för den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen
- Om det danska företaget ägnar sig åt leverans av kritiska råvaror, inklusive energi, eller livsmedelssäkerhet.
- Om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av en utländsk regering, utländska statliga organ eller utländska väpnade styrkor, bland annat genom ägande eller betydande finansiering.
- Om den utländska investeraren är eller har varit involverad i verksamhet som påverkar säkerheten eller den allmänna ordningen i en EU-medlemsstat eller i andra allierade länder.
- Om det finns en allvarlig risk för att den utländska investeraren deltar i eller har kopplingar till olaglig eller brottslig verksamhet inom nationell säkerhet eller allmän ordning.
- Om det finns indikationer på att den utländska investeraren avsiktligt försöker kringgå granskningsreglerna.

Näringsministern får efter förhandlingar med finansministern, utrikesministern, justitieministern, klimat- och energiministern och försvarsministern fastställa närmare bestämmelser om dessa och andra kriterier för att bedöma om en utländsk direktinvestering eller ett särskilt ekonomiskt avtal kan utgöra ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen.

6.11.11 Villkor

Efter förhandlingar med Näringsmyndigheten får en utländsk investerare enligt 16 § åta sig att följa överenskomna villkor för genomförandet av en utländsk direktinvestering eller ett särskilt ekonomiskt avtal för att förhindra att investeringen eller avtalet utgör ett hot mot den nationella säkerheten eller den allmänna ordningen. Villkoren kan enligt förarbetena vara av ekonomisk karaktär såsom begränsning av investerarens ägande, av ledningskaraktär såsom begränsning av investerarens deltagande i ledningen av företaget, eller villkor som syftar till att begränsa investerarens möjligheter att få insikt i företaget inom vissa områden såsom utveckling av kritisk teknik. Bestämmelsen i 16 § gäller endast villkor som överenskommits med den utländska investeraren. Enligt 17 § finns en möjlighet för näringsministern att ensidigt fastställa villkor för att godkänna en investering eller ett avtal.

För alla villkor gäller att investeraren årligen måste lämna in en rapport om hur de överenskomna villkoren efterlevs.

6.11.12 Överklagande

Näringsmyndighetens och näringsministerns beslut kan inte överklagas till någon annan administrativ myndighet. Talan mot vissa förelägganden, förbud eller villkor kan väckas vid domstol genom talan mot näringsministern. Talan mot tillfälliga beslut om förbud och mot beslut om avveckling av en investering eller ett avtal förs mot Näringsmyndigheten vid Köpenhamns Byret.

6.12 Finland

6.12.1 Lag om tillsyn över utlänningars företagsköp

I Finland regleras utländska företagsköp i lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (172/2012). Syftet med lagen är att övervaka och, när ett ytterst viktigt nationellt intresse kräver det, begränsa överföringen av inflytande i de företag som är föremål för tillsyn till utlänningar och utländska sammanslutningar och stiftelser.

Med ytterst viktigt nationellt intresse avses tryggande av det militära försvaret, samhällets vitala funktioner, den nationella säker-

heten eller de utrikes- och säkerhetspolitiska målen eller säkerställande av allmän ordning och allmän säkerhet i enlighet med artiklarna 52 och 65 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt när det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot ett grundläggande samhällsintresse.

Av lagens förarbeten framgår att bakgrunden till det allmänt angivna tillämpningsområdet är att medlemsstaterna, med hänsyn tagen till de internationella förpliktelserna, kan tolka begreppen tryggande av försvaret samt allmän ordning och allmän säkerhet på olika sätt beroende på tidpunkt, innehåll och det aktuella fallet. I förarbetena uttalas också att vägledande information om lagens tillämpningsområde kan fås exempelvis genom sådana offentliga styrdokument om försörjningsberedskap och nationell säkerhet som statsrådet upprättar, se vidare nedan. [6]

Det är det finska arbets- och näringsministeriet som handlägger ärenden enligt lagen. Ministeriet är också nationell kontaktpunkt enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

För utlänningars köp av fastigheter gäller i Finland lagen om tillståndsplikt för vissa fastighetsförvärv (470/2019). Lagen behandlas inte här.

6.12.2 Företag som omfattas – föremål för tillsyn

Föremål för tillsyn, det vill säga företag som omfattas av lagen, är

a) försvarsindustriföretag,

b) företag som producerar eller levererar kritiska produkter eller tjänster som hänför sig till lagstadgade uppgifter för sådana myndigheter i Finland som är viktiga för samhällets säkerhet, och

c) sammanslutningar eller rörelser som på grund av sin verksamhetsgren, affärsverksamhet eller sina förbindelser som helhet bedömt ska anses vara en kritisk organisation med tanke på tryggandet av samhällets vitala funktioner.

[6] RP 42/2011 rd s. 13 och 24.

Med försvarsindustriföretag avses företag som tillverkar produkter med dubbla användningsområden och företag som producerar eller levererar krigsmateriel eller andra produkter eller tjänster som är viktiga för det militära försvaret.

Exempel på myndigheter som är viktiga för samhällets säkerhet (säkerhetsmyndigheter) är Försvarsmakten, Gränsbevakningsväsendet, polisen, tullen, Försörjningsberedskapscentralen, Finlands nationella säkerhetsmyndighet (NSA) och Transport- och kommunikationsverket (Traficom). I förarbetena uttalas att begreppet säkerhetsmyndighet kan omfatta nya myndigheter när den säkerhetspolitiska miljön förändras. Det centrala när det gäller att definiera en säkerhetsmyndighet är att myndigheten ansvarar för en i lag föreskriven uppgift som hänför sig till tryggandet av den allmänna ordningen eller säkerheten i landet. Produkter eller tjänster vars produktion eller leverans kan anses vara kritiska är till exempel programvara, cybersäkerhetstillämpningar, molntjänster och andra produkter samt tjänster som anknyter till upprätthållandet av dessa.[7]

Med samhällets vitala funktioner avses till exempel tryggande av försörjningsberedskapen och den kritiska infrastrukturen.

I lagen räknas inte upp några särskilda branscher eller aktiviteter som omfattas av tillsynen. Av förarbetena framgår att bedömningen av om ett företag ska anses ha en kritisk betydelse med tanke på tryggandet av samhällets vitala funktioner kan variera beroende på den försvarspolitiska situation som Finland för tillfället befinner sig i och att det avgörande i varje situation i regel är att försörjningsberedskapen kan tryggas. Som nämnts ovan uttalas i förarbetena också att företag och investerare kan få vägledande information om lagens tillämpningsområde av till exempel offentliga styrdokument om försörjningsberedskap och nationell säkerhet som statsrådet upprättar med jämna mellanrum.[8] I detta sammanhang hänvisas till den finska säkerhetsstrategin som bygger på strategierna för tryggande av samhällets vitala funktioner. I strategin beskrivs vilka samhällets vitala funktioner är och fastställs vilka uppgifter som är strategiska för att funktionerna ska kunna tryggas.[9] Strategin kompletteras av andra beslut, strategier och styrdokument som anknyter till beredskap och som upprättats av statsrådet och olika förvaltningssektorer.

[7] RP 103/2020 rd s. 25.
[8] RP 42/2011 rd s. 13 och 24 och RP 103/2020 rd s. 10.
[9] För den senast beslutade strategin, se Statsrådets principbeslut 2.11.2017 – Säkerhetsstrategi för samhället.

Ett sådant dokument är Statsrådets beslut om målen med försörjningsberedskapen (1048/2018). I det beslutet fastställs att till samhällets kritiska infrastruktur hör bland annat systemen för produktion, överföring och distribution av energi, transport- och logistiktjänster, det digitala samhällets informationssystem samt kommunikationsnät och kommunikationstjänster, medier, betalningsrörelse- och värdepapperssystem, tryggade lägesbestämnings- och tidsdatasystem samt vattenförsörjning och avfallshantering.

Att ett företag är verksamt inom en sektor som är viktig för försörjningsberedskapen eller andra vitala funktioner betyder dock enligt förarbetena inte nödvändigtvis att det omfattas av tillsynen enligt lagen. Som exempel anges att det inom till exempel livsmedelsförsörjningen och logistiken finns många företag som inte har kritisk betydelse för försörjningsberedskapen.[10]

6.12.3 Vad som avses med företagsköp

Med företagsköp avses enligt lagen ett köp eller annan motsvarande åtgärd genom vilken en utländsk ägare förvärvar minst en tiondedel en tredjedel eller hälften av det röstetal som samtliga aktier i bolaget medför, eller motsvarande faktiskt inflytande i ett aktiebolag eller annat föremål för tillsyn. Definitionen är avsedd att på ett så heltäckande sätt som möjligt omfatta olika direkta och indirekta förfaranden som syftar till att bringa ett företag som omfattas av lagens tillämpningsområde i utländsk ägo, under utländsk kontroll eller under utländskt faktiskt inflytande. Med annan motsvarande åtgärd avses mot den bakgrunden till exempel åtgärder som vidtas på basis av det egna aktieinnehavet, såsom beslut om höjning eller sänkning av aktiekapitalet samt tecknande av aktier vid en riktad emission.[11]

Lagen innehåller detaljerade regler kring hur den andel som förvärvas ska räknas ut.

Det lägsta tröskelvärdet, en tiondedel av det totala röstetalet, grundar sig på bestämmelserna om en tiondedels minoritet i den finska aktiebolagslagen (642/2006).[12] De övriga tröskelnivåerna har införts för att lagens syfte – att begränsa förvärv bara när ett ytterst viktigt nationellt intresse kräver – lättare ska kunna uppnås. Frågan

[10] RP 42/2011 rd och RP 103/2020 rd s. 23.
[11] RP 42/2011 rd s. 21.
[12] RP 42/2011 rd s. 14.

om huruvida ett ytterst viktigt nationellt intresse äventyras har bedömts inte kunna i alla situationer bedömas vid tio procents tröskel, eftersom det finns företag i vilka ett sådant innehav utan problem skulle kunna tillåtas, men majoritetsinnehav eller inflytande som närmar sig ett sådant skulle innebära att ett ytterst viktigt nationellt intresse kan äventyras.[13]

6.12.4 Utländska aktörer som omfattas

I lagen används uttrycket utländska ägare för de investerare som omfattas. Med utländska ägare avses

a) utländska fysiska personer som inte har bosättningsort i någon av EU:s eller EFTA:s medlemsstater,

b) sammanslutningar och stiftelser som inte har sin hemort inom någon av EU:s eller EFTA:s medlemsstater, och

c) sammanslutningar och stiftelser som har sin hemort i en stat som tillhör EU eller EFTA, men i vilken en sådan aktör som avses i a) eller b) innehar minst en tiondedel av det sammanlagda röstetal som samtliga aktier i bolaget medför eller utövar motsvarande faktiskt inflytande i sammanslutningen.

I fråga om företagsköp inom försvarssektorn, bland annat produkter med dubbla användningsområden, betraktas som utländsk ägare också en aktör som har sin hemort i någon annan av EU:s medlemsstater än Finland eller inom EFTA. Detsamma gäller sådana finländska sammanslutningar och stiftelser där en fysisk person eller en sammanslutning eller stiftelse som har sin bosättningsort eller hemort i någon annan av EU:s medlemsstater än Finland eller i någon av EFTA:s medlemsstater innehar minst en tiondedel av det röstetal som samtliga aktier i aktiebolaget medför eller som utövar motsvarande faktiskt inflytande i sammanslutningen eller rörelsen.

[13] RP 73/2014 rd s. 2.

6.12.5 Obligatorisk ansökan vid företagsköp inom försvars- och säkerhetsområdet

Om föremålet för ett företagsköp är ett försvarsindustriföretag eller ett företag som producerar eller levererar kritiska produkter eller tjänster som hänför sig till lagstadgade uppgifter för säkerhetsmyndigheter, måste den utländska ägaren ansöka om bekräftelse, det vill säga godkännande, av företagsköpet. Ansökan ska göras till arbets- och näringsministeriet innan transaktionen genomförs.

Om ansökan om bekräftelse av ett företagsköp inte har gjorts, kan arbets- och näringsministeriet utsätta en tid inom vilken ansökan ska göras.

6.12.6 Frivillig anmälan av andra företagsförvärv

Om det är fråga om ett annat företagsköp än företagsköp inom försvars- eller säkerhetsområdet, kan den utländska ägaren anmäla förvärvet för bekräftelse på frivillig väg. En sådan anmälan kan göras tidigast i det skede som omedelbart föregår det slutliga genomförandet av transaktionen, till exempel när en avsiktsförklaring tecknats.

Om ministeriet inte inom sex veckor från mottagandet av de uppgifter som behövs för att behandla ärendet fattar ett beslut om fortsatt utredning eller inom tre månader från mottagandet av uppgifterna inte gör någon framställning om överföring av ärendet för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde, anses företagsköpet ha blivit bekräftat.

6.12.7 En ansökan respektive anmälan ska innehålla vissa uppgifter

En ansökan eller anmälan kan formuleras fritt, men ska innehålla bland annat de uppgifter som anges i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ministeriet har upprättat en förteckning över uppgifter som ska lämnas. En ansökan eller anmälan ska göras på finska eller svenska.

Ministeriet kan begära de ytterligare upplysningar som är nödvändiga för behandlingen av ärendet. Upplysningarna ska begäras

inom tre månader från det att ministeriet fått kännedom om företagsköpet.

6.12.8 Undantag från bekräftande av företagsköp

I lagen anges flera situationer då bekräftelse av företagsköp inte behövs. Ett sådant exempel är när den utländska ägaren i samband med en ökning av aktiekapitalet tecknar aktier i ett aktiebolag som är föremål för tillsyn i proportion till de aktier som ägaren redan har i bolaget. Ett annat är när den utländska ägaren får egendom genom arv eller testamente eller med stöd av giftorätt.

6.12.9 Ministeriet utövar tillsyn

Arbets- och näringsministeriet utöver tillsyn över att bestämmelserna i lagen följs. Ministeriet kan på eget initiativ begära information om ett företagsköp som omfattas av lagen. Ministeriet ska i dessa fall begära uppgifterna inom tre månader från det att ministeriet fått kännedom om företagsköpet. Om det finns särskilda skäl kan ministeriet ålägga en köpare att göra en ansökan eller en anmälan även beträffande en åtgärd som ökar inflytandet men som inte resulterar i att tröskelvärdena överskrids.

Om det är uppenbart att avsikten med ett företagsköp eller ett förfarande, arrangemang eller någon annan åtgärd, som i fråga om verkningarna kan jämställas med företagsköp, är att kringgå lagens bestämmelser, kan förvärvet tas upp för prövning på ministeriets eget initiativ.

6.12.10 Närmare om förfarandet

Ärenden enligt lagen behandlas alltså av arbets- och näringsministeriet. Ministeriet inhämtar i den omfattning som behövs utlåtanden även från andra myndigheter. Ministeriet ska bekräfta företagsköp, om köpet inte kan äventyra ett ytterst viktigt nationellt intresse. Om ett sådant intresse kan äventyras, ska ministeriet överföra ärendet för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde.

Om ministeriet anser att ett företagsköp inte omfattas av lagens tillämpningsområde, kan ministeriet lämna ärendet utan prövning.

Närmare bestämmelser om förfarandet får enligt bemyndigande i lagen vid behov utfärdas av statsrådet genom förordning.

6.12.11 Villkor

Arbets- och näringsministeriet kan i ett beslut om bekräftelse av ett företagsköp ställa de villkor för företagsköpet som är nödvändiga för att trygga ett ytterst viktigt nationellt intresse. Sådana villkor kan förenas med vite. Villkor kan ställas upp bara om parterna i företagsköpet förbinder sig att följa dem.

I förarbetena uttrycks att villkoren kan variera från fall till fall. De kan exempelvis gälla att en viss funktion eller andel i ett företag lämnas utanför företagsköpet. De kan också gälla fortsatt upprätthållande av produktions-, forsknings- och utvecklingsförmågan eller tjänster enligt leveransavtal i Finland eller särskilda säkerhetsarrangemang, såsom kvalitetsrevision av nätinfrastruktur, samt olika tillsyns- och sanktionsvillkor. Det kan också vara fråga om att bolagets hemvist fortfarande ska vara i Finland. Den primära utgångspunkten är att villkoren ska utarbetas så att inga tillsynsåtgärder behövs för att de ska uppfyllas och att de inte heller ska medföra kostnader för myndigheterna.

6.12.12 Följderna av att bekräftelse förvägras

Statsrådet kan alltså vägra bekräftelse av ett företagsköp endast om det är nödvändigt med tanke på ett ytterst viktigt nationellt intresse.

Om bekräftelse förvägras, ska den utländska ägaren inom den tid som bestäms i beslutet överlåta en så stor andel av sina aktier i bolaget att det röstetal som aktierna medför sjunker under en tiondedel eller någon annan andel av det sammanlagda röstetalet för aktierna i bolaget som godkänts genom ett tidigare beslut om bekräftelse. Efter att bekräftelse har förvägrats får den utländska ägaren vid bolagsstämman rösta endast med det nyss sagda antalet röster. Den utländska ägarens övriga aktier beaktas inte när det för ett giltigt beslut krävs samtycke av ägarna till en viss andel av bolagets aktier. Detta gäller även utländska ägares andelar i andelslag och röstetal vid andelsstämman.

Om bekräftelse förvägras för ett företagsköp där faktiskt inflytande i ett annat företag än ett aktiebolag övergår till en utländsk ägare eller för förvärv av en rörelse, återgår de avtal som gäller förvärvet av inflytande eller rörelsen vid den tidpunkt som bestäms i beslutet.

6.12.13 Sanktioner

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försummar att ansöka om bekräftelse av ett företagsköp ska, om gärningen inte är ringa eller om inte strängare straff för gärningen föreskrivs i någon annan lag, dömas för företagsköpsförseelse till böter. Samma sak gäller den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försummar sin skyldighet att på begäran lämna uppgifter till ministeriet eller som lämnar myndigheterna felaktiga upplysningar eller hemlighåller upplysningar som är viktiga för behandlingen av ärendet.

6.12.14 Överklagande

Arbets- och näringsministeriets beslut om att överföra ett ärende för behandling vid statsrådets allmänna sammanträde får inte överklagas. Det får inte heller ministeriets beslut om att efter en anmälan av ett företagsköp inleda fortsatt utredning. Ett beslut genom vilket ett företagsköp förvägras får överklagas på det sätt som anges i lagen om rättegång i förvaltningsärenden (808/2019).

6.12.15 Avgift för förfarandet

Avgiften för behandling av en ansökan om bekräftelse av företagsköp är från och med den 1 januari 2020 5 000 euro.[14]

6.12.16 Antal granskade förvärv

Arbets- och näringsministeriet har årligen med stöd av företagsköpslagen utfärdat i genomsnitt åtta beslut om bekräftelse sedan lagen trädde i kraft i juni 2012. Detta innebär att i genomsnitt cirka

[14] Arbets- och näringsministeriets förordning om arbets- och näringsministeriets avgiftsbelagda prestationer (1182/2020).

fem procent av alla utlänningars företagsköp har varit föremål för tillsyn enligt lagen. Ministeriet hade i juni 2020 utfärdat sammanlagt 65 beslut om bekräftelse av företagsköp, varav ett på regeringsnivå. De vanligaste faktiska hemländerna för utländska köpare har varit Sverige (9 fall), USA (9 fall), Norge (7 fall), Storbritannien (4 fall), Nederländerna (4 fall) och Kina (4 fall).[15]

6.13 Frankrike

6.13.1 Code monétaire et financier

I Frankrike granskas utländska direktinvesteringar enligt Code monétaire et financier.[16] Regelverket har uppdaterats och breddats väsentligt de senaste åren och de nu gällande reglerna trädde i kraft huvudsakligen den 1 april 2020.[17] Sedan i början av augusti 2020 till och med december 2021 gäller till följd av covid-19-pandemin kompletterande tillfälliga regler för investerare från tredje länder.[18]

6.13.2 Utländska aktörer som omfattas

Med utländsk investerare avses enligt det franska regelverket

1. utländska fysiska personer
2. fysiska personer med fransk nationalitet som inte har hemvist i Frankrike på det sätt som avses i den franska skattelagstiftningen
3. utländska företag (entité)
4. företag som kontrolleras av sådana personer eller företag som avses i punkterna 1–3
5. alla fysiska personer eller företag som ingår i en kedja av aktörer som kontrollerar en investerande enhet. Med en kedja av aktörer avses en kombination av sådana aktörer som avses i punkterna 3 och 4 och de personer eller företag som kontrollerar dessa.

[15] RP 103/2020 rd s. 6.
[16] Artiklarna L151-1– L153-1 och artiklarna R151-1–R152-11.
[17] Décret n° 2019-1590 du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France.
[18] Décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé.

Beträffande innebörden av kontroll hänvisar regelverket till handelslagen.[19] Kontrollbegreppet innefattar bland annat att företaget till följd av ägande eller avtal innehar majoriteten av rösträtten vid bolagsstämman eller har befogenhet att utse eller avsätta majoriteten av medlemmarna i företagets förvaltnings-, lednings- eller tillsynsorgan. Ett företag anses också utöva kontroll när det direkt eller indirekt innehar mer än 40 procent av rösträtten och ingen annan aktieägare direkt eller indirekt innehar en större andel. I regelverket anges även andra sätt att utöva kontroll.

Med en investering avses enligt lagen att

- förvärva kontroll över ett franskt företag
- förvärva hela eller delar av en verksamhetsgren i ett franskt företag
- direkt eller indirekt, ensam eller tillsammans med annan, förvärva mer än 25 procent av rösterna i en fransk enhet.[20]

De två första punkterna gäller något förenklat alla investerare, även investerare från EU och EES medan den tredje punkten gäller bara investerare från tredje länder.

6.13.3 Verksamheter som omfattas

De verksamheter som omfattas av regelverket är sådana som innefattar myndighetsutövning, sådana som kan skada den allmänna ordningen, den allmänna säkerheten eller det nationella försvarets intressen samt forskning, produktion eller försäljning av vapen, ammunition, pulver och explosiva ämnen. Regelverket innehåller en lista över de verksamheter som avses. I listan anges följande.

1. verksamhet avseende vapen, ammunition, pulver och explosiva ämnen avsedda för militära ändamål eller krigsmateriel

[19] Code de Commerce, artiklarna L.233-3 och L.430-1. Under perioden augusti–december 2020 gällde tillfälligt mer ingripande regler för granskning av utländska direktinvesteringar. Dessa utelämnas här.

[20] Enligt tillfälliga regler till följd av Covid-19-pandemin är tröskelvärdet till och med den 31 december 2021 10 procent av rösterna i ett bolag vars aktier är upptagna till handel på en reglerad marknad, se Décret n° 2020-892 du 22 juillet 2020 relatif à l'abaissement temporaire du seuil de contrôle des investissements étrangers dans les sociétés françaises dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé.

2. produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga IV till PDA-förordningen
3. verksamhet som innehar uppgifter som omfattas av försvarssekretess
4. verksamhet som tillhandahåller informationssäkerhetssystem, även som underleverantör, till vissa verksamhetsutövare som nämns i försvarslagen (Code de la défense)
5. verksamhet som bedrivs av företag som direkt eller som underleverantör har ingått ett avtal med försvarsministeriet om att tillhandahålla en vara eller tjänst avseende en verksamhet som anges i punkterna 1–3 eller 6
6. verksamhet som rör kryptologi
7. verksamhet som rör utrustning som kan göra det möjligt att lyssna av korrespondens eller som är utformad för att fjärrdetektera konversationer eller att fånga upp elektronisk information
8. verksamhet som rör tjänster avseende utvärdering och certifiering av säkerheten hos produkter och system för informationsteknologi
9. spelverksamhet, med undantag för kasinon
10. verksamhet som rör metoder som syftar till att hantera olaglig användning av patogener eller giftiga ämnen eller för att förhindra hälsokonsekvenserna av sådan användning
11. verksamhet för behandling, överföring eller lagring av uppgifter vars utlämnande sannolikt kommer att påverka utövandet av verksamhet som omfattas av regelverket
12. verksamhet som avser infrastrukturer, varor eller tjänster som är nödvändiga för att garantera
    - energiförsörjningen, vattenförsörjningen, transportnät och -tjänster, rymdoperationer, driften av elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster,
    - utövandet av polisens, tullens, den civila säkerhetstjänstens och de privata säkerhetsföretagens uppdrag för allmän säkerhet,

– driften av en anläggning med mera av livsavgörande betydelse i den mening som avses i försvarslagen,
– skyddet av folkhälsan,
– produktion, bearbetning eller distribution av de jordbruksprodukter som förtecknas i bilaga I till EUF-fördraget, om dessa bidrar till målen för nationell livsmedelstrygghet,
– publikation, tryckning eller distribution av presspublikationer och presstjänster online avseende politisk och allmän information

13. verksamhet som är avsedd att genomföras inom ramen för någon av de verksamheter som omfattas av regelverket och som avser
– forsknings- och utvecklingsverksamhet som rör kritisk teknik och som anges i en förteckning som upprättas av ministern (ministre chargé de l'économie). Dessa är cybersäkerhet, artificiell intelligens, robotteknik, additiv tillverkning, halvledare, kvantteknik, energilagring och bioteknik.[21]
– forsknings- och utvecklingsverksamhet om produkter med dubbla användningsområden som förtecknas i bilaga I till PDA-förordningen.

6.13.4 Förfarandet

En investerare som har för avsikt att göra en investering som omfattas av lagen ska ansöka om godkännande av investeringen hos ministeriet för ekonomi och finans (le ministère de l'Économie, des Finances et de la Relance).[22] Innan en ansökan lämnas in kan investeringsobjektet eller investeraren i samförstånd med investeringsobjektet begära ett förhandsbesked i frågan om investeringsobjektets verksamhet omfattas av regelverket. Ministern har då två månader på sig att bedöma om tillstånd krävs eller inte. Beträffande investeringar som omfattas endast av de tillfälliga bestämmelserna till följd av covid-19-pandemin kan investeraren göra en förhandsanmälan. Om ministern inte motsätter sig investeringen inom tio dagar från anmälan behöver

[21] Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France.
[22] Av artikel R151-7 framgår att vissa investeringar är undantagna från anmälningsplikten. Det gäller huvudsakligen investeringar inom samma koncern och investeringar som avser samma investeringsobjekt som investeraren tidigare fått tillstånd att investera i.

någon ansökan inte göras om investeringen genomförs inom sex månader från förhandsanmälan.

Ministern får utfärda föreskrifter om vilken information som ska lämnas i en ansökan om godkännande. Exempel på information som ska lämnas är uppgift om säte, nationalitet, ägandeförhållanden inklusive ägarkedjor, delägare som äger mer än fem procent av rösterna i investeringsobjektet, detaljerad beskrivning av verksamheten i investeringsobjektet, uppgift om ekonomiskt stöd från stat utanför EU samt förteckning över konkurrenter.[23]

Sedan ansökan kommit in ska ministern inom 30 dagar meddela investeraren antingen att investeringen inte omfattas av regelverket, att investeringen godkänns eller att ytterligare utredning krävs för att avgöra om investeringen kan godkännas med villkor. Om något meddelande inte lämnas inom rätt tid, ska ansökan anses ha avslagits. Om ministern bedömer att ytterligare utredning krävs, har ministern ytterligare 45 arbetsdagar på sig att meddela beslut. Meddelas inget beslut ska ansökan anses ha avslagits.

Investeraren och investeringsobjektet är skyldiga att tillhandahålla alla handlingar och all information som behövs för prövningen.

Om tillstånd inte har meddelats, är alla åtaganden, avtal eller avtalsklausuler som direkt eller indirekt genomför en utländsk investering som omfattas av regelverket ogiltiga.

6.13.5 Villkor

Ett beslut om att godkänna en investering får förenas med villkor i syfte att säkerställa verksamhetens funktion i Frankrike. Villkoren ska syfta till exempelvis att kunskap och know-how stannar kvar inom verksamheten. Villkoren kan också ta sikte på verksamhetens organisation och styrning. När ett tillstånd förenas med villkor ska investeraren åläggas att ansvara för att villkoren uppfylls.

Fastställda villkor får revideras på investerarens begäran, bland annat om aktieinnehavet i verksamheten ändras eller om det sker ändringar i ägarkedjan. Beslut i fråga om revidering av villkor ska fattas inom 45 dagar från att begäran har mottagits. Om beslut inte fattas inom den tiden ska begäran anses ha avslagits. Ett ärende om revidering av villkor kan inledas även på ministerns initiativ.

[23] Arrêté du 31 décembre 2019 relatif aux investissements étrangers en France.

6.13.6 Kriterier för prövningen

Vid bedömningen av om investeringen ska godkännas kan ministern beakta om investeraren har kopplingar till en utländsk regering eller offentligt organ. Ministern kan också beakta om investeraren har begått eller kan befaras begå vissa brott, bland annat skattebrott, och om investeraren tidigare har underlåtit att följa förelägganden som meddelats enligt regelverket eller har varit föremål för sanktioner till följd av brott mot det.

6.13.7 Om investeraren inte ansöker om tillstånd eller underlåter att uppfylla villkor

Om en utländsk direktinvestering har gjorts utan att tillstånd har meddelats ska ministern förelägga investeraren att lämna in en ansökan om tillstånd, att ändra investeringen eller låta den återgå. Sådana förelägganden får förenas med vite. Ministern kan också, om nationella intressen äventyras, vidta de försiktighetsåtgärder som är absolut nödvändiga. Ministern kan upphäva den rösträtt som är knuten till den del av aktierna som borde ha varit föremål för ansökan om tillstånd, förbjuda eller begränsa utdelning eller ersättning som är knutna till sådana aktier eller tillfälligt upphäva, begränsa eller förbjuda fritt förfogande över tillgångar som är relaterade till verksamheten. Ministern kan också utse en företrädare med ansvar för att inom det aktuella bolaget säkerställa skyddet av nationella intressen. Företrädaren får hindra alla beslut som kan skada dessa intressen. Kostnaden för företrädaren betalas av det aktuella bolaget.

Om en investerare inte uppfyller villkor som meddelats i samband med ett tillstånd, kan ministern bland annat återkalla tillståndet eller förelägga investeraren att inom viss tid uppfylla villkoren eller att låta investeringen återgå. Förelägganden får förenas med vite. Om nationella intressen äventyras kan ministern på samma sätt som när investeraren inte gjort någon ansökan vidta de försiktighetsåtgärder som är absolut nödvändiga.

Sådana beslut och förelägganden som nu nämnts får som huvudregel meddelas tidigast 15 dagar efter att investeraren fått möjlighet att lämna synpunkter. I undantagsfall kan denna period kortas ned till fem arbetsdagar.

Det dagliga vite som utdöms i enlighet med dessa bestämmelser får inte överstiga 50 000 euro.

6.13.8 Sanktioner

Om en investering har gjort utan tillstånd, tillstånd har meddelats till följd av att investeraren exempelvis medvetet lämnat oriktiga uppgifter, investeraren har brutit mot villkoren för ett tillstånd eller inte följt ett föreläggande, kan ministern besluta om en ekonomisk sanktion. Sanktionen får uppgå till högst dubbelt så mycket som den felaktiga investeringen, 10 procent av den årliga omsättningen i investeringsobjektet eller fem miljoner euro för juridiska personer respektive en miljon euro för fysiska personer. Ett beslut om sanktioner får meddelas tidigast 15 dagar efter att investeraren fått möjlighet att lämna synpunkter. Regelverket innehåller sanktioner även i form av fängelsestraff.

6.14 Kanada

I Kanada regleras utländska direktinvesteringar huvudsakligen i the Investment Canada Act (ICA) och tillhörande the Investment Canada Regulations och the National Security Review of Investments Regulations 2009.[24]

Kanada tillämpar också ett flertal sektorsspecifika mekanismer för granskning av direktinvesteringar till skydd för nationell säkerhet när det gäller företag i finanssektorn. I the Insurance Companies Act finns exempelvis restriktioner beträffande utländskt statligt kopplat ägande i försäkringsbolag. Liknande bestämmelser finns i bland annat the Bank Act. Vid bedömningen av om tillstånd till etablering och förvärv ska lämnas beaktas enligt dessa regelverk även nationell säkerhet.

ICA och tillhörande regler är komplicerade och innehåller många detaljer. Redogörelsen i detta avsnitt är därför väsentligt mer övergripande än den faktiska lagstiftningen.

[24] I april 2020 tillkännagav den kanadensiska regeringen en Covid-19-policy med avseende på utländska direktinvesteringar, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk81224.html., 2021-09-16. Policyn innebär att granskning av investeringar på vissa områden kan aktualiseras i större utsträckning än normalt till dess att ekonomin återhämtat sig från effekterna av pandemin. Policyn behandlas inte närmare här.

6.14.1 Investment Canada Act

I ICA anges att lagens syfte är att tillhandahålla ett system för granskning av utländska investeringar i Kanada på ett sätt som uppmuntrar investeringar, ekonomisk tillväxt och sysselsättningsmöjligheter i Kanada samt att granska utländska investeringar som kan vara skadliga för den nationella säkerheten.

Lagen gäller för ”non-Canadians”. Begreppet omfattar fysiska personer som inte är medborgare i Kanada eller inte har hemvist där, utländska regeringar (governments) och myndigheter, samt företag, partnerskap (partnerships) truster (trusts) och joint ventures som inte kontrolleras av kanadensare. För juridiska personer är det avgörande alltså inte till exempel sätet, utan i stället vem som kontrollerar sammanslutningen.

Investeringar som görs av non-Canadians kan granskas antingen till skydd för nationell säkerhet eller utifrån en bedömning av vad som kallas net benefit. Dessa granskningsförfaranden skiljer sig från varandra och regleras i olika kapitel i ICA.

Det är Innovation, Science and Economic Development Canada (ISED) som ansvarar för handläggningen av granskningsärendena enligt ICA utom när det gäller vissa specifika typer av verksamheter som är relaterade till Kanadas kulturarv eller nationella identitet, så kallade cultural businesses. För granskningar beträffande de verksamheterna ansvarar i stället the Department of Canadian Heritage.

6.14.2 Förhandskontakter

Alla som vill investera i Kanada uppmanas att kontakta den handläggande myndigheten så tidigt som möjligt i investeringsprocessen. Syftet är att kunna föra diskussioner kring investeringen och därmed undvika svårigheter längre fram i processen samt att uppmuntra utvecklingen av investeringar till fördel för Kanada.[25]

[25] http://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#p3, 2021-09-15.

6.14.3 Krav på anmälan respektive ansökan

En non-Canadian som vill etablera en ny kanadensisk rörelse eller förvärva kontroll över en befintlig kanadensisk rörelse ska, med vissa särskilt angivna undantag, göra antingen en anmälan eller en ansökan beträffande investeringen. Vad som avses med kontroll definieras utförligt i lagen. Här kan nämnas att definitionen innefattar både direkt och indirekt kontroll genom exempelvis förvärv av röstandelar i en enhet som bedriver verksamheten i det kanadensiska företaget. Vidare presumeras kontroll vid förvärv som leder till innehav av mellan en tredjedel och 50 procent av röstetalet i ett företag så länge det inte visas att innehavet inte innebär faktisk kontroll.

En *anmälan* ska göras när det gäller investeringar som inte är granskningsbara (not reviewable) utifrån net benefit, medan en *ansökan* ska göras beträffande investeringar som är granskningsbara (reviewable) utifrån net benefit. En investering är granskningsbar utifrån net benefit om den rör ett förvärv av en kanadensisk rörelse och värdet av rörelsen uppgår till minst vissa tröskelvärden. Hur tröskelvärdena ska beräknas framgår av lagen och the Investment Canada Regulations. Tröskelvärderna varierar utifrån bland annat om investeraren har hemvist i ett land som är medlem i WTO eller kontrolleras av en sådan aktör, om investeraren är statligt kontrollerad samt om det är fråga om en investering i en kulturrelaterad verksamhet (cultural business). Tröskelvärdena fastställs årligen och indexeras utifrån Kanadas BNP. Som exempel kan nämnas att 2021 års tröskelvärde för investeringar i den privata sektorn av investerare från länder som är medlemmar i WTO uppgår till 1,043 miljarder CAD[26].

Sammanfattningsvis gäller att alla investeringar där en non-Canadian etablerar en ny kanadensisk rörelse eller förvärvar kontroll över en sådan rörelse ska anmälas även om tröskelvärdena för net benefit inte uppnås. Om tröskelvärdena uppnås, ska en ansökan göras. Detta gäller oavsett om det är fråga om en investering som kan granskas utifrån net benefit eller till skydd för nationell säkerhet. Så länge en investering som kan skada nationell säkerhet inte når upp till tröskelvärdena finns det alltså inte något krav på investeraren att göra en ansökan utan bara en anmälan.

[26] Kanadensiska dollar. 1 dollar motsvarar omkring 7 SEK 2021-09-15.

6.14.4 Vad en anmälan respektive ansökan ska innehålla

Vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla framgår av the Investment Canada Regulations. Det är huvudsakligen fråga om uppgifter om investeraren, investeringen och den kanadensiska rörelsen. Som exempel kan nämnas namn och adress till investeraren och dess eventuella styrelsemedlemmar, investerarens fem högst betalda tjänstemän och varje person eller enhet som äger tio procent eller mer av investerares eget kapital eller röstintressen, investerarens verkliga huvudman och dennes ursprungsland, investerarens affärsverksamhet, uppgifter om eventuellt utländskt statligt ägande i investeraren och om främmande stat har befogenhet att utse styrelsemedlemmar i investeraren samt finansieringskällan.

En ansökan ska innehålla i princip alla de uppgifter som ska anges i en anmälan med tillägg av bland annat den kanadensiska rörelsens årsrapporter för de tre närmast föregående räkenskapsåren, uppgifter om var den kanadensiska rörelsen bedrivs och hur många anställda som finns på varje ställe samt en detaljerad beskrivning av investerarens planer för rörelsen. Beskrivningen ska göras särskilt utifrån de omständigheter som beaktas vid bedömningen av net benefit. Om det gäller en investering i en cultural business ska uppgifter lämnas även angående investeringens förenlighet med Kanadas kulturarv och nationella identitet.

6.14.5 Närmare om förfarandet – anmälan

En anmälan ska göras antingen före investeringen eller inom 30 dagar efter att den genomförts. När anmälan innehåller alla föreskrivna uppgifter ska investeraren upplysas om antingen att investeringen inte är granskningsbar eller – om det är fråga om en investering i en cultural business – att investeringen är granskningsbar endast om investeraren inom 21 dagar får besked om att granskning kommer att inledas. Om upplysning har lämnats om att granskning inte kommer göras eller något meddelande om att granskning kommer inledas inte lämnas inom 21 dagar, får investeringen inte granskas.

6.14.6 Närmare om förfarandet – ansökan

En ansökan ska som huvudregel göras före investeringen. Om investeraren har fått tillstånd att genomföra investeringen före granskningsprocessen ska ansökan göras inom 30 dagar efter genomförandet. Är det fråga om en investering i en cultural business ska ansökan göras så snart investeraren får besked om att en granskning kommer att inledas.

Utöver de uppgifter som ska lämnas i själva ansökan ska investeraren också tillhandahålla de uppgifter som den handläggande myndigheten anser nödvändiga.

När det finns en fullständig ansökan ska ärendet överlämnas till ministern för vidare handläggning och beslut.

6.14.7 Granskning utifrån net benefit

Granskningen utifrån net benefit görs enligt bestämmelserna i del IV i ICA och i the Investment Canada Regulations.

Som framgått ovan ska en investering som görs av en non-Canadian anmälas. Om investeringen når upp till vissa tröskelvärden, anses den granskningsbar och en ansökan ska göras.

Närmare om förfarandet

Beslut om att en investering är till net benefit ska som huvudregel meddelas inom 45 dagar från att det finns en fullständig ansökan. Ministern kan ensidigt förlänga fristen med 30 dagar genom att skicka ett meddelande till investeraren inom 45-dagarsperioden. Fristen kan förlängas ytterligare om investeraren och ministern kommer överens om det. En situation där fristen förlängs är när ministern meddelar investeraren att en granskning till skydd för nationell säkerhet kan komma att inledas enligt bestämmelserna i del IV.1 i ICA.

Om varken beslut fattas eller fristen förlängs i rätt tid, anses investeringen ha godkänts.

Om ministern bedömer att investeringen inte är till net benefit ska investeraren meddelas om det och uppmanas att yttra sig inom 30 dagar eller enligt överenskommelse. Ministern ska därefter, inom skälig tid, besluta om investeringen ska tillåtas eller inte. Om investe-

ringen inte tillåts, får investeraren inte genomföra investeringen. I de fall där investeringen redan genomförts ska investeraren avyttra den.

Net benefit

Om en investering inte hotar nationell säkerhet, är det avgörande för om investeringen ska godkännas alltså om den är till net benefit för Kanada. Vid den bedömningen beaktas bland annat

- effekterna på den ekonomiska aktiviteten i Kanada, exempelvis sysselsättning och export
- graden och betydelsen av kanadensares deltagande i kanadensisk verksamhet eller industri
- investeringens effekt på produktivitet, industriell effektivitet, teknisk utveckling, produktinnovation och produktsortiment i Kanada
- investeringens effekt på konkurrensen inom alla branscher i Kanada
- investeringens förenlighet med nationell industriell, ekonomisk och kulturell politik, och
- investeringens bidrag till Kanadas förmåga att konkurrera på världsmarknaderna.

Dessa faktorer beaktas i olika stor utsträckning beroende på omständigheterna kring investeringen och investeringens natur.

När det gäller utländska statligt kontrollerade företag beaktas inom ramen för denna bedömning om investeraren följer kanadensiska standarder för bolagsstyrning, till exempel åtaganden om öppenhet, oberoende styrelseledamöter och revisorer samt rättvis behandling av aktieägarna, och om investeraren följer principen om en fri marknad. Det beaktas också om investeraren kan antas agera utifrån kommersiella grunder.[27]

[27] Investment Canada Act Guidelines – Investment by state-owned enterprises — Net benefit assessment, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#p2, 2021-09-16.

En granskningsbar investering får inte genomföras innan granskning gjorts

En granskningsbar investering får som huvudregel inte genomföras innan ministern har meddelat beslut om att investeringen är till net benefit för Kanada. Undantag gäller dock bland annat om ministern bedömer investeraren skulle drabbas hårt (undue hardship) eller den kanadensiska rörelsens verksamhet skulle äventyras, om genomförandet av investeringen fördröjs. En investerare kan begära ett sådant beslut.

Om investeringen inte tillåts, får investeraren inte genomföra den. I de fall där investeringen redan genomförts ska investeraren avyttra den.

En investerare kan begära besked angående tolkningen av ICA (binding opinion). Ett sådant besked är bindande så länge de förutsättningar som beslutet vilar på är oförändrade. Besked begärs ofta när det gäller frågan om en person eller enhet ska anses vara kanadensisk.[28]

6.14.8 Särskilda regler för cultural businesses

För cultural businesses, alltså de specifika typer av verksamheter som är relaterade till Kanadas kulturarv eller nationella identitet, gäller som nämnts särskilda bestämmelser beträffande när en investering får granskas. Exempel på verksamheter på detta område är produktion, distribution och försäljning av böcker, tidskrifter, film, musik, visning av film samt radio- och tv-produktion.

För dessa verksamheter gäller lägre tröskelvärden för att investeringen ska vara granskningsbar och investeraren därmed vara skyldig att göra en ansökan. Vidare gäller att även investeringar som inte når upp till tröskelvärdena kan granskas. Granskning får göras om det bedöms vara av samhällsintresse. Ytterligare villkor är i dessa fall att beslut om granskning fattas inom 21 dagar från det att en fullständig anmälan om investeringen har kommit in och att investeraren meddelas om beslutet inom samma tid. Omedelbart efter att investeraren har mottagit meddelandet ska investeraren ge in en ansökan beträffande investeringen.

Ärenden som gäller dessa verksamheter handläggs av the Department of Canadian Heritage.

[28] https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk00007.html, 2021-09-16.

6.14.9 Granskning till skydd för nationell säkerhet

Granskningen till skydd för nationell säkerhet sker enligt bestämmelserna i del IV.1 i ICA och i the National Security Review of Investments Regulations.

De investeringar som är granskningsbara till skydd för nationell säkerhet är sådana som gäller

- nyetablering av en kanadensisk rörelse,
- förvärv, oavsett värde, som medför kontroll över en kanadensisk rörelse, och
- förvärv av hela eller delar av en enhet[29] som inte är kanadensisk, men som bedriver verksamhet i Kanada.

Som nämnts inledningsvis måste en utländsk investerare som vill etablera en ny kanadensisk affärsverksamhet eller förvärva kontroll över en kanadensisk rörelse anmäla investeringen. Vad som avses med kontroll definieras utförligt i lagen, se avsnitt 6.14.3. Om investeringen överstiger vissa tröskelvärden, ska i stället en ansökan göras. Anmälan eller ansökan ska göras antingen före det att investeringen genomförs eller inom 30 dagar därefter, beroende på bland annat vilken kontroll investeringen ger upphov till.

Granskning till skydd för nationell säkerhet kräver varken anmälan eller ansökan

När det gäller förvärv av hela eller delar av en enhet som inte är kanadensisk, men som bedriver verksamhet i Kanada, krävs inte någon anmälan eller ansökan. Regelverket innebär sammantaget alltså att även en investering som inte måste anmälas eller omfattas av kravet på ansökan kan granskas till skydd för nationell säkerhet. Det sker i så fall efter inledande initiativ från ministern, som i alla fall där en investering kan granskas till skydd för nationell säkerhet har rätt att begära att en investerare och andra som berörs av investeringen lämnar den information som behövs för bedömningen av om en investering kan antas hota den nationella säkerheten. En sådan begäran ska i så fall göras inom 45 dagar från det att investeringen blev känd.

[29] Enhet (entity) definieras i lagen som ett företag, partnerskap, trust eller joint venture.

Närmare om förfarandet

Om ministern efter att ha konsulterat ministern för allmän säkerhet och krisberedskap (the Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) bedömer att det finns skäl att anta att en investering kan hota den nationella säkerheten, ska ärendet överlämnas till the Governor in Council (GiC) som därefter fattar eventuellt beslut om att inleda granskning. Ett sådant beslut ska som huvudregel fattas senast inom 45 dagar från det att en fullständig anmälan getts in eller investeringen på annat sätt blivit känd.

När ett ärende har överlämnats till GiC får investeraren inte genomföra investeringen förrän investeraren fått ett meddelande som innebär att investeringen godkänts eller kommer att godkännas.

Om GiC beslutar om granskning, genomförs granskningen av ministern. Ministern har rätt att även i detta skede begära den information som behövs från investeraren eller någon annan som berörs av investeringen.

Sedan en granskning genomförts ska ministern efter samråd med ministern för allmän säkerhet och krisberedskap antingen överlämna ärendet till GiC, tillsammans med en redogörelse för granskningen och rekommendationer eller, om investeringen inte bedöms vara ett hot mot den nationella säkerheten, meddela investeraren att inga ytterligare åtgärder kommer att vidtas. Ett eventuellt överlämnande ska ske inom 45 dagar från beslutet om granskning. Om ärendet överlämnas, får GiC vidta de åtgärder som bedöms lämpliga för att skydda den nationella säkerheten. Förutom att besluta att inte tillåta investeringen kan GiC godkänna investeringen med vissa villkor eller ålägga investeraren att avyttra delar av en verksamhet. Ett exempel på villkor är att en viss andel av styrelsemedlemmarna ska vara kanadensiska. GiC ska meddela sitt beslut inom 20 dagar från det att ärendet överlämnats dit.

En investering får inte genomföras innan granskning gjorts

När en investerare fått meddelande om att ett granskningsförfarande kan komma att inledas får investeringen inte genomföras så länge investeraren inte fått besked om antingen att granskning inte kommer att göras eller att investeringen godkänns.

Om en investering har genomförts före en granskning, kan GiC ålägga investeraren att avyttra investeringen eller underkasta sig villkor.

Omständigheter som beaktas vid bedömningen av om investeringen kan hota den nationella säkerheten

Lagen innehåller inte någon definition av begreppet nationell säkerhet. Vid bedömningen av om en investering kan hota den nationella säkerheten beaktas bland annat följande omständigheter.

- investeringens potentiella effekter för den militära förmågan och försvarsintressena,
- investeringens potentiella effekter när det gäller överföringen av känslig teknologi och know-how till annat land,
- medverkan i forskning, tillverkning och försäljning av militära produkter och teknologier,
- investeringens potentiella inverkan på kritisk infrastruktur[30],
- investeringens potentiella inverkan på försörjningstryggheten när det gäller kritiska produkter och tjänster, eller försörjningen av produkter och tjänster till regeringen,
- investeringens potential att möjliggöra utländsk övervakning eller spionage,
- investeringens potential att hindra framtida underrättelse- eller brottsbekämpande verksamhet,
- investeringens potential att inverka på Kanadas internationella intressen, såsom utländska relationer,
- investeringens potential att underlätta olagliga aktörers aktiviteter, såsom terrorism och organiserad brottslighet.

[30] Kritisk infrastruktur refererar till bland annat system, teknologier, nätverk, tillgångar och tjänster som är av grundläggande betydelse för medborgarnas hälsa, säkerhet och ekonomi och för regeringens funktionalitet. I Kanadas National Strategy for Critical Infrastructure klassificeras kritisk infrastruktur närmare.

6.14.10 Uppföljning av en godkänd investering

När ett beslut om godkännande av en investering har fattats är investeraren skyldig att tillhandahålla den information som behövs för att det ska kunna bedömas om investeraren agerar i enlighet med uppställda villkor och liknande. En investering som har granskats och godkänts följs vanligen upp 18 månader efter genomförandet. Om uppföljningen visar att genomförandet väsentligen överensstämmer med de ursprungliga förväntningarna och det inte finns några större åtaganden som ska uppfyllas framöver, äger vanligtvis ingen ytterligare uppföljning rum. I annat fall bestäms en ny tidpunkt för uppföljning längre fram i tiden.[31]

6.14.11 Om investeraren inte uppfyller sina skyldigheter

Om en investerare inte uppfyller villkor som meddelats i samband med godkännande av en investering, finns det möjligheter att inleda ett medlingsförfarande för att lösa problemet. Ministern kan också acceptera nya villkor för investeringen eller kräva att de ursprungliga villkoren följs.

Om en investerare exempelvis underlåtit att göra en anmälan eller ansökan på föreskrivet sätt eller lämna föreskriven eller begärd information, genomfört en investering som inte tillåtits eller underlåtit att uppfylla villkor som ställts upp i samband med ett godkännande av en investering, kan ministern initiera ett ärende vid domstol. Domstolen får i ett sådant ärende fatta de beslut som den bedömer behövs, till exempel ålägga investeraren att avyttra investeringen.

6.14.12 Överklagande

Beslut som fattas av GiC eller ministern inom ramen för granskningen till skydd för nationell säkerhet får inte överklagas utan bara prövas enligt reglerna i Federal Courts Act.

[31] Investment Canada Act Guidelines – Administrative Procedures, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/lk00064.html#MediationGuideline, 2021-09-16.

6.14.13 Antal granskningar till skydd för nationell säkerhet

Sedan 2016 har ministern överlämnat totalt 28 ärenden till GiC för beslut om att inleda granskning. Under samma period har totalt 15 slutliga beslut fattats. Av dessa har fyra inneburit att investeringen förbjudits. Under skatteåret 2019/2020 överlämnades tio ärenden till GiC. I tre av dessa vidtogs inga ytterligare åtgärder. Beträffande de övriga sju, där GIC beslutade att inleda granskning, beslutades i ett fall att inga ytterligare åtgärder skulle vidtas. I tre fall återkallade investeraren ärendet och i tre fall beslutades att investeringen skulle avyttras.[32]

6.15 Nederländerna

Investeringar i verksamhet som rör el, gas eller telekommunikation kan i Nederländerna granskas enligt bestämmelser i särskilda lagar på de områdena. Det saknas i dag ett övergripande regelverk för gransknings av utländska direktinvesteringar, men ett förslag till lag har tagits fram och behandlas för närvarande. I det följande finns en redogörelse för innehållet i lagförslaget.

Förslag till granskningslag till skydd för nationell säkerhet

Förslag till en granskningslag – Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames – med motivering överlämnades till representanthuset den 30 juni 2021.[33] Förslaget innehåller en granskningsmekanism för investeringar och vissa andra transaktioner som utgör en risk för den nationella säkerheten. Med nationell säkerhet avses nationell säkerhet enligt artikel 4.2 i EU-fördraget samt allmän säkerhet och väsentligt säkerhetsintresse enligt artiklarna 45.3, 52.1, 65.1 b) och 346 i EUF-fördraget. Syftet är att upprätthålla kontinuiteten i viktiga processer, att bibehålla kunskap och information som är av kritisk eller strategisk betydelse samt att motverka oönskade strategiska beroenden.

[32] Annual Report Investment Canada Act 2019-20, https://www.ic.gc.ca/eic/site/ica-lic.nsf/eng/h_lk81126.html, 2021-09-16.
[33] Regels tot invoering van een toets betreffende verwervingsactiviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid gezien het effect hiervan op vitale aanbieders of ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie (Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames), Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 880, nr 2 och 3.

Verksamheter och transaktioner som omfattas

Förslaget gäller dels verksamheter som driver, förvaltar eller ställer en tjänst till förfogande vars kontinuitet är av avgörande betydelse för det nederländska samhället (vitale aanbieder), dels verksamheter som rör känslig teknik. I lagförslaget specificeras verksamheterna huvudsakligen genom hänvisningar till andra regelverk. När det gäller verksamheter av avgörande betydelse för det nederländska samhället anges verksamheter som avser värmeförsörjningen, luftfart, hamnar, bank och finans, handelsplatser för värdepapper, energi och gaslagring. Med känslig teknik avses produkter med dubbla användningsområden och krigsmateriel. Bestämmelser om att ytterligare verksamheter som ska omfattas kan meddelas genom ett särskilt administrativt förfarande.

De transaktioner som omfattas av förslaget är investeringar, fusioner, joint ventures, företagsuppdelningar och förvärv av tillgångar. Investering definieras som ett förvärv av andelar i kapital eller tillgångar av en eller flera personer, genom avtal eller på annat sätt, direkt eller indirekt, i ett eller flera företag eller delar därav. För att omfattas av regelverket ska det så kallade målföretaget (doelonderneming) vara etablerat i Nederländerna. Det är inte sätet, utan platsen för verksamheten och den faktiska ledningen som är avgörande.

För att en investering ska omfattas av regelverket krävs att investeringen medför kontroll eller betydande inflytande över målföretaget. När det gäller innebörden av kontroll hänvisas till innebörden enligt den nederländska konkurrenslagstiftningen. Betydande inflytande innebär innehav av minst 10 procent, 20 procent eller 25 procent av rösterna. Även avtal som ger rätt till inflytande, till exempel rätt att utse styrelseledamöter i målbolaget, kan utgöra betydande inflytande.

Förfarandet

Förslaget innebär att en transaktion som omfattas av lagen ska anmälas till ekonomi- och klimatministern (Minister van Economische Zaken en Klimaat). Ministern ska som huvudregel inom åtta veckor därefter meddela parterna antingen att någon prövning inte behövs eller att en prövning måste göras. Om någon prövning inte behövs, kan transaktionen genomföras. Om en prövning måste göras, ska antingen

förvärvaren eller målföretaget ansöka om en prövning. Även efter en ansökan gäller som huvudregel att ministern ska fatta beslut inom åtta veckor.

En transaktion som omfattas av regelverket får inte genomföras förrän ministern antingen meddelat att någon prövning inte behöver göras eller har fattat ett prövningsbeslut. Ministern kan dock bevilja vissa undantag.

Om en anmälningspliktig transaktion inte har anmälts, kan ministern på eget initiativ inleda ett prövningsförfarande. Ministern kan i vissa särskilda fall också ompröva ett godkännande av en transaktion.

För transaktioner som involverar ett börsnoterat företag gäller ytterligare krav.

Kriterier för prövningen

Vid bedömningen av om en transaktion kan medföra risker för den nationella säkerheten ska det beaktas bland annat om förvärvarens ägarstruktur och ägarförhållanden inte är tillräckligt transparenta, om förvärvaren är föremål för ekonomiska eller finansiella sanktioner, säkerhetssituationen i förvärvarens bosättningsland och om förvärvaren begått vissa brott eller tillhandahållit felaktiga eller otillräckliga uppgifter inom ramen för prövningen. Det ska också beaktas bland annat om förvärvaren tidigare har uppvisat brister vid bedrivande av verksamheter vars kontinuitet är av avgörande betydelse för det nederländska samhället och om den stat där förvärvaren är bosatt inte är bunden av eller inte följer internationella fördrag. Även omständigheter som gör det rimligt att bedöma att förvärvaren kommer att utöva en strategisk dominerande ställning ska beaktas.

Villkor

Ett beslut om godkännande av en transaktion kan förenas med villkor. Villkoren kan innebära att känslig information ska hanteras på visst sätt eller att särskilda rutiner ska gälla för rekrytering och utnämning av styrelseledamöter och anställda som får tillgång till känslig information. Det kan också vara fråga om att viss teknik eller kunskap måste deponeras hos staten eller en tredje part för ickekommersiella ändamål i händelse av akuta risker.

Om regelverket eller beslut om villkor inte efterlevs

Lagförslaget innehåller ett flertal konsekvenser av att regelverket eller villkor inte följs. I det följande nämns några av dessa.

En investering som medför kontroll och som genomförs i strid med regelverket är ogiltig. För fusioner och andra transaktioner gäller som huvudregel i stället att dessa ogiltigförklaras genom domstolsbeslut.

Om en transaktion genomförs i strid med regelverket eller om villkor inte följs, får med vissa undantag de rättigheter som förvärvats genom transaktionen inte utövas. Förvärvaren får till exempel inte utöva sin rösträtt eller rätt till information. Ministern kan utse en eller flera personer för att kontrollera detta. Ministern kan också under vissa förutsättningar utse en eller flera personer som ersätter styrelsen eller ledningen för ett företag som driver verksamhet vars kontinuitet är av avgörande betydelse för det nederländska samhället. Om villkor inte efterlevs kan ministern ytterst också förbjuda transaktionen, med ogiltighet och upphävande av rättigheter som följd.

Ministern kan besluta om sanktionsavgift eller böter för brott mot regelverket eller om villkor inte efterlevs. En sanktionsavgift kan uppgå till högst 10 procent av omsättningen i målföretaget.

Lagförslaget innehåller bestämmelser om rätt att med stöd av domstolsbeslut genomföra husrannsakan hos bland andra förvärvaren, målföretaget och nyckelfunktionärer.

6.16 Norge

6.16.1 Lov om nasjonal sikkerhet

I Norge regleras köp av delar eller hela verksamheter som faller under Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven) i kapitel 10 om eierskapskontroll i den lagen och i kapitel 15 i Forskrift om virksomheters arbeid med forebyggende sikkerhet (virksomhetsikkerhetsforskriften).

Sikkerhetsloven syftar till att trygga Norges nationella säkerhetsintressen, och då särskilt Norges suveränitet, territoriella integritet och demokratiska styrelseskick. Lagen är inriktad på att skydda viktiga samhällsfunktioner som understödjer dessa intressen. De funktioner som avses är tjänster, produktion eller annan verksamhet som

har en sådan betydelse att ett helt eller delvis bortfall av funktionen skulle få konsekvenser för statens förmåga att ta till vara nationella säkerhetsintressen.

Både offentliga och privata verksamheter omfattas av lagen. När det gäller privata verksamheter är det departementen som inom sina respektive ansvarsområden beslutar om vilka verksamheter som lagen ska gälla för. De kan besluta att lagen helt eller delvis ska gälla för verksamheter som

- behandlar säkerhetsklassificerad information
- råder över information, informationssystem, objekt eller infrastruktur som är av avgörande betydelse för grundläggande nationella funktioner
- bedriver aktivitet som har avgörande betydelse för grundläggande nationella funktioner.

Om en verksamhet inte faller inom något departements område, är det Nasjonal sikkerhetsmydigehet (NSM) som fattar detta beslut.

NSM har utfärdat en vägledning till stöd för departementen i beslutsprocessen.[34] Departementen ska meddela NSM och de aktuella verksamheterna om sina beslut.

6.16.2 Anmälningsskyldighet

Den som vill förvärva en kvalificerad ägarandel i en verksamhet som faller under sikkerhetsloven ska anmäla detta till det departement som ansvarar för det aktuella verksamhetsområdet. Om verksamheten inte omfattas av något departements ansvarsområde, ska anmälan göras till NSM.

Det är alltså förvärvaren som ska göra anmälan. Vidare omfattar regelverket både utländska och inhemska förvärvare. Bakgrunden till det sistnämnda är att komplicerade ägarstrukturer kan få till följd att den faktiska förvärvaren inte blir föremål för granskning, om bara förvärv från utländska aktörer granskas.[35]

[34] Veileder i departementenes identifisering av grunnleggende nasjonale funksjoner, Nasjonal sikkerhetsmyndighet.
[35] Prop. 153 L, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), s. 151.

6.16.3 Kvalificerad ägarandel

Med kvalificerad ägarandel avses att förvärvet direkt eller indirekt innebär att förvärvaren erhåller

- minst en tredjedel av aktiekapitalet, andelarna eller röstetalet i verksamheten
- rätt att bli ägare till minst en tredjedel av aktiekapitalet eller andelarna, eller
- betydande inflytande över förvaltningen av företaget på annat sätt.

Vid beräkningen av hur stor andel investeraren erhåller till följd av förvärvet inkluderas även aktier och andelar som ägs eller övertas av en närstående till investeraren. I förarbetena till lagen uttalas bland annat att en ägarandel på mer än en tredjedel ger negativ kontroll vid beslut som kräver två tredjedels majoritet. Det innebär att en investerare på detta sätt kan motsätta sig väsentliga beslut som till exempel flytt av huvudkontor och ändringar av stadgarna.[36]

6.16.4 Innehållet i anmälan

Vilka uppgifter som ska lämnas i en anmälan enligt lagen framgår av kapitel 15 i virksomhetsikkerhetsforskriften. Utöver uppgifter om investeraren och den verksamhet som investeringen gäller ska anmälan innehålla uppgifter om förvärvarens ägarstruktur, styrelsemedlemmar, vem som bedriver den dagliga verksamheten i förvärvarens verksamhet, hur stor andel i det förvärvade företaget som investeringen medför för förvärvaren, eventuella relationer mellan förvärvaren och andra ägare av det företag som förvärvet gäller, förvärvarens ägarintressen i andra verksamheter i den aktuella sektorn, förvärvarens årsredovisningar för de senaste fem åren samt andra uppgifter som förvärvaren tror kan vara av intresse vid bedömningen av om förvärvet ska godkännas.

Upplysningarna om ägarstruktur ska omfatta eventuella utländska ägarintressen i förvärvarens verksamhet och förvärvarens eventuella ägarintressen i utlandet, och nationaliteten ska framgå. Nationaliteten

[36] Prop. 153 L, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), s. 151.

ska framgå även om investeraren är en privatperson samt när det gäller styrelsen och den som leder den dagliga verksamheten.

6.16.5 Närmare om förfarandet

Den som tagit emot en anmälan – relevant departement eller NSM – ska ta ställning till anmälningen så snart som möjligt och inom 60 dagar meddela förvärvaren om förvärvet godkänns eller om ärendet ska behandlas av regeringen (Kongen i statsråd). Om departementet eller NSM begär kompletterande uppgifter från förvärvaren, förlängs fristen med 50 dagar från den dag då de kompletterande uppgifterna kommit in. Departementet eller NSM kan be relevanta organ att uttala sig om vilken potentiell risk förvärvet kan innebära och om förvärvarens säkerhetsmässiga pålitlighet.

Fristen har bestämts utifrån vad som gäller för anmälningar enligt den norska finansforetaksloven och med beaktande av att det kan behövas tid för informationsinhämtning och för bedömning.[37]

Vilka organ som är relevanta att inhämta uttalanden från och vad dessa uttalanden bör innehålla anges inte i lagen. I propositionen nämns dock att de så kallade EOS-tjenstena, det vill säga underrättelsetjänsten (Etterretningstjenesten), polissäkerhetstjänsten (Politiets sikkerhetstjeneste), NSM och försvarssäkerhetsavdelningen (Forsvarets sikkerhetsavdeling), kan vara aktuella med hänsyn till den information de har om hotbilden mot norska verksamheter.[38]

Regeringen kan besluta att ett förvärv inte får genomföras eller att det får genomföras bara på vissa villkor. Det gäller oavsett om förvärvet redan har genomförts eller inte och även om någon anmälan inte gjorts. I propositionen uttalas att ett beslut om att inte godkänna ett förvärv måste vara förenligt med lagens ändamål. Ett sådant beslut måste också i varje enskilt fall vara proportionerligt på så sätt att det nationella säkerhetsintresset väger tyngre än de negativa ekonomiska konsekvenserna för verksamheten och förvärvaren.[39]

Det saknas bestämmelser om att ett förvärv inte får genomföras innan det har godkänts. Bakgrunden till det är bedömningen att risken för att förvärvet inte godkänns eller upphävs med all sanno-

[37] Prop. 153 L, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), s. 151.
[38] Prop. 153 L, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), s. 151.
[39] Prop. 153 L, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), s. 151.

likhet medför att något genomförande inte sker innan förvärvaren fått besked om att förvärvet godkänns.[40]

6.16.6 Sanktioner

Sikkerhetsloven innehåller inte några bestämmelser om sanktioner för den som inte följer bestämmelserna i kapitel 10 om eierskapskontroll.

6.17 Storbritannien

6.17.1 The National Security and Investment Act 2021

I Storbritannien granskas utländska direktinvesteringar än så länge inom ramen för det konkurrensrättsliga regelverket, the Enterprise Act 2002. Den 29 april 2021 antogs dock ett nytt regelverk – the National Security and Investment Act 2021 – som är utformat specifikt för utländska direktinvesteringar. Lagen ska tillämpas fullt ut från och med den 4 januari 2022.

Lagen innebär att regeringen kan granska förärv av vissa verksamheter och tillgångar som har gett eller befaras ge upphov till en risk för nationell säkerhet. Någon definition av begreppet nationell säkerhet finns inte i lagen. Det anges inte heller några omständigheter under vilka nationell säkerhet kan vara i riskzonen. Detta återspeglar regeringens mångåriga policy om att de nationella säkerhetsbefogenheterna ska vara tillräckligt flexibla för att kunna skydda nationen.[41]

Vid bedömningen av risk kommer främst följande tre faktorer att beaktas.[42]

- Om den verksamhet eller tillgång som förvärvet avser används eller skulle kunna användas på ett sätt som medför risker för den nationella säkerheten (target risk)

[40] Prop. s. 153 L, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), 151.
[41] National Security and Investment Act 2021: Draft statement for the purposes of section 3, juli 2021.
[42] National Security and Investment Act 2021: consultation on the statement for the purposes of section 3, juli 2021.

- Om det finns omständigheter hos förvärvaren som innebär eller skulle kunna innebära att dennes kontroll över verksamheten eller tillgången medför risker för den nationella säkerheten (acquirer risk)
- Omfattningen av den kontroll som förvärvas (control risk).

6.17.2 Aktörer, företagsformer och egendom som omfattas

Lagen omfattar alla personer som har gjort eller har för avsikt att göra sådana förvärv som anges i lagen, oavsett personens nationalitet eller hemvist.

Lagen gäller när en person förvärvar kontroll[43] över ett företag (qualifying entity) eller tillgång (qualifying asset). Alla företagsformer omfattas, dock inte fysiska juridiska personer (inividuals). När det gäller tillgångar är lagen tillämplig på fast och lös egendom inklusive immateriella rättigheter som exempelvis företagshemligheter, källkod, databaser och mjukvara. Ett företag som har bildats enligt något annat lands lag omfattas bara om företaget bedriver verksamhet i eller tillhandahåller varor eller tjänster till personer i Storbritannien. Fast och annan lös egendom än immateriella rättigheter som finns utanför Storbritannien omfattas bara om de används i verksamhet som bedrivs i Storbritannien eller vid tillhandahållande av varor eller tjänster till personer i Storbritannien.

6.17.3 Verksamheter som omfattas

Lagen innebär en obligatorisk anmälningsskyldighet för den som har för avsikt att förvärva kontroll i företag som bedriver viss särskilt utpekad verksamhet (entity of a specified description). Verksamheterna ska specificeras i förordning (notifiable acquisiton regulations). I utkastet till förordning finns en detaljerad lista över vilka verksamheter som avses.[44] Verksamheterna delas in i följande 17 områden.

- Avancerade material
- Avancerad robotteknik
- Artificiell intelligens

[43] Se avsnitt 6.17.4 om vad som avses med kontroll.
[44] National Security and Investment Act: draft notifiable acquisition statutory instrument, juli 2021.

- Civil kärnkraft
- Kommunikation
- Datorhårdvara
- Leverantörer av kritisk betydelse för regeringen
- Kryptografisk autentisering
- Datainfrastruktur
- Försvar
- Energi
- Krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden
- Kvantteknik
- Satellit- och rymdteknik
- Leverantörer till räddningstjänsten
- Syntetisk biologi
- Transport

Även förvärv av andra verksamheter än de särskilt utpekade kan granskas enligt lagen. Sådana förvärv omfattas dock inte av den obligatoriska anmälningsskyldigheten, utan kan anmälas frivilligt.

6.17.4 Vad som avses med kontroll

Lagen gäller alltså när en person förvärvar kontroll. I lagen specificeras vad som avses med begreppet (trigger events).

Kontroll över ett företag

Med att en person förvärvar kontroll över ett företag avses att denne utökar sitt innehav av andelar eller rösträtt i företaget

- från 25 procent eller mindre till mer än 25 procent,
- från 50 procent eller mindre till mer än 50 procent eller
- från mindre än 75 procent till 75 procent eller mer.

I lagen anges närmare vad som avses med andelar när det gäller olika företagsformer.

Med förvärv av kontroll avses också att förvärva rättigheter som medför möjlighet att påverka företagets angelägenheter eller strategiska inriktning, till exempel rätten att utse styrelseledamöter.

Bestämmelserna innebär att även förvärv som ingår i en företagsrekonstruktion eller omorganisation kan omfattas. Detta gäller även om förvärvet sker inom samma koncern.

Kontroll över en tillgång

Med att en person förvärvar kontroll över en tillgång avses att personen förvärvar rätt att använda tillgången eller styra eller kontrollera dess användning. Även förvärv som innebär en ökad sådan rätt omfattas av lagen.

Undantag beträffande kontrollbegreppet

I vissa situationer omfattas ett förvärv inte av lagen även om förvärvet medför kontroll i den mening som angetts ovan. Ett förvärv som en fysisk person gör beträffande en tillgång kan falla utanför exempelvis om förvärvet görs i ett syfte som faller utanför personens näringsverksamhet.

6.17.5 Förfarandet

Obligatorisk och frivillig anmälan

Lagen innehåller två typer av anmälan, en obligatorisk (mandatory notice) och en frivillig (voluntary notice). Anmälan görs till näringsministern (Secretary of State at the Department of Business, Energy and Industrial Strategy). Näringsministern får också utfärda föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla.

Obligatorisk anmälan gäller för den som avser att göra ett förvärv som medför kontroll över sådana särskilda verksamheter som pekas ut i regelverket. Ett sådant förvärv ska anmälas innan det genomförs. Förvärv av tillgångar är inte föremål för obligatorisk anmälan.

Den som är part i ett planerat eller slutfört förvärv som medför kontroll av tillgångar som omfattas av lagen eller av andra verksamheter än de för vilka anmälan är obligatorisk, kan lämna in en frivillig anmälan. En sådan anmälan kan göras också av det företag som är föremål för förvärvet men som inte är en av parterna.

Efter att ha tagit emot en anmälan ska ministern så snart som möjligt besluta om anmälan ska accepteras eller avvisas.

Ministern får avvisa anmälan om den inte uppfyller de krav som anges regelverket eller om den inte innehåller tillräckligt med information för att ministern ska kunna avgöra om en granskning ska inledas. Ministern kan avvisa en frivillig anmälan också om ett eventuellt granskningsbeslut inte kommer att hinna fattas inom ramen för vissa tidsfrister som gäller för granskning av förvärv som kan anmälas frivilligt.

Om en anmälan accepteras, ska ministern inom trettio dagar därefter antingen besluta att inleda granskning eller meddela att några ytterligare åtgärder inte kommer att vidtas (the initial period). Om ministern beslutar att inleda granskning, ska ministern inom ytterligare 45 dagar från beslutet (the additional period) besluta antingen att inte vidta några ytterligare åtgärder (final notification) eller att fatta slutligt beslut (final order). Denna tid kan utsträckas ytterligare, om ministern och förvärvaren kommer överens om det (voluntary period).

Ett slutligt beslut kan innebära antingen att förvärvet förbjuds, att det ska återgå eller att det godkänns med vissa villkor.

Om det behövs, får ministern när som helst under handläggningstiden meddela ett interimistiskt beslut.

Granskning på ministerns eget initiativ

Om det kan misstänkas att ett förvärv som omfattas av bestämmelserna om frivillig anmälan kan ge upphov till risker för den nationella säkerheten, kan ministern inleda granskning på eget initiativ. En sådan granskning kan inledas upp till fem år efter att förvärvet ägt rum och upp till sex månader efter att ministern fått kännedom om förvärvet.

Ministern kan inleda granskning också av ett förvärv som genomförts utan att kravet på obligatorisk anmälan har iakttagits.

Publicering av slutligt beslut

När ministern har fattat ett slutligt beslut eller ett beslut om att ändra ett tidigare beslut ska information om det publiceras på lämpligt sätt. Informationen ska innehålla bland annat en sammanfattning av beslutet.

Förväntat antal ärenden

Den brittiska regeringen förväntar sig 1 000–1 830 stycken anmälningar per år varav 70–95 stycken förväntas behöva granskas och cirka 10 resultera i åtgärder.[45]

6.17.6 Villkor

Ett slutligt beslut kan förenas med villkor som är nödvändiga och proportionella för att förhindra, avhjälpa eller mildra risker för den nationella säkerheten. Villkoren kan avse bland annat ålägganden för någon att vidta vissa åtgärder eller att underlåta vissa saker. Det kan också vara fråga om krav på att någon utses för att övervaka eller kontrollera verksamheten. Villkor som omfattar ålägganden avseende någons agerande utanför Storbritannien får ställa upp bara mot medborgare i Storbritannien, personer med hemvist där och mot juridiska personer som lyder under brittisk lag eller som bedriver verksamhet i Storbritannien.

6.17.7 Kriterier för prövningen

Vid bedömningen av risk ska alltså utöver förvärvsföremålets art (target risk) och omfattningen av den kontroll som förvärvas (control risk) beaktas också omständigheter hos förvärvaren (acquirer risk). Vilken risk omständigheter hos förvärvaren medför ska bedömas i varje enskilt fall. Omständigheter som kan vara relevanta är bland annat förvärvarens agerande i samband med andra förvärv, om förvärvaren gjort sig skyldig till brott samt hur stort inflytande förvärvarens redan har på det aktuella området. Förvärvarens kopp-

[45] Impact Assessment, National Security and Investment Bill, RPC-4173(4)-BEIS, 2020-11-09.

lingar till fientliga stater eller aktörer har betydelse för bedömningen men ett statsägt företag eller en förvärvares nationalitet ska inte per automatik anses medföra risk för den nationella säkerheten.[46]

6.17.8 Om ett anmälningspliktigt förvärv inte anmäls eller förelägganden eller villkor inte följs

Ogiltighet

Ett anmälningspliktigt förvärv som genomförs utan att det anmälts är ogiltigt.

Efter att ha fått kännedom om ett sådant förärv ska ministern inom sex månader antingen inleda granskning av förvärvet eller meddela berörda parter att några åtgärder inte kommer att vidtas. Ett meddelande om att åtgärder inte kommer att vidtas innebär att förvärvet har godkänts och alltså inte är ogiltigt.

Den som berörs av ett förvärv är ogiltigt till följd av att det inte anmälts kan ansöka om godkännande av förvärvet. Bestämmelserna om förfarandet beträffande en sådan ansökan motsvarar de bestämmelser som reglerar förfarandet beträffande en obligatorisk ansökan.

Sanktioner

Den som bryter mot regelverket genom att exempelvis underlåta att anmäla ett anmälningspliktigt förvärv, följa villkor som meddelats i samband med ett slutligt beslut eller följa förelägganden om att lämna information eller infinna sig för att lämna muntliga uppgifter, kan få böter eller dömas till fängelse. Ett bötesbelopp kan som mest uppgå till det högsta av fem procent av ett företags omsättning eller 10 miljoner pund. Det längsta fängelsestraff som kan dömas ut är fem år.

6.17.9 Något om ministerns övriga befogenheter

Ministern kan utfärda förelägganden dels om att tillhandahålla information (information notice), dels om att inställa sig för att lämna uppgifter muntligen (attendance notice). Föreläggandena kan riktas

[46] Policy paper Statement of policy intent, Department for Business, Energy & Industrial Strategy, mars 2021.

även mot andra än parterna i förvärvet. Föreläggandena ska innehålla information om bland annat syftet med föreläggandet och vad som händer om föreläggandet inte följs. Mot personer som befinner sig utanför Storbritannien får förelägganden utfärdas bara i vissa fall och bara mot vissa aktörer med anknytning till Storbritannien samt mot förvärvare.

Om oriktig information lämnats och ligger till grund för ett beslut enligt lagen, kan ministern ompröva beslutet.

Ministern ska utöva tillsyn över interimistiska och slutliga beslut enligt lagen och kan ändra eller upphäva dem. Ministern ska ompröva ett beslut om den som berörs av ett åläggande kopplat till beslutet begär det. Någon omprövning behöver dock inte göras, om omständigheterna kring förvärvet inte har förändrats.

6.17.10 Överklagande

Beslut enligt lagen överklagas till the High Court of Justice (England och Wales), the Court of Session (Skottland)eller the High Court (Nordirland).

6.17.11 Ekonomisk ersättning

Ministern kan med samtycke från finansministeriet (the Treasury) ge olika former av ekonomisk ersättning i till ett företag till följd av ett slutligt beslut.

6.18 Tyskland

6.18.1 Aussenwirtschaftsgesetz

I Tyskland regleras utländska företagsförvärv i lagen om utrikeshandel (Aussenwirtschaftsgesetz, AWG) och förordningen om utrikeshandel (Aussenwirtschaftsverordning, AWV) som en del av bestämmelser om restriktioner för rörligheten av kapital. Detta regelverk innehåller bestämmelser också om restriktioner när det gäller bland annat import, transfer och export av varor och tjänster, till exempel krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Granskning av ett företagsförvärv kan göras till skydd för bland annat väsentliga säkerhetsintressen[47], för allmän ordning eller säkerhet i Tyskland eller andra EU-medlemsstater och för projekt eller program som enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar är av unionsintresse[48]. Granskning kan också göras för att motverka risker för försörjningstryggheten till skydd för människors liv och hälsa.

Det är det tyska näringsdepartementet (Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, BMWi) som ansvarar för granskningen enligt lagen.

6.18.2 Transaktioner, verksamheter och förvärvare som omfattas

Regelverket gör det möjligt att granska direkta och indirekta förvärv av inflytande i företag inom alla sektorer. Inflytande kan uppnås genom förvärv av andelar som medför rösträtt och genom förvärv av andelar i kombination med avtal om exempelvis vetorätt avseende strategiska affärsbeslut eller om rätt till styrelseposter. Även avtal genom vilka alla väsentliga tillgångar i ett företag överlåts eller avtal där aktier överlåts för att säkra ett lån kan granskas. Så kallade greenfield investments omfattas inte.

För vissa särskilt utpekade verksamheter gäller en obligatorisk anmälningsskyldighet av förvärvet. Regelverket är uppdelat i sektorsspecifika respektive sektorsövergripande bestämmelser. De sektorsspecifika bestämmelserna gäller för förvärv som görs av alla utländska aktörer medan de sektorsövergripande gäller förvärvare från tredje land. Dotterföretag eller fasta driftsställen tillhörande en person med hemvist utanför EU anses inte ha hemvist inom EU. Personer från EFTA-länderna jämställs med personer från EU.

Förvärv som görs av aktörer med hemvist i Tyskland eller inom EU kan granskas bara i den utsträckning de syftar till att kringgå regelverket. Vid bedömningen av om det är fråga om ett kringgående ska det särskilt beaktas om förvärvaren inte bedriver någon annan verksamhet eller saknar fast driftställe med till exempel personal inom EU.

[47] Wesentlichen Sicherheitsinteressen.
[48] Se artikel 8 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

6.18.3 Sektorsspecifika bestämmelser

Ett skydd för Tysklands väsentliga säkerhetsintressen

Den sektorsspecifika granskningen tar sikte på skyddet för Tysklands väsentliga säkerhetsintressen och förvärv av företag som bland annat tillverkar krigsmateriel, försvarsteknologi eller produkter med it-säkerhetsfunktioner för behandling av myndigheters sekretessbelagda uppgifter. Även vissa försvarskritiska anläggningar omfattas av dessa bestämmelser. (60 § AWV)

Alla förvärv som innebär att en utländsk aktör förvärvar direkt eller indirekt kontroll över minst 10 procent av rösterna i ett tyskt företag kan granskas och omfattas av anmälningsplikt. Med sådan kontroll jämställs att förvärvaren förvärvar kontroll på något annat sätt, exempelvis om ett förvärv av andelar förenas med garantier för ytterligare platser i företagets ledning, vetorätt i strategiska affärsbeslut eller rätt till upplysningar. Det gäller också om förvärvaren senare ingår ett sådant avtal utan att det görs i samband med förärv av ytterligare rösträtter.

En obligatorisk anmälningsskyldighet

Förvärv på området för den sektorsspecifika granskningen måste anmälas skriftligen till BMWi om förvärvaren får minst 10 procent av det totala röstetalet. Anmälningsskyldighet infaller därefter vid varje förvärv som innebär att förvärvaren får minst 20, 25, 40, 50 och 75 procent av rösträtten. Det är förvärvaren som ska göra anmälan. Anmälan ska innehålla grundläggande information om det planerade förvärvet, förvärvaren, det företag förvärvet gäller samt affärsområde.

6.18.4 Sektorsövergripande bestämmelser

Ett skydd för allmän ordning och säkerhet

Den sektorsövergripande granskningen tar sikte på skyddet för allmän ordning och säkerhet i Tyskland och andra EU-medlemsstater samt för projekt eller program som enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar är av unionsintresse (55–55 a §§ AWV). Bestäm-

melserna tillämpas på alla förvärv som inte omfattas av de sektorsspecifika reglerna.

Regelverket innehåller som nämnts inte några begränsningar när det gäller vilka verksamheter som kan granskas. Det innehåller dock en omfattande lista på särskilt känsliga verksamheter där förvärvaren måste anmäla förvärvet innan det genomförs.

Om det tyska företaget bedriver verksamhet inom kritisk infrastruktur, utvecklar branschspecifik programvara för sådan infrastruktur, tillhandahåller vissa molntjänster eller är ett medieföretag som bidrar till bildandet av den allmänna opinionen, är den lägsta tröskeln för när granskning kan göras och anmälan krävs 10 procent. I samband med att detta tröskelvärde infördes hänvisade den tyska lagstiftaren till OECD:s referensdefinition. Enligt den definitionen föreligger en direktinvestering, som kännetecknas av långsiktigt intresse och investerarens rätt till kontroll, vanligtvis när förvärvaren uppnår en andel av minst 10 procent i företaget. Begreppet kritisk infrastruktur kommer från lagen Gesetz über das Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSIG) och definieras närmare i den tillhörande förordningen Verordnung zur Bestimmung Kritischer Infrastrukturen (BSI-KritisV). Enligt BSI-KritisV är en operatör av kritisk infrastruktur ett företag som bedriver verksamhet inom någon av vissa särskilt utpekade sektorer – bland annat energi, transport, hälso- och sjukvård, vatten och digital infrastruktur – och som samtidigt överskrider ett av de relevanta tröskelvärden som anges i bilagan till förordningen, till exempel genom att företaget försörjer ett visst antal invånare med el eller vatten.

För företag som bedriver annan verksamhet som anges särskilt, exempelvis företag som tillverkar läkemedel eller medicintekniska produkter eller utvinner råvaror som är kritiska för EU, gäller ett lägsta tröskelvärde på 20 procent av rösträtten för när granskning kan göras och anmälan krävs.

För investeringar i företag som bedriver annan verksamhet än sådan som uttryckligen anges är den lägsta tröskeln för när granskning kan göras 25 procent av rösträtten.

På samma sätt som när det gäller den sektorsspecifika granskningen blir regelverket tillämpligt också om förvärvaren förvärvar kontroll över det tyska företaget genom exempelvis att ett förvärv av andelar förenas med garantier för ytterligare platser i företagets ledning, vetorätt i strategiska affärsbeslut eller rätt till information.

Det gäller också om förvärvaren senare ingår ett sådant avtal utan att det görs i samband med förärv av ytterligare rösträtter.

En obligatorisk anmälningsskyldighet i vissa fall

Ett förvärv avseende en verksamhet som omfattas av de sektorsövergripande bestämmelserna och som uttryckligen anges i regelverket måste anmälas av förvärvaren till BMWi innan förvärvet genomförs, om förvärvet innebär att förvärvaren får

- minst 10 procent av det totala röstetalet i ett företag som bedriver verksamhet inom kritisk infrastruktur, utvecklar branschspecifik programvara för sådan infrastruktur, tillhandahåller vissa molntjänster eller är ett medieföretag som bidrar till bildandet av den allmänna opinionen, eller
- minst 20 procent av det totala röstetalet i ett företag som bedriver annan verksamhet som anges.

När det gäller de verksamheter som anges i första punkten infaller anmälningsskyldighet därefter vid varje förvärv som innebär att förvärvaren får minst 20, 40, 50 och 75 procent av rösträtten. För övriga särskilt angivna verksamheter infaller anmälningsskyldighet vid varje förvärv som innebär att förvärvaren får minst 20, 25, 40, 50 och 75 procent av rösträtten.

Begäran om förhandsgodkännande

För förvärv avseende företag som bedriver annan verksamhet än sådan som uttryckligen anges i regelverket gäller inte någon anmälningsskyldighet. Sådana förvärv kan dock anmälas till BMWi i syfte att erhålla ett godkännande av förvärvet. Genom ett förhandsgodkännande slås det fast att förvärvet inte innebär någon säkerhetsrisk. Tröskelvärdena för dessa förvärv är 25, 40, 50 och 75 procent av rösträtten. En ansökan om förhandsgodkännande ska innehålla grundläggande information om förvärvet, det berörda företaget och affärsområdet.

6.18.5 Granskning på BMWi:s eget initiativ

BMWi får alltid på eget initiativ inleda en granskning om förvärvet bedöms kunna medföra risk. Det ska i så fall göras inom tre månader från det att BMWi fick kännedom om förvärvet. En granskning får genomföras bara om BMWi skriftligen meddelar förvärvaren och det företag som förvärvet gäller om att en granskning kommer att inledas. Granskning får inte inledas, om det gått mer än fem år sedan förvärvet genomfördes.

6.18.6 Förfarandet

Sedan en anmälan eller begäran om förhandsgodkännande lämnats in eller BMWi inlett granskning är förfarandet i princip detsamma oavsett om verksamheten regleras enligt de sektorsspecifika eller de sektorsövergripande bestämmelserna. BMWi ska inom två månader besluta om förvärvet ska granskas. Om ett sådant beslut inte meddelas, anses förvärvet godkänt. Om en granskning inleds, är förvärvaren skyldig att tillhandahålla all den information som behövs för granskningen. Vilken information det är fråga om anges i ett meddelande från BMWi. Utöver detta kan BMWi begära ytterligare information från alla företag eller personer som är involverade i förvärvsprocessen, om informationen är nödvändig för att genomföra granskningen. BMWi ska därefter fatta beslut inom fyra månader från det att komplett information har erhållits. BMWi kan i särskilda fall besluta att förlänga denna tid med högst tre månader. Om det är fråga om försvarsintressen kan tiden därefter sträckas ut ytterligare en månad. Tiden kan förlängas även enligt överenskommelse med parterna och om BMWi förhandlar med parterna om villkor för godkännande.

BMWi ansvarar alltså för granskningen men ska involvera andra myndigheter i den utsträckning deras kompetenser behövs. En granskning inleds och granskningsbeslut fattas efter samråd med utrikesministeriet (Auswärtiges Amt), inrikesministeriet (Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat) och försvarsministeriet (Bundesministerium der Verteidigung).

Ett slutligt beslut kan innebära att ett genomfört förvärv förklaras ogiltigt eller måste återgå, att förvärvet förbjuds eller att förvärvet godkänns på vissa villkor. BMWi kan bland annat utse en person som på förvärvarens bekostnad ansvarar för att se till att ett förvärv återgår.

BMWi har möjlighet att under tiden för handläggning av ett ärende fatta interimistiskt beslut om förbud och rapporteringsskyldighet med mera för att skydda de säkerhetsintressen som regelverket ska skydda.

6.18.7 Kriterier för prövningen

Vid granskningen ska det bedömas om förvärvet sannolikt kan påverka Tysklands väsentliga säkerhetsintressen, allmän ordning eller säkerhet i Tyskland eller andra EU-medlemsstater eller projekt eller program som enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar är av unionsintresse. Begreppet ska tolkas i enlighet med EU-rätten. Utöver själva verksamhetens art får hänsyn tas också till bland annat om

- förvärvaren direkt eller indirekt kontrolleras av regeringen, inbegripet andra statliga organ eller väpnade styrkor, i ett tredjeland,
- förvärvaren redan har deltagit i verksamhet som har haft negativa effekter på Tysklands eller någon annan EU-medlemsstats allmänna ordning eller säkerhet, eller
- det finns en betydande risk för att förvärvaren eller de personer som agerar för dennes räkning är eller har varit involverade i verksamhet som i Tyskland utgör brott mot bland annat konkurrenslagstiftningen eller lagstiftningen om krigsmateriel.

6.18.8 Villkor

Om det behövs för att ett förvärv ska kunna godkännas kan BMWi ställa upp villkor för förvärvet. Sådana villkor kan innebära exempelvis en skyldighet att löpande lämna rapporter i olika frågor eller att sälja kritiska tillgångar. Ett beslut om godkännande kan åtföljas också av en begränsning av förvärvarens rätt att rösta i vissa frågor eller ta del av viss information.

6.18.9 Sanktioner

Regelverket innehåller inte några sanktioner för att inte uppfylla anmälningsskyldigheten. Att utöva rösträtt eller överföra känslig information till förvärvaren utan att ett anmälningspliktigt förvärv har godkänts kan dock medföra böter eller fängelse i upp till fem år.

6.18.10 Om ett anmälningspliktigt förvärv inte anmäls

Ett anmälningspliktigt förvärv som genomförs utan att ha godkänts är ogiltigt. Ett sådant förvärv som granskas i efterhand och godkänns är giltigt från den tidpunkt då förvärvet genomfördes.

6.18.11 Överklagande

BMWi:s beslut kan överklagas till domstol enligt bestämmelserna i förvaltningslagen (Verwaltungsverfahrensgesetzes) och förvaltningsprocesslagen (Verwaltungsgerichtsordnung).

6.18.12 Antal granskade förvärv

Under tiden oktober 2004–juli 2017 granskade ministeriet totalt 383 förvärv närmare. I 36 av de fallen genomfördes ett formellt granskningsförfarande. Under perioden juli 2017–april 2018 granskades ytterligare 62 förvärv och i 39 av dessa fall öppnades ett formellt granskningsförfarande.[49] Under 2019 granskades 106 förvärv. I de fall där säkerhetsrisker identifierades löstes detta i de flesta fall genom avtal.[50]

[49] Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/2143, 11.05.2018.
[50] https://www.bmwi.de/Redaktion/EN/Artikel/Foreign-Trade/investment-screening.html, 2021-09-02.

6.19 USA

6.19.1 The Defense Production Act of 1950

I USA granskas utländska direktinvesteringar av The Committee on Foreign Investment in the United States (Cfius) utifrån vilka effekter investeringen har för den nationella säkerheten.[51] Cfius utgörs av representanter från flera departement och andra statliga organ, bland annat finans- justitie- och försvarsdepartementen, departementet för inrikes säkerhet samt underrättelsetjänsten.

Granskningen sker enligt bestämmelser i the Defense Production Act of 1950 och the Code of Federal Regulations (CFR).[52] Cfius kan enligt detta regelverk godkänna transaktioner med eller utan villkor. Om Cfius bedömer att en transaktion inte bör tillåtas eller att en genomförd transaktion bör återgå, ska Cfius överlämna ärendet till presidenten som därefter kan fatta ett sådant beslut.

6.19.2 Transaktioner och verksamheter som omfattas av granskningsprocessen

Regelverket omfattar alla fusioner och förvärv som kan resultera i att en utländsk aktör får *kontroll* över ett amerikanskt företag, även när det sker genom så kallade joint ventures. Även transaktioner som innebär att en utländsk aktör får kontroll över fast egendom som är belägen i nära anslutning till känsliga platser, som till exempel hamnar och militära områden, omfattas. När det gäller företag som bedriver verksamhet relaterad till kritisk infrastruktur, kritiska teknologier eller känsliga personuppgifter (i regelverket kallade ”TID business”) omfattas även investeringar som medför tillgång till viss information, rätt att nominera styrelsemedlemmar eller möjligheter att delta i beslutsfattande kring de känsliga personuppgifterna, kritiska teknologierna eller den kritiska infrastrukturen. Alla ändringar i den rätt som en utländsk aktör har i det amerikanska företaget omfattas också om ändringen medför kontroll. Slutligen omfattas också alla

[51] Regelverket innehåller inte någon definition av begreppet nationell säkerhet. Vad som avses anges i stället genom icke uttömmande exempel på vad som ska beaktas vid bedömningen, se avsnitt 6.19.5.
[52] Section 721 of the Defense Production Act of 1950, as amended (section 721), and as implemented by Executive Order 11858, as amended (codified at 50 USC. 4565) och chapter VIII of title 31 of the Code of Federal Regulations.

andra typer av transaktioner som syftar till att kringgå regelverket och därmed undgå granskning.[53]

Vad som avses med *kontroll* definieras utförligt i regelverket[54], men kan i korthet beskrivas som möjligheten att direkt eller indirekt påverka i viktiga frågor som berör företaget, oavsett om denna möjlighet uppkommer till följd av till exempel majoritetsägande, avtal eller informella arrangemang. Som exempel på viktiga frågor nämns allt från beslut om att lägga ned företaget till att anställa personal.

Även vad som avses med begreppet *kritisk infrastruktur* och funktioner som är kopplade till sådan finns angivet i regelverket, bland annat genom en specificerad lista. Kort beskrivet handlar det om system och tillgångar, såväl fysiska som virtuella, som är så vitala för USA att ett avbrott i tillgången till dessa skulle ha en skadlig inverkan på den nationella säkerheten.

Regelverkets definition av *kritiska teknologier* omfattar bland annat produkter och tjänster inom det militära området, produkter med dubbla användningsområden samt så kallade framväxande teknologier.

Begreppet *känsliga personuppgifter* omfattar data som kan användas för att urskilja eller spåra en persons identitet och som innehas eller samlas in av företag som till exempel tillhandahåller produkter eller tjänster riktade till särskilt känsliga aktörer (exempelvis militär personal) eller av företag som har innehaft eller samlat in vissa typer av data om över en miljon individer under de senaste 12 månaderna. Den data som avses i det sistnämnda fallet är bland annat finansiella uppgifter som kan användas för att bedöma en persons ekonomiska situation, uppgifter om fysisk och psykisk hälsa, elektronisk kommunikation som mejl- och chattar, geodata som samlats in med hjälp av positioneringssystem och telemaster samt biometrisk data som exempelvis fingeravtryck eller ansiktsmallar (facial templates) som gör det möjligt att bekräfta en persons identitet.

6.19.3 Vissa investerare är undantagna från anmälningsskyldigheten

Vissa investerare är undantagna från den anmälningsskyldighet som regelverket innebär. Det gäller investerare med koppling till någon stat som Cfius har beslutat att undanta utifrån att staten har etablerat

[53] Se §800.213 CFR för exempel på transaktioner som omfattas av regelverket.
[54] §800.208 CFR.

och tillämpar ett system för granskning av utländska investeringar till skydd för nationell säkerhet och för att underlätta samarbete med USA i frågor som rör säkerhet kring investeringar. Vilka dessa stater är anges på Cfius hemsida. Där anges också vilka närmare omständigheter som läggs till grund för bedömningen av om en stat ska vara undantagen. De stater som finns upptagna på listan är Australien, Storbritannien och Kanada.[55]

6.19.4 Närmare om granskningsprocessen

En process i flera steg

Cfius granskningsprocess sker i flera steg. I det första steget görs en anmälan i någon form; en ”declaration” eller en ”written notice”. En ”declaration” är en mindre omfattande anmälan på vanligtvis högst fem sidor, medan en ”written notice” är mer omfattande. Det är i de flesta fall frivilligt att göra en anmälan, men det finns situationer då det är obligatoriskt. Parterna kan inledningsvis själva välja vilken form av anmälan de vill lämna in, avsett om investeringen omfattas av obligatorisk anmälningsskyldighet eller inte. Alternativet med en ”declaration” har införts för att ge parterna en möjlighet att snabbare och utifrån ett mindre omfattande underlag få besked i frågan om investeringen godkänns eller inte.

När en ”declaration” har getts in granskas den av Cfius som inom 30 dagar ska besluta om transaktionen skulle kunna utgöra en risk för den nationella säkerheten (formal review). Om Cfius bedömer att det inte finns någon sådan risk, avslutas ärendet. Om Cfius bedömer att transaktionen skulle kunna utgöra en risk, kan Cfius begära att parterna i transaktionen gör en mer utförlig anmälan, en ”written notice”. När en sådan har getts in gör Cfius en mer utförlig granskning av transaktionen och ska inom 45 dagar bedöma om transaktionen utgör en risk eller inte (national security review). Om Cfius efter den granskningen bedömer att det fortfarande finns en risk för den nationella säkerheten, ska Cfius inleda en fördjupad undersökning (national security investigation). I annat fall avslutas

[55] https://home.treasury.gov/system/files/206/Excepted-Foreign-State-Factors-for-Determinations.pdf och https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-excepted-foreign-states, 2021-09-17.

ärendet. Om risk föreligger, överlämnas ärendet till presidenten, som ska fatta beslut inom 15 dagar därefter. Annars avslutas ärendet.

Cfius kan under hela processen förhandla med parterna i transaktionen i syfte att träffa överenskommelser eller ställa upp villkor för att avvärja säkerhetsriskerna

Oavsett om transaktionen omfattas av anmälningsskyldighet eller inte kan parterna alltså välja att göra en ”written notice” direkt i stället för att inleda ärendet genom en ”declaration”. Sedan Cfius behandlat en ”declaration” kan parterna emellertid ändå behöva lämna in en ”written notice”, vilket kan innebära att den sammanlagda handläggningstiden blir längre än om en ”written notice” hade lämnats in direkt.

En granskningsprocess kan inledas även på bland annat Cifius eget initiativ och utan att någon av parterna i transaktionen gjort någon anmälan av transaktionen.

Uppgiftsskyldighet

Parterna i en transaktion är skyldiga att tillhandahålla den information som behövs för att Cfius ska kunna göra en fullständig bedömning av transaktionen. Parterna ska också meddela eventuella förändringar av den information som de lämnat. Om det är nödvändigt, får Cfius begära att det hålls förhör med parterna eller någon annan enligt the Defense Production Act.

Närmare om obligatorisk anmälan – mandatory declaration

Anmälningsplikten gäller i två fall. Det ena fallet gäller investeringar av i princip alla investerare i så kallade ”TID businesses” som är involverade med kritiska teknologier. Det andra fallet gäller investeringar av utländska investerare med betydande utländskt statligt ägande i alla ”TID businesses”. Med betydande ägande avses här att det statliga ägandet ska uppgå till minst 49 procent av röstetalet i investeraren.

En obligatorisk anmälan måste lämnas in minst 30 dagar före transaktionen. Om Cfius har meddelat att ärendet kommer att avslutas utan åtgärd eller att Cfius inte kan fatta ett sådant beslut utifrån den anmälan som lämnats in, får transaktionen genomföras

innan 30-dagarsperioden löpt ut. Det gäller under förutsättning att Cfius inte begär att parterna gör en ”written notice” eller att Cfius inte upprättar en sådan på eget initiativ.

Safe harbor letter

En frivillig anmälan görs ofta i syfte att få ett så kallat “safe harbor letter”, det vill säga ett utlåtande om att transaktionen inte kommer att granskas vidare. Sedan Cfius lämnat ett sådant utlåtande får en granskning av transaktionen inledas bara under vissa särskilda omständigheter.

Vad en declaration ska innehålla

En ”declaration” ska innehålla ett stort antal uppgifter. Utöver till exempel namn och kontaktuppgifter till de inblandade parterna, uppgifter om transaktionen, vilken röstandel transaktionen medför för investeraren samt finansieringskällor, ska parterna lämna uppgifter som ger ledning kring vilken typ av transaktion det är fråga om och därmed för bedömningen av vilka delar av regelverket som är tillämpliga. Exempel på sådan information är uppgifter om huruvida investeringsobjektet hanterar känsliga personuppgifter eller är särskilt inriktat på att producera varor eller tjänster till militär personal.

Formulär för ingivande av en ”declaration” finns på Cfius hemsida.[56]

En declaration ska behandlas inom 30 dagar – formal review

När Cfius har tagit emot en ”declaration” ska Cfius alltså behandla den inom 30 dagar. Om den är ofullständig, ska parterna meddelas om det och åläggas att komplettera den. Under denna 30-dagarsperiod kan Cfius också bjuda in parterna till ett möte för att diskutera och få förtydliganden i frågor som rör transaktionen. Cfius kan också avvisa en ”declaration” som inte uppfyller kraven.

[56] https://home.treasury.gov/system/files/206/CFIUS-Part-800-Declaration-Form-v2-13.pdf, 2021-09-17.

En ”declaration” ska innehålla även ett intygande om att uppgifterna är korrekta. En mall för sådant intygande finns på Cfius hemsida.[57]

Om Cfius bedömer att transaktionen inte utgör en risk för den nationella säkerheten, ska Cfius meddela parterna att vidare åtgärder inte kommer att vidtas. Därmed avslutas ärendet.

Om Cfius bedömer att transaktionen skulle kunna utgöra en risk för den nationella säkerheten, kan Cfius

- begära att parterna gör en mer utförlig anmälan (”written notice”),
- upplysa parterna om att Cfius inte kan avsluta ärendet utifrån deras ”declaration”, men att parterna kan begära ett skriftligt utlåtande om att ärendet avslutas,
- inleda en mer utförlig granskning på eget initiativ (”national security review”), eller
- meddela parterna skriftligen att ytterligare åtgärder inte kommer vidtas.

En mer utförlig anmälan – written notice

Som nämnts ovan kan parterna välja att i stället för en ”declaration” lämna in en mer utförlig anmälan, en så kallad ”written notice”. En ”written notice” kan initieras även av Cfius.

Om Cfius bedömer att en transaktion som inte på något sätt har anmälts skulle kunna utgöra en risk för den nationella säkerheten, kan Cfius begära att parterna i transaktionen tillhandahåller den information som behövs för att Cfius ska kunna bestämma om transaktionen omfattas av regelverket. I de fall transaktionen gör det och Cfius bedömer även att transaktionen skulle kunna utgöra en risk kan Cfius begära att parterna gör en ”written notice”.

Under vissa omständigheter och inom vissa tidsfrister efter det att en transaktion har genomförts kan även Cfius representanter lämna en ”written notice” beträffande en transaktion.

[57] https://home.treasury.gov/system/files/206/Template-for-certification-to-accompany-declaration.pdf, 2021-09-17.

Vad en written notice ska innehålla

En ”written notice” ska innehålla ännu mer omfattande och detaljerade uppgifter om de inblandade parterna och transaktionen än en ”declaration”. När det gäller uppgifter till grund för bedömningen av ägandeförhållandena kan som exempel nämnas att för det fall investerarens yttersta moderbolag är ett publikt aktiebolag, ska namn och adress avseende alla aktieägare som äger mer än fem procent i det bolaget anges, liksom finansinstitut som på något sätt varit inblandade i transaktionen. När det gäller uppgifter till grund för bedömningen av om investeraren ska anses vara kontrollerad av en främmande stat ska i vissa situationer curriculum vitae eller liknande lämnas avseende investerarens styrelsemedlemmar med flera.

En ”written notice” ska innehålla även ett intygande om att uppgifterna är korrekta.

Parterna i en transaktion uppmanas att samråda med Cfius innan de lämnar in en ”written notice” och i vissa fall även att ge in ett utkast till en sådan. Cfius lämnar emellertid inte rådgivande yttranden i några frågor.

En written notice ska behandlas inom 45 dagar – national security review

En ”written notice” ska behandlas inom 45 dagar från det att Cfius har mottagit en fullständig ”written notice”, parterna har uppmanats av Cfius att ge en in en ”written notice” eller en medlem i Cfius har lämnat in en ”written notice”.

Under denna granskning ska Cfius beakta en rad faktorer, se nedan. Chefen för underrättelsetjänsten ska också göra en grundlig analys av vilka risker som investeringen kan medföra för den nationella säkerheten. Om granskningen leder fram till bedömningen att transaktionen inte utgör någon risk för den nationella säkerheten – eventuellt till följd av att det förhandlats fram villkor för transaktionen, se nedan – så avslutas ärendet. I annat fall inleds en fördjupad undersökning.

Beslut om en fördjupad undersökning – national security investigation

Efter att en ”written notice” har granskats ska Cfius som huvudregel besluta om en fördjupad undersökning, om

- någon av Cfius medlemmar fortfarande bedömer att transaktionen kan utgöra en risk för den nationella säkerheten,
- det departement som i första hand ansvarat för granskningen och Cfius är överens om det,
- det är fråga om en transaktion där investeraren kontrolleras av en främmande stat, eller
- transaktionen skulle resultera i att investeraren får kontroll över kritisk infrastruktur och Cfius fortfarande bedömer att det kan vara en risk för den nationella säkerheten.

Om Cfius beslutar att inte inleda en fördjupad undersökning, ska inga vidare åtgärder vidtas och parterna underrättas om detta skriftligen.

Ett beslut att inleda en fördjupad undersökning ska som framgått ovan fattas inom 45 dagar från att Cfius mottagit en fullständig ”written notice”, parterna har uppmanats av Cfius att ge en in en sådan eller en medlem i Cfius har lämnat en ”written notice”. När ett beslut om fördjupad undersökning har fattats har Cfius ytterligare 45 dagar på sig att genomföra undersökningen. Under extraordinära omständigheter, bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till den nationella säkerheten, kan tidsfristen förlängas med 15 dagar.

Om undersökningen leder fram till att transaktionen inte utgör någon risk för den nationella säkerheten – eventuellt till följd av att det förhandlats fram villkor för transaktionen, se nedan – ska ärendet avslutas.

Cfius ska överlämna ärendet till presidenten för beslut, om

- Cfius bedömer att transaktionen bör upphävas eller förbjudas,
- Cfius inte kan avgöra om transaktionen bör upphävas eller förbjudas eller
- Cifius begär att presidenten ska fatta beslut om transaktionen.

I dessa fall ska presidenten fatta beslut inom 15 dagar efter överlämnandet. Ett beslut att stoppa eller upphäva en transaktion får fattas bara om det saknas andra regelverk som kan skydda den nationella säker-

heten och om det kan antas (credible evidence) att transaktionen är skadlig för den nationella säkerheten.

Interimistiskt beslut

Cfius kan besluta att en transaktion inte får genomföras så länge transaktionen är föremål för granskning eller fördjupad undersökning.

6.19.5 Omständigheter till grund för bedömningen

De beslut som Cfius fattar om att inte tillåta en investering så länge granskningsprocessen pågår, om att överlämna ett ärende till presidenten för beslut eller om att förhandla med parterna i en transaktion eller ställa upp villkor för transaktionen ska grundas på en riskbaserad analys av de effekter på den nationella säkerheten som transaktionen ger upphov till. Analysen ska inkludera en bedömning av vilka hot, sårbarheter och konsekvenser som transaktionen ger upphov till. Vad som avses med dessa tre begrepp definieras i regelverket.[58]

Cfius ska vid alla bedömningar beakta bland annat de omständigheter som anges i section 721(f) i the Defence Production Act. Där nämns bland annat försvarets behovet av inhemsk produktion och försvarsindustrins förmåga att möta detta, en investerings potentiella effekter på USA:s internationella teknologiska ledarskap inom områden som påverkar den nationella säkerheten, potentiella effekter på kritisk infrastruktur och kritiska teknologier samt det långsiktiga behovet av energikällor och andra kritiska resurser och material.

Cfius får också beakta bland annat om en transaktion involverar en stat som har visat eller uttryckt strategiska mål när det gäller förvärv av kritiska teknologier eller kritisk infrastruktur och om investeraren tidigare har följt de lagar och regler som gäller i USA.[59]

Cfius ska vidare undersöka om det finns anledning att tro att en utländsk investerare kan komma att agera på ett sätt som är skadligt för den nationella säkerheten. Cfius ska också undersöka om det finns andra bestämmelser the Defence Act som ger tillräckliga möjligheter att skydda den nationella säkerheten.

[58] §800.102 CFR.
[59] Se Sense of Congress on consideration of covered transactions, Foreign Investment Risk Review Modernization Act (FIRRMA), Section 1702.

6.19.6 Villkor

Under en granskning eller fördjupad undersökning kan Cfius förhandla med parterna och ställa upp villkor för transaktionen i syfte att motverka riskerna för den nationella säkerheten. Överenskommelser och villkor ska vara effektiva och det ska vara möjligt att kontrollera att de följs. De ska också vara möjliga att verkställa.

6.19.7 Om villkor som ställts upp i samband med godkännande av en transaktion inte följs

Cfius ska regelbundet följa upp de överenskommelser som träffats och de villkor som ställts upp i samband med att en transaktion godkänts. Cfius ska upprätta en plan för en sådan uppföljning. I planen ska anges bland annat hur ofta uppföljningar ska göras och om uppföljningen ska göras av någon annan än Cfius.

Om en uppföljning visar att överenskommelser eller villkor behöver ändras eller inte längre bör gälla, ska Cfius ändra eller fasa ut dem.

Om det visar sig att en investerare inte rättar sig efter en överenskommelse eller villkor, kan Cfius initiera en ny granskning av transaktionen. Cfius kan också förhandla med parterna och ta fram en handlingsplan för att komma till rätta med bristerna eller begära att parterna lämnar in en ”written notice” eller ”declaration”. Cfius kan också ansöka om förbudsföreläggande.

6.19.8 Sanktioner

Den som underlåter att göra en ”mandatory declaration” kan ådömas böter på upp till 250 000 USD eller värdet av transaktionen om det är ett högre belopp. Samma sak gäller den som lämnar felaktiga uppgifter i en ”declaration” eller ”written notice” eller som oriktigt intygar att uppgifterna är korrekta. Även den som underlåter att rätta sig efter villkor som har ställts upp i samband med att en transaktion har godkänts kan ådömas böter upp till de angivna beloppen. Under 2018 beslutades om böter på 1 000 000 USD till följd av underlåtenhet att i enlighet med en överenskommelse om villkor tillhandahålla rap-

porter. Under 2019 beslutades om böter på 750 000 USD till följd av att ett beslut om att begränsa tillgång till data inte hade följts.[60]

6.19.9 Överklagande

Presidentens beslut får inte överklagas. Cfius beslut kan prövas av the U.S. Court of Appeals for the District of Columbia Circuit.

6.19.10 Avgift för written notice

Från och med den 1 maj 2020 måste den som lämnar in en ”written notice” betala en avgift. Avgiften har införts mot bakgrund av att antalet transaktioner som anmälts till Cfius har ökat. Finansdepartementet bedömer att införandet av avgiften inte kommer att påverka vare sig antalet investeringar i USA eller viljan att anmäla en transaktion till Cfius.[61] Avgiften fastställs utifrån transaktionens värde. Den lägsta avgiften uppgår till 750 USD och gäller för transaktioner med ett värde av 500 000–4 999 999 USD Den högsta avgiften uppgår till 300 000 USD och gäller för transaktioner med ett värde av 750 miljoner USD eller mer.

6.19.11 Antal granskade transaktioner

Detaljerad statistik över ärenden som handläggs inom ramen för det amerikanska granskningssystemet finns tillgänglig i Cfius årliga rapporter till kongressen.[62] Här kan nämnas att under åren 2011–2020 anmäldes 1 168 transaktioner som omfattades av regelverket. Av dessa återkallades 25 under utredning i det första steget (national security review). Av de 863 ärenden som ledde till utredning i ett andra steg (national security investigation) återkallades 262 anmälningar. Sex av ärendena ledde till beslut av presidenten.[63]

[60] https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-monitoring-and-enforcement, 2021-09-17.
[61] 23736 Federal Register/Vol. 85, No. 83/Wednesday, April 29, 2020/Rules and Regulations.
[62] https://home.treasury.gov/policy-issues/international/the-committee-on-foreign-investment-in-the-united-states-cfius/cfius-reports-and-tables, 2021-09-17.
[63] Cfius – Annual Report to Congress – CY 2020 s. 16.

7 Behovet av ett granskningssystem

7.1 Inledning

Sveriges ekonomi är beroende av handel med andra länder. Tillgång till kapital också från andra länder är en förutsättning för en hög konkurrenskraft och för att Sveriges ekonomi ska kunna fortsätta växa och utvecklas. Detta förutsätter fri handel och ett öppet investeringsklimat. Det finns å andra sidan också risker när utländska aktörer förvärvar verksamheter inom vissa sektorer. I detta kapitel behandlas vilka risker utländska direktinvesteringar kan innebära och vad som i ett svenskt granskningssystem bör beaktas vid avvägningen mellan dessa risker och intresset av ett öppet investeringsklimat.

7.2 Utländska investeringar är viktigt för Sverige

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. Utländska investeringar ökar också konkurrensen, vilket ökar produktiviteten och stärker innovationskraften.

I dag finns drygt 14 000 utlandsägda dotterbolag i Sverige som sysselsätter 600 000–700 000 personer. Hälften av den svenska exporten kommer från utlandsägda företag som investerat i Sverige, och nästan hälften av de privata investeringarna inom forskning och utveckling i Sverige görs av utlandsägda företag.

Sverige ses internationellt som ett framstående innovationsland. Det finns potential att attrahera kunskapsintensiva företag att investera och förlägga verksamhet här. Många svenska företag letar aktivt efter strategiska partnerskap, samarbete inom forskning och utveck-

ling samt internationella investeringar. För utländska företag erbjuder Sverige tillgång till kompetens, resurser och marknader som kan stärka företagens innovationskraft och affärer.

För att svenska företag ska kunna behålla och utveckla sin position i de globala värdekedjorna krävs samarbeten med internationellt ledande forsknings- och innovationsmiljöer och en förmåga att attrahera internationell spetskompetens och investeringar.

I regeringens export- och investeringsstrategi uttalas bland annat att en stor potential finns i att i ökad utsträckning främja expansion av högkvalitativa verksamheter som redan finns i Sverige, i synnerhet av strategiskt viktiga företag i lands- och glesbygd. Det lyfts särskilt fram att Sverige, som ett led i en kommande life science strategi, ska

> positioneras och marknadsföras som ett förstahandsval för globala aktörer vad gäller etableringar, investeringar och forsknings- och innovationssamarbeten inom life science-sektorn inklusive området precisionsmedicin.[1]

I betänkandet Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige, (SOU 2019:21) konstaterar Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar att

- Utländska investeringar till Sverige bidrar till sysselsättning och ökad tillväxt
- Utländska företag står för en betydande del av Sveriges export och bidrar till ökad internationalisering av svensk ekonomi
- Utlandsägda företag står för en betydande del av näringslivets FoU-investeringar
- Utländska investeringar främjar produktiviteten.

Det är viktigt att utländska bolag fortsätter att investera i svenska företag men också i forskning och utveckling här. Utvecklingen av teknologi är ett resultat av samarbeten mellan många aktörer såsom bolag, institut och akademi, internationellt och globalt Även grundforskning sker i globala samarbeten. Det är därför viktigt att inte se FoU som en angelägenhet som kan bedrivas i ensamhet. En stor del av den utbildning och forskning som sker på de svenska universiteten är beroende av internationella studenter och forskare för sin kvalitet

[1] Regeringens export- och investeringsstrategi 2019.

men även för sin finansiering. I de samarbeten som sker mellan akademi och näringsliv är de internationellt ägda bolagen av stor vikt.

Som exempel kan nämnas försvars- och säkerhetsindustrin. Utveckling och tillverkning där är ofta så kostsam att det i många fall krävs internationella samarbeten mellan företag i flera länder. En konkurrenskraftig svensk försvars- och säkerhetsindustri är också en förutsättning för en effektiv materielförsörjning till totalförsvaret och bidrar även till konkurrens på en gemensam europeisk försvars- och säkerhetsmarknad. Det svenska försvaret är sällan en tillräckligt stor kund för att svenska försvarsföretag ska kunna upprätthålla konkurrenskraft och satsa vidare investeringar i utveckling. Detta kräver även andra länder som kunder. En konkurrenskraftig svensk försvars- och säkerhetsindustri ger även förutsättningar till ökad försörjningstrygghet inom totalförsvaret avseende bland annat kritiska förnödenheter i fred, kris och krig.

7.3 Utländska direktinvesteringar kan också innebära risker

Det står alltså klart att Sverige behöver utländska investeringar. Strategiska uppköp eller investeringar som görs i företag som bedriver verksamhet inom skyddsvärda områden kan emellertid innebära risker. Detta gäller inte minst försvars- och säkerhetsindustrin.

Hoten mot svenska säkerhetsintressen har förändrats och är inte längre riktade mot främst militära förhållanden. Främmande staters underrättelseverksamhet har de senaste decennierna breddats mot forskning och utveckling inom civila områden samt mot politiska miljöer och information som rör samhällsviktiga system.[2]

Avreglering och konkurrensutsättning av samhällsviktig verksamhet har inneburit att en stor del av de verksamheter som är viktiga för det svenska samhällets funktionalitet inte längre finns under direkt statligt inflytande. Sådana verksamheter bedrivs och förvaltas i stället i stor utsträckning av enskilda aktörer och är därmed tillgängliga för investeringar.[3] Utländska investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet kan innebära risker. Det gäller särskilt när investeraren har kopp-

[2] Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 33 f.
[3] Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 34.

ling till slutna, odemokratiska och antagonistiska stater. Risker som teknologistölder, spionage och sabotage har lyfts fram. Om stora delar av en samhällsviktig sektor köps upp, finns också risker kopplade till starkt beroende av en annan stat.

7.3.1 Lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m.

Riskerna med utländska direktinvesteringar i svenska företag hanterades tidigare enligt den numera upphävda lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. I propositionen till den lagen, som upphävdes i anslutning till att Sverige blev medlem i EU, betonades vikten av utländska direktinvesteringar. Det konstaterades dock att sådana investeringar också utgjorde risker:

> Särskilda problem kan vållas när den utländska företagssektorn här i landet expanderar genom förvärv av redan befintliga företag. Ofta har det förvärvade företaget en unik produkt eller en speciell kunskap eller märkesvara vid övertagandet. Efter förvärvet blir företaget en enhet inom en större koncern och den svenska verksamheten underordnas en övergripande internationell strategi. För den fortsatta driften blir företaget mer beroende av utländsk teknik och utländskt kunnande och kanske också av finansiella resurser utifrån. Det kan också finnas risk för att produktionen helt eller delvis flyttas utomlands. Detta är naturligtvis särskilt betänkligt när det är fråga om varor och andra nyttigheter som har avgörande betydelse för vår försörjning eller vår beredskap i övrigt. Andra problem kan ha att göra med att det ofta sker en geografisk uppdelning av marknader inom en multinationell koncern. Detta kan tänkas leda till exportbegränsningar för det svenska företaget. Ibland påverkas också importen genom att företaget för sina råvaror blir hänvisat till ett koncernföretag i utlandet. Risken finns också att viktiga forsknings- och utvecklingsfunktioner, som tidigare har legat på företaget här i landet, efter förvärvet förs över till utländska koncernföretag.[4]

I betänkandet Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m.m. som låg till grund för propositionen framhölls också sociala och kulturella aspekter samt politiska återverkningar av utländska direktinvesteringar:

[4] Prop. 1981/82:135 med förslag till ny lagstiftning om utländska förvärv av svenska företag m.m., s. 24.

> Ett uppenbart intresse i sammanhanget är att tidningar, böcker, film, reklam och andra massmedia inte kommer under sådant utländskt inflytande att det allvarligt inkräktar på det fria meningsutbytet, den allsidiga upplysningen eller de kulturella uttrycksmöjligheterna här i landet.
>
> Vad gäller politiska återverkningar av utländsk företagsetablering kan erinras främst om den stora uppmärksamhet som i de mellanstatliga organisationernas arbete ägnats åt risken för att de multinationella företagen i kraft av sin ekonomiska makt påverkar de politiska förhållandena i värdlandet.[5]

Lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. är alltså numera upphävd. De risker som fördes fram i förarbetena till den lagen är emellertid i stor utsträckning fortfarande aktuella.

7.3.2 OECD:s rapport om investeringsgranskning

OECD är en organisation där medlemmarnas regeringar arbetar tillsammans för att utbyta erfarenheter och söka lösningar på problem som handlar om hållbar ekonomisk tillväxt och utveckling, högre levnadsstandard och världshandel. OECD:s investeringskommitté har sammanställt en rapport om investeringsgranskning.[6] Där lyfts följande fram när det gäller risker med utländska investeringar.

Traditionellt har farhågorna kring säkerhetsrisker med utländska investeringar varit förknippade med utlänningarnas fysiska närvaro på känsliga platser eller inblandning i känsliga företag eftersom detta underlättar spionage och sabotage. Det har gällt särskilt när försvarstillgångar och strategiskt placerade fastigheter har varit de viktigaste tillgångarna.

Som en följd av en allt större privatisering av kritisk infrastruktur, exempelvis elproduktion och eldistribution, järnvägar, vattenförsörjning och telekommunikationsnät, har dessa tillgångar blivit tillgängliga för investerare. På senare tid har därför riskerna för att tillgängligheten till kritisk infrastruktur kan störas eller avbrytas lyfts fram. Risker för att kritiska leveranser till sådan infrastruktur avbryts har också uppmärksammats.

---

[5] SOU 1978:73 Kontroll av utländsk företagsetablering i Sverige m.m., s. 30.

[6] Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, maj 2020. Rapporten behandlas närmare i kapitel 6.

Läckage av information, kunskap eller känsliga personuppgifter eller manipulation av sådana uppgifter är andra risker som kan uppstå till följd av att utländska aktörer får inflytande över företag som innehar eller genererar sådana tillgångar.

På områden som kritiska teknologier, till exempel programvara eller hårdvarukomponenter, eller råvaror i form av mineraler blir monopolsituationer allt vanligare. Det medför så kallad single supplier risk, det vill säga risker till följd av beroende av enstaka leverantörer. Utländska aktörers tillgång till teknologi kan ge upphov till risker också till följd av att militär och civil användning blir allt mer sammanflätad i varor med dubbla användningsområden.

Till följd av den här utvecklingen har flera stater i sina granskningssystem nyligen inkluderat verksamheter som sysslar med eller kontrollerar exempelvis kritiska teknologier, personuppgifter, mediatillgångar och tillgångar som är kritiska för livsmedelsförsörjningen. Till skillnad från de traditionellt säkerhetsrelevanta tillgångarna, som ofta är associerade med stora företag, kan företag som producerar avancerad teknik eller innehar och genererar känsliga personuppgifter vara små, unga och okända samt producera produkter vars säkerhetsrelevans inte är uppenbar.

7.3.3 Ett flertal länder bedriver säkerhetshotande verksamhet mot Sverige

Säkerhetspolisens beskrivning

Säkerhetspolisen bedriver omfattande säkerhetsunderrättelseverksamhet för att ta fram hot- och sårbarhetsbedömningar. I sin årsbok för 2019 uppger Säkerhetspolisen att ett 15-tal länder bedriver underrättelseverksamhet och har underrättelseofficerare i Sverige. Av årsböckerna för 2019 och 2020 framgår vidare följande.

Strategiska uppköp och investeringar är ett av de sätt som främmande makt använder sig av för att uppnå strategiska fördelar. Genom sådana investeringar kan en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, investera i företag som kan användas för att påverka och utöva påtryckningar mot svenskt beslutsfattande eller inhämta information. De kan också få till följd att kompetens och innovationer som är viktiga för Sverige försvinner ut ur landet. Säkerhetspolisens kartläggning visar att utländska direktinvesteringar i

Sverige i mycket hög grad följer andra länders olika planer och policys för teknisk, civil och militär utveckling. I Sverige finns en fri och nära samverkan mellan utbildning, forskning och näringsliv som är svår att kopiera. Syftet med en investering kan vara att dra nytta av teknik, utveckling och kunskap samt få tillgång till välutbildad och skicklig personal. Direktinvesteringar gör det möjligt att ta del av olika nätverk och utvecklingsplattformar i sektorer som är prioriterade för främmande makt. Konkret innebär det att jobb, kunskap och innovationer riskerar att försvinna från Sverige när företag och verksamheter inom världsledande forskning kartläggs och töms på information.

Ryssland, Kina och Iran är de länder som utgör det största hotet. Regimerna i dessa länder har som mål att skapa stabilitet för den egna regimen och stärka sitt lands status som ekonomisk, politisk och militär stormakt. Det som kännetecknar dessa länder är att de lägger ner stora summor pengar, har stora personalresurser, att de är uthålliga och att de kan hålla på i flera år – ibland decennier – för att uppnå sina säkerhetspolitiska syften. Länderna bedriver bland annat inhämtning av information och kunskap mot svenska universitet och högskolor. Det förekommer också rekryteringsförsök av personal och påverkan mot svenska forskare.

De ryska och kinesiska aktiviteterna mot svensk forskning och utveckling riktar sig framför allt mot teknisk och militär forskning, och mot produkter med dubbla användningsområden. Aktiviteterna är kopplade till ländernas utvecklingsmål.

Ryssland använder kontinuerligt en rad lagliga och olagliga metoder under tröskeln för en väpnad konflikt. Ryska statskontrollerade medier förmedlar också en bild av Sverige som ett land i kaos och förfall, bland annat för att stärka den ryska regimens ställning hos den egna befolkningen. Genom vilseledande eller oriktig information som sprids via sociala och traditionella medier försöker Ryssland påverka beslut, uppfattningar eller beteenden hos beslutsfattare eller utvalda målgrupper i Sverige. Ryssland bedriver även industrispionage mot svensk industri och svensk forskning och utveckling och köper upp svensk infrastruktur och teknik, antingen direkt eller via ryskkontrollerade företag, som ett led i att påverka Sverige. Genom bland annat cyberspionage inhämtar Ryssland uppgifter om till exempel svensk infrastruktur, teknik och information för att använda sig av direkt eller vid ett senare tillfälle.

När det gäller Kina är det inte Sverige som land som Kina i första hand är intresserat av, utan teknologi och kunskap som finns i Sverige. Kina ägnar sig åt till exempel industrispionage och strategiska uppköp av svenska energi- och teknikföretag. Kinas ekonomiska planer är kopplade till landets säkerhetspolitiska mål, och kinesiskägda företag är enligt lag skyldiga att dela med sig av teknologi och kunskap till landets civila och militära underrättelsetjänster. För att nå en ökad militär förmåga sker i Kina en fusion mellan civil och militär verksamhet vilket innebär att civil teknik inkorporeras i militär materielutveckling. Kina satsar också stora resurser på att växa som rymdnation och utvecklar rymdförmågor för civila såväl som militära syften. Utöver industrispionage och strategiska uppköp finns ett kinesiskt intresse även när det gäller andra områden. Ett sådant exempel är svenskt agerande i frågor som den kinesiska regimen anser vara interna angelägenheter, bland annat officiellt svenskt stöd för svenska medborgare fängslade i Kina. Kinesiska underrättelsetjänster och andra myndigheter strävar efter att kartlägga svenskt agerande och att sprida budskap som stödjer den kinesiska statens linje genom både dolda och öppna påverkansoperationer. Kina bedriver också flyktingspionage mot dissidenter och personer i den tibetanska och uiguriska miljön i Sverige. Det kinesiska underrättelsehotet omfattar även cyberspionage och påtryckningar eller hot mot bland annat svenska politiska beslutsfattare, forskare och offentliga personer. Ett exempel på kinesiska påtryckningsmedel är att varna för eller genomföra ekonomiska åtgärder, om andra länder genomför aktiviteter som Kina anser misshagliga.

Iran bedriver främst flykting- och industrispionage mot Sverige. Den iranska statens flyktingspionage i Sverige är riktat mot minoritetsgrupper som den iranska regimen ser som ett hot. Det handlar till exempel om att kartlägga regimkritiker och mål i Sverige kopplade till shia- och sunnimuslimer. Iran bedriver också industrispionage som främst riktas mot svensk högteknologisk industri och svenska produkter som kan användas i kärnvapenprogram.

Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens beskrivning

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten, Must, bedriver försvarsunderrättelseverksamhet och militär underrättelse- och säkerhetstjänst där uppdraget är att identifiera och analysera de yttre hot som riktas mot Sverige och svenska intressen. I sin årsöversikt 2020 konstaterar Must följande.

Den antagonistiska hotbilden mot Sverige har blivit både bredare och mer komplex. Hotbilden är samtidigt politisk, ekonomisk och militär och utmanar många invanda föreställningar om konflikternas natur. Kvalificerade statliga aktörer söker sårbarheter brett i vårt öppna och digitaliserade samhälle och gör ingen skillnad mellan civilt och militärt eller mellan offentligt och privat. Exempelvis söker man insteg i digital eller fysisk samhällskritisk infrastruktur som man vill kunna lamslå om man skulle anse det ändamålsenligt – för politiska påtryckningar i fred, demoraliserande samhällspåverkan i en kris eller för att skada vårt totalförsvar i krig. Ekonomiska påtryckningar används för att uppnå politiska mål. Stormakterna ser i allt högre grad teknologi och ekonomi som integrerade delar av sin nationella säkerhet. För ett högteknologiskt och exportberoende land som Sverige kan trenden medföra hot mot konkurrenskraften, försvarsförmågan och det självständiga beslutsfattandet. Must bedömer att risken har ökat för att små eller medelstora länder som Sverige ska utsättas för kraftfulla påtryckningar.

I årsöversikten konstaterar Must också att det är främst de ryska och kinesiska underrättelse- och säkerhetstjänsterna som är centrala hotaktörer, i egen kapacitet och via ombud. Den information som hotaktörerna vill komma åt finns ofta lagrad digitalt. Hotaktörerna är dock inte intresserade bara av att komma åt säkerhetskänslig information. Intrången i och kartläggningen av svensk it-infrastruktur som syftar till att kunna förvanska information eller slå ut samhällsviktig infrastruktur om behov uppstår, är ett minst lika stort hot. Kinas säkerhetspolitiska intresse för Sverige handlar främst om att få tillgång till infrastruktur och högteknologi för civila och militära syften genom handel, uppköp eller underrättelseverksamhet.

7.3.4 Made in China 2025[7]

Ett motiv bakom kinesiska företags direktinvesteringar är intresset av att skaffa teknologi. Den kinesiska staten har utformat ett flertal strategier för industriell utveckling. En av dessa är Made in China 2025, som är en statlig industriplan för att uppgradera den kinesiska tillverkningsindustrin. Planen lanserades 2015 och dess fokus ligger på tio breda teknikområden inom vilka Kina i högre grad ska bli självförsörjande och i vissa fall världsledande. De tio teknikområdena är

1. Nästa generations informationsteknologi
2. Datorstyrda verkstadsmaskiner och robotteknik
3. Flyg- och rymdteknik
4. Teknik för sjöfart och högteknologiska fartyg
5. Avancerad järnvägsutrustning
6. Energibesparande och ”gröna” fordon
7. Utrustning för elproduktion
8. Maskineri för jordbruk
9. Innovativa material
10. Biomedicin och högeffektiv medicinsk utrustning.

Enligt EU:s handelskammare i Kina märktes också en ökning i kinesiska investeringar i Europa i samband med lanseringen av planen. Kinesiska investeringar inom halvledarsektorn ökade exempelvis markant under 2015 och 2016.

I en kartläggning som Totalförsvarets forskningsinstitut gjort av kinesiska bolagsförvärv i Sverige identifieras 51 företag som bolag i Kina (inklusive Hongkong) har tagit kontroll över genom förvärv[8]. Utöver dessa majoritetsförvärv har de kinesiska bolagen förvärvat minoritetsposter i ytterligare 14 företag. Majoriteten av de identifierade förvärven har genomförts sedan 2014 och den största aktiviteten har noterats under 2017. I och med förvärven har kinesiska bolag

[7] Informationen i avsnittet är hämtad från FOI:s kartläggning av kinesiska bolagsförvärv i Sverige: Jerker Hellström m.fl., Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning, FOI Memo 6903, 2019.
[8] Jerker Hellström m.fl., Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning, FOI Memo 6903, 2019.

tagit kontroll även över ett hundratal dotterbolag. De flesta av de förvärvade moderbolagen är verksamma inom fem sektorer: industriella produkter och maskiner, hälsa och bioteknologi, informations- och kommunikationsteknologi (ICT), elektronik samt fordonsindustri. I närmare hälften av fallen går det att se en korrelation mellan den verksamhet som de förvärvade bolagen bedriver och de teknikområden som är i fokus i industriplanen Made in China 2025 och som därmed kan ses som särskilt viktiga för den kinesiska staten. I kartläggningen uttrycks att omfattningen av kinesiska förvärv i Sverige är större än vad som kunnat påvisas, eftersom det potentiellt finns ett stort antal förvärv som inte har kunnat identifieras på grund av faktorer som rör inhämtning och analys av data. Vidare anges att över 1 000 bolag i Sverige har anmält att de kontrolleras av en medborgare i Kina eller Hongkong. För huvuddelen av dessa bolag är det kinesiska ägandet inte ett resultat av förvärv. I de fall bolagen har grundats i Sverige av en kinesisk ägare har de inte tagits upp i kartläggningen.

7.3.5 Sveriges nationella säkerhetsstrategi

I januari 2017 fattade regeringen beslut om en ny nationell säkerhetsstrategi för Sverige.[9] Strategin är en utgångspunkt för att stärka Sveriges nationella säkerhet. Den utgår från ett brett förhållningssätt och använder sig av ett vidgat säkerhetsbegrepp. I strategin uttalas att säkerhetsfrågorna måste ses ur ett betydligt bredare perspektiv än tidigare och att säkerhet för människor i Sverige inte handlar enbart om att rusta sig för att möta militära hot och väpnade angrepp. Det uttrycks att till det bredare säkerhetsarbetet måste räknas också bland annat kamp mot terrorism och organiserad brottslighet, att åstadkomma säkra transporter och pålitlig livsmedelsförsörjning och skydd mot avbrott i energileveranser. I strategin framhålls att förutsättningarna för att skydda befolkningen och upprätthålla de viktigaste samhällsfunktionerna har förändrats i grunden. De aktörer som har betydelse för samhällets säkerhet är inte bara fler än tidigare, utan dessutom mer diversifierade. Samhällets beroende av fungerande flöden för försörjning har ökat, oavsett om det handlar om livsmedel,

[9] Regeringen har påbörjat arbetet med att ta fram en ny nationell säkerhetsstrategi. Målsättningen är att en ny strategi ska kunna beslutas mot slutet av 2021.

läkemedel, informationsteknik eller energi. Detta har skett samtidigt som en stor del av huvudaktörerna inom dessa sektorer i dag är privata. Inflytande över centrala områden och samhällsfunktioner som tidigare i högre grad låg hos staten kan i dag delas av många.

I strategin uttalas vidare att man i dag ser att systemhotande och gränsöverskridande organiserad brottslighet utmanar samhället och dess institutioner vilket hos delar av befolkningen kan leda till en sviktande tilltro till samhällets förmåga att upprätthålla lag och ordning.

I strategin definieras också de nationella intressen som bör vara vägledande både för synen på säkerhet och för det bredare säkerhetsarbetet. I det följande redogör vi för exempel på intressen som anges.

Att tillgodose invånarnas trygghet, säkerhet och hälsa

Strategin betonar att skyddet av invånarnas trygghet och säkerhet är tätt sammankopplat med skyddet av viktiga samhällsfunktioner och grundläggande värden. Säkerhetsarbetet behöver därför utgå från ett brett perspektiv på hot, risker och förmågor. De samhällsfunktioner som är mest centrala att upprätthålla är de som uppfyller grundläggande mänskliga behov och säkrar samhällets fortlevnad.

Att säkra försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner

Det framhålls i strategin att robust försörjning och skydd av samhällsviktiga funktioner är centralt för befolkningens överlevnad och för att vårt samhälle ska fungera. Tillgång till dricksvatten och livsmedel är av nationellt intresse. I såväl vardag som kris är fungerande sjukvård och läkemedelsförsörjning nödvändigt för att trygga människors liv och hälsa. Alla delar av samhället är beroende av en trygg energiförsörjning. Transporter och kommunikationsmedel är vitala funktioner. Att upprätthålla en fungerande infrastruktur och flöden för försörjning, handel och ekonomi är också ett nationellt intresse.

Att upprätthålla grundläggande värden; demokrati, rättsstat, mänskliga fri- och rättigheter.

Strategin lyfter fram att människors lika värde samt invånarnas jämlika och jämställda möjligheter till inflytande och aktivt deltagande i samhällslivet är ett nationellt intresse. Demokrati, mänskliga fri- och rättigheter samt Sveriges säkerhet stärks av fria, självständiga medier. Robusta samhällskommunikationer, i synnerhet mellan myndigheter, är av central betydelse. Hur myndigheter, allmänhet och medier kommunicerar kan även vara avgörande för hur en kris eller händelse utvecklar sig.

I strategin konstateras vidare att de nationella intressena påverkas av både nya och mer traditionella hot och att det finns omedelbara såväl som långsiktiga risker. Bland annat följande hot lyfts fram.

Militära hot

Ett enskilt militärt väpnat angrepp direkt mot Sverige är enligt strategin fortsatt osannolikt. Det framhålls dock att militära medel, eller hot om användning av sådana, är verktyg som kan användas i förening med påverkanskampanjer och informationskrigföring, cyberrelaterade hot och vissa former av sabotage och terrorism. Flera av hoten kan kombineras i det som ibland kallas hybridkrigföring eller icke-linjär krigföring.

Informations- och cybersäkerhet, digitala risker

Risker och hot som är förknippade med digitaliseringen lyfts i strategin fram som en av de mest komplexa säkerhetsutmaningarna. Här nämns antagonistiska hot såsom elektroniska angrepp mot skyddsvärda informations- och kommunikationssystem, till exempel i form av dataintrång, sabotage eller spionage, exempelvis mot totalförsvarets verksamhet. Hit hör även it-angrepp för att bedöma, påverka eller störa samhällsviktiga funktioner som ett förstadium till en väpnad konflikt eller för att otillbörligt påverka utgången av demokratiska val. Det konstateras att hanteringen av information i olika elektroniska nät och system växer och att stora datamängder hanteras på områdena för sociala medier, ”big data”, molntjänster, artificiell intelligens

och sakernas internet. När det uppstår brister i hanteringen av information, och i synnerhet i dess säkerhet, riskerar detta att få omfattande konsekvenser både för samhället i stort och för enskilda invånares integritet. Det framhålls också att i stort sett hela vårt samhälle är beroende av fungerande it-system. Det gäller allt från livsmedelsförsörjning, transporter och energiförsörjning till sjukvård, räddningsinsatser och polisiära eller militära insatser.

Terrorism och våldsbejakande extremism

I strategin konstateras att de flesta terroristattentat genomförs utanför Europas gränser men att både Sverige och flera länder i vår närhet har drabbats under de senare åren. Framtida attentat kan inte uteslutas. De olika extremistgruppernas aktiviteter underminerar, utmanar och hotar demokratin på olika sätt. Terrorister ska inte få möjlighet att inskränka den öppenhet och respekt för mänskliga rättigheter och för demokratins grundläggande värden som vårt samhälle ska präglas av. Människor ska kunna röra sig fritt, delta i sammankomster, uttrycka sina åsikter och bära religiösa symboler utan rädsla för att utsättas för hot eller våld.

Organiserad brottslighet

Organiserad brottslighet framhålls i strategin som ett hot mot det demokratiska samhället. I Sverige har denna brottslighet utvecklats till att omfatta grövre och mer organiserade inslag, ibland med kopplingar till internationell kriminalitet av stor omfattning. Den kan omfatta handel med människor, vapen eller droger. Hos vissa nätverk finns både avsikt och förmåga att skada och störa grundläggande demokratiska processer. Det kan gälla att hindra verkställandet av politiska beslut eller att söka strypa den fria debatten. Kriminella nätverks förmåga till våld och otillåten påverkan, liksom de stora penningsummor som kriminella personer tillskansar sig, kan i förlängningen leda till maktförskjutningar som påverkar samhället och dess demokratiska strukturer.

Hot mot energiförsörjning

Samhället är starkt beroende av en väl fungerande energiförsörjning. Störningar och avbrott i försörjningen av el, bränsle, gas och värme kan leda till allvarliga konsekvenser, bland annat för samhällets funktionalitet. Strategin lyfter fram att samhället bygger på integrerade system av vital infrastruktur viket ger komplexa utmaningar i flera led. Elförsörjningen är en central komponent och störningar kan snabbt få konsekvenser inom andra verksamheter, såsom informations- och kommunikationsteknologi samt transportsystemet. Robusta försörjningssystem för energi med en god förmåga att hantera eventuella störningar som kan uppstå, bidrar till att verksamheter inom bland annat livsmedelsförsörjning, informationsteknologi, telefoni, radio och tv kan fungera. Beroendet är i de flesta fall ömsesidigt, då störningar i dessa verksamheter kan påverka energiförsörjningen.

Hot mot transporter och infrastruktur

Hot och risker som gäller transporter och dessas infrastruktur kan orsaka störningar och bortfall som påverkar resenärer, näringsliv och allmänhet. Om kritisk infrastruktur och tillhörande informations- och kommunikationssystem skadas, kan detta få allvarliga konsekvenser för hela samhällets funktionalitet. Några särskilda hot och risker är störningar och bortfall av resurser som drivmedel, elförsörjning, fordonsförsörjning och it/telekommunikationer, störningar i och bortfall av viktiga stödsystem, exempelvis informations- och kommunikationssystem och kontrollcentraler, stora olyckor och olyckor med farligt gods, antagonistiska hot i form av sabotage och attacker mot vital infrastruktur, noder eller andra anläggningar. Större händelser och omfattande störningar som påverkar vital infrastruktur och samhällsviktiga transporter kan även medföra konsekvenser för andra samhällsviktiga områden.

7.3.6 Regeringens skrivelse om Arbetet i frågor som rör Kina

I regeringens skrivelse 2019/20:18, Arbetet i frågor som rör Kina, redogör regeringen för sin syn på Kinas utveckling och vilka följder denna utveckling får för Sverige. Bland annat följande lyfts fram.

The Belt and Road Initiative (BRI) en hörnpelare i Kinas utrikespolitik, är ett övergripande ramverk med projekt inom i huvudsak transportinfrastruktur men även telekommunikationer och energiförsörjning. Kärnan är en rad land- och sjökorridorer som ska koppla ihop Asien och Europa. Initiativet omfattar även forsknings- och utbildningsutbyte, industriell utveckling, hälsa samt utvecklingssamarbete. BRI är en del av Kinas ambition att forma det internationella systemet för att passa egna syften och att stärka sitt globala inflytande. Kinesiska investeringar kan bidra till att möta den globala efterfrågan på investeringar i infrastruktur. Det finns samtidigt tydliga exempel på att andra länders alternativ konkurreras ut med attraktiva finansieringslösningar som blandar bistånd och exportkrediter och ibland åtföljs av krav på politiska motprestationer från mottagarländerna. På senare tid har ett antal BRI-projekt uppmärksammats för att de drivit mottagarländerna in i ohållbara skuldförhållanden. Projekt har också bidragit till politiska beroendeförhållanden.

Kina har på kort tid blivit en global nyckelspelare inom forskning, innovation och teknologiutveckling och är en central aktör inom digitaliseringsutvecklingen i världen. Den snabba utvecklingen på teknologiområdet är ett resultat av omfattande investeringar och statlig styrning, underbyggda av program som exempelvis Made in China 2025. Kina har också framgångsrikt kunnat överföra teknologi och kunnande från utländska företag. Strategiska förvärv av utländska företag med spetsteknologi har haft betydelse för utvecklingen.

Tillgång till omfattande datamängder i förening med både superdatorkapacitet och algoritmer för konstgjord intelligens, AI, kan på sikt ge Kina en strategisk fördel inom teknologiska nyckelområden. Kina kan också komma att spela en betydande roll vid utformandet av standarder för morgondagens teknik. Än så länge är Kina beroende av tillgången på utländska insatsvaror som exempelvis halvledare. Kina verkar dock för att säkerställa en dominerande global tillgång till sällsynta jordartsmetaller som har stor betydelse för framställningen av högteknologiska produkter. Kinas ställning på området kan inverka på möjligheten hos företag i andra länder att utveckla och framställa batterier, it- och kommunikationsutrustning, militär utrustning och andra varor.

En viktig del i den kinesiska försvarsmaktens utveckling och stärkandet av dess förmåga är fusionen mellan civil och militär verksamhet. Den kinesiska staten vill skapa en sammanhållen struktur

med forskning, myndigheter och näringsliv nära knutet till försvarsmakten så att civila resurser kan användas i militärt syfte. Det går inte att dra en tydlig gräns mellan militärt och civilt. Det gäller även det akademiska utbytet med andra länder där den kinesiska staten placerar ut personer på universitet och högskolor i syfte att använda kunskaperna för militära ändamål. Den kinesiska underrättelselagen slår fast att kinesiska företag och medborgare ska bistå i underrättelseverksamhet och förstärker därigenom den civil-militära fusionen.

Mot bakgrund av bland annat internationella erfarenheter och Säkerhetspolisens och försvarsunderrättelsemyndigheternas rapporter kan det konstateras att Kina på olika sätt försöker skaffa sig underrättelseinformation om den tekniska utvecklingen i olika branscher liksom om svensk operativ förmåga och planeringen av det svenska försvaret. På senare år har det förekommit att svenska företag som utvecklar teknologier med både civila och militära användningsområden har förvärvats av kinesiska bolag. Kinesisk underrättelseverksamhet riktar också in sig på kinesiska flyktingar och organisationer verksamma för till exempel Tibet, Xinjiang och Taiwan, och på politiskt beslutsfattande. Det förekommer att Kina försöker att motarbeta utövandet av yttrande- och mötesfrihet i Sverige när det gäller kinesiska förhållanden.

7.3.7 Sammanfattande om riskerna

Vi har i avsnitten ovan redovisat olika bedömningar av hot mot och risker för skyddsvärda intressen. Framställningen har också tagit sikte på risker med utländska investeringar. I andra delar har redogörelsen handlat om hot mot och risker för skyddsvärda intressen mer generellt. Det har då gällt bland annat följderna av avbrott i eller störningar av olika kritiska funktioner i samhället. Sådana risker kan uppkomma även till följd av investeringar från utländska aktörer med antagonistiska syften.

Sammanfattningsvis belyser redogörelsen att utländska direktinvesteringar på bland annat de sätt som anges i punkter nedan kan medföra risker för bland annat beroendeförhållanden och minskad tillgänglighet av varor, tjänster eller platser samt risker för att känslig eller viktig kunskap, information eller produkter överförs till aktörer som kan använda den på sätt som är skadliga för svenska intressen.

- En aktör som vill försämra Sveriges förmåga kan använda en investering för att rikta om eller lägga ned verksamhet, demontera anläggningstillgångar eller på annat sätt begränsa tillgången till reservdelar eller möjligheterna uppgradera levererad materiel.
- Tillgång till kompetens kan begränsas genom att en investerare begränsar marknadsmöjligheterna för det företag som har kompetensen eller låter bli att nyttja patent eller kunskap som företaget har.
- Ett beroende av enskilda aktörer kan utgöra en risk för påverkan. Hot om avveckling av verksamheter i Sverige kan användas som påtryckningsmedel i förhandlingar på andra områden.
- Överföring av kompetens, förmåga eller information till en utländsk investerare kan medföra en risk för att kunskapen lämnar Sverige eller för att den används på sätt som är skadligt för svenska intressen.
- En investering kan medföra insyn i försörjningskedjor eller beredskapsplanering. En sådan insyn kan användas för att bryta försörjningskedjorna eller för att få tillgång till viktiga underleverantörer för egen del respektive för att motverka planeringen på olika sätt. Till följd av den täta kontakten i Sverige mellan industri, forskning och myndigheter kan en investering också medföra tillgång till många olika nätverk, förmågor och utvecklingsplattformar liksom till en mängd underleverantörer, offentliga och privata forskningsinstitutioner samt myndighetskontakter.
- Svenskt kunnande och kompetens som inte är av direkt betydelse för Sveriges säkerhetsintressen kan vara av betydelse för andra länder. Kompetens eller tillverkning som finns enbart i Sverige kan utgöra ett hot för andra länder om den hamnar i fel händer, vilket i sin tur kan påverka Sveriges förhållande till främmande makt och möjligheter att få tillgång till vital information eller nödvändiga leveranser av exempelvis teknologi.

7.4 Befintliga regelverk hanterar risker med utländska direktinvesteringar i viss mån

7.4.1 Inledning

Vi har i uppdrag att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. I kapitel 15 finns en redogörelse för regelverk och förslag till sådana som angränsar till vårt uppdrag genom att de innehåller bestämmelser om hur förändringar i ägandeförhållandena kan beaktas i samband med förvärv av hela företag eller företagsandelar. De regelverken medger myndighetsåtgärder som syftar till att kontrollera risker med utländska investeringar och innebär att riskerna i någon mån kan minskas på vissa områden och i vissa särskilda situationer. Säkerhetsskyddslagen (2018:585) och lagen (1992:1300) om krigsmateriel innehåller till exempel bestämmelser som gör det möjligt att hindra eller ställa upp villkor för ägande i känsliga verksamheter. Vi bedömer dock att de bestämmelserna varken är tillräckliga för att uppnå det syfte som ett granskningssystem ska tillgodose eller hindrar att ett sådant system införs.

Det finns emellertid också lagstiftning vars tillämpning inte är direkt kopplad till ägandet på så sätt att den tar sikte på att exempelvis begränsa andelen utländskt ägande i ett företag. Sådana bestämmelser kan i stället ålägga aktörerna att vidta åtgärder för att minska risker för verksamheten. Andra regelverk innehåller krav på tillstånd för att få bedriva viss verksamhet eller förvärva andelar i den. Tillståndsprövningen kan innefatta en bedömning av en förvärvares lämplighet i olika avseenden utifrån vilket syfte den aktuella regleringen har.

Ett svenskt granskningssystem bör inte vara mer ingripande än vad som behövs, se vår bedömning i avsnitt 8.2. Det finns därför anledning att beröra frågan om och i så fall i vilken utsträckning som olika befintliga regelverk kan hantera riskerna med utländska direktinvesteringar.

7.4.2 Aktörernas ansvar för att minska risker

Skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen

Enligt säkerhetsskyddslagen är verksamhetsutövare i vissa fall skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal med leverantörer (2 kap. 6 §). Ett säkerhetsskyddsavtal är ett avtal som klargör för en leverantör vilka säkerhetsskyddsåtgärder som denne ska vidta för att skydda verksamhetsutövarens säkerhetskänsliga verksamhet. Statliga myndigheter, kommuner och regioner är skyldiga att ingå säkerhetsskyddsavtal, om de avser att genomföra en upphandling och ingå ett avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader om 1. det i upphandlingen förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller 2. upphandlingen i övrigt avser eller ger leverantören tillgång till säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. En motsvarande skyldighet att teckna säkerhetsskyddsavtal gäller för enskilda verksamhetsutövare som ingår avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader med utomstående leverantörer. Skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal gäller även om leverantören har sin juridiska hemvist i ett annat land. Verksamhetsutövaren ska kontrollera att leverantören följer säkerhetsskyddsavtalet. För statliga myndigheter som avser att genomföra vissa känsliga upphandlingar gäller vidare en skyldighet att bland annat samråda med den tillsynsmyndighet som utövar tillsyn över den aktuella verksamheten. Tillsynsmyndigheten får förelägga myndigheten att vidta vissa åtgärder. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte kan tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas, får tillsynsmyndigheten besluta att myndigheten inte får genomföra upphandlingen.

I propositionen 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet föreslår regeringen att skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal ska utvidgas på så sätt att den ska gälla även andra förfaranden än upphandlingar och andra anskaffningar. Den utvidgade skyldigheten ska innebära att en verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till 1. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre, eller 2. annan säkerhetskänslig verksamhet av

motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Under i övrigt samma förutsättningar ska verksamhetsutövaren ingå säkerhetsskyddsavtal även med de underleverantörer som anlitas för att fullgöra den andra aktörens förpliktelse. Mellan statliga myndigheter ska dock kravet på säkerhetsskyddsavtal gälla endast vid anskaffning av en vara, tjänst eller byggentreprenad. Bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 december 2021.

Säkerhetsskyddslagen innehåller också bestämmelser om att den som genom en anställning eller på något annat sätt ska delta i säkerhetskänslig verksamhet som huvudregel ska säkerhetsprövas (3 kap. 1 §). Säkerhetsprövningen syftar till att klarlägga om en person kan antas vara lojal med de intressen som skyddas i säkerhetsskyddslagen och i övrigt är pålitlig från säkerhetssynpunkt. Vid säkerhetsprövningen ska sådana omständigheter beaktas som kan antas innebära sårbarheter i säkerhetshänseende. Bedömningen görs av den som beslutar om anställning eller annat deltagande i den säkerhetskänsliga verksamheten. Om en myndighet har det bestämmande inflytandet över den prövades lämplighet att delta i säkerhetskänslig verksamhet hos en enskild verksamhetsutövare, är det i stället myndigheten som gör den slutliga bedömningen. I vissa fall ska en anställning eller ett annat deltagande i verksamheten placeras i säkerhetsklass enligt särskilda regler i 3 kap. 6–10 §§ säkerhetsskyddslagen.

En anställning i staten, en kommun eller en region som är placerad i säkerhetsklass 1 eller 2 får som huvudregel innehas endast av den som är svensk medborgare. Det är regeringen som beslutar om placering i säkerhetsklass, dock med undantag av riksdagens förvaltningsområde där det är riksdagen och dess myndigheter som fattar beslutet. Regeringen får också delegera beslutanderätten till myndigheter och andra genom föreskrifter.

I den nämnda propositionen 2020/21:194 – Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet föreslår regeringen också att en verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör som omfattas av kravet på säkerhetsskyddsavtal ska vidta vissa ytterligare åtgärder och i vissa situationer också samråda med en tillsynsmyndighet som ska bedöma om förfarandet får genomföras.

Exempel på förfaranden som omfattas av de två förslag som nu nämnts är utkontrakteringar och upplåtelser. Med utkontraktering avses att en verksamhet lägger ut en del av den egna verksamheten

på entreprenad. Det centrala är, utöver att det handlar om en del av den egna verksamheten, att det handlar om någon form av tjänst eller verksamhet och inte om ett köp av varor. Ett exempel är när hela eller delar av verksamhetsutövarens it-drift läggs ut på en extern aktör. Typexempel på upplåtelser är bland annat avtal om hyra, leasing, arrende och andra nyttjanderätter som inte innebär att ägaren lämnar över sin äganderätt.[10]

Säkerhetsskyddslagen innehåller också bestämmelser om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet. De bestämmelserna behandlas i kapitel 15.

Skyldigheter enligt NIS-lagen

I lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen) finns bestämmelser om krav på informationssäkerhet och incidentrapportering för leverantörer av samhällsviktiga och vissa digitala tjänster[11]. Lagen grundar sig på det så kallade NIS-direktivet[12] och syftet är att uppnå en hög nivå på säkerheten i nätverk och informationssystem för samhällsviktiga tjänster inom sektorerna energi, transport, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten och digital infrastruktur, samt för digitala tjänster. Lagen gäller inte för verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen. Bestämmelserna innebär bland annat att leverantörer av samhällsviktiga tjänster är skyldiga att bedriva ett informationssäkerhetsarbete beträffande de nätverk och informationssystem som de använder. De ska vidta dels tekniska och organisatoriska åtgärder för att hantera riskerna, dels åtgärder för att förebygga och minimera verkningar av eventuella incidenter. Kravet beträffande tekniska och organisatoriska åtgärder samt åtgärder för att förebygga och minimera verkningar av incidenter gäller även för leverantörer av digitala tjänster. En leverantör av en samhällsviktig tjänst kan vara beroende av en upphandlad it-tjänst för sin leverans. Det är alltid leverantören

[10] Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet, s. 45 f.
[11] Med digitala tjänster avses internetbaserade marknadsplatser, internetbaserade sökmotorer och molntjänster.
[12] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen.

som omfattas av NIS-regleringen och som har de skyldigheter som anges där.

Inom EU pågår det för närvarande arbete med att uppdatera bestämmelserna i NIS-direktivet. EU-kommissionen har lämnat ett förslag till nytt direktiv med ett utökat tillämpningsområde när det gäller vilka sektorer som ska omfattas.[13] Utöver de sektorer som omfattas i dag föreslås att även bland annat sektorerna avloppsvatten, offentlig förvaltning, rymden, post- och budtjänster, avfallshantering samt tillverkning och distribution av kemikalier ska omfattas. Även produktion, bearbetning och distribution av livsmedel samt olika typer av tillverkning föreslås omfattas, bland annat tillverkning av medicintekniska produkter och andra medicinska apparater, datorer och elektronik samt transportmedel.

Upphandlingslagstiftning[14]

En utkontraktering från en myndighet görs vanligen genom upphandling enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU). Bestämmelserna syftar till att säkerställa bland annat att valet av leverantör baseras på vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Utgångspunkten är att alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få en möjlighet att tävla på samma villkor i varje upphandling. Vissa omständigheter, exempelvis allvarlig ekonomisk brottslighet, medför att en anbudsgivare måste uteslutas från upphandlingen. I LOU finns det inte någon uteslutningsgrund som specifikt tar sikte på säkerhetsintressen som Sveriges säkerhet. I vissa situationer finns dock möjlighet att inte tillämpa LOU över huvud taget, om det skulle äventyra Sveriges väsentliga säkerhetsintressen.

Upphandlingar som rör försvar eller säkerhet undantas i stor utsträckning från LOU:s tillämpningsområde. När det gäller upphandlingar av bland annat militär utrustning och utrustning av känslig karaktär finns i stället bestämmelser i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet (LUFS). Syftet med reglerna

[13] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148, COM(2020) 823 final.
[14] Informationen delvis hämtad från SOU 2018:82 Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen.

är att skapa förutsättningar för upphandlingar av sådan materiel och sådana tjänster som är av så känslig natur att det inte är lämpligt att tillämpa de ordinarie upphandlingsreglerna. Till skillnad från andra regelverk om upphandling innehåller LUFS bestämmelser om informationssäkerhet, försörjningstrygghet och underentreprenad. Det finns också undantagsregler, bland annat om att regeringen i enskilda fall och om inga andra undantagsregler är tillämpliga får besluta om undantag från bestämmelserna i lagen. Detta om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen och det gäller upphandling som avser tillverkning av eller handel med vapen med mera som omfattas av artikel 346.1 b i EUF-fördraget. Även vissa myndigheter, till exempel Försvarets materielverk (FMV) har under vissa omständigheter rätt att fatta sådana beslut. Andra undantag handlar om kontrakt för vilka tillämpningen av lagen skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen och vissa kontrakt som avser underrättelseverksamhet. I LUFS finns också regler om uteslutning av en leverantör med hänsyn till Sveriges säkerhet. Den leverantör får uteslutas som inte är så tillförlitlig som krävs för att Sveriges säkerhet inte ska riskeras. Vid bedömningen av tillförlitligheten beaktas särskilt leverantörens möjlighet att möta de krav som den upphandlande enheten ställer på försörjningstrygghet och informationssäkerhet. Risken för Sveriges säkerhet kan hänföra sig till de aktuella produkterna eller anbudsgivarens ägarstruktur.

Även i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF) och i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK) finns undantag som innebär att regelverken inte gäller, om skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan säkerställas om upphandlingen genomförs enligt dem, eller en tillämpning av lagen skulle kräva att en upphandlande enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. För upphandling enligt LOU, LUF och LUK gäller också att respektive lag inte gäller när upphandlingen och fullgörandet av kontraktet omfattas av sekretess eller rör Sveriges väsentliga intressen, om det skydd som behövs inte kan säkerställas vid en upphandling enligt lagen.

7.4.3 Vissa verksamheter kräver tillstånd

I flera regelverk finns som nämnts bestämmelser om krav på tillstånd för att bedriva viss verksamhet samt regler om återkallelse av tillstånd.

Lagen om elektronisk kommunikation

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning. I 3 kap. LEK finns bestämmelser om rätt att använda radiosändare. Som huvudregel krävs det tillstånd för att få använda radiosändare. Tillståndet kan avse en viss radiosändare eller att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme. Tillståndsprövningen bygger på att en tillståndsansökan som huvudregel ska beviljas, om vissa förutsättningar är uppfyllda, bland annat att det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 6 § 7 LEK). Tillstånd får förenas med villkor, bland annat om åtaganden som har gjorts i samband med beviljande av tillståndet samt om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Tillstånd eller del av tillstånd att använda radiosändare får överlåtas eller hyras ut efter medgivande av tillståndsmyndigheten. Medgivande ska lämnas, om vissa förutsättningar är uppfyllda, bland annat att det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet (3 kap. 23 § 5 LEK). Vid medgivandet får myndigheten meddela de nya eller ändrade villkor som behövs på grund av överlåtelsen. En överlåtelse som gjorts utan medgivande är utan verkan. Ett tillstånd får återkallas och tillståndsvillkor ändras omedelbart i vissa situationer, bland annat om radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada.

Vid bedömningen av om radioanvändningen kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet beaktas både tekniska sårbarheter och omständigheter hos aktören. I sistnämnda avseende bedöms sannolikheten för att operatören eller leverantören utsätts för påverkan

eller påtryckningar[15] samt leverantörens förmåga att säkerställa leverans av kritiska produkter.

Vid tillståndsärendena har Post- och telestyrelsen, som är tillståndsmyndighet, en skyldighet att samråda med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen samt att på begäran av Säkerhetspolisen och Försvarsmakten pröva om det finns skäl att återkalla tillstånd eller ändra tillståndsvillkor med anledning av Sveriges säkerhet.[16]

Radio- och tv-lagen

I radio- och tv-lagen (2010:696) finns bestämmelser om krav på tillstånd för att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio i marknätet. Radio- och tv-lagen omfattar från och med december 2020 även videodelningsplattformar (tjänster som till exempel Youtube, där audiovisuellt innehåll, det vill säga rörlig bild med eller utan ljud, laddas upp av användare av tjänsten och tillhandahålls allmänheten)[17] och beställ-radio. Lagen genomför delvis det så kallade AV-direktivet. Det är regeringen som beslutar om tillstånd om verksamheten finansieras med public service-avgift. Myndigheten för press, radio och tv beslutar i övriga fall. För att en aktör ska kunna få ett sändningstillstånd ska vissa förutsättningar vara uppfyllda. Ett tillstånd får till exempel ges bara till ett programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden. Det ingår dock inte vid någon del av tillståndsprövningen – vare sig vid tilldelning, överlåtelse eller återkallelse – att hänsyn ska tas till Sveriges säkerhet eller några andra säkerhetsintressen. Det finns alltså inte möjlighet att låta bli att tilldela eller att återkalla ett tillstånd på den grunden att ett programföretag anses utgöra en sådan säkerhetsrisk.

Bestämmelserna i radio- och tv-lagen behandlas närmare i samband med frågan om ett utformningen av ett granskningssystem på området mediernas frihet och mångfald, se avsnitt 10.6.2.

[15] Sådan påverkan/påtryckning kan understödjas av, men är inte begränsat till, förekomsten av följande faktorer: – Koppling, bland annat ägarförhållanden men även andra kopplingar, till regering eller myndigheter i tredje land (icke EU-land). – Tredje lands lagstiftning, särskilt i de fall där rättsliga eller demokratiska principer saknas eller där inga överenskommelser om säkerhet eller dataskydd kan tillämpas. – Kopplingar till länder eller organisationer som bedriver offensiva cyberoperationer eller annan antagonistisk verksamhet mot Sverige, och – Övriga möjligheter för tredje land att utöva påtryckningar, bland annat i relation till geografisk placering av produktionstillgångar. Se Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens Inriktning för samråd med Post- och Telestyrelsen inför tilldelning av frekvenstillstånd, 2020-04-23.

[16] Se förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation.

[17] För att tillhandahålla en videodelningsplattform krävs dock inte tillstånd, utan bara en anmälan.

Lagen om kärnteknisk verksamhet

Enligt lagen (1984:3) om kärnteknisk verksamhet är det som huvudregel förbjudet att utan tillstånd bedriva sådan verksamhet. Med kärnteknisk verksamhet avses uppförande, innehav eller drift av kärnteknisk anläggning samt i princip all befattning med kärnämnen och kärnavfall.[18] Med kärnämne avses uran, plutonium och torium. I 16 § förordningen (1984:14) om kärnteknisk verksamhet har regeringen gett Strålsäkerhetsmyndigheten mandat att pröva vissa tillståndsfrågor. Frågor om tillstånd att uppföra, inneha eller driva en kärnteknisk anläggning prövas av regeringen och mark-och miljödomstolen i parallella förfaranden.

Nätkoncession enligt ellagen

En elektrisk starkströmsledning får enligt ellagen (1997:857) inte byggas eller användas utan tillstånd (nätkoncession). Det är som huvudregel Energimarknadsinspektionen som prövar frågor om nätkoncession. I vissa fall, exempelvis när det rör utlandsförbindelser, är det regeringen som gör prövningen. Regeringen får också pröva frågor om nätkoncession som har betydelse för försvaret, om Försvarsmakten begär det. En nätkoncession får ges endast om anläggningen är lämplig och nätkoncessionshavaren från allmän synpunkt är lämplig att utöva nätverksamhet. I bedömningen av nätkoncessionshavarens lämplighet ska dennes allmänna kompetens vägas in liksom utformningen av den organisation som ska ha hand om nätverksamheten. Om sökanden tidigare har bedrivit nätverksamhet, bör även tidigare agerande som nätinnehavare vägas in.[19] En nätkoncession för en utlandsförbindelse får ges till och innehas endast av ett transmissionsnätsföretag[20] eller en juridisk person där ett sådant företag har ett bestämmande inflytande. Det gäller dock inte, om ledningen endast har liten betydelse för den samlade överföringen av el till och från utlandet. En nätkoncession ska förenas med de villkor som

[18] I lagen anges förvärv, innehav, överlåtelse, hantering, bearbetning, transport av eller annan befattning med kärnämne eller kärnavfall, införsel till riket av kärnämne eller kärnavfall, och utförsel ur riket av kärnavfall.
[19] Prop. 1996/97:136 1996/97:136 Ny ellag, s. 125.
[20] Med transmissionsnätsföretag avses den som har nätkoncession för ledning som ingår i ett transmissionsnät. Med transmissionsnät avses ett tekniskt och driftsmässigt sammanhängande ledningsnät som har en spänning om 220 kilovolt eller mer, sträcker sig över flera regioner i Sverige och länkar samman det nationella elnätet med elnät i andra länder.

behövs för att skydda bland annat allmänna intressen och enskild rätt samt med de villkor för anläggningens utförande och nyttjande som behövs av säkerhetsskäl eller för att i övrigt skydda människors hälsa och miljön mot skador och olägenheter och främja en långsiktigt god hushållning med mark och vatten och andra resurser eller som av annat skäl behövs från allmän synpunkt. En nätkoncession får inte överlåtas utan tillstånd. Vid en prövning av en ansökan om överlåtelse ska den avsedda nätkoncessionshavarens lämplighet beaktas.

Finansiella tjänster[21]

För att få driva ett företag som erbjuder finansiella tjänster krävs i de flesta fall tillstånd.[22] Det gäller banker, betaltjänstföretag, företag som verkar inom börs och clearing, fondbolag, fonder, försäkringsbolag, försäkringsförmedlare, hypoteksinstitut, konsumentkreditinstitut, kreditmarknadsföretag, utgivare av elektroniska pengar och värdepappersbolag. För finansiella institut och inlåningsföretag (inklusive spar- och låneföreningar) finns inget tillståndskrav. Sådana företag ska i stället ansöka om registrering av verksamheten.

Vid ansökan om tillstånd eller registrering görs bland annat en ägarprövning, det vill säga en prövning av dem som har ett kvalificerat innehav av aktier i det sökande företaget. Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Tillstånd krävs också när ett innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet samt när företaget blir ett dotterföretag.[23] Beträffande företag som ska ansöka om registrering gäller att ändringar av den krets som har ett kvalificerat innehav i företaget snarast ska anmälas.

Det är Finansinspektionen (FI) som prövar frågor om tillstånd och registrering. FI tar i samband med ägarprövningen in uppgifter från till exempel Polismyndigheten, Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. FI kommunicerar ofta med utländska till-

[21] Informationen är hämtad från Finansinspektionens hemsida https://www.fi.se/sv/bank/sok-tillstand/ och https://www.fi.se/sv/vara-register/foretagsregistret/tillstand-av-fi-eller-enbart-registrering/ 2021-09-21.
[22] Se till exempel 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.
[23] Se till exempel 14 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

synsmyndigheter i ägarprövningsfrågor. Tillstånd ska lämnas om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget och det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet. Vid bedömningen ska förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Det ska också beaktas bland annat om det finns skäl att anta att förvärvaren inte kommer att följa relevanta regelverk eller att förvärvet har samband med penningtvätt.[24]

7.4.4 Befintliga regelverk är inte tillräckliga

Bedömning: Befintliga regelverk hanterar inte riskerna med utländska direktinvesteringar i tillräcklig utsträckning.

Genom de befintliga regelverk som beskrivits kan risker med utländska direktinvesteringar i viss utsträckning hanteras, även om regelverkens direkta syfte inte är att förhindra utländska aktörers kontroll eller inflytande över den aktuella verksamheten. Regelverken ger myndigheter möjligheter att vidta åtgärder som innebär att riskerna i olika mån kan minskas. En del regelverk tar mer direkt sikte på kontroll eller inflytande. Genom krav på tillstånd medför andra regelverk en mer indirekt reducering av risker som en utländsk investering kan medföra.

De befintliga regelverken gäller bara på vissa områden, för vissa verksamheter och i särskilda situationer. Regelverkens syften skiljer sig också åt. Det saknas därför ofta både direkta möjligheter och lämpliga verktyg för att fullt ut – och med tillräckligt nyanserade åtgärder för att värna ett gott investeringsklimat – beakta de intressen som ett granskningssystem ska skydda. Inte på något av de områden som exemplifieras i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar finns i Sverige ett mer heltäckande eller tillräckligt omfattande regelverk för att hantera relevanta risker på ett tillfredsställande sätt. Vissa sektorer är helt oskyddade medan andra skyddas i viss utsträckning men utifrån andra och varierande syften.

Säkerhetsskyddslagen och lagen om krigsmateriel är de regelverk som har störst likheter med ett sådant granskningssystem som vi har

[24] Se till exempel 14 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

i uppdrag att föreslå. Inte heller något av dessa regelverk är dock tillräckligt för att hantera aktuella risker på ett tillfredsställande sätt. Utöver att säkerhetsskyddslagen gäller bara så kallad säkerhetskänslig verksamhet gäller den exempelvis bara rena överlåtelser och alltså inte andra typer av investeringar. Överlåtelser av aktier i publika aktiebolag eller av fast egendom omfattas inte heller. Enligt lagen om krigsmateriel finns möjligheter att vid tillståndsgivningen bland annat ställa upp villkor för hur ägandet i det ansökande bolaget får se ut. Eftersom dessa villkor är kopplade till tillstånd att exempelvis bedriva viss verksamhet tas vid den prövningen inte någon hänsyn till omständigheter kring en specifik investerare vilket ett granskningssystem är tänkt att göra. Tillämpningsområdena för säkerhetsskyddslagen och lagen om krigsmateriel behandlas närmare i kapitel 15 i samband med våra bedömningar av hur de bör förhålla sig till våra förslag.

Vi bedömer sammanfattningsvis att befintliga regelverk inte är tillräckliga. Det finns skyddsvärd verksamhet som bör inkluderas i ett svenskt granskningssystem inom de områden som anges i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Det gäller även med utgångspunkten att ett granskningssystem ska vara så lite ingripande som möjligt. De närmare övervägandena beträffande vilka verksamheter som bör omfattas av granskningssystemet finns i kapitel 10.

8 Ett svenskt granskningssystem – utgångspunkter

8.1 Inledning

Vid utformningen av ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar uppkommer en rad frågor när det gäller tillämpningsområdet. Den grundläggande frågan är hur ett sådant system ska avgränsas utifrån syftet att fånga upp investeringar som kan utgöra säkerhetsrisker, samtidigt som intresset av ett öppet investeringsklimat beaktas. Vi behöver ta ställning till om granskningssystemet ska vara tillämpligt på utländska direktinvesteringar som kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet och allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige, eller om bara något av dessa områden ska omfattas. En annan fråga är om systemet ska omfatta unionsinterna investeringar, det vill säga investeringar som görs av investerare från länder inom EU, inklusive Sverige. Vi måste också ta ställning till om regleringen bör ta avstamp i exempelvis sektorer, branscher eller tillgångar och i så fall vilka. Andra relevanta frågor är vilka företagsformer och typer av investeringar som ska omfattas, om regelverket ska gälla investeringar som uppgår till visst värde, viss andel aktier alternativt företagsandelar eller rösträtt och hur successiva förvärv ska hanteras. Frågan om regelverket ska vara tillämpligt även vid nyetableringar, så kallade greenfield investments, behöver också behandlas.

En viktig utgångspunkt för vårt arbete hänger ihop med den motsättning som finns mellan å ena sidan det växande behovet att värna landets säkerhet mot fientliga dispositioner av olika slag och å den andra Sveriges bestämda hållning att värna frihandel och ett öppet klimat för internationella investeringar. Det betyder att vi ska bygga ett system som å ena sidan effektivt kan motverka för vår säkerhet skadliga direktinvesteringar men som samtidigt inte skadar våra politiska och ekonomiska intressen. Vanliga rättsliga kärnvärden som

effektivitet, rättssäkerhet med största möjliga förutsebarhet och snabb hantering måste få ett stort inflytande på våra överväganden. Investeringsbeslut fattas ofta med korta ledtider. Tidsutdräkt i statliga regelsystem kan hindra önskvärda transaktioner. Våra förslag om ett tvåstegsförfarande (se avsnitt 12.3) som innebär att ett större antal investeringar kommer att behöva anmälas i ett första steg, men att bara en del av dessa kommer att behöva genomgå en reell granskning i ett andra steg, syftar till att tillgodose den nämnda avvägningen. Att en investering är anmälningspliktig inom ramen för granskningssystemet innebär alltså inte att investeringen också kommer att genomgå en faktisk granskning i steg två.

Vi bör också sträva efter att så vitt möjligt undvika lagtekniskt komplicerade och svårtillgängliga konstruktioner. Det gäller inte minst då regelverket kommer att rikta sig till en okänd krets av personer och institutioner utanför Sverige utan särskild kunskap om det svenska rättssystemet. Också största möjliga enkelhet bör alltså vara en ledstjärna.

I detta kapitel redogör vi för grundläggande utgångspunkter för ett granskningssystem. Det handlar både om mer principiella utgångspunkter och om vissa avgränsningsfrågor beträffande tillämpningsområdet. Närmare utgångspunkter och mera detaljerade överväganden när det gäller till exempel själva förfarandet, avgränsningen av granskningsområdet och avgränsningen gentemot andra regelverk, behandlas närmare i de följande kapitlen.

8.2 En avvägning måste göras

Bedömning: Det svenska granskningssystemet ska ta sikte bara på de skadliga investeringarna och inte vara mer ingripande än vad som behövs för att skydda svenska säkerhetsintressen.

Vi har i kapitel 7 redogjort för att det finns ett stort intresse av ett fortsatt öppet investeringsklimat i Sverige samtidigt som riskerna med utländska direktinvesteringar måste hanteras. Vid utformningen av ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar måste därför en avvägning göras mellan de intressen som granskningen ska ta till vara och de inskränkningar som granskningen kan innebära.

En avgörande utgångspunkt och den egentliga grunden för systemet är naturligtvis vilken risk en investering kan antas utgöra. Hur

stor risk en viss investering innebär beror på bland annat vilken verksamhet som avses, hur omfattande investeringen är i förhållande till det enskilda företaget och till Sveriges totala förmåga inom aktuellt område samt vilket land som är kopplat till investeringen. Vidare kan syftet med investeringen och investerarens planer för hur eller var verksamheten ska bedrivas framöver liksom omständigheter som rör investerare vara faktorer att beakta vid riskbedömningen.

Utöver omständigheter som kan sägas vara kopplade mer direkt till den aktuella investeraren eller investeringen i sig finns det andra, mer generella aspekter som bör beaktas vid utformningen av ett granskningssystem. Det är till exempel inte självklart att ett försiktigt system som släpper igenom investeringar tämligen lätt faktiskt gynnar investeringsviljan. Företrädare för näringslivet har framhållit för oss att det tvärtom är angeläget att det svenska systemet vinner respekt i omvärlden för noggrannhet och för att identifiera risker på ett adekvat sätt. Om ett granskningssystem till förmån för intresset av ett öppet investeringsklimat inte beaktar riskerna i tillräcklig utsträckning, så kan detta medföra att vissa investerare kan komma att avstå från att investera i Sverige till följd av bedömningen att Sverige har för låg ambition när det gäller granskning av riskerna. Det kan alltså skada viljan att investera i Sverige, om det finns en bild av att investeringar inte är tillräckligt granskade. Det kan innebära till exempel att företag i vissa sektorer kan få svårt att etablera och upprätthålla affärsrelationer med andra företag från vissa länder. En alltför stor betoning på intresset av ett öppet investeringsklimat kan då få motsatt effekt jämfört med vad som eftersträvas.

Vid bedömningen av riskerna och vid avvägningen mot intresset av ett öppet investeringsklimat bör det också uppmärksammas att en investerare, även om denne exempelvis får tillgång till svensk teknik och kunnande genom investeringen, kan föra med sig ny teknik och nya processer till svenska företag.

Hänsyn bör också tas till eventuella ömsesidiga beroenden länder emellan. När det gäller råvaror har Sverige tillgångar på kritiska insatsvaror som metaller. Om utländska företag hindras från att utvinna dessa i Sverige, finns en risk för att Sverige och EU inte får tillgång till dessa kritiska insatsvaror. Omvänt gäller nämligen att Sverige och EU är beroende av Kina, Ryssland och Kongo vad avser sällsynta jordartsmetaller för elektronik och elmotorer samt kobolt och vanadin för energilagring.

Sammanfattningsvis får ett svenskt granskningssystem inte i sig bli avskräckande i sin utformning eller tillämpning, så att utländska direktinvesteringar som skulle gynna svenska företag och svensk ekonomi hämmas eller inte alls blir av. Ett granskningssystem bör, på samma sätt som när det gäller den konkurrensrättsliga prövningen av företagsförvärv, ta sikte på bara de skadliga investeringarna. De direktinvesteringar som är angelägna att granska bör i möjligaste mån kunna fångas in medan oproblematiska investeringar inte i onödan ska behöva granskas eller i vart fall snabbt ska kunna sållas bort efter en inledande undersökning.

8.3 En effektiv, rättssäker, enkel och snabb granskning

Ett granskningssystem måste vara utformat så att det inte i onödan leder till att utländska investerare väljer att avstå från att investera i Sverige. Det är angeläget att systemet inte är administrativt betungande och att det står klart när ett ingripande kan bli aktuellt. Det är viktigt att prövningen inte tar onödigt lång tid. Granskningssystemet måste vara utformat på ett sätt som leder till att granskningen sammantaget är effektiv, rättssäker, enkel och snabb. Detta innebär att det ska vara tydligt vilka rättsliga möjligheter som ska finnas för att ingripa mot en investering inom granskningsområdet genom att exempelvis förbjuda den. Systemet måste vara förutsägbart, proportionerligt och enhetligt för att ingripanden inte ska uppfattas som godtyckliga. Det ska också vara tydligt vilka verksamheter och typer av investeringar som omfattas av systemet, liksom vilka aktörer som omfattas. Vidare bör parallella regleringar undvikas i största möjliga utsträckning, så att samma transaktion inte medför skyldigheter enligt flera olika regelverk och så att dubbelprövningar så vitt möjligt undviks.

Principerna om effektivitet, rättssäkerhet, enkelhet och snabbhet får särskilt konkret betydelse för hur de närmare detaljerna i ett granskningssystem ska utformas och vid avgränsningen av granskningsområdet mot andra regelverk. Som exempel på förslag som vi lägger fram för att leva upp till här nämnda grundläggande krav kan nämnas ambitionen att så tydligt som möjligt gränsa av systemets räckvidd, summarisk hantering av investeringar som är oproblema-

tiska i ett tvåstegssystem och förslag om stränga tidsfrister för ärendenas handläggning.

Vi återkommer i senare kapitel till principerna och utformningen av granskningssystemet mer i detalj.

Ambitionen är alltså att skapa ett system för kontroll av utländska direktinvesteringar som är effektivt och träffsäkert och som inte i onödan försvårar eller hindrar önskvärda investeringar. Reglerna ska också vara tydliga och lätta att begripa, och förfarandet ska vara lättillgängligt, snabbt och rättssäkert. Att fullt ut och samtidigt leva upp till alla dessa goda ambitioner låter sig naturligtvis knappast göras. Detta antyds för övrigt insiktsfullt i våra direktiv där det sägs bland annat att det är ”mycket svårt att upprätthålla en nollriskprincip vid bedömningen av utländska investeringar” och att det inte är ”möjligt eller önskvärt att utforma ett granskningssystem med utgångspunkten att alla sådana investeringar ska hindras”. Självklara konsekvenser av denna tankegång är dels att konstruktionen av det nya systemet måste bygga på kompromisser mellan olika strävanden, dels att lagstiftningen på detta område inte kommer att bli så effektiv som man kan önska; något som i och för sig gäller på de flesta områden, låt vara att det sällan sägs så tydligt som i våra direktiv.

En viktig och ändamålsenlig slutsats som lagstiftaren dragit av detta är att kontrollen av efterlevnaden av regler för säkerhetsskydd i betydande utsträckning lagts på de verksamheter som ska skyddas, både aktörer för det allmänna och privata aktörer. För svensk del är den nya säkerhetsskyddslagen från 2018 ett tydligt exempel på denna trend varigenom en betydande del av ansvaret för att säkerställa bästa möjliga säkerhetsskydd lagts på de aktörer vars verksamheter ska skyddas. Detta kommer till tydligt uttryck i lagens konstruktion.

Resonemanget kan möjligen föras ytterligare ett steg. Om man ser i ögonen att lagstiftningen på detta område (liksom på andra) inte kommer att fullt ut leda till de resultat man önskar, och om man bland annat därför i lagen breddar ansvaret för att uppfylla lagens ändamål på det sätt som gjorts, är det kanske en rimlig tanke att anse att de som bedriver skyddsvärd verksamhet ska göra mer för att skydda denna verksamhet än vad lagen kräver av dem. Till exempel bör kanske en organisation, privat eller statlig, som hanterar skyddsvärda uppgifter skydda dessa, även om det är oklart om de faller inom det område som lagen ska skydda. Kanske ska man i en sådan situation till och med avstå från att lägga ut hanteringen av uppgifterna hos

någon annan och i stället av säkerhetsskäl själv hantera uppgifterna, även om det skulle ställa sig något mera kostsamt.

8.4 Inspektionen för strategiska produkter ska vara granskningsmyndighet

Förslag: Inspektionen för strategiska produkter ska ansvara för granskning av utländska direktinvesteringar i ett svenskt granskningssystem.

Vi har i kapitel 5 redogjort för de bestämmelser som följt på förslagen i vårt delbetänkande. Enligt de bestämmelserna är Inspektionen för strategiska produkter (ISP) Sveriges kontaktpunkt enligt Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU:s förordning om utländska direktinvesteringar) I våra direktiv anges att en rimlig utgångspunkt är att kontaktpunkten bör vara samma myndighet som får till uppgift att granska utländska direktinvesteringar i det slutliga förslaget.

I delbetänkandet bedömde vi att ISP var den mest lämpliga myndigheten att vara kontaktpunkt, 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. ISP bör alltså ansvara för granskningen av utländska direktinvesteringar i ett svenskt granskningssystem. Lagtekniskt bör det i lag föreskrivas att den myndighet som regeringen föreskriver ska vara granskningsmyndighet. Att ISP ska vara granskningsmyndighet bör anges i förordning.

8.5 Avgränsningar utifrån EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ger EU:s medlemsstater rätt att granska utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning. Frågor om nationell säkerhet omfattas

inte av EU:s befogenhet. I artikel 1.2 i förordningen anges också att förordningen inte påverkar medlemsstaternas eget ansvar för att upprätthålla den nationella säkerheten såsom den anges i artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) eller varje medlemsstats rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). De ramar som läggs fast i förordningen gäller alltså inte åtgärder som kan krävas till skydd för Sveriges säkerhet. På det området gäller nationell autonomi.

Vidare gäller förordningen bara investeringar från investerare i tredje länder. Om det är fråga om a) undantag från etableringsfriheten eller principen om fri rörlighet för kapital med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet eller b) Sveriges säkerhet, kan dock ett svenskt system omfatta granskningar av investeringar från andra EU-länder eftersom a) EU-rätten medger undantag från principen om fri rörlighet i dessa situationer och b) frågor om nationell säkerhet faller utanför EU-rätten och den aktuella förordningen.

8.6 Ett granskningssystem ska vara tillämpligt på utländska direktinvesteringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige

Förslag: Det svenska systemet för granskning av utländska direktinvesteringar ska omfatta både sådana investeringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet och sådana som kan vara en risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med artiklarna 52.1 och 65.1(b) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

En investering ska få förbjudas bara om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren beaktas.

Av kapitel 7 framgår att riskerna för svenska intressen finns både inom det område som rör nationell säkerhet och det område – allmän ordning eller allmän säkerhet – som omfattas av EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Utifrån hur våra kommittédirektiv är utformade innebär detta att våra förslag kan omfatta investeringar i verksamhet som kan utgöra risker för såväl Sveriges säkerhet – nationell befogenhet – som allmän ordning och allmän säkerhet som är EU-rättslig befogenhet. Ett svenskt granskningssystem bör därför omfatta båda dessa områden.

När det gäller allmän ordning och allmän säkerhet bör granskning kunna göras till skydd för bara svenska intressen. Det gäller även om samarbetsstrukturen enligt förordningen innebär att en medlemsstat kan lämna synpunkter på en investering som görs i en annan medlemsstat, om investeringen påverkar dess egna intressen.

Att investeringar i verksamhet som kan utgöra risker för Sveriges säkerhet ska omfattas innebär en viss överlappning i förhållande till bestämmelserna om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagen. Hur regelverken ska förhålla sig till varandra behandlas i kapitel 15.

Vad som avses med Sveriges säkerhet framgår av vår redogörelse i avsnitt 4.5.

I avsnitt 4.2.7 resoneras kring det uttryck som finns i förordningen, det vill säga säkerhet eller allmän ordning. Vi bedömer där att detta uttryck i allt väsentligt omfattar det som avses med det i EU-rätten mer vanligen förekommande uttrycket allmän ordning eller allmän säkerhet. Vår bedömning i detta avseende stämmer överens med den tolkning som uttrycks i författningskommentaren till den danska lagen på området.[1] Vad som avses med allmän ordning respektive allmän säkerhet i EU-rättsliga sammanhang ankommer ytterst på EU-domstolen att avgöra. I nämnda avsnitt finns också redogörelser för hur detta begrepp ska tolkas och av EU-domstolens praxis på området.

Vi bedömer att det i lagen bör tas in en hänvisning till de artiklar i EUF-fördraget som reglerar vilka undantag medlemsstaterna får göra när det gäller etableringsfriheten respektive principen om fri rörlighet för kapital, det vill säga artiklarna 52.1 och 65.1(b). En

[1] Se Lov nr 842 af 10/05/2021, Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringsscreeningsloven) och Forslag til Lov om screening af visse udenlandske direkte investeringer m.v. i Danmark (investeringsscreeningsloven), fremsat den 10. marts 2021.

sådan lagteknisk lösning är i linje med exempelvis Finlands lag om tillsyn över utlänningars företagsköp[2] och med Nederländernas förslag till lag[3] på området.

Med hänsyn till den vikt som utländska direktinvesteringar har för den svenska ekonomin bör investeringar kunna förbjudas bara om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige enligt EUF-fördraget.

Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en investering är den risk som investeringen innebär avgörande. Risken är kopplad till bland annat omständigheter hos investeraren och den aktuella verksamhetens art och omfattning. Vid riskbedömningen måste det göras en sammanvägd bedömning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. En investering får förbjudas bara om det är nödvändigt med hänsyn till risken. I detta sammanhang bör det framhållas att riskerna med en investering ibland kan motverkas om investeraren accepterar vissa villkor för investeringen. Om riskerna med en investering kan motverkas genom villkor, innebär detta att det inte är nödvändigt att förbjuda investeringen under förutsättning att relevanta villkor ställs upp. Att granskningsmyndigheten ska kunna ställa upp sådana villkor behandlas i avsnitt 12.7.4. Vilka omständigheter kring investeraren som kan vara aktuella att beakta behandlas i kapitel 11. I kapitel 9 resoneras kring hur stort inflytande i en verksamhet en investering behöver medföra för att investeringen ska kunna medföra en risk.

8.7 Granskning utifrån investerarens nationalitet

8.7.1 Investeringar som görs av investerare från tredjeländer ska kunna granskas

Förslag: Det svenska granskningssystemet ska vara tillämpligt på investeringar som görs av investerare från tredjeländer, inbegripet EES-länderna.

[2] Lag om tillsyn över utlänningars företagsköp, 13.4.2012/172.

[3] Regels tot invoering van een toets betreffende verwervingsactiviteiten die een risico kunnen vormen voor de nationale veiligheid gezien het effect hiervan op vitale aanbieders of ondernemingen die actief zijn op het gebied van sensitieve technologie (Wet veiligheidstoets investeringen, fusies en overnames), Tweede Kamer, vergaderjaar 2020–2021, 35 880, nr 2 och 3.

EU:s förordning om utländska direktinvesteringar gäller för investeringar som görs av fysiska personer i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland. Med företag från tredjeland avses ett företag som bildats eller på annat sätt organiserats enligt lagstiftningen i ett tredjeland. Som tredjeländer betraktas även EES-länderna och de länder som finns angivna i bilaga II till EUF-fördraget och för vilka bestämmelserna i fjärde delen av EUF-fördraget gäller.[4] En självklar följd av detta är att ett svenskt granskningssystem ska vara tillämpligt på investeringar från investerare i tredjeländer. Investeringar som görs av investerare från EU:s medlemsstater omfattas däremot inte av förordningen. Frågan är hur ett svenskt granskningssystem ska avgränsas i detta avseende.

8.7.2 Granskningssystem ska utformas så att kringgåenden förhindras

I förordningen betonas att medlemsstaternas granskningssystem bör vara utformade på ett sätt som förhindrar att granskningssystem och granskningsbeslut kringgås. Enligt skäl 10 ligger i detta att unionsinterna investeringar där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland bör kunna granskas.

Ett sätt att hantera detta är att låta granskningssystemet omfatta alla investeringar i de verksamheter som granskningssystemet är tillämpligt på, oavsett vilket land investeraren kommer ifrån. Det skulle innebära att investeringar från investerare i andra EU-länder, men även från svenska investerare, skulle omfattas av systemet. Ett exempel på regelverk som är utformat på detta sätt är Norges Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), som omfattar både utländska och inhemska förvärvare. Bakgrunden till att även inhemska förvärv omfattas är just att komplicerade ägarstrukturer kan få till följd att den faktiska förvärvaren inte blir föremål för granskning, om bara förvärv från utländska aktörer granskas.[5] Även den svenska säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet omfattar förvärv som görs av inhemska förvärvare. Den

[4] Det är här fråga om utomeuropeiska länder och territorier som upprätthåller särskilda förbindelser med Danmark, Frankrike, Nederländerna eller Storbritannien. Exempel på sådana länder är Grönland, Franska Polynesien, Aruba och Caymanöarna.
[5] Prop. 153 L, Lov om nasjonal sikkerhet (sikkerhetsloven), s. 151.

närmare regleringen behandlas i kapitel 15. I Tyskland gäller som utgångspunkt att alla investeringar, även från inhemska investerare, kan granskas inom krigsmaterielområdet, medan granskning till skydd för allmän ordning och säkerhet kan göras bara av investeringar som görs av investerare i tredjeland. Om det finns indikationer på missbruk eller kringgående av lagstiftningen i syfte att undgå granskning, kan granskning till skydd för allmän ordning eller säkerhet göras även om investeraren har hemvist inom EU. Om det är fråga om skydd för Tysklands väsentliga säkerhetsintressen kan granskning ske av investeringar av alla utlänningar, det vill säga investerare som inte har hemvist i Tyskland.

8.7.3 EU-rätten hindrar inte att granskningssystemet omfattar alla investeringar oavsett varifrån investeraren kommer

Vi har kommit till slutsatsen att ett granskningssystem ska omfatta både investeringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet och sådana som kan vara en risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

När det gäller investeringar som kan vara en risk för Sveriges säkerhet kan det först framhållas att nationell säkerhet alltså faller utanför EU:s befogenhet och att granskningar till skydd för det intresset inte heller omfattas av förordningen. Ett svenskt granskningssystem kan på detta område utformas utan att förordningens ramar behöver beaktas. Det finns alltså inte något hinder mot att låta ett granskningssystem till skydd för Sveriges säkerhet omfatta investeringar från både investerare från tredjeländer och investerare med hemvist inom EU.

Beträffande förordningens uttryck säkerhet eller allmän ordning har vi gjort bedömningen att begreppet omfattar i allt väsentligt det som avses med allmän säkerhet eller allmän ordning i EUF-fördraget. Restriktioner för kapitalrörelser som direktinvesteringar mellan medlemsstater och mellan medlemsstater och tredje länder är förbjudna enligt artikel 63 i EUF-fördraget. Med stöd av artikel 65 i samma fördrag kan dock undantag göras, om det är nödvändigt för att uppnå bland annat allmän säkerhet eller allmän ordning. Här har EU-domstolen gett medlemsstaterna ett något vidare handlingsutrymme när det varit fråga om begränsning av fria kapitalrörelser mellan medlemsstater och tredjeländer än inom EU. Det innebär att det utifrån undan-

tagen i EUF-fördraget kan finnas ett större utrymme att förbjuda en investering från ett tredjeland än en EU-intern investering.

Mellan EU:s medlemsstater gäller enligt artikel 49 i EUF-fördraget även principen om etableringsfrihet. Också beträffande etableringsfriheten får medlemsstaterna göra undantag som grundas på hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Undantaget regleras i artikel 52 i EUF-fördraget. Vi har i avsnitt 4.3 redogjort för hur innebörden av begreppen allmän ordning och allmän säkerhet har tolkats av EU-domstolen och konstaterat att tolkningen gjorts på ett likartat sätt oavsett vilken frihet det varit fråga om.

Enligt EU-domstolens praxis får undantag från principerna om fri rörlighet göras bara när det finns ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Vidare får åtgärder som begränsar den fria rörligheten vidtas bara om de mål som man vill uppnå inte kan nås genom åtgärder med mindre begränsande verkan.

En investering från en investerare från någon av EU:s medlemsstater skulle alltså kunna hindras med stöd i artikel 52 respektive 65, något som också bekräftas av EU-domstolens praxis.[6] Principerna om fri rörlighet för kapital respektive etableringsfriheten hindrar alltså inte att ett granskningssystem får omfatta investeringar från investerare i andra EU-länder till skydd för allmän ordning eller allmän säkerhet.

8.7.4 Granskningssystemet ska vara tillämpligt på investeringar som görs av investerare från EU:s medlemsstater

Förslag: Det svenska granskningssystemet ska vara tillämpligt även på investeringar som görs av investerare från EU:s medlemsstater.

Investeringar som görs av investerare från EU-länder kan medföra säkerhetsrisker för Sverige på samma sätt som investeringar från investerare i tredjeländer. En EU-intern investering kan medföra risker

[6] Se till exempel Campus Oil, C-72/83, EU:C:1984:256 och Kommissionen mot Belgien, C-503-99, EU:C:2002:328. Kortare redogörelser för de målen finns i delbetänkandet, s. 47. Se också Omega Spielhallen, C-36/02, EU:C:2004:614.

för till exempel beroendeförhållanden till skada för Sveriges säkerhet respektive allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Detta talar för att låta det svenska granskningssystemet omfatta även EU-interna investeringar. Att utelämna EU-interna investeringar från tillämpningsområdet för ett granskningssystem medför också risker för att investerare kringgår regelverket genom att göra investeringen genom ett EU-baserat företag och kan även öppna för en vidareförsäljning utanför EU.

Det förfarande för granskning som vi föreslår tar avstamp i en bred anmälningsskyldighet inom de aktuella granskningsområdena. Men utgångspunkten är att endast en mindre del av de investeringar som anmäls ska granskas och att alltså en stor del av de anmälda investeringarna rimligen kommer att lämnas utan åtgärd mot bakgrund av att de inte bedöms ha någon skadlig effekt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. En investering från en investerare i ett EU-land kommer i de allra flesta fall att relativt snabbt kunna lämnas utan åtgärd. Det är visserligen inte uteslutet att en unionsintern investering där investeraren inte ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk eller juridisk person från ett tredjeland skulle kunna vara till skada för Sveriges säkerhet eller för säkerhet eller allmän ordning. En granskning av en unionsintern investering skulle dock sannolikt i stor utsträckning ha sin grund i osäkerheter kring ägandeförhållandena.

Vi har ovan redogjort för att undantag från principerna om fri rörlighet för kapital och etableringsfriheten får göras bara om det är nödvändigt för att uppnå bland annat allmän säkerhet eller allmän ordning, att undantag får göras bara när det finns ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse, och att åtgärder som begränsar den fria rörligheten får vidtas bara om de mål som man vill uppnå inte kan nås genom åtgärder med mindre begränsande verkan. En skyldighet att anmäla en investering är enligt vår mening inte en så begränsande åtgärd att den strider mot EU-rätten. Det gäller särskilt mot bakgrund av vårt förslag om att anmälningsskyldigheten ska gälla investeringar bara i tydligt avgränsade verksamheter.

Vi anser sammanfattningsvis att ett svenskt granskningssystem ska vara tillämpligt på investeringar från investerare från såväl tredjeländer som EU-länder. Sammantaget med våra förslag om avgränsade områden för granskning är en anmälningsskyldighet för även

unionsinterna investeringar inte alltför betungande, och den strider inte mot EU-rätten. Intresset av att eventuella försök till kringgående av regelverket upptäcks överväger också den olägenhet som en anmälningsskyldighet innebär för investeraren.

8.7.5 Investeringar från investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten

Förslag: Investeringar som görs av investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten i det svenska granskningssystemet.

Om investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap, ska anmälan lämnas utan åtgärd. Detsamma gäller om investeraren är en juridisk person som 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.

Ett svenskt företag kan på samma sätt som ett företag från ett annat EU-land ytterst ägas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer från ett tredjeland. Risken för att ett granskningssystem kringgås gör sig alltså gällande på samma sätt för inhemska investeringar som för investeringar från investerare i andra EU-länder. Om inhemska investeringar skulle omfattas av ett granskningssystem, skulle de allra flesta av dem, på samma sätt som unionsinterna investeringar, snabbt kunna lämnas utan åtgärd.

En inhemsk investering skulle, utan att det finns något samband med att investeraren ägs eller kontrolleras av utländska aktörer, kunna vara till skada för Sveriges säkerhet, till exempel på grund av omständigheter som rör investeraren. Eventuella säkerhetsproblem med sådana investeringar ska dock inte hanteras inom ramen för ett granskningssystem för utländska investeringar. Inhemska investeringar som rör nationella säkerhetsintressen är en nationell angelägenhet och bör inte hanteras i ett regelverk som är kopplat till EU:s samarbetsstruktur. De får i stället behandlas inom ramen för andra regelverk, som till exempel säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Ett svenskt granskningssystem bör alltså innehålla en anmälningsskyldighet för inhemska investeringar, men också en bestämmelse

om att investeringen ska lämnas utan åtgärd om investeraren har enbart svenskt medborgarskap eller ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap. En granskning av en inhemsk investering ska alltså få göras bara om investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en utländsk aktör. För att en anmälan ska lämnas utan åtgärd bör det avgörande vara vem som är den verklige investeraren. En investering som görs av till exempel en svensk medborgare som agerar som bulvan för en person med utländskt medborgarskap bör kunna granskas och alltså inte per automatik lämnas utan åtgärd.

Vi anser sammanfattningsvis att investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten i det svenska granskningssystemet för utländska direktinvesteringar. Syftet med detta är uteslutande att fånga upp eventuella försök till kringgående av granskningssystemet. En inhemsk investering där investeraren har enbart svenskt medborgarskap eller ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap ska lämnas utan åtgärd om det inte är fråga om bulvanförhållanden eller liknande. Under dessa förutsättningar, sammantaget med ett väl avgränsat område för granskning och därmed också för vilka investeringar som måste anmälas, bör en anmälningsskyldighet för inhemska investerare inte vara alltför betungande. På samma sätt som när det gäller unionsinterna investeringar överväger intresset av att försök till kringgående av regelverket upptäcks den olägenhet som en anmälningsskyldighet innebär för investeraren.

8.8 Utgångspunkter utifrån investeringen i sig

Bedömning: Granskningssystemets tillämpningsområde bör, när det gäller investeringen i sig, utgå från vilket inflytande som investeraren får till följd av investeringen.

Tillämpningsområdet bör inte definieras utifrån investeringens totala värde eller var investeringsobjektet är beläget.

Ett granskningssystems tillämpningsområde kan bestämmas på olika sätt utifrån investeringen i sig.

Transaktionens totala värde ska sakna betydelse för om granskningssystemet är tillämpligt

I vissa länder avgör investeringens totala värde om den ska kunna granskas eller inte. Vi anser att en sådan ordning lämpar sig mindre bra för svenska förhållanden eftersom den inhemska marknaden är relativt liten och storleken på känsliga företag varierar betydligt. Ett system som tar sikte på värdet riskerar att utelämna investeringar som visserligen inte uppgår till särskilt stora värden, men där inflytandet som investeringen ger kan vara till stor skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

Investeringsobjektets geografiska läge ska inte vara avgörande för om granskningssystemet är tillämpligt

Det finns också exempel på granskningssystem där det geografiska läget av den egendom som investeringen gäller har betydelse för om en investering kan granskas eller inte. Ett sådant är det amerikanska systemet där granskning kan ske av överlåtelser och upplåtelser av fast egendom i nära anslutning till bland annat militär anläggning och annan statlig anläggning eller egendom som är känslig ur nationell säkerhetssynpunkt.

För svensk del har Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet föreslagit ett system för granskning av bland annat överlåtelser av fastigheter och av aktier eller andelar i bolag som äger sådan egendom, dock inte aktier i publika aktiebolag.[7] Förslaget gäller bland annat överlåtelser av hel eller del av, eller andel i, fast egendom som ingår i hamn eller flygplats. Förslaget omfattar också överlåtelse av hel eller del av, eller andel i, fast egendom som ligger inom område med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Kommittén konstaterar att hamnar och flygplatser till följd av sin särskilda utformning och funktion samt ofta utifrån sitt geografiska läge är av särskild betydelse för totalförsvaret. Kommittén konstaterar också att fast egendom som ligger inom de utpekade områdena kan vara skyddsvärd för att den ligger i

[7] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret. En närmare redogörelse för förslaget finns i avsnitt 15.6.2.

anslutning till en viktig farled eller ett hamninlopp eller inrymmer anläggningar av väsentlig betydelse för det militära försvaret.[8]

Som framgår av kommitténs betänkande kan särskilt fast egendoms geografiska läge ha betydelse för svenska säkerhetsintressen. Sådan egendom kan ägas av både privatpersoner och företag. Ett granskningssystem som gör det möjligt att granska investeringar i sådan egendom bara utifrån det geografiska läget, oavsett om ägaren är en fysisk person eller ett företag, skulle av naturliga skäl fånga upp riskabla överlåtelser i större utsträckning än ett system som omfattar investeringar bara i företag. När det gäller hamnar och flygplatser som är relevanta ur ett säkerhetsperspektiv så ägs eller drivs dessa dock inte av privatpersoner. Det innebär att en investering i ett företag som medför inflytande över sådana platser skulle omfattas av ett granskningssystem alldeles oavsett det geografiska läget.

Vi ska enligt våra direktiv lämna förslag på ett granskningssystem med syfte att kontrollera uppköp och strategiska förvärv av bolag. Förordningens definition av en utländsk direktinvestering[9] tar sikte på investeringar i företag, låt vara som innehavare av viss känslig egendom. Ett system som tar sin utgångspunkt i investeringsobjektets geografiska läge stämmer sämre överens med förordningen och vårt uppdrag än ett system med utgångspunkt i exempelvis vilken verksamhet som ett företag eller en företagare bedriver. Vi anser sammanfattningsvis att en egendoms geografiska läge inte bör avgöra om ett svenskt granskningssystem ska vara tillämpligt. Frågan om systemets tillämpning på investeringar i fast egendom behandlas vidare i avsnitt 10.8.

Tillämpligheten av granskningssystemet bör bero på vilket inflytande investeraren får till följd av investeringen

Riskerna med utländska direktinvesteringar är starkt förknippade med vilka möjligheter till inflytande i investeringsobjektet som investeringen ger upphov till för investeraren. I kapitel 9 redogör vi för hur en investerare kan få inflytande i ett företag. Det är naturligt att bedömningen av om investeringen ger upphov till relevant inflytande är kopplad till hur stor andel av rösträtten i ett företag som investe-

[8] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 22 f.

[9] ”En investering … som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat … ”.

raren får till följd av investeringen. En lämplig utgångspunkt när det gäller att fånga upp de investeringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet är därför att koppla tillämpningsområdet för ett granskningssystem till vilket inflytande en investering ger upphov till för investeraren.

8.9 Lagstiftningsteknik och normhierarki

Bedömning: Granskningssystemet bör begränsas genom att de verksamheter som omfattas anges i lag. För att uppnå god precision och hög förutsebarhet och en viss flexibilitet bör regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer närmare gränsa av regelverkets tillämpning i förordning eller myndighetsföreskrifter.

Vi har kommit fram till att det svenska granskningssystemet ska ta sikte bara på de särskilt skadliga investeringarna och inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt för att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Detta tillsammans med att systemet ska tillåta ingripanden med tvång och sanktioner samt intresset av ett enkelt och förutsebart system talar för att i lagen förhållandevis preciserat ange de verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. Det finns å andra sidan ett behov av att systemet är flexibelt och efter hand kan anpassas till bland annat den tekniska utvecklingen. En alltför preciserad lagreglering riskerar att utelämna verksamheter där det i dag inte kan förutses några risker, men där sådana kan uppstå till följd av samhällsutvecklingen. Ett uppenbart exempel är området kritiska teknologier, där utvecklingen går mycket snabbt och dessutom är svår att förutse. En försämrad säkerhetspolitisk utveckling som medför ändrade behov eller krav är ett annat exempel.

I artikel 4.1 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar anges ett antal områden där effekterna av en investering kan vara sådana att de inverkar på säkerhet eller allmän ordning. De angivna områdena är mycket breda och skulle, om de tillämpades utan vidare avgränsningar, omfatta ett väldigt stort antal investeringar. Det sätt som indelningen har gjorts på – kritisk infrastruktur, kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden, tillgång på kritiska insatsvaror, åtkomst till känslig information samt mediernas frihet

och mångfald – är dock ändamålsenlig och bör vara utgångspunkten för ett svenskt granskningssystems tillämpningsområde. Hur den närmare avgränsningen bör göras i enlighet med de principer och övriga utgångspunkter som vi redogjort för ovan varierar mellan de olika områdena. Utgångpunkten bör dock vara att i lag peka ut de verksamheter som ska omfattas. Den typ av bestämmelser det är fråga om, det vill säga bestämmelser som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska som huvudregel meddelas i lag. Detsamma gäller i fråga om bestämmelser som avser åligganden för kommuner. Efter bemyndigande i lag kan dock sådana bestämmelser i många fall meddelas av regeringen i förordning eller, efter vidaredelegation, av en förvaltningsmyndighet (8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen). Vi bedömer att det finns förutsättningar för att genom bemyndigande i lag låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om det närmare tillämpningsområdet för ett granskningssystem såvitt gäller vilka verksamheter som ska omfattas. Därmed kan önskvärd flexibilitet uppnås, och regelverket kan på så sätt också ge en bättre ledning för investerare och företag som berörs.

När det gäller utformningen av normgivningsbemyndiganden saknas det bestämmelser om hur vitt sådana kan eller bör utformas. Frågan om utformningen av bemyndiganden vid delegation har behandlats av konstitutionsutskottet i samband med tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen (2004:168) med anledning av coronaviruset.[10] Konstitutionsutskottet hänvisar till bland annat förarbetena till regeringsformens bestämmelser. Av förarbetena framgår det att hur detaljerat ett bemyndigande ska vara bör avgöras från fall till fall.

Sammanfattningsvis bör de verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet anges i lag. För att uppnå god precision och hög förutsebarhet och en viss flexibilitet ska regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer närmare gränsa av regelverkets tillämpning i förordning eller myndighetsföreskrifter. Hur och på vilken nivå i normhierarkin avgränsningen ska göras behandlas närmare för vart och ett av de aktuella områdena i kapitel 10.

[10] Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU8y, Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.

8.10 Vissa utländska direktinvesteringar omfattas redan av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

Överlåtelser[11] av säkerhetskänslig verksamhet[12] eller viss egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet regleras i dag i säkerhetsskyddslagen. Vissa av de investeringar som vi föreslår ska omfattas av ett svenskt granskningssystem för utländska direktinvesteringar regleras alltså redan i säkerhetsskyddslagen. Frågan om hur bland annat denna dubbelreglering ska hanteras behandlas i kapitel 15.

[11] Med överlåtelser avses övergång av äganderätt genom köp, byte eller gåva.
[12] Med säkerhetskänslig verksamhet avses enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

9 Företagsformer och inflytande

9.1 Inledning

Kapitlet inleds med en redogörelse för vad som är en utländsk direktinvestering och för vilken betydelse begreppet bör ha i det svenska granskningssystemet. Därefter analyseras vilka typer av svenska företag som bör inkluderas i ett system för granskning. Sedan behandlas svenska associationer samt svensk lagstiftning som på något sätt har reglerat eller reglerar olika former och nivåer som anses ge kontroll och inflytande i svenska företag. Slutligen bedöms när och hur det uppstår ett sådant inflytande i ett företag att det är fråga om en utländsk direktinvestering som bör omfattas av den anmälningsskyldighet som vi föreslår ska finnas i granskningssystemet (se avsnitt 12.2).

9.2 Vad är en utländsk direktinvestering?

9.2.1 Allmänt

När svenska företag köper hela eller delar av företag utomlands och utländska företag köper svenska företag uppkommer kapitalflöden. Sådana kapitalflöden brukar kallas direktinvesteringar. Alla typer av investeringar som en utländsk aktör gör i ett svenskt företag brukar dock inte definieras som direktinvesteringar. För att det ska vara fråga om en direktinvestering ska investeraren få någon form av inflytande i företaget. Om syftet endast är att göra en penningplacering, definieras det i stället som en portföljinvestering. Definitionen av när en investerare anses få ett sådant inflytande att det är fråga om en direktinvestering kan variera beroende på i vilket sammanhang begreppet används.

Typiskt för direktinvesteringar är att de är förknippade med ett bestående förhållande mellan investeraren och företaget. Vid sidan

av den konkreta investeringen kännetecknas direktinvesteringar ofta av att investeraren bidrar med kunskap, teknik och marknadsföring.[1]

9.2.2 Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar

Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar har haft i uppdrag att göra en översyn av investeringsfrämjandet i Sverige.[2] I slutbetänkandet framförs att utländska investeringar är ett brett begrepp som innefattar olika typer av investeringar som nyetableringar, fusioner och förvärv, samarbetsavtal och investeringar i forsknings- och innovationssamarbeten liksom expansionsinvesteringar. I betänkandet definierar utredningen ett antal former av utländska investeringar och andra begrepp enligt följande.[3]

- Utländsk direktinvestering (engelska Foreign Direct Investment): En utländsk direktinvestering innebär att minst 10 procent av aktierna eller röstvärdet i ett befintligt bolag förvärvas av en utländsk investerare. Främst sker utländska direktinvesteringar genom att ett multinationellt företag etablerar ett svenskt dotterbolag genom förvärv eller nyetablering, men begreppet kan även avse fusioner, aktieägartillskott och lån till bolag i ett annat land.
- Fusioner och förvärv (engelska Mergers and Acquisitions): Sammanslagningar som sker genom att ett företag köper upp eller går ihop med ett redan existerande företag eller verksamhet i utlandet.
- Nyetableringar (engelska greenfield investment): En greenfield-investering innebär att en utländsk investerare bygger upp en ny verksamhet eller utökar en befintlig verksamhet.
- Samarbetsavtal: Ett avtal mellan två eller flera parter för att samarbeta och dela resurser i ett projekt som gynnar båda parter. Som investeringstyp handlar en strategisk allians ofta om ett gemensamt forsknings- och utvecklingsprojekt som bedrivs i Sverige.

[1] IMF, Balance of Payment and International Investment Position Manual, sjätte upplagan, 2009, s. 98 ff.
[2] Dir. 2018:3.
[3] SOU 2019:21 Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige, s. 27 f.

- Expansionsinvesteringar: En expansionsinvestering sker när ett i värdlandet befintligt utlandsägt bolag gör följdinvesteringar som leder till ökad produktion eller tillverkning.
- Portföljinvestering: En portföljinvestering är en ren finansiell placering, utan anspråk på inflytande, där investeringen utgör mindre än 10 procent av aktierna eller röstvärdet.
- Utlandsägda företag: Huvudprincipen för att definiera ett företag som utlandsägt är att mer än 50 procent av aktiernas röstvärde innehas av en eller flera utländska ägare.

Bättre kommunikation för fler investeringar

Av Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringars delbetänkande framgår följande om begreppet utländska direktinvesteringar.[4] Investeringar är ett brett begrepp som innefattar olika typer av investeringar som nyetableringar, förvärv och fusioner, samarbetsavtal och investeringar i forsknings- och innovationssamarbeten samt expansionsinvesteringar. En utländsk direktinvestering uppstår när en utländsk aktör investerar kapital i ett företag i ett annat land. Då aktierna eller röstvärdet utgör minst 10 procent räknas investeringen som en direktinvestering, medan investeringar med mindre ägarandelar klassas som en portföljinvestering och är en ren finansiell placering. Syftet vid en direktinvestering är att påverka verksamheten genom att skapa ett bestående inflytande i det utländska företagets ledning.

Direktinvesteringar sker främst genom att företag gör en nyetablering från grunden (en så kallad greenfield-investering) och genom förvärv och fusioner (sammanslagningar) där ett företag köper upp eller går ihop med ett redan existerande företag eller verksamhet i utlandet.

[4] SOU 2018:56 Bättre kommunikation för fler investeringar, s. 16 f.

9.2.3 Begreppet utländsk direktinvestering enligt granskningssystemet

Förslag: En *direktinvestering* ska definieras som en investering som görs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för att bedriva ekonomisk verksamhet, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller inflytande i ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet.

En *utländsk direktinvestering* ska definieras som en direktinvestering där investeraren är en fysisk person med annat medborgarskap än enbart svenskt eller en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras av en annan stat eller av fysiska personer med annat medborgarskap än enbart svenskt.

Vi har i kapitel 3 konstaterat att begreppet direktinvestering inte är entydigt och att begreppet i officiell statistik definieras på ett mer avgränsat och tydligare sätt än vad som görs i 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:s förordning om utländska direktinvesteringar). Både förordningen och SCB:s definition syftar till att förbehålla begreppet för sådana utländska investeringar där investeraren får någon form av varaktig förbindelse med och inflytande i företaget i vilket investeringen görs. Frågan är vad begreppet ska innebära enligt granskningssystemet.

Det bör krävas att transaktionen utförs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt och att det görs för att ekonomisk verksamhet[5] ska bedrivas. Detta innebär också att investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller annat inflytande i ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet inbegrips. Det blir fråga om en etablerad förbindelse som ger investeraren inflytande i företaget. Det ska alltså vara fråga om en ömsesidig transaktion och en varaktig relation mellan aktörerna.

En etablerad och varaktig förbindelse uppkommer enligt vår bedömning alltid om investeraren förvärvar hela målverksamheten.

[5] Se avsnitt 9.3.2 om innebörden av ekonomisk verksamhet.

Även förvärv av del i nya eller befintliga företag bör omfattas, förutsatt att investeringen gör det möjligt för investeraren att medverka i ledningen eller kontrollen av verksamheten (jfr EU-domstolens dom EU 446-04 p. 181–182 eller C 326-07 p. 35), det vill säga som ger denne en möjlighet till inflytande. Detta kan alltså också gälla investeringar i majoritetsägda företag (dotterföretag).

Med en portföljinvestering brukar avses en investering som understiger 10 procent av röstetalet. Köp av ett mindre antal aktier i ett större bolag medför därför inte att det blir fråga om en direktinvestering utan det krävs i sådana fall någonting mer som motprestation. Ett köp av en post aktier som inte utgör 10 procent av röstandelarna kan exempelvis leda till att den utländske investeraren får rätt till styrelseposter eller en rätt att utse styrelseledamöter. Det är då fråga om en sådan förbindelse och om ett inflytande i företaget och om en direktinvestering.

Granskning av en investering ska enligt våra förslag kunna göras om investeraren är en fysisk person med annat medborgarskap än enbart svenskt eller en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras av fysiska personer med annat medborgarskap än enbart svenskt (se avsnitt 8.7). Även investeringar som görs av juridiska personer som ytterst ägs eller kontrolleras av en annan stat bör kunna granskas. Det är alltså fråga om investeringar som utländska investerare gör i företag belägna i Sverige och som medför möjlighet till inflytande över det företag som är föremål för investeringen.

Granskningssystemet bör innehålla definitioner av begreppen direktinvestering och utländsk direktinvestering i enlighet med det som nu sagts.

9.3 Vilka typer av svenska företag kan bli föremål för utländska direktinvesteringar?

9.3.1 Allmänt om begreppet företag

I svensk rätt finns en redogörelse för begreppet företag i konkurrenslagen (2008:579). Med företag avses enligt 1 kap. 5 § en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning. Med företag avses också en sammanslutning av företag. Paragrafen motsvarar 3 § första och andra stycket i den tidigare

konkurrenslagen (1993:20). Av förarbetena till den äldre bestämmelsen framgår följande om begreppet.[6]

> Det i lagen använda begreppet näringsidkare har i den nya konkurrenslagen ersatts av begreppet företag. Det är en översättning av det i EG-rätten och i EES-avtalet använda ordet ”undertaking”. Avsikten är att företag ska ha samma innebörd som ”undertaking”. Begreppet företag ska alltså precis som i EG-rätten tolkas vidsträckt och i princip omfatta varje juridisk eller fysisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur. Det spelar därvid ingen roll om verksamheten är inriktad på ekonomisk vinst eller inte, utan det avgörande är om någon form av ekonomisk eller kommersiell verksamhet bedrivs.

Begreppet företag finns också i 1 kap. 3 § årsredovisningslagen (1995:1554) och betyder där en fysisk eller juridisk person som direkt eller indirekt omfattas av en årsredovisning, en koncernredovisning eller en delårsrapport.

Begreppet företag inbegriper alltså enligt såväl EU-rätten som nationell rätt både fysiska och juridiska personer som bedriver näringsverksamhet av ekonomisk natur.

9.3.2 Vad är ekonomisk verksamhet?

Begreppet företag inbegriper enligt såväl EU-rätten som nationell rätt både fysiska och juridiska personer som bedriver näringsverksamhet av ekonomisk natur. Det bör i det svenska systemet vara en förutsättning att företaget i fråga bedriver ekonomisk verksamhet. Vad avses med ekonomisk verksamhet?

I den svenska inkomstskattelagen (1999:1229) saknas begreppet ekonomisk verksamhet. Näringsverksamhet enligt inkomstskattelagen är därmed inte med automatik detsamma som ekonomisk verksamhet. Begreppet ekonomisk verksamhet återfinns dock i den svenska mervärdesskattelagen (1994:200).

Den 1 juli 2013 infördes begreppen beskattningsbar person och ekonomisk verksamhet i mervärdesskattelagen. Med ekonomisk verksamhet förstås enligt mervärdesskattelagen varje verksamhet som bedrivs av en producent, en handlare eller en tjänsteleverantör, inbegripet gruvdrift och jordbruksverksamhet, samt fria och därmed jämställda yrken. Utnyttjande av materiella eller immateriella tillgångar i syfte att fortlöpande vinna intäkter ska särskilt betraktas som ekonomisk

[6] Prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning, s. 66.

verksamhet enligt mervärdesskattelagen. Motsvarande bestämmelse finns i artikel 9 rådets direktiv 2006/112/EG om ett gemensamt system för mervärdesskatt. Begreppet får därmed anses ha samma innebörd i EU-rätten som i svensk rätt.

Skatteverket har i en vägledning 2020 anfört bland annat följande om begreppet ekonomisk verksamhet.[7]

> Begreppet ekonomisk verksamhet omfattar försäljning av varor och tjänster som inte bara görs tillfälligt. Försäljning av varor eller tjänster som bara görs vid enstaka tillfällen omfattas inte. Vid bedömningen av om en verksamhet är ekonomisk måste en bedömning göras av samtliga omständigheter i det enskilda fallet. En förutsättning för att en verksamhet ska anses som ekonomisk är att den innefattar beskattningsbara transaktioner, det vill säga försäljningar av varor eller tjänster. En verksamhet där man bara gratis delar ut varor eller tjänster är inte en ekonomisk verksamhet. Samma gäller om det inte finns några ersättningar som är direkt kopplade till de varor eller tjänster som tillhandahålls, det vill säga att det inte finns några omsättningar i verksamheten. Så är fallet om det i verksamheten helt saknas intäkter eller om intäkterna inte utgör omsättningar enligt mervärdesskattelagen, exempelvis en verksamhet som är helt bidragsfinansierad.

Ekonomisk verksamhet är ett unionsrättsligt begrepp som ska tolkas utifrån EU-domstolens praxis. EU-domstolen har också i ett stort antal domar och beslut uttalat sig om begreppen beskattningsbar person och ekonomisk verksamhet.[8]

Både enligt EU-rätten och svensk rätt gäller att, vid bedömningen av om en verksamhet är ekonomisk, en samlad sådan ska göras av alla omständigheter i varje enskilt fall. Vilka omständigheter som är relevanta kan också variera mellan olika branscher och olika typer av verksamheter.

9.3.3 I vilka typer av företag kan utländska investeringar bli aktuella?

Förslag: Investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige ska omfattas av granskningssystemet.

[7] Skatteverkets vägledning 2020, mervärdesskatt, ekonomisk verksamhet.
[8] Jämför Renate Enkler, C-230/94, EU:C1996:352, Wellcome Trust Ltd, C-155/94, EU:C1996:243 och Ryanair, C-249/17, EU:C2018:834.

Skyddsvärd verksamhet kan bedrivas i företag i många juridiska former. Utländska direktinvesteringar kan göras i företag oavsett juridisk form, låt vara att också investeringen och inflytande måste gå till och manifesteras på olika sätt. Man kan visserligen på goda grunder anta att aktiebolag är den företagsform som kommer att stå i fokus för granskningssystemet. Men det finns likväl skäl att lagen ska kunna tillämpas på skyddsvärd verksamhet, oavsett i vilken juridisk form den bedrivs. En annan sak är att karakteristika för investeringens form och gränsvärden för det inflytande som ska krävas för lagens tillämpning är lagtekniskt lättare att bestämma för vissa juridiska konstruktioner, som aktiebolag, än för andra, som enkla bolag. Men vår utgångspunkt är att lagen ska kunna tillämpas på alla investeringar i svenska företag med säte i Sverige som bedriver skyddsvärd verksamhet, oavsett juridisk form.

Aktiebolag och handelsbolag

Handelsbolag har i Sverige aldrig spelat samma roll i det ekonomiska livet som aktiebolag. Aktiebolaget anses som företagsform bättre anpassad för stora och mer kapitalkrävande verksamheter. Men även mindre bolag väljer ofta aktiebolaget som företagsform.

Under de senaste åren har antalet registrerade aktiebolag ökat i Sverige medan antalet handelsbolag har minskat. År 2000 var antalet aktiebolag 274 770 stycken och antalet handelsbolag 108 287. Motsvarande siffror för år 2020 var 650 636 respektive 39 231.

Det är sannolikt att det är investeringar i aktiebolag som i första hand kommer att vara i fokus för den nya lagens tillämpning. Investeringar i aktiebolag ska därför omfattas av granskningssystemet. Men även investeringar i handelsbolag kan bli aktuella. Också direktinvesteringar i handelsbolag ska därför kunna granskas.

Enkla bolag

Enligt 1 kap. 3 § i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag föreligger ett enkelt bolag om två eller flera har avtalat att utöva näringsverksamhet i bolag utan att handelsbolag föreligger. Det saknas

ett uttryckligt formkrav för att avtala om ett enkelt bolag och ett sådant avtal kan exempelvis träffas genom konkludent handlande.[9]

Ett exempel på ett enkelt bolag är de så kallade aktiesparklubbarna. Ett antal personer köper aktier tillsammans och är då medlemmar i en sådan klubb. Även lotteribolag och tipsbolag är ofta att anse som enkla bolag, men även näringsverksamhet kan bedrivas i denna form.

Enkla bolag är inte juridiska personer. Det innebär till exempel att det enkla bolaget inte kan äga några tillgångar, inte kan ha några skulder och inte kan föra talan inför domstol.

Tillförlitliga uppgifter saknas om antalet enkla bolag här i landet.[10]

Enligt utredningens uppfattning är det sannolikt mindre vanligt att enkla bolag bedriver skyddsvärd verksamhet. Men till exempel drivs avancerad teknikutveckling emellanåt i små verksamheter som enkla bolag eller av enskilda näringsidkare. Sådana verksamheter kan vara både skyddsvärda och intressanta för utländska investerare Företagsformen kan också användas för att kringgå regelverket. Ambitionen bör därför vara att det ska vara möjligt att tillämpa granskningssystemet också på enkla bolag, även om den omständigheten att ett enkelt bolag inte är en juridisk person och den låga graden av juridisk reglering medför lagtekniska svårigheter.

Enskild näringsverksamhet

Enskild näringsverksamhet, även kallad enskild firma, är en företagsform där en privatperson och ensam ägare driver och ansvarar för företaget. En enskild näringsverksamhet är inte en juridisk person.

Man kan inte vara flera delägare i en enskild firma. Om verksamheten ska överlåtas, måste förvärvaren starta ett eget företag som sedan köper över inventarier, kundregister, lager, domännamn med mera. Det är då inte den enskilda firman investeraren får inflytande över, utan inkråmet.

Exempel på verksamheter som bedrivs i denna form är lantbruk och skogsbruk. Det är också en företagsform som passar den som ensam ska starta en mindre verksamhet.

---

[9] Se RH 2012:39 samt Stefan Lindskog, Lagen om handelsbolag och enkla bolag, En kommentar, andra upplagan, 2010, s. 40 och 101.

[10] Torsten Sandström, Handelsbolag och enkla bolag, 2018, s. 15. I SOU 1978:67 s. 217 anges antalet till cirka 11 000 stycken. I statistisk årsbok 2011 uppges att cirka 7 000 enkla bolag finns. Det verkliga antalet är avsevärt större enligt Sandström.

Om hela eller delar av innehållet i verksamheten i en enskild firma överlåts och om det rör sig om egendom som är av betydelse för Sveriges säkerhet, omfattas överlåtelsen visserligen av bestämmelserna om överlåtelse i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Den enskilda näringsidkaren är då skyldig att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning samt att samråda med tillsynsmyndigheten, om näringsidkaren avser att överlåta egendomen.[11]

Man kan emellertid tänka sig också andra arrangemang som inte träffas av säkerhetsskyddslagen. Till exempel kan en investerare ställa resurser till förfogande i utbyte mot någon slags överenskommelse om inflytande i verksamheten. Man kan även tänka sig att en investerare betalar för att få tillgång till viss skyddsvärd kunskap. Det är inte heller otänkbart att försök att kringgå regelverket skulle kunna göras genom transaktioner med enskilda näringsidkare. Sådana arrangemang kan visserligen vara svåra att upptäcka och bevisa. Det är dock inte skäl nog att hålla dem utanför granskningssystemet.

Sammanfattningsvis bör även enskilda näringsidkare omfattas av systemet för anmälan och granskning. Vi återkommer i avsnitt 9.6 till hur de lagtekniska problemen ska kunna lösas.

Ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening är egentligen inget företag men en juridisk person. Det finns exempel på ekonomiska föreningar som bedriver näringsverksamhet, och det kan inte uteslutas att en utländsk direktinvestering kan bli aktuell i en förening som bedriver en samhällsviktig funktion. Det skulle exempelvis kunna gälla ett förvärv av en andel i en ekonomisk förening som äger vindkraftverk och producerar el.

Förärv av en andel i en ekonomisk förening kan alltså tänkas göras i en skyddsvärd verksamhet och bör därför kunna bli föremål för granskning i ett svenskt granskningssystem.

Stiftelser

När det gäller stiftelser är det svårt att få ett faktiskt inflytande i en stiftelses ledning eftersom det redan av stiftelseförordnandet framgår hur stiftelsen ska förvaltas. En stiftelse bildas vid ett enda tillfälle

[11] Se närmare om dessa bestämmelser i kapitel 15.

och har inte några medlemmar eller några ägare. Det går alltså inte att investera i en redan bildad stiftelse genom att köpa en andel på samma sätt som i ett bolag. I många fall kan det också redan av innehållet i stadgarna framgå att stiftelsen inte kan komma under utländskt inflytande.

Ett exempel på verksamheter som bedrivs i stiftelseform är sparbanksstiftelser. En sparbanksstiftelse är en stiftelse som har bildats särskilt för att överta ägandet och huvudmännens uppdrag, när en sparbank omvandlads till bankaktiebolag. De stiftelser som skapas har två huvudsakliga uppdrag, nämligen dels att agera som ägare till en bank, dels att dela ut det överskott som genereras av bankrörelsen.

Det finns alltså stiftelser som bedriver näringsverksamhet och det kan också finnas en möjlighet för styrelseledamöter att utse nya ledamöter. Förutom att den utländske investeraren bildar en stiftelse tillsammans med ett svenskt företag kan rätten att utse styrelseledamöter eller själv sitta i styrelsen vara ett sätt att få inflytande. Härtill kommer att det inte föreligger något principiellt hinder mot att en svensk stiftelses avkastning används för att stödja verksamhet utomlands. Stiftelselagen innehåller dock inte något krav på att en styrelseledamot ska vara svensk medborgare och bosatt i Sverige.

Ett sådant upplägg – som alltså innebär att en investerare bildar en stiftelse för att bedriva skyddsvärd verksamhet eller på annat sätt får möjlighet att få inflytande över styrelsen i en stiftelse och i samband med detta gör kapital tillgängligt för verksamheten – bör därför kunna bli föremål för granskning i ett svenskt granskningssystem.

Fasta driftställen och filialer

Med fast driftställe för näringsverksamhet avses, enligt 2 kap. 29 § inkomstskattelagen (1999:1229) en stadigvarande plats för affärsverksamhet varifrån verksamheten helt eller delvis bedrivs. Uttrycket fast driftställe innefattar enligt bestämmelsen bland annat filialer.[12] En filial är ingen egen juridisk person utan ett avdelningskontor för ett företags näringsverksamhet. Om ett utländskt företag stationerar

[12] Det kan, enligt 2 kap. 29 § inkomstskattelagen, också vara kontor, fabrik, verkstad, gruva, olje- eller gaskälla, stenbrott eller annan plats för utvinning av naturtillgångar, plats för byggnads-, anläggnings- eller installationsverksamhet, och fastighet som är en lagertillgång i näringsverksamhet.

ett fast driftsställe i form av exempelvis en filial i Sverige, är det därför inte ett företag som har säte i Sverige. Det bör därför inte omfattas av granskningssystemet.

9.4 Lagstiftning som rör kontroll och inflytande i svenska företag

9.4.1 Associationsrättslig lagstiftning

Aktiebolag

I aktiebolagslagen (2005:551) (ABL) finns bestämmelser om bland annat bolagets organisation och sättet att fatta beslut i bolaget. Aktiebolagets högsta beslutande organ är bolagsstämman där varje aktieägare har rätt att delta och varje aktie berättigar till en röst, om det inte i bolaget finns aktier med olika röstvärden.

Bolagsstämmans beslut fattas som huvudregel med enkel majoritet av avgivna röster. För vissa mer ingripande beslut såsom exempelvis ändring av bolagsordningen uppställer lagen krav på kvalificerad majoritet, som utgångspunkt två tredjedelar av avgivna röster och på stämman företrädda aktier. För särskilt ingripande beslut, exempelvis att ändra bolagets syfte, är majoritetskravet ännu strängare.

I alla aktiebolag ska det finnas en styrelse som svarar för organisationen och förvaltningen av bolagets angelägenheter. Styrelsen utses av stämman med relativ majoritet, det vill säga den kandidat som får flest röster vinner. En aktieägare som innehar mer än 50 procent av rösterna i bolaget kan därmed utse bolagets styrelse. I bolag med många aktieägare, särskilt i börsbolag, räcker det normalt med väsentligt lägre andel aktier för att uppnå så kallad praktisk majoritet på stämman.

I publika aktiebolag ska det också finnas en verkställande direktör (VD) som svarar för den löpande förvaltningen av bolagets angelägenheter. VD utses av styrelsen.

I 1 kap. 11 § ABL definieras begreppen moderbolag, dotterföretag och koncern. Av bestämmelsen framgår att ett aktiebolag är moderbolag och en annan juridisk person är dotterföretag, om aktiebolaget

1. innehar mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar i den juridiska personen,
2. äger aktier eller andelar i den juridiska personen och på grund av avtal med andra delägare i denna förfogar över mer än hälften av rösterna för samtliga aktier eller andelar,
3. äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan, eller
4. äger aktier eller andelar i den juridiska personen och har rätt att ensamt utöva ett bestämmande inflytande över denna på grund av avtal med den juridiska personen eller på grund av föreskrift i dess bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar.

Koncerndefinitionen ger uttryck för de nyssnämnda beslutsreglerna – den som kontrollerar styrelsesammansättningen anses ha kontroll över bolaget.

Förutom bestämmelser med krav på kvalificerad majoritet för vissa särskilt ingripande stämmobeslut finns det i aktiebolagslagen också bestämmelser som ger en minoritet om sammanlagt 10 procent av antalet aktier i bolaget vissa rättigheter att förhindra eller, i vissa fall, diktera ett stämmobeslut. Exempelvis kan aktieägare, som äger minst en tiondel av samtliga aktier i ett bolag, begära en extra bolagsstämma, ansöka om att det utses en så kallad minoritetsrevisor i bolaget eller att en särskild granskare ska granska bolagets räkenskaper eller exempelvis vissa transaktioner eller redovisningen för en viss period. Värt att nämna är även att, om aktieägare med minst 10 procent av aktierna i bolaget röstar emot ett förslag om ansvarsfrihet för styrelseledamot eller VD, så får skadeståndstalan väckas, även om stämman har velat bevilja ansvarsfrihet.

Minoritetsreglerna innebär en möjlighet för en tiondel av aktieägarna att blockera majoriteten för en begränsad tid. Enligt utredningens mening inbegriper de dock inte en möjlighet att utöva kontroll eller varaktigt inflytande.

Handelsbolag

Ett handelsbolag drivs och styrs av två eller flera delägare. Det finns ingen begränsning vad gäller hur många delägare ett handelsbolag kan ha. Bolagsmännen driver företaget under gemensamt namn och är personligt ansvariga för alla företagets förbindelser. De äger inte direkt del i bolagets enskilda tillgångar utan endast andelar i bolagets samlade förmögenhetsmassa.

Regler om handelsbolag finns i lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag (HBL). Utgångspunkten för handelsbolagen är att delägarna i största möjliga utsträckning själva kan bestämma om bolagsmännens inbördes rättigheter och skyldigheter. De regler som finns i lagen rörande bolagsmännens interna förhållanden är i huvudsak dispositiva, det vill säga de gäller om inte avtal träffats med annat innehåll.

Av 2 kap. 17 § HBL framgår att var och en av bolagsmännen företräder bolaget, om inte något annat har avtalats eller följer av 31 §. Den sistnämnda bestämmelsen reglerar vad som gäller under en likvidation. Enligt 2 kap. 1 § HBL bestäms bolagsmännens inbördes rättigheter och skyldigheter under bolagets bestånd genom avtal. I den mån bolagsmännen inte har träffat avtal om något annat, ska 2–4 och 6–16 §§ i kapitlet tillämpas i stället. Dessa bestämmelser är dispositiva och rör bland annat hur resultatet ska fördelas, hur fordringar kan göras gällande mellan bolagsmännen samt hur och inom vilken tid ett skadestånd mot en bolagsman för bolagets räkning ska väckas. En bolagsman som genom avtal är utesluten från förvaltningen har dock alltid rätt att granska bolagets räkenskaper och få kännedom om bolagets angelägenheter.

Ett kommanditbolag är en form av handelsbolag men skiljer sig på så sätt att kommanditbolaget har ägare som ansvarar endast för ett begränsat kapital som de själva har satt in i företaget. Det som sägs om handelsbolag gäller därmed i stort även för kommanditbolag.

Det finns alltså stora möjligheter för bolagsmännen i handelsbolag och kommanditbolag att avtala om hur bolaget ska styras, hur resultatet ska fördelas samt om övriga rättigheter och skyldigheter.

Enkla bolag

Om två eller flera personer avtalar om att samarbeta för att uppnå ett gemensamt ändamål – men inte har för avsikt att bilda ett aktiebolag, handelsbolag eller kommanditbolag – bildas i stället ett enkelt bolag.

Det enkla bolaget är inte en juridisk person. Det innebär till exempel att det enkla bolaget inte kan äga några tillgångar, inte kan ha några skulder och inte kan föra talan inför domstol. Det är i stället varje bolagsman för sig som äger tillgångarna, innehar skulderna och så vidare i förhållande till sin andel (insats) i det enkla bolaget. Vinster och förluster från det enkla bolaget fördelas lika mellan bolagsmännen, om de inte avtalat om annan fördelning. Bolagsmän kan vara både fysiska och juridiska personer.

Inbördes rättigheter och skyldigheter regleras genom avtal. Om inget annat avtalats, följer det av lagen att samtliga bolagsmän ska vara överens om förvaltningen av bolaget. Om bolagsmännen avtalat att en förvaltningsåtgärd får vidtas utan samtycke av samtliga bolagsmän, får åtgärden dock inte vidtas, om den förbjuds av en bolagsman.

Det är möjligt att bedriva verksamhet i ett enkelt bolag bara om det syftar till att göra det möjligt för bolagsmännen att uppnå gemensamma ändamål. Om till exempel två personer ärver en jordbruksfastighet, kan de komma överens om att driva jordbruket vidare genom ett enkelt bolag. Deras gemensamma ändamål är ju att driva jordbruket vidare tillsammans. Om en av bolagsmännen även har en egen näringsverksamhet, kan denne dock inte lägga in den verksamheten i det enkla bolaget eftersom det inte finns något gemensamt ändamål vad gäller den näringsverksamheten.

Det finns alltså, precis som när det gäller handelsbolag och kommanditbolag, stora möjligheter för bolagsmännen i enkla bolag att avtala om hur bolaget ska styras, hur resultatet ska fördelas samt om övriga rättigheter och skyldigheter.

Ekonomiska föreningar

En ekonomisk förening driver verksamhet som medlemmarna deltar i och drar nytta av. Föreningens medlemmar utövar sin rätt att besluta i föreningens angelägenheter vid föreningsstämman. Varje medlem har en röst, om inte något annat har bestämts i stadgarna.

I 6 kap. 33–36 §§ lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar finns bestämmelser om majoritetskrav vid stämmobeslut. Som huvudregel krävs mer än hälften av de avgivna rösterna för föreningsstämmans beslut. Vid val anses den som har fått flest röster vara vald. Detta gäller inte, om något annat bestämts i stadgarna. En ändring av stadgarna kräver en kvalificerad majoritet om minst två tredjedelar.

Det finns också ett skydd i lagen för minoriteten inom föreningar. Precis som i aktiebolagslagen finns det en möjlighet för en minoritet om en tiondel av samtliga röstberättigade att ansöka om att det utses en så kallad minoritetsrevisor eller en särskild granskare. Minoriteten kan även rösta mot förslaget att bevilja styrelsen ansvarsfrihet och väcka talan om skadestånd mot styrelsen.

Det finns alltså precis som i aktiebolagslagen bestämmelser om krav på majoritet vid beslut samt ett skydd för minoriteten. Enligt utredningen innebär minoritetsskyddet varken en möjlighet att kontrollera föreningen eller ett faktiskt deltagande i ledningen. Det krävs mer än så.

Stiftelser

Enligt 1 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220) bildas en stiftelse genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Stiftelsens egendom ska anses vara avskild när den har tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.

I stiftelselagen finns en koncerndefinition motsvarande den i 1 kap. 11 § ABL avseende begreppen moderstiftelse, dotterföretag och koncern. En stiftelse är alltså moderstiftelse och en annan juridisk person är dotterföretag, om stiftelsen

1. innehar mer än hälften av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen,
2. äger andelar i den juridiska personen och på grund av avtal med andra delägare i denna förfogar över mer än hälften av rösterna för samtliga andelar,

3. äger andelar i den juridiska personen och har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i dess styrelse eller motsvarande ledningsorgan, eller
4. äger andelar i den juridiska personen och har rätt att ensamt utöva ett bestämmande inflytande över denna på grund av avtal med den juridiska personen eller på grund av föreskrift i dess bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar. En moderstiftelse och dotterföretag utgör tillsammans en koncern.

Av 2 kap. 2 § stiftelselagen första stycket framgår bland annat att, om ett åtagande att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet görs av en eller flera fysiska personer, så föreligger egen förvaltning. Görs ett sådant åtagande av en juridisk person, föreligger anknuten förvaltning. Den eller de fysiska personer som har åtagit sig att förvalta stiftelsens egendom i enlighet med stiftelseförordnandet bildar styrelse för stiftelsen. Stiftelsens egendom ska anses vara avskild när den tagits om hand av någon som har åtagit sig att förvalta den i enlighet med stiftelseförordnandet.

Av 2 kap. 9 § framgår att styrelsen ska utse och entlediga ledamöter, om inte annat följer av stiftelseförordnandet. Styrelsen är beslutsför, om mer än hälften av hela antalet styrelseledamöter är närvarande. En stiftelse står under tillsyn av länsstyrelsen. Tillsynsmyndigheten ska bland annat förordna en styrelseledamot, om detta behövs för att styrelsen ska bli beslutsför. Den ska även förordna en förvaltare, om sådan saknas.

9.4.2 Årsredovisningslagen

Även i årsredovisningslagen (1995:1554) finns motsvarande bestämmelse som i aktiebolagslagen avseende begreppen moderbolag, dotterföretag och koncern. I 1 kap. 4 § anges fyra situationer då kontroll föreligger. Kontroll kan utövas genom direkt innehav av röster i en juridisk person, genom avtal med andra delägare, genom en rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen eller motsvarande ledningsorgan och genom avtal med den juridiska personen eller på grund av föreskrift i dess bolagsordning, bolagsavtal eller därmed jämförbara stadgar.

Av 1 kap. 5 § första stycket årsredovisningslagen framgår att, om ett företag har ett ägarintresse i en juridisk person och utövar ett betydande inflytande över dess driftsmässiga och finansiella styrning, så är den juridiska personen ett intresseföretag till företaget. Detta gäller dock inte, om den juridiska personen är ett dotterföretag eller ett gemensamt styrt företag som företaget samäger. Av bestämmelsens andra stycke framgår att, om företaget innehar minst 20 procent av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen, det ska anses ha ett betydande inflytande över denna, om inte något annat framgår av omständigheterna. Detsamma gäller om företagets dotterföretag eller företaget tillsammans med ett eller flera dotterföretag eller flera dotterföretag tillsammans innehar minst 20 procent av rösterna. Med ägarintresse avses enligt 1 kap. 4 a § ett innehav av andelar i ett annat företag som är avsett att främja verksamheten i ägarföretaget genom att skapa en varaktig förbindelse med det andra företaget. Ett innehav av minst 20 procent av kapitalet i det andra företaget ska anses utgöra ett ägarintresse, om inte något annat framgår av omständigheterna.

9.4.3 Lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden

I lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden finns bland annat bestämmelser om budplikt. Bestämmelserna går tillbaka på EU:s takeover-direktiv.[13]

Budplikt innebär att den som förvärvar aktier i ett bolag i sådan utsträckning att förvärvaren uppnår kontroll över bolaget ska erbjuda sig att förvärva även resterande aktier i bolaget. Det ankommer på medlemsstaterna att definiera när kontroll ska anses föreligga.

I de allra flesta medlemsstater anses kontroll uppkomma när förvärvaren uppnår ett aktieinnehav som representerar minst 30 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. Det är också gränsen för budplikt i den svenska lagen (3 kap. 1 §).

[13] Rådets direktiv 2004/25/ EG av den 21 april 2004 om uppköpserbjudanden.

9.4.4 Lagen om registrering av verkliga huvudmän

I lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän finns bestämmelser som syftar till att öka insynen i fråga om ägande i och kontroll av juridiska personer och juridiska konstruktioner såsom truster. Lagen går tillbaka på Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849.[14] Lagens syfte är att förhindra att juridiska personer eller truster utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Lagen är tillämplig på svenska juridiska personer, utländska personer som driver verksamhet i Sverige samt på fysiska personer med hemvist i Sverige eller i utlandet som driver verksamhet i Sverige som avser förvaltning av en trust. Förutom aktiebolag, ekonomiska föreningar och andra juridiska personer som omfattas av ett krav på registrering av den juridiska personen för att få rättskapacitet, är lagen tillämplig även på de juridiska personer som inte är skyldiga att registrera sig i ett offentligt register, exempelvis ideella föreningar. Att lagen gäller endast juridiska personer innebär att till exempel en filial, ett enkelt bolag, en enskild näringsidkare, ett partrederi eller ett finansiellt konglomerat inte omfattas av lagen.[15]

Med verklig huvudman avses i lagen (1 kap. 3 §)

1. en fysisk person som, ensam eller tillsammans med någon annan, ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person, eller
2. en fysisk person till vars förmån någon annan handlar.

Om inte annat följer av omständigheterna i det enskilda fallet, ska en fysisk person anses vara verklig huvudman, om han eller hon antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person. Sådan kontroll anses föreligga, om han eller hon

1. på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap kontrollerar mer än 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen,
2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av den juridiska personens styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare, eller

[14] Europaparlamentets och Rådets direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.
[15] Prop. 2016/17:173 Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, s. 562.

3. på grund av avtal med ägare, medlem eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar, kan utöva kontroll på grund av 1 eller 2.

En fysisk person ska dessutom antas utöva den yttersta kontrollen över en stiftelse, om han eller hon är styrelseledamot eller motsvarande befattningshavare eller företräder en annan juridisk person som är förvaltare för stiftelsen.

9.4.5 Lagen om bank- och finansieringsrörelse

Enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse får bankrörelse eller finansieringsrörelse drivas bara efter tillstånd, om inget annat framgår av den lagen.

Vid ansökan om tillstånd görs en ägarprövning, det vill säga en prövning av dem som har ett kvalificerat innehav av aktier i det sökande företaget. Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Tillstånd krävs också när ett innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet samt när företaget blir ett dotterföretag. Tillstånd ska ges till förvärv, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av ett kreditinstitut och det kan antas att det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska också tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet.

Om förvärvet skulle leda till ”nära förbindelser” mellan kreditinstitutet och någon annan, får tillstånd ges bara om förbindelserna inte hindrar en effektiv tillsyn av institutet. Vad som avses med ”nära förbindelser” framgår av 1 kap. 6 §. Av bestämmelsens första stycke framgår att ett kreditinstitut och ett annat företag ska anses ha nära förbindelser bland annat om det ena företaget direkt eller indirekt genom dotterföretag äger minst 20 procent av kapitalet eller disponerar över minst 20 procent av samtliga röster i det andra företaget. Av bestämmelsens andra stycke framgår att en fysisk person ska anses ha nära förbindelser med ett kreditinstitut, om den fysiska personen äger minst 20 procent av kapitalet i kreditinstitutet, dispo-

nerar över minst 20 procent av samtliga röster i kreditinstitutet, på annat sätt har sådant inflytande över kreditinstitutet att personens ställning motsvarar den som ett moderföretag har i förhållande till ett dotterföretag, eller om det finns en annan likartad förbindelse mellan denna person och kreditinstitutet.

9.5 Upphävd lagstiftning

I Sverige fanns det under lång tid regler rörande utländska rättssubjekts investeringar i svenskt näringsliv. Den första lagregleringen infördes år 1916. Den ersattes år 1982 av lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. Lagen gjorde det möjligt att begränsa utländska aktörers potential att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Kontrollen skedde dels genom ett system med så kallat utlänningsförbehåll, dels genom en tillståndsprövning av vissa förvärv.

Ett utlänningsförbehåll var ett förbehåll i bolagsordningen för ett svenskt aktiebolag som innebar att en utländska medborgare fick förvärva endast en viss andel av aktierna i bolaget motsvarande mindre än 40 procent av hela aktiekapitalet och mindre än 20 procent av röstetalet för samtliga aktier i bolaget. De aktier som kunde förvärvas kallades fria, medan övriga kallades bundna. Enligt bestämmelser i dåvarande aktiebolagslagen (1975:1385) var det möjligt att i bolagsordningen ta in förbehåll om att vissa aktier skulle vara bundna.

Kontrollsubjekt enligt 3 § lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. var utländska medborgare och andra utländska rättssubjekt, svenska aktiebolag som saknade utlänningsförbehåll i bolagsordningen, svenska handelsbolag, om någon av bolagsmännen var kontrollsubjekt, svenska stiftelser, om stiftelsen inte var ett allmännyttigt bostadsföretag eller hade bildats genom en ombildning enligt dåvarande 8 kap. sparbankslagen (1987:619)och svenska ekonomiska föreningar med åtskilliga undantag.

Alla kontrollsubjekt var skyldiga att söka tillstånd för att i varje särskilt fall förvärva så många aktier i svenska aktiebolag att genom förvärvet förvärvarens andel av aktiekapitalet eller röstetalet för samtliga aktier i bolaget kom att överskrida något av gränsvärdena 10, 20, 40 och 50 procent andelar i svenska handelsbolag, äganderätt eller nyttjanderätt till rörelser som drevs i landet eller delar av sådana

rörelser. Regeringen prövade förvärv över vissa beloppsgränser, medan länsstyrelserna prövade övriga ärenden.

Avgörande för om tillstånd skulle vägras var om ett förvärv stred mot något ”väsentligt allmänt intresse”. I praxis ansågs detta innebära följande intressen

- industri- och regionalpolitiska intressen (företag med betydande forskning och utveckling, marknadsposition med mera),
- säkerhets- och beredskapspolitiska intressen (företag av betydelse för totalförsvaret),
- intresset av nationellt självbestämmande och oberoende (företag eller branscher i vilka ett dominerande utländskt inflytande skulle kunna innebära svårigheter att hävda en oberoende svensk politik),
- nationella kulturella intressen eller liknande (företag inom informations- och massmedieområdet).[16]

Lagen gjorde undantag från kravet på tillstånd för teckning av aktier i samband med bildandet av ett aktiebolag, förvärv i bolag som aldrig hade bedrivit verksamhet och som saknade anställda samt för förvärv av aktier i aktiebolag, andelar i handelsbolag eller äganderätt eller nyttjanderätt till rörelse eller del av rörelse, om tillgångarnas nettovärde inte översteg ett belopp som motsvarade 100 gånger basbeloppet.

Förvärvstillstånd behövdes inte för förvärv genom bodelning, arv eller testamente, genom fusioner, av aktier till en värdepappersfond enligt [dåvarande] lagen (1990:1114) eller av andelar i en sådan fond, för förvärv av aktier som vid nyemission eller fondemission förvärvats med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier som förvärvaren tidigare ägde eller av aktier som förvärvaren, under vissa förutsättningar, hade rätt att lösa på grund av förbehåll enligt dåvarande 3 kap. 3 § ABL (1975:138).

Lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. upphävdes 1992. I förarbetena anfördes att skälen till att avskaffa lagen var att anpassa svensk lagstiftning inför svenskt EU-medlemskap och att stimulera utländska investeringar i Sverige[17] När lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. hade upphävts ansågs själva grunden

[16] Prop.1991/92:71 om upphävande av regler om utländska företagsförvärv m.m., s. 16.
[17] A.a. s. 14.

för de bestämmelser som möjliggjorde förbehåll i bolagsordningen om bundna aktier i allt väsentligt ha fallit bort.[18] Den 1 januari 1993 upphävdes därför även de bestämmelser i aktiebolagslagen som tillät en uppdelning av aktierna i bundna och fria aktier. I förarbetena resonerades då på följande sätt.[19]

> Sverige har genom EES-avtalet åtagit sig att i väsentliga delar ansluta sig till EG:s regelverk om upprättande av en gemensam marknad. Det innebar att Sverige åtagit sig att anpassa den svenska lagstiftningen till den primära EG-rätten om fri etableringsrätt och fria kapitalrörelser samt till de EG-direktiv som syftar till att åstadkomma fri rörlighet för kapital och en integrerad inre finansiell marknad.
>
> EES-avtalet innebär i och för sig inte att Sverige för de icke börsnoterade bolagen nödvändigtvis måste avskaffa förvärvsrestriktioner också i förhållande till stater utanför EES-avtalet. Det skulle emellertid, inte vara möjligt att behålla restriktionerna oförändrade gentemot dessa stater. Sverige har nämligen på grund av sitt medlemskap i OECD en förpliktelse att vidta liberaliserande åtgärder i princip likformigt gentemot alla OECD-länder, något som följer av regeln om ”progressive liberalisation” i OECD:s kapitalliberaliseringsstadga. Detta leder till att möjligheten att uppställa utlänningsförbehåll bör avskaffas i sin helhet.

Även lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. upphävdes vid utgången av år 1992. Av lagen framgick att den som var kontrollsubjekt enligt lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m. som huvudregel inte utan särskilt förvärvstillstånd fick förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsarrende i Sverige.

Några lagregler motsvarande vad som fanns fram till år 1992 och som kan begränsa utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden finns inte i dag.

[18] Prop. 1992/93:68 om ändring i aktiebolagslagen m.m., s. 52 f.
[19] A.a. s. 52 f.

9.6 När och hur uppstår ett sådant inflytande i ett företag att det är fråga om en direktinvestering som bör omfattas av granskningssystemet?

Förslag: Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i sådan skyddsvärd verksamhet som omfattas av granskningssystemet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten,

- om investeraren efter investeringen på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap förfogar över 10 procent eller mer av det totala antalet röster i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening,
- 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 i den juridiska personen,
- om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller i ett enkelt bolag eller om investeringen görs i ett handelsbolag eller enkelt bolag som investeraren är bolagsman i,
- om investeraren genom investeringen bildar en svensk stiftelse,
- om investeraren på något annat sätt får ett inflytande i ledningen i ett aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag, ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige, eller
- om investeraren, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en verksamhet som omfattas av granskningssystemet och som bedrivs av en enskild näringsidkare.

Varje investering i ett aktiebolag eller ekonomisk förening som medför att investerarens samlade innehav uppgår till 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas.

Anmälan ska inte krävas när investeraren får egendom genom bodelning, arv eller testamente, eller vid förvärv av aktier som vid nyemission eller fondemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier förvärvaren tidigare äger.

9.6.1 När och hur uppkommer inflytande genom ägande?

Vad är inflytande?

Enligt artikel 2.1 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar är en utländsk direktinvestering en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländske investeraren och den företagare eller det företag med företagaren eller företaget i vilket investeringen sker. Enligt artikelns definition ska inkluderas investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

Att ha inflytande i ett företag innebär att ha möjlighet att påverka företagets beslut i skilda avseenden. Det kan vara fråga om allmän inriktning, satsning på produkter, investeringar, rekrytering av personal eller styrelseledamöter, marknadsföring och mycket annat. Inflytandet kan komma till och utvecklas på många olika sätt och vara både formellt och informellt.

Utan att formellt ha makt i ett företag kan inflytande av olika styrka utövas i en roll som förtrogen rådgivare. Även anställda kan i den egenskapen ha inflytande. Inflytande på sådana grunder kan vara i allra högsta grad reellt och till och med avgörande. Det är emellertid då fråga om informella arrangemang och relationer som är svåra att precisera i till exempel lagtext. Av bland annat rättssäkerhetsskäl måste därför försiktighet iakttas vid försöken att konstruera det system för granskning som vi har i uppdrag att åstadkomma. Vi får i stället i huvudsak nöja oss med att fastställa inflytande med hjälp av formella kriterier som låter sig fångas i lagtext (se dock avsnitt 9.6.4 nedan).

Grunden för det formella inflytandet är i första hand ägande. Den som äger en majoritet av röstberättigade aktier har egen beslutanderätt. Men också större poster som inte konstituerar en majoritet kan ge ett stort inflytande. En bolagsordning kan innehålla särskilda bestämmelser om inflytande på till exempel styrelsens sammansättning. Inflytande kan åstadkommas också genom avtal mellan ett företags intressenter och ägare. Sådana avtal kan avse olika insatser som att ha rätt att utse vissa ledamöter i en styrelse, medverka i rekrytering av ledande personal eller tillhandahålla pengar genom lån. Det är emellertid naturligt att ta utgångspunkten i det formella ägandet.

Enligt 1 kap. 4 § årsredovisningslagen krävs det mer än 50 procent av rösterna eller ett ägande av andelar som innebär en rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för att en koncern med moderbolag och dotterföretag ska föreligga. För att ett ägarintresse ska presumeras föreligga eller ett betydande inflytande för ett företag över en annan juridisk person krävs det däremot minst 20 procent av kapitalet respektive av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen. Med ägarintresse avses enligt 1 kap. 4 a § årsredovisningslagen ett innehav av andelar i ett annat företag som är avsett att främja verksamheten i ägarföretaget genom att skapa en varaktig förbindelse med det andra företaget. Ett innehav av minst 20 procent av kapitalet i det andra företaget ska anses utgöra ett ägarintresse, om inte något annat framgår av omständigheterna.

Det görs alltså i årsredovisningslagen skillnad mellan kontroll och ägarintresse samt inflytande. För kontroll krävs mer än 50 procent av rösterna eller motsvarande. För ägarintresse och inflytande krävs det 20 procent.

Enligt lagen om registrering av verkliga huvudmän krävs det för att en fysisk person ska antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person att denne ensam eller tillsammans med en närstående har minst 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen eller har en rätt att utse eller avsätta mer än hälften av styrelseledamöterna eller motsvarande befattningshavare eller på grund av avtal, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal och därmed jämförbara handlingar kan utöva kontroll. Lagen om registrering av verkliga huvudmän har utformats med årsredovisningslagen om förebild. Av förarbetena till den förstnämnda lagen framgår följande.

> De metoder för kontroll som regleras i 1 kap. 4 § årsredovisningslagen kan antas vara de mest vanligt förekommande sätten att utöva kontroll över en juridisk person. Enligt regeringens bedömning bör presumtionsreglerna i den nya lagen om registrering av verkliga huvudmän, i tillämpliga delar, utformas med årsredovisningslagen som förebild. En anpassning måste dock göras med anledning av att fjärde penningtvättsdirektivet innebär att kontroll över mer än 25 procent av rösterna i en juridisk person ska vara en indikation, dvs. en presumtion, för att en person kan utöva den yttersta kontrollen över den juridiska personen. Bestämmelserna i årsredovisningslagen uttrycks inte som presumtioner och utgår från att kontroll ska utövas över mer än hälften av rösterna.[20]

[20] Prop. 2016/17:173 Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, s. 454.

Bestämmelserna som rör kontroll i lagen om registrering av verkliga huvudmän är presumtionsregler. Detsamma gäller bestämmelsen i årsredovisningslagen enligt vilken ett innehav om minst 20 procent av rösterna för samtliga andelar i den juridiska personen är en presumtion för ett betydande inflytande över den juridiska personen. Värt att nämna i sammanhanget är också att, enligt lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden, kontroll anses uppkomma vid 30 procent av röstetalet. Enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse avses med kvalificerat innehav ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar ansåg att en utländsk direktinvestering innebär att minst 10 procent av aktierna eller röstvärdet i ett befintligt bolag förvärvas av en utländsk investerare.[21]

Det finns alltså exempel i svensk lagstiftning på när ett innehav av andelar eller medlemskap på mer än 25 respektive 30 procent av rösterna antas innebära att personen utövar kontroll över den juridiska personen. Bestämmelserna i årsredovisningslagen om kontroll uttrycks dock inte som presumtioner utan utgår från att kontroll utövas vid ett innehav av mer än hälften av rösterna. Ett ägarintresse och ett betydande inflytande anses däremot enligt årsredovisningslagen uppkomma vid 20 procent. Enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse avses med ett kvalificerat innehav ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. För inflytande krävs det enligt annan svensk lagstiftning mellan 10 och 20 procent medan kontroll alltså anses uppkomma vid innehav därutöver.

Tröskelvärden i andra länder

I praktiken kan det vara svårt att skilja mellan transaktioner som syftar till inflytande och sådana som sker i rent kapitalplaceringssyfte. Frågan måste därför lösas genom någon form av schablonregler som anger när investeringar ska utlösa anmälningsplikt och kunna leda till granskning.

[21] SOU 2019:21 Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige, s. 27 f.

Vi har i kapitel 6 redogjort för andra länders granskningssystem. Det kan konstateras att länderna skiljer sig åt vad gäller nivån på vilket innehav som godtas utan att det behöver anmälas eller en ansökan om företagsköp ska lämnas in.

I Norge har gränsen för anmälan satts vid ett ägarskap eller en rätt att bli ägare till en tredjedel av aktiekapitalet eller andelarna i verksamheten. I Finland är gränsen lägre än i Norge. Där avses med företagsköp, köp eller annan motsvarande åtgärd genom vilken en utländsk ägare förvärvar ett sådant antal aktier som berättigar till minst en tiondel av det totala röstetalet i verksamheten. Finland har även två ytterligare tröskelvärden; minst en tredjedel eller minst hälften av det sammanlagda röstantalet anses också som ett företagsköp som tillstånd ska sökas för. I Danmark bedöms kvalificerat innehav föreligga vid direkt eller indirekt ägande eller kontroll av minst 10 procent av aktierna eller rösträtterna eller motsvarande kontroll på annat sätt. Detta gäller även för en ökning av den andel som leder till att det representerar eller överskrider en gräns på 20 procent, 1/3, 50 procent, 2/3 respektive 100 procent av det danska företagets ägande eller rösträtt.

Tyskland däremot har ett system med olika nivåer för olika typer av verksamheter. Den sektorspecifika granskningen gäller förvärv av företag inom områden som är särskilt känsliga ur säkerhetssynpunkt och där är gränsen 10 procent av andelen röster. De sektorsövergripande reglerna å andra sidan omfattar i princip alla förvärv genom vilka en aktör med hemvist utanför EU förvärvar direkt eller indirekt kontroll över minst 25 procent av rösterna i ett inhemskt företag. Bestämmelserna om investeringsgranskningar omfattar alltså förvärv genom vilka investeraren får direkt eller indirekt kontroll över minst 10 eller 25 procent av rösträtten.

I Kanada förekommer olika tröskelvärden för olika sektorer. När det gäller granskning till skydd för nationell säkerhet kan dock förvärv, oavsett värde, som medför kontroll över en kanadensisk rörelse granskas och detta även utan anmälan eller ansökan.

USA:s regelverk omfattar alla fusioner och förvärv som kan resultera i att en utländsk aktör får kontroll över ett amerikanskt företag. När det gäller företag som bedriver verksamhet relaterad till kritisk infrastruktur, kritiska teknologier eller känsliga personuppgifter (i regelverket kallade ”TID business”) omfattas även investeringar som medför tillgång till viss information, rätt att nominera styrelsemed-

lemmar eller möjligheter att delta i beslutsfattande kring de känsliga personuppgifterna, de kritiska teknologierna eller den kritiska infrastrukturen. När det gäller dessa TID-företag är trösklarna 25 procent för utländskt intresse i amerikanska TID-affärer, och 49 procent för utländskt regeringsintresse i utländsk person.

Nivåerna för anmälan och/eller ansökan varierar som framgår ovan mellan länderna från 10 procent och uppåt av ägarandelen eller motsvarande. En del har en schabloniserad gräns där kontroll kan anses uppkomma medan andra laborerar med olika tröskelvärden beroende på i vilken sektor som investeringen görs.

Samma tröskelvärde bör gälla oberoende av sektor

I vissa länder gäller alltså olika tröskelvärden beroende på inom vilken sektor investeringen görs. För investeringar i verksamhet inom mer känsliga sektorer gäller då att regelverket blir tillämpligt redan vid förvärv av exempelvis 10 procent av röstetalet, medan det för mindre känsliga verksamheter krävs förvärv av en högre andel av röstetalet än så.

Ett differentierat system skulle medföra att färre investeringar faller inom tillämpningsområdet vilket i sin tur skulle kunna få till följd att de administrativa bördorna för företagen samt arbetsbelastningen för den granskande myndigheten blir något lägre. En sådan olägenhet kan dock inte tillmätas någon avgörande betydelse och beror dessutom på hur nivåerna placeras. Ett system med olika tröskelvärden för olika typer av verksamhet är mer komplicerat än ett system som gäller på samma sätt för alla investeringar i de verksamheter som regelverket gäller för. Det skulle också förutsätta en gradering av säkerhetsrisker som ter sig svår att motivera och att tillämpa. Vi anser att fördelarna med ett differentierat system är tveksamma och att skälen mot, bland annat intresset av ett enkelt och enhetligt system, överväger både den större börda för företagen och den – troligen begränsat – ökade arbetsbelastning för granskningsmyndigheten som ett differentierat systemskulle medföra. Mot bakgrund av våra förslag om relativt väl avgränsade områden för granskning (se kapitel 10) bör dessutom antalet ärenden hos granskningsmyndigheten inte skilja särskilt mycket mellan de olika alternativen. Det uppstår heller ingen gränsdragningsproblematik vad gäller skyddsvärdet på de verksamheter som omfattas av lagen. Att fler trans-

aktioner omfattas av ett granskningssystem till följd av ett generellt gällande tröskelvärde är enligt vår mening inte heller alltför betungande för parterna i transaktionen. Även här bör det beaktas att våra förslag tar avstamp i en bred anmälningsskyldighet med utgångspunkten att en stor del av de anmälda investeringarna rimligen kommer att lämnas utan åtgärd.

Nivån för anmälningsskyldighet i det svenska systemet

När röstandelen understiger 10 procent kan investeringen schematiskt definieras som en portföljinvestering. Enligt vår mening ska investeringar vid andelsinnehav under 10 procent därför inte per automatik vara anmälningspliktiga (se avsnitt 12.2 om förslaget om anmälningsskyldighet). Hur ska man då se på investeringar på 10 procent eller mer av det totala antalet röster i den juridiska personen?

I aktiebolagslagen samt i lagen om ekonomiska föreningar finns ett antal minoritetsskyddsregler, det vill säga regler som i vissa angivna avseenden begränsar majoritetens bestämmanderätt eller som ger minoriteten bestämda rättigheter. Dessa minoritetsregler innebär en möjlighet för en tiondel av rösterna att blockera majoriteten under en tid. Det kan förvisso inte innebära att en innehavare av en sådan andel faktiskt kommer att delta i ledningen eller ha inflytande i ett företag.

I lagen om bank- och finansieringsrörelse avses med kvalificerat innehav ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Ett innehav om 10 procent anses i detta sammanhang alltså möjliggöra ett väsentligt inflytande över ledningen i företaget.

Enligt utredningens mening kan ett innehav om 10 procent av rösterna typiskt sett göra ett inflytande möjligt. Det är förstås inte alltid innehavet om 10 procent som ensamt leder till detta, men ett så stort innehav ger en position i företaget som övriga ägare måste beakta. Det är möjligt att med ett innehav på 10 procent eller mer skaffa sig inflytande genom exempelvis ett avtal med andra delägare, medlemmar eller den juridiska personen eller en föreskrift i bolagsordningen, ett bolagsavtal eller jämförbara handlingar. Sammantaget framstår en nedre gräns vid 10 procent som lämplig för att föranleda en anmälningsskyldighet.

Behöver ytterligare investeringar över 10 procent kunna granskas?

Nästa fråga att ta ställning till är om det i lagen ska införas endast en gräns för innehav eller om det behöver införas flera nivåer. Det kan ju tänkas att ett innehav av röstantalet eller andelar om 10 procent kan bedömas inte utgöra ett inflytande men att en ytterligare investering av samma investerare i samma företag skulle medföra att det samlade innehavet skulle göra det.

Även om en investering upp till en viss nivå på innehavet godkänts av granskningsmyndigheten, så behöver ytterligare investeringar av samma investerare i det svenska företaget anmälas och eventuellt granskas. Det innebär att ett innehav som utökas med exempelvis ytterligare fem procent skulle behöva anmälas. Ett alternativ skulle kunna vara att införa schabloniserade, det vill säga olika trappsteg, för skyldigheten att anmäla. Ett argument mot schabloniserade nivåer är dock att en investerare kan lägga sig precis under en nivå och på så sätt undgå att behöva anmäla ytterligare investeringar. Ett system där varje investering som innebär ett innehav om 10 procent eller mer av röstetalet ska anmälas är därför att föredra. Om en utländsk investerare har fått ett innehav om 10 procent godkänt ska alltså ändå samtliga ytterligare investeringar anmälas.

9.6.2 Bildande av ett nytt aktiebolag eller en ekonomisk förening

Greenfield Investements

Förordningens definition skiljer inte mellan investeringar i form av nyetableringar – så kallade greenfield investments – och investeringar bestående i förvärv av befintliga tillgångar, så kallade brownfield investments. Båda arrangemangen kan ge inflytande över skyddsvärd verksamhet, och därför ska även nyetablerade företag som ska bedriva sådan verksamhet som omfattas av granskningssystemet anmälas enligt samma förutsättningar som investeringar i befintliga företag, det vill säga ett ägande på 10 procent eller mer av det totala antalet röster. Ett utländskt moderbolag som planerar att bilda ett dotterbolag med säte i Sverige ska alltså anmäla detta enligt lagen. Greenfield investments kan jämställas med att få inflytande i ett svenskt företag och ska omfattas av anmälningsplikten.

Joint Ventures

Även samriskföretag – så kallade joint ventures – när företag går samman i en allians eller i ett gemensamt företag för att genomföra ett projekt eller annan verksamhet kan ge inflytande och utgöra en anmälningspliktig utländsk direktinvestering. Joint venture är en samarbetsform med flera samägare som har ett gemensamt bestämmande inflytande. Det skiljer sig därför från koncern-begreppet med moderbolag och dotterföretag.

Förutom att företagen går samman så delar de på risken och kan även dela på vinsten, ägarskapet och beslutsfattandet, beroende på hur verksamheten byggs upp. Joint ventures kan genomföras på så sätt att en utländsk investerare bildar ett nytt bolag tillsammans med det svenska företaget. Det kan också tänkas en situation när investeraren och det berörda företaget använder sina resurser tillsammans och formerna för samarbetet regleras i samarbetsavtal. Sådana sammanslutningar ger ett faktiskt inflytande i ett svenskt företag och ska omfattas av anmälningsplikten.

9.6.3 Investeringar i handelsbolag och enkla bolag

Vi har i avsnitt 9.3.3 föreslagit att både handelsbolag och enkla bolag ska omfattas av systemet för anmälan och granskning. Då blir frågan hur ett inflytande i ett handelsbolag eller ett enkelt bolag låter sig regleras rent lagtekniskt.

Beslut i handelsbolag och enkla bolag förutsätter enighet. Den enskilde bolagsmannens inflytande ligger i att han har veto. Huvudregeln när man tar in nya delägare i ett handelsbolag är alltså att det kräver alla bolagsmäns samtycke. Lagen är dock dispositiv, och genom avtal kan detta komma att avtalas bort. Det innebär att anmälningsskyldigheten lagtekniskt lämpligen bör knytas till delägarskapet, utan att detta kvantifieras. Vi föreslår därför att det ska framgå av lagen att, om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller i ett enkelt bolag som bedriver sådan verksamhet som omfattas av granskningssystemet, investeringen ska anmälas.

Det kan också vara så att investeraren inte blir bolagsman genom investeringen utan redan är det. Lagen bör därför reglera även en sådan situation. På så sätt kommer varje investering i handelsbolag och i enkla bolag som bedriver skyddsvärd verksamhet att behöva anmälas.

9.6.4 Bildande av en stiftelse

En stiftelse skiljer sig från andra juridiska personer eftersom den saknar ägare och medlemmar. En stiftelse kan dock bedriva ekonomisk verksamhet.

Det kan tänkas att en utländsk investerare tillsammans med ett svenskt företag bildar en stiftelse. Stiftelsen bildas genom att egendom enligt förordnande av en eller flera stiftare avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål. Ett sådant upplägg får anses utgöra en utländsk direktinvestering som kan behöva granskas, om stiftelsen ska bedriva skyddsvärd verksamhet. Den utländske investeraren kan exempelvis därefter komma att ingå i styrelsen alternativt företräda en juridisk person som utses som förvaltare för stiftelsen och på så sätt skaffar sig kontroll eller inflytande över stiftelsen. En utländsk investerare som bildar en svensk stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet ska därför anmäla detta.

9.6.5 Inflytande på annat sätt

Det är inte enbart genom ägande som en investerare kan få inflytande över ett företags ledning. Man kan tänka sig också andra arrangemang för det. För att sådana arrangemang ska leda till en anmälningsskyldighet måste de emellertid, bland annat av rättssäkerhetsskäl, manifesteras på ett sätt som kan konstateras på ett tillfredsställande sätt.

En investering som inte når upp till en andel på 10 procent av det totala antalet röster i en juridisk person men som på grund av bestämmelser i bolagsordningen/stadgarna eller avtal med andra delägare ger ägaren rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter är även det ett sådant inflytande i ett företag som bör anmälas och kunna granskas. Det kan exempelvis vara fråga om två befintliga företag som går samman och delar på riskerna och reglerar detta i ett avtal (joint ventures). Något nytt företag bildas alltså inte i en sådan situation.

Det kan också tänkas att ett inflytande utövas genom ett avtal med ägare, medlem eller den juridiska personen eller enligt en föreskrift i bolagsordningen. Ett aktieägaravtal är ett avtal som ingås mellan alla eller vissa ägare i ett aktiebolag. Innehållet i ett aktieägaravtal kan till skillnad mot en föreskrift i bolagsordningen hållas hemligt för tredje man. Det kan till exempel innehålla regler om hur beslutsord-

ningen ska vara eller att någon överlåter sin rösträtt. Det som skiljer ett aktieägaravtal från en föreskrift i bolagsordningen är att aktieägaravtalet tar sikte på förhållandet mellan parterna. Det förtjänar att påpekas att, eftersom aktieägaravtal kan hållas hemliga, så kan reglerna om vilka investeringar som ska anmälas lättare komma att kringgås. Sådana arrangemang kan därmed vara svåra att upptäcka och bevisa. Det är dock inte skäl nog att hålla dem utanför granskningssystemet.

Det kan även förekomma att mindre investeringar tjänar som bas för senare investeringar. Ett mindre forskningsinstitut kan exempelvis etableras genom att en utländsk investerare förlägger en viss del av sin forskning- och utvecklingsverksamhet (FoU) i Sverige i ett svenskt företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Utvecklingsverksamheten kan därefter byggas ut successivt, och ytterligare nätverk kan komma att etableras med till exempel universitet eller andra företags FoU-verksamheter. På så sätt kan det utvecklade nätverket komma att utnyttjas för att få inflytande och föra ut skyddsvärda teknologier. Detta kan vara ett sätt att komma över teknologi i ett tidigt skede för att komma undan granskning innan verksamheten utvecklats vidare. Det kan vara svårt att upptäcka, men en utländsk investerare som finansierar forskning i ett svenskt företag som bedriver skyddsvärd verksamhet bör kunna omfattas av lagen.

När det gäller handelsbolag kan en investering planeras i ett aktiebolag vars aktier ägs av ett handelsbolag. Investeraren blir genom investeringen bolagsman i handelsbolaget. Investeraren får då inflytande i aktiebolaget. Även en sådan situation bör omfattas av skyldigheten att anmäla.

Ett annat sätt att få inflytande är att investeraren själv genom avtal får en styrelsepost alternativt att en närstående till investeraren får en sådan. Detta kan gälla även stiftelser. Om en investerare på annat sätt än att bilda en stiftelse får möjlighet att få inflytande över styrelsen i en stiftelse och i samband med detta gör kapital tillgängligt för verksamheten, så ska upplägget kunna bli föremål för granskning.

9.6.6 Enskild näringsverksamhet

Som vi konstaterat i avsnitt 9.3.3 kan säkerhetskänslig och annan skyddsvärd verksamhet förekomma även i verksamhet som bedrivs av enskilda näringsidkare. Sådan verksamhet kan väcka utländska

investerares intresse och ska inkluderas i systemet för anmälan och granskning.

Även i en enskild firma ska investeringen dock kvalificeras genom ett upplägg varigenom investeraren får inflytande. Det kan emellertid inte ske med hjälp av ett visst ägande. Men man kan mycket väl tänka sig att någon ställer ekonomiska eller andra, till exempel personella, resurser till förfogande och för detta betingar sig ett visst inflytande. I lagen bör därför finnas en bestämmelse med innebörden att anmälningsskyldighet föreligger även för den investerare som, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande på verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en verksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare på ett område som lagen omfattar.

Det förtjänar att påpekas att ovan nämnda arrangemang kan vara svåra att bevisa. Det är dock inte skäl nog att hålla dem utanför granskningssystemet. Vi menar att det, utan fara för rättssäkerheten, går att reglera sådana arrangemang i lagtexten.

9.6.7 Vilka transaktioner ska omfattas?

En transaktion är ett ekonomiskt begrepp som innebär att parter byter varor, tjänster, betalningsmedel eller fodringar av ekonomiskt värde. De beskrivs ofta som ett ekonomiskt flöde, alltså en inbetalning, överföring eller betalning efter överenskommelse, och innebär oftast penningtransaktioner. En transaktion behöver dock inte vara monetär. Ett köp kan finansieras genom en överlåtelse av en fordran eller ett lån. Ett lån kan efterskänkas och blir då en gåva. Det kan som sagt också vara fråga om byte av varor eller tjänster mellan investerare och företag.

Enligt artikel 2.1 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar är en utländsk direktinvestering ”en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare (…)”. Det saknas alltså betydelse på vilket sätt investeringen finansieras. En investering enligt granskningssystemet bör därmed vara en transaktion av i princip vilket slag som helst, men det måste vara fråga om en konkret disposition som kan fångas i ett juridiskt regelverk och som innefattar ömsesidiga prestationer.[22]

[22] Det sagda innebär bland annat att koncernbidrag faller utanför systemet och inte behöver anmälas Koncernbidrag innebär ju att inkomster förs över från ett företag till ett annat inom en koncern utan att det sker någon motprestation i form av varor eller tjänster. Genom kon-

Den som genom investeringen direkt men även indirekt förfogar över aktierna eller rösträtterna eller som på annat sätt får inflytande ska betraktas som den faktiska investeraren och ska anmäla investeringen. Exempel på indirekt ägande är om en investering görs i ett svenskägt moderbolag som inte har någon skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som har sådan verksamhet.

Tecknande av riktade nyemissioner ska omfattas av anmälningsplikten

Syftet med en nyemission är att få in nytt kapital i bolaget. Vid nyemission ökar aktiekapitalet samt bolagets kapital. Om de nyemitterade aktierna ges ut i proportion till de gamla aktieägarnas tidigare aktieinnehav, ökas dock inte det på innehavet grundade inflytandet genom emissionen. En sådan nyemission bör därför inte omfattas av regelverket.

En riktad nyemission är däremot en emission som är riktad till en viss grupp av investerare, till exempel de som redan äger aktier i bolaget. Vanligtvis betyder dock en riktad emission att företaget vänder sig till vissa externa placerare. Vid en riktad nyemission har inte alla aktieägare möjlighet att delta. Det kan gynna de som emissionen riktas till på bekostnad av befintliga aktieägare. Tecknandet av riktade nyemissioner som når gränsvärdet 10 procent eller mer bör därför omfattas av anmälningsplikten.

Fondemissioner ska inte omfattas av anmälningsplikten

En fondemission innebär att medel som redan finns i bolaget överförs till aktiekapitalet. Oavsett om nya aktier ges ut eller inte, så kommer aktieägarna efter fondemissionen att ha samma relativa andelar som före emissionen. Aktieägarnas inflytande i bolaget eller deras relativa andel av kapitalet påverkas inte. En fondemission bör därför inte medföra anmälningsplikt.

cernbidrag finns det alltså en möjlighet att fördela resultatet mellan företag som ingår i samma koncern.

Förvärv genom bodelning, arv eller testamente bör undantas från anmälningsplikt

Det kan som sagt vara svårt att skilja mellan transaktioner som syftar till inflytande i företag och sådana som sker av andra skäl. När det gäller benefika överlåtelser som bodelning, arv eller testamente görs dessa i huvudsak inom familjen. Någon motprestation är det knappast fråga om, utan en ensidig prestation. Dessa transaktioner utgör därmed inte direktinvesteringar och faller alltså redan av den anledningen utanför det regelverk som vi föreslår. Risken för ett kringgående av systemet genom bodelning, arv eller testamente är dessutom liten. Det vore enligt utredningens mening inte proportionerligt att sådana överlåtelser skulle ses som en investering i lagens mening. Det kan också påpekas att det enligt den finska lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (172/2012) inte behövs bekräftelse av företagsköp när den utländske ägaren får egendom genom arv eller testamente eller med stöd av giftorätt.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det inte bör finnas någon skyldighet att anmäla förvärv som sker genom bodelning, arv eller testamente.

10 Verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet

10.1 Inledning

I detta kapitel behandlas frågan om på vilka verksamheter ett svenskt granskningssystem bör vara tillämpligt.

I 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:s förordning om utländska direktinvesteringar) ges exempel på områden där investeringar kan få effekter som kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Dessa områden är

a) Kritisk infrastruktur, däribland infrastruktur för energi, transport, vatten, hälso- och sjukvård, kommunikation, medier, databehandling eller datalagring, rymden, försvar, val eller ekonomi samt känsliga anläggningar och investeringar i fastigheter som är avgörande för användningen av denna infrastruktur.

b) Kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden enligt rådets förordning (EG) nr 428/2009[1], däribland artificiell intelligens, robotteknik, halvledare, cybersäkerhet, rymden, försvar, energilagring, kvant- och kärnteknik samt nanoteknik och bioteknik.

c) Tillgång på kritiska insatsvaror, däribland energi eller råvaror, samt tryggad livsmedelsförsörjning.

[1] Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden. Den 9 september 2021 trädde 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) i kraft och ersätter förordningen (EG) nr 428/2009.

d) Åtkomst till känslig information, däribland personuppgifter, eller förmåga att kontrollera sådan information.

e) Mediernas frihet och mångfald.

Förordningen utgör en ram när det gäller hur EU:s medlemsstater kan utforma sina eventuella granskningssystem. Uppräkningen av områdena i förordningen är varken uttömmande eller bindande för medlemsstaterna på något annat sätt. En medlemsstat som väljer att inrätta ett granskningssystem kan alltså fritt välja vilka områden eller branscher som ska omfattas av systemet.

10.1.1 Allmänna utgångpunkter och kapitlets disposition

Vi har i kapitel 7 redogjort för risker som finns med att utländska aktörer investerar i företag i Sverige och kommit fram till att ett svenskt granskningssystem bör omfatta investeringar som kan ha skadlig inverkan på både Sveriges säkerhet och allmän ordning eller allmän säkerhet i EU-rättslig mening. Våra förslag innebär att granskningssystemets tillämpningsområde är oberoende av om det är fråga om en investering i verksamhet som kan utgöra risker för Sveriges säkerhet (säkerhetskänslig verksamhet) eller en investering som kan medföra risker för allmän ordning eller allmän säkerhet. En investering i en verksamhet som omfattas av granskningssystemet ska alltså anmälas av investeraren enligt våra förslag i avsnitt 12.2.3–12.2.4 oavsett vilken typ av risk det kan vara fråga om.

I kapitel 8 har vi redogjort för vikten av att ett granskningssystem är väl avvägt mot intresset av ett öppet investeringsklimat. Ett svenskt granskningssystem ska ta sikte bara på de skadliga investeringarna och inte vara mer ingripande än vad som behövs för att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. I kapitel 12 redogör vi för att det ska vara tydligt i vilka fall ett ingripande mot en investering kan bli aktuellt. Systemet måste vara förutsägbart, och det ska vara tydligt vilka verksamheter som omfattas. I avsnitt 12.3 redogör vi också för att granskningssystemet ska innefatta ett förfarande i två steg, där granskningsmyndigheten i ett första skede ska bedöma om investeringen behöver utredas närmare. Om så är fallet, ska beslut fattas om detta och granskningen ska sedan göras i ett andra steg. Behövs ingen granskning, ska investeringen lämnas utan åtgärd

redan i steg ett. Förslagen innebär en relativt bred anmälningsskyldighet, men utgångspunkten är att bara ett mindre antal investeringar kommer att behöva utredas närmare och att endast ett fåtal kommer att leda till beslut om förbud mot eller villkor för investeringen. Syftet med tvåstegsförfarandet är att de skadliga investeringarna ska kunna fångas upp samtidigt som oproblematiska investeringar ska påverkas så lite som möjligt.

När det gäller att bestämma vilka verksamheter som ska omfattas faller det sig naturligt att titta på olika typer av system som tar sikte på eller pekar ut sådan skyddsvärd verksamhet som bör omfattas av ett granskningssystem. I det närmast följande redogör vi för sådana system och för pågående arbeten av relevans. Därefter behandlas, i tur och ordning utifrån systematiken i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och med utgångspunkt i våra slutsatser ovan, vilka skyddsvärda verksamheter som bör omfattas av ett svenskt granskningssystem och hur tillämpningsområdet ska avgränsas i detta avseende.

Verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, så kallad säkerhetskänslig verksamhet, regleras i säkerhetsskyddslagen (2018:585). De verksamheter som omfattas av den lagen är alltså av naturliga skäl sådana att de bör omfattas av ett system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Som nämnts ovan bör ett granskningssystem omfatta även verksamheter som inte är fullt så kritiska att de är av betydelse för Sveriges säkerhet, det vill säga verksamheter där investeringar kan riskera allmän ordning eller allmän säkerhet i den mening begreppen har enligt EU-rätten. Det är i stor utsträckning fråga om samma typer av verksamheter, men effekten för samhället av exempelvis ett bortfall av verksamhetens funktion är olika kritisk. Om ett bortfall får effekter på nationell nivå, kan det vara fråga om Sveriges säkerhet. Det gäller oberoende av var och på vilken nivå verksamheten bedrivs. Effekter på till exempel regional nivå kan vara en fråga om allmän ordning eller allmän säkerhet.

En av våra utgångspunkter är att det ska vara så okomplicerat som möjligt för en investerare att avgöra om den tänkta investeringen omfattas av lagens tillämpningsområde och behöver anmälas. Det är önskvärt att en investerare inte ska behöva bedöma om den verksamhet investeringen gäller är av betydelse för Sveriges säkerhet eller faller

inom området allmän ordning eller allmän säkerhet. Ett granskningssystem bör därför i första hand och så långt det är möjligt fokusera på vilka verksamheter det är fråga om. När det gäller frågan om vilka skyddsvärda verksamheter som bör omfattas av ett svenskt granskningssystem är kapitlet därför disponerat utifrån grupper av skyddsvärda verksamheter och alltså inte utifrån om verksamheten är av betydelse för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet. Det kan dock nämnas att frågan om en investering rör Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet har betydelse för den uppgiftsskyldighet som granskningsmyndigheten enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar har gentemot EU:s övriga medlemsstater och kommissionen. Eftersom EU:s befogenhet inte omfattar nationell säkerhet har vi bedömt att EU:s förordning om utländska direktinvesteringar inte gäller för investeringar som kan medföra risker för Sveriges säkerhet. Av det följer att uppgiftsskyldigheten enligt förordningen inte gäller för sådana investeringar.

10.1.2 Säkerhetsskyddslagstiftningen

Verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, så kallad säkerhetskänslig verksamhet, regleras i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Verksamheter som omfattas av den lagen är av naturliga skäl sådana att de bör omfattas av ett system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Vi redogör närmare för begreppet Sveriges säkerhet och säkerhetsskyddslagen i avsnitt 4.5 respektive bland annat kapitel 15. Här kan nämnas att begreppet Sveriges säkerhet tar sikte på sådant som är av grundläggande betydelse för Sverige, som det militära och civila försvaret, den nationella ekonomin, de brottsbekämpande myndigheterna och domstolarna. Även leveranser av exempelvis livsmedel, elkraft, dricksvatten och drivmedel som är nödvändiga för samhällets funktionalitet på nationell nivå hör hit. Det finns inte någon lista eller något annat system som pekar ut de verksamheter som omfattas av lagen. Lagen bygger i stället på att verksamhetsutövaren själv ska identifiera sig som utövare av säkerhetskänslig verksamhet. Enligt regeringens förslag till kompletterande bestämmelser i säkerhets-

skyddslagen ska en verksamhetsutövare utan dröjsmål anmäla att den bedriver säkerhetskänslig verksamhet till tillsynsmyndigheten.[2]

Säkerhetsskyddslagen gäller alltså för delar av just sådan verksamhet som ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar syftar till att skydda. Ett sätt att ange en del av granskningssystemets tillämpningsområde skulle därmed kunna vara att hänvisa till sådan verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen. Som vi nämnt ovan bedömer vi dock att en lösning som innebär att tillämpningsområdet bestäms utifrån själva verksamheten är att föredra.

10.1.3 Systemet med krigsviktiga företag (K-företag)

Tidigare fanns ett system med K-företag

I den totalförsvarsorganisation som tidigare fanns i Sverige var så kallade krigsviktiga företag, K-företag, en viktig del. K-företagen skulle fortsätta sin verksamhet i en kris eller krigssituation, i vissa fall med ändrad inriktning med hänsyn till totalförsvarets behov. Som grund för urvalet av dessa företag genomförde de funktionsansvariga myndigheterna omfattande försörjningsanalyser. Syftet var att analysera vilka krisbehov som fanns hos olika funktionsansvariga myndigheter och Försvarsmakten. För att anses som krigsviktigt skulle företagets produktion av varor eller tjänster vara av största vikt för totalförsvaret.[3] Sedan det avgjorts att ett företag skulle klassificeras som ett K-företag utarbetades en beredskapsplan. Av den skulle det framgå bland annat varför företaget K-klassificerats. Den funktionsansvariga myndigheten kunde också träffa avtal med ett K-företag om att det under krigsförhållanden skulle tillhandahålla varor och tjänster. Med vissa företag, som var särskilt viktiga för att produktionen skulle kunna säkerställas även under beredskapssituationer med allvarligt störd import, tecknades också beredskapsavtal. Avtalen omfattade i de flesta fall även åtaganden om beredskapslagring av strategiska importvaror som krävde snabba omsättningar. Totalt fanns cirka 250 beredskapsavtal.[4]

K-företagen registrerades hos länsstyrelserna och hos respektive funktionsansvarig myndighet. År 1995 fanns cirka 11 000 K-företag

[2] Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet.
[3] SOU 1995:125 Finansiell verksamhet i kris och krig, s. 47.
[4] Prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, s. 175.

registrerade i landet. I samband med att hotbilden förändrades under 1990-talet minskade behovet av K-företag.

Med anledning av en positiv säkerhetspolitisk utveckling förändrades från början av 1990-talet inriktningen av beredskapsverksamheten. Det bedömdes inte nödvändigt att ständigt ha en hög försörjningsberedskap som var förhållandevis dyr. Därför utvecklades i stället en modell med anpassningsplaner och avtal om informationsutbyte som utarbetades tillsammans med olika företag. De beskrev vilka åtgärder som måste vidtas om beredskapen åter måste höjas. Detta och den förändrade inriktningen medförde bland annat att beredskapslagren kunde säljas ut. Enligt den inriktning som regeringen successivt beslutade om under 1990-talet skulle lagren vara utsålda senast vid utgången av 2002. Inriktningen medförde vidare att beredskapsavtalen kunde om- eller bortförhandlas.[5]

Efter det kalla krigets slut upphörde alltså delar av totalförsvarsplaneringen. Med anledning av den säkerhetspolitiska utvecklingen i Sveriges närområde beslutade regeringen dock i slutet av 2015 att Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och övriga berörda civila myndigheter skulle återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret.[6] Försvarsberedningen har föreslagit att ett system med K-företag ska införas inom ramen för återuppbyggnaden av totalförsvaret. Förslaget ligger till grund för delar av kommittédirektiven till utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet.[7] Den utredningen har haft i uppdrag att föreslå åtgärder för näringslivets roll inom totalförsvaret samt för försörjningstryggheten i försvarsmaterielförsörjningen. I sitt betänkande konstaterar utredningen att företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet behöver identifieras, men att omvärldsförändringar innebär att det inte är möjligt att återinföra systemet med K-företag. Utredningen hänvisar här till medlemskapet i EU som innebär bland annat att svenska företag inte kan behandlas annorlunda än andra EU-företag och att det finns EU-rättslig lagstiftning om upphandlingskrav vid avtalsslut mellan stat eller kommun och företag, om konkurrens och om statsstöd. Utredningen bedömer också att privatisering och annan ekonomisk strukturomvandling, inklusive internationalisering och förändrade ägarförhållanden, har påverkat förutsättningarna

[5] Prop. 2001/02:10 Fortsatt förnyelse av totalförsvaret, s. 175.
[6] Regeringsbeslut 2015-12-10, Fö2015/0916/MFI.
[7] Dir. Fö 2018:01.

i grunden och att det i dag inte finns kunskap i näringslivet eller samhället i stort om totalförsvarets behov i samma utsträckning som förr. Sammantaget innebär det alltså att det inte går att införa det tidigare systemet i den nuvarande utvecklingen av totalförsvaret.[8]

Systemet med K-företag kan inte läggas till grund för tillämpningsområdet

Det tidigare systemet med K-företag är alltså avvecklat. Det är rimligt att anta att många av de tidigare K-företagen är sådana att de bör omfattas av ett granskningssystem. Med hänsyn till samhällsutvecklingen och de nya hot och sårbarheter som uppstått till följd av den är det emellertid inte lämpligt att avgränsa ett granskningssystem till att omfatta sådana företag. Avgränsningen av vilka verksamheter som ska omfattas av ett granskningssystem behöver alltså göras på något annat sätt.

Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet föreslår att regeringen uppdrar åt de så kallade totalförsvarsmyndigheterna att identifiera vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.[9] Genom att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet blir det möjligt att analysera och värdera försörjningstryggheten. Totalförsvarsmyndigheterna har enligt lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen möjligheter att kräva in upplysningar som myndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Utredningens slutsats är att myndigheternas rätt att begära sådana upplysningar är det verktyg som bör användas för att involvera totalförsvarsviktiga företag i totalförsvarsplaneringen. För att underlätta myndigheternas identifieringsarbete föreslår utredningen att regeringen ger MSB och Försvarsmakten i uppdrag att, inom ramen för den sammanhängande totalförsvarsplaneringen, stödja myndigheterna i arbetet med hur identifieringen av totalförsvarsviktiga företag ska gå till. Utredningen föreslår också att regeringen ger MSB och Försvarsmakten i uppdrag att låta utreda formerna för hur företagen ska lämna nödvändiga uppgifter, hur information från företagen ska be-

[8] SOU 2019:51 Näringslivets roll inom totalförsvaret, s. 13 och 150.

[9] Vilka myndigheter som är totalförsvarsmyndigheter i dag framgår av förordningen (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen. Utredningen föreslår att flera än dessa myndigheter ska vara totalförsvarsmyndigheter.

handlas och vilka som ska få ta del av uppgifterna. En utgångspunkt är att totalförsvarsmyndigheterna redan vid identifieringen behöver samarbeta eftersom de behöver använda flera olika kunskapsunderlag, som bara sammantaget utgör tillräcklig grund för att identifiera totalförsvarsviktiga företag.

En identifiering av företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet skulle vara ett värdefullt underlag när det gäller att peka ut verksamheter som bör omfattas av ett investeringsgranskningssystem. De förslag som Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet har lämnat bereds för närvarande inom Regeringskansliet men är på sakens nuvarande ståndpunkt inte tillräckliga som underlag för en reglering. Det finns inte i dagsläget någon närmare identifiering av aktuella företag som kan läggas till grund vid utformningen av ett granskningssystem.

10.1.4 Totalförsvaret 2021–2025

I slutet av 2015 beslutade regeringen alltså att en sammanhängande planering för totalförsvaret skulle återupptas.

Totalförsvar är sådan verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Under högsta beredskap är totalförsvar all samhällsverksamhet som då ska bedrivas för att trygga vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. I totalförsvaret ingår militär verksamhet (militärt försvar) och civil verksamhet (civilt försvar). Riksdagen, regeringen, statliga myndigheter inklusive länsstyrelser, kommuner, regioner, näringsliv, frivilligorganisationer samt enskilda individer är alla delar av, och förutsätts bidra till, totalförsvaret.

I december 2020 beslutade riksdagen i enlighet med propositionen 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025, om övergripande mål för totalförsvaret och om nya mål för det militära respektive civila försvaret.[10] Det övergripandet målet för totalförsvaret ska vara att

> ha förmåga att försvara Sverige mot väpnat angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet. Verksamhet inom totalförsvaret ska kunna bedrivas enskilt och tillsammans med andra, inom och utom landet.

[10] Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, Försvarsutskottets betänkande 2020/21:FöU4, riksdagsskrivelse 2020/21:135 och 136.

Målet för det militära försvaret ska vara att

ha förmåga att:

– försvara Sverige mot väpnat angrepp,

– hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium i enlighet med internationell rätt,

– främja vår säkerhet samt förebygga och hantera konflikter och krig genom att i fredstid genomföra operationer på vårt eget territorium och i närområdet samt delta i internationella fredsfrämjande insatser, och

– skydda samhället och dess funktionalitet genom att med befintlig förmåga och resurser bistå övriga samhället såväl i fred som vid höjd beredskap.

Målet för det civila försvaret ska vara att

ha förmåga att:

– värna civilbefolkningen,

– säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna,

– upprätthålla en nödvändig försörjning,

– bidra till det militära försvarets förmåga vid väpnat angrepp eller krig i vår omvärld,

– upprätthålla samhällets motståndskraft mot externa påtryckningar och bidra till att stärka försvarsviljan,

– bidra till att stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället i fred, och

– med tillgängliga resurser bidra till förmågan att delta i internationella fredsfrämjande och humanitära insatser

I propositionen framhåller regeringen att det militära försvaret för att kunna lösa sina uppgifter är beroende av att ett antal funktioner i samhället fungerar, till exempel el- och drivmedelsförsörjning, hälso- och sjukvård, transporter samt försörjning av vatten och livsmedel samt olika slags förnödenheter. Regeringen uttalar att det militära försvaret är beroende av varor och tjänster som näringslivet tillhandahåller. I händelse av höjd beredskap och då ytterst i krig behöver För-

svarsmakten stöd från näringslivet vilket måste förberedas redan i fredstid. Som nämnts ovan har Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet föreslagit bland annat att regeringen uppdrar åt myndigheter att identifiera företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet.[11] Förslagen bereds inom Regeringskansliet.

I propositionen uttalar regeringen vidare att utvecklingen av det civila försvaret så långt som möjligt ska bygga på strukturer och processer som används inom krisberedskapen. Regeringen uttrycker följande:

> Regeringen vill betona att förmågan att hantera fredstida kriser i samhället också ger en grundläggande uthållighet och förmåga att hantera krigssituationer. Samtidigt stärker utvecklingen av det civila försvaret också samhällets förmåga att hantera svåra påfrestningar i fredstid. I likhet med Försvarsberedningen bedömer regeringen att en robust krisberedskap gör att det finns förutsättningar för grundläggande uthållighet och motståndskraft i samhället. Totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället. Krisberedskapen och det civila försvaret bör därmed ses som ömsesidigt förstärkande. De erfarenheter, strukturer, processer och arbetssätt som visat sig ändamålsenliga och fungerande inom krisberedskapen är viktiga för utvecklingen av det civila försvaret.

MSB och Försvarsmakten har sedan beslutet om att återuppta totalförsvarsplaneringen haft flera efter varandra följande regeringsuppdrag om att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret.[12] Myndigheterna redovisade i februari 2019 regeringsuppdraget Fö2019/00198. Rapporten ger en samlad bild av hur planeringsarbetet fortskrider och hur totalförsvarets förmåga har utvecklats samt vilka åtgärder som myndigheterna bedömer behöver prioriteras i det fortsatta arbetet. Regeringen har därefter gett de bevakningsansvariga myndigheterna i de flesta sektorer i uppdrag att inkomma med underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret där genomförbarhet och konsekvenser av lämnade förslag ska redovisas (Ju2019/02477). Dessa myndigheter redovisade uppdraget den 2 mars 2020.[13] Vissa frågor har också hanterats av statliga utredningar, exempelvis Utredningen om civilt försvar (Ju 2018:05),

[11] Dir. Fö 2018:01 och SOU 2019:51 Näringslivets roll inom totalförsvaret.
[12] Fö2015/00916/MFI, Fö2017/00688/MFI och Fö2019/00198.
[13] Trafikverket, Transportstyrelsen, Luftfartsverket och Sjöfartsverket, Statensenergimyndighet, Affärsverket svenska kraftnät och Strålsäkerhetsmyndigheten, Livsmedelsverket, Statens jordbruksverk och Statens veterinärmedicinska anstalt, Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Kustbevakningen och Tullverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret och Skatteverket samt Post- och telestyrelsen.

den ovan nämnda Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet (SOU 2019:51), Psykförsvarsutredningen (SOU 2020:29) och Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (SOU 2020:23 och SOU 2021:19). Vidare har en parlamentariskt sammansatt kommitté, Riksbankskommittén, gjort en översyn av det penningpolitiska ramverket och lagen om Sveriges riksbank, och analyserat bland annat Riksbankens ansvar för beredskapen i betalningssystemet vid fredstida kriser samt vid höjd beredskap (SOU 2018:42, SOU 2019:46 och prop. 2019/20:23).

Sammanfattningsvis kan det alltså konstateras att arbetet med att återuppta totalförsvarsplaneringen pågår och är högt prioriterat. En stor del av processen är att identifiera de viktigaste samhällsfunktionerna i syfte att säkerställa dem och stärka deras motståndskraft. Att säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna inkluderar att upprätthålla en nödvändig försörjning. När det gäller vilka funktioner som är de viktigaste är regeringens utgångspunkt att totalförsvarsresurser ska utformas så att de även kan stärka samhällets förmåga att förebygga och hantera svåra påfrestningar på samhället, och att krisberedskapen och det civila försvaret därmed bör ses som ömsesidigt förstärkande.

När det gäller att bestämma vilka verksamheter som är så skyddsvärda att de ska omfattas av ett svenskt granskningssystem för utländska direktinvesteringar är det rimligt att utgå från de samhällsfunktioner som är de viktigaste utifrån ett totalförsvarsperspektiv. Både samhällsfunktioner som är viktiga för det militära försvaret och sådana som är viktiga för det civila försvaret bör alltså omfattas, men även funktioner som är viktiga för krisberedskapen. Eftersom arbetet med att identifiera dessa samhällsfunktioner pågår finns det i dag inte något enkelt eller mer övergripande sätt att koppla ett granskningssystem till dessa funktioner genom exempelvis hänvisningar till andra regelverk eller liknande. Det arbete som pågår inom ramen för totalförsvarsplaneringen kommer dock med största sannolikhet att vara till stort stöd när det gäller att avgöra vilka verksamheter som ska omfattas av ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar.

10.2 Samhällsviktig verksamhet

I Sverige används begreppet samhällsviktig verksamhet i det arbete som bedrivs för att säkerställa särskilt viktiga samhällsfunktioner som exempelvis infrastruktur för energi, transport, hälso- och sjukvård och kommunikation.[14] Begreppet används i bland annat risk- och sårbarhetsanalysarbetet som är en viktig del i statliga myndigheters krisberedskapsarbete. Av beskrivningen av de risker som kan uppstå till följd av utländska direktinvesteringar framgår att risker för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet kan uppkomma till följd av kontrollförluster i samhällsviktig verksamhet. I kommittédirektiven anges också att en möjlig avgränsning av tillämpningsområdet för ett svenskt granskningssystem skulle kunna vara att systemet som huvudregel ska gälla för alla investeringar i samhällsviktig verksamhet.

10.2.1 Samhällsviktig verksamhet enligt MSB:s nu gällande föreskrifter

I MSB:s föreskrifter och allmänna råd om risk- och sårbarhetsanalyser[15] definieras uttrycket samhällsviktig verksamhet som en verksamhet som uppfyller minst ett av följande villkor:

- Ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten som ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid kan leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället.
- Verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

[14] Jämför förordningens begrepp kritisk infrastruktur, som inom EU definieras som anläggningar, system eller delar av dessa belägna i medlemsstaterna som är nödvändiga för att upprätthålla centrala samhällsfunktioner, hälsa, säkerhet, trygghet och människors ekonomiska eller sociala välfärd och där driftsstörning eller förstörelse av dessa skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat till följd av att man inte lyckas upprätthålla dessa funktioner, se artikel 2 a i Rådets direktiv 2008/114/EG av den 8 december 2008 om identifiering av, och klassificering som, europeisk kritisk infrastruktur och bedömning av behovet att stärka skyddet av denna (ECI-direktivet).
[15] MSBFS 2015:4, MSBFS 2015:5 och MSBFS 2016:7.

I de allmänna råden till föreskrifterna anges att med samhällsviktig verksamhet menas tjänster som är av avgörande betydelse för att upprätthålla viktiga samhällsfunktioner såsom produktion och distribution av el, produktion och distribution av bränslen och drivmedel, läkemedels- och materielförsörjning, smittskydd för djur och människor, dricksvattenförsörjning, avloppshantering, väghållning och kollektivtrafik.

I *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*[16] beskriver MSB vad som avses med samhällsviktig verksamhet och ger ledning för hur sådan verksamhet kan identifieras. Som exempel på samhällssektorer och viktiga samhällsfunktioner anges i vägledningen följande.

Tabell 10.1 Exempel på samhällssektorer och viktiga samhällsfunktioner

Samhällssektor	Exempel på viktiga samhällsfunktioner
Energiförsörjning	Produktion av el, produktion och distribution av fjärrvärme, produktion och distribution av bränslen och drivmedel
Finansiella tjänster	Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel
Handel och industri	Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri
Hälso- och sjukvård samt omsorg	Akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor.
Information och kommunikation	Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier.
Kommunalteknisk försörjning	Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, väghållning.
Livsmedel	Distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel, tillverkning av livsmedel.
Offentlig förvaltning	Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet.
Skydd och säkerhet	Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll, bevakningsoch säkerhetsverksamhet.
Socialförsäkringar	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen.
Transporter	Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik.

Källa: Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, MSB1408 – juni 2019, s. 8.

[16] MSB1408 – juni 2019.

En verksamhet kan vara samhällsviktig på lokal, regional eller nationell nivå. På lokal nivå kan till exempel ett produktionskök, förskoleverksamheten eller ett äldreboende vara lokalt samhällsviktigt. På regional nivå kan exempelvis ett akutsjukhus, ett elnätbolag eller en större dricksvattenproducent vara regionalt samhällsviktig. På nationell nivå kan till exempel ett livsmedelslager, en viktig knytpunkt för transport och en viktig nod för elektronisk kommunikation vara nationellt samhällsviktig. En verksamhet som är samhällsviktig på nationell nivå kan ofta vara av betydelse för Sveriges säkerhet.

10.2.2 MSB har beslutat om en ny definition av samhällsviktig verksamhet[17]

I oktober 2020 beslutade MSB att i sitt arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar utgå från en ny definition av samhällsviktig verksamhet.[18] Bakgrunden till detta var att den tidigare definitionen visat sig leda till mycket skiftande tolkningar och analyser. Erfarenheter av arbetet med samhällsviktig verksamhet hade visat att det fanns ett behov av en tydligare definition, både språkligt och innehållsmässigt. Enligt den nya definitionen avses med samhällsviktig verksamhet

- verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Den uppdaterade definitionen innebär ett perspektivskifte. I stället för att fokusera på om verksamheten är viktig (nödvändig) vid ett bortfall eller vid hantering av en händelse ligger nu fokus på verksamhetens roll att upprätthålla och säkerställa viktiga samhällsfunktioner före, under och efter störningar. Den uppdaterade definitionen innehåller inga formuleringar om vilka tillstånd som ska råda, så som olycka, kris eller krig, och exkluderar därmed inte totalförsvars-

[17] Informationen i avsnittet är hämtad från MSB:s PM Uppdaterad definition samhällsviktig verksamhet, ärendenr MSB 2020-11275, 2020-10-27, samt från våra kontakter med MSB.
[18] Arbetet med att ta fram den uppdaterade definitionen har gjorts genom intern samverkan och beredning samt genom en extern referensgrupp med följande aktörer representerade: Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Sveriges kommuner och regioner, Arvika, Eda, Säffle och Årjängs kommuner, Region Östergötland, Livsmedelsverket, Energimyndigheten, Svenska kraftnät, Riksbanken, Post- och telestyrelsen, Länsstyrelserna, Trafikverket och Socialstyrelsen.

perspektivet. Definitionen ligger också i linje med hur andra länder definierar samhällsviktig verksamhet på en övergripande nivå.

Preciseringen till verksamhet, tjänst eller infrastruktur är inte en uteslutande lista utan även exempelvis anläggningar, processer, system och noder inbegrips. Internationellt används ofta två till tre preciseringar av verksamhet i definitionen. MSB arbetar med att i en vägledning ta fram konkreta exempel på vad som avses med verksamhet, tjänst eller infrastruktur.

Uttrycket *grundläggande behov, värden eller säkerhet* möjliggör att definitionen fångar in och omfattar flera olika mål- och värdeformuleringar som finns uttryckta i till exempel målen för skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar samt de mål för vår säkerhet som anges i Sveriges säkerhetsstrategi. I målen för säkerhetsstrategin och för krisberedskapen hänvisas exempelvis till demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter som sådana grundläggande värden som ska värnas. Genom att beskriva det övergripande syftet blir definitionen mer framtidssäker (om innehåll eller struktur i mål och värden förändras). *Nödvändiga för* och *grundläggande behov* indikerar en viss avgränsning i det att samhällsviktig verksamhet handlar om att upprätthålla det viktigaste. Stöd kring hur denna del av definitionen ska tolkas kommer MSB att utveckla i en vägledning kopplad till definitionen.

Den uppdaterade definitionen kommer användas i MSB:s fortsatta arbete med att utveckla vägledningar och stöd för arbetet med samhällsviktig verksamhet. Det är ännu så länge (september 2021) den tidigare definitionen som gäller rent juridiskt, men aktörerna kan ta stöd av den nya definitionen i sin redovisning. Den nya definitionen börjar gälla för redovisningarna av risk- och sårbarhetsanalyser när nya föreskrifter kommer.

10.2.3 Ett svenskt granskningssystem ska gälla för investeringar i viss samhällsviktig verksamhet

Förslag: Ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar ska omfatta investeringar i viss samhällsviktig verksamhet.

Med samhällsviktig verksamhet ska avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Av beskrivningen av de risker som kan uppstå till följd av utländska direktinvesteringar framgår att risker för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet kan uppkomma till följd av investeringar i särskilt viktiga samhällsfunktioner som exempelvis infrastruktur för energi, transport, hälso- och sjukvård och kommunikation, det vill säga samhällsviktig verksamhet. Att utländska aktörer investerar i sådan verksamhet kan medföra exempelvis kontrollförluster för svenskt vidkommande, se kapitel 7. I kommittédirektiven anges också att en möjlig avgränsning av tillämpningsområdet för ett svenskt granskningssystem skulle kunna vara att systemet som huvudregel ska gälla för alla investeringar i samhällsviktig verksamhet. Mot denna bakgrund bör granskningssystemet omfatta investeringar i viss samhällsviktig verksamhet. Identifieringen av vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas bör utgå från den definition av samhällsviktig verksamhet som används av MSB i arbetet med att utveckla vägledningar och stöd för arbetet med samhällsviktig verksamhet, nämligen

- verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Detta bör anges i lag.

Med denna definition kan en aktör som utför tjänster åt ett samhällsviktigt företag i egenskap av konsult och som därigenom fått tillgång till känslig information komma att falla utanför granskningssystemet. Frågan behandlas närmare i avsnitt 10.5.

Det är inte helt lätt att i det enskilda fallet bedöma om en verksamhet ska anses som samhällsviktig utifrån de intressen – Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet – som granskningssystemet syftar till att skydda. Det kan vara särskilt svårt för en utländsk investerare att göra den bedömningen.

I avsnitt 12.2.4 föreslår vi att den som vill investera i en verksamhet som omfattas av systemet är skyldig att anmäla investeringen. Vi föreslår också sanktionsavgifter för den investerare som genomför en investering utan att anmäla den. Det är inte minst av den anledningen viktigt att det är tydligt vilka investeringar som måste anmälas. Det behöver alltså klargöras vilka verksamheter som är samhällsviktiga i en sådan mening att de ska omfattas av granskningssystemet.

I det närmast följande redogör vi för regelverk där begreppet samhällsviktig verksamhet används och för vilka verksamheteter som avses i dessa. Vår slutsats är att det inte finns någon i dag gällande avgränsning av begreppet som inkluderar ett utpekande av verksamheter som kan användas för att lägga fast tillämpningsområdet för ett granskningssystem till skydd för Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet.

10.2.4 Begreppet samhällsviktig verksamhet i andra regelverk

Som nämnts ovan används uttrycket samhällsviktig verksamhet i bland annat risk- och sårbarhetsanalysarbetet och uttryckets innebörd beskrivs närmare i MSB:s föreskrifter och allmänna råd. Det finns även andra regelverk i svensk rätt som knyter an till begreppet samhällsviktig verksamhet. Vid bedömningen av om en tjänst är samhällsviktig kan ledning hämtas i de avvägningar som görs i dessa för att bedöma om en verksamhet är samhällsviktig. Det är dock viktigt att vara medveten om de olika regelverkens delvis olika utgångspunkter.

Samhällsviktiga tjänster i NIS-lagen

När det gäller säkerhet i nätverk och informationssystem för samhällsviktiga tjänster gäller sedan augusti 2018 lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, NIS-lagen. Lagen genomför Europaparlamentets och rådets direktiv

(EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) och omfattar sektorerna energi, transporter, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten samt digital infrastruktur. Direktivet syftar till att höja EU-medlemsstaternas skyddsnivå när det gäller samhällskritisk infrastruktur.

Samhällsviktig tjänst definieras i 2 § 3 NIS-lagen som en tjänst som är viktig för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet. Enligt 3 § förordningen (2018:1175) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster får MSB meddela föreskrifter om vilka tjänster som är samhällsviktiga tjänster enligt NIS-lagen. I föreskrifterna finns en förteckning över samhällsviktiga tjänster där en incident skulle medföra en betydande störning enligt NIS-lagen.[19] Som kriterier för när en tjänst kan medföra en sådan störning används bland annat olika tröskelvärden. Som sådana exempel kan nämnas hälso- och sjukvård där antalet anställd legitimerad vårdpersonal eller på annat sätt anlitad legitimerad vårdpersonal överstiger 50 årsarbetskrafter, tillhandahållande av hamnar som hanterar en godsmängd överstigande 100 000 ton eller minst 200 000 passagerare per år över en femårsperiod, leveranser av dricksvatten som en huvudman enligt 2 § lagen (2006:412) om allmänna vattentjänster tillhandahåller minst 20 000 personer eller akutsjukhus, och tillhandahållande av flygplatser med en passagerarfrekvens överstigande 1 000 000 passagerare per år. Tillsynen över att lagen och föreskrifterna följs utövas av sex olika myndigheter beroende på vilken sektor det är fråga om. Som exempel kan nämnas att Energimyndigheten utövar tillsyn när det gäller energisektorn, Finansinspektionen när det gäller bankverksamhet och finansmarknadsinfrastruktur och Inspektionen för vård och omsorg när det gäller hälso- och sjukvårdssektorn.

Syftet med NIS-direktivet är att förbättra den inre marknadens funktion genom att fastställa åtgärder för säkerhet i nätverk och informationssystem. Det rör sig därför om tjänster som är viktiga för samhällets funktionalitet i sin helhet och där ett avbrott i tjänsten hindrar ekonomisk verksamhet, genererar omfattande ekonomiska förluster, undergräver användarnas förtroende och medför allvarliga konsekvenser för landets och unionens ekonomi. Detta innebär

[19] Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MFBFS 2018:7).

bland annat att uttrycket samhällsviktig tjänst kan omfatta fler funktioner än uttrycket samhällsviktig verksamhet.[20]

Inom EU pågår det för närvarande arbete med att uppdatera bestämmelserna i NIS-direktivet. EU-kommissionen har lämnat ett förslag till nytt direktiv med ett utökat tillämpningsområde när det gäller vilka sektorer som ska omfattas.[21] Utöver de sektorer som omfattas i dag föreslås att även bland annat sektorerna avloppsvatten, offentlig förvaltning, rymden, post- och budtjänster, avfallshantering samt tillverkning och distribution av kemikalier ska omfattas. Även produktion, bearbetning och distribution av livsmedel samt olika typer av tillverkning föreslås omfattas, bland annat tillverkning av medicintekniska produkter och andra medicinska apparater, datorer och elektronik samt transportmedel.

Samhällsviktig verksamhet i regelverk om barnomsorg för vårdnadshavare under coronapandemin

I samband med coronapandemin aktualiserades frågan om stängning av skolor, förskolor, fritidshem eller annan pedagogisk verksamhet för att hindra smittspridning. För att samhällets funktionalitet skulle kunna upprätthållas behövde vårdnadshavare som deltog i samhällsviktig verksamhet inom vissa samhällssektorer erbjudas barnomsorg vid en stängning. I förordningen (2020:115) om utbildning på skolområdet och annan pedagogisk verksamhet vid spridning av viss smitta[22] infördes då en sådan bestämmelse där det anges att med samhällsviktig verksamhet avses en verksamhet som uppfyller minst ett av de villkor som anges i bland annat MSB:s nyss nämnda föreskrifter och allmänna råd om risk- och sårbarhetsanalyser, nämligen att ett bortfall av eller en svår störning i verksamheten kan ensamt eller tillsammans med motsvarande händelser i andra verksamheter på kort tid leda till att en allvarlig kris inträffar i samhället, eller att verksamheten är nödvändig eller mycket väsentlig för att en redan inträffad kris i samhället ska kunna hanteras så att skadeverkningarna blir så små som möjligt.

[20] Prop. 2017/18:205 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 33.
[21] Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148, COM(2020) 823 final.
[22] Förordningen gäller till och med den 31 juli 2022.

De samhällssektorer som omfattas av förordningen är de som finns angivna i tabell 10.1 ovan.

I förordningen bemyndigas MSB att utfärda närmare föreskrifter om de aktuella bestämmelserna. MSB har utfärdat föreskrifter och allmänna råd för att förtydliga och ge vägledning kring vilka vårdnadshavares barn som ska erbjudas omsorg.[23] MSB grundade arbetet på tidigare genomförda arbeten som till exempel handlingsplanen för skydd av samhällsviktig verksamhet samt en mängd vägledningar, utbildningar och metodstöd.[24]

I föreskrifterna preciseras vad som i regelverket avses med samhällsviktig verksamhet genom en uppräkning i en lista av de olika sektorerna och funktioner inom dem. Som exempel kan nämnas produktion och distribution av el inom sektorn energiförsörjning, hantering av avlidna och begravningar inom sektorn hälso- och sjukvård, produktion, lagring och distributionsnät för dricksvatten inom sektorn kommunalteknisk försörjning, primärproduktion av livsmedel och foder inom livsmedelssektorn, infrastruktur för elektroniska kommunikationer inom sektorn information och kommunikation, rättsväsendet inom sektorn skydd och säkerhet samt person- och godstrafik med samtliga transportslag (luft, sjö, järnväg och väg) som behövs för att upprätthålla övrig samhällsviktig verksamhet och transporter inom transportsektorn. Listan med närmare angivna exempel finns intagen i de allmänna råden.

Detta regelverk tillkom för att skilja ut verksamheter som underlag för beslut som var, om inte gynnande för den enskilde, i vart fall inte belastande. Den gräns som ska dras i vårt regelverk ska avgöra i vilka situationer det allmänna ska ha rätt till viss kontroll och begränsande beslut. Dessa skillnader gör att jämförelsen har ett begränsat värde för att dra gränsen för tillämpningsområdet i nu aktuellt avseende.

[23] Föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS 2020:3) och Allmänna råd om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS 2020:4).
[24] Samhällsviktig verksamhet vid nationell testning av symtom på covid-19, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-02, ärendenr. 2020-07149.

Samhällsviktig verksamhet vid nationell testning av symtom på covid-19

Under coronapandemin fick Folkhälsomyndigheten ett regeringsuppdrag att ta fram en nationell strategi för utökad provtagning och laboratorieanalys av covid-19 i Sverige.[25] En av de grupper som skulle prioriteras vid provtagningen var personer inom ”övrig samhällsviktig verksamhet”. Syftet med provtagningen var att få tillbaka personer som bidrar till att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i arbete och säkerställa att de verksamheter som alltid måste fungera i samhälle, gör det.

MSB har i samband med detta tagit fram en generell beskrivning av vad som är samhällsviktig verksamhet och en lista över vad som bedöms som samhällsviktigt specifikt under coronapandemin. Listan är densamma som publicerades i föreskrifter och allmänna råd om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet.[26] Det är verksamhetsutövaren, det vill säga arbetsgivaren eller uppdragsgivaren, som ska bedöma om dennes verksamhet är samhällsviktig i hanteringen av covid-19. MSB har utarbetat ett stöd för att de lättare ska kunna göra det.[27]

10.2.5 MSB ska i myndighetsföreskrifter ange vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet

Förslag: MSB ska, för ändamålet att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige, få meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. Föreskrifterna ska få meddelas efter att MSB gett Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Säkerhetspolisen och andra myndigheter med för bedömningen relevanta kunskaper tillfälle att yttra sig.

[25] Uppdrag om att skyndsamt utöka antalet tester för covid-19, S2020/02681/FS.
[26] Samhällsviktig verksamhet vid nationell testning av symtom på covid-19, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2020-06-02, ärendenr 2020-07149.
[27] Stöd i att identifiera samhällsviktig verksamhet under coronapandemin, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, ärendenr 2020-07149 – juni 2020.

Granskningssystemet måste vara flexibelt

Exemplen på regelverk ovan visar att bedömningen av om en verksamhet är samhällsviktig kan variera beroende på sammanhang och utifrån olika typer av händelser. Även vilka konsekvenser för den enskilde ett regelverk ska kunna leda till kan vara av betydelse för avgränsningen. Vi bedömer att det i dag inte finns någon avgränsning av begreppet samhällsviktig verksamhet som är lämplig att använda rakt av för att bestämma vilka verksamheter som ska omfattas av ett system för investeringsgranskning. Det behöver alltså göras en särskild avgränsning när det gäller vilka verksamheter som systemet ska vara tillämpligt på. En sådan avgränsning ska ta sikte bara på sådana verksamheter där utländska direktinvesteringar kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. När det gäller de samhällssektorer och exempel på viktiga samhällsfunktioner som anges i tabell 10.1 ovan är det inledningsvis en rimlig utgångspunkt att det i till exempel sektorerna energiförsörjning, finansiella tjänster, hälso- och sjukvården, information och kommunikation, livsmedel och transporter finns verksamheter där investeringar kan behöva granskas till skydd för säkerhetsintressen. Även viss tillverkningsindustri kan vara skyddsvärd. Exempelvis barn- och äldreomsorg kan däremot knappast vara sådan skyddsvärd verksamhet som ska omfattas av ett granskningssystem.

I övrigt kan det alltså konstateras att samhällsviktig verksamhet bedrivs inom flera olika sektorer. Antalet aktörer som bedriver viss verksamhet varierar mellan olika sektorer och verksamheter. Samma sak gäller exempelvis antalet kunder eller personer som olika verksamhetsutövare försörjer. Det är därför inte lämpligt att använda samma kriterium – till exempel omsättning eller antal kunder – för alla företag i alla sektorer eller branscher när det gäller att bedöma om ett visst företag är samhällsviktigt eller inte. Bedömningen av vilka verksamheter som är samhällsviktiga kan också variera från en tid till en annan, beroende på samhällsutvecklingen. Granskningssystemet behöver alltså vara flexibelt i den meningen att det vid behov ska vara möjligt att relativt snabbt låta systemet omfatta nya relevanta verksamheter. Dessa omständigheter innebär att det inte framstår som ändamålsenligt att i lag närmare reglera vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. Vi bedömer att det är en bättre lösning att göra den avgränsningen på en normhierarkiskt lägre nivå.

Det finns förutsättningar att avgränsa tillämpningsområdet i förordning eller myndighetsföreskrifter

Den typ av föreskrifter det är fråga om, det vill säga föreskrifter som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, ska som huvudregel meddelas i lag. Detsamma gäller i fråga om föreskrifter som avser åligganden för kommuner. Efter bemyndigande i lag kan dock sådana föreskrifter i många fall meddelas av regeringen i förordning eller, efter vidaredelegation, av en förvaltningsmyndighet (8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen). Vi bedömer att det därmed finns förutsättningar för att genom bemyndigande i lag låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet.

När det gäller utformningen av normgivningsbemyndiganden saknas det bestämmelser om hur vitt sådana kan eller bör utformas. Frågan om utformningen av bemyndiganden vid delegation har behandlats av konstitutionsutskottet i samband med tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av coronaviruset.[28] Konstitutionsutskottet hänvisar till bland annat förarbetena till regeringsformens bestämmelser. Av förarbetena framgår det att hur detaljerat ett bemyndigande ska vara bör avgöras från fall till fall. Om det är fråga om mindre ingripande föreskrifter, bör man kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden, medan när det gäller föreskrifter där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras, exempelvis på näringsrättens område, ramarna bör vara mer preciserade.[29] Konstitutionsutskottet uttalar vidare att breda och allmänt hållna bemyndiganden gör det svårt att avgöra vilken normgivningskompetens som faktiskt överlåts och vilka föreskrifter som kan komma att meddelas med stöd av bemyndigandet. Ju vidare ett bemyndigande är, desto större krav bör ställas vad gäller att tydliggöra syftet, motivera förslaget, precisera möjliga åtgärder, redogöra för konsekvenser av förslagen och redovisa avvägningar mellan olika intressen.[30]

Vi har i avsnitt 10.2.3 kommit fram till att investeringar i viss samhällsviktig verksamhet ska omfattas av granskningssystemet och

[28] Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU8y, Tillfälliga bemyndiganden i smittskyddslagen med anledning av det virus som orsakar covid-19.
[29] Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m., s. 209.
[30] Konstitutionsutskottets yttrande 2019/20:KU8y.

att identifieringen av de samhällsviktiga verksamheterna ska utgå från den definition av samhällsviktig verksamhet som används av MSB i arbetet med att utveckla vägledningar och stöd för arbetet med samhällsviktig verksamhet. Vi föreslår också att denna definition ska framgå av lag. Det ska alltså i lag anges att med samhällsviktig verksamhet ska avses verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Vi har också kommit fram till att behovet av ett flexibelt system innebär att den närmare avgränsningen av vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas om möjligt bör göras på en lägre normhierarkisk nivå än lag.

Den definition av samhällsviktig verksamhet som MSB använder i sina föreskrifter och som vi föreslår ska tas in i lag är vid. Ett bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas kan därmed också bli relativt vitt. Föreskrifter till följd av ett bemyndigande kommer att peka ut de verksamheter som omfattas av granskningssystemet men kan också sägas snäva in dess tillämpningsområde. De direkta skyldigheter som åläggs de utpekade verksamheterna kommer enligt våra förslag att framgå av lag. Eventuella beslut om förbud mot en investering i en viss verksamhet eller andra mer långtgående ingripanden kommer inte heller att fattas av den som fått bemyndigandet utan av granskningsmyndigheten. Situationen är därför inte direkt jämförbar med den som konstitutionsutskottet behandlade i sitt yttrande. I det fallet var det dessutom fråga om en föreskriftsrätt som, om den utnyttjas, får direkta och mycket ingripande följder för grundläggande fri- och rättigheter såsom mötesfriheten och demonstrationsfriheten.

Vi bedömer sammantaget att det finns förutsättningar enligt regeringsformen att låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. För att snäva in föreskriftsområdet bör föreskriftsrätten gälla för de ändamål som anges i regelverket, det vill säga till skydd för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

MSB bör få utfärda föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet

Det är som tidigare nämnts angeläget att granskningssystemet är flexibelt när det gäller vilka verksamheter som ska omfattas. Det behöver vara möjligt att relativt snabbt kunna anpassa regelverket utifrån samhällsutvecklingen. Detta talar för att den närmare avgränsningen av vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet bör göras i myndighetsföreskrifter. Ytterligare fördelar med myndighetsföreskrifter är att olika instansers sak- och expertkunskaper kan beaktas på ett mer okomplicerat sätt än när det gäller bestämmelser på en högre normhierarkisk nivå. Myndighetsföreskrifter kan också vara mer detaljerade och anpassade efter den bransch eller verksamhet som bestämmelserna gäller. Det ger i sin tur en bättre begriplighet och därmed även högre rättssäkerhet för de aktörer som berörs av bestämmelserna.

MSB har sedan myndigheten grundades årligen fått uppdrag i regleringsbrev att redovisa en nationell bedömning av samhällets förmågor, risker, sårbarheter samt identifierade och genomförda åtgärder avseende krisberedskapen. MSB har en samordnande roll inom ramen för samhällets krisberedskap och en central funktion i de nätverk som finns inom krisberedskapsområdet. MSB utfärdar också allmänna råd och föreskrifter om de risk- och sårbarhetsanalyser som myndigheter, kommuner och regioner är skyldiga att göra i syfte att bland annat identifiera samhällsviktig verksamhet och kritiska beroenden.[31] Myndigheter som har särskilt ansvar för krisberedskap och de myndigheter som MSB beslutar i enskilda fall ska vartannat år lämna en sammanfattande redovisning av analysen till Regeringskansliet och MSB. De myndigheter som har särskilt ansvar för krisberedskap är också så kallade bevakningsansvariga myndigheter och ska bland annat planera för att kunna anpassa verksamheten inför en förändrad säkerhetspolitisk situation och genomföra den omvärldsbevakning och de risk- och sårbarhetsanalyser samt de utvecklingsinsatser som krävs för att myndigheten ska klara sina uppgifter vid höjd beredskap.[32] MSB utfärdar föreskrifter också när det gäller vad

[31] Se 2 kap. 1 § lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap samt 8 § och 16 § 2 p. förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.
[32] 16 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

som ska anses vara samhällsviktiga tjänster enligt NIS-regelverket. Som framgått ovan har MSB också, tillsammans med Försvarsmakten, i regeringsuppdrag att främja en sammanhållen totalförsvarsplanering. Vidare har Utredningen om civilt försvar föreslagit att MSB får ett övergripande ansvar för planeringen av civilt försvar och att myndigheten ska bland annat sammanställa resursbehov och inrätta ett centralt beredskapsråd.[33]

Vi bedömer sammantaget att MSB bör få utfärda föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. Representanter från MSB har också, liksom flera andra deltagare i expertgruppen, uppgett att detta är en lämplig ordning.

Bemyndigandet att meddela föreskrifterna ska gälla för ändamålet att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige

Vi har i avsnitt 10.2.4 redogjort kort för NIS-lagen med tillhörande föreskrifter. De myndighetsföreskrifter som nu är aktuella kan med fördel utformas på samma sätt som i NIS-regelverket. Det innebär alltså att kriterierna för vilka verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet kan komma att variera mellan de olika områdena. På vissa områden kan det exempelvis vara lämpligt att avgränsa tillämpningsområdet utifrån antalet användare, medan det på andra områden kan vara bättre att använda sig av helt andra kriterier eller hänvisningar till avgränsningar eller definitioner i andra regelverk.

Myndighetsföreskrifterna ska utformas så att de omfattar bara de verksamheter där en utländsk direktinvestering kan innebära relevanta risker för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Detta bör komma till uttryck genom att bemyndigandet att meddela föreskrifterna ska gälla för de ändamål som avses i lagen, det vill säga till skydd för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

[33] SOU 2021:25 Struktur för ökad motståndskraft.

Försvarsmakten, ISP, Kommerskollegium, Säkerhetspolisen med flera ska involveras i arbetet med myndighetsföreskrifterna

Det är också viktigt att föreskrifterna utformas på ett sätt som gör dem lättförståeliga och tydliga för de aktörer som berörs inom vart och ett av de respektive områdena. Hänsyn kan också behöva tas till angränsande eller överlappande arbeten på säkerhets- och beredskapsområdet.

Vid utformningen av föreskrifterna behöver alltså hänsyn tas till flera olika faktorer. MSB:s egen kompetens bör därför kompletteras med erfarenheter och expertkunskaper från andra myndigheter. MSB har också framfört att erfarenheterna från arbetena med NIS och föreskrifterna om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet[34] visar att detta är nödvändigt för att tydliga och relevanta föreskrifter ska kunna tas fram.

Att andra myndigheter ska involveras i arbetet med att ta fram föreskrifterna bör anges i förordning. Granskningsmyndigheten, det vill säga ISP, bör anges särskilt i en sådan förordning. Mot bakgrund av att våra förslag innebär att investeringar ska kunna granskas till skydd för Sveriges säkerhet bör även Försvarsmakten och Säkerhetspolisen anges på detta sätt. Även Kommerskollegium, som enligt våra förslag i avsnitt 12.4.4 är en av de myndigheter som ISP är skyldig att samråda med sedan beslut har fattats om att en investering ska granskas, bör anges i förordningen. Därutöver finns ett stort antal myndigheter, bland annat de bevakningsansvariga myndigheterna, som på sina respektive områden har relevant kompetens i frågan. Dessa myndigheter bör involveras i arbetet i de delar där de har relevanta kunskaper.[35]

Sammanfattningsvis ska MSB, efter att ha gett Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter, Kommerskollegium, Säkerhetspolisen och andra myndigheter som kan ha relevanta kunskaper tillfälle att yttra sig, meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. Detta bör anges i förordning.

[34] Föreskrift om omsorg för barn med vårdnadshavare i samhällsviktig verksamhet (MSBFS 2020:3).
[35] Utredningen om civilt försvar har i sitt betänkande Struktur för ökad motståndskraft, SOU 2021:25, föreslagit att begreppen bevakningsansvariga myndigheter respektive myndigheter med särskilt ansvar för krisberedskapen ersätts med begreppet beredskapsmyndigheter. Samtliga statliga myndigheter som enligt krisberedskapsförordningen i dag har ett särskilt ansvar för krisberedskapen och som är bevakningsansvariga myndigheter föreslås vara beredskapsmyndigheter. Därutöver förestår utredningen att ytterligare 12 myndigheter ska vara beredskapsmyndigheter, däribland den ännu inte inrättade myndigheten föreslår utredningen att följande statliga Myndigheten för psykologiskt försvar. Förslagen bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

10.3 Strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier

Frågan om vad som bör anses utgöra skyddsvärda produkter och teknologier bör i första hand utgå från de av riksdagen och regeringen uttalade och fastställda försvars- och säkerhetspolitiska behoven och de av statsmakterna uttalade och angivna medlen och metoderna för att uppnå målet att skydda landet från yttre och inre hot.

Den mest skyddsvärda industribranschen i Sverige ur ett försvars- och säkerhetspolitiskt perspektiv är försvarsindustrin. Den är den enda bransch som, efter upphävandet av lagen om kontroll av utländska uppköp 1992, genom ägarförbehållsregler och verksamhetstillståndskrav enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel fortfarande skyddas från utländska uppköp.

I vissa fall överlappande med och i andra fall mycket närliggande försvarsindustrin är de företag som tillverkar och tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden (PDA). Dessa verksamheter nämns även i EU:s förordning om direktinvesteringar som exempel på ett område av betydelse ut säkerhetssynpunkt.

10.3.1 Krigsmateriel

I lagen (1992:1300) om krigsmateriel och tillhörande förordning[36] regleras tillståndskrav och skyldigheter rörande krigsmateriel-relaterad verksamhet. Vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd anges i den så kallade krigsmaterielförteckningen, som finns i en bilaga till krigsmaterielförordningen. Den svenska krigsmaterielförteckningen överensstämmer med EU:s gemensamma militära förteckning så när som på tre nationella tillägg; kärnladdningar och speciella delar till sådana, befästningsanläggningar med mera samt vissa kemiska stridsmedel. Exempel på materiel som finns upptagen i förteckningen är olika typer av vapen och ammunition, kemikalier, bomber, torpeder, raketer, robotar, markfordon som är särskilt utformade för militär användning, radioaktiva material, krigs- och luftfartyg, pansar- eller skyddsutrustning, simulatorer för militär utbildning, utrustning och komponenter för framställning av militära produkter samt programvara som särskilt utvecklats för militär användning. Krigsmateriel används inte bara av Försvarsmakten utan också av flera andra myn-

[36] Förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

digheter med försvars- och säkerhetspolitiska uppdrag, såsom Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (inklusive lokala räddningstjänster), Tullverket och Kustbevakningen. Dessa myndigheter är beroende av krigsmaterielklassade produkter för att kunna utföra sitt uppdrag.

10.3.2 Produkter med dubbla användningsområden

I artikel 2.1 i förordningen (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) (PDA-förordningen) definieras produkter med dubbla användningsområden (PDA) som

> produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål, och inbegriper produkter som kan användas för utformning, utveckling, produktion eller användning av kärnvapen, kemiska vapen eller biologiska vapen eller bärare av dessa, inbegripet alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.

I bilaga I till PDA-förordningen listas produkter med dubbla användningsområden. Produkterna är uppdelade i kategorier:

0. Kärnmaterial, anläggningar och utrustning
1. Särskilda material och därtill hörande utrustning
2. Materialbearbetning
3. Elektronik
4. Datorer
5. Telekommunikation och informationssäkerhet
6. Sensorer och lasrar
7. Navigation och avionik
8. Marint
9. Rymd och framdrivning

Inom varje kategori finns fem undergrupper:

a) System, utrustning och komponenter

b) Test-, inspektions- och produktionsutrustning

c) Material

d) Programvara

e) Teknik

Bilagan uppdateras regelbundet. Vid uppdateringen beaktas utvecklingen inom exportkontrollregimerna.[37] Bilagan är inte en uttömmande lista över PDA. I artikel 4 i PDA-förordningen finns en generalklausul (catch-all) som ska tillämpas på PDA som inte finns upptagna i bilagan.

I svensk nationell rätt kompletteras förordningen av bland annat lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen).

Produkter med dubbla användningsområden är alltså produkter som har en civil användning men som kan användas även för militära ändamål eller för framställning eller utveckling av krigsmateriel eller massförstörelsevapen. Kontrollen av export av PDA spelar en viktig roll när det gäller att bekämpa spridning av massförstörelsevapen. Exportkontrollen är till för att förhindra att varor och teknik som annars används i fredligt syfte når stater som kan använda dem för spridningsprogram eller organisationer som kan använda dem för terroristverksamhet eller militära syften.[38] På det nationella planet, i enlighet med EU-rätten, omhändertas även andra utrikes- och säkerhetspolitiska perspektiv genom exportkontrollen. I detta sammanhang bör nämnas framför allt den försvars- och säkerhetspolitiska betydelse exportkontrollen har när det gäller materielsäkerhet och det svenska försvarets materielförsörjning.

Mer konkreta exempel på PDA är olika slags kemikalier, kärnämnen (uran, plutonium och torium) och kärntekniska produkter, verktygsmaskiner, värmeväxlare, ventiler och pumpar. Även vissa andra produkter av särskild strategisk betydelse, till exempel krypto-

[37] Zanggerkommittéen (ZC), Nuclear Suppliers Group (NSG), Australiengruppen (AG), Wassenaar-arrangemanget (WA) samt Missilteknologikontrollregimen (MTCR). Syftet med dessa internationella regimer är att de ska identifiera varor och teknologier som bör underställas exportkontroll, harmonisera exportkontrollen och utbyta information om spridningsrisker samt främja icke-spridning i kontakter med länder utanför regimerna.

[38] Prop. 2009/10:205 Kontroll av produkter med dubbla användningsområden, s. 24.

system, kan klassificeras som PDA. PDA kan också omfatta programvara och teknik, till exempel i form av produktionsunderlag. Av de produkter som exporteras med tillstånd är den dominerande delen telekommunikationsutrustning som innehåller kryptering samt värmekameror. Även kolfiber liksom frekvensomvandlare till mejeri/-livsmedelsindustrin utgör en betydande del. Andra produkter, som till exempel isostatpressar, kemikalier eller obemannade luftfarkoster (eng. unmanned aerial vehicle, UAV) och utrustning relaterad till sådana farkoster är volymmässigt mindre omfattande.[39]

Teknik enligt PDA-förordningen avser specifik information som är nödvändig för utveckling, produktion eller användning av produkter. Informationen kan ha formen av teknisk assistans eller tekniska uppgifter. Teknisk assistans kan avse instruktioner, färdigheter, träning, arbetsmetoder, kompetensöverföring och konsulttjänster. Det kan också innebära överförande av tekniska uppgifter. Tekniska uppgifter kan avse ritningar, planer, diagram, modeller, formler, tabeller, manualer och instruktioner.

10.3.3 Investeringar i verksamhet som avser krigsmateriel eller förtecknad PDA ska omfattas av ett svenskt granskningssystem

Förslag: Investeringar i verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning gällande eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel ska omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

Investeringar i verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning gällande eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd gällande sådana produkter ska omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

Med produkter med dubbla användningsområden ska 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).

[39] Regeringens skrivelse 2018/19:114, Strategisk exportkontroll 2018 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

Regeringen har i samband med att det infördes skärpta regler för exportkontroll av krigsmateriel uttalat att de senaste årens säkerhetspolitiska utveckling har förstärkt behovet av en inhemsk försvarsindustri och att det ligger i Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intresse att värna om ett långsiktigt samarbete i materielfrågor med för oss viktiga samarbetsländer.

> De senaste årens säkerhetspolitiska utveckling har förstärkt behovet av en inhemsk försvarsindustri med förmåga att utveckla materielsystem, och ett nära samarbete på försvarsmaterielområdet inom Europa och mellan Europa och USA. I synnerhet mer långvariga och strategiska samarbeten som syftar till utveckling och produktion av nya materielsystem är av säkerhetspolitisk betydelse. [– – –] Den tekniska och ekonomiska utvecklingen har inneburit att försvarsindustrin i Sverige, precis som näringslivet i övrigt, är beroende av såväl utländska leverantörer som kunder. Detta beroendeförhållande är ömsesidigt.
>
> Mot denna bakgrund ligger det enligt regeringen i Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intresse att värna om ett långsiktigt samarbete i materielfrågor med för oss viktiga samarbetsländer. Detta ömsesidiga samarbete bygger på såväl export som import av krigsmateriel. En internationellt konkurrenskraftig teknologinivå bidrar till att Sverige förblir intressant för sådant samarbete.[40]

I prop. 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025, har regeringen betonat vikten av att det finns en försvarsindustri i Sverige:

> Regeringen understryker vikten av att fortsatt ha en i Sverige verksam försvarsindustri som utvecklar och producerar kvalificerad försvarsmateriel. Försvarsföretagen bidrar till Försvarsmaktens operativa förmåga och ökad försörjningstrygghet genom att skapa förutsättningar för att utveckla, producera, vidmakthålla, underhålla och anpassa försvarsmateriel. Den kompetens som finns inom försvarsföretagen gör även Sverige attraktivt som samarbetsland och stärker därför möjligheterna till att få tillgång till utländsk spetsteknologi. Regeringen konstaterar att den kompetens och det kunnande företagen besitter är gynnsamt för Sveriges försvars- och säkerhetspolitik.[41]

När det gäller anskaffning av materiel till Försvarsmakten framgår den planerade materielförsörjningen för åren 2014–2021 av Försvarsmaktens skrift Materielförsörjning[42]. I princip all materiel i skriften omfattas av de olika tillståndskrav som finns i lagen om krigsmateriel. De områden i materielförsörjningsstrategin som inte omfattas

[40] Prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, s. 24.
[41] Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, s. 120.
[42] Materielförsörjning, Försvarsmaktens planerade materielförsörjning 2014–2021, utgåva 2013.

av krigsmaterielförteckningen omfattas i stället i hög utsträckning av PDA-lagen.

Den svenska försvarsindustrin respektive PDA-industrin har alltså ett högt skyddsvärde. Dessa industrigrenar omfattar i dagsläget ungefär 500 företag; cirka 300 företag har tillstånd att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel. Närmare 200 företag omfattas av PDA-regelverket och ett mindre antal företag tillhandahåller, utan krav på tillstånd, tekniskt bistånd gällande krigsmateriel inom Sverige. De ur nationellt perspektiv mest skyddsvärda produkterna för försvarsindustrin, Försvarsmakten och försvarssektorn i övrigt finns upptagna i förteckningarna till krigsmateriellagen och PDA-lagen. Ett svenskt granskningssystem bör såvitt gäller strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier därför utgå från dessa. Ett ytterligare argument för detta är att bedömningen av vad som utgör skyddsvärda teknologier även internationellt utgår från de multilaterala regimer som ligger till grund för förteckningarna. En samstämmighet med internationella partners behövs för att Sverige inte ska riskera att betraktas som den svagare länken i internationella samarbeten och därmed riskera att uteslutas ur viktiga materielsamarbeten eller som mottagare av kritisk teknologi eller ställas vid sidan av internationell forskning och utveckling samt viktiga marknader.

Enligt krigsmateriellagen är i första hand tillverkning, tillhandahållande och utförsel tillståndspliktigt. Utveckling är tillståndspliktigt när det gäller avtal med utländsk part medan forskning, undantaget grundforskning, är tillståndspliktigt såvitt det kommer till stånd ett tillhandahållande av uppfinningar rörande krigsmateriel eller metoder för framställning av sådan materiel eller av tekniskt bistånd till någon i utlandet. Avseende PDA, inbegripet teknik, är i första hand export tillståndspliktigt. Såvitt avser direktinvesteringar är naturligtvis forskning och utveckling av krigsmateriel och PDA minst lika, om inte mer, känsligt än tillverkning och tillhandahållande. I likhet med vad som gäller i vissa andra länders system bör även verksamheter som bedriver sådana aktiviteter därför omfattas av granskningssystemet.

Sammanfattningsvis bör alltså investeringar i verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning gällande eller tillhandahåller krigsmateriel eller tekniskt stöd avseende krigsmateriel samt investeringar i företag som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning gällande eller tillhandahåller PDA eller tillhandahåller tekniskt bistånd gällande PDA omfattas av det svenska granskningssystemet. När det gäller

PDA bör området av förutsebarhetsskäl inskränkas till verksamheter som tillverkar eller tillhandahåller produkter listade på bilaga I till PDA-förordningen. Övriga PDA-produkter som kan bli föremål för ett catch-all-beslut[43] från ISP bör av flera skäl inte omfattas. Till att börja med är de företag som tillverkar eller tillhandahåller olistad PDA vanligtvis inte medvetna om att produkterna utgör PDA förrän det finns ett beslut från ISP om att tillståndsbelägga en viss export. Vidare fattas beslut om catch-all utifrån omständigheter gällande mottagarland, mottagare och slutanvändare, det vill säga inte faktorer knutna till det svenska företaget. Slutligen kommer de skyddsvärda produkter som kan träffas av ett catch-all-beslut i stort sett alltid att anses utgöra annan strategiskt skyddsvärd teknologi.

När det gäller den lagtekniska lösningen bör en definition av produkter med dubbla användningsområden tas in i lag. Definitionen ska avse de produkter som är upptagna i bilaga I till PDA-förordningen. Eftersom bilagan uppdateras regelbundet bör definitionens hänvisning till PDA-förordningen vara dynamisk, det vill säga avse den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

10.3.4 Framväxande teknologier och övrig befintlig skyddsvärd teknologi

Förslag: Investeringar i verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi ska omfattas av ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Regeringen ska, för ändamålet att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige, få meddela föreskrifter om vilka framväxande teknologier respektive annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av granskningssystemet.

[43] Enligt artikel 4 i PDA-förordningen kan export av PDA som inte listas i bilaga I till PDA-förordningen omfattas av tillståndskrav i de fall den har användning inom ramen för ett massförstörelse-vapenprogram, för militär slutanvändning i ett land mot vilket det finns ett vapenembargo eller som komponent till krigsmateriel som har exporterats från EU utan tillstånd. Denna mekanism brukar internationellt benämnas catch-all.

Framväxande teknologier

Det som omfattas av krigsmaterielförteckningen respektive bilagan till PDA-förordningen utgör alltså strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier. Dessa förteckningar grundar sig på de internationella exportkontrollregimerna. Förteckningarna uppdateras regelbundet utifrån det arbete som sker inom regimerna.

En svårighet med att avgränsa begreppet strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier är att uppfattningen om vad som är en sådan kan variera över tid. Även svårigheterna med att på ett tidigt stadium upptäcka och identifiera företag med ickekontrollerade produkter och tekniker framhålls som en utmaning. Så kallade framväxande teknologier (emerging technologies) som artificiell intelligens, kvantdatorer och bioteknik förutspås ha en mycket stor betydelse för utvecklingen inte bara av det civila samhället, utan ha en avgörande inverkan också militärt. Den militära nyttan av de framväxande teknologierna är så avgörande att många bedömare anser att den som leder teknikutvecklingen på dessa områden framöver kan räkna med även ett militärt övertag i vissa avseenden.[44]

De internationella exportkontrollregimerna arbetar sedan länge med tidig identifiering av nya icke-kontrollerade produkter och teknologier som kan användas för militära ändamål. Under 2019 stod det klart att den allt snabbare tekniska utvecklingen inom framväxande teknologier gör detta arbete alltmer angeläget. Sverige berörs av utvecklingen eftersom vi har en exportorienterad och avancerad industri med spjutspetsteknologi. Framväxande känsliga teknologier kräver allt större uppmärksamhet, både hemmavid genom till exempel stärkt myndighetssamverkan och internationellt genom samarbete med andra länder i de olika exportkontrollregimerna.[45]

Det kan också nämnas att det amerikanska handelsdepartementets byrå för industri och säkerhet (Bureau of Industry and Security, Commerce, BIS) har arbetat med att ta fram kriterier för att identifiera framväxande tekniker att läggas under såväl exportkontroll som granskning av utländska direktinvesteringar.[46] I oktober 2020 presenterade den amerikanska administrationen en Nationell Strategi för Kritiska

[44] Skr. 2018/19:114 Strategisk exportkontroll 2018 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, s. 81.
[45] Skr. 2019/20:114 Strategisk exportkontroll 2019 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden, s. 5.
[46] Federal Register /Vol. 83, No. 223/Monday, November 19, 2018/Proposed Rules.

och Framväxande Teknologier[47] som pekade ut 20 teknikområden. Den nya administrationen avser lägga fram en ny strategi, men det är inte troligt att de utpekade teknikområden kommer att ändras.

När det gäller nationell myndighetssamverkan på området samarbetar tekniska experter från ISP, FOI, FMV och Försvarsmakten för att dels kunna upptäcka och identifiera svenska företag som är verksamma inom framväxande teknologier, dels avgränsa de framväxande teknikområdena så att definitioner av dessa kan tas fram inför ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar och inför framtida förhandlingar om förteckningar inom exportkontrollregimerna. Syftet är att den civila nyttan av framväxande teknologier maximeras utan att i onödan hämmas av exportkontroll eller granskning av utländska direktinvesteringar, samtidigt som den militära nyttan och det som hotar Sveriges säkerhet blir föremål för exportkontroll och direktinvesteringskontroll.

Det står alltså klart att så kallade framväxande teknologier kan vara så skyddsvärda att investeringar i sådan verksamhet bör omfattas av ett svenskt granskningssystem. Med hänsyn till den snabba utvecklingen på området och svårigheterna att identifiera dessa teknologier är det inte lämpligt att reglera det närmare tillämpningsområdet i lag.

De samverkande myndigheterna ISP, FOI, FMV och Försvarsmakten är väl lämpade att ta fram ett underlag för en förteckning över framväxande teknologier. I likhet med vad som gäller för krigsmaterielförteckningen bör det emellertid vara regeringen som bestämmer det slutliga innehållet i en sådan förteckning. Detta arrangemang bör uppfylla det krav på flexibilitet som teknologiområdet ställer och det beredningskrav som följer med en för enskilda så ingripande åtgärd som det är fråga om.

Befintlig skyddsvärd teknologi

Utöver krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden och framväxande teknologier finns andra teknologier som bör betraktas som strategiskt skyddsvärda ur perspektivet Sveriges säkerhet eller säkerhet eller allmän ordning. Som utgångspunkt måste teknologi knuten till punkterna a) och c)–e) i artikel 4 i EU-förordningen betraktas som sådan. En del sådan teknologi kommer att om-

[47] National Strategy for Critical and Emerging Technologies, October 2020.

fattas av en kontroll utifrån de områden som anges i nämnda punkter, men inte all. Investeringar i elnät, hamnar och flygplatser kan utan vidare prövas genom sin potentiella påverkan på kritisk infrastruktur, medan investeringar i teknologi som har betydelse för exempelvis kärnkraftverk eller vind- eller vattenkraftverk kan vara svårare att inordna under denna kategori. Dessa strategiskt skyddsvärda teknologier bör därför på samma sätt som när det gäller framväxande teknologier, anges på en förteckning i förordning utifrån underlag som tas fram av ISP och andra myndigheter som har relevanta kunskaper.

En förteckning över strategiskt skyddsvärda teknologier bör upprättas

Sammanfattningsvis finns det alltså skyddsvärda teknologier som inte omfattas av krigsmaterielförteckningen eller bilagan till PDA-förordningen och som bör omfattas av ett granskningssystem. Det bör därför i förordning upprättas en förteckning över framväxande teknologier och befintlig skyddsvärd teknologi som ska omfattas av granskningssystemet. För att inte överskådligheten ska gå förlorad bör en sådan lista innehålla båda dessa kategorier av teknologier.

Regeringen bör alltså bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka framväxande teknologier respektive annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av granskningssystemet. Föreskriftsrätten bör, i likhet med våra förslag när det gäller samhällsviktig verksamhet (se avsnitt 10.2.5) samt kritiska råvaror och andra metaller och mineral (se avsnitt 10.4.1), gälla för ändamålet att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige.

Arbete med att identifiera framväxande och annan skyddsvärd teknologi pågår som nämnts redan i dag genom nationell myndighetssamverkan på området. Det arbete som myndigheterna hittills gjort ligger till grund för vårt förslag till lista över teknologier som bör omfattas av granskningssystemet, se bilaga 1 till förslag till förordning om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Listan i den föreslagna förordningen återspeglar alltså inte en slutlig reglering på området men ger en uppfattning om inriktningen och utformningen.

10.4 Kritiska insatsvaror

En insatsvara är en vara som används i tillverkning av andra varor. Insatsvaror kan vara allt från råvaror och halvfabrikat till färdiga komponenter och förpackningar. I det följande behandlas inledningsvis kritiska råvaror i form av metaller och mineral (avsnitt 10.4.1). Därefter tar vi upp energi som insatsvara (avsnitt 10.4.2) samt insatsvaror som är kritiska specifikt för livsmedelsförsörjningen (avsnitt 10.4.3). Slutligen behandlas insatsvaror i övrigt (avsnitt 10.4.4).

10.4.1 Kritiska råvaror – metaller och mineral

Förslag: Investeringar i verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer

1. råvaror som finns upptaga på EU:s förteckning över kritiska råvaror, eller
2. andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning

ska omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Regeringen ska, för ändamålet att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige, få meddela föreskrifter i detta avseende.

Kritiska råvaror för EU respektive Sverige

Vissa råvaror har strategisk betydelse för tillverkningsindustrin. För att bemöta utmaningarna vad gäller att säkerställa en hållbar försörjning av råvaror som inte är energitillgångar för EU-ekonomin har kommissionen lanserat det så kallade råvaruinitiativet.[48] En central del av initiativet utgörs av en förteckning över kritiska råvaror som är mycket viktiga för EU:s tillväxt och som är förknippade med hög försörjningsrisk. Förteckningen uppdateras minst vart tredje år.

[48] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, råvaruinitiativet – att uppfylla våra kritiska behov av tillväxt och arbetstillfällen i Europa, KOM(2008) 699 slutlig.

Uppdateringen av förteckningen för år 2020 finns intagen i kommissionens meddelande Resiliens för råvaror av avgörande betydelse.[49] I meddelandet framhåller kommissionen kritiska råvarors stora betydelse för EU:s ekonomi och vikten av att stärka en resilient tillförsel och det öppna strategiska oberoendet.

I 2020 års förteckning anges 30 råvaror som bedöms som kritiska. Vilka de är framgår av tabell 10.2. I Sverige finns kända fyndigheter av de råvaror som i tabellen markerats i fet stil.

Tabell 10.2 Kritiska råvaror enligt EU:s råvaruförteckning

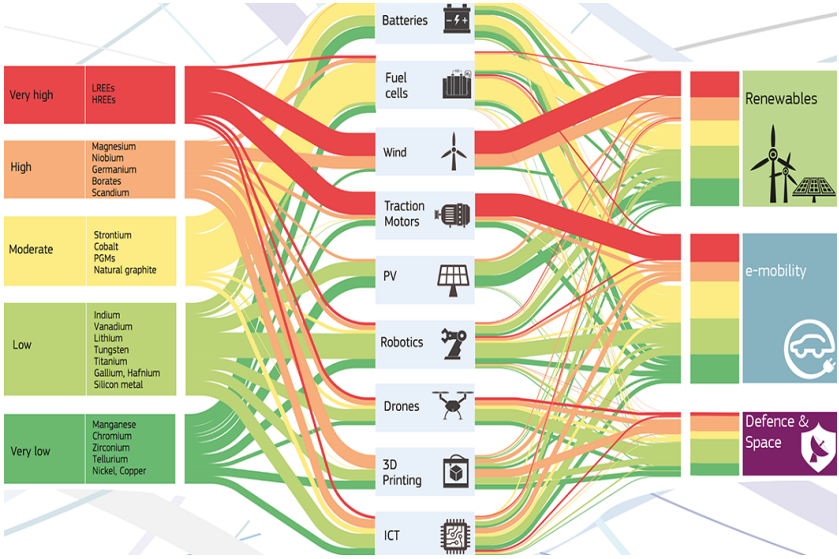
Antimon	Hafnium	**Fosfor**
Baryt	Skandium	**Tunga sällsynta jordartsmetaller (HREE)**
Beryllium	**Lätta sällsynta jordartsmetaller (LREE)**	Kiselmetall
Vismut	Indium	Tantal
Borat	Magnesium	**Volfram**
Kobolt	**Naturlig grafit**	Vanadin
Kokskol	Naturgummi	Bauxit
Flusspat	Niob	Litium
Gallium	**Platinametaller (PGE)**	Titan
Germanium	**Fosforit**	Strontium

De kritiska råvarorna används på följande sätt, se figur 10.1

[49] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén – Resiliens för råvaror av avgörande betydelse: Att staka ut vägen mot ökad trygghet och hållbarhet, COM(2020) 474 final.

Figur 10.1 Kritiska råmaterial och vad de används till

Mineralråvaror – Teknologier – Industriella ekosystem



Källa: Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU – A Foresight Study (2020).

De råvaror som anges i EU:s förteckning är kritiska för EU dels på grund av risken för brist på dem, dels på grund av att de är av större betydelse för ekonomin än de flesta andra råvaror. De huvudparametrar som används för att fastställa råvarors betydelse för EU är alltså ekonomisk betydelse och försörjningsrisk. I meddelandet uttalas att medlemsstater och företag kan använda förteckningen som en EU-referensram för att ta fram sina egna särskilda bedömningar av när en råvara är kritisk.

26 av råvarorna i 2020 års förteckning fanns med i den närmast föregående förteckningen, medan bauxit, litium, titan och strontium har lagts till. I meddelandet anges att helium, som funnits med tidigare, är ett bekymmer sett till försörjningskoncentration, men har tagits bort från förteckningen eftersom dess ekonomiska betydelse minskar. Kommissionen kommer dock att fortsätta följa upp helium mot bakgrund av dess relevans för ett antal framträdande digitala tillämpningar. Kommissionen kommer också att följa upp nickel med tanke på utvecklingen i riktning mot ökad efterfrågan på råvaror till batterier.

I samband med meddelandet har kommissionen presenterat också en prognosstudie.[50] Studien kompletterar bedömningen av vilka råvaror som är kritiska i dag och visar en prognos för kritiska råvaror fram till 2030 och 2050 för strategiska teknikområden och sektorer (figur 10.1). För batterier till elektriska fordon och energilagring skulle EU enligt prognosen behöva upp till 18 gånger mer litium och fem gånger mer kobolt 2030 jämfört med den nuvarande försörjningen till EU:s hela ekonomi.

För många kritiska råvaror är försörjningen mycket koncentrerad. Kina tillhandahåller exempelvis 98 procent av EU:s försörjning av sällsynta jordartsmetaller, Turkiet står för 98 procent av EU:s försörjning av borat och Sydafrika för 71 procent av EU:s behov av platina och en ännu högre andel av platinametallerna iridium, rodium och rutenium. EU är beroende av enskilda företag i EU för sin försörjning av hafnium och strontium.

En stor del av de kritiska råvarorna produceras alltså utanför EU. Men det finns en betydande mängd fyndigheter av kritiska råvaror inom EU. I Sverige finns kända fyndigheter av bland annat antimon, flusspat, fosfatmineral, grafit, kobolt, PGE, REE, och volfram.[51] Sveriges geologiska undersökning, SGU, har utifrån ett regeringsuppdrag 2013 kartlagt och analyserat utvinnings- och återvinningspotentialen för metall- och mineraltillgångar i Sverige.[52] I sin redovisning lämnar SGU ett förslag till definition av kritiska metaller och mineral för Sveriges försörjningsbehov. Analysen av Sveriges resursbehov gjordes med särskilt fokus på EU:s arbete med att identifiera de metaller och mineral som är kritiska för Europa. Förslaget togs fram med samma kriterier och utgångspunkter som för EU:s förteckning, nämligen ekonomisk betydelse och utbudsrisk. De metaller som SGU definierade som kritiska och där inga fyndigheter finns i Sverige var koks, PGM och bor. Kritiska mineral med mindre fyndigheter i Sverige var kobolt, niob, tenn, volfram och magnesium. Kritiska mineral med höga utvinnings- eller återvinningspotentialer i Sverige var ferrokisel, flusspat, titan, REE, nickel, krom, mangan, vanadin, dolomit och kalksten.

Det finns tydliga globala tendenser som visar att behoven och efterfrågan på de kritiska råvarorna kommer att öka drastiskt framöver.

[50] Critical Raw Materials for Strategic Technologies and Sectors in the EU – A Foresight Study.
[51] https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/, 2021-09-21.
[52] Uppdrag att utföra en kartläggning och analys av utvinnings- och återvinningspotential för svenska metall- och mineraltillgångar, dnr 3114-1639/2013, 2014-12-15.

Mycket pekar på att de nya energiteknikerna inom vindkraft, solceller, litiumbatterier, elnät och biobränsle kommer att kräva stora mängder av till exempel sällsynta jordartsmetaller, litium, kobolt, grafit och rutenium, men också nickel, koppar, järn och silver. För att kunna tillverka så kallade permanenta magneter, som används framför allt till vindkraftverk och elektriska fordon, behövs neodym, dysprosium och praseodym vilka tillhör gruppen sällsynta jordartsmetaller. Nya prognoser rapporterar att dessas efterfrågan för permanentmagneter årligen kommer att öka med 9,7 procent. Flera av de sällsynta jordartsmetallerna behövs också för produktion av elfordon – det går åt 1–2 kg mer än vid produktion av konventionella bilar. Vid tillverkningen av en elbil används dessutom drygt tre gånger mer koppar, tio gånger mer nickel och två gånger mer zink jämfört med en konventionell bil.

2017 såldes det cirka 4 miljoner elfordon. År 2030 kommer försäljningen enligt prognoserna att vara uppe i 50 miljoner per år. Det betyder betydligt större mängder av sällsynta jordartsmetaller behöver utvinnas. Samma trend gäller för litium och kobolt.[53] LKAB, som ingår i råvarualliansen ERMA, bedriver i Sverige ett projekt med målet att genom fossilfria processer återvinna gruvavfall från järnmalmsproduktionen och omvandla det till sådana råvaror som EU klassificerar som kritiska. Målet är att producera bland annat fosfor motsvarande fem gånger Sveriges behov samt 30 procent av dagens behov inom EU av sällsynta jordartsmetaller. Fullskalig produktion planeras uppnås 2027.[54]

Granskningssystemet bör omfatta verksamheter som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvarorna på EU:s råvaruförteckning eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning

Råvaror i form av metaller och mineral har alltså strategisk betydelse för tillverkningsindustrin. Vilka råvaror som efterfrågas förändras dock över tid. Därmed ändras också bedömningen av vilka råvaror som är att betrakta som kritiska. Granskningssystemet bör omfatta investeringar i verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller

[53] Informationen är hämtad från bland annat https://www.sgu.se/mineralnaring/kritiska-ravaror/, 2021-09-21.
[54] https://www.lkab.com/sv/nyhetsrum/pressmeddelanden/lkabs-prospekteringsresultat-bekraftar-potential-for-produktion-av-fosformineralgodsel-och-sallsynta-jordartsmetaller/, 2021-09-21.

säljer kritiska metaller och mineral, och systemet behöver vara flexibelt i fråga om vilka råvaror som omfattas. Ett sätt att avgränsa tillämpningsområdet är att hänvisa till sådana råvaror som finns upptagna på EU:s förteckning. Det kan emellertid konstateras att förteckningen inte bygger bara på försörjningsrisk, utan även på om råvaran har en ekonomisk betydelse. Vidare finns vissa av de metaller och mineral som SGU bedömt som kritiska ur ett svenskt perspektiv inte med på förteckningen.

EU:s råvaruförteckning är upprättad av EU i hela unionens intresse i syfte att bland annat förstärka EU:s inhemska råvaruförsörjning. Genom råvarualliansen ERMA arbetar EU:s medlemsstater gemensamt med att öka EU:s motståndskraft på området kritiska råvaror. Vi anser därför, och för att avgränsningen inte ska bli onödigt krånglig, att granskningssystemet bör omfatta EU:s råvaruförteckning i dess helhet, även om det i dagsläget inte finns några sådana verksamheter i Sverige, och trots att även ekonomisk betydelse är ett kriterium för råvarornas placering på förteckningen. Det kan i detta sammanhang även påpekas att EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ålägger medlemsstaterna att samarbeta kring utländska investeringar i vissa särskilt utpekade projekt eller program av unionsintresse. De kritiska råvaror som finns upptagna på EU:s råvaruförteckning kan på samma sätt som de utpekade projekten och programmen anses vara av ett sådant unionsintresse att de bör omfattas av ett svenskt granskningssystem.

Ett svenskt granskningssystem bör naturligtvis omfatta även verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning men som inte är upptagna på EU:s råvaruförteckning.

Lagteknisk lösning

Vilka råvaror som är kritiska kan alltså förändras över tid. Regleringen behöver därför vara flexibel.

EU:s råvaruförteckning uppdateras minst vart tredje år och tas in i löpande meddelanden från kommissionen. Meddelandena bygger på EU:s råvaruinitiativ.[55] Beträffande dessa råvaror skulle flexibilitet

[55] Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet. Råvaruinitiativet – att uppfylla våra kritiska behov av tillväxt och arbetstillfällen i Europa, KOM(2008) 699 slutlig.

uppnås genom en hänvisning till förteckningen. Eftersom förteckningen tas in i löpande meddelanden görs dock varje uppdatering i ett nytt dokument. Det är alltså inte fråga om ändringar i en befintlig rättsakt som exempelvis en EU-förordning eller ett direktiv. Det är därmed inte möjligt att med en dynamisk hänvisning hänvisa till förteckningen genom att ange ett specifikt meddelande. En hänvisning i lag till det meddelande som är aktuellt vid varje tidpunkt skulle innebära att lagen behöver uppdateras varje gång förteckningen uppdateras. Att i lag hänvisa till aktuellt meddelande är därmed inte en lämplig lösning. Eftersom meddelandena bygger på råvaruinitiativet skulle ett alternativ kunna vara att i lag hänvisa till förteckningen i det vid var tid gällande meddelande som bygger på råvaruinitiativet. Vi bedömer dock att den lämpligaste lösningen är att regeringen bemyndigas att i förordning ange de råvaror som finns upptagna i förteckningen och som alltså är kritiska för EU.

Beträffande de råvaror som är kritiska för Sveriges försörjning är det lämpligt att ange även dessa på en lägre normhierarkisk nivå än i lag. Vi har ovan redogjort för att SGU, utifrån ett regeringsuppdrag 2013, har kartlagt och analyserat utvinnings- och återvinningspotentialen för metall- och mineraltillgångar i Sverige. I rapporten lämnar SGU ett förslag till definition av kritiska metaller och mineral för Sveriges försörjningsbehov och listas de metaller och mineral som bedöms kritiska för Sverige. Enligt de kontakter vi haft med SGU är slutsatserna i rapporten fortfarande aktuella. I detta sammanhang kan nämnas att de geologiska undersökningarna i Sverige, Finland, Norge, Danmark och Grönland, Grönlands ministerium för mineralresurser, Norges gruvmyndighet, samt energimyndigheten på Island och Reykjaviks universitet tillsammans och på uppdrag av på uppdrag av Nordiska Ministerrådet har tagit fram en rapport som sammanfattar potentialen för kritiska råmaterial i nordisk berggrund. Rapporten presenterades den 16 september 2021 och sammanfattar kända mineraliseringar och malmer i Norden. Rapporten visar också områden eller geologiska regioner som bedöms ha en förhöjd potential för upptäckt av hittills okända förekomster av olika kritiska metaller och mineral.[56]

SGU är central förvaltningsmyndighet för frågor om landets geologiska beskaffenhet och mineralhantering. Myndigheten har till uppgift att tillhandahålla geologisk information för bland annat områdena

[56] The Nordic supply potential of critical metals and minerals for a Green Energy Transition, Nordic Innovation Report, 2021.

hushållning och försörjning med naturresurser och totalförsvar. SGU ska i detta syfte undersöka, dokumentera och beskriva Sveriges geologi. SGU är vidare chefsmyndighet för Bergsstaten som har till uppgift att handlägga ärenden som rör tillstånd, prospektering och utvinning av mineral. Bergsstaten prövar frågor om tillstånd för undersökning och bearbetning av mineralfyndigheter.

SGU är den myndighet i Sverige som har störst kompetens när det gäller att bedöma vilka metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning. Om en lista över dessa råvaror ska upprättas genom myndighetsföreskrifter, är alltså SGU den myndighet som lämpligen bör göra detta. Vi bedömer dock att, även om uppfattningen om vilka råvaror som är kritiska förändras över tid, förändringarna inte är så svåra att förutsäga och så snabba att en reglering behöver göras i myndighetsföreskrifter. Vi bedömer att en tillräcklig flexibilitet i detta avseende kan uppnås genom reglering i förordning. Vilka metaller och mineraler som, utöver de som finns upptagna på EU:s råvarulista, är kritiska för Sveriges försörjning bör alltså anges i förordning. Mot bakgrund av SGU:s kompetens på området bör myndigheten ansvara för att ta fram underlag för en sådan förordning.

Regeringens föreskriftsrätt bör i likhet med våra förslag när det gäller samhällsviktig verksamhet (se avsnitt 10.2.5) samt framväxande och annan strategiskt skyddsvärd teknologi (se avsnitt 10.3.4) gälla för ändamålet att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige.

10.4.2 Energi som insatsvara

Bedömning: Det är inte motiverat att i ett svenskt granskningssystem reglera investeringar i verksamhet som tillhandahåller energi som kritisk insatsvara särskilt. Investeringar i sådan verksamhet kommer dock att omfattas av granskningssystemet i den mån verksamheten omfattas av tillämpningsområdet i övrigt.

I EU:s förordning nämns tillgång till energi som insatsvara särskilt som ett område där en investering kan ha effekter som inverkar på säkerhet eller allmän ordning. Den svenska basindustrin är också till stora delar energiintensiv. Tillförlitlig tillgång på energi är en avgörande faktor för svensk energiintensiv industri. Från 1970 har indu-

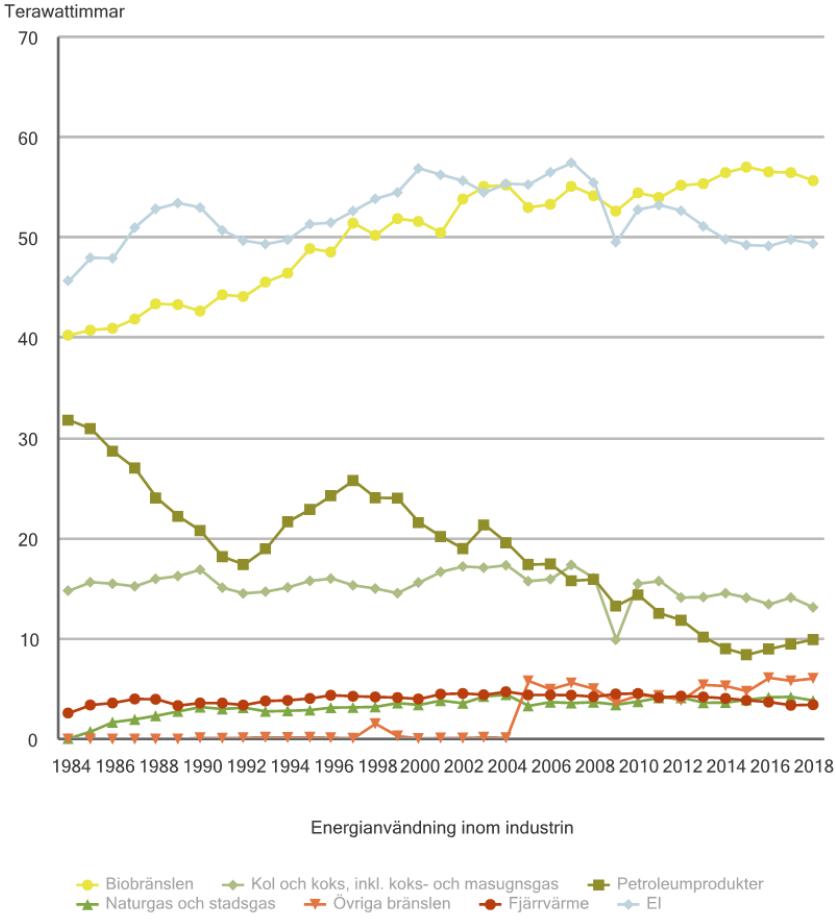
strins energianvändning legat på en nära nog konstant nivå av cirka 150 TWh per år.[57]

2018 uppgick industrisektorns energianvändning till 141 TWh vilket var 38 procent av Sveriges totala slutliga energianvändning det året. Energin används främst för att driva industriella processer. Massa- och pappersindustrin, järn-, stål- och metallverk och den kemiska industrin stod tillsammans för 75 procent av industrisektorns slutliga energianvändning 2018. Verkstadsindustrin och trävaruindustrin svarade för drygt fem procent vardera av den slutliga energianvändningen och övriga branscher svarade för 14 procent. I övriga branscher ingår gruvindustri, livsmedelsindustri, textilindustri, grafisk industri, jord- och stenindustri (tillverkning av glas, cement och kalk), samt de branscher som brukar klassificeras som mindre branscher.[58]

I figur 10.2 framgår hur mycket energi som används i svensk industri och vilka energikällorna är. Fram till 2030 förväntas energianvändningen, och då främst elanvändningen, inom industrin öka. Svenskt Näringsliv har gjort bedömningen att elbehovet kommer att öka från dagens cirka 130 TWh per r till minst 240 TWh per år 2045. Det beror bland annat på behovet att fasa ut fossila bränslen för att uppnå klimatmål.[59]

[57] UP-rapport, Energiintensiv industri, Rådgivande underlag från utvecklingsplattformen Energiintensiv industri till Energimyndighetens FOKUS-process, ER 2015:28.
[58] Energiläget 2020, ET 2020:1, Statens energimyndighet, maj 2020.
[59] Scenarier över Sveriges energisystem 2020, ER 2021:6, Statens energimyndighet, mars 2021, och rapporten Kraftsamling elförsörjning, scenarioanalys 240 TWh, Staffan Qvist m.fl., uppdrag av Svenskt Näringsliv.

Figur 10.2 Energianvändning inom industrin



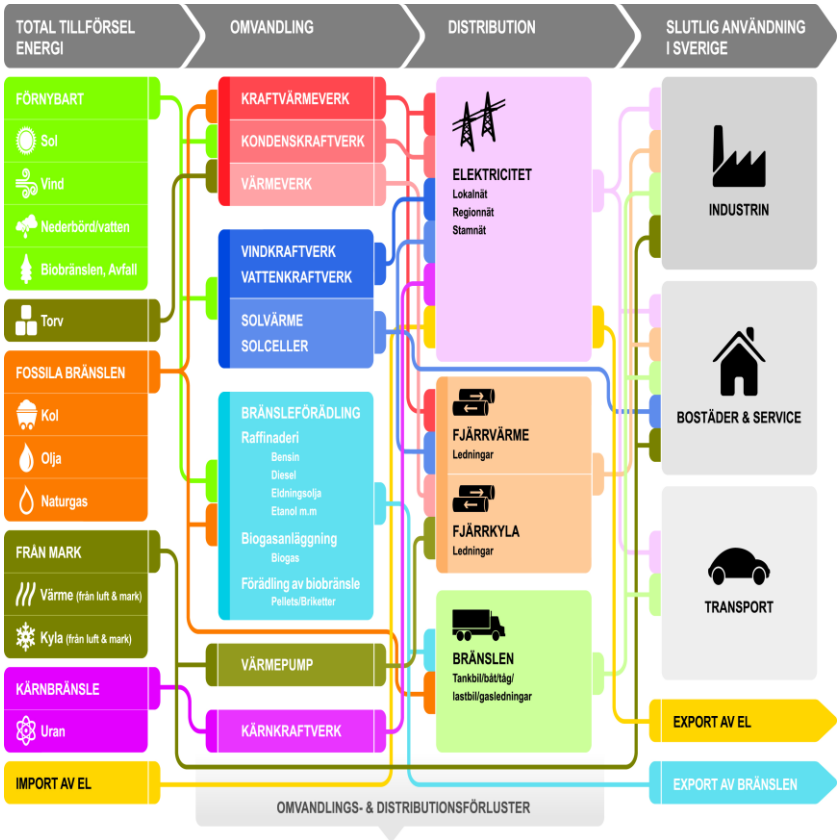
Källa: Naturvårdsverket, http://www.naturvardsverket.se/Sa-mar-miljon/Statistik-A-O/Energianvandning-inom-industrin/,2021-04-29.

Svensk industri är alltså beroende av tillgång till stora mängder energi från olika källor.

Energiförsörjning är en av de sektorer som räknas upp när det gäller sektorer där samhällsviktig verksamhet kan bedrivas. Exempel på viktiga samhällsfunktioner inom denna sektor är produktion av el samt produktion och distribution av bränslen och drivmedel.

Av figur 10.3 framgår att energiförsörjningen i Sverige tillgodoses genom ett komplext system av produktion utifrån olika typer av energikällor och därpå följande distribution i olika former till användarna.

Figur 10.3 Energisystemen



Källa: Energimyndigheten.

Distributionen av energi till industrin sker i allt väsentligt genom samma kedjor som distributionen till bostäder. Det innebär rimligen att de företag som tillhandahåller energi som insatsvara till industrin är desamma som de som kommer att omfattas av våra förslag till följd av att de bedriver samhällsviktig eller säkerhetskänslig verksamhet. Vi bedömer därför att det inte är motiverat att reglera verksamheter som tillhandahåller energi som insatsvara särskilt.

10.4.3 Kritiska insatsvaror inom livsmedelsförsörjningen

Bedömning: Det är inte motiverat att i ett svenskt granskningssystem reglera investeringar i verksamhet som tillhandahåller insatsvaror inom ramen för livsmedelsförsörjningen särskilt. Investeringar i sådan verksamhet kommer dock att omfattas av granskningssystemet i den mån verksamheten omfattas av tillämpningsområdet i övrigt.

I EU:s förordning om utländska direktinvesteringar nämns effekten på en tryggad livsmedelsförsörjning som en av de omständigheter som kan beaktas när en medlemsstat ska bedöma en investerings inverkan på säkerhet eller allmän ordning. När det gäller svenska förhållanden uttrycks i regeringens livsmedelsstrategi[60] att sårbarheten i livsmedelskedjan ska minska.

För att trygga livsmedelsförsörjningen och producera och distribuera livsmedel i den moderna livsmedelskedjan så krävs det en ständig tillförsel av insatsvaror, både inom primärproduktionen och livsmedelsindustrin. Svensk primärproduktion utgörs av råvaruproduktionen inom exempelvis jordbruk och fiske. Inom jordbruket återfinns både odling och djurhållning. Inom livsmedelsindustrin omvandlas sedan råvaror till livsmedel eller vidareförädlas färdiga livsmedel till mer sammansatta livsmedel. En vara som framställts inom primärproduktionen kan därmed vara en insatsvara i livsmedelsindustrin.

Livsmedelssektorn är en av de sektorer som räknas upp när det gäller sektorer inom vilka samhällsviktig verksamhet kan bedrivas. Exempel på viktiga samhällsfunktioner inom denna sektor är distribution, primärproduktion, kontroll och tillverkning av livsmedel. En stor del av den verksamhet som behövs för en tryggad livsmedelsförsörjning bör alltså rymmas inom definitionen av samhällsviktig verksamhet och omfattas av våra förslag i den delen, se avsnitt 10.2.3. Det gäller exempelvis insatsvaror till livsmedelsindustrin som framställs inom primärproduktionen. Verksamheter som tillhandahåller insatsvaror till primärproduktionen räknas dock inte upp i MSB:s exempel på samhällsviktig verksamhet, se tabell 10.1, avsnitt 10.2.1, och skulle kunna falla utanför. Några sådana exempel är verksam-

[60] Prop. 2016/17:10 Infrastruktur för framtiden – innovativa lösningar för stärkt konkurrenskraft och hållbar utveckling samt regeringens handlingsplaner; En livsmedelsstrategi för Sverige – fler jobb och hållbar tillväxt i hela landet, del 1 och del 2.

heter som tillhandahåller insatsvaror som gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och foder.

Sverige är i dag långtifrån självförsörjande på insatsvaror som är centrala för jordbruket. Utsäde i form av fröer, växtskyddsmedel, gödselmedel, djurfoder och mediciner är exempel på nödvändiga insatsvaror som samtliga i dag importeras och levereras enligt ”just-in-time”-principen. Dessa varor lagerhålls endast i mycket begränsad omfattning av inhemska distributörer och kan inte heller lagerhållas av den enskilda lantbrukaren.[61] Den låga självförsörjningsgraden av insatsvaror till jordbruket har pekats ut som ett större problem än den låga självförsörjningsgraden av livsmedel.[62]

Det livsmedel som brukar framhållas som det viktigaste är dricksvatten. Dricksvattenproduktion, som huvudsakligen är kommunal verksamhet, är beroende av privata aktörer för försörjning av exempelvis kemikalier, reservdelar, transporter och bränsle. Under coronapandemin har risken för brist på tillgång till kemikalier lyfts fram särskilt. Enligt 2021 års regleringsbrev ska Livsmedelsverket utveckla stödet till kommunernas arbete med dricksvattenförsörjning genom åtgärder som under höjd beredskap minskar sårbarheten gällande tillgång, omfördelning och lagerhållning av kemikalier.

Livsmedelsverket har konstaterat att den nordiska marknaden för dricksvattenkemikalier är gemensam och domineras av ett fåtal aktörer. En större störning av produktion eller leverans till producenterna av dricksvattenkemikalier skulle utgöra ett gemensamt nordiskt problem.[63] Som en del av ett regeringsuppdrag till Livsmedelsverket har Svenskt Vatten, som är branschorganisation för Sveriges allmänna dricksvattenproducenter, tagit fram en frivillig avsiktsförklaring med privata kemikalieleverantörer. Syftet är att så långt möjligt förse landets kommunala VA-huvudmän med nödvändiga kemikalier. I december 2020 hade nio företag undertecknat avsiktsförklaringen.[64]

Dricksvattenförsörjningen är en av de viktiga samhällsfunktioner som pekas ut i MSB:s sammanställning över exempel på samhällsviktig

[61] Ökad försörjningstrygghet avseende livsmedel – LRF:s syn på frågan om försörjningstrygghet avseende primärproduktion av livsmedel, december 2019.
[62] Eriksson, Camilla, Livsmedelsproduktion ur ett beredskapsperspektiv – Sårbarheter och lösningar för ökad resiliens. Sveriges lantbruksuniversitet, 2018.
[63] Livsmedelsverket. 2021. Förslag till arbetsplan. Stärkt dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap. Livsmedelsverket dnr 2021/01533, s. 13.
[64] Feralco Nordic AB, Swed Handling AB, WIBAX, Kemira, SNF NORDIC, SMA Mineral AB, Omya AB, Nordkalk och Brenntag. https://www.svensktvatten.se/om-oss/nyheter-lista/nodvandiga-kemikalier-till-dricksvattenforsorjningen-sakerstalls/, 2021-06-07.

verksamhet. Verksamheter som tillhandahåller kemikalier som insatsvaror till dricksvattenproducenter skulle dock kunna falla utanför definitionen av samhällsviktig verksamhet.

Slutsats

Att tillhandahålla insatsvaror inom livsmedelsförsörjningen är i stor utsträckning samhällsviktig verksamhet. Det gäller verksamhet inom primärproduktionen som framställer insatsvaror till livsmedelsindustrin. Att tillhandahålla insatsvaror i form av gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och foder skulle dock kunna falla utanför definitionen av samhällsviktig verksamhet. Samma sak gäller för att tillhandahålla insatsvaror i form av kemikalier inom dricksvattenförsörjningen.

Den förstnämnda kategorin insatsvaror, det vill säga gödsel med mera, tillhandahålls i mycket liten utsträckning av svenska aktörer och kan alltså inte granskas inom ramen för ett svenskt granskningssystem. Insatsvaror i form av kemikalier till dricksvattenförsörjningen tillhandahålls huvudsakligen av ett fåtal större aktörer och marknaden är gemensam för de nordiska länderna. Frågan om kemikaliernas stora betydelse för dricksvattenförsörjningen har nyligen fått stor uppmärksamhet och Livsmedelsverket arbetar för närvarande med frågan om åtgärder för att minska sårbarheten gällande kemikalier. Mot bakgrund av detta bedömer vi att det inte är motiverat att nu reglera verksamheter som tillhandahåller insatsvaror specifikt inom livsmedelsförsörjningen särskilt.

10.4.4 Insatsvaror i övrigt

Bedömning: Det är inte motiverat att i ett svenskt granskningssystem reglera investeringar i verksamhet som tillhandahåller andra kritiska insatsvaror än råvaror som är kritiska för EU samt metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning särskilt. Investeringar i sådan verksamhet kommer dock att omfattas av granskningssystemet i den mån verksamheten omfattas av tillämpningsområdet i övrigt.

Insatsvaror kan som nämnts inledningsvis vara även exempelvis halvfabrikat, färdiga komponenter, förpackningar och andra varor som behövs för tillverkning av andra produkter.

Ett svenskt granskningssystem ska ta sikte på sådan verksamhet som är mest kritisk utifrån Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet. I avsnitt 10.2.3 föreslår vi att investeringar i samhällsviktig verksamhet ska omfattas av granskningssystemet. Som exempel på samhällssektorer där det kan finnas samhällsfunktioner som kan utgöra samhällsviktig verksamhet nämns där till exempel tillverkningsindustrin inom sektorn handel och industri. Den mest kritiska tillverkningsindustrin omfattas alltså av våra förslag i den delen. Vi bedömer att det skulle föra för långt att inkludera verksamhet som tillhandahåller alla olika typer av insatsvaror i ett system för granskning av utländska direktinvesteringar. Tillhandahållare av andra typer av insatsvaror än de som angetts ovan ska därför omfattas av granskningssystemet bara i den mån de omfattas av regelverket i övrigt.

10.5 Åtkomst till känslig information och uppgifter

10.5.1 Inledning

Många företag som hanterar känslig information gör det inom ramen för en verksamhet som omfattas av våra förslag till följd av att verksamheten är säkerhetskänslig, samhällsviktig eller rör krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden eller andra skyddsvärda teknologier. Det finns dock företag som hanterar känslig information till följd av exempelvis konsultuppdrag men som inte är sådan verksamhet som träffas av våra förslag i övrigt. Investeringar i sådan verksamhet kan ge investeraren tillgång till känslig information om eller från den primära verksamheten till skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

En annan typ av känslig information är personuppgifter och lokaliseringsuppgifter. Att investera i företag som kontrollerar och hanterar stora datamängder, exempelvis sociala medieplattformar eller molntjänster, kan ingå i en långsiktig strategi för inflytelsepåverkan eller kartläggning av nyckelpersoner.[65] Sådana uppgifter kan alltså användas

[65] Se till exempel Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare, FOI-R-5069-SE. Studien presenteras närmare i avsnitt 11.4.

för att kartlägga och försöka påverka människor till skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

I detta avsnitt behandlas frågan om verksamheter som hanterar känslig information som härrör från annan skyddsvärd verksamhet eller personuppgifter och lokaliseringsuppgifter bör omfattas av granskningssystemet.

Känslig information finns i verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet. För uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet gäller säkerhetsskyddslagen (2018:585). I säkerhetsskyddslagen finns bestämmelser om säkerhetsskyddsklassificering och säkerhetsskyddsavtal i syfte att skydda informationen från att komma i orätta händer. Bestämmelserna behandlas nedan i avsnitt 10.5.3.

Känslig information finns också i andra verksamheter, som till exempel samhällsviktiga verksamheter som inte är så skyddsvärda att de omfattas av säkerhetsskyddslagen. Den typen av information benämner vi i det följande skyddsvärd information. Det finns bara i begränsad omfattning författningsreglering till skydd för sådan information. För att skydda sin information använder många företag och organisationer den ISO-standard som finns för informationssäkerhet. Standarden ligger också till grund för bland annat kraven på statliga myndigheters informationssäkerhetsarbete. ISO-standarden behandlas nedan i avsnitt 10.5.4.

En särskild typ av känslig information är personuppgifter. Frågor om hur personuppgifter får behandlas regleras med utgångspunkt i dataskyddsförordningen[66]. Bestämmelser om personuppgifter behandlas nedan i avsnitt 10.5.5. Där behandlas även lokaliseringsuppgifter som också kan medföra risker om de kommer i fel händer.

10.5.2 Informationssäkerhet

Många verksamheters värde består i allt större utsträckning av information. Värdet finns ofta inte i de fysiska varor som produceras utan i information om hur man tillverkar dem, vilka komponenter de består av, hur de kopplas ihop och hur systemen är uppbyggda. I de flesta verksamheter finns information som av denna eller andra anledningar kan behöva skyddas.

[66] 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).

Arbetet med informationssäkerhet utgår från tre krav. Information behöver skyddas så att

- den finns när den behövs (tillgänglighet),
- man kan lita på att den är korrekt och inte manipulerad eller förstörd (riktighet), och
- endast behöriga personer får ta del av den (konfidentialitet).

10.5.3 Säkerhetsskyddsklassificering enligt säkerhetsskyddslagen

Bedömning: Det är inte motiverat att i ett svenskt granskningssystem reglera investeringar i verksamhet som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter särskilt. Investeringar i verksamheter som hanterar säkerhetsskydds-klassificerad information kommer dock att omfattas av granskningssystemet i den mån de omfattas av tillämpningsområdet i övrigt.

Bestämmelser om informationssäkerhet finns i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Där finns bestämmelser om säkerhetsskyddsklassificering av uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. Uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade ska delas in i någon av fyra säkerhetsskyddsklasser (kvalificerat hemlig, hemlig, konfidentiell eller begränsat hemlig). Det krävs inte något särskilt beslut eller annan åtgärd för att en uppgift ska vara säkerhetsskyddsklassificerad.

Investeringar i verksamhet som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska omfattas av ett svenskt granskningssystem i den mån verksamheten omfattas av granskningssystemet i övrigt

Många företag som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter gör det inom ramen för en verksamhet som omfattas av våra förslag på grund av att verksamheten är säkerhetskänslig, se avsnitt 10.7, eller rör strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier, se avsnitt 10.3.

Det finns dock företag som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter till följd av exempelvis konsultuppdrag och som inte är sådan verksamhet som träffas av det föreslagna granskningssystemet. Frågan är om även sådan verksamhet bör omfattas av granskningssystemet.

En statlig myndighet, kommun eller region som avser att genomföra en upphandling och ingå ett avtal om varor, tjänster eller byggentreprenader ska enligt 2 kap. 6 § säkerhetsskyddslagen i vissa fall se till att det i ett säkerhetsskyddsavtal anges hur kraven på säkerhetsskydd ska tillgodoses av leverantören.[67] Det gäller bland annat om det i upphandlingen förekommer säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre. Verksamhetsutövaren ska också kontrollera att leverantören följer säkerhetsskyddsavtalet. Kravet på säkerhetsskyddsavtal gäller också för enskilda verksamhetsutövare som ingår avtal om varor, tjänster och byggentreprenader med utomstående leverantörer.

Ansvaret för att ett konsultföretag är lämpligt i säkerhetsskyddshänseende finns enligt säkerhetsskyddslagen alltså hos verksamhetsutövaren. En verksamhetsutövare som ingår säkerhetsskyddsavtal med en leverantör kräver i regel att leverantören måste anmäla om ägarförhållandena ändras. Verksamhetsutövaren kan då besluta att upphäva affärsavtalet och därmed återkalla uppgifterna i de fall de ändrade ägarförhållandena medför att leverantören inte bedöms lämplig att hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Verksamheter som hanterar säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i egenskap av verksamhetsutövare enligt säkerhetsskyddslagen omfattas av våra förslag i avsnitt 10.7. Säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskyddsavtal medför dock att det inte är motiverat att i granskningssystemet inkludera även annan verksamhet som kan hantera säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, till exempel i egenskap av konsulter. Verksamhet som hanterar säkerskyddsklassificerade uppgifter ska därför omfattas av ett svenskt granskningssystem bara i den mån själva verksamheten omfattas av regleringen.

[67] Enligt förslag i prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet ska kravet på säkerhetsskyddsavtal utvidgas till att som huvudregel inte gälla bara upphandlingssituationer, utan alla slags avtal, samarbeten och samverkan.

10.5.4 Skyddsvärd information som härrör från annans skyddsvärda verksamhet

Bedömning: Det saknas förutsättningar för att nu föreslå att investeringar i verksamhet som hanterar skyddsvärd information som härrör från annans skyddsvärda verksamhet ska regleras särskilt i ett svenskt granskningssystem. Investeringar i verksamheter som hanterar sådan information omfattas av granskningssystemet i den mån de omfattas av tillämpningsområdet i övrigt.

Många företag som hanterar skyddsvärd information gör det – på motsvarande sätt som när det gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter – inom ramen för en verksamhet som omfattas av våra förslag på grund av att verksamheten

a) är samhällsviktig,

b) tillverkar, utvecklar, bedriver forskning gällande eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd gällande sådana produkter,

c) tillverkar, utvecklar, bedriver forskning gällande eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel, eller

d) rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi.

Med skyddsvärd information avser vi här annan känslig information än säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter. Det kan emellertid också förekomma situationer där en verksamhet, på samma sätt som när det gäller säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, hanterar skyddsvärd information i egenskap av till exempel konsult eller underentreprenör åt en uppdragsgivare som omfattas, utan att verksamheten hos konsulten eller underentreprenören i sig gör det. Det är alltså frågan om verksamheter som till följd av uppdrag från eller samarbeten med en verksamhet som omfattas av förslagen i övrigt hanterar information som är skyddsvärd i uppdragsgivarens verksamhet. Utredningens experter har fört fram att dessa företag kan ha uppdrag hos många företag, även utländska, och myndigheter vilket kan innebära att de har en

stor samlad skyddsvärd kunskap och mängd information, även efter avslutade konsultuppdrag.

För de verksamheter som inte omfattas av säkerhetsskyddslagen finns inget krav motsvarande kravet på säkerhetsskyddsavtal i säkerhetsskyddslagen. En aktör som anlitar en konsult eller inleder någon annan typ av samarbete med någon annan har inte någon författningsreglerad skyldighet att exempelvis genom avtal kräva att konsulten ska hantera information på ett säkert sätt. Som vi berört i avsnitt 8.3 har lagstiftaren tenderat att i allt större utsträckning lägga ansvaret för att skydda känslig verksamhet på de aktörer vars verksamhet ska skyddas. Det kan tyckas rimligt att den som hanterar skyddsvärda uppgifter ska göra mer för att skydda dessa än vad lagen kräver. Vi bedömer dock att det i avsaknad av annan lagstiftning kan finnas skäl för att investeringar i verksamheter som hanterar skyddsvärd information utan att utgöra sådan verksamhet som omfattas av våra förslag i övrigt ska kunna granskas. Frågan är då främst hur avgränsningen i så fall kan göras när det gäller vilken information som ska hanteras och hur känslig den ska vara för att verksamheten ska omfattas.

I det närmast följande redogör vi för bestämmelser och system som tillämpas i dag och som syftar till att identifiera och klassa information för att de tre informationssäkerhetsaspekterna – tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet – ska kunna tillgodoses. Systemen syftar alltså till att den som hanterar känslig information ska identifiera informationen, värdera vilken skada som kan uppkomma om informationen kommer i orätta händer eller förstörs samt vidta tillräckliga åtgärder för att skydda informationen. Ett sådant system skulle kunna läggas till grund för att identifiera de verksamheter som bör omfattas av ett investeringsgranskningssystem. Vi återkommer därefter till frågan om huruvida verksamheter som hanterar skyddsvärd information ska regleras särskilt i ett granskningssystem och hur avgränsningen av tillämpningsområdet i så fall bör göras.

Klassning av information enligt ISO-standarden

Det finns standarder för hur informationssäkerhetsarbetet kan bedrivas på ett systematiskt sätt och i enlighet med ”best practice”. Standarderna kring informationssäkerhet finns i standardserien ISO 27000. Serien har tagits fram inom ramen för samarbetet i de internationella

standardiseringsorganen.[68] Från svensk sida deltar SIS (Swedish Standards Institute) med experter från de organisationer som valt att delta i SIS arbete på nationell nivå. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), Försvarets Materielverk (FMV), Vattenfall AB, Ericsson AB och Apoteket AB är några av de 63 aktörer som i september 2021 deltar i SIS kommitté för informationssäkerhet.[69]

I standardserien för informationssäkerhet finns vägledning för identifiering och värdering av informationstillgångar. En del i denna process är klassificering av informationen utifrån de tre informationssäkerhetskraven tillgänglighet, riktighet och konfidentialitet. Klassificeringen syftar till att identifiera känslig och kritisk information, värdera den och ge den rätt skydd. Informationens värde bestäms genom att den relateras till konsekvensen av exempelvis en otillåten spridning.

En organisation som tillämpar ett ledningssystem[70] enligt ISO-standarden kan välja att certifiera sig mot standarden, det vill säga visa att den lever upp till standardens krav. Ett certifikat utfärdas av ett certifieringsorgan sedan organisationen genomgått en certifieringsrevision vilket innebär att en extern revisor granskat organisationens processer och rutiner utifrån standarden. Uppföljning görs sedan minst en gång per år.

Klassning enligt MSB:s föreskrifter om statliga myndigheters informationssäkerhet

MSB som alltså ingår i SIS kommitté för informationssäkerhet, och som har i uppgift att samordna arbetet med informationssäkerhet i samhället, har med stöd av 21 § förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap utfärdat föreskrifter när det gäller statliga myndigheters informationssäkerhetsarbete.[71] Enligt dessa gäller att statliga myndigheter ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäker-

[68] ISO (International Organization for Standardization) och IEC (International Electrotechnical Commission).
[69] https://www.sis.se/standardutveckling/tksidor/tk300399/sistk318/, 2021-09-21.
[70] Med ledningssystem avses de processer och rutiner som styr en organisations verksamhet. Den del av en organisations övergripande ledningssystem som syftar till att bland annat införa, upprätthålla och utveckla organisationens informationssäkerhet brukar benämnas organisationens ledningssystem för informationssäkerhet, se Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6).
[71] Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om informationssäkerhet för statliga myndigheter (MSBFS 2020:6).

hetsarbete med stöd av ISO-standarderna eller motsvarande. Statliga myndigheter ska enligt föreskrifterna säkerställa att informationssäkerhetsarbetet är systematiskt och riskbaserat genom att bland annat klassa sin information avseende konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet i olika nivåer utifrån vilka konsekvenser ett bristande skydd kan få (informationsklassning). De ska också identifiera, analysera och värdera risker för sin information (riskbedömning). Enligt de allmänna råden till föreskrifterna bör myndigheterna också fastställa kriterier och nivåer för bedömning av konsekvens.

Ett exempel på myndighetsföreskrifter som innehåller bestämmelser om informationsklassning är Regeringskansliets föreskrifter om säkerhet, RKF 2019:2. Enligt dem gäller bland annat att information som hanteras i Regeringskansliet, och som inte är säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter, ska delas in i informationsklasser utifrån den skada eller inverkan som ett röjande av informationen kan medföra för regeringen eller Regeringskansliet. De tre klasser som ska används är *mycket skyddsvärd* för information vars röjande skulle kunna orsaka stor skada eller få stor inverkan på förmågan att bedriva verksamheten, *skyddsvärd* för information vars röjande skulle kunna orsaka skada eller få inverkan på förmågan att bedriva verksamheten, eller *mindre skyddsvärd* för information vars röjande skulle kunna orsaka mindre eller ingen skada och som inte får någon inverkan på förmågan att bedriva verksamheten. I föreskrifterna erinras om att uppgifter som omfattas av säkerhetsskyddslagen ska klassificeras på det sätt som gäller i den lagen.

Klassning av information enligt MSB:s föreskrifter om informationssäkerhet för leverantörer av samhällsviktiga tjänster

När det gäller samhällsviktiga tjänster, det vill säga tjänster som är viktiga för att upprätthålla kritisk samhällelig eller ekonomisk verksamhet, finns bestämmelser om säkerhet i nätverk och informationssystem i lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen). Leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete avseende nätverk och informationssystem som de använder för att tillhandahålla samhällsviktiga tjänster. MSB har med stöd av bemyndigande i NIS-lagen utfärdat föreskrifter som innebär att leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt NIS-lagen är skyldiga

att bedriva ett systematiskt och riskbaserat informationssäkerhetsarbete med stöd av ISO-standarderna eller motsvarande. I föreskrifterna anges också att leverantörer av samhällsviktiga tjänster ska ha ett dokumenterat arbetssätt för sitt informationssäkerhetsarbete som stöd för att klassa information med utgångspunkt i vilka konsekvenser som kan uppkomma vid brister i konfidentialitet, riktighet och tillgänglighet.

MSB:s metodstöd för informationssäkerhet

MSB har vidare tagit fram ett Metodstöd för informationssäkerhet. Metodstödet bygger på standarden ISO/IEC 27000-serien. Metodstödet innehåller vägledningar, råd, tips, mallar och andra verktyg.

I Metodstödet anges värdet av information genom att den relateras till den konsekvens som en förlust, otillåten spridning eller annan skada på informationen leder till. Konsekvenserna värderas i tre olika nivåer – måttlig, betydande eller allvarlig nivå. De tar sikte på hur skadan påverkar den egna eller annans verksamhet ur olika aspekter. Att även konsekvenser som uppstår för annan verksamhet, det vill säga utanför den egna organisationen, ska beaktas vid bedömningen är särskilt aktuellt när det gäller information som är kritisk för olika typer av samhällsviktiga funktioner.

Klassning enligt KLASSA – ett verktyg för kommuners och regioners arbete med informationssäkerhet

När det gäller kommuners och regioners arbete med informationssäkerhet har SKR tagit fram verktyget KLASSA.[72] Verktyget har fokus på att snabbt få fram en handlingsplan för att nå upp till en miniminivå på skyddsåtgärder. Klassningen i KLASSA bygger på modellen för informationsklassning i MSB:s metodstöd. MSB har också utarbetat en vägledning för kommunerna när det gäller informationssäkerhet.[73]

[72] Verktyget togs fram med anledning av det informationsläckage som skedde i samband med utkontraktering av it-verksamhet hos Transportstyrelsen.
[73] Kommunens informationssäkerhet – en vägledning, MSB508, december 2012.

Verksamheter saknar tillräcklig kunskap om informations känslighet

Statliga myndigheters skyldighet att klassa sin information och att identifiera, analysera och värdera risker för informationen är som ovan framgått reglerad i föreskrifter. Även leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt NIS-lagen ska klassa sin information. Sådana leverantörer kan vara både privata aktörer, kommuner och regioner. När det gäller kommuner och regioner i övrigt finns ingen författningsreglerad skyldighet att klassa information. Det förutsätts dock att dessa aktörer bedriver ett informationssäkerhetsarbete i enlighet med bland annat SKR:s verktyg KLASSA och med stöd av MSB:s metodstöd. Sammanfattningsvis har alltså statliga myndigheter och leverantörer av samhällsviktiga tjänster författningsreglerade krav på sig att klassa sin information. Övriga kommuner och regioner bör klassa sin information i enlighet med KLASSA.

För privata aktörer som inte omfattas av NIS-lagen finns ingen författningsreglerad skyldighet att klassa information som inte omfattas av säkerhetsskyddslagens bestämmelser om säkerhetsskyddsklassificering. Privata aktörer kan dock använda sig av och välja att certifiera sig enligt standarden ISO 27000-serien.

De privata aktörerna kan ha stora egna intressen av att arbeta aktivt med informationssäkerhet och klassa information för att skydda sin verksamhet ur olika aspekter. Ett sådant är intresset av att upprätthålla sin konkurrenskraft genom att förhindra att känslig information om produkter eller affärs- eller driftförhållanden sprids. Ett annat är att kunna visa samarbetspartners att man tar väl hand om både sin egen och andras känsliga information. Som vi tidigare fört fram är det också rimligt att den som hanterar skyddsvärd information ska göra mer för att skydda denna än vad lagen kräver av dem.

Både befintliga regelverk, aktörernas egenintresse och deras eget ansvar talar för utgångspunkten att företag som bedriver verksamhet som hanterar information som är känslig för sådan verksamhet som omfattas av våra förslag i övrigt borde bedriva ett seriöst informationssäkerhetsarbete som innefattar klassning av information. Även om företagets egen medvetenhet om vikten av informationssäkerhetsarbete och klassning skulle brista, borde det kunna förutsättas att den verksamhet som informationen ursprungligen härrör från ställer krav i fråga om informationssäkerheten och uppmärksammar företaget på frågan.

I en sammanställning som MSB gjort över inrapporterade NIS-incidenter konstaterar MSB emellertid att avtal mellan NIS-leverantörer och deras underleverantörer ofta är bristfälliga när det gäller krav på att underleverantören bedriver ett ändamålsenligt informationssäkerhetsarbete.[74] I rapporten rekommenderar MSB därför att NIS-leverantörer bör se över bland annat kravställningar gentemot externa aktörer och i dem inkludera att den externa parten måste kunna säkerställa att underleverantörer bedriver ett ändamålsenligt informationssäkerhetsarbete. MSB rekommenderar också att NIS-leverantörerna ska arbeta med bland annat riskanalyser, informationsvärdering och klassning.

Rapporten tyder på att det hos samhällsviktiga och andra verksamheter som hanterar känslig information sannolikt saknas tillräcklig kunskap när det gäller både informationens känslighet och informationssäkerhetsarbete. Det innebär att det kan både finnas och hanteras känslig information i en verksamhet utan att ägaren till den är fullt medveten om dess betydelse.

Slutsats

Våra förslag innebär bland annat att de samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet ska anges i myndighetsföreskrifter. Det är alltså inte ännu helt klart vilka aktörer som kommer att omfattas av granskningssystemet till följd av att de bedriver samhällsviktig verksamhet. Det innebär att det inte går att nu skaffa sig någon närmare uppfattning om vilka aktörer som kan hantera sådan information som är känslig för dessa verksamheter. Vi bedömer dock att det kan finnas behov av att granska investeringar i verksamhet som hanterar känslig information som härrör från samhällsviktig och annan verksamhet som omfattas av våra förslag men som inte i sig utgör en sådan verksamhet som omfattas.

En grundläggande förutsättning för att investeringar i verksamheter som hanterar skyddsvärd information ska kunna omfattas av ett granskningssystem är att det med tillräckligt stor förutsägbarhet ska vara möjligt att identifiera verksamheterna. För att detta ska vara möjligt krävs – sedan de primära verksamheterna pekats ut – att den

[74] NIS-leverantörers it-incidentrapportering 2020 – En samlad bild över rapporterade it-incidenter i samhällsviktiga och digitala tjänster, MSB1695, februari 2021.

skyddsvärda informationen kan identifieras och värderas utifrån vilka konsekvenser som kan uppkomma om informationen till exempel hamnar i orätta händer.

Både den aktör som på olika sätt anförtror andra känslig information om sin skyddsvärda verksamhet och den som anförtros sådan information har ett ansvar för att informationen skyddas på ett adekvat sätt. Det gäller oavsett om denna skyldighet är författningsreglerad eller inte. Aktörer som hanterar skyddsvärd information har alltså ett ansvar för att analysera vilken information de hanterar och vilken skada – för egen eller annans verksamhet – som kan uppstå om informationen kommer i orätta händer.

För att identifieringen av de aktuella verksamheterna ska kunna göras på ett rättssäkert och tillräckligt förutsägbart sätt behövs dock enligt vår bedömning ett allmängiltigt system för och en författningsreglerad skyldighet att klassa informationen.

Det finns i dag inte någon allmängiltig skyldighet eller något system som gäller för alla aktörer när det kommer till att värdera och klassa den information som de hanterar. Det saknas alltså ett regelverk eller annat system för informationsklassning som är lämpligt att använda sig av för att gränsa av tillämpningsområdet för ett investeringsgranskningssystem.

En författningsreglerad skyldighet att klassa information har som nämnts införts för leverantörer av samhällsviktiga tjänster enligt NIS-lagen. Av MSB:s rapport över inrapporterade NIS-incidenter framgår dock att denna skyldighet inte uppfylls på ett tillfredsställande sätt. Enligt rapporten finns det brister i informationssäkerhetsarbetet och kravställningen både hos primära system- och informationsägare och hos deras leverantörer samt underleverantörer.

Vi bedömer sammanfattningsvis att det inte finns förutsättningar att i ett svenskt granskningssystem reglera investeringar i verksamhet som hanterar skyddsvärd information särskilt. Det är ännu inte klarlagt vilka eller hur många verksamheter som i sig kommer att omfattas av granskningssystemet och vars information är så skyddsvärd att de bör omfattas av systemet. Det saknas vidare tillräckliga och allmängiltiga verktyg för att en verksamhet ska kunna bedöma om den hanterar sådan skyddsvärd information att verksamheten omfattas av regelverket. Den bedömningen blir ännu svårare för en investerare att göra. På det område utanför säkerhetsskyddslagstiftningen där det har införts en författningsreglerad skyldighet för både

privata och offentliga aktörer att klassa information – NIS-regelverket – har det visat sig att aktörerna hittills inte levt upp till kraven i tillräcklig utsträckning. Det innebär att det inte finns förutsättningar att nu föreslå bestämmelser som är tillräckligt tydliga, klara och förutsebara och som med tillräcklig säkerhet kan avgränsa tillämpningsområdet när det gäller verksamheter som hanterar känslig information som härrör från andra verksamheter som omfattas av förslagen. När ett svenskt granskningssystem är på plats och de osäkerheter som nu finns kring tillämpningsområdet har klarlagts beträffande de primära verksamheterna kan det dock finnas anledning att återkomma till frågan, inklusive lämpligheten av att i författning reglera de aktuella aktörernas skyldighet att klassa sin information.

Det bör i sammanhanget påminnas om att information som är av betydelse för Sveriges säkerhet, det vill säga den allra mest skyddsvärda informationen, redan i dag skyddas genom bestämmelserna om säkerhetsskyddsavtal i säkerhetsskyddslagen, se avsnitt 10.5.3.

10.5.5 Personuppgifter och lokaliseringsuppgifter

Förslag: Investeringar i verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter ska omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

Med *känsliga personuppgifter* ska avses sådana personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, 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.

Med *lokaliseringsuppgifter* ska avses samma sak som enligt lagen om elektronisk kommunikation, det vill säga uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare.

Begreppet personuppgifter definieras i dataskyddsförordningen

Dataskyddsförordningen[75] syftar till att skapa en enhetlig och likvärdig nivå inom EU när det gäller enskildas rätt till skydd av personuppgifter. Personuppgifter definieras i artikel 4 i dataskyddsförordningen som varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person. En identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringsuppgift eller onlineidentifikatorer (exempelvis IP-adresser) eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet. Med personuppgifter avses alltså all information som handlar om fysiska personer som kan identifieras. Exempel på personuppgifter är namn, e-postadresser, fotografier, och ID-kortnummer.

Personuppgifter får behandlas bara under vissa förutsättningar. Med behandling avses enligt artikel 4.2

> en åtgärd eller kombination av åtgärder beträffande personuppgifter eller uppsättningar av personuppgifter, oberoende av om de utförs automatiserat eller ej, såsom insamling, registrering, organisering, strukturering, lagring, bearbetning eller ändring, framtagning, läsning, användning, utlämning genom överföring, spridning eller tillhandahållande på annat sätt, justering eller sammanförande, begränsning, radering eller förstöring.

Beträffande vissa särskilda kategorier av uppgifter gäller enligt artikel 9.1 i dataskyddsförordningen att all behandling är förbjuden. Det gäller känsliga personuppgifter, det vill säga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter[76], biometriska uppgifter[77] för att entydigt identifiera en fysisk person,

[75] 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).
[76] Genetiska uppgifter definieras i dataskyddsförordningen som alla personuppgifter som rör nedärvda eller förvärvade genetiska kännetecken för en fysisk person, vilka ger unik information om denna fysiska persons fysiologi eller hälsa och vilka framför allt härrör från en analys av ett biologiskt prov från den fysiska personen i fråga.
[77] Biometriska uppgifter definieras i dataskyddsförordningen som personuppgifter som erhållits genom en särskild teknisk behandling som rör en fysisk persons fysiska, fysiologiska eller beteendemässiga kännetecken och som möjliggör eller bekräftar identifieringen av denna fysiska person, såsom ansiktsbilder eller fingeravtrycksuppgifter.

uppgifter om hälsa[78] eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Det finns dock vissa undantag från förbudet. Om en enskild person lämnar sitt samtycke till det, är utgångspunkten att alla typer av personuppgifter som rör honom eller henne får behandlas.[79]

Känsliga personuppgifter kan användas till skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet

Personuppgifter förekommer av naturliga skäl i alla företag. Ett företag behöver behandla personuppgifter för att till exempel betala ut löner till eller teckna försäkringar för anställda. Den absoluta majoriteten av investeringar som ger tillgång till personuppgifter är helt oproblematiska ur ett säkerhetsperspektiv. Sådana uppgifter bör inte omfattas av ett investeringsgranskningssystem. Personuppgifter som kan användas för att kartlägga eller påverka människor på olika sätt kan medföra risker för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Sådan påverkan kan ske direkt genom till exempel utpressning utifrån känsliga uppgifter eller mer indirekt genom olika typer av riktad information. Vi har i kapitel 7 redogjort närmare för risker kopplade till kartläggning och påverkan.

De personuppgifter som har allra störst potential att användas i skadliga syften är sådana som pekas ut som känsliga i dataskyddsförordningen, det vill säga uppgifter om ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Om ett svenskt granskningssystem ska omfatta investeringar i verksamhet som hanterar personuppgifter, är det en rimlig utgångspunkt att det ska ta sikte på verksamhet som hanterar just känsliga personuppgifter.

[78] Uppgifter om hälsa definieras i dataskyddsförordningen som personuppgifter som rör en fysisk persons fysiska eller psykiska hälsa, inbegripet tillhandahållande av hälso- och sjukvårdstjänster, vilka ger information om dennes hälsostatus.

[79] Samtycke kan lämnas för ett eller flera specifika ändamål. Samtycke kan inte lämnas om unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt föreskriver att förbudet mot behandling av känsliga uppgifter inte kan upphävas av den registrerade.

Många företag hanterar känsliga personuppgifter

Känsliga personuppgifter finns hos många företag. Information i form av uppgifter om människors hälsa förekommer av förklarliga skäl hos bland annat vårdgivare av olika slag samt hos försäkringsbolag. I dessa företag kan det i samband med sådana uppgifter finnas även andra känsliga uppgifter som uppgifter om exempelvis ras eller etniskt ursprung, sexualliv eller sexuell läggning. Försäkringsföretag behöver behandla också andra känsliga personuppgifter än sådana om hälsa. Ett exempel är i samband med gruppförsäkringsavtal där det kan vara nödvändigt för att fastställa vilken grupp en enskild tillhör. En registrering av medlemmar i den försäkrade gruppen kan då innebära en indirekt registrering av känsliga personuppgifter, exempelvis om försäkringsavtalet avser medlemmar i en fackförening eller ett politiskt parti.

Känsliga personuppgifter hanteras av företag också i företagens egenskap av arbetsgivare. En arbetsgivare kan behöva behandla känsliga personuppgifter för att kunna fullgöra sina skyldigheter eller utöva sina rättigheter gentemot sina arbetstagare och deras fackliga organisationer. Uppgifter om anställdas hälsa behövs till exempel för att bedöma arbetstagarens rätt till frånvaro, beräkna sjuklön eller för rehabiliteringsutredningar. Uppgifter om fackligt medlemskap behöver behandlas bland annat för att arbetsgivaren ska kunna fullgöra sin förhandlingsskyldighet enligt lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet. För arbetstagare inom den offentliga sektorn finns enligt lagen (1994:260) om offentlig anställning (LOA) en skyldighet att i vissa fall genomgå hälsoundersökningar. Inom den privata sektorn har arbetsgivarna stor frihet att bestämma vilka krav som ska ställas på den arbetssökande, till exempel angående medicinska kontroller. För alla arbetsgivare gäller arbetsmiljölagen (1977:1160) där arbetsgivaren har ett allmänt ansvar att se till att hälsoövervakning och medicinska kontroller som behövs görs.

Många företag hanterar alltså känsliga personuppgifter som en direkt följd av den verksamhet som de bedriver eller i egenskap av arbetsgivare.

Personuppgifter samlas in i allt större omfattning

Uttrycket ”data är den nya oljan” myntades i början av 2000-talet som ett sätt att beskriva det stora värdet av bearbetad och analyserad data. Digitala tjänster och innehåll finansieras till stor del av reklam.

Onlineannonsering blir alltmer individualiserad och skräddarsydd för specifika grupper eller individer. Data i form av alla typer av personuppgifter samlas därför in och bearbetas i syfte att bland annat rikta annonsering och annat medieinnehåll till konsumenter på ett effektivt och lönsamt sätt. Många människor har också tillgång till sin smartphone vilket har öppnat nya möjligheter för marknadsförare att fånga människors uppmärksamhet och påverka hur de agerar. Den ökade digitaliseringen har också medfört att det blir allt lättare att samla in och bearbeta personuppgifter.

Personuppgifter i sociala medier och appar

En stor del av insamlingen av personuppgifter görs genom sociala medier och appar. Hur människor agerar på till exempel Facebook, Instagram och Snapchat ger upphov till stora mängder data om deras relationer, intressen och geografiska positioner. Ett annat exempel är Googles sökmotor som till följd av alla de sökningar som görs där har genererat ett datakapital som utvecklats till Google Ads som är Googles annonseringstjänst och en av företagets viktigaste intäktskällor. När det gäller appar eller registrering för olika tjänster på internet efterfrågas ofta uppgifter om exempelvis kön och bostadsort men också tillgång till användarens foton, kontaktlistor eller mikrofon. Många appar använder sig också av gps-lokalisering[80]. Det är vanligt att appar begär tillgång till gps-lokalisering när användaren registrerar sig för användning, oavsett om lokaliseringen är nödvändig för appens funktion eller inte. Många appar använder sig av ansiktsigenkänning, det vill säga biometriska uppgifter.

Datainsamlingen har gett upphov till en ny typ av företag

Utveckling när det gäller marknadsföring i digitala kanaler har gett upphov till en bransch av företag vars affärsidé är att samla in så mycket information om människor som möjligt och analysera den. Exempel på sådana företag är Safegraph, Braze, Fluxloop, Unacast och Placer.

Den norska konsumentorganisationen Forbrukerrådet har i sin rapport Out of Control – How consumers are exploited by the online advertising industry, publicerad i januari 2020, redogjort för resultatet

[80] Gps = Global Positioning System.

av en teknisk analys av datatrafik från tio populära mobiltelefonappar.[81] Enligt rapporten visade analysen att apparna sammantagna överförde användardata till minst 135 olika tredje parter som är involverade i reklam eller beteendeprofilering. Android Advertising ID, som gör det möjligt för företag att spåra konsumenter över olika tjänster, överfördes till minst 70 olika tredje parter som är involverade i reklam eller profilering. Advertising ID överfördes ofta i kombination med andra personuppgifter som gps-lokalisering och IP-adress. Alla appar delade användardata med flera tredje parter och alla utom en delade data utöver användarens Advertising ID, bland annat personuppgifter som kön och ålder. Dejtingappen Grindr delade till exempel detaljerad användardata som IP-adress, Advertising ID, gpslokalisering, ålder och kön. Vid denna datadelning var Twitters adtechdotterbolag[82] MoPub mellanhand och överförde personuppgifter till ett antal andra tredje parter inklusive adtech-företagen AppNexus[83] och OpenX84. Dejtingappen OkCupid delade uppgifter om sexualitet, droganvändning, politiska åsikter med mera med Braze. Googles reklamtjänst DoubleClick fick data från åtta av apparna, medan Facebook fick data från nio appar.

Även om det ursprungliga syftet med att samla in och analysera information på detta sätt kan tyckas harmlöst – att leverera individuellt anpassade eller mer användbara tjänster eller påverka människors beteende i kommersiellt syfte – kan uppgifterna användas för kartläggning och påverkan. Insamlingen av data kan alltså ha potentiellt skadliga konsekvenser för människors integritet och autonomi.

Uppgifter om var människor befinner sig kan användas för kartläggning

Som framgått ovan kan uppgifter om var människor befinner sig samlas in genom appar med hjälp av gps-mottagare i mobiltelefoner. Det står klart att sådan information samlas in inte bara när lokaliseringen är nödvändig för appens ändamål, som till exempel en träningsapp som registrerar löprundor eller andra appar som använder kartfunktioner,

[81] De appar vars trafik har analyserats är Clue, Grindr, Happn, Muslim: Qibla Finder, My days, My talking Tom 2, OkCupid, Perfect 365, Tinder och Wave Keyboard.
[82] Adtech står för advertising technology vilket omfattar olika tekniska lösningar och analys inom digital annonsering.
[83] AppNexus är ett amerikanskt multinationellt teknikföretag som driver en molnbaserad programvaruplattform som möjliggör och optimerar programmatisk online-annonsering.
[84] OpenX Software Ltd, ett teknikföretag som sysslar med programmatisk annonsering.

utan även när lokaliseringen inte behövs för att leverera den huvudsakliga tjänsten. Platsinformation kan samlas in också genom anslutningar till Wi-Fi-nätverk och Bluetooth samt uppkopplingar mot telemaster. Av Forbrukerrådets rapport framgår att uppgifter om gps-koordinater överfördes från de tio apparna till minst 23 olika tredje parter, varav några är så kallade location data brokers, det vill säga mäklare av lokaliseringsuppgifter. Uppgifter om var människor befinner sig förekommer alltså i stora mängder hos ett allt större antal företag.

Uppgift om var en individ befinner sig betecknas i dataskyddsförordningen lokaliseringsuppgift. I den förordningen saknas definition av begreppet. En definition finns dock i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Där anges att lokaliseringsuppgift är en uppgift som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare. Definitionen återfinns i artikel 2 i direktivet om integritet och elektronisk kommunikation.[85]

En lokaliseringsuppgift är inte en känslig personuppgift i dataskyddsförordningens mening. I förarbetena till de svenska bestämmelserna om lagring och tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation i brottsbekämpande syfte, så kallad datalagring, uttalade regeringen dock att lokaliseringsuppgifter generellt sett är tämligen integritetskänsliga. Regeringen uttryckte att eftersom man kan dra mycket precisa slutsatser om personers geografiska förflyttningar och därmed om privatlivet för de personer vars uppgifter lagras, så är lokaliseringsuppgifter ett välanvänt och extremt värdefullt verktyg både i den vanliga brottsbekämpande verksamheten och i underrättelseverksamheten.[86] Eftersom lokaliseringsuppgifter gör det möjligt att kartlägga en persons rörelse och alltså kan ge tämligen integritetskänslig information om en person ansåg regeringen att lagringstiden för sådana uppgifter skulle vara kortare än för andra uppgifter. Tillgång till lagrade lokaliseringsuppgifter får vidare ges bara för bekämpning av grov brottslighet som exempelvis narkotikabrott, barnpornografibrott, mord, terroristbrott och spioneri och bara beträffande personer som på något sätt kan vara inblandade i allvarlig brottslighet.[87]

[85] Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/58/EG av den 12 juli 2002 om behandling av personuppgifter och integritetsskydd inom sektorn för elektronisk kommunikation (direktiv om integritet och elektronisk kommunikation).
[86] Prop. 2018/19:86 Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten, s. 41.
[87] Se bland annat 2 § lagen (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Datalagrade uppgifter får enligt 37 § förordningen (2003:396) om elektronisk kommunikation inte heller lagras utanför EU. I samband med att bestämmelsen infördes uppmärksammandes att lagring i utlandet skulle kunna medföra risker för nationell säkerhet och regeringen uttalade att hantering, lagring eller andra åtgärder som ger aktörer utanför Sverige tillgång till uppgifterna i vissa fall kan vara direkt olämpliga ur säkerhetsskyddssynpunkt.[88]

Lokaliseringsuppgifter kan alltså användas för kartläggning av människor på ett sätt som kan vara till skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Det kan framhållas att lokaliseringsuppgifter som omfattas av bestämmelserna om datalagring anses så känsliga att de inte får lagras utanför EU på grund av risken för att uppgifterna kan komma i orätta händer. Vidare får sådana uppgifter lagras bara en kortare tid och lämnas ut till brottsbekämpande myndigheter bara om det är fråga om allvarligare brottslighet.

Slutsats

Känsliga personuppgifter, det vill säga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning, kan användas i syfte att kartlägga och påverka människor till skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Uppgifter om var människor befinner sig omfattas inte av begreppet känsliga personuppgifter i dataskyddsförordningen. Sådana uppgifter kan dock på samma sätt som känsliga personuppgifter användas till skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Det finns alltså anledning att överväga om investeringar i verksamhet som behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter bör omfattas av ett svenskt granskningssystem.

Känsliga personuppgifter och lokaliseringsuppgifter behandlas av väldigt många verksamheter. Ett företag kan behöva behandla känsliga personuppgifter inom ramen för företagets rättigheter och skyldigheter i egenskap av arbetsgivare, för att teckna försäkringar för

[88] Prop. 2018/19:86 Datalagring vid brottsbekämpning – anpassningar till EU-rätten, s. 105 och prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 45.

anställda eller som ett led i andra arbetsrättsliga skyldigheter. Även lokaliseringsuppgifter kan behöva behandlas i ett företags löpande verksamhet. Det är till exempel vanligt att arbetsgivare utrustar bilar med speciell gps-utrustning som används för elektroniska körjournaler. Den absoluta majoriteten av investeringar som ger tillgång till den här typen av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter kommer att vara oproblematiska ur ett säkerhetsperspektiv. Det kommer i de allra flesta fall inte att vara fråga om sådana mängder av uppgifter som kan jämföras med vad som samlas in genom en app eller i ett företag vars huvudsakliga verksamhet är att just samla in eller på annat sätt behandla sådana uppgifter. I de allra flesta fall uppkommer riskerna med investeringar i verksamheter som ger tillgång till känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter först när det är fråga om en stor mängd uppgifter. Vi bedömer att arbetsgivare generellt inte hanterar sådana uppgifter i en sådan omfattning att tillgång till uppgifterna kan användas på ett sätt som är skadligt för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. En första avgränsning av tillämpningsområdet för ett granskningssystem skulle mot den bakgrunden kunna vara att verksamheter som behandlar den typen av uppgifter bara i sin egenskap av arbetsgivare undantas.[89] Ett sådant företag kan dock omfattas av granskningssystemet till följd av att verksamheten i sig är sådan att den omfattas – exempelvis samhällsviktig eller säkerhetskänslig verksamhet i övrigt. Även med en sådan avgränsning riskerar tillämpningsområdet emellertid att bli mer omfattande än vad som behövs för att riskerna med en investering ska kunna fångas upp i rimlig utsträckning.

Granskningssystemet bör alltså ta sikte bara på verksamheter som behandlar stora mängder av de aktuella uppgifterna och inte omfatta verksamheter som behandlar uppgifterna bara i egenskap av arbetsgivare. Det är rimligt att anta att vissa sådana verksamheter kommer att omfattas av våra förslag till följd av att de utgör säkerhetskänsliga eller samhällsviktiga verksamheter. Ett sådant exempel är verksamheter som tillhandahåller molntjänster. Molntjänster tillhandahålls ofta av till exempel telekombolag som kan vara samhällsviktiga. Även hälso- och sjukvårdsföretag kan vara samhällsviktiga. Andra företag som behandlar stora mängder känsliga personuppgifter och lokaliseringsuppgifter kommer inte att utgöra samhällsviktig eller annan

[89] Jämför regleringen av sensitive data i det amerikanska systemet, där data om ett företags egna anställa som huvudregel inte betraktas som sensitive data.

verksamhet som omfattas av våra förslag i övrigt. Exempel på sådana verksamheter är datamäklare och företag som tillhandhåller appar som samlar in olika typer av uppgifter om användarna. Ett annat är hälso- och sjukvårdsföretag som till följd av journalföring behandlar känsliga personuppgifter men som inte är av sådan betydelse att de är samhällsviktiga.

En lämplig avgränsning av granskningssystemets tillämpningsområde är att investeringar i företag vars huvudsakliga ändamål innefattar insamling eller annan behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter ska omfattas. Genom en sådan avgränsning utelämnas i största möjliga utsträckning verksamheter som behandlar uppgifterna bara i mindre omfattning eller endast i egenskap av arbetsgivare.

Vi anser sammanfattningsvis att investeringar i företag vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter ska omfattas av ett svenskt granskningssystem. Med behandling avses detsamma som enligt dataskyddsförordningen, det vill säga att bland annat samla in, registrera, lagra, bearbeta, använda eller lämna ut genom överföring.[90]

Innebörden av begreppet lokaliseringsuppgifter bör vara densamma som enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, det vill säga en uppgift som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare.

10.6 Mediernas frihet och mångfald

10.6.1 Mediernas frihet och mångfald är grundläggande för yttrandefriheten

Mediernas frihet och mångfald har grundläggande betydelse för yttrandefriheten. Sverige har en omfattande reglering av detta på grundlagsnivå. Målet för den svenska mediepolitiken är att stödja yttrandefrihet, mångfald, massmediernas oberoende och tillgänglighet samt att motverka skadlig mediepåverkan.[91] Mediepolitiken ska ge förutsättningar för en fri åsiktsbildning, ett fritt utbyte av idéer och reella möjligheter att granska olika företeelser och verksamheter i samhället.

[90] Artikel 4.2 i dataskyddsförordningen.
[91] Prop. 2014/15:1, utg.omr. 17, bet. 2014/15:KrU6, rskr. 2014/15:96.

I Sveriges nationella säkerhetsstrategi, som beslutades i januari 2017 och som är ett ramverk för det arbete som krävs för att gemensamt värna Sveriges säkerhet, anförs att förtroendet för myndigheter och för medier måste värnas och att demokrati, mänskliga fri- och rättigheter samt Sveriges säkerhet stärks av fria, självständiga medier.[92]

Att säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier omfattas av modernt psykologiskt försvar. Det moderna psykologiska försvaret ska bland annat säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden samt identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.[93]

10.6.2 Relaterad gällande rätt på området

Grundlagsreglering

Enligt regeringsformen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad yttrandefrihet. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten enligt regeringsformen är inte absolut utan får begränsas genom lag, och endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Yttrandefriheten får begränsas med hänsyn till bland annat rikets säkerhet samt allmän ordning och säkerhet.

Yttranden i tryckta skrifter och i media styrs närmare av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. Dessa lagar syftar till att säkerställa bland annat ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning och innebär en frihet för var och en att i tryckt skrift, i radio- och tv-sändningar, offentliga uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar bland annat uttrycka tankar och åsikter och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Inga andra begränsningar i tryck-

[92] Nationell säkerhetsstrategi, s. 5 och 14.
[93] Ds 2017:66, Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025 s. 106.

och yttrandefriheten får göras än de som följer av dessa grundlagar. Ytterligare begränsningar förutsätter grundlagsändring.

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen vilar på vissa grundprinciper. En av dessa är etableringsfriheten. På tryckfrihetens område innebär principen att varje fysisk och juridisk person har rätt att trycka och sprida tryckta skrifter. I princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier omfattas. När det gäller etableringsfriheten på yttrandefrihetsgrundlagens område skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt. För sändningar genom tråd råder etableringsfrihet, om än inte helt oinskränkt, medan rätten att sända program på annat sätt får regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända. Sådana föreskrifter finns i radio- och tv-lagen (2010:696).

Enligt både tryckfrihetsförordningen (14 kap. 5 §) och yttrandefrihetsgrundlagen (12 kap. 3 §) är det emellertid möjligt att genom lag särskilt begränsa yttrandefriheten för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer. En sådan begränsning finns i 2 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden. Bestämmelsen innebär att bara sådana utlänningar som är medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller har sin hemvist i Sverige och sådana utländska juridiska personer som har etablerats inom EES-området och har sitt säte, huvudkontor eller huvudsakliga verksamhetsställe inom detta område får äga en periodisk skrift som trycks i Sverige.

Närmare redogörelser för regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen finns i kapitel 14. Där finns också en analys av förhållandet mellan dessa lagar och våra förslag.

Radio- och tv-lagen

I radio- och tv-lagen (2010:696) finns bestämmelser om krav på tillstånd för att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio i marknätet. Lagen genomför delvis det så kallade AV-direktivet[94]. Det är regeringen som beslutar om tillstånd om verksamheten finansieras med

[94] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2010/13 av den 10 mars 2010 om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktiv om audiovisuella medietjänster).

public service-avgift. Myndigheten för press, radio och tv beslutar i övriga fall, se avsnitt 10.6.4 om myndigheten.

För att en aktör ska kunna få ett sändningstillstånd ska vissa förutsättningar vara uppfyllda. Ett tillstånd får till exempel ges bara till ett programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden. Det ingår dock inte vid någon del av tillståndsprövningen – vare sig vid tilldelning, överlåtelse eller återkallelse – att hänsyn ska tas till Sveriges säkerhet eller några andra säkerhetsintressen. Vid tillståndsgivning för tv och sökbar text-tv ska myndigheten särskilt beakta att sändningsutrymmet ska kunna tas i anspråk av flera av varandra oberoende programföretag. Bakgrunden till bestämmelsen är behovet av att upprätthålla konkurrens på området.

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med villkor som innebär att sändningsrätten ska utövas opartiskt och sakligt och med beaktande av att en vidsträckt yttrandefrihet och informationsfrihet ska råda i tv. Sådana tillstånd får också förenas med villkor bland annat om skyldighet att sända till hela landet. Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas även med villkor som innebär att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som får tillståndet inte får förändras mer än i begränsad omfattning. När det gäller programrelaterade villkor får tillstånd innehålla bara sådana som den sökande har godtagit.

En leverantör av medietjänster som tillhandahåller tv-sändning, beställ-tv eller sökbar text-tv ska se till att programverksamheten som helhet präglas av det demokratiska statsskickets grundidéer och principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet. I sändningar för vilka det gäller villkor om opartiskhet – i praktiken SVT, SR och UR – får det inte förekomma meddelanden som sänds på uppdrag av någon annan och som syftar till att vinna stöd för politiska eller religiösa åsikter eller åsikter i intressefrågor på arbetsmarknaden.

Det finns alltså möjlighet att ställa villkor om ägande och inflytande i programföretaget. Tillståndsvillkor om ägarförhållanden kan också innehålla uppgifter om det faktiska ägandet i tillståndshavaren. Samtliga sändningstillstånd för tv och sökbar text-tv innehåller villkor om ägarförhållanden.[95] Utöver den information om ägande som framgår av beslutade sändningstillstånd samlas information om ägande i de rapporter om medieutvecklingen som Myndigheten för press, radio

[95] SOU 2019:39 En moderniserad radio- och tv-lag, s. 386.

och tv regelbundet publicerar. Information om medieägande görs tillgänglig också av andra aktörer, till exempel Nordicom.[96]

Ett tillstånd kan överlåtas, om den prövande myndigheten medger det. För att medgivande ska lämnas krävs bland annat att överlåtelsen inte för med sig att ägarkoncentrationen bland dem som har tillstånd att sända tv och sökbar text-tv ökar i mer än begränsad omfattning, och överlåtelsen inte medför en påtaglig minskning av mångfalden i utbudet av tillståndspliktiga programtjänster. En överlåtelse som inte medges är utan verkan.

Frågan om ett tillstånd ska kunna återkallas om tillståndshavaren bedriver sändningar som utgör en fara för Sveriges säkerhet berördes i samband med ändringar i radio- och tv-lagen till följd av ändringar i AV-direktivet[97]. Regeringen uttalade då att sådana återkallelser bör kunna göras, men att den närmare utformningen av reglerna bör utredas vidare, bland annat när det gäller vilka processuella regler som ska gälla samt frågor om sekretess, partsinsyn och möjligheter till interimistiska beslut.[98] Frågan om återkallelse av sändningstillstånd bereds i Regeringskansliet.[99]

I AV-direktivet finns numera en bestämmelse som ger medlemsstaterna möjlighet att lagstifta om att leverantörer av medietjänster ska tillhandahålla information om sin ägarstruktur, inbegripet verkliga ägare. I skälen anges att insyn i mediernas ägarförhållanden är direkt kopplat till yttrandefriheten och att, när ägande leder till kontroll eller utövande av betydande inflytande över innehållet i de tillhandahållna tjänsterna, information om ägarstrukturen gör det möjligt för en användare att bilda sig en uppfattning om innehållet.

Bestämmelsen diskuterades i samband med ändringarna i radio- och tv-lagen. Regeringen bedömde att det kan finnas skäl att överväga att införa krav på att leverantörer av medietjänster ska tillhandahålla information om sin ägarstruktur, inbegripet verkliga ägare. Regeringen uttalade att sådan information, utöver att främja allmänhetens möjligheter att bedöma innehållet i en medietjänst, kan vara ett komplement till regler om återkallelse av sändningstillstånd för att säkerställa att nationella säkerhetsintressen kan tas till vara. Ett generellt

[96] För information om Nordicom, se www.nordicom.gu.se/sv.
[97] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1808 av den 14 november 2018 om ändring av direktiv 2010/13/EU om samordning av vissa bestämmelser som fastställs i medlemsstaternas lagar och andra författningar om tillhandahållande av audiovisuella medietjänster (direktivet om audiovisuella medietjänster), mot bakgrund av ändrade marknadsförhållanden.
[98] Prop. 2019/20:168, En moderniserad radio- och tv-lag, s. 165 f.
[99] Ds 2021:12 Ändringar i radio- och tv-lagen, s. 12.

krav på att en leverantör ska lämna information om vem som står bakom en sändning eller ett tillhandahållande behövde dock enligt regeringens mening analyseras noggrant i förhållande till yttrandefrihetsgrundlagen.[100] I promemorian Ändringar i radio- och tv-lagen (Ds 2021:12) föreslås att det i radio- och tv-lagen ska införas en bestämmelse om att leverantörer av medietjänster ska se till att mottagare av deras tjänster alltid och på ett enkelt sätt har tillgång till bland annat uppgift om vem som är leverantörens ägare, leverantörens ägarstruktur och, i förekommande fall, ägarens organisationsnummer. Promemorian remissbehandlades fram till den 16 augusti 2021.

Den som omfattas av radio- och tv-lagen men som inte behöver ett tillstånd för att sända enligt lagen ska anmäla sig för registrering hos Myndigheten för press, radio och tv. Även den som för annans räkning bedriver sändningsverksamhet över satellit eller upplåter satellitkapacitet (en satellitoperatör) ska anmäla sig för registrering. Myndigheten för press, radio och tv:s register över de som har anmält sig och de som har tillstånd att sända radio eller tv får innehålla endast vissa uppräknade uppgifter, bland annat namn, firma eller motsvarande, vissa kontaktuppgifter och uppgifter om den verksamhet som bedrivs. Information om ägande lämnas också i samband med Myndigheten för press, radio och tv:s tillståndsgivning.

Lagen om elektronisk kommunikation

Den 1 januari 2020 trädde ändringar i lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation i kraft för att kunna skydda Sveriges säkerhet vid användning av radiosändare (prop. 2019/20:15, 2019/20:TU4, rskr. 2019/20:74).

För att få tillstånd att använda radiosändare och för att få medgivande till överlåtelse eller uthyrning av sådana tillstånd är det en förutsättning att det kan antas att radioanvändningen inte kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Tillstånd kan förenas med villkor om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet. I förarbetena anges att det bör vara möjligt att dels ställa säkerhetskrav på den tekniska utrustning, den organisation eller de avtal som är relaterade till radiosändningen, dels utesluta komponenter, leverantörer eller servicepersonal som inte håller en tillräckligt hög säkerhetsnivå. Vidare ut-

[100] Prop. 2019/20:168, En moderniserad radio- och tv-lag, s. 167.

talas att även andra typer av villkor bör kunna komma i fråga beroende på vilka krav som hänsyn till Sveriges säkerhet ställer utifrån de hotbilder som finns i det enskilda fallet, det slag av radioanvändning det är fråga om och vilken omfattning verksamheten har.[101]

Tillstånd kan återkallas eller tillståndsvillkor ändras omedelbart, om radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada. Bestämmelserna gäller inte för sändningar av ljudradio och tv som kräver tillstånd enligt radio- och tv-lagen.

Lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden

För periodiska skrifter som trycks i Sverige gäller enligt 2 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden särskilda bestämmelser om ägandet. Bestämmelsen innebär att bara sådana utlänningar som är medborgare i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller har sin hemvist i Sverige och sådana utländska juridiska personer som har etablerats inom EES-området och har sitt säte, huvudkontor eller huvudsakliga verksamhetsställe inom detta område får äga en periodisk skrift som trycks i Sverige. Med en periodisk skrift avses enlig 1 kap. 4 § tryckfrihetsförordningen en tryckt skrift som enligt utgivningsplanen ska ges ut under en bestämd titel och vid särskilda tider komma ut med minst fyra nummer eller häften årligen.

10.6.3 Utredningar som berör frågan om mediers frihet eller mångfald

Som nämnts ovan har bland annat frågan om hur säkerhetsintressen ska beaktas vid tillståndsgivning enligt radio- och tv-lagen behandlats av AV-utredningen. Frågor relaterade till mediers frihet och mångfald har berörts även i andra utredningar.

[101] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, s. 31.

Psykförsvarsutredningen (SOU 2020:29) och Utredningen om inrättandet av myndigheten för psykologiskt försvar (Ju 2021:01)

Med hänvisning till ett försämrat omvärldsläge utsåg regeringen i maj 2019 en särskild utredare som skulle analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Utredningen överlämnade sitt betänkande i maj 2020.[102] När det gäller den nya myndighetens uppgifter föreslog utredningen bland annat att myndigheten ska identifiera, analysera och kunna möta otillbörlig informationspåverkan. En annan uppgift föreslogs vara att sprida kunskap och löpande bidra till övriga berörda aktörers beredskap vad gäller psykologiskt försvar. Det förslaget lämnades mot bakgrund av att utredningen bedömde att det kan finnas ett särskilt behov av ökade insatser från statliga myndigheter vad gäller att stödja medieföretag och journalister som utsätts för otillbörlig informationspåverkan, ofta i kombination med hat och hot. Sedan betänkandet remissbehandlats beslutade regeringen i mars 2021 att ge en särskild utredare i uppdrag att förbereda och genomföra bildandet av en ny myndighet för psykologiskt försvar.[103] Myndigheten ska ha i uppgift att dels leda arbetet med att samordna och utveckla myndigheters och andra aktörers verksamhet inom Sveriges psykologiska försvar, dels lämna stöd till sådan verksamhet. Myndigheten ska också bidra direkt till att stärka befolkningens motståndskraft när det gäller det psykologiska försvaret. I myndighetens uppgift ska det ingå att bland annat identifiera, analysera och kunna lämna stöd i bemötandet av otillbörlig informationspåverkan och annan vilseledande information som riktas mot Sverige eller svenska intressen. Myndigheten ska också stödja medieföretagen när det gäller att identifiera, analysera och bemöta otillbörlig informationspåverkan, i den utsträckning sådant stöd efterfrågas. De uppgifter inom det psykologiska försvaret som sedan 2016 ålagts MSB genom regleringsbrev ska föras över till den nya myndigheten. De uppgifter som avses är att ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information samt att genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området. Utredaren ska vidta de åtgärder som krävs

[102] SOU 2020:29 En ny myndighet för att stärka det psykologiska försvaret.
[103] Dir. 2021:20.

för att myndigheten ska kunna inleda sin verksamhet den 1 januari 2022. Uppdraget ska slutredovisas senast den 30 december 2021.

En gränsöverskridande mediepolitik – För upplysning, engagemang och ansvar (SOU 2016:80)

Medieutredningen hade i uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser med utgångspunkt i de demokratiska utmaningar som följer av medieutvecklingen och förändrade medievanor. Utredningens förslag behandlades i propositionen Journalistik i hela landet[104] och ligger till grund för mediestödsförordningen (2018:2053). Utredningens förslag behandlas vidare i avsnitt 10.6.5.

10.6.4 Myndigheten för press, radio och tv

Myndigheten för press, radio och tv arbetar för yttrandefrihet samt stödjer möjligheterna till mångfald och tillgänglighet inom press, radio och tv.[105] Verksamhet består av tre delar, varav två utgör kärnverksamheten. Den ena innebär att myndigheten beslutar om registrering, avgifter och sändningstillstånd för aktörer på radio- och tv-marknaden, samt press- och mediestöd till tidningar. Den andra innebär att myndigheten har tillsyn över och granskar dessa aktörer så att de följer gällande lagar och regler. Verksamhetens tredje del är att följa och analysera utvecklingen inom medieområdet samt sprida kunskap om den till allmänheten. Myndigheten ska publicera statistik och annan information om ägande- och branschstruktur, teknik, innehåll och ekonomiska förhållanden inom medieområdet. Som ett led i det arbetet publicerar myndigheten flera rapporter varje år om medieutvecklingen i Sverige.

[104] Prop. 2017/18:154 Journalistik i hela landet.
[105] Förordning (2010:1062) med instruktion för Myndigheten för press, radio och tv.

10.6.5 Utvecklingen på medieområdet

Myndigheten för press, radio och tv:s rapport

I rapporten Medieutveckling 2019 – Mediemångfald beskriver Myndigheten för press, radio och tv medieutvecklingen från 1970-talet fram till 2019. Av beskrivningen och de hänvisningar som görs där framgår bland annat följande.

Omkring 1969–1986

Under lång tid bestod det svenska medielandskapet av ett fåtal radio- och tv-kanaler, två kvällstidningar och många lokala och regionala morgontidningar. De lokala och regionala tidningarna utgjorde stommen och influenserna från utländska medier var små. Konsumenterna var främst passiva mottagare som konsumerade samma medieinnehåll vid samma tidpunkt. Tillgången till medier och dess innehåll var begränsad och valfriheten liten.

Omkring 1987–1999

I slutet av 1980-talet förändrades medielandskapet genom att det blev möjligt att distribuera tv via kabel och satellit och hushållen fick tillgång till reklamfinansierad radio och tv. Det ökade utbudet ledde till ett mer fragmentiserat tittande och dagspressens upplagor började sjunka. Konsumenterna var dock fortfarande passiva mottagare av medieinnehållet som sändes ut linjärt eller paketerades i en morgon- eller kvällstidning.

Omkring 2000–2007

Kring millennieskiftet började det digitaliserade medielandskapet växa fram. Parallellt med att nya digitala tjänster och medieformer utvecklades så började de traditionella mediehusen ta steget ut på internet. Inom radio och tv var public service-bolagen tidiga med att förstå att mediekonsumenterna vill kunna konsumera innehåll när, var och hur de vill. SVT lanserade Sveriges första playtjänst och SR paketerade program i poddformat. Den större delen av mediekon-

sumtionen skedde fortfarande på det traditionella sättet men mediebeteendet förändrades gradvis. Genom teknikutvecklingen gavs alla möjlighet att publicera sig via till exempel en blogg eller en podd. På tidningsmarknaden genomfördes en rad lokala strukturaffärer under 2000-talet. Det handlade ofta om att den större tidningen på orten köpte den mindre konkurrerande tidningen på samma ort. Även tidningar med olika politisk färg togs över av samma ägare. Konkurrerande tidningsrörelser slogs samman till en och samma administrativa och ekonomiska enhet. Den här utvecklingen bröt mot tidigare praxis inom dagspressen; att tidningsförvärv inte bara följer partigränserna utan också karakteriserades av en hög grad av ekonomiskt och redaktionellt oberoende för de förvärvade tidningsbolagen. Trenden mot ett mer koncentrerat ägande drevs framför allt av de fyra koncernerna Stampen, MittMedia, Gota Media och Norrköpings Tidningars Media (NTM). Även lokalradiomarknaden förändrades till följd av samarbeten och uppköp. Från att ha bestått av fyra större nätverk, Fria Media, MTG Radio, NRJ och SBS Radio, har det i många år varit bara två; MTG (nuvarande Nent Group) och SBS (nuvarande Bauer Media). Vid utgången av 2013 kontrollerade de två nätverken 98 av landets 99 lokala sändningstillstånd. I den här fasen stod konkurrensen dock fortfarande mellan svenskägda mediebolag, mellan olika tidningsredaktioner på en lokal marknad och mellan public service och de reklamfinansierade mediehusen inom radio och tv.

Från om kring 2008 och framåt

Tillgången till trådlöst internet, lanseringen av den smarta mobilen och sociala mediers framväxt har förändrat förutsättningarna ytterligare. Från omkring 2008 och framåt har några globala aktörer skapat sig en mycket stark position på den svenska mediemarknaden. Det handlar om teknikbolag som Microsoft, Google och Apple som har utvecklat system, sökmotorer och användarvänliga konsumentprodukter som smarta mobiler och surfplattor. Det handlar också om nya medietjänster som sociala medier och streamingtjänster. De globala aktörerna har på kort tid tagit en stor andel av både mediekonsumenternas tid och annonsköparnas budget. Samtidigt växer det fram ett nytt medielandskap med aktörer som skapar och distribuerar innehåll via till exempel sociala medier och Youtube. Sett över

tid har den svenska mediekonsumenten fått möjlighet att välja var, när och hur den vill ta del av ett allt större medieinnehåll som finns tillgängligt på fler plattformar. Numera sker mediekonsumtionen i ett flöde under dagen och är mer personifierad.

I takt med det ökade utbudet har mediekonsumtionen förändrats och blivit allt mer digital. De traditionella medieformerna tv, radio och papperstidningar tappar medan konsumtionen ökar på de digitala plattformarna. Tiden då Sverige hade ett högt tidningsläsande är passerad. I stället växer nya konsumtionsmönster fram. Tillgången till nyheter har aldrig tidigare varit så omfattande som den är nu. Det har aldrig förut funnits så mycket att välja på för den som är intresserad av nyheter, eller varit så enkelt att välja bort de etablerade medierna för att i stället välja utifrån personliga referensramar. Fyra av fem svenskar tar del av nyheter via sociala medier minst tre av veckans dagar.

För att få tillgång till alla nya digitala tjänster spenderar svenskarna allt mer pengar på bredbands-uppkopplingar och mobilabonnemang. Däremot minskar hushållens utgifter för att ta del av nyhetsmedier. När det gäller reklaminvesteringar har annonspengarna fördelats om från traditionella medier till reklam i digitala kanaler. Under 2017 svarade den digitala reklamen för första gången för mer än hälften av de samlade reklaminvesteringarna i Sverige. Det faktum att hälften av reklaminvesteringarna går till digitala medier och merparten till utländska företag har stor betydelse för de svenska mediehusens möjlighet att överleva. När intäkterna från reklamen minskar blir medierna allt mer beroende av konsumenternas betalningsvilja.

Perioden från 2008 och framåt präglas av sjunkande intäkter för den svenska tidningsbranschen. Lokala och regionala tidningar struktureras om, och ägandet samlas i några stora koncerner. Följden blir mindre redaktionella resurser, samordning av innehållsproduktion och färre lokalredaktioner. Den lokala redaktionella närvaron har minskat drastiskt och en allt större del av lokaljournalistiken produceras på distans. Bevakningen av det lokala samhället är inte jämnt fördelad över landet, utan det finns cirka 35 orter med svag eller ingen journalistisk bevakning, så kallade vita fläckar.

Först 2018 blev det tillåtet med rikstäckande kommersiella radiosändningar. Det finns numera tre rikstäckande tillstånd att sända kommersiell radio. De innehas av Nent Group (tidigare MTG), Bauer Media och NRJ Sweden. Därtill kommer 35 regionala tillstånd som

genom uppköp och samarbeten har knutits till något av de två större nätverken, det vill säga Bauer Media och Nent Group.

Den linjära tv-marknaden i Sverige bestod fram till och med 2018 av i princip fyra aktörer – public service och de tre kommersiella bolagen Bonnier Broadcasting, Nent Group och Discovery. De tre kommersiella tv-bolagen hade då haft omkring 90 procent av allt tittande på kommersiell linjär tv. Det i kombination med en allmänt stark utveckling för tv-mediet innebar att de flesta företagen på tv-marknaden kunde räkna hem stora vinster under 2000-talet. Vinstmarginaler mellan 15 och 20 procent var inte ovanliga.

Ägarförändringar på marknaden

Förvärv, uppköp och samgåenden är alltså inte något nytt fenomen på mediemarknaden. Under 2019 genomfördes ytterligare medieaffärer på den svenska marknaden. Dessa har inneburit bland annat att de tre största norska medieföretagen nu är etablerade på den svenska dagspressmarknaden. De pågående ägarförändringarna kan vara ett tecken på att det håller på att formas två stora nätverk för nyhetsjournalistik, ett kring Schibsted och ett kring Bonnier News. När det gäller marknaden för tv och telekom godkände EU-kommissionen efter en konkurrensrättslig prövning i november 2019 Telias förvärv av Bonniers tv-verksamhet där bland annat TV4 och C More ingår. Under 2021 bildade Telenor och Nent Group ett gemensamt bolag för Canal Digital och Viasat Consumer – Allente. När det gäller tv-distribution i Sverige är Tele2 största aktör. Att telekombolag köper mediebolag är en del av en internationell trend.

Medieutredningens analys

Konsekvenserna av medieutvecklingen har analyserats av Medieutredningen i betänkandet En gränsöverskridande mediepolitik – För upplysning, engagemang och ansvar. Medieutredningen konstaterar att den tekniska utvecklingen innebär nya möjligheter för produktion och distribution av innehåll och förändrade medievanor hos konsumenterna och att utvecklingen har lett till att medierna konvergerar eller smälter samman vilket gör skillnaden mellan till exempel press, radio och tv mindre tydlig. Konvergensen leder enligt analysen till

ökad konkurrens som ytterligare förstärks av att nya aktörer med nya tjänster träder in på marknaden, liksom av att tidigare geografiskt skilda medier konkurrerar om samma publik. Förändringarna har inneburit stora utmaningar och ägarförändringar på mediemarknaden. I synnerhet tidningsbranschen präglas av den pågående strukturomvandlingen och den digitala omställningen. Vidare konstateras att sociala medier växer sig starkare som nyhetsdistributörer, framför allt bland unga.[106]

Sammanfattningsvis konstaterar utredningen bland annat att utvecklingen går mot minskad användning av traditionella medier och att journalistiken riskerar att decimeras. Samtidigt som olika typer av desinformation och polariserande budskap ökar i betydelse och omfattning i samhällsdebatten har ansvarstagande medieaktörer med höga ambitioner att bevaka demokratin och granska makten svårt att finansiera sin verksamhet. En del av nyhetsjournalistikens utmaningar har globala förtecken. Stora globala aktörer, såsom Google och Facebook, får en allt större del av annonsmarknaden även lokalt. Utredningen noterar att den dramatiskt minskade annonsförsäljningen inom pressen under 2010-talet inte beror på makroekonomiska faktorer utan på den kraftigt ökande konkurrensen från framför allt digitala plattformar.

MSB:s roll

Det psykologiska försvaret och informationsberedskapen leddes och samordnades fram till 2008 av Styrelsen för psykologiskt försvar, SPF, då myndigheten lades ned. Uppgifterna togs därefter över av MSB. MSB har enligt 15 § i sin instruktion till uppgift att stödja medieföretagens beredskapsplanering. Enligt sitt regleringsbrev ska MSB fördela medel för drift och vidmakthållande av vissa reservfunktioner inom etermedia. MSB ska också inom det egna ansvarsområdet ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information riktad mot Sverige. Myndigheten ska även genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom området. Till följd av

[106] SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar, och prop. 2017/18:154 Journalistik i hela landet, s. 9–10.

att arbetet med planering för höjd beredskap återupptagits har MSB fått i uppdrag att inför kommande försvarsinriktningsbeslut bland annat analysera vilka psykologiska försvarsförmågor som behöver utvecklas i samhället.

MSB följer och analyserar alltså utvecklingen inom medieområdet utifrån ett beredskapsperspektiv. Myndigheten samverkar med medieföretagen genom Mediernas beredskapsråd och gör bland annat regelbundet en hot-, risk- och sårbarhetsanalys tillsammans med aktörerna i mediebranschen. I Mediernas beredskapsråd sitter representanter från Bonnier Broadcasting (TV4), Bonnier News, Allente, Tele 2, Nent Group, Post- och telestyrelsen, Radiobranschen, Schibsted, Sveriges Radio, Sveriges Television, Teracom, TU – Mediehusens branschorganisation (Tidningsutgivarna), och TT Nyhetsbyrån (Tidningarnas Telegrambyrå).

10.6.6 Ska ett svenskt granskningssystem gälla för investeringar i vissa medieföretag?

Bedömning: Det finns skäl för att ett svenskt granskningssystem bör omfatta utländska direktinvesteringar i vissa medieföretag. Det är möjligt att konstruera en sådan reglering utan att den kommer i konflikt med grundlagsskyddet. Investeringar i medieföretag bör emellertid inte omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

Vi har i kapitel 7 redogjort för risker till följd av utländska direktinvesteringar. Där framgår att främmande makt bland annat försöker påverka beslut, uppfattningar och beteenden hos olika aktörer i Sverige genom att sprida vilseledande eller oriktig information via olika typer av medier. Den beskrivna utvecklingen på medieområdet med bland annat ökande ägandekoncentrationer och olika typer av desinformation innebär att utländska direktinvesteringar i medieverksamhet kan medföra risker för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

Det finns mot denna bakgrund i och för sig skäl för att systemet ska omfatta utländska direktinvesteringar i vissa medieföretag. Syftet med det vore inte att begränsa tryck- och yttrandefriheten utan tvärtom att hindra investeringar som kan hota mediernas frihet och

mångfald till skydd för fri åsiktsbildning och för att stärka demokratiska värden, det vill säga samma skäl som bär upp det starka grundlagsskyddet för media i svensk rätt.

Rätten att yttra sig i tryckt skrift och annan media är alltså skyddad av grundlagarna. Även i den mån det är möjligt att reglera området utan ändring i grundlag måste en sådan reglering göras med återhållsamhet och försiktighet. Bestämmelser som innebär inskränkningar i förhållande till de rättigheter som grundlagarna ska garantera ska inte vara fler än nödvändigt och måste vara klara och tydliga och utformas med omsorg.

Vi bedömer att det är möjligt att konstruera en reglering som tekniskt sett inte kommer i konflikt med grundlagsskyddet. Hur ett sådant förslag förhåller sig till regeringsformen, tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen utvecklas närmare i kapitel 14. Där framgår att för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer särskilda begränsningar i grundlagsskyddet enligt de två sistnämnda lagarna får göras genom lag. Det innebär att möjligheterna att investera i ett medieföretag inte utan ändringar i grundlag får inskränkas beträffande investerare som är svenska medborgare eller svenska juridiska personer. Investeringar som svenska medborgare med dubbla medborgarskap gör i medieföretag kan därmed inte utan ändring av grundlag förbjudas eller förenas med villkor för att få genomföras. Mot bakgrund av den försiktighetsprincip som måste gälla på området bedömer vi att ett granskningssystem inte – såsom regelverket i övrigt är tänkt – kan tillämpas heller i bulvansituationer. Det innebär att, om investeraren har svenskt medborgarskap eller är en svensk juridisk person, en investering i ett medieföretag inte kan förbjudas eller godkännas med villkor, oavsett om den verklige investeraren är en aktör som granskningsmyndigheten bedömer inte själv skulle få genomföra investeringen.

En förutsättning för att utan grundlagsändring inkludera medieområdet i systemet för anmälan och granskning är alltså att regelverket såvitt gäller sådana företag utesluter granskning av investeringar från fysiska personer med svenskt medborgarskap och svenska juridiska personer. Det lämpligaste sättet att åstadkomma detta är att helt undanta investeringar som görs av sådana investerare från anmälningsskyldigheten.

Det är alltså visserligen lagtekniskt möjligt, låt vara något komplicerat, att utforma ett granskningssystem som innefattar medieföre-

tag utan att det står i strid med grundlag. Sammantaget skulle det alltså medföra en del tekniska komplikationer att låta granskningssystemet gälla även på medieområdet, och en del särreglering skulle sannolikt vara nödvändig. Frågan har emellertid dimensioner som sträcker sig bortom lagstiftningsteknik. Kort uttryckt bör följande omständigheter beaktas.

- Säkerhetspolitiska skäl kan visserligen anföras för att låta det svenska systemet omfatta vissa medieföretag.
- Medieområdet pekas i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ut som ett område för granskning.
- Redan den omständigheten att vi befinner oss på eller i direkt anslutning till ett område med starkt skydd i grundlag, bland annat för etableringar, påkallar dock försiktighet.
- Också aktuella förhållanden i vissa andra länder, även medlemmar i EU, manar till eftertanke.
- Mediemarknaden är global och i den meningen bortom kontroll. Därmed finns å andra sidan även goda möjligheter att balansera de risker som kan följa av fientliga aktiviteter på medieområdet.

Utredningens sammanvägda ståndpunkt blir att inte föreslå att granskningssystemet ska inkludera medieområdet. Utredningen bör emellertid sträva efter att ge regering och riksdag största möjliga handlingsutrymme. Utredningen har därför stannat för att visserligen inte föreslå att medieområdet ska omfattas av det svenska systemet men att likväl i betänkandet presentera ett beredningsunderlag. Genom detta förfarande skapas goda förutsättningar för ett ställningstagande efter vederbörlig remissbehandling.

I det följande beskrivs därför hur granskningssystemets tillämpningsområde skulle kunna avgränsas när det gäller medier. Därefter presenteras en lagteknisk lösning. De justeringar av utredningens lagförslag som behövs, om medieområdet ska omfattas av systemet, finns i bilaga 2 till detta betänkande.

10.6.7 En eventuell reglering av medieområdet skulle kunna omfatta verksamheter som ger ut allmänna nyhetsmedier

Med medier avses kanaler för förmedling av information eller underhållning.[107] Utöver de mer traditionella medierna, som pappersdistribution och tv-sändningar i marknätet, finns nu ett stort utbud av trådbundna sändningar, via både kabel och internet, och en mängd internetburna spridningsformat, till exempel beställ-tv (video on demand), andra typer av playtjänster för exempelvis ljud och text samt nätforum och sociala medietjänster. Medierna smälter samman allt mer i de digitala kanalerna, och det går inte på samma sätt som tidigare att skilja på tidningar, radio och tv utifrån en indelning i text, ljud och bild. I det digitaliserade medielandskapet blandas dessa innehållsformer samtidigt som nya uppstår, till exempel pedagogiska nyhetsspel, interaktiv grafik och bildspel med text och ljud. Teknikutvecklingen har också ökat antalet möjliga spridningsformer.[108] Antalet företag som är att betrakta som medieföretag är alltså relativt stort.

Syftet med att granska investeringar på medieområdet skulle vara att förhindra de investeringar som kan vara problematiska när det gäller dess effekter på mediernas frihet och mångfald och därmed på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. En eventuell bestämmelses tillämpningsområde bör därför avgränsas i enlighet med detta syfte.

Mot bakgrund av MSB:s mer allmänna erfarenheter av arbete med krisberedskap och hot-, risk- och sårbarhetsanalyser samt dess särskilda uppdrag och arbete inom medieområdet skulle MSB på samma sätt som vi föreslår beträffande samhällsviktig verksamhet kunna utfärda föreskrifter om vilka verksamheter på medieområdet som skulle omfattas av ett granskningssystem. Att låta den blivande myndigheten för psykologiskt försvar ansvara för att ta fram sådana myndighetsföreskrifter skulle också kunna vara ett alternativ. De uppgifter som MSB har enligt regleringsbrev – att inom det egna ansvarsområdet ha en god förmåga att identifiera och möta informationspåverkan och annan spridning av vilseledande information samt att genom kunskapsspridning och stöd till samverkan bidra till övriga bevakningsansvariga myndigheters och berörda aktörers beredskap inom områ-

[107] NE.
[108] SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar, s. 324 f.

det – ska ju flyttas över till den nya myndigheten för psykologiskt försvar, se avsnitt 10.6.3.

Vi bedömer dock att, om investeringar i medieföretag skulle omfattas av granskningssystemet, det vore lämpligare att avgränsa tillämpningsområdet med hjälp av ett befintligt regelverk vars syfte ligger nära skälen för att granska utländska investeringar.

Allmänna nyhetsmedier enligt mediestödsförordningen

Som framgått ovan har frågor om mediernas frihet och mångfald diskuterats av bland annat Medieutredningen. Mot bakgrund av att presstödet i dess dåvarande form skulle upphöra fick Medieutredningen i uppdrag att analysera behovet av nya mediepolitiska insatser. Utredningen skulle med utgångspunkt i analysen lämna förslag till utformning av nya mediepolitiska verktyg. Förslagen skulle syfta till att främja möjligheterna för allmänheten att ta del av journalistik som präglas av mångfald, allsidig nyhetsförmedling, kvalitet och fördjupning, oavsett var i Sverige man bor. Mediernas oberoende skulle värnas i förslagen. Mot bakgrund av utvecklingen på medieområdet föreslog Medieutredningen ett mediestöd som, till skillnad från tidigare presstöd, skulle vara inriktat på allmänna nyhetsmedier oavsett innehålls- eller spridningsform.

Medieutredningens förslag ligger till grund för den nu gällande mediestödsförordningen (2018:2053) som upphör att gälla vid utgången av 2023. Det är i skrivande stund inte klart hur bestämmelserna om mediestöd kommer att se ut därefter. Förordningen innehåller bestämmelser om statsbidrag till juridiska personer som ger ut allmänna nyhetsmedier. Syftet med mediestödet är att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling i hela landet via en mångfald av allmänna nyhetsmedier med redaktionellt innehåll av hög kvalitet.[109] Bestämmelserna i mediestödsförordningen innebär att allmänna nyhetsmedier kan få mediestöd, om de uppfyller vissa krav.[110] Att en aktör är ett allmänt nyhetsmedium innebär alltså inte att denne automatiskt har rätt till mediestöd.

Syftet med mediestödsförordningens avgränsning ter sig likartat med de skäl som på medieområdet bär upp förslaget att låta medie-

[109] 1–2 §§ mediestödsförordningen (2018:2053).
[110] Till exempel har en ansvarig utgivare, följer god medieetisk sed, är riktade till svensk målgrupp, publiceras eller sänds med hög regelbundenhet och har god användarförankring.

företag omfattas av systemet för granskning. Det finns goda skäl att om möjligt använda befintliga regelverk för besläktade avgränsningar. Det är därför lämpligt att undersöka om mediestödsförordningens definitioner skulle kunna begagnas i granskningssystemet.

Med allmänt nyhetsmedium avses enligt 3 § i mediestödsförordningen ett medium som har till sin primära uppgift att *bedriva nyhetsbevakning* och som också har ett *redaktionellt innehåll* bestående av *regelbunden och allsidig nyhetsförmedling* som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden. Allmänna nyhetsmedier kan vara dagstidningar, gratistidningar, webbplatser, poddradio, appar med mera som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning.

Myndigheten för press, radio och tv har meddelat föreskrifter med stöd av mediestödsförordningen.[111] I föreskrifterna anges att ett nyhetsmediums primära uppgift avgörs genom en helhetsbedömning. Vid bedömningen vägs det in i vilken mån mediets innehåll består av nyhetsförmedling och granskning. Det redaktionella innehållet behöver enligt föreskrifterna vara av en sådan omfattning att det av användare uppfattas som ett nyhetsmedium. Föreskrifterna innehåller också tröskelvärden när det gäller det redaktionella innehållet. För tryckt och digital text gäller exempelvis som huvudregel att den, per kalenderår, ska utgöra minst 1 000 spaltmeter mätt i 45 mm spaltbredd, vilket motsvarar minst 2 250 000 tecken. Enligt föreskrifterna avses med *regelbunden nyhetsförmedling* att nyhetsmediet för användare ska framstå som aktuellt och relevant. Nyhetsförmedlingen ska med kontinuitet gälla händelser i anslutning till nyhetsmediets periodicitet. Medieutredningen uttalade i detta sammanhang att det inte ska vara fråga om en ensidig representation eller en oförändrad webbplats. Med *allsidig nyhetsförmedling* avses enligt föreskrifterna ett redaktionellt innehåll som täcker en bredd av olika ämnesområden. Ett nyhetsmediums redaktionella innehåll får ämnesmässigt begränsas, om det kan motiveras av det geografiska spridningsområdet. Med allsidighet avses vidare att nyhetsförmedlingen innehåller olika perspektiv och behandlas utifrån flera och breda synvinklar. Det hindrar inte att ett nyhetsmedium även kan innehålla opinionsmaterial. Med *redaktionellt innehåll* avses innehåll som inte utgörs av annonser. När det gäller skeenden som är grundläggande för demokratin uttalade medieutredningen att det som avses är till

[111] Myndigheten för press, radio och tv:s föreskrifter om mediestöd (MPRTFS 2019:3).

exempel debatter, beredning och beslut i politiska partier, i demokratins beslutsfattande organ, myndigheter eller andra verksamheter men också opinions- och maktförskjutningar i samhället.[112] Medieutredningen övervägde om också begreppet allmänpolitisk opinionsbildning skulle ingå i definitionen av allmänt nyhetsmedium[113] men kom fram till att den inte skulle det, bland annat eftersom det finns viktiga nyhetsmedier, till exempel nyhetsbyråerna, som inte omfattar opinionsbildning.[114]

En granskning av utländska direktinvesteringar på medieområdet skulle syfta huvudsakligen till att slå vakt om den fria åsiktsbildningen, yttrandefriheten och demokratin till skydd för Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet. Detta syfte stämmer väl överens med syftet med mediestödet – att stärka demokratin genom att främja allmänhetens tillgång till oberoende nyhetsförmedling via en mångfald av allmänna nyhetsmedier. En avgränsning i enlighet med mediestödsförordningens definition av allmänna nyhetsmedier framstår alltså som lämplig utifrån syftet med investeringsgranskningen. En granskning som omfattar företag som ger ut allmänna nyhetsmedier i betydelsen medier som har till primär uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som innehåller en regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden, fångar väl upp den typ av verksamhet som ett system för investeringsgranskning skulle kunna omfatta. Vi anser därför att, för det fall medieföretag skulle omfattas av lagen, avgränsningen av vilka medieföretag som ska omfattas bör göras i enlighet med definitionen av allmänna nyhetsmedier i mediestödsförordningen. Medieföretagens konstitutionella ställning gör det normhierarkiskt lämpligt att göra avgränsningen i lag.

[112] SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar, s. 322 och s. 457.
[113] Så var fallet enligt det då gällande presstödssystemet.
[114] SOU 2016:80 En gränsöverskridande mediepolitik. För upplysning, engagemang och ansvar, s. 323.

10.7 Säkerhetskänslig verksamhet

Förslag: Investeringar i säkerhetskänslig verksamhet ska omfattas av ett svenskt system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Med säkerhetskänslig verksamhet avses sådan verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen, det vill säga verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

I inledningen till detta kapitel har vi konstaterat att verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, så kallad säkerhetskänslig verksamhet, regleras i säkerhetsskyddslagen och att de verksamheter som omfattas av den lagen är sådana att de bör omfattas av ett granskningssystem.

Uttrycket Sveriges säkerhet kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar yttre säkerhet till skydd för Sveriges försvarsförmåga (territoriell suveränitet) samt Sveriges integritet, oberoende och handlingsfrihet (politisk självständighet). Uttrycket innefattar också den inre säkerheten till skydd för Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan på nationell nivå. Vidare omfattas skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet genom påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet på nationell nivå, samt skydd mot skada på Sveriges ekonomi i form av skada på den nationella betalningsförmågan där skadan kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsfrihet och oberoende. Slutligen omfattas även så kallad skadegenererande verksamhet. Det avser en verksamhet som, om den utsätts för en antagonistisk handling (exempelvis spioneri, sabotage eller terroristbrott), kan generera skadekonsekvenser på andra säkerhetskänsliga verksamheter.

Det är rimligt att anta att säkerhetskänslig verksamhet i mycket stor utsträckning kommer att omfattas av våra förslag till följd av att de utgör till exempel samhällsviktig eller annan verksamhet som omfattas av förslagen. Det går emellertid inte att utesluta att viss säker-

hetskänslig verksamhet kan komma att falla utanför. Ett sådant exempel är skadegenererande verksamhet. Ett exempel är ett mikrobiologiskt laboratorium, som inte är samhällsviktig verksamhet i sig men som kan vara säkerhetskänslig verksamhet till följd av att en antagonistisk handling mot verksamheten kan medföra skada på annan säkerhetskänslig verksamhet.

Det finns också företag som hanterar information där uppgifterna var för sig inte är säkerhetsskyddsklassificerade, men där den sammanställda informationen utgör sådana uppgifter. När det gäller vilken typ av information det kan vara fråga om anförs i förarbetena till säkerhetsskyddslagen följande.

> Det kan vara fråga om uppgifter som samlats från olika allmänt tillgängliga källor men där den samlade uppgiftsmängden är nödvändig för andra aktörer i en klart säkerhetskänslig verksamhet. Sammanställningar av uppgifter från olika källor kan också göra att den sammanställda informationen kan anses utgöra säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter även om informationen härrör från öppna källor. En större mängd av personuppgifter kan också utgöra en sådan ansamling av information som sett i dess sammanhang kan medföra att säkerhetsskyddslagens krav på informationssäkerhet ska tillämpas. [– – –] Oftast torde det krävas en viss kritisk massa av uppgifter för att ansamlingen ska anses som säkerhetskänslig. Hur stor mängd uppgifter som ska anses utgöra sådan skyddsvärd verksamhet måste avgöras från fall till fall mot bakgrund av bl.a. vilken typ av uppgifter och verksamhet det är fråga om och vilken konsekvens det skulle kunna innebära om ansamlingen gjordes tillgänglig för utomstående.[115]

En verksamhet som hanterar stora mängder information som inte är säkerhetsskyddklassificerad, men som av andra skäl kan betraktas som säkerhetskänslig, kan alltså vara av betydelse för Sveriges säkerhet (säkerhetskänslig). Sådan verksamhet omfattas inte av förslagen i övrigt.

För att fånga upp all säkerhetskänslig verksamhet bör granskningssystemet vara tillämpligt även på sådan säkerhetskänslig verksamhet. Frågan om hur detta förslag förhåller sig till de befintliga bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen behandlas i kapitel 15.

[115] Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag, s. 45.

10.8 Känsliga anläggningar och fast egendom

Bedömning: Granskningssystemet ska omfatta investeringar i känsliga anläggningar eller fast egendom bara i den mån verksamheten där anläggningen eller egendomen finns omfattas av granskningssystemet i övrigt.

10.8.1 Inledning

Utländska direktinvesteringar kan medföra risker för Sveriges säkerhet respektive allmän ordning eller allmän säkerhet, om de görs i känsliga anläggningar eller fast egendom. Rådigheten över områden som är belägna i anslutning till exempelvis en viktig farled eller ett hamninlopp kan innebära strategiska fördelar. Samma sak gäller rådighet över byggnader eller andra anläggningar i sådana områden. Utländska direktinvesteringar i sådan egendom kan innebära till exempel att främmande makt skaffar sig kontroll över geografin och utövar olaglig underrättelseverksamhet. Vidare kan möjligheten till rådighet över anläggningar eller fast egendom som behövs för att viktiga samhällsfunktioner ska kunna tillhandahållas försvåras till följd av sådana investeringar.

10.8.2 Säkerhetsskyddslagen

I säkerhetsskyddslagen (2018:585) finns bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom. En närmare redogörelse för det regelverket finns i kapitel 15. Överlåtelser av fast egendom omfattas emellertid inte av säkerhetsskyddslagen. I förarbetena uttalades att det inte fanns förutsättningar för att i det lagstiftningsärendet föreslå en sådan reglering med hänsyn till att frågor om bland annat förhållandet till regleringen om lagfart och godtrosförvärv krävde ytterligare överväganden. Regeringen uttryckte dock att man har för avsikt att återkomma till frågan.[116]

[116] Prop. 2020/21:13 s. 17 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.

10.8.3 Expropriation och förfogande

Expropriation innebär att man i vissa fall kan få överta eller använda andras mark för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Expropriation innebär alltså att fastighetsägaren blir av med hela eller delar av sin fastighet eller måste tåla att den belastas med någon rättighet. Bestämmelser om expropriation finns i expropriationslagen (1972:719). Där framgår att expropriation får ske bland annat för att bereda utrymme för anläggning som tillgodoser ett allmänt behov av samfärdsel, transport eller annan kommunikation, för att tillgodose ett allmänt behov av elektrisk kraft eller annan drivkraft, vatten eller värme, för att bereda utrymme åt näringsverksamhet eller anläggning för näringsverksamhet av större betydelse för riket eller orten och för det militära försvaret eller för annat ändamål som är av särskild betydelse för totalförsvaret. Beslut om tillstånd i expropriationsärenden fattas som huvudregel av regeringen. Fastighetsägaren och andra sakägare har rätt till ersättning till följd av expropriationen.

För flera av de ändamål som anges i expropriationslagen finns speciallagstiftning som i förekommande fall ska användas i stället för expropriationslagen. Några sådana exempel är ledningsrättslagen (1973:1144), väglagen (1971:948), lagen om byggande av järnväg (1995:1649) och minerallagen (1991:45).

I förfogandelagen (1978:262) finns bestämmelser om att bland annat fastigheter och andra anläggningar kan tas i anspråk på olika sätt om Sverige är i krig, eller om andra utomordentligt allvarliga situationer råder som föranletts av krig eller krigsfara.

10.8.4 Totalförsvarskommittén

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har haft i uppdrag att bland annat föreslå åtgärder för att förebygga och hindra att väsentliga totalförsvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret.[117] I sitt slutbetänkande föreslog kommittén att ett statligt kontrollsystem ska införas med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som

[117] Fö 2017:02, dir. 2017:31.

är av väsentligt intresse för totalförsvaret.[118] Det gäller vissa hamnar och vissa flygplatser och byggnader eller andra anläggningar inom en hamn eller en flygplats samt fastigheter, byggnader och andra anläggningar som är lös egendom i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Enligt förslagen ska regeringen i förordningsform bestämma den geografiska utsträckningen av sådana områden genom att dessa direkt framgår av kartor som biläggs förordningen. Kommittén föreslog att områden som motsvarar de tidigare militära skyddsområdena pekas ut som skyddsvärda geografiska områden. Förslagen innebär också ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar[119] som inrättats för behov inom civilt försvar får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller en region endast efter medgivande från staten. Kommittén skrev bland annat följande.

> I dag finns inget krav i lagstiftningen på att totalförsvarets intressen ska beaktas vid överlåtelser eller upplåtelser av egendom av väsentligt intresse för totalförsvaret. En negativ konsekvens av detta kan bli att totalförsvarsviktig egendom skingras eller förstörs. En annan konsekvens är att en antagonist genom att förvärva eller nyttja en fastighet inom ett från totalförsvarssynpunkt viktigt område kan få en sådan kontroll över geografin att det blir möjligt att skada svenska försvarsförberedelser. En permanent eller tillfällig rådighet över infrastruktur, såsom en hamn eller en flygplats, möjliggör också för en antagonist att agera för att skada vårt totalförsvar. Genom utvalda förvärv eller nyttjanden av egendom i Sverige kan främmande makt försvåra svensk försvarsverksamhet, utöva olaglig underrättelseverksamhet eller på annat sätt stödja en verksamhet som är riktad mot Sveriges säkerhet.

När det gäller hamnar, flygplatser och fast egendom som är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område samt byggnader eller anläggningar som är belägna inom en hamn, flygplats eller skyddsvärt område gäller kommitténs förslag oavsett om ägaren är en kommun, en region eller en enskild. Även överlåtelse av aktier eller andelar i ett bolag som äger den aktuella egendomen omfattas, dock inte aktier i publika aktiebolag. Vidare gäller förslagen oavsett vem ägarens motpart är och oberoende av motpartens hemvist. Hur stor del av egendomen som transaktionen gäller saknar också betydelse.

---

[118] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret.

[119] Med skyddad anläggning avses enligt förslaget en ledningsplats eller annan anläggning som inrättats för befolkningens behov av skydd och vård under höjd beredskap vilken har försetts med förstärkt fysiskt skydd och som staten överlåtit till en kommun eller en region eller som kommunen eller regionen inrättat med ekonomiskt bidrag från staten.

Kommittén konstaterade att egendom som är av väsentlig betydelse för totalförsvaret ofta omfattas av säkerhetsskyddslagen och föreslog därför att möjligheten till granskning enligt förslagen ska vara subsidiär i förhållande till kontrollsystemet enligt säkerhetsskyddslagen. Lagen ska enligt förslagen inte tillämpas på sådana överlåtelser eller upplåtelser av egendom i säkerhetskänslig verksamhet som medför skyldighet för verksamhetsutövaren att samråda med tillsynsmyndigheten enligt den lagen.

Kommitténs betänkande har remissbehandlats och bereds i Regeringskansliet.

10.8.5 Investeringar i känsliga anläggningar eller fast egendom ska inte per se omfattas av granskningssystemet utan bara i den mån verksamheten där anläggningen eller egendomen finns omfattas

Våra förslag innebär att utländska direktinvesteringar i bland annat samhällsviktig verksamhet ska omfattas av granskningssystemet. Sådan skyddsvärd verksamhet som förslagen omfattar kan vara beroende av rådighet över eller tillgång till vissa anläggningar eller viss fast egendom. Möjligheten att bedriva en hamn är till exempel beroende av tillgång till viss mark. Ofta är denna rådighet och tillgång kopplad till verksamheten genom att verksamheten bedrivs i ett bolag som äger också anläggningen eller egendomen. En investering som ger tillgång till sådan anläggning eller fast egendom kommer att omfattas av våra förslag i den mån de ägs av en verksamhet som omfattas.

Det kan dock förekomma situationer där en verksamhet som omfattas av granskningssystemet är beroende av tillgångar i form av anläggningar eller fast egendom som inte i sig omfattas av granskningssystemet. Det kan också vara fråga om fast egendom som är belägen inom ett sådant skyddsvärt geografiskt område som omfattas av Totalförsvarskommitténs förslag samt byggnader eller anläggningar inom sådana områden. Det är här fråga om områden inom vilka det finns anledning att utöva kontroll över fastigheters ägarskap och användning utifrån geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Den typen av fastigheter är inte kopplade till någon särskild verksamhet eller funktion.

I den mån känsliga anläggningar och fast egendom inte ägs av sådana företag som omfattas av våra förslag, är det rimligt att anta

att ägandet inte sällan finns hos kommuner eller regioner respektive fysiska personer.

Totalförsvarskommittén har i sitt arbete behandlat viss specifikt utpekad fast egendom inom särskilda områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Någon sådan lagstiftning finns inte beslutad i nuläget. Inte heller säkerhetsskyddslagen eller förslagen till ändringar i den lagen innefattar kontroll av överlåtelser av fast egendom. Som nämnts ovan har regeringen dock i samband med behandlingen av utredningsförslag om ändringar i säkerhetsskyddslagen uttryckt att man har för avsikt att återkomma till frågan.[120] Överväganden om behov av kontrollsystem för fast egendom som inte ingår i verksamhet som omfattas av det granskningssystem som vi föreslår bör göras från andra utgångspunkter än enbart utländska direktinvesteringar. Samtidigt kan utvecklingen leda till att lämpligheten av olika granskningssystem kan behöva övervägas.

Vi konstaterar också, liksom Totalförsvarskommittén, att expropriationslagstiftningen ger staten relativt långtgående möjligheter att ta i anspråk egendom för totalförsvarsändamål.[121] Den lagstiftningen ger alltså möjligheter för staten att, om än i efterhand, ingripa till skydd för angelägna säkerhetsintressen kopplade till fast egendom. Som Totalförsvarskommittén framhåller innehåller expropriationslagstiftningen inte någon mekanism genom vilken staten kan få reda på relevanta överlåtelser. Här kan det system som vi föreslår fylla en funktion.

Den befintliga lagstiftningen sammantagen med de förslag vi lämnar ger alltså ett långtgående skydd mot investeringar som ger tillgång till känsliga anläggningar och fast egendom. Totalförsvarskommitténs förslag och förslaget att låta säkerhetsskyddslagen omfatta även överlåtelser av fast egendom skulle, om de genomförs, ge ytterligare skydd och hanterar dessutom sådana investeringar på ett bättre sätt än ett system som tar sikte på investeringar i företag.

Sammanfattningsvis bedömer vi alltså att investeringar i känsliga anläggningar eller fast egendom i avvaktan på den pågående beredningen inte per se ska omfattas av granskningssystemet. Investeringar i verksamhet som äger sådan egendom ska omfattas bara i den mån verksamheten omfattas av systemet i övrigt.

[120] Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, s. 17.
[121] Se SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 179 f.

11 Omständigheter kring investeraren

11.1 Inledning

Området för att tillämpa det granskningssystem som vi föreslår bestäms först och främst genom att regelverket närmare anger de verksamheter som ska kunna skyddas mot utländska direktinvesteringar, se kapitel 10. Vilka verksamheter som ska kunna ges ett sådant skydd avgörs av vilken betydelse verksamheten har för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. 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 den tänkta investeringen ska bedömas. Detta förutsätts också i 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:s förordning om utländska direktinvesteringar). I det här kapitlet ska vi belysa vilka dessa omständigheter är och hur det kan komma till uttryck i den föreslagna lagen.

Detta kapitel inleds med en redogörelse för andra svenska regelverk som reglerar tillståndsgivning. Därefter följer ett avsnitt om vissa iakttagelser rörande EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Sedan behandlas en studie från Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI)[1], bedömningar som Säkerhetspolisen respektive Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) gjort i sina översikter samt

[1] Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare, FOI-R--5069—SE.

relevanta delar av OECD:s rapport om granskningsmekanismer.[2] Avslutningsvis redovisas vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas i det svenska systemet och hur regleringen ska utformas.

11.2 Exempel på verksamheter som kräver tillstånd för utövaren

Det finns exempel i svensk rätt på verksamheter som kräver tillstånd för den som ska utöva verksamheten. I detta avsnitt behandlas några av dessa områden med fokus på vilka omständigheter hos sökanden som tillmäts betydelse.

11.2.1 Finansiella tjänster[3]

För att få driva ett företag som erbjuder finansiella tjänster krävs i de flesta fall tillstånd.[4] Det gäller banker, betaltjänstföretag, företag som verkar inom börs och clearing, fondbolag, fonder, försäkringsbolag, försäkringsförmedlare, hypoteksinstitut, konsumentkreditinstitut, kreditmarknadsföretag, utgivare av elektroniska pengar och värdepappersbolag. Finansiella institut och inlåningsföretag (inklusive spar- och låneföreningar) ska i stället ansöka om registrering av verksamheten.

Vid ansökan om tillstånd eller registrering görs bland annat en ägarprövning, det vill säga en prövning av dem som har ett kvalificerat innehav av aktier i det sökande företaget. Med kvalificerat innehav avses ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget. Tillstånd krävs också när ett innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet samt när företaget blir ett dotterföretag.[5] Beträffande företag

[2] Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, maj 2020.
[3] Information hämtad från Finansinspektionens hemsida 210119 https://www.fi.se/sv/bank/sok-tillstand/ och https://www.fi.se/sv/vara-register/foretagsregistret/tillstand-av-fi-eller-enbart-registrering/.
[4] Se till exempel 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.
[5] Se till exempel 14 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse.

som ska ansöka om registrering gäller att ändringar av den krets som har ett kvalificerat innehav i företaget snarast ska anmälas.

Det är Finansinspektionen som prövar frågor om tillstånd och registrering. Finansinspektionen tar i samband med ägarprövningen in uppgifter från till exempel Polismyndigheten, Upplysningscentralen, Bolagsverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Finansinspektionen kommunicerar ofta med utländska tillsynsmyndigheter i ägarprövningsfrågor. Tillstånd ska lämnas, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget och det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet. Enligt 14 kap. 2 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse ska vid bedömningen förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Enligt förarbetena ska det i fråga om förvärvarens anseende bedömas om det föreligger tvivel beträffande den tilltänkta förvärvarens integritet och yrkeskompetens och om dessa tvivel är välgrundade. Sådana tvivel kan exempelvis uppkomma till följd av tidigare affärsbeteende. Det framgår vidare att i bedömningen av förvärvarens anseende kan vägas in att förvärvaren i väsentlig utsträckning har åsidosatt sina skyldigheter i näringsverksamhet eller i andra ekonomiska angelägenheter eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. Exempel på detta kan vara att förvärvaren dömts för ekonomiska brott eller varit föremål för konkursförfarande. Begreppet ”anseende” kan dock tolkas vidare än så och kunna avse till exempel även en bedömning av förvärvarens laglydighet, erfarenhet och omdöme i övrigt.[6]

Av samma förarbeten framgår att, när det gäller den tilltänkta förvärvarens kapitalstyrka, prövningen bör avse främst förvärvarens förmåga att finansiera förvärvet och att upprätthålla eller verka för en finansiellt sund struktur i det företag som förvärvet gäller. I samband med prövningen bör särskild hänsyn tas till vilken typ av verksamhet som drivs eller kommer att drivas av det företag som förvärvet gäller. Relevansen av detta kriterium kan således variera beroende på vilken typ av företag det är fråga om.[7]

Enligt 14 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse ska också beaktas bland annat om det finns skäl att anta att förvärvaren inte kommer att följa relevanta regelverk eller att förvärvet har samband med penningtvätt eller terrorism.

[6] Prop. 2008/09:155 Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag, m.m., s. 133.
[7] Prop. 2008/09:155 Förvärv av kvalificerade innehav i finansiella företag, m.m., s. 133.

11.2.2 Lagen om krigsmateriel

Tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel, (krigsmateriellagen) beslutas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt (1 § andra stycket). I lagtexten anges inte närmare vilka omständigheter som ska beaktas vid tillståndsprövningen eller hur dessa ska vägas mot varandra.

Krigsmaterielexportöversynskommittén hade föreslagit att de utrikespolitiska kriterierna gällande demokratisk status, mänskliga rättigheter och väpnade konflikter skulle tas in i lagen i klarläggande och informativt syfte.[8] Regeringen ansåg emellertid att en lagreglering gällande nämnda kriterier skulle förändra ramverkets struktur på ett sätt som inte stämde med de utgångspunkter som bör gälla. Regeringen uttalade att ställningstagandet inte innebar att den inte fäster stor vikt vid de faktorer som lyfts fram i kommitténs lagförslag. Tvärtom ansåg regeringen att dessa faktorer bör tillmätas stor betydelse och att brister i fråga om exempelvis mänskliga rättigheter och demokratisk status i högre utsträckning än tidigare borde leda till att en ansökan om tillstånd att bedriva verksamhet rörande krigsmateriel avslås. Att sådana faktorer ska beaktas följer av den grundläggande bestämmelsen att tillstånd inte får meddelas, om det strider mot utrikespolitiken och preciseras ytterligare genom riktlinjer och praxis.[9]

Krigsmateriellagen föreskriver alltså inte uttryckligen att kriterier som en stats demokratiska status, respekt för mänskliga rättigheter och inblandning i väpnade konflikter får beaktas vid tillståndsprövningen. De olika delarna av utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiken utvecklas inte närmare i lagen utan preciseras genom regeringens riktlinjer, praxis samt av internationella förpliktelser.

11.2.3 Lagen om elektronisk kommunikation

Lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) gäller elektroniska kommunikationsnät och kommunikationstjänster med tillhörande installationer och tjänster samt annan radioanvändning.

[8] SOU 2015:72 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel.
[9] Prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, s. 29 ff.

I 3 kap. LEK finns bestämmelser om rätt att använda radiosändare. Som huvudregel kräver det tillstånd. Tillståndet kan avse en viss radiosändare eller att använda radiosändare inom ett visst frekvensutrymme. En tillståndsansökan ska beviljas, om vissa förutsättningar är uppfyllda. Dessa förutsättningar anges i 3 kap. 6 §. Bestämmelsen gör det möjligt att avslå en tillståndsansökan till exempel om sökanden har använt, använder eller kommer att använda radiosändare på ett sådant sätt att användningen kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Det skulle också kunna förekomma att en sökande av andra skäl inte bedöms klara att uppfylla de eventuella villkor som är av betydelse för Sveriges säkerhet som tillståndet skulle behöva förenas med och att det av den anledningen kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet.[10]

Av 3 kap. 7 § LEK framgår att antalet tillstånd som beviljas inom ett frekvensutrymme får begränsas, om det är nödvändigt för att garantera en effektiv användning av radiofrekvenser. Ett beslut att begränsa antalet tillstånd ska omprövas så snart det finns anledning till det. Enligt 3 kap. 11 § LEK får tillstånd att använda radiosändare förenas med villkor som anges i bestämmelsen, bland annat om skyldigheter som följer av tillämpliga internationella avtal i fråga om användning av frekvenser samt om krav som är av betydelse för Sveriges säkerhet.

Tillstånd eller del av tillstånd att använda radiosändare får överlåtas eller hyras ut efter medgivande av Post- och telestyrelsen (PTS) som är tillsynsmyndighet. Medgivande ska lämnas om vissa förutsättningar är uppfyllda. Vid medgivandet får myndigheten meddela de villkor som behövs på grund av överlåtelsen. En överlåtelse som gjorts utan medgivande är utan verkan. Ett tillstånd får återkallas och tillståndsvillkor ändras omedelbart i vissa situationer, bland annat om radioanvändningen har orsakat skada för Sveriges säkerhet eller det kan antas att radioanvändningen kommer att orsaka sådan skada.

PTS ska samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden som rör tillstånd att använda radiosändare i syfte att klarlägga om en tillståndsansökan kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Samrådsmyndigheterna beaktar bland annat följande kriterier inför tilldelning av frekvenstillstånd.[11]

[10] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, s. 44.
[11] Inriktning för samråd med Post- och Telestyrelsen inför tilldelning av frekvenstillstånd, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, 2020-04-23.

- Sannolikheten för att operatören eller leverantören utsätts för påverkan/påtryckningar. Sådan påverkan kan understödjas av, men är inte begränsad till, förekomsten av följande faktorer:

– Koppling, bland annat ägarförhållanden men även andra kopplingar, till regering eller myndigheter i tredje land (icke EU-land).

– Tredje lands lagstiftning, särskilt i de fall där rättsliga eller demokratiska principer saknas eller där inga överenskommelser om säkerhet eller dataskydd kan tillämpas.

– Kopplingar till länder eller organisationer som bedriver offensiva cyberoperationer eller annan antagonistisk verksamhet mot Sverige.

– Övriga möjligheter för tredje land att utöva påtryckningar, bland annat i relation till geografisk placering av produktionstillgångar.

- Leverantörens förmåga att säkerställa leverans av kritiska produkter.

Huawei

Frågan om uppställda villkor enligt LEK varit motiverade av ett allmänt intresse att skydda Sveriges säkerhet uppkom när PTS beslutade att godkänna Hi3G Access AB, Net4Mobility HB, Telia Sverige AB och Teracom AB som deltagare i auktionsförfarandet rörande tillstånd att använda radiosändare i vissa frekvensband. Beslutet innebar att utrustning från bland annat Huawei Technologies (Huawei) inte får användas av de leverantörer som får tillstånd att använda radiosändare i de aktuella frekvensbanden, att befintliga produkter från Huawei ska vara avvecklade senast den 1 januari 2025 och att tillståndshavarna senast den 1 januari 2025 ska ha avvecklat beroenden av personal eller funktioner som är placerade i utlandet. PTS hänvisade i sitt beslut till Säkerhetspolisens och Försvarsmaktens bedömning att Kinas cyberspionage mot Sverige innebär ökade risker för underrättelseinhämtning och antagonistiska handlingar kopplade till elektroniska kommunikationstjänster.[12]

Huawei överklagade PTS beslut till förvaltningsrätten och yrkade att beslutet tills vidare inte skulle gälla. Förvaltningsrätten, som ansåg att beslutet var överklagbart och att Huawei hade talerätt, inhiberade

[12] Post- och telestyrelsens beslut den 20 oktober 2020, Godkännande av sökande samt tillkommande villkor i auktion av frekvensbanden 3,5 GHz och 2,3 GHz.

de aktuella villkoren.[13] Efter att PTS hade överklagat till kammarrätten upphävde kammarrätten förvaltningsrättens beslut om inhibition.[14] Efter att auktionsförfarandet om tillstånd att använda radiosändare i de aktuella frekvensbanden hade genomförts beslutade PTS att meddela tillstånd i enlighet med utfallet i auktionen. Även det beslutet överklagades av Huawei till förvaltningsrätten.[15]

Förvaltningsrätten beslutade slutligt att avslå Huaweis överklaganden och gjorde bedömningen att PTS haft fog för uppställda villkor och motiverade sitt beslut enligt följande.

> Förvaltningsrätten anser att utredningen i målen ger stöd för att radioanvändning kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet om produkter från Huawei används i centrala funktioner i 5G-näten. Även beroenden i centrala funktioner av personal eller funktioner i utlandet kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Utredningen består till stor del av den sammanfattande analys och bedömning som Säkerhetspolisen och Försvarsmakten gjort baserat på de uppgifter som operatörerna lämnat när de ansökt om tillstånd att använda radiosändare i 3,5 GHz- och 2,3 GHz-banden. Vid bedömningen av utredningen har förvaltningsrätten beaktat att det endast är Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som tillsammans har en helhetsbild när det gäller säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige och som har tillgång till de uppgifter som behövs för att bedöma om radioanvändning kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet.[16]

Förvaltningsrättens dom har överklagats till Kammarrätten i Stockholm. Målen är i september 2021 ännu inte avgjorda.

11.2.4 Radio- och TV-lagen

I radio- och tv-lagen (2010:696) finns bestämmelser om krav på tillstånd för att sända tv, sökbar text-tv och ljudradio i marknätet. För att en aktör ska kunna få ett sändningstillstånd ska vissa förutsättningar vara uppfyllda. Ett tillstånd att sända tv och sökbar text-tv får till exempel ges bara till ett programföretag som har finansiella och tekniska förutsättningar att sända under hela tillståndsperioden (4 kap. 5 §).

[13] Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 24231-20.
[14] Kammarrätten i Stockholms mål nr 7432-20.
[15] Förvaltningsrätten i Stockholms mål nr 2378-21.
[16] Förvaltningsrätten i Stockholms dom meddelad den 22 juni 2021 i mål nr 24231-20 och 2378-21.

Ett tillstånd att sända tv eller sökbar text-tv får förenas med villkor som anges i lagen (4 kap. 8–11 §§) Ett tillstånd kan förenas med villkor som innebär bland annat att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som får tillståndet inte får förändras mer än i en begränsad omfattning. Ett tillstånd får överlåtas bara om Myndigheten för press, radio och tv medger det. Sådant medgivande får lämnas bara under vissa förutsättningar som anges i lagen. En sådan förutsättning är att överlåtelsen inte för med sig att ägarkoncentrationen bland dem som har tillstånd att sända tv och sökbar text-tv ökar i mer än begränsad omfattning.

Av förarbetena framgår att det är angeläget att den som äger eller leder ett TV-företag inte utnyttjar sin position för att ensidigt propagera för egna åsikter och hindra meningsmotståndare att komma till tals. Därför är det önskvärt med en sådan ägarkrets att det inte är sannolikt att företaget kommer att uppträda partiskt till förmån för vissa åsikter. Ägarsammansättningen bör vara sådan att maktkoncentrationen inom de svenska massmedierna inte förstärks.[17]

En ny bestämmelse för tv-sändningar över satellit gäller sedan den 1 december 2020 enligt 5 kap. 14 § i radio- och tv-lagen. Bestämmelsen gäller satellitsändningar som inte är avsedda att tas emot i Sverige, men som omfattas av lagen eftersom den som sänder använder sig av en sändare belägen i Sverige eller en satellitkapacitet som tillhör Sverige. Enligt bestämmelsen ska program i sådana sändningar inte få ha ett innehåll som uppmanar till terroristbrott, våld eller hat som omfattas av artikel 6 i AV-direktivet i lydelse enligt direktiv EU 2018/1808 och som avses i bestämmelsen om bland annat brott mot 3 § lagen (2010:299) om straff för offentlig uppmaning, rekrytering och utbildning avseende terroristbrott och annan särskilt allvarlig brottslighet. Justitiekanslern ska genom granskning i efterhand övervaka att bestämmelsen följs.

Sammanfattningsvis får vissa krav ställas på den som söker tillstånd enligt radio- och tv-lagen. Förutom att krav får ställas på att ekonomiska och tekniska förutsättningar ska föreligga under hela tillståndsperioden får ett tillstånd bland annat förenas med ett villkor som innebär att ägarförhållandena och inflytandet i ett företag som får tillståndet inte får förändras mer än i begränsad omfattning. Det ingår dock inte vid någon del av tillståndsprövningen att hänsyn ska tas till Sveriges säkerhet eller några andra säkerhetsintressen.

[17] Prop. 1990/91:149 om radio- och TV-frågor, s. 165 f.

11.2.5 Rymdlagsutredningen

Av lagen (1982:963) om rymdverksamhet framgår att rymdverksamhet är tillståndspliktig. Nuvarande reglering innehåller dock inga bestämmelser om vilka krav som gäller för att få tillstånd till rymdverksamhet. Vidare omfattas inte staten av tillståndsplikt.

En särskild utredare gör för närvarande en översyn av rymdlagen och den anslutande rymdförordningen. Utgångspunkten för översynen är att kravet på tillstånd för att få bedriva rymdverksamhet ska bevaras. Syftet är att åstadkomma en långsiktigt hållbar reglering av rymdverksamheten som står i samklang med internationella regelverk och nationella säkerhetsbehov och som skapar förutsägbarhet och goda förutsättningar för företag, universitet och högskolor samt myndigheter inom rymdområdet.

Utredaren ska bland annat ta ställning till om det i rymdlagen bör införas bestämmelser om vilka krav som ska gälla för att få tillstånd till rymdverksamhet och om staten bör omfattas av tillståndsplikt, undersöka om det är lämpligt att i rymdlagen införa bestämmelser om skydd för rymdmiljön och förebyggande av uppkomsten av rymdskrot, vid översynen ta hänsyn till Sveriges utrikes-, säkerhets- och försvarspolitiska intressen och folkrättsliga förpliktelser samt bedöma om skydd för Sveriges säkerhet bör regleras i rymdlagen. Utredaren ska också identifiera på vilka områden kompletterande reglering kan behövas för att kommersiell bemannad rymdfart ska kunna bedrivas.

11.3 EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Med en utländsk investerare avses enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering. Med företag från tredjeland avses ett företag som bildats eller på annat sätt organiserats enligt lagstiftningen i ett tredjeland. Både en fysisk person och ett företag kan alltså vara en utländsk direktinvesterare enligt förordningens definition.

Om det är fråga om en utländsk investerare, så anges i artikel 4.2. i förordningen också följande exempel på omständigheter kring investeraren som får beaktas vid en granskning.

a) Om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur eller betydande finansiering.

b) Om den utländska investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmänna ordning i en medlemsstat.

c) Om det finns en allvarlig risk för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet.

De angivna omständigheterna är bara exempel och utesluter inte att andra omständigheter kan beaktas. De är vidare vagt beskrivna och lämnar ett stort utrymme för medlemsstaterna att beakta riskfaktorer hos investeraren vid bedömningen av om en investering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning.

Enligt förordningen gäller att alla medlemsstater på begäran ska lämna uppgifter till andra medlemsstater eller kommissionen om planerade eller genomförda utländska direktinvesteringar i medlemsstaten. Av artikel 9 framgår att uppgiftsskyldigheten avser ägarstruktur för den utländska investeraren och företaget som omfattas av investeringen inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande, investeringens ungefärliga värde, vilka produkter och tjänster som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av parterna och i vilka medlemsstater dessa bedriver relevant affärsverksamhet, hur investeringen finansieras och när transaktionen ska genomföras. Utöver dessa uppgifter ska medlemsstaterna sträva efter att på begäran tillhandahålla kompletterande uppgifter i den utsträckning som sådana finns tillgängliga.

Uppgifter om ägarstrukturen och andra omständigheter runt investeraren kan alltså behöva lämnas till kommissionen och andra medlemsstater.

11.4 FOI:s studie – Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter

I juni 2020 fick Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) ett uppdrag av Utrikesdepartementet att göra en studie om utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter.[18] Uppdraget innebar att

- beskriva riskerna med utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter,
- kartlägga vilka områden och branscher där utländska direktinvesteringar kan få negativa konsekvenser för säkerheten, och
- ange generella egenskaper och omständigheter hos en investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering.

När det gäller generella egenskaper och omständigheter hos en investerare som kan innebära en säkerhetsrisk vid en investering identifierar studien fem aspekter som kan vara viktiga att uppmärksamma.[19]

1. *Nationalitet*, som antingen kan innebära att vissa investerare med vissa nationaliteter får förmånliga regler eller att de bedöms behöva granskas speciellt noggrant.
2. *Ägarstruktur*, som främst berör graden av statligt ägande hos investeraren.
3. *Sektordominans*, som handlar om risken för att en investerare får en dominant position inom en viss sektor. Riskerna med detta kan även kopplas till frågan om beroendeställning till en enskild utländsk leverantör.
4. *Graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter* hos investeraren.
5. *Antagonism* som handlar om att investerare från stater som agerar antagonistiskt gentemot Sverige bör vara föremål för särskild granskning.

[18] Utrikesdepartementet, 2020/07592/ES.
[19] Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare, FOI-R--5069–SE, s. 75 f.

De tre första aspekterna, nationalitet, ägarstruktur och sektordominans, lyfts fram också i OECD:s rapport om granskningsmekanismer.[20]

Nationalitet förekommer främst i så kallade vitlistor och grålistor. Vitlistor innebär att vissa nationaliteter får förmånliga regler och i vissa fall undantas från granskning. Typexemplet är EU:s förmånliga regler för EU-medlemmar. Grålistor tar upp länder som bedöms behöva granskas särskilt noggrant. Ett exempel är Japans regler angående Nordkorea.

Ägarstruktur berör främst graden av statligt ägande. I dag är det endast ett fåtal länder, bland annat USA och Australien, som har med detta som ett uttryckligt kriterium för granskning. Också enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar är statligt ägande en omständighet som får beaktas av de enskilda medlemsstaterna.

Sektordominans blir särskilt viktig att framhålla när den kopplas samman med andra aspekter som till exempel graden av statligt inflytande. En aktör med en dominerande ställning inom en sektor som dessutom kan anses vara under starkt inflytande av en utländsk stat skulle kunna användas för att utöva politiska påtryckningar på Sverige.

FOI:s studie hänvisar till att flera forskningsinstitutioner årligen utarbetar så kallade demokratiindex där världens länder bedöms utifrån *graden av demokrati och mänskliga rättigheter*.[21] Studien pekar även på att det i krigsmateriellagen finns en formulering som knyter frågan om exporttillstånd till graden av demokrati och respekt för mänskliga rättigheter i det aktuella landet. Exempel som nämns i studien på brister vad gäller demokrati och mänskliga rättigheter är att yttrandefriheten minskar och censuren av media stärks. Även exempel som att den akademiska friheten begränsas och att staten i allt större utsträckning kontrollerar vad som får undervisas, publiceras och forskas om samt kontroll och övervakning av befolkningen nämns.

Studien preciserar på en stegrande skala fyra nivåer av *antagonistiskt* agerande enligt följande.

[20] Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, maj 2020. Rapporten behandlas närmare i avsnitt 6.3.
[21] Se till exempel Freedom House, Freedom in the world 2020: A Leaderless Struggle for Democracy (Freedom House Washington D.C., 2020).

1. Syftet är ett led i en tillväxtstrategi för att skapa förutsättningar för tillväxt, industri och innovation.
2. Syftet är att skapa förutsättningar för att kunna agera antagonistiskt på längre sikt. Att investera i företag som kontrollerar och hanterar stora datamängder, exempelvis sociala medieplattformar eller molntjänster, kan ingå i en långsiktig strategi för vad studien kallar inflytelsepåverkan eller kartläggning av nyckelpersoner.
3. Syftet är att skapa förutsättningar att agera i ett gråzonsperspektiv och på så sätt destabilisera Sverige genom till exempel propaganda, desinformation och olika typer av beroendeförhållanden men också med våldsamma inslag som kultivering av samarbeten med organiserad brottslighet och extremiströrelser.
4. Syftet är indirekt eller direkt krigsförberedande, exempelvis att skapa förutsättningar för att genomföra ett strategiskt överfall där angriparen eftersträvar en snabb militärpolitisk kollaps genom att lamslå Sveriges lednings- och motståndsförmåga.[22]

11.5 Säkerhetspolisens årsbok

Säkerhetspolisen bedömer löpande vilka hot och sårbarheter som påverkar Sveriges säkerhet. Av myndighetens årsbok 2020 framgår att Sveriges säkerhetspolitiska läge har försämrats. Säkerhetspolisen bedömer att underrättelsehotet kommer att vara fortsatt högt de närmaste fem åren. Hotet bedöms främst komma att rikta sig mot kommersiella mål, militära mål, teknik, forskning och utveckling samt mot människor som sökt fristad i Sverige. Främmande makt kommer också att fortsatt försöka att påverka svenska politiska ställningstaganden såväl som bilden i det egna landet av ett Sverige i förfall. Angrepp och aktiviteter riktar sig mot grundläggande fri- och rättigheter, det ekonomiska välståndet, det politiska beslutsfattandet och den territoriella suveräniteten. Sverige är ett attraktivt land för främmande makt.[23]

Strategiska uppköp och utländska investeringar är, enligt Säkerhetspolisen, ett av de sätt som främmande makt använder sig av för

[22] Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare, FOI-R--5069–SE, s. 42 ff.
[23] Säkerhetspolisens årsbok 2020, s. 8, 11 och 25.

att uppnå strategiska fördelar. Genom sådana investeringar kan en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, investera i företag som kan användas för att påverka och utöva påtryckningar mot svenskt beslutsfattande eller inhämta information. De kan också få till följd att kompetens och innovationer som är viktiga för Sverige försvinner ut ur landet. Säkerhetspolisens kartläggning visar att utländska direktinvesteringar i Sverige i mycket hög grad följer andra länders olika planer och policys för teknisk, civil och militär utveckling. I Sverige finns en fri och nära samverkan mellan utbildning, forskning och näringsliv som är svår att kopiera. Syftet med en investering kan vara att dra nytta av teknik, utveckling och kunskap samt att få tillgång till välutbildad och skicklig personal. Direktinvesteringar gör det möjligt att ta del av olika nätverk och utvecklingsplattformar i sektorer som är prioriterade för främmande makt. Konkret innebär det att jobb, kunskap och innovationer riskerar att försvinna från Sverige när företag och verksamheter inom världsledande forskning kartläggs och töms på information.

Ryssland, Kina och Iran är de länder som utgör de största hoten. Regimerna i dessa länder har som mål att skapa stabilitet för den egna regimen och stärka sitt lands status som ekonomisk, politisk och militär stormakt. Det som kännetecknar dessa länder är att de lägger ner stora summor pengar, har stora personalresurser, att de är uthålliga och att de kan hålla på i flera år – ibland decennier – för att uppnå sina säkerhetspolitiska syften. Länderna bedriver bland annat inhämtning av information och kunskap mot svenska universitet och högskolor. Det förekommer också rekryteringsförsök av personal och försök att påverka svenska forskare.[24]

Säkerhetspolisen ger följande exempel på aktörer som kan bedriva säkerhetshotande verksamhet: Säkerhets- och underrättelsetjänster, militära styrkor, ombud (kriminella, miliser, eller liknande), diplomater och andra företrädare, religiösa och politiska sammanslutningar, företag och finans, media, tankesmedjor samt universitet och forskare. Som målytor för aktörerna nämns svensk politik, svenskt försvar, civilsamhället, men också media, näringsliv samt forskning och utveckling. Som exempel på former av säkerhetshotande verksamhet uppges spionage, cyberangrepp, påverkansoperationer men även uppköp av företag och finansiering, samarbeten och fastighetsköp.[25]

[24] Säkerhetspolisens årsbok 2020, s. 24.
[25] Säkerhetspolisens årsbok 2020, s. 31.

11.6 Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens årsöversikt

Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must) bedriver försvarsunderrättelseverksamhet och militär underrättelse- och säkerhetstjänst där uppdraget är att identifiera och analysera de yttre hot som riktas mot Sverige och svenska intressen. I sin årsöversikt 2020 konstaterar Must följande. Den antagonistiska hotbilden mot Sverige har blivit både bredare och mer komplex. Hotbilden är samtidigt politisk, ekonomisk och militär och utmanar många invanda föreställningar om konflikternas natur.

Must konstaterar att hoten kan ha flera samtidiga syften och skada Sveriges försvarsförmåga, ekonomiska välstånd och det oberoende beslutsfattandet i vårt demokratiska samhälle. Det handlar om yttre hot som allt oftare manifesteras även i den inre säkerheten. Kvalificerade statliga aktörer söker sårbarheter brett i vårt öppna och digitaliserade samhälle. De gör ingen skillnad mellan civilt och militärt eller mellan offentligt och privat. De utnyttjar luckor i vår organisation, lagstiftning och samverkan. De militära eller politiska hoten mot Sverige ersätts inte av hoten mot svensk ekonomi, teknologi och infrastruktur. Det handlar inte om antingen eller utan om både och. Metoderna spänner från cyberangrepp till påverkansoperationer, utnyttjande av ekonomiska beroenden och våldsanvändning. Exempelvis söks insteg i digital eller fysisk samhällskritisk infrastruktur som man vill kunna lamslå om man skulle anse det ändamålsenligt – för politiska påtryckningar i fred, demoraliserande samhällspåverkan i en kris eller för att skada vårt totalförsvar i krig. Ekonomiska påtryckningar används för att uppnå politiska mål. Stormakterna ser i allt högre grad teknologi och ekonomi som integrerade delar av sin nationella säkerhet.[26]

11.7 OECD:s rapport om granskningsmekanismer[27]

De länder som deltagit i OECD:s rundabordssamtal på området internationella investeringar antog 2009 Guidelines for recipient country investment policies relating to national security. Det gjordes mot

[26] Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens årsöversikt 2020, s. 7 och 34.
[27] Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, maj 2020.

bakgrund av riskerna för en stats säkerhet som utländska investeringar kan föra med sig. Diskussionerna kring sådana risker och hur de kan hanteras har sedan fortsatt och resulterat i flera rapporter. Den senaste reviderade rapporten – Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests – diskuterades vid ett rundabordssamtal den 17 mars 2020. Ett syfte med rapporten är att identifiera trender när det gäller hanteringen av förvärvs- och ägarrelaterade risker för säkerhetsintressen till följd av utländska direktinvesteringar. Rapporten innehåller också en redogörelse för vilka komponenter som system för granskning av utländska direktinvesteringar kan bestå av och hur de kan vara sammansatta. I rapporten finns kortare redogörelser för granskningssystemen i de 62 länder som bjudits in till diskussionerna. Rapporten behandlas närmare i kapitel 6. I detta avsnitt tittar vi närmare på faktorer i rapporten som rör omständigheter kring investeraren.

Nästan alla länder som omfattas av OECD:s rapport kombinerar faktorer relaterade till den skyddsvärda tillgången med faktorer relaterade till investeraren eller ägaren av tillgången. I de allra flesta system är förvärvarens eller ägarens nationalitet, ursprung och bostadsort sådana omständigheter som avgör om regelverket är tillämpligt. Bara ett fåtal fokuserar endast på själva tillgången utan att beakta förvärvarens eller ägarens nationalitet. Förutom nationalitet beaktas bland annat ägarstruktur och sektordominans.

Nationalitet

Några länder beaktar parametern nationalitet genom så kallade vit- och grålistor över investerare. Förekomst på vita listor ger vissa nationaliteter förmånligare regler och kan till och med innebära att investerare med viss nationalitet kan undantas från granskning. Vita listor tillämpas särskilt i vissa EU-medlemsstater eller EES och innebär förmånligare regler för medborgare eller bosatta i andra EU-medlemsstater och EES-medborgare. I USA infördes i början av 2020 möjligheten att göra undantag från granskning för investerare, om de uppfyller vissa nationalitetskrav.

En grålista är en lista över nationaliteter som kan förtjäna särskild uppmärksamhet. Sådana listor är mindre frekventa men tillämpas till exempel i Chile, Indien, Japan och Ukraina. Det förekommer att

investerare från vissa länder bedöms behöva granskas mer omsorgsfullt beroende på vilken verksamhet som investeringen planeras genomföras i. Det är dock ovanligt att specifika nationaliteter pekas ut som problematiska.[28]

Juridiska personers nationalitet är ett flytande begrepp som inte har något samband med nationalitet för ägarna eller förmånstagarna till den juridiska personen och som bestäms enligt olika regler i olika länder. Vanligtvis bestäms nationalitet för en juridisk person av företagets etableringsort eller säte. Ett säte kan enkelt ändras i många jurisdiktioner. En ändring kan göras många gånger och till en relativt låg kostnad. En sådan process innefattar normalt inte heller någon bedömning med hänsyn till nationell säkerhet. Juridiska personers nationalitet väcker också frågan vilken person som egentligen är ägare. En bedömning av ägarkedjan är viktig för att utreda utländsk nationalitet eller icke-hemvist.[29] Till exempel definieras i Finland en utländsk juridisk person som en enhet som antingen är inkorporerad i vissa främmande länder eller som delvis ägs av utlänningar. Tyskland bestämmer nationaliteten utifrån den första nivån av ägande utanför EU.

Ägarstruktur

För närvarande använder endast ett fåtal länder ägarstruktur som ett uttryckligt kriterium vid granskning, och det handlar då främst om graden av statligt ägande. Detta gäller Australien, Frankrike, Japan, Ryssland, Uruguay och USA. Italien har genom en lagändring 2017 identifierat utländskt statligt ägande som en riskfaktor.[30] I EU:s förordning om utländska direktinvesteringar anges regeringskontroll, inklusive betydande statlig finansiering, som en faktor som medlemsländerna kan beakta i sina bedömningar.

Olika länder använder sig av olika kriterier för att definiera vad som avses med en statskontrollerad investerare. I Australien inkluderas enheter som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av staten. Individuella och aggregerade trösklar används för blandat ägande.

[28] Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, maj 202, s. 56 ff.
[29] A.a. s. 59.
[30] A.a. s. 61.

Ryssland inkluderar även internationella organisationer, men med undantag för sådana där landet självt är medlem. USA inkluderar "any government or body exercising governmental functions […] including […] national and subnational governments, including their respective departments, agencies, and instrumentalities."[31]

Alla system använder alltså inte utländskt statligt ägande som en uttrycklig grund för att identifiera transaktioner som ska granskas. I Kanada används exempelvis i stället en lägre tröskel för investeringar från sådana aktörer. Det innebär att för den investerare som är statskontrollerad granskas en investering mer noggrant jämfört med en som saknar statlig koppling.

Sektordominans

Sektordominans handlar om risken för att en aktör får en för dominant position inom en viss sektor. Några länder beaktar om investeraren bedriver verksamhet eller har intressen i samma eller relaterade sektorer i det land där investeringen ska göras. Andra länder kan överväga ett sådant kumulativt ägande i sitt land eller i andra länder för riskbedömningen men har inte tagit med faktorn som ett uttryckligt kriterium. Några inkluderar en-leverantörsrisk, det vill säga beroendet av en leverantör för en viss produkt eller tjänst. Sannolikheten för oönskad överföring av intellektuell egendom eller kunskap kan också spela en roll.

Vissa system har byggts samman med system för prövning av förvärv utifrån konkurrensrättsliga aspekter. Det kan göras antingen genom att samma myndigheter gör de olika bedömningarna utifrån olika regelverk eller genom att granskningen utifrån säkerhetsintresset görs inom ramen för prövningen av den konkurrensrättsliga frågan.

OECD lyfter fram att det kan vara kontraproduktivt att samtidigt sträva efter två helt olika politiska mål. Frågan om säkerhetsrisker kan uppstå utan att det finns något problem ur ett konkurrensrättsligt perspektiv. Prövning av företagskoncentrationer kan i vissa länder, exempelvis Kina, Frankrike och Rumänien, vara en ingång för granskning men ska kopplas samman med andra risker som till exempel

[31] A.a. s. 62 f.

graden av statligt inflytande. Transaktioner som väcker konkurrensproblem granskas då utifrån säkerhetseffekterna.[32]

Övrigt

Det förekommer också listor som refererar till andra omständigheter hos investeraren. Innehållet i listorna fokuserar ofta på om investeraren har varit involverad i kriminell verksamhet eller kan antas bli det i framtiden. Andra förekommande faktorer som refererar till investeraren är anknytning till tredje part och möjligheter för tredje part att påverka investeraren.[33]

11.8 Vilka omständigheter kring investeraren kan innebära en säkerhetsrisk?

11.8.1 Inledning

Förslag: Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska följande omständigheter kring investeraren beaktas.

1. Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis kontrolleras av ett annat lands regering genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.
2. Om investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.
3. Om det finns andra omständigheter kring investeraren som kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Vi har kommit till slutsatsen att vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren beaktas, se avsnitt 8.6. Vid en bedömning av en utländsk investering

[32] A.a. s. 63 ff.
[33] A.a. s. 66 f.

ska utgångspunkten vara den skyddsvärda verksamheten och vilka risker som kan kopplas till denna. Men också omständigheter hos investeraren kan ha betydelse.

I artikel 4.2 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar anges i tre punkter faktorer som medlemsstaterna eller kommissionen särskilt får beakta vid sin bedömning av om en investering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Faktorerna behandlar huruvida den utländske investeraren kontrolleras av ett tredjelands regering eller statliga organ, om investeraren deltagit i tidigare verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmän ordning i en medlemsstat eller om det finns en risk för att investeraren ägnar sig åt olaglig verksamhet. Det är enligt förordningen möjligt att beakta även andra omständigheter kring investeraren.

11.8.2 Nationalitetens och ägarstrukturens betydelse

Nationaliteten

Det är viktigt att i ett tidigt skede utreda investerarens nationalitet för att klargöra om det är fråga om en utländsk direktinvestering. Fokus bör ligga på den slutliga investeraren och inte på exempelvis ett företag som agerar mellanhand. Det ska vara svårt att kringgå systemet genom att till exempel först köpa ett svenskt eller ett EU-baserat företag som i sin tur köper det i Sverige känsliga företaget.

Vissa länder använder listor på länder vars investerare inte anses utgöra en risk och som därför inte behöver granskas. En del länder har även listor på länder vars investerare anses behöva granskas mer noggrant. Frågan är om Sverige bör begagna sådana listor.

Av artikel 3.2 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar framgår att regler och förfaranden inte får diskriminera mellan olika tredjeländer. Förutom att det kan vara eller åtminstone uppfattas som diskriminerande finns det också andra svårigheter och konsekvenser med att föra listor på länder för nu aktuellt ändamål. Vilka länder som ska finnas på respektive lista kan exempelvis variera över tid och vara svårbedömt. Listor kan också bidra till försämrade relationer med de listade staterna. Vi bedömer att det inte är lämpligt att Sverige använder sig av sådana listor. Det utesluter inte att nationalitet kan vara relevant i det individuella fallet.

När investerarens nationalitet har fastställts och om det är fråga om en utländsk investering, kan det finnas skäl att gå vidare och utreda övriga omständigheter kring investeraren. Om det däremot konstateras att investeraren inte ytterst ägs eller kontrolleras av en utländsk aktör, bör investeringen lämnas utan åtgärd, se våra förslag i avsnitt 8.7.5.

Ägarstrukturen/det faktiska huvudmannaskapet

Ägarstrukturen och det faktiska huvudmannaskapet kan ha betydelse för att bedöma riskerna med en investering. I första hand gäller det att klarlägga om ägar- och maktförhållandena hos investeraren är sådana som formalia visar eller är dolda. Vid utredningen av investerarens nationalitet kan i många fall även ägarstrukturen ha klarlagts. Om det är fråga om en privat investerare, kan det finnas anledning att undersöka om det finns kopplingar till ett lands regim. Sådana investeringar kan i vissa fall vara olämpliga. Det kan hos en privat investerare finnas lojalitet med regimen trots att denna inte har direkt 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. I en nation där ett parti kontrollerar statsapparaten kan inte privata företag antas vara helt fria från statligt bestämmande över beslut och statlig kontroll. Kontroll behöver inte föreligga genom faktiskt ägande utan kan utövas även genom finansiella kopplingar i form av statligt stöd. Det kan också utövas på andra mera subtila sätt. En investerare från en auktoritär stat kan utöva påverkan på Sverige så att investerarens egna nationella intressen tillgodoses genom en investering. Ett land kan komma att utnyttja en marknadsdominans för att uppnå politiska mål.

FOI pekar i sin studie på att det finns länder där militära organisationer är direkt eller indirekt närvarande i alla ekonomiska sektorer. Ett direkt ägarskap från en sådan organisation skulle antagligen upptäckas, medan ett indirekt kan innebära svårigheter att fastställa vem som står bakom investeringen. Detta kan medföra säkerhetspolitiska risker.[34]

[34] Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare, FOI-R--5069–SE, s. 69.

Ägarstruktur är alltså en faktor som kan vara relevant för om en utländsk direktinvestering kan inverka på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Det kan också finnas anledning att granska ledande personers koppling till andra länder än hemlandet. Det kan finnas situationer när andra länder agerar ombud vid en investering. Liksom nationaliteten blir den utländska investerarens ledningsstruktur då av intresse.

Det kan i en del fall bli svårt att få in uppgifter om den verkliga ägaren och att utreda ägarförändringar och bulvanförhållanden och vem som har det faktiska inflytandet i en verksamhet. ISP har genom sina uppdrag en del användbar information och kommer att inhämta en del ytterligare användbar information på egen hand, inte minst genom internationella samarbeten och databaser gällande investeringar. Därutöver kan ISP behöva inhämta kompletterande underrättelseinformation. Bolagsverket har också enligt det penningtvättsdirektiv som antogs år 2015 och genom 3 kap. 1 § lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän en skyldighet att föra ett register över anmälningar av verkliga huvudmän för registrerade bolag i Sverige. Alla aktiebolag ska anmäla verklig huvudman till Bolagsverket.[35] Nyregistrerade måste anmäla inom fyra veckor. En verklig huvudman är den eller de personer som ytterst äger eller kontrollerar aktiebolaget. En verklig huvudman kan också vara den eller de personer som tjänar på att någon annan agerar åt dem.

Det kan vara svårt att få uppgifter om en utländsk investerare. Enligt utredningens förslag kommer det att finnas en möjlighet för granskningsmyndigheten att förelägga investeraren och det berörda företaget att tillhandahålla uppgifterna (se avsnitt 12.6.2).

11.8.3 Investerarens tidigare verksamhet

Om investeraren tidigare varit delaktig i verksamhet som inverkat på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet, bör det vara en omständighet som får beaktas. Ett tecken på att så är fallet kan vara att det finns information om att den utländske investeraren

[35] I SOU 2021:42 Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism föreslås att lagen ändras på så sätt att om Bolagsverket är behörig registreringsmyndighet för en juridisk person, ska en anmälan göras samtidigt som en anmälan om registrering av personen. En anmälan ska i annat fall göras senast fyra veckor från det att den juridiska personen har registrerats av en behörig registreringsmyndighet. Det föreslås också att uppgifterna i registret över verkliga huvudmän ska bekräftas av den juridiska personen en gång om året.

tidigare blivit nekad en utländsk investering eller brutit mot villkor förenade med en investering. Det kan exempelvis komma information om särskilda investeringsmönster, från andra EU-länder. Genom förordningens mekanism för informationsutbyte kan sådan information bli tillgänglig.

Vi har i avsnitt 7.3.7 beskrivit vilka risker utländska investeringar kan innebära. När det gäller att bedöma om investerarens delaktighet i tidigare verksamhet har inverkat på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet bör utgångspunkten tas i sådana risker. Det är fråga om risker för bland annat beroendeförhållanden och minskad tillgänglighet av varor och tjänster samt risker för att känslig eller viktig kunskap, information eller produkter överförs till aktörer som kan använda den på sätt som är skadliga för svenska intressen. Om den utländske investeraren i sin tidigare verksamhet varit delaktig i en verksamhet som utgjort någon nämnd risk, ska det beaktas.

Även en vidareförsäljning till en i sig acceptabel aktör kan alltså innebära en säkerhetsrisk i de fall det rör sig om verksamheter som är skyddsvärda delvis i kraft av sin plats i en försörjningskedja, till exempel som ensam leverantör av viss produkt eller teknik. Det kan därför vara av intresse om det kommer fram att en investerare tidigare köpt och sålt andelar vidare till andra investerare. När det gäller bedömningen av risken för att en investerare ägnar sig åt olaglig verksamhet utvecklas den frågan i nästa avsnitt.

11.8.4 Exempel på andra omständigheter kring investeraren som kan medföra en risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet

Risk för olaglig verksamhet

Vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet bör risken för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig verksamhet kunna beaktas. Det kan kännas naturligt att den som ägnar sig åt olaglig verksamhet inte bör få inflytande i skyddsvärd verksamhet i Sverige. Syftet med lagen om utländska direktinvesteringar är dock att granska och, om det är nödvändigt, hindra de investeringar som kan vara skadliga för säkerheten. Eventuella tidigare olagligheter måste därför ha relevans för riskerna med investeringen i

det individuella fallet. Det bör också betonas att granskningsmyndighetens uppgift inte är att utreda misstankar om brott, och det ska inte heller vara fråga om någon allmän vandelsprövning. Men om det kommer fram uppgifter, exempelvis från andra myndigheter, om kriminalitet hos investeraren, så får dessa värderas tillsammans med övriga omständigheter i det individuella fallet.

Sektordominans

Syftet med konkurrenslagen (2008:579) är att undanröja och motverka hinder mot en effektiv konkurrens. Syftet med lagen om utländska direktinvesteringar är att granska och, om det är nödvändigt, hindra utländska direktinvesteringar som kan vara skadliga för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Syftena skiljer sig alltså åt. En investering bör därför kunna bli föremål för prövning enligt både konkurrenslagen och lagen om utländska direktinvesteringar och kan bli tillåten enligt den ena men inte enligt den andra, se vår bedömning i avsnitt 15.5.

Det kan förekomma att ett land inte drar sig för att utnyttja en situation som dominerande i en viss bransch eller sektor för att uppnå politiska mål. Det har alltså betydelse för den bedömningen i vilken grad investeraren kan tänkas utnyttja den dominanta positionen för att få fördelar. Särskilt beroendet av en enda leverantör – single supplier dependence – kan ha betydelse för risken med en utländsk direktinvestering. Även en vidareförsäljning till en i sig acceptabel aktör kan innebära en säkerhetsrisk i de fall det rör sig om verksamheter som är skyddsvärda delvis i kraft av sin plats i en försörjningskedja, till exempel som ensam leverantör av viss produkt eller teknik. Den utländske investerarens syfte kan vara att göra sig av med en svensk konkurrent. Den utländska investeraren kan välja att styra om leveranserna till andra kunder än svenska beroende på vilka andra samarbetspartner investeraren har. Detta kan innebära att Sverige på sikt kan komma att stå utan samhällsviktiga funktioner, alternativt utan kunskaper inom ett skyddsvärt område.

FOI pekar i sin studie på att frågan om sektordominans gäller dels om en stats aktörer har förmåga att dominera en viss sektor, dels

i vilken grad aktören kan tänkas utnyttja den dominanta positionen för att få fördelar.[36]

Sektordominans handlar alltså om risken för att en aktör får en alltför dominant position inom en viss sektor och sedan använder den så att säkerheten riskeras. Detta kan vara en risk på både lång och kort sikt. Riskerna med beroendet av en enda enskild utländsk investerare blir särskilt påtagliga när det förekommer andra risker kring investeraren som till exempel en hög grad av statligt inflytande. En investerare med en dominerande ställning inom en sektor som dessutom är under inflytande av en utländsk makt skulle kunna användas för att utöva politiska påtryckningar på Sverige.

Det finns exempel där ett land lyckats få en dominant position inom sällsynta jordartsmetaller och därefter använt sin position som påtryckningsmedel för att uppnå politiska syften.[37]

Antagonism

Länder och investerare från länder som agerar antagonistiskt eller kan avse att agera antagonistiskt mot Sverige kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

FOI redogör i sin studie för fyra nivåer av antagonism. Det kan vara allt från ett led i en tillväxtstrategi för att skapa förutsättningar för tillväxt, industri och innovation till att den utländska direktinvesteringen har indirekta eller direkta krigsföreberedande syften. Det är naturligt att länder har en tillväxtstrategi för sin industri och innovation. En tillväxtstrategi gör dock på sikt den antagonistiska staten mäktigare och kan bli en risk, även om krigsberedande syften anses som mindre sannolika. Men beroende av statens styrkeposition kan en sådan strategi komma att hota vitala av säkerhetsintressen.

Det finns även två andra antagonistiska syften på skalan som kan vara relevanta vid en bedömning av riskerna runt en investerare. Det ena är om det finns ambitioner att skapa förutsättningar för att kunna agera antagonistiskt på längre sikt. Att investera i företag som kontrollerar och hanterar stora datamängder kan ingå i en långsiktig strategi för att få inflytande eller för att kunna påverka eller för att

[36] Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare, FOI-R--5069–SE, s. 57.
[37] Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter – En studie av risker, branscher och investerare, FOI-R--5069–SE, s. 57.

kartlägga nyckelindivider. Den andra är att en antagonistisk stat genom investeringen strävar efter att destabilisera Sverige, till exempel genom propaganda, desinformation och olika typer av beroendeförhållanden men också med mer våldsamma inslag som samarbeten med organiserad brottslighet och extremiströrelser.[38]

11.8.5 Investerarens bristande medverkan

Bedömning: Investerarens bristande medverkan i granskningsmyndighetens utredning bör inte anges särskilt som en omständighet som ska beaktas vid bedömningen av en utländsk direktinvestering.

Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver. Bestämmelsen om myndighetens utredningsansvar innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på utredningens omfattning kan variera till följd av ärendets karaktär. På så sätt görs det också tydligt att denna utformning av utredningsansvaret inte innebär att andra aktörer kan vara passiva.[39]

Det framgår också av 23 § andra stycket förvaltningslagen att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa för sin framställning. Myndigheten ska också, om det behövs, enligt bestämmelsens tredje stycke genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar sin framställning.

Av förarbetena framgår att det kan förekomma att en enskild part av någon anledning inte fullgör sin skyldighet att ge in åberopad utredning. En myndighet kan med stöd av bestämmelsen – inom ramen för utredningsansvaret enligt första stycket – förelägga eller på annat sätt kräva att den enskilda parten ser till att allt relevant material som parten åberopar tas fram. Om parten inte rättar sig efter detta, aktualiseras på nytt myndighetens utredningsansvar enligt bestämmelsens första stycke. Myndigheten får då avgöra om den

[38] A.a. s. 42.
[39] Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 148 f och 308.

till exempel bör skaffa fram den åberopade utredningen själv eller om ärendet – trots de tidigare i sak resultatlösa utredningsåtgärderna – är tillräckligt utrett för att kunna avgöras.[40]

Vi föreslår att både investeraren och det företag som är föremål för investeringen på begäran av granskningsmyndigheten ska tillhandahålla de uppgifter som behövs för bedömningen, se avsnitt 12.6.2. Förslaget innebär även att granskningsmyndigheten får förelägga investeraren och det berörda företaget vid vite att tillhandahålla den information som behövs för granskningen samt ger en möjlighet att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten.

Men om investeraren, trots ett vitesföreläggande, ändå inte fullgör sin skyldighet att ge in behövlig information och granskningsmyndigheten inte själv kan hämta in den, är följden enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer att ärendet kommer att prövas på befintligt underlag. Detta behöver inte regleras särskilt inom ramen för granskningssystemet. Vi ser inget behov av att granskningssystemet i detta avseende ska skilja ut sig från andra förvaltningsrättsliga områden. Bristande medverkan kan ändå få betydelse för bedömningen i det individuella fallet, till exempel på så sätt att det kan medföra oklarhet kring för prövningen väsentliga omständigheter – såsom investerarens ägarförhållanden – vilket kan leda till att investeringen förbjuds.

11.8.6 Lagteknisk lösning

Förslag: Exempel på vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas ska anges i lag.

På besläktade områden har man i svensk rätt valt att i lagtext inte närmare utveckla kriterier som rör utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik. Ett exempel är 1 § andra stycket krigsmateriellagen som föreskriver att tillstånd får lämnas endast om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Av lagtexten framgår inte närmare vilka omständigheter som ska beaktas vid tillståndsprövningen eller hur dessa ska vägas mot varandra.

[40] Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 310.

Av förarbetena framgår att regeringen ansåg att lagen skulle ange de allmänna förutsättningarna för att tillstånd ska kunna lämnas, medan de närmare principerna för själva tillståndsgivningen framgår av regeringens vägledande uttalanden (så kallade riktlinjer), regeringens och ISP:s praxis samt av internationella förpliktelser.[41]

Av 2 kap. 8 fjärde stycket säkerhetsskyddslagen (2018:585) framgår att, om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att en överlåtelse, av säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, överlåtelsen inte får genomföras. I förarbetena uttalas att det kan finnas situationer där det är olämpligt att överlåta en viss verksamhet till en viss förvärvare.[42] Detta kan till exempel vara, om det inte är möjligt att genomföra en säkerhetsprövning av personal hos förvärvaren eller om förvärvaren är ett företag som fungerar som bulvan för en aktör med antagonistiska syften.

Vi har i avsnitt 12.1 slagit fast ambitionen att regelverket ska vara bland annat enkelt, tydligt och rättssäkert. För att uppfylla dessa krav bör lagen ange i vilka fall ett ingripande kan bli aktuellt. Artikel 1.1 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar anger en ram för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar. Av förordningen framgår också exempel på omständigheter kring den utländska investeraren som får beaktas när det avgörs om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning.

Lagen om utländska direktinvesteringar ska, om det är nödvändigt, hindra utländska direktinvesteringar som kan vara skadliga för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Den omfattar därmed till skillnad från krigsmateriellagen och säkerhetsskyddslagen inte bara Sveriges säkerhet. Det är en fördel om det av lag framgår exempel på vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas vid bedömningen av risken med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Det förbättrar möjligheterna att förutse i vilka fall ett ingripande kan bli aktuellt.

[41] Prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, s. 25.
[42] Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, s. 16.

12 Förfarandet

12.1 Inledning

I detta kapitel beskrivs hur den inledande bedömningen och granskningen av utländska direktinvesteringar ska gå till. Kapitlet inleds med proceduren runt anmälan. Därefter behandlas hur myndighetens prövning går till genom en tvåstegsprövning och beslut samt möjligheterna till och kraven på samråd med andra myndigheter. Därefter behandlas granskningsmyndighetens befogenheter och beslut under handläggningen inklusive tidsfrister. Slutligen diskuteras hur och av vem ett beslut ska kunna överklagas samt regelbrott, sanktioner och investeringars ogiltighet.

12.1.1 Förfarandet ska vara effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt

Förslag: Regelverket ska innehålla en bestämmelse om att åtgärder som vidtas med stöd av detta inte får vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och ska vara proportionerliga med hänsyn till regelverkets syfte.

I vårt delbetänkande (SOU 2020:11) bedömde vi att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) borde vara kontaktpunkt enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar[1] men också granskningsmyndighet i ett kommande granskningssystem. Det regelverk som följt på våra förslag pekar också ut ISP som kontaktpunkt.[2] Vi har i avsnitt 8.4 redogjort för att det inte finns någon anledning att

[1] Europarlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.
[2] Förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

nu göra någon annan bedömning än i delbetänkandet och att ISP alltså bör svara även för granskningssystemet.

Syftet med att kunna granska utländska direktinvesteringar är att det ska vara möjligt att gripa in mot investeringar som påverkar Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Samtidigt måste ett granskningssystem vara utformat så att investerare inte avstår från att investera i Sverige. Detta skulle kunna bli fallet till exempel om systemet är administrativt betungande, om det är oklart när ett ingripande kan bli aktuellt eller om prövningen tar lång tid. För att förhindra detta måste regelverket vara utformat så att systemet sammantaget är effektivt, rättssäkert, enkelt och snabbt.

För att förfarandet ska vara *effektivt* krävs att det finns tydliga rättsliga möjligheter att ingripa mot en direktinvestering som faller inom granskningsområdet genom att exempelvis förbjuda den eller föreskriva särskilda villkor för att den ska få genomföras. Om investeringar genomförs i strid med regelverket, behövs ett fungerande sanktionssystem. För att granskningen ska vara effektiv krävs att förfarandet ger utrymme för ISP att under granskningen få tillgång till relevant information om investeringen och den utländske investeraren. Sådan information kan tänkas komma från investeraren eller det företag som är föremål för investeringen. Det kan också vara så att information i olika avseenden behöver hämtas in från andra medlemsstater, från myndigheter eller från enskilda.

För att systemet ska uppfylla kravet på *rättssäkerhet* måste det vara tydligt i vilka fall ett ingripande kan bli aktuellt. Förfarandet måste vara förutsägbart, proportionerligt och enhetligt, och det ska vara lätt att förstå. Reglerna för överklagande måste också vara utformade så att den som berörs av beslutet ges möjlighet till en prövning i högre instans inom rimlig tid.

För att systemet inte ska vara en tung administrativ belastning för näringslivet är det angeläget att förfarandet är *enkelt*. Det ska vara tydligt vem som ska anmäla investeringen och vilken information som ska lämnas. Det är också viktigt att förfarandet ger den som planerar en investering möjlighet att *snabbt* få besked om investeringen får genomföras eller inte. Prövningen behöver därför vara utformad så att handläggningstiden blir så kort som möjligt.

När ISP ska bedöma direktinvesteringar i det svenska systemet innefattar förfarandet ett antal olika åtgärder. Att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse bara om åtgärden kan antas leda till det

avsedda resultatet framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Där framgår också att en åtgärd aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att åtgärder får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bestämmelsen ger uttryck för proportionalitetsprincipen och kommer att gälla även i ärenden enligt granskningssystemet. Av tydlighetsskäl och för att understryka vikten av att granskningsmyndigheten gör en proportionalitetsbedömning när myndigheten överväger en åtgärd bör dock kravet på en sådan bedömning framgå direkt av regelverket. Regelverket bör alltså innehålla en bestämmelse om att de åtgärder som vidtas inte får vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och ska vara proportionerliga med hänsyn till regelverket syfte.

Med utgångspunkten i proportionalitetsprincipen, kraven på effektivitet, rättssäkerhet i övrigt, enkelhet och snabbhet beskriver utredningen nedan hur regelverket bör vara utformat.

12.1.2 Förfarandet i huvuddrag

Kapitlet är långt och innehållsrikt. Förslagen är i viss utsträckning beroende av varandra. Inledningsvis redovisas förslagen sammanfattade i punktform för överblick.

- Den som tänker göra en anmälningspliktig investering ska anmäla det till ISP
- ISP ska i föreskrifter lägga fast vad en anmälan ska innehålla
- Det företag som är föremål för den tänkta investeringen ska ha en upplysningsplikt gentemot investeraren
- ISP:s prövning ska göras i två steg
- ISP ska inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan besluta antingen att lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Vid beslut om granskning ska ISP fatta ett slutligt beslut inom tre månader från beslutet om granskning eller, om det finns särskilda skäl, sex månader
- ISP ska vid behov hämta in synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner

- ISP ska efter beslut om granskning alltid samråda med Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Kommerskollegium
- Ytterligare undantag från reglerna om partsinsyn och kommunikation behövs inte
- ISP ska ha möjlighet att förena ett beslut om att godkänna en investering med villkor
- Överklagande av ISP:s slutliga beslut får göras till regeringen
- Överträdelser bör inte kriminaliseras. I stället ska sanktionsavgifter införas
- ISP ska besluta om sanktionsavgifter som ska bygga på strikt ansvar med möjlighet till befrielse helt eller delvis
- Sanktionsavgifter ska utgå när en investerare inte anmäler en investering eller när denne genomför en direktinvestering före eller i strid med ett slutligt beslut, eller inte lämnar begärda uppgifter
- Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 miljoner kronor
- En investering som genomförs i strid med ett förbud ska vara ogiltig
- Om en investering har genomförts utan anmälan, innan ISP fattat sitt slutliga beslut eller i strid med villkor och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får ISP besluta om ett förbud. Investeringen ska också då vara ogiltig
- Om ISP har meddelat ett förbud mot en investering, ska ISP kunna besluta om nödvändiga förelägganden för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

12.2 Anmälan

För att granskningsmyndigheten ska kunna bedöma direktinvesteringar måste myndigheten få kunskap om att en investering planeras eller har skett. Här kan man antingen använda sig av någon form av frivilligt anmälningssystem eller införa en skyldighet att anmäla. Det är också tänkbart att använda sig av en blandform med krav på anmälan i vissa fall och frivillighet i andra fall.

12.2.1 Anmälningskrav i annan svensk lagstiftning

Av 14 kap. 1 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse framgår att ett direkt eller indirekt förvärv av aktier eller andelar i ett kreditinstitut, som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav, får ske bara efter tillstånd av Finansinspektionen. Tillstånd ska inhämtas före förvärvet. Om förvärvet har gjorts genom bodelning, arv, testamente, bolagsskifte eller på annat liknande sätt, krävs i stället tillstånd för att förvärvaren ska få behålla aktierna eller andelarna. Förvärvaren ska då ansöka om tillstånd inom sex månader från förvärvet.

Enligt 23 § lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen), ska leverantörer av samhällsviktiga tjänster utan dröjsmål anmäla sig till tillsynsmyndigheten. Denna anmälningsskyldighet tar sikte på att underlätta identifieringen av de leverantörer av samhällsviktiga tjänster som är etablerade i Sverige och till att tillsynsmyndigheten ska kunna utföra sitt tillsynsuppdrag på ett fullgott sätt.[3]

Enligt 4 kap. 6 § konkurrenslagen (2008:579) finns en anmälningsskyldighet vad gäller företagskoncentrationer. Det kan för övrigt också nämnas att det på finansmarknadsområdet, enligt 6 kap. 1 § lagen (2014:968) om särskild tillsyn över kreditinstitut och värdepappersbolag, gäller att företag som står under tillsyn ska lämna de uppgifter som Finansinspektionen begär. Om de inte frivilligt lämnar uppgifter, får Finansinspektionen förelägga företaget att fullgöra sina skyldigheter. Motsvarande bestämmelser finns även i bland annat lagen (2006:531) om särskild tillsyn över finansiella konglomerat. Dessa system vilar alltså på att det är Finansinspektionen som begär information för sin tillsyn.

Enligt förslag till ändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585) som föreslås träda i kraft den 1 december 2021 ska den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet – verksamhetsutövare – utan dröjsmål anmäla det till tillsynsmyndigheten.[4]

[3] Prop. 2017/18:205 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 37.
[4] Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet.

12.2.2 Anmälningskrav i andra länders granskningssystem

Internationellt finns olika modeller vad gäller krav på anmälan av utländska direktinvesteringar, se kapitel 6.

I Finland är ansökan obligatorisk när det gäller förvärv inom försvars- och säkerhetsområdet medan anmälan är frivillig vid andra förvärv. Det är den utländske investeraren som ska ansöka och anmäla. I Norge föreligger det en anmälningsskyldighet för den som vill förvärva en kvalificerad andel i en verksamhet som faller under den norska sikkerhetsloven. I Danmark måste en utländsk investerare som inte omfattas av vissa undantag och som avser att göra en investering eller ingå ett särskilt ekonomiskt avtal avseende vissa särskilt känsliga verksamheter i förväg ansöka om godkännande av avtalet.

I Tyskland ska förvärv anmälas som sker inom området för den sektorsspecifika granskningen, det vill säga förvärv av företag inom områden som är särskilt känsliga ur säkerhetssynpunkt. Det är här förvärvaren som ska göra anmälan.

I Frankrike måste alla investeringar som omfattas av granskningsmekanismen anmälas av investeraren för godkännande. Före anmälan kan parterna begära ett förhandsutlåtande i frågan om investeringsobjektets verksamhet omfattas av regelverket.

I USA är det i många fall frivilligt att göra en anmälan, men det finns situationer då det är obligatoriskt. Anmälningsplikten gäller i två fall. Det ena fallet gäller i princip alla investeringar i företag som bedriver verksamhet relaterad till kritisk infrastruktur, kritiska teknologier eller känsliga personuppgifter, så kallade TID business. Det andra fallet gäller investeringar av utländska investerare med betydande utländskt statligt ägande i TID business.

12.2.3 En anmälningsskyldighet ska införas

Förslag: En investering som omfattas av lagen ska anmälas.

Det finns alltså exempel på länder där anmälan av direktinvesteringar är frivillig. Om anmälan inte sker, har granskningsmyndigheten ändå en möjlighet att ingripa mot investeringen i efterhand. En sådan ordning är emellertid knappast särskilt ändamålsenlig för vår del.

Möjligheten för granskningsmyndigheten att upptäcka de direktinvesteringar som kan vara aktuella för en granskning är begränsad.

En obligatorisk anmälningsskyldighet innebär en viss, om än inte särskilt stor, administrativ belastning på anmälaren. Vilka uppgifter som behöver lämnas vid anmälan kommer att framgå av förordningar eller myndighetsföreskrifter på området, se avsnitt 12.2.6. Vi förutsätter att granskningsmyndigheten på ett lämpligt sätt även informerar om vilka uppgifter som ska lämnas. Uppgifterna torde vara sådana som normalt finns tillgängliga när en direktinvestering planeras, och det krävs därför i regel inte något omfattande arbete för att ta fram dessa.

Det bör införas en skyldighet att anmäla sådana investeringar som omfattas av lagens tillämpningsområde.

12.2.4 Investeraren ska anmäla investeringen

Förslag: Det är investeraren som ska göra anmälan. Anmälan ska göras innan investeringen genomförs.

Om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, får granskningsmyndigheten upprätta en sådan anmälan.

Det ska alltså finnas en skyldighet att anmäla investeringen. Frågan är då vem som ska anmäla: överlåtaren, företaget där investeringen sker eller den utländske investeraren?

Av artikel 9 i 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:s förordning om utländska direktinvesteringar) framgår att berört företag och den utländska investeraren båda är skyldiga att på begäran av kontaktpunkten lämna ut vissa uppgifter. Förordningen innehåller dock inte några bestämmelser om hur eventuella nationella granskningssystem ska vara utformade. Att en investering ska anmälas eller av vem framgår alltså inte av förordningen.

När det gäller företagskoncentrationer är det förvärvaren som ska anmäla affären. Av 4 kap. 6 § konkurrenslagen framgår en anmälningsskyldighet vad gäller företagskoncentrationer över vissa belopp. Av 4 kap. 9 § konkurrenslagen framgår att en anmälan ska göras av

den eller de som förvärvar kontrollen över ett företag. Om koncentrationen innebär att två eller flera företag slås samman, ska koncentrationen anmälas av dessa företag. Är det bara ett företag som förvärvar kontroll, måste anmälan göras av detta företag. Är det två eller flera som förvärvar gemensam kontroll, måste samtliga stå bakom anmälan.

En möjlighet är att i den svenska regleringen föreskriva att det företag som är föremål för investeringen ska vara skyldigt att göra anmälan. Företagets ledning är ju oftast medveten om vem som är den presumtive investeraren. Samtidigt är det inte givet att företaget vet att det finns planer på en investering. Det är inte heller säkert att företaget har de uppgifter som kan krävas, till exempel kunskap om investerarens ägarstruktur. Det finns också andra nackdelar med en sådan ordning.

Enligt utredningens bedömning ligger det närmast till hands att ålägga investeraren att anmäla investeringen. Denne har kunskap om sin tilltänkta transaktion och också sådan information om exempelvis sin ägarstruktur som kan komma att behövas vid prövningen. Delar av prövningen kommer att fokusera på om investeraren exempelvis har kopplingar till utländska statliga intressen på ett sätt som inverkar på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Också detta talar för att det är investeraren som ska anmäla direktinvesteringen.

Samtidigt finns det olägenheter med en sådan ordning. Det är inte säkert att ett utländskt företag känner till de krav som den svenska lagstiftningen ställer. Om den utländske investeraren inte anmäler affären, kan det bli problematiskt att använda sanktioner som viten och sanktionsavgifter vid brott mot regleringen. Dessa skulle behöva riktas mot en aktör som i regel är aktiv främst utomlands. Man kan dock tänka sig en möjlighet att rikta förelägganden med viten mot både investerare och det företag som är föremål för investeringen. Det finns inte heller något som hindrar att det företag som är föremål för investeringen informerar granskningsmyndigheten om att en investering planeras. Om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, får granskningsmyndigheten upprätta en anmälan.

Problemen med att investeraren ska anmäla investeringen är knappast oöverstigliga. Investeringar utomlands görs normalt av aktörer som vid behov kan ta hjälp av svensk expertis. Dessutom ska även det

företag som är föremål för investeringen ha en skyldighet att upplysa investeraren om anmälningsskyldigheten, se avsnitt 12.2.5 En investerare kommer också att ha ett eget intresse av att anmäla investeringen och förse myndigheten med den information som efterfrågas. Om anmälan inte görs, riskerar ju både investeraren och det förvärvade företaget, om investeringen på annat sätt kommer till granskningsmyndighetens kännedom, att myndigheten ingriper och eventuellt förhindrar investeringen. Investeraren riskerar även att få betala en sanktionsavgift, om investeringen inte anmäls. Det finns därför ett incitament att göra en anmälan.

Övervägande skäl talar för att det är investeraren som ska vara skyldig att anmäla den tänkta investeringen.

Investeringen ska anmälas innan investeringen genomförs. Det är lämpligt att det framgår direkt av lagen när en investering senast ska anmälas. Med begreppet ”genomförs” avses när en utländsk investerare rent faktiskt kan utöva inflytande över det företag som är föremål för investeringen. Tidpunkten för när ett inflytande har uppkommit kan komma att variera men får i vart fall anses ha uppkommit när någon form av transaktion genomförts av parterna. Detta innebär att avtal kan träffas men fullföljandet villkoras av att investeringen godkänns.

12.2.5 Det företag som är föremål för investeringen ska ha en upplysningsskyldighet

Förslag: Det företag som är föremål för en investering ska upplysa investeraren om att investeringen omfattas av granskningssystemet. En sådan upplysning ska innehålla en påminnelse om investerarens skyldighet att anmäla investeringen.

Upplysningsskyldigheten ska inte gälla investeringar som görs på en reglerad marknad som avses i lagen om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i lagen om värdepappersmarknaden.

Det är alltså investeraren som ska anmäla investeringen. Eftersom det inte är självklart att utländska aktörer känner till de krav som den svenska lagstiftningen föreskriver behöver det finnas en skyldighet för det svenska företaget att upplysa investeraren om skyldigheten

att anmäla investeringen. Upplysningsskyldigheten innebär att det företag som är föremål för investeringen i varje enskilt fall ska upplysa en presumtiv investerare om skyldigheten att anmäla. Detta utesluter inte att ett företag har allmän information på sin hemsida om att det bedriver sådan verksamhet som omfattas av granskningssystemet. Men det är inte tillräckligt för att skyldigheten att upplysa ska anses uppfylld. Skyldigheten bör följa direkt av lag.

Upplysningsskyldigheten ska inte gälla köp som görs 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 värdepappersmarknad då det är förenat med svårigheter för företaget att ha kännedom om sådana transaktioner.

12.2.6 Vad en anmälan ska innehålla

Förslag: Inspektionen för strategiska produkter ska få meddela verkställighetsföreskrifter om vad en anmälan ska innehålla.

En bestämmelse som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela verkställighetsföreskrifter ska tas in i lag.

En anmälan om en direktinvestering måste innehålla de uppgifter som behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna bedöma investeringen. Av artikel 7.5 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar framgår att, om kommissionen eller en medlemsstat anser att en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning, den får begära in vissa uppgifter från den medlemsstat där investeringen planeras. De uppgifter som avses är enligt artikel 9.2 följande.

- Ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande.
- Det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen.

- Vilka produkter och tjänster som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av den utländska investeraren och av det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.
- De medlemsstater där den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats bedriver relevant affärsverksamhet.
- Finansieringen av investeringen och finansieringskällan, på grundval av de bästa uppgifter som är tillgängliga för medlemsstaten.
- Det datum då den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

Vi bedömer att de uppgifter som anges i artikel 9.2 är sådana som helt eller delvis kan vara relevanta också i det svenska granskningssystemet. Det är tänkbart att även andra uppgifter kan behövas. Det finns också en skyldighet enligt artikel 6.1 för Sverige att underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om granskningar och i samband med detta snarast lämna över de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen.

Det är inte lämpligt att på sakens nuvarande ståndpunkt lägga fast detaljer kring vilka uppgifter som kan behöva lämnas. I stället bör systemet få växa fram med flexibilitet. Det talar för reglering på en lägre nivå, nämligen myndighetsföreskrifter.

Bestämmelser som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda ska som huvudregel meddelas i lag. Efter bemyndigade i lag kan dock sådana bestämmelser meddelas av regeringen i en förordning. Om riksdagen gett ett sådant bemyndigande, kan regeringen bemyndiga en förvaltningsmyndighet eller en kommun att meddela föreskrifter i ämnet (8 kap. 3 och 10 §§ regeringsformen). I 8 kap. 7 § finns de huvudsakliga bestämmelserna om det område där regeringen utan delegering får meddela föreskrifter, det vill säga regeringens primärområde. Hit hör föreskrifter om verkställighet av lag samt föreskrifter som inte enligt grundlag ska meddelas av riksdagen.

Vi har föreslagit att det ska framgå av lag att bland annat investeraren ska tillhandahålla de uppgifter som granskningsmyndigheten begär. Detta inkluderar den information som myndigheten begär ska lämnas vid en anmälan av en investering. Vi bedömer också att ISP

bör få meddela närmare föreskrifter om vilken information en anmälan ska innehålla.

Närmare bestämmelser om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla har alltså regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, möjlighet att reglera i form av verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen. En upplysningsbestämmelse om detta bör tas in i regelverket.

12.2.7 Förhandsbesked

Bedömning: Någon särskild reglering om förhandsbesked bör inte införas.

Det kan uppstå situationer när en investerare har behov av att ställa frågor eller få råd inför en eventuell anmälan av en investering. Det kan naturligtvis vara en fördel att kunna föra diskussioner med granskningsmyndigheten om den tänkta investeringen och på så sätt undvika svårigheter längre fram i processen. Frågan är om det finns behov av att få ett förhandsbesked i sakfrågan eller om det är tillräckligt med den serviceskyldighet som förvaltningslagen föreskriver.

Av 6 § förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet ska se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål. Av förarbetena till bestämmelsen framgår att paragrafen gäller i all verksamhet som en myndighet bedriver, det vill säga vid såväl handläggning av och beslutsfattande i enskilda ärenden som så kallat faktiskt handlande. En myndighet är dock inte skyldig att svara på frågor på ett sätt som förutsätter att den först genomför en omfattande rättsutredning. Det framgår vidare att hjälpbehovet kan variera och att det ofta kan vara större för privatpersoner än för företag som bedriver omfattande näringsverksamhet.[5]

Enligt våra förslag ska en investering anmälas innan den genomförs och tidsfrister ska införas. Förslagen innebär att ett ärende ska

[5] Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 291.

avgöras senast inom tre månader, se avsnitt 12.7.3. Huvuddelen av ärendena kommer kunna avgöras fortare än så. Detta talar också mot ett behov av förhandsbesked. Det är inte heller lämpligt att myndigheten ska behöva lämna ett – låt vara preliminärt – besked i ett ärende utan att ha gjort den utredning som kan behövas. En ordning med förhandsbesked skulle också innebära en belastning på granskningsmyndigheten som det inte finns tillräckliga skäl för.

Vi bedömer att förvaltningslagens bestämmelser om serviceskyldighet är tillräckliga för att ge de råd och den vägledning som behövs. Det saknas därmed behov av en möjlighet till mer eller mindre formella förhandsbesked.

12.3 Prövningen ska göras i två steg

Förslag: Granskningsmyndigheten ska efter en inledande bedömning besluta antingen att anmälan ska lämnas utan åtgärd eller att inleda en granskning. Myndighetens beslut att inleda en granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd ska inte få överklagas.

Vi har i kapitel 10 beskrivit inom vilka områden en granskning av direktinvesteringar ska kunna ske. Granskningsmyndigheten ska bedöma om det finns skäl att ingripa mot investeringarna. Det är troligt att det i många fall på ett tidigt stadium kan konstateras att det saknas skäl för ett ingripande. Det finns därför anledning att överväga ett förfarande som bygger på att tidigt identifiera ärendenas karaktär för att kunna skilja smått och oviktigt från stort och viktigt. På så sätt kan många ärenden avgöras snabbt och prövningen effektiviseras.

En möjlighet är att använda ett tvåstegsförfarande där granskningsmyndigheten i ett första skede tar ställning till om direktinvesteringen behöver utredas särskilt eller om det står klart att den kan lämnas utan vidare åtgärd.

Det finns flera exempel på liknande tvåstegsförfaranden i andra länders system. I Tyskland anses en investering godkänd om ministeriet inte inleder en granskning inom tre månader från det att anmälan tagits emot. Ett annat exempel är Norge; där ska relevant departement eller NSM (Nasjonal sikkerhetsmyndighet) ta ställning till anmälan så snart som möjligt och inom 60 dagar meddela investeraren om investeringen godkänns eller om ärendet ska behandlas

av regeringen. I USA ska ansvarig myndighet inom 30 alternativt 45 dagar från det att anmälan lämnats in, om den bedömer att transaktionen inte utgör risk för den nationella säkerheten, meddela parterna att vidare åtgärder inte kommer att vidtas och att ärendet avslutas.

Ett exempel på ett liknande förfarande i två steg i svensk rätt är när Konkurrensverket prövar företagskoncentrationer enligt konkurrenslagen. Enligt 4 kap. 11 § i lagen ska Konkurrensverket inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan om en företagskoncentration har kommit in till verket besluta antingen att genomföra en särskild undersökning av koncentrationen eller att lämna denna utan vidare åtgärd. Olika system med krav på prövningstillstånd för prövning i högre instans är andra exempel på likartade tankegångar.

Vi anser att en modell liknande den som Konkurrensverket använder vid granskningen av företagskoncentrationer bör kunna användas även vid bedömningen av direktinvesteringar. Om granskningsmyndigheten, efter att en fullständig anmälan kommit in till myndigheten, konstaterar att det inte finns skäl att granska direktinvesteringen, bör ärendet avslutas genom att myndigheten beslutar att lämna investeringen utan åtgärd. Det ska göras, om det står klart att den tänkta investeringen inte påverkar Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet på det sätt lagen kräver för ett förbud eller annat ingrepp.

Vilka ärenden som kan avslutas utan några mer ingående utredningsåtgärder kommer alltså att bero på kriterierna för granskningen och på omständigheterna i det enskilda fallet. Det är dock viktigt att understryka att syftet med denna inledande sållning är att avsluta de ärenden där det utan mer ingående undersökningar kan konstateras att det saknas tillräckliga skäl att överväga ett förbud och att därmed någon djupare utredning inte ska göras.

Om en inledande bedömning däremot visar att det finns oklarheter som behöver utredas närmare innan ställning kan tas till om direktinvesteringen påverkar Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet, ska granskningsmyndigheten besluta att inleda en granskning.

I artikel 6 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar föreskrivs att en medlemsstat ska underrätta kommissionen och andra medlemsstater om pågående granskningar. Enligt samma artikel är

granskning ett förfarande som gör det möjligt att bedöma, utreda, tillåta, fastlägga villkor för, förbjuda eller avveckla en utländsk direktinvestering. Enligt utredningens bedömning avser detta de fall där medlemsstaten har inlett en granskning. Anmälningar som inte resulterar i ett beslut att investeringen ska granskas behöver därför enligt vår mening inte kommuniceras med kommissionen och andra medlemsstater.

Ett beslut av granskningsmyndigheten att inleda en granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd bör inte få överklagas.

12.4 Utbyte av uppgifter och samråd

12.4.1 Inledning

Redan innan regelverket med kompletteringar till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar trätt i kraft fick ISP regeringens uppdrag att vara Sveriges kontaktpunkt enligt förordningen. I samband med det beslutade regeringen också att ge ISP, Försvarets Materielverk (FMV), Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) i uppdrag att utveckla de former för samverkan som krävs för att ISP ska kunna utföra de arbetsuppgifter som ankommer på en kontaktpunkt i en medlemsstat som inte har inrättat ett granskningssystem och för att förbereda för att inrätta ett nationellt granskningssystem.[6]

För att möta vissa typer av hot har det mellan nationella myndigheter, som har ett särskilt ansvar att identifiera och bekämpa hotet i fråga, bildats särskilda samverkansgrupper. Det finns exempel på mer eller mindre formaliserande samarbeten mellan landets myndigheter. Ett exempel är arbetsgruppen för arbete mot icke spridning och exportkontroll, (ISEK). I den ingår Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must), FOI, ISP, Säkerhetspolisen och Tullverket.

I detta avsnitt redogörs för vilka uppgifter granskningsmyndigheten kan tänkas behöva, vem som kan tänkas ha uppgifterna, hur samråd ska regleras och om sådant bör vara obligatoriskt. De frågor om sekretess som kan uppkomma vid informationsutbyte mellan myndigheter behandlas i kapitel 13.

[6] Uppdrag till Inspektionen för strategiska produkter m.fl. att stärka arbetet mot utländska direktinvesteringar som kan påverka säkerhet eller allmän ordning, Ju2020/02166/L4, 2020-06-04.

12.4.2 Samråd i annan lagstiftning

Generellt gäller enligt 8 § förvaltningslagen (2017:900) att förvaltningsmyndigheter ska samverka med varandra. Av 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) framgår att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

I 12 a § förordningen (2002:396) om elektronisk kommunikation åläggs Post- och telestyrelsen att samråda med Säkerhetspolisen och Försvarsmakten i ärenden om tillstånd att använda radiosändare enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Samrådet ska bland annat syfta till att klarlägga om radioanvändning enligt en tillståndsansökan eller en ansökan om medgivande att överlåta eller hyra ut ett tillstånd kan antas komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Enligt 12 b § samma förordning ska Post- och telestyrelsen på begäran av Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen lämna över uppgifter i ärenden om tillstånd att använda radiosändare och i ärenden om återkallelse av tillstånd eller ändring av tillståndsvillkor.

Enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) ska en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller viss egendom samråda med en samrådsmyndighet innan överlåtelsen genomförs. Enligt 2 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) är Försvarsmakten samrådsmyndighet för Fortifikationsverket, Försvarshögskolan, de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet samt enskilda överlåtare inom området för försvarsmateriel. Säkerhetspolisen är samrådsmyndighet för övriga överlåtare.

Enligt 2 kap. 9 a § säkerhetsskyddsförordningen ska samrådsmyndigheterna samverka med varandra i syfte att åstadkomma en effektiv och enhetlig hantering av samrådsärenden. Av bestämmelsens andra stycke framgår att samrådsmyndigheterna vid behov ska samråda med vissa andra utpekade myndigheter, bland annat ISP.

12.4.3 Upplysningar och synpunkter

Förslag: Granskningsmyndigheten ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Kommuner och regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det.

Uppgifter ur belastningsregistret ska på begäran av ISP lämnas ut i ärenden enligt granskningssystemet.

Vilka uppgifter behöver granskningsmyndigheten?

Granskningsmyndigheten ska enligt våra förslag utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som anmälaren ska lämna när en direktinvestering anmäls. Myndigheten kan därefter också efterfråga ytterligare uppgifter direkt från parterna eller genom att förelägga parterna att lämna uppgifter. Granskningsmyndigheten kan även behöva hämta in bedömningar från andra. I vissa fall kan uppgifter i en anmälan behöva kontrolleras med hjälp av andra myndigheter.

När granskningsmyndigheten ska analysera om en investering utgör en risk för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet kan myndigheten också behöva ha tillgång till underrättelseinformation eller annan viktig information för sin bedömning. Myndigheten kan behöva också underlag för att bedöma den tänkta investeringens i vid mening ekonomiska betydelse för att göra den avvägning av olika intressen som granskningssystemet förutsätter.

Granskningsmyndigheten kan ibland behöva tämligen kvalificerad information för sina bedömningar. Myndigheten kommer inte alltid själv att ha tillgång till all behövlig utredning utan kommer att behöva hämta in information från andra myndigheter. Även kommuner och regioner kan tänkas ha information som granskningsmyndigheten behöver ta del av. Det kan exempelvis gälla uppgifter om lokal infrastruktur. Vidare kan det bli aktuellt att behöva hämta in information från andra myndigheter när kommissionen eller en annan medlemsstat har begärt att Sverige ska lämna uppgifter om en utländsk direktinvestering enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

Var finns uppgifterna?

Granskningsmyndigheten kommer att behöva hämta in upplysningar och synpunkter från Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. Hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) finns information och kunskap om bland annat kritisk infrastruktur och om vilka verksamheter som är samhällsviktiga. EU:s förordning om utländska direktinvesteringar förutsätter att en prövning enligt koncentrationsförordningen beaktas vid en prövning av en direktinvestering. Det kan därför krävas att synpunkter hämtas in även från Konkurrensverket som prövar koncentrationer enligt konkurrenslagstiftningen. Kommerskollegiums bedömning av en investerings betydelse i bland annat ekonomiska och handelspolitiska avseenden kan behövas som underlag för granskningsmyndighetens avvägning mellan olika legitima intressen.

Det kan bli aktuellt att hämta information även från andra myndigheter. Ekonomisk information om den utländske direktinvesteraren kan finnas hos Bolagsverket eller Finansinspektionen. Det kan finnas teknisk information hos Patent- och registreringsverket som kan vara värdefull för granskningsmyndighetens bedömning. När det gäller risken för att den utländska investeraren ska ägna sig åt olaglig verksamhet kan upplysningar behöva hämtas in från Polismyndigheten.

Exakt vilka myndigheter som det blir aktuellt att hämta synpunkter från kommer att behöva avgöras utifrån förhållandena i det aktuella ärendet. Det får därför som huvudregel ankomma på granskningsmyndigheten att i varje enskilt fall avgöra med vilka myndigheter som kontakter kan behöva tas inför den inledande bedömningen av en anmälan eller för en granskning. Granskningsmyndigheten kan också behöva lämna ut olika typer av information kring investeringen till de andra myndigheterna för att informationsutbytet ska bli så bra som möjligt.

För en effektiv process behöver erforderliga kontakter inledas så snabbt som möjligt. Omfattningen kommer dock att variera från fall till fall. I vissa fall kommer det att vara möjligt att snabbt och på grundval av anmälans innehåll konstatera att investeringen inte är problematisk ur ett säkerhetsperspektiv. I andra fall kommer kontakt och dialog med flera myndigheter att behövas före en bedömning. Det kan också tänkas att en eller flera myndigheter behöver vidta utredningsåtgärder för att kunna lämna synpunkter och upp-

gifter. Detta kan också ibland förväntas leda till att granskningsmyndigheten behöver förelägga parterna att komma in med kompletterande uppgifter.

Reglering avseende skyldigheten att hämta in och lämna uppgifter

Syftet med att hämta in synpunkter och uppgifter är att granskningsmyndigheten ska få ett tillräckligt underlag för att bedöma investeringens lämplighet i förhållande till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Vid sin avvägning av olika intressen ska granskningsmyndigheten väga in också att utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges ekonomi, konkurrenskraft och sysselsättning.

För att se till att granskningsmyndigheten verkligen får tillgång till den information som behövs är det tveksamt om enbart den generella skyldigheten att samverka enligt förvaltningslagen är tillräcklig. Andra myndigheter kan till exempel komma att behöva vidta utredningsåtgärder för att tillgodose granskningsmyndighetens behov av information. Det innebär ett mer omfattande krav än att bara lämna sådana uppgifter som myndigheten redan förfogar över. En särskild bestämmelse om en rätt för granskningsmyndigheten att hämta in synpunkter från andra myndigheter, kommuner och regioner före beslut bör därför införas. Det bör i det sammanhanget också införas en skyldighet för kommuner, regioner och vissa statliga myndigheter att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten.

Eftersom även kommuner och regioner ska kunna åläggas att lämna uppgifter ska skyldigheten till följd av kravet i 8 kap. 2 § 3. regeringsformen regleras i lag för dem. När det gäller statliga myndigheter ska dessa i den utsträckning regeringen bestämmer vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det. Det bör av förordning framgå vilka myndigheter som ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten. I avsnitt 13.3.4 redogör vi för att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen inte bör omfattas av denna uppgiftsskyldighet.

För tillgång till personuppgifter ur belastningsregistret krävs att det finns uttryckligt stöd i lag för en utpekad myndighet eller att regeringen föreskrivit det för vissa slag av ärenden, se 6 § lagen (1998:620) om belastningsregister. Vi föreslår därför att det införs

en bestämmelse i 10 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut om det begärs av ISP i ett ärende enligt granskningssystemet.

12.4.4 Behöver samråd med vissa myndigheter vara obligatoriskt?

Förslag: Granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen i ärenden som granskas.

Viss information och vissa analyser kommer alltid att behövas, åtminstone i så gott som alla de ärenden som granskningsmyndigheten efter sin inledande bedömning beslutar att granska. Grundläggande för systemet är att väga av säkerhetsintressen mot behovet av en öppen ekonomi. Granskningsmyndigheten ska också överväga om ett godkännande av en utländsk direktinvestering ska förenas med villkor som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet och, om det finns sådant behov, vilka villkor som godkännandet bör förenas med. Samrådet ska därför även syfta till att utreda behovet av villkor och i så fall vilka.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen är de två myndigheter som var för sig har den bästa bilden av säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige. De har också tillgång till uppgifter som kan behövas för att bedöma vad som kan antas orsaka skada för Sveriges säkerhet.[7] Samråd med dessa två myndigheter behövs till följd av lagens ändamål rutinmässigt. Det bör därför införas en skyldighet för granskningsmyndigheten att samråda med Försvarsmakten och Säkerhetspolisen för bedömningen av en investering som granskas.

MSB är den myndighet som har kunskap om bland annat kritisk infrastruktur och om vilka verksamheter som är samhällsviktiga. ISP kommer därför att behöva få information från MSB för sin bedömning. Också samråd med MSB bör vara obligatoriskt i de ärenden som granskas.

Granskningsmyndigheten ska ha till uppgift att väga av säkerhetsintressena mot den tänkta investeringens betydelse för ekonomi och investeringsklimat. Det är därför lämpligt att granskning-

[7] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, s. 35.

myndighetens obligatoriska samråd med andra bör avse också en myndighet med ett sådant uppdrag. Den befintliga myndighet som ligger närmast en sådan roll är Kommerskollegium.

Granskningsmyndighetens samråd med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen bör alltså vara obligatoriskt i de ärenden som granskas.

När i processen ska skyldigheten att samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen inträda?

Granskningsmyndigheten ska efter en inledande bedömning besluta antingen att anmälan ska lämnas utan åtgärd eller att inleda en granskning. Ett flertal enkla och okomplicerade fall förväntas förekomma. Det kan exempelvis vara fråga om en investerare som är av svensk nationalitet, och investeringen kan snabbt lämnas utan åtgärd utan något samråd alls. De ärenden som går vidare till granskning kommer däremot typiskt sett att kräva närmare överväganden.

Efter ett beslut om granskning ska granskningsmyndigheten vidta de ytterligare utredningsåtgärder som behövs för att fatta slutligt beslut i ärendet. Samråd med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen bör därför vara obligatoriskt i de ärenden som granskningsmyndigheten beslutar att granska. Däremot skulle det vara onödigt betungande för alla inblandade om en skyldighet att samråda skulle avse alla anmälda ärenden. Det ter sig inte sakligt motiverat och vore inte effektivt eftersom flertalet av de anmälda ärendena kommer att vara av enkel art. Det skulle också förlänga handläggningstiderna i de okomplicerade ärendena. Vår bedömning är därför att granskningsmyndighetens samråd med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen inte behöver vara obligatoriskt vid den inledande bedömningen av om investeringen ska lämnas utan åtgärd eller om den behöver granskas. Naturligtvis hindrar emellertid ingenting granskningsmyndigheten från att vid behov höra sig för hos annan myndighet också i det skedet.

12.4.5 Särskilt om informationsutbytet

Förslag: Granskningsmyndigheten ska underrätta Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen om de ärenden som anmäls samt på begäran lämna över uppgifter i sådana ärenden. En bestämmelse om detta bör införas i förordning.

I förhållande till här berörda fyra myndigheter är behovet av information i hög grad ömsesidigt. Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen har ett intresse av att mer allmänt känna till hur utländska direktinvesteringar utvecklas. Men det kan också förekomma att dessa myndigheter har värdefull information i ärenden som i ett inledande skede bedöms som okomplicerade. Utöver sin skyldighet att samråda med de fyra myndigheterna i ärenden som lett till granskning bör granskningsmyndigheten därför underrätta dessa myndigheter alla anmälningar som ges in. De får då möjlighet dels att få en nyttig överblick, dels att vid behov på eget initiativ lämna granskningsmyndigheten eventuell information som de kan ha.

Det kan också uppkomma behov för Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen att få mer information kring en investering än det som framgår av en anmälan. Det bör därför införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten på begäran av någon av samrådsmyndigheterna ska lämna över uppgifter i ärenden om utländska direktinvesteringar. En sådan bestämmelse bör införas på förordningsnivå.

Sammanfattningsvis innebär våra förslag att det av regelverket ska framgå

- att granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen i de ärenden som granskas
- att granskningsmyndigheten ska underrätta Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen om de ärenden som kommer in, och
- att granskningsmyndigheten på begäran av Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen ska lämna över uppgifter i ärenden om utländska direktinvesteringar.

12.5 Kommunicering och partsinsyn

Bedömning: Det behövs inte något ytterligare undantag från reglerna om partsinsyn och kommunikation.

När granskningsmyndigheten bedömer en direktinvestering kommer myndigheten att ha material som tillförts den från andra myndigheter och enskilda i Sverige. Det är också möjligt att material kommer att ha tillförts från andra medlemsstater och kommissionen till följd av samarbetsstrukturen enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

Enligt 10 § förvaltningslagen (2017:900) har den som är part i ett ärende rätt att ta del av allt material som har tillförts ärendet med de begränsningar som framgår av 10 kap. 3 § OSL. Vidare ska enligt 25 § förvaltningslagen en myndighet, innan den fattar beslut i ett ärende, som huvudregel underrätta den som är part om allt material som är av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att yttra sig över materialet. Av 10, 12, 18 och 19 §§ förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer att motsvarande reglering gäller vid handläggningen i allmän förvaltningsdomstol.

Det finns begränsningar i partsinsynen. Enligt 10 kap. 3 § OSL hindrar sekretess visserligen inte att en enskild, som är part i ett mål eller ärende hos domstol eller annan myndighet och som på grund av sin partsställning har rätt till insyn i handläggningen, tar del av en handling eller annat material i målet eller ärendet. En sådan handling eller ett sådant material får dock inte lämnas ut till parten i den utsträckning det av hänsyn till allmänt eller enskilt intresse är av synnerlig vikt att någon sekretessbelagd uppgift i materialet inte röjs. I sådana fall ska parten på annat sätt få upplysning om vad materialet innehåller i den utsträckning det behövs för att parten ska kunna ta till vara sin rätt och det kan ske utan allvarlig skada för det intresse som sekretessen ska skydda. Sekretess hindrar aldrig att en part i ett mål eller ett ärende tar del av en dom eller ett beslut i målet eller ärendet. Om det i lag finns bestämmelser som avviker från dessa bestämmelser, gäller de bestämmelserna i stället.

Frågan är då hur bestämmelser om kommunicering och partsinsyn ska tillämpas när en direktinvestering bedöms. Å ena sidan talar ett krav på rättssäkerhet starkt för att en enskild som är part ges tillfälle att ta del av det material som tillförs ärendet för att kunna

bevaka sin rätt. Å andra sidan kan det finnas ett behov av att sekretessbelägga uppgifter i förhållande till parten för att skydda uppgifter som rör bland annat rikets säkerhet eller förhållandet till andra stater.

HFD har markerat att bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL om att begränsa en partsinsyn är av undantagskaraktär. I RÅ 1994 ref. 79 uppgav domstolen att offentligheten endast i rena undantagsfall får vika till förmån för ett starkt sekretessintresse. Huruvida förutsättningar för en sådan avvikelse föreligger beror på en bedömning i det enskilda fallet där skadeverkningarna av att offentliggöra innehållet i den konkreta, i princip sekretessbelagda, handlingen får vägas mot intresset av partsinsyn.

Även om bestämmelsen ska tolkas restriktivt, finns det utrymme att sekretessbelägga information i förhållande till parter när det gäller Sveriges säkerhet. I RÅ 1984 2:94 begärde en utländsk medborgare, vars ansökan om asyl hade avslagits, information om vem som hade informerat den svenska ambassaden i Peru om vissa förhållanden. HFD bedömde att, om identiteten röjdes på källan till ambassadens information, detta kunde allvarligt skada Sverige. Enligt domstolen var det då av synnerlig vikt att den begärda uppgiften inte lämnades ut.

I underrättspraxis har det enligt flera domar funnits stöd för att inte lämna ut uppgifter till parter. I en dom från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 8126-18) hade en man som sökt en tjänst vid polisen inte godkänts vid säkerhetsprövningen. Vissa uppgifter som låg till grund för beslutet lämnades inte ut. Kammarrätten ansåg att sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL och 15 kap. 2 § OSL gällde för uppgifterna. Sökanden ansågs inte kunna få del av uppgifterna med stöd av bestämmelsen om partsinsyn i 10 kap. 3 § OSL.

I en dom från Kammarrätten i Stockholm (mål nr 7703-17) ville parten ha information från en förundersökning. I förundersökningen fanns bland annat uppgifter från en spansk undersökningsdomare. Kammarrätten bedömde att de sekretessbelagda handlingarna innehöll bland annat uppgifter som, om de röjdes, riskerade att försvåra Sveriges framtida möjligheter att verka inom det europeiska samarbetet i brottsutredningar och som kunde störa samarbetet mellan svenska och spanska rättsvårdande myndigheter. De innehöll också uppgifter som avslöjade arbetsrutiner och spaningsmetoder som, om uppgifterna skulle lämnas ut, riskerade att skada

framtida brottsbekämpande verksamhet. Kammarrätten bedömde att dessa uppgifter var av sådan känslig art att det var av synnerlig vikt att de inte röjdes.

Ytterligare undantag från reglerna om partsinsyn och kommunikation bör inte införas

Det svenska systemet vilar på en långtgående men inte undantagslös rätt för parter i förvaltningsärenden att ta del av material i det egna ärendet. Även om bestämmelsen i 10 kap. 3 § OSL är av undantagskaraktär, ger den en möjlighet att vägra lämna ut uppgifter, bland annat när det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Mot bakgrund av att det vid en granskning av en direktinvestering kan bli aktuellt att vägra parten rätt att ta del av uppgifter som rör sådant som Sveriges säkerhet, förhållande till främmande makt så är det vid en prövning i det enskilda fallet möjligt att hemlighålla uppgifter när detta behövs.

Nuvarande regelverk och praxis ger, enligt vår bedömning, ett tillräckligt utrymme för en proportionell avvägning vad gäller parternas rätt att ta del av handlingar samt möjligheten för granskningsmyndigheten att vid behov begränsa partsinsynen. Det bör därför inte införas något ytterligare undantag från gällande regelverk om partsinsyn och kommunikation.

12.6 Granskningsmyndighetens befogenheter och beslut under handläggningen

12.6.1 Förslagen i delbetänkandet

I delbetänkandet (SOU 2020:11) föreslog vi att kontaktpunkten skulle kunna förelägga en utländsk investerare eller det berörda företaget att lämna sådana uppgifter eller handlingar som anges i artikel 9.2 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Skyldigheten att lämna dessa uppgifter framgår direkt av förordningen. När det gäller till vem uppgifterna ska lämnas anges i förordningen bara att medlemsstaterna får begära in uppgifterna.

Regeringen följde i prop. 2019/20:193 förslaget i delbetänkandet och lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar trädde i kraft den 1 november 2020. Lagen innehåller bestämmelser om att kontaktpunkten ska ha rätt att förelägga utländska investerare eller berörda företag att tillhandahålla vissa uppgifter eller handlingar. Det finns också bestämmelser om att föreläggandet får förenas med vite och att kontaktpunkten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska få gälla omedelbart.

Det är viktigt att kommissionen eller en annan medlemsstat som vill ha tillgång till uppgifter inom ramen för samarbetet enligt förordningen får det utan fördröjning. I delbetänkandet föreslog vi därför att kontaktpunkten skulle ha rätt att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få del av material. Vi konstaterade att handräckning skulle kunna användas bara i begränsad omfattning mot den utländska investeraren eftersom denne många gånger inte kommer att finnas i Sverige. Vi föreslog vidare att handräckning skulle kunna användas även mot det berörda företaget eftersom det kan tänkas finnas uppgifter eller handlingar också där.

Regeringen instämde i bedömningen att intresset av att kontaktpunkten får tillgång till uppgifter och handlingar många gånger bör väga tyngre än den berörda aktörens intresse av att inte behöva underkasta sig det ingrepp som handräckning innebär. Regeringen ansåg dock att frågan om behovet av en sådan särskild rätt till tillträde behövde övervägas vidare innan en bestämmelse om handräckning införs och framförde följande som skäl.[8]

> Den av utredningen föreslagna ordningen skiljer sig dock från hur liknande regelverk har utformats. Som utredningen konstaterar finns det i många regelverk bestämmelser om att en tillsynsmyndighet får begära information eller tillträde till lokaler eller göra en undersökning hos en aktör och bestämmelser om att myndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra åtgärden, se till exempel 5 kap. 10 § konkurrenslagen, 4 kap. 8 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning och 27 § lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. I dessa regelverk är möjligheten till handräckning alltså kopplad till den självständiga rätt som finns för tillsynsmyndigheten att få tillträde till exempelvis verksamhetslokaler och andra utrymmen för att genomföra tillsynen. Syftet med handräckningen är att underlätta

[8] Prop. 2019/20:193 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, s. 21 f.

tillsynsmyndighetens verksamhet och föreskrifterna om tillsynsmyndighetens rätt till tillträde skapar i dessa regelverk ramen för handräckningen. Utredningen föreslår inte någon självständig rätt till tillträde för kontaktpunkten motsvarande den som finns för tillsynsmyndigheter i annan lagstiftning. Detta innebär att det kan uppfattas som otydligt vad handräckningen ska ta sikte på (jfr prop. 2018/19:36 s. 54 f.).

Lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, som alltså trädde i kraft den 1 november 2020, innehåller inte någon bestämmelse om handräckning.

12.6.2 Föreläggande med vite ska vara möjligt även i det svenska systemet

Förslag: Investeraren och det företag som är föremål för investeringen ska tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten begär.

Granskningsmyndigheten ska ha rätt att i den omfattning det behövs för granskningen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är föremål för investeringen.

Granskningsmyndigheten ska få förelägga investeraren och det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter eller handlingar och att ge tillträde till lokaler, områden och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är föremål för investeringen.

Ett föreläggande ska få förenas med vite.

Granskningsmyndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Uppgiftsskyldighet

Vi föreslår att ISP ska få meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas i en anmälan, se avsnitt 12.2.6. När det gäller bedömningen enligt det svenska systemet, behövs samma typer av uppgifter som anges i artikel 9.2 i EU:s förordning om utländska

direktinvesteringar för att granska en direktinvestering. Det kan tänkas att det behövs även andra uppgifter.

Investeraren kommer oftast att ha ett intresse av att lämna uppgifter eller handlingar för att få investeringen godkänd. I de flesta fall kommer det därför sannolikt att saknas skäl att förelägga investeraren att lämna information. Det kan dock finnas situationer när investeraren inte är beredda att lämna de uppgifter som granskningsmyndigheten behöver. Det bör därför införas en skyldighet för investeraren att till granskningsmyndigheten lämna den information som myndigheten begär. Uppgiftsskyldigheten bör gälla också det företag som är föremål för investeringen. Även om det inte är det företag som är föremål för investeringen som ska göra anmälan, kan företaget ha information som är viktig för prövningen. Det kan exempelvis gälla information om företagets tjänster eller produkter.

Begreppet handling ska ha samma innebörd som anges i andra kapitlet tryckfrihetsförordningen, det vill säga omfatta både skriftligt material och material som lagrats digitalt och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel. Allt som innehåller någon form av information, oavsett medium, är alltså att betrakta som en handling. Det kan exempelvis vara fråga om information på dataservrar, läsplattor, mobiler och andra digitala lagringsmedier som usb-minnen och molntjänster.

Skyldigheten att tillhandahålla uppgifter och handlingar bör alltså gälla sådan information som granskningsmyndigheten begär. Det följer av proportionalitetsprincipen i den föreslagna 2 § att granskningsmyndigheten inte får begära andra uppgifter än vad som behövs för granskningen. Vid val av i vilken form uppgifter eller handlingar ska tillhandahållas kan granskningsmyndigheten enligt proportionalitetsprincipen inte heller begära att ett original tillhandahålls om det finns en möjlighet för investeraren eller det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla en kopia i någon form.

Tillträdesrätt

För att granskningsmyndigheten utan dröjsmål ska kunna hantera ärendet är det viktigt att myndigheten snabbt får tillgång till relevant information om investeringen. Det kan vara fråga om att behöva hämta in både skriftliga handlingar och muntliga upplysningar. Det

kan antas att informationen som regel kommer att lämnas till granskningsmyndigheten frivilligt. Om detta inte sker, kan det finnas anledning att tro att investeringen är problematisk. Det kan också finnas situationer när en utländsk direktinvestering inte har anmälts och detta upptäcks av granskningsmyndigheten. Vid sådant förhållande är det möjligt att varken den utländske investeraren eller det företag som är föremål för investeringen kommer att medverka och lämna ut information frivilligt. Det kan också vara så att de båda aktörerna trots föreläggande om att lämna information inte gör det och att investeringen genomförs innan granskningsmyndigheten har prövat ärendet. Det kan i en sådan situation finnas anledning att misstänka att investeringen har betydelse ur ett säkerhetsperspektiv. Om tiden går utan att granskningsmyndigheten får möjlighet att utreda investeringen, finns det en risk för att säkerhetsintressen hinner skadas. För att granskningen ska kunna bedrivas effektivt behöver därför bestämmelser om tillträde till aktörernas områden, lokaler och andra utrymmen införas. Detta behövs för att kunna få tag på den information som aktörerna är skyldiga att lämna men inte lämnar. Det kommer att vara sällan förekommande, men utredningen bedömer att det ändå behöver regleras en möjlighet för granskningsmyndigheten att få tillträde till lokaler och liknande.

Enligt 2 kap. 6 § regeringsformen är var och en skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Någon närmare definition av begreppet husrannsakan ges inte i regeringsformen, men enligt lagmotiven används uttrycket för att beteckna varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen.[9] Skyddet mot husrannsakan kan enligt 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen begränsas genom lag, men en sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den. Ett liknande skydd som det som föreskrivs i 2 kap. 6 § regeringsformen följer av artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen). Enligt artikeln har var och en rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förutsättning att de är lagliga och nöd-

[9] Prop. 1973:90 med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m. m., s. 246 och prop. 1975/76:209 om ändring i regeringsformen, s. 147.

vändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de i artikeln uppräknade intressena, däribland den nationella säkerheten.

Vårt förslag om tillträdesrätt bedöms vara nödvändigt för att granskningsmyndigheten ska kunna få in behövlig information och därigenom kunna hindra utländska direktinvesteringar som riskerar att skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Den föreslagna tillträdesrätten bedöms utgöra en godtagbar inskränkning av enskildas fri- och rättigheter. Det ankommer dock alltid på granskningsmyndigheten att göra en bedömning av om de vidtagna undersökningsåtgärderna är proportionerliga i det enskilda fallet (jämför även 5 § tredje stycket förvaltningslagen). Den mindre ingripande åtgärden att förelägga aktörerna att komma in med informationen ska förstås användas i första hand. Kraven i regeringsformen och Europakonventionen får därmed anses uppfyllda.

Rätten till tillträde bör omfatta utrymmen hos både investerare och det företag som är föremål för investeringen. Av integritetsskäl bör tillträdesrätten inte gälla bostäder.

Föreläggande med vite

Det är viktigt att granskningsmyndigheten får tillgång till den information som behövs för prövningen. Myndigheten bör ha möjlighet att tillgripa någon form av påtryckning för att säkerställa att uppgifterna eller handlingarna lämnas i enlighet med föreläggandet. Det kan även i sällsynta fall vid en granskning finnas behov av att få tillträde till områden, lokaler eller andra utrymmen för att få in behövlig information.

Ett föreläggande enligt ovan ska kunna förenas med vite. Bestämmelser om hur viten bestäms och tas ut finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). Lagen innehåller bland annat bestämmelser om hur ett vitesföreläggande ska var utformat i olika avseenden, hur vitesbeloppet ska fastställas och om utdömande av vite.

Av rättspraxis framgår att när det är fråga om ett föreläggande mot en juridisk person kan myndigheten välja mellan att rikta föreläggandet mot den juridiska personen eller mot någon som företräder den juridiska personen eller mot båda. Det kan också framhållas att granskningsmyndigheten, enligt 2 § viteslagen, inte får

besluta om ett vitesföreläggande, om företaget kan antas sakna faktisk eller rättslig möjlighet att följa föreläggandet.

Det finns inte skäl att föreslå några särskilda regler för hur viten ska utformas, utan bestämmelserna i viteslagen ska tillämpas.

Beslut om föreläggande ska gälla omedelbart

Processen ska vara så snabb och effektiv som möjligt. Det finns därför ett intresse av att granskningsmyndigheten får tillgång till uppgifterna snabbt.

Granskningsmyndigheten kommer sannolikt att i de flesta fall få tillgång till de aktuella uppgifterna på frivillig väg, och förelägganden kommer att användas först när det finns anledning att anta att det finns uppgifter som inte kommer att lämnas frivilligt. En anledning till att en utländsk investerare eller ett berört företag inte utan vidare skulle vilja lämna uppgifterna kan vara att investeringen inte skulle komma att godkännas vid en granskning. I dessa situationer är det emellertid särskilt viktigt att myndigheten får tillgång till uppgifterna. Genom att inte lämna de begärda uppgifterna kan den utländska investeraren eller det företag som är föremål för investeringen dra ut på processen i syfte att genomföra en investering innan granskningsmyndigheten får kännedom om ofördelaktig information.

Ett argument mot att ett föreläggande ska gälla omedelbart är att det skulle kunna innebära att känslig information om en planerad affär sprids genom att investeraren måste lämna uppgifter till granskningsmyndigheten. Den sekretessreglering som vi föreslår i kapitel 13 innebär dock att känsliga uppgifter om affärs- och driftförhållanden som investeraren lämnar kommer att omfattas av sekretess. Därigenom finns ett skydd mot att känsliga uppgifter sprids. I de situationer som det finns anledning för granskningsmyndigheten att besluta om förläggande finns det ofta också ett intresse av att handläggningen inte kan förhalas genom ett överklagande.

Intresset av en snabb handläggning överväger enligt vår mening de eventuella nackdelar som ett omedelbart gällande föreläggande skulle kunna föra med sig för den förelagda aktören. I sammanhanget kan nämnas att en domstol som ska pröva ett överklagande av ett förvaltningsbeslut som gäller omedelbart också kan förordna att det överklagade beslutet tills vidare inte ska gälla, så kallad inhibition.

Bestämmelser om inhibition finns i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291). Möjligheten till inhibition innebär att risken för att en aktör drabbas av skada på grund av ett felaktigt beslut minskar. Det kan också påpekas att ett vitesföreläggande som gäller omedelbart inte innebär någon betalningsskyldighet för den som föreläggandet avser. För att betalningsskyldighet ska kunna uppstå krävs att den som beslutat om föreläggandet ansöker om att vitet ska dömas ut enligt 6 § viteslagen. Granskningsmyndigheten ska alltså ha möjlighet att bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

12.6.3 Handräckning av Kronofogdemyndigheten

Förslag: Granskningsmyndigheten ska ha rätt att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillgång till uppgifter och handlingar samt för att få tillträde till lokaler, områden och andra utrymmen. Vid handräckning ska bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande gälla.

I många regelverk där en myndighet har rätt att på begäran få viss information eller tillträde till lokaler eller har fått rätt att göra undersökning hos en aktör finns också bestämmelser om att myndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillträde till information eller platser med tvång.[10] Det är en ingripande åtgärd som kräver goda skäl.

Regeringen ansåg som sagt i samband med sitt förslag till en ny lag med vissa kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar att frågan om handräckning behövde utredas vidare då utredningen inte föreslagit någon självständig rätt till tillträde för kontaktpunkten motsvarande den som finns för tillsynsmyndigheter i annan lagstiftning.[11]

I avsnitt 12.6.2 har utredningen föreslagit att den utländska investeraren eller det företag som är föremål för investeringen på

[10] Se till exempel 5 kap. 10 § konkurrenslagen (2008:579), 4 kap. 8 § lagen (2016:1306) med kompletterande bestämmelser till EU:s marknadsmissbruksförordning, 13 § lagen (1998:31) om standarder för sändning av radio och TV-signaler och 27 § lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.
[11] Prop. 2019/20:193 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, s. 21.

begäran ska tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller de handlingar som behövs för granskningen. Det kan vara årsredovisningar, uppgifter om bolagsstrukturer, aktieägaravtal med mera. Granskningsmyndigheten ska också kunna meddela de förelägganden som behövs för att förmå den utländska investeraren respektive det företag som är föremål för investeringen att tillhandhålla utredning och ge det tillträde till lokaler och liknande och som behövs för utredningen. Om aktörerna ändå obstruerar och vägrar att lämna ut information eller att ge tillträde till lokalerna, kan tvångsåtgärder behöva användas. Det kommer sannolikt vara sällan som tvångsåtgärder behöver tillgripas. Det kan dock uppstå situationer när det finns anledning att agera snabbt, och tvångsåtgärder i form av handräckning kan då behövas. Det bör därför finnas en möjlighet för granskningsmyndigheten att få begärd information samt tillträde till lokaler. Det bör alltså införas en bestämmelse i den nya lagen som ger granskningsmyndigheten en möjlighet till biträde av myndighet som har befogenhet att använda tvångsåtgärder. Granskningsmyndigheten bör därför kunna begära handräckning av Kronofogdemyndigheten. Vid sådan handräckning bör bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande gälla.

Det kan antas att handräckning kommer att kunna användas bara i begränsad omfattning mot den utländska investeraren eftersom denne många gånger inte kommer att finnas i Sverige. Möjligheten bör dock finnas. Handräckning ska kunna användas även mot det företag som är föremål för investeringen. Det är rimligt att anta att handlingar i form av avtal eller andra underlag för investeringen som innehåller behövlig information kommer att kunna finnas där.

12.6.4 Beslut om föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm

Förslag: Beslut om föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Ett beslut om föreläggande som fattas av en myndighet är ett förvaltningsbeslut. Huvudregeln är att sådana beslut kan överklagas till förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid över-

klagande till kammarrätten, se 40 § förvaltningslagen. Det finns inte anledning att avvika från denna ordning när det gäller av granskningsmyndigheten beslutade förelägganden. Överklagande bör dock ske till Förvaltningsrätten i Stockholm.

Inte heller formerna för överklagande av granskningsmyndighetens beslut, till exempel vilken överklagandefrist som ska gälla, bör avvika från förvaltningslagens bestämmelser. När det gäller partsställningen bör, i enlighet med 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), granskningsmyndigheten vara motpart i domstolen. Det finns sammantaget inte anledning att införa nya bestämmelser i dessa avseenden.

12.7 Granskningsmyndighetens avgöranden

12.7.1 Inledning

Förfarandet hos granskningsmyndigheten ska inledas med en bedömning av om någon granskning av investeringen ska göras eller om man kan konstatera att investeringen kan lämnas utan åtgärd. Härigenom kommer sannolikt en stor andel av de anmälda investeringarna att kunna behandlas snabbt. I de fall myndigheten beslutar att en granskning ska göras, kommer handläggningstiden att behöva bli längre. Granskningen ska resultera i ett slutligt beslut som ska gälla omedelbart. Det ska kunna innebära att investeringen godkänns, med eller utan villkor, eller att den förbjuds.

12.7.2 Beslut om granskning inom tjugofem arbetsdagar från fullständig anmälan

Förslag: I ett första skede ska granskningsmyndigheten besluta antingen att lämna den anmälda investeringen utan åtgärd eller att granska den. Detta beslut ska fattas inom 25 arbetsdagar från att myndigheten fått in en fullständig anmälan.

I våra direktiv anges att för investerare som överväger att investera i svenska bolag är det av stor vikt att på ett tidigt stadium kunna avgöra hur lång tid ett granskningsförfarande kan tänkas ta. Systemet bör enligt direktiven därför innehålla tydliga tidsgränser för när en granskning som huvudregel ska vara avslutad.

För att Sverige ska vara ett attraktivt land att investera i är det viktigt att en investerare snabbt ska kunna få besked om planerade investeringar. Vi förespråkar bland annat därför ett system där granskningsmyndigheten bedömer den tänkta investeringen i två steg. I ett första steg ska ärenden som bedöms vara enkla och oproblematiska snabbt kunna fullföljas. I ett andra steg blir det bara de anmälningar som behöver granskas, det vill säga utredas vidare, som blir aktuella. En sådan sortering leder dels till att de inblandade företagen ofta snabbt kan få ett positivt besked, dels till att granskningsmyndigheten får möjlighet att använda sina resurser rationellt.

Ett beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd bör alltså kunna fattas snabbt. Ett beslut bör, i likhet med vad som gäller för prövning av företagskoncentrationer enligt konkurrenslagen, fattas inom 25 arbetsdagar. Detta förutsätter att anmälan är fullständig. Det kan tyckas som en kort tid med 25 arbetsdagar och en snäv tidsram för granskningsmyndigheten, men det ska vägas mot betydelsen av snabba besked och behovet av effektivitet. Dessutom är det i ett första skede fråga endast om att bedöma vad som kan lämnas utan åtgärd och vad som behöver granskas. Om det saknas uppgifter, ska tidsfristen inte heller börja löpa förrän begärda kompletteringar har kommit in. Granskningsmyndighetens beslut att anmälan inte föranleder vidare åtgärder eller att investeringen ska granskas är beslut som inte ska kunna överklagas.

Vilka uppgifter en anmälan bör innehålla beskrivs i avsnitt 12.2.6.

12.7.3 En granskning ska vara avslutad inom tre månader

Förslag: I de fall granskningsmyndigheten beslutar att granska en investering ska myndigheten efter granskningen besluta om investeringen ska godkännas, godkännas med villkor eller förbjudas. Ett sådant beslut ska fattas inom tre månader från beslutet om granskning eller, om det finns särskilda skäl, sex månader. Beslutet ska gälla omedelbart, om myndigheten inte beslutar annat.

Redan i det inledande skedet har granskningsmyndigheten bedömt om investeringen faller inom ett område som omfattas av regleringen och om investeringen träffas av de närmare kriterier som

regelverket anger. Det kan ha funnits otydligheter i dessa avseenden som myndigheten bedömt behöver granskas närmare. Granskningsmyndigheten kommer förstås också att behöva bedöma riskerna med investeringen. I det sammanhanget kan det bli aktuellt att djupare analysera vem som direkt eller indirekt kontrollerar den utländska investeraren, om detta inte stått klart i skede ett. Detta ställer krav på att via årsredovisningar och annan information klarlägga hur ägarförhållandena ser ut i en juridisk person. Vissa ärenden kommer myndigheten att kunna granska på befintligt underlag, medan upplysningar i en del fall kommer att behöva hämtas in från andra myndigheter eller på annat sätt.

Generellt gäller enligt 9 § förvaltningslagen att ett ärende ska handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Bestämmelsen innebär ingen uttrycklig tidsgräns för när ett beslut ska vara fattat. Av 12 § förvaltningslagen framgår dock att, om ett ärende som har inletts av en enskild part inte har avgjorts i första instans senast inom sex månader, så får parten skriftligen begära att myndigheten ska avgöra ärendet. Myndigheten ska inom fyra veckor från den dag då en sådan begäran kom in antingen avgöra ärendet eller i ett särskilt beslut avslå begäran. Ett sådant beslut kan sedan överklagas till förvaltningsdomstol. Denna ordning kom till genom den nya förvaltningslagen för att stärka enskildas ställning.

Det finns också exempel i svensk rätt på krav på att avgöra ärenden inom viss tid. Enligt 9 kap. 27 § plan- och bygglagen (2010:900) ska en byggnadsnämnd som huvudregel avgöra en bygglovsansökan inom tio veckor. Om Konkurrensverket beslutar att genomföra en särskild undersökning av en företagskoncentration, ska verket fatta beslut inom tre månader, 4 kap. 13 § konkurrenslagen. Enligt 8 kap. 3 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation ska beslut om tillstånd att använda radiosändare meddelas inom sex veckor från det att en fullständig ansökan kom in till Post- och telestyrelsen. Under vissa förutsättningar kan tiden förlängas med högst åtta månader.

Tidsramen enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Enligt artikel 6 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ska andra medlemsstater och kommissionen beredas tillfälle att yttra sig över en direktinvestering som granskas i en medlemsstat. Senast inom 15 kalenderdagar ska medlemsstaten ange om den avser att yttra sig över investeringen. Om medlemsstaten meddelar att den avser att göra detta, måste ett yttrande avges senast 35 kalenderdagar efter att den mottagit underrättelsen. Bestämmelsen innebär att den tid som krävs för att handlägga ett ärende beror inte bara på ärendets komplexitet utan också på om andra medlemsstater eller kommissionen väljer att avge yttrande eller inte.

Vilken tidsram ska finnas i lagstiftningen?

Hur omfattande en granskning av en direktinvestering kommer att bli beror på omständigheterna i det enskilda ärendet. Synpunkter kan behöva inhämtas från andra svenska myndigheter vilket innebär en tidsutdräkt. Ett svar som kommer in från en annan medlemsstat kan kräva ytterligare analys eller kommunikation med aktuell medlemsstat. Detta talar emot ett system med snäva fasta tidsgränser.

För att värna Sverige som ett öppet, frihandelsinriktat land är det samtidigt viktigt att en granskning av direktinvesteringar inte blir onödigt omfattande och utdragen i tiden. Investerare och företag bör inte få angelägna investeringar försenade i onödan. Förseningar riskerar att skada Sveriges rykte som ett attraktivt land att investera i och därmed eventuellt skrämma bort utländskt kapital. Detta talar för att en snäv tidsram fastställs i lagstiftningen. Samtidigt måste granskningen kunna utföras på ett rättssäkert sätt. Tidsgränserna måste därför utformas så att det finns möjlighet att beakta synpunkter från andra myndigheter, kommissionen och andra medlemsstater.

En sammanvägning av dessa intressen leder till slutsatsen att en granskning ska vara avslutad senast inom tre månader från beslutet att granska investeringen.

Vid särskilda skäl ska den tiden kunna förlängas med tre månader. Särskilda skäl skulle exempelvis kunna vara att samrådet med andra myndigheter eller yttranden från andra medlemsstater av någon anledning kräver mera tid. Det kan också tänkas att investeraren eller

det företag som är föremål för investeringen begär mer tid för att komma in med ytterligare utredning.

Det sagda innebär att om granskningsmyndigheten beslutar att granska en investering, ska myndigheten inom tre månader från det beslutet avgöra ärendet slutligt. Vid särskilda skäl bör det dock finnas en möjlighet till förlängning med högst tre månader.

12.7.4 Villkor

Förslag: Granskningsmyndigheten ska, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet, kunna ställa upp villkor för att en direktinvestering ska godkännas.

Villkor i annan lagstiftning samt förslag i utredningar

I våra direktiv anges att en inte ovanlig situation kan tänkas vara att en investering sker i ett bolag som bedriver känslig verksamhet och där vissa aspekter av investeringen kan behöva regleras men där det inte finns tillräckliga skäl för att hindra investeringen helt. I ett granskningssystem måste det därför finnas mekanismer som gör det möjligt att godkänna investeringar men samtidigt uppställa villkor i syfte att trygga Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Det bör kunna vara fråga om mindre ingripande åtgärder som rapporteringsskyldighet till olika tillsynsmyndigheter, men också kunna handla om mer betungande krav. I de flesta system som tillämpas i andra länder finns möjlighet att godkänna utländska direktinvesteringar med förbehåll för att investeraren ska uppfylla vissa villkor.

I svensk lagstiftning finns i dag en möjlighet att ställa upp villkor vid tillstånd enligt krigsmaterielregleringen. Enligt 13 och 14 §§ lagen (1992:1300) om krigsmateriel får tillstånd att tillverka och tillhandahålla krigsmateriel förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Ett tillstånd får också förenas med villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktören i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Av bestämmelsen framgår att även tillstånd för handelsbolag får förenas

med villkor. Tillstånd får också förenas med andra villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser. Av förarbetena framgår att med ”andra villkor” avses andra villkor än sådana som tar sikte på ägarförhållandena.[12]

Möjligheten att begränsa utlänningars ägande i krigsmaterielindustrin har funnits sedan 1935. Den nuvarande regleringen tillkom 1992. I förarbetena poängteras att syftet med regleringen är att tillgodose behovet av att krigsmaterielindustrin är i svenska händer. Vidare är syftet med regleringen att den ska kunna differentiera mellan olika aktörer. Ett tillstånd kan innebära att det ställs krav på att det bestämmande inflytandet över ett rättssubjekt innehas av ett svenskt rättssubjekt. I andra fall kan föreskrivas att tillstånd ges under förbehåll att inte ett och samma utländskt rättssubjekt ges ett bestämmande inflytande i bolaget. Krigsmateriel tillverkas ofta av dotterbolag i en koncern. För att bestämmelsen inte ska kunna kringgås genom att ett svenskt bolag sätts upp som ägare gäller möjligheten att ställa krav på både direkt och indirekt innehav av aktier.[13]

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har föreslagit att överlåtelser av bland annat hamnar och flygplatser ska kunna villkoras. Kommittén anger som exempel på villkor att en del av en fastighet ska undantas från överlåtelsen eller upplåtelsen i fråga eller att en upplåtelse ska begränsas i fråga om tid, verksamhet eller inblandad personal. Kommittén menar vidare att man som villkor också kan tänka sig att ett upplåtelseavtal måste innehålla en möjlighet till en uppsägning i förtid vid vissa, särskilt angivna förhållanden som kan påverka väsentliga totalförsvarsintressen negativt, till exempel ändrade omvärldsförhållanden. Detta bör särskilt kunna bli aktuellt när det gäller kommunalt ägd egendom.[14] Betänkandet bereds i Regeringskansliet.

Även Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor föreslog att ett beslut i fråga om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet med mera skulle kunna förenas med villkor.[15] Förslaget motiverades med att i vissa fall en överlåtelse kan vara godtagbar under förutsättning att vissa villkor uppfylls. Det kan exempelvis vara fråga om krav på att viss del av verksamheten även i fortsättningen bedrivs i Sverige. Såsom lagen utformades gäller dock att det inte är i beslutet utan

[12] Prop. 1991/92: 174 med förslag till lag om krigsmateriel, s. 106.
[13] Prop. 1991/92:174 med förslag till lag om krigsmateriel, s. 66 f.
[14] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 353.
[15] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 324.

under ett samrådsförfarande inför en eventuell överlåtelse ska vara möjligt att förelägga verksamhetsutövaren att fullgöra sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att säkerhetsskyddslagens krav inte tillgodoses trots att ytterligare åtgärder vidtas, får överlåtelsen förbjudas. Ett föreläggande kan exempelvis gälla vad verksamhetsutövaren ska förbättra i fråga om informationssäkerhet, personalsäkerhet eller fysisk säkerhet för att överlåtelsen ska anses lämplig (2 kap. 2–4 §§ säkerhetsskyddslagen). Ett föreläggande kan också innebära att verksamhetsutövaren vid en senare tidpunkt under samrådsförfarandet ska återrapportera till myndigheten hur olika åtgärder har genomförts.[16]

Ett beslut om godkännande ska få förenas med villkor

För att granskningssystemet ska vara effektivt och för att inte begränsa utländska direktinvesteringar mer än nödvändigt bör granskningsmyndigheten kunna godkänna en direktinvestering med villkor. Villkor kan tänkas i förhållande till bland annat

- verksamheten hos det företag som är föremål för investeringen
- företagets styrning och ledning
- omständigheter som rör investeraren
- investeringens omfattning
- eventuell vidareförsäljning

En direktinvestering kan tänkas påverka Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet på olika sätt. Regleringen ska därför utformas så att granskningsmyndigheten kan använda alla typer av villkor, det vill säga både sådana som är relaterade till det svenska företagets verksamhet eller styrning och ledning men också till investeraren eller investeringens omfattning.

Vad gäller det svenska företagets verksamhet kan tänkas föreskrivas att investeringen godkänns endast om den del av verksam-

[16] Se 2 kap. 9 och 11 §§ säkerhetsskyddslagen och prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, s. 22 och 42.

heten som är kritisk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet inte ingår i ett köp. Detta skulle innebära att företaget måste knoppa av denna verksamhet innan direktinvesteringen får genomföras. Villkor som rör styrning och ledning kan vara att styrelse eller VD ska vara svenska medborgare och bosatta i landet. Begränsningar som rör investeraren skulle exempelvis kunna vara att en eller flera köpare utesluts från affären därför att de bedöms kunna äventyra Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Vad gäller investeringens omfattning är det möjligt att ha villkor liknande regleringen som gäller för tillstånd enligt krigsmaterielregleringen. Investeringen skulle då kunna godkännas under förutsättning att det inte innebär att den utländska ägaren, direkt eller indirekt, får ett bestämmande inflytande. Det är tänkbart att även villkora att en vidareförsäljning alltid måste anmälas oavsett om den uppfyller lagens krav för anmälan. Man kan tänka sig också andra villkor. Reglerna om villkor bör vara flexibla och tillåta en utveckling i praxis.

I våra direktiv nämns bland annat möjligheten att förena ett godkännande med någon form av rapporteringsskyldighet. När granskningsmyndigheten ställer upp ett villkor för godkännande kan detta tänkas behöva förenas med återrapporteringskrav. En investerare skulle till exempel kunna åläggas att med vissa tidsintervall rapportera styrelsens sammansättning så att myndigheten kan kontrollera att denna fortfarande uppfyller ett beslutat villkor. Detta skulle ge en möjlighet till uppföljning av att villkoren efterlevs. Om någon återrapportering inte sker eller om det vid uppföljning upptäcks att villkoren inte efterlevs, har granskningsmyndigheten möjlighet att besluta om sanktionsavgift, se avsnitt 12.10. Det bör därutöver finnas en möjlighet för myndigheten att besluta att förbjuda investeringen om villkoren inte uppfylls. För ett förbud krävs att ett sådant är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Vid ett förbud blir investeringen ogiltig. Vi beskriver nedan i avsnitt 12.10.8 hur prestationerna i ett sådant fall kan åläggas att gå åter.

12.7.5 Ett beslut ska gälla omedelbart

Förslag: Granskningsmyndighetens beslut ska gälla omedelbart, om myndigheten inte beslutar annat.

När granskningsmyndigheten har beslutat att granska investeringen, genomfört den utredning som behövs och därefter analyserat ärendet ska ett slutligt beslut fattas; direktinvesteringen godkänns, godkänns med villkor eller förbjuds.

Huvudregeln i 35 § första stycket förvaltningslagen är att beslut som får överklagas inte får verkställas förrän de vunnit laga kraft. Om investeringen godkänns med villkor eller om den förbjuds, bör dock beslutet gälla omedelbart för att säkerställa att skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet inte hinner uppkomma. Förvisso är investeringen inte tillåten förrän myndigheten beslutat att lämna den utan åtgärd eller godkänt den med eller utan villkor. För tydlighetens skull bör emellertid ett beslut om förbud eller beslut förenat med villkor gälla omedelbart. Detsamma bör gälla när en investering godkänns.

Eftersom huvudregeln i förvaltningslagen är att beslut inte får verkställas förrän de vunnit laga kraft bör det enligt utredningens mening regleras särskilt i lagen att granskningsmyndighetens slutliga beslut ska gälla omedelbart, om myndigheten inte beslutar annat. För att inte komplicera det hela ska det gälla oavsett beslutets innehåll.

12.8 Överklagade av granskningsmyndighetens slutliga beslut

12.8.1 Utgångpunkter

Det följer av allmänna rättsstatliga principer att ett betungande beslut av granskningsmyndigheten – att investeringen förbjuds eller godkänns med villkor – bör kunna överklagas. Enligt artikel 3 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ska det vara möjligt att begära omprövning av nationella myndigheters beslut. Frågan är då vilken instans som ska pröva ett sådant överklagande.

Den tidigare ordningen, som innebar att beslut överklagades till överordnad myndighet med regeringen som slutinstans, har ersatts med en generell regel i 40 § förvaltningslagen att beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

En strävan att avlasta regeringen i överklagandeärenden har funnits sedan mer än 50 år. Riksdagen fastställde år 1984 riktlinjer för en systematisk översyn av reglerna om rätten att överklaga beslut till regeringen. Enligt riktlinjerna ska från regeringen lyftas bort sådana

ärenden som inte kräver ställningstaganden från regeringen som politiskt organ. Det bör dock i allmänhet ankomma på regeringen att pröva överklaganden i frågor där allmänekonomiska, försvars-, ordnings-, säkerhets-, eller andra statsnyttosynpunkter är särskilt framträdande, medan förvaltningsdomstolarna huvudsakligen bör befatta sig med sådana mål av rättslig natur vilka rör förhållandet mellan enskilda inbördes eller mellan enskilda och det allmänna och vilkas avgörande kan vara av väsentlig betydelse för den enskilde.[17]

Detta ställningstagande står sig fortfarande. I förarbetena till införandet av asylprocedurdirektivet[18] diskuterar regeringen frågan på följande sätt.[19]

> Vissa säkerhetsärenden är emellertid av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten. En del av dessa ärenden handläggs enligt nuvarande ordning enligt utlänningslagen medan andra prövas enligt lagen om särskild utlänningskontroll. Det är i dessa ärenden naturligt att regeringen har en roll, särskilt mot bakgrund av regeringens övergripande ansvar för rikets säkerhet. För dessa kvalificerade säkerhetsärenden bör även i fortsättningen regeringen vara överinstans. Därmed säkerställs regeringens möjlighet att fullgöra sitt ansvar för rikets säkerhet. Det rör sig i första hand om sådana ärenden där den inre säkerheten är utsatt för allvarligt hot. Det kan vara ärenden som rör utlänningar med starka kopplingar till organisationer som utövar våld och annan brottslighet för politiska syften. Det kan vidare röra sig om ärenden som rör personer som agerar i nätverk eller strukturer med ideologiska band till kända terroristorganisationer. Även ärenden som rör företrädare för icke-demokratiska regimer som har tagit sin tillflykt till Sverige kan innebära ett allvarligt hot mot den inre säkerheten i Sverige. Undantagsvis kan även andra ärenden vara av en sådan karaktär att regeringen bör vara överinstans.

Överklaganden av förvaltningsmyndigheters beslut ska alltså i regel prövas av allmän förvaltningsdomstol. I ett fåtal ärendetyper där inslaget av säkerhetsbedömningar eller andra vitala politiska frågor är särskilt starkt kan dock prövningen i stället böra göras av regeringen.

[17] Prop. 1997/98:101 Översyn av förvaltningsprocessen; en allmän regel om domstolsprövning av förvaltningsbeslut m.m., s. 49.
[18] Direktiv 2013/32/EU.
[19] Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, s. 237.

12.8.2 Överklagande i gällande lagstiftning

Allmän förvaltningsdomstol

Prövningen av överklaganden rörande direktinvesteringar är i vissa avseenden av samma karaktär som prövningen av sedvanliga förvaltningsärenden – en tvist mellan den enskilde och det allmänna, ofta av ekonomisk betydelse. Men ärenden rörande direktinvesteringar kan också komma att beröra Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Frågan är om detta inslag är så starkt att det finns skäl att avvika från huvudregeln om att en förvaltningsmyndighets beslut överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Det finns exempel i gällande rätt på när beslut som rör Sveriges säkerhet överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Enbart det faktum att ett beslut delvis rör Sveriges säkerhet har inte medfört att en överprövning i domstol har varit utesluten.

Enligt 3 kap. 5 § lagen (2017:1000) om en europeisk utredningsorder får en utredningsorder inte verkställas bland annat om den skulle medföra fara för Sverige säkerhet. Enligt 2 kap. 1 § lagen (2016:534) om åtgärder för utbyggnad av bredbandsnät får en ansökan från en bredbandsutbyggare avslås bland annat om det finns risk för skada för allmän säkerhet, totalförsvaret eller Sveriges säkerhet i övrigt. Enligt 3 kap. 1 § lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, 3 kap. 4 § lagen (2016:1145) om offentlig upphandling och 1 kap. 10 § lagen 1. (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet gäller inte lagarna bland annat om det skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. I den sistnämnda lagen finns dock en specialbestämmelse i 1 kap. 9 § som föreskriver att i fråga om upphandling som avser sådan tillverkning eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel som omfattats av artikel 346.1 b i EUF-fördraget får regeringen under vissa omständigheter besluta om undantag enligt lagen som är nödvändiga med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. Beslut enligt dessa lagar överklagas annars som huvudregel till allmän förvaltningsdomstol.

Ett annat exempel på när ett överklagande ska ske till allmän förvaltningsdomstol är ärenden enligt 3 kap. 6 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation. Enligt bestämmelsen kan tillstånd att använda radiosändare nekas bland annat om det orsakar skada för Sveriges säkerhet. I förarbetena berördes frågan om överklaganden i

stället borde prövas av regeringen. I propositionen framhölls att utfallet av tillståndsprövningarna kunde få mycket stor betydelse för Sveriges säkerhet vilket gjorde att det fanns skäl för en instansordning med regeringen som slutinstans. Prövningen innefattade dock en rad olika bedömningsgrunder som inte tog sikte på frågan om Sveriges säkerhet. I dessa delar var det inte lämpligt att prövningen av överklaganden gjordes av regeringen. Det kunde vidare ifrågasättas om överklagande till regeringen i de delar som inte avsåg Sveriges säkerhet uppfyllde de krav avseende rätt till överklagande som ställs enligt artikel 31 i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/1972 av den 11 december 2018 om inrättande av en europeisk kodex för elektronisk kommunikation. Enligt förarbetena var det också förenat med praktiska svårigheter att låta de delar av ett överklagande som berör Sveriges säkerhet överklagas till regeringen medan övriga delar skulle överklagas till förvaltningsdomstol. Något underlag för hur en sådan reglering skulle kunna se ut hade inte beretts. Mot denna bakgrund föreslogs i propositionen ingen ändring av gällande instansordning, det vill säga prövning i allmän förvaltningsdomstol.[20]

Särskilda förfaranderegler

I de fall då beslut som rör Sveriges säkerhet kan överklagas till domstol finns i vissa fall särskilda förfaranderegler. Exempelvis i utlänningslagen (2005:716) finns en reglering av säkerhetsärenden, det vill säga ärenden där Säkerhetspolisen av skäl som rör rikets säkerhet eller som annars har betydelse för allmän säkerhet förordar bland annat att en utlänning ska avvisas eller utvisas. Sådana beslut av Migrationsverket prövas av en migrationsdomstol.

Vad gäller signalspaning har lagstiftaren valt att inrätta en specialdomstol i form av Försvarsunderrättelsedomstolen. Enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet krävs tillstånd från Försvarsunder-rättelsedomstolen för att bedriva signalspaning. Förfarandet i domstolen regleras i den särskilda lagen (2009:966) om Försvarsunderrättelsedomstol. Vid prövning av ärenden enligt lagen finns särskilda integritetskyddsombud som har till uppgift att bevaka integritetsintressen vid prövning av ansökan

[20] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, s. 40 f.

om tillstånd till signalspaning. Förfarandet i domstolen omgärdas av sekretess, och förhandlingarna är normalt inte offentliga. Domstolens beslut går inte att överklaga.[21]

Regeringen

Det finns också exempel på att myndighetsbeslut som rör Sveriges säkerhet överklagas till regeringen. Sådana bestämmelser finns exempelvis i lagen om särskild utlänningskontroll (1991:572) (LSU). Vissa särskilt kvalificerade utlänningsärenden ska enligt denna lag prövas av regeringen. Migrationsöverdomstolen ska dock yttra sig över ett överklagande till regeringen (3 § LSU).

En utlänning får utvisas ur landet enligt 1 § LSU, om det är särskilt påkallat av hänsyn till rikets säkerhet eller om det med hänsyn till vad som är känt om utlänningens tidigare verksamhet och övriga omständigheter kan befaras att han eller hon kommer att begå eller medverka till terroristbrott eller försök, förberedelse eller stämpling till ett sådant brott. Den särskilda instansordningen med överklagande till regeringen motiverades i förarbetena i huvudsak med att vissa ärenden kräver känsliga utrikespolitiska bedömningar och att andra innehåller känslig information om Säkerhetspolisens verksamhet. Det ansågs att vissa säkerhetsärenden är av sådan karaktär att deras utgång har särskilt stor betydelse för den nationella säkerheten och att det i dessa ärenden är naturligt att regeringen har en roll, särskilt mot bakgrund av regeringens övergripande ansvar för rikets säkerhet.[22]

Sedan den 1 januari 2021 gäller enligt säkerhetsskyddslagen att ett beslut att förbjuda en överlåtelse överklagas till regeringen. Detta gäller oavsett om förbudet beslutas i förväg eller efter att en överlåtelse redan har genomförts. Även förelägganden som avser ogiltiga överlåtelser överklagas till regeringen. I förarbetena uttalade regeringen att sådana ärenden kan antas ha stor betydelse för Sveriges säkerhet. Dessutom kan en prövning av ett beslut om ett förbud mot

[21] Europadomstolen slog nyligen fast (den 25 maj 2021) att svensk signalspaning styrs av ett regelverk som i huvuddrag är förenlig med Europakonventionen och vad som är nödvändigt i ett demokratiskt samhälle. På tre punkter fann domstolen brister. Domstolen ansåg att det behöver förtydligas att inhämtat, irrelevant material som inte innehåller några personuppgifter ska förstöras, att skyddet för enskilda personers integritet behöver stärkas samt att efterhandsgranskning av hur lagstiftningen tillämpas bör stärkas (Grand Chamber, Case of Centrum för Rättvisa v. Sweden, Application no 35252/08).

[22] Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, s. 237 f.

en viss överlåtelse ofta aktualisera den sorts utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen. Regeringen pekade även på att det sannolikt kommer att vara relativt få ärenden där det blir aktuellt med ett beslut om att en överlåtelse inte får genomföras.[23]

Fler ärenden föreslås överklagas till regeringen

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har föreslagit att vissa länsstyrelser ska ges möjlighet att förbjuda överlåtelse av bland annat vissa hamnar och flygplatser, om den tänkta överlåtelsen strider mot väsentliga totalförsvarsintressen. Vad gäller överklagande gör kommittén bedömningen att beslut ska överklagas till regeringen. Det främsta skälet för detta är att sådana säkerhets-, försvars- och utrikespolitiska aspekter som kan aktualiseras i ärendena bäst kan beaktas av regeringen. Visserligen finns det en strävan efter att minska antalet ärenden som hanteras av regeringen, men med hänsyn till det låga antal ärenden det bör bli fråga om anser kommittén att det inte är något tungt vägande argument mot att låta granskningsmyndighetens beslut överklagas dit.[24] Utredningens förslag bereds i Regeringskansliet.

12.8.3 Granskningsmyndighetens slutliga beslut ska få överklagas till regeringen

Förslag: Granskningsmyndighetens slutliga beslut ska få överklagas till regeringen.

Vi bedömer att granskningsmyndighetens beslut om förelägganden och sanktionsavgift bör få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm och att förvaltningslagens bestämmelser om överklagandefrister respektive förvaltningsprocesslagens bestämmelser om att beslutsmyndigheten ska vara motpart då bör gälla, se avsnitt 12.6.4, 12.10.7 och 12.10.8. I dessa avseenden saknas anledning att avvika från huvudreglerna när det gäller överlagande av förvaltningsbeslut.

[23] Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, s. 32 f.
[24] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 273.

Sådana beslut aktualiserar normalt sett inte heller den sortens utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som skulle kunna motivera att de ska hanteras av regeringen. När det gäller granskningsmyndighetens beslut att lämna en anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning föreslår vi att dessa inte bör få överklagas, se avsnitt 12.3.

Men en överprövning av granskningsmyndighetens slutliga beslut skiljer sig väsentligt från överprövning av ett av beslut om föreläggande under handläggningen av ärendet. Det går i stället att för de slutliga besluten dra paralleller med ärenden enligt LSU där den särskilda instansordningen med överklagande till regeringen i förarbetena motiverades med att vissa ärenden kräver känsliga utrikespolitiska bedömningar och kan innehålla känslig information, som till exempel utländsk underrättelseinformation.[25]

Sedan den 1 januari 2021 gäller också enligt säkerhetsskyddslagen att ett beslut att förbjuda en överlåtelse ska överklagas till regeringen. Detta gäller oavsett om förbudet beslutas i förväg eller efter att en överlåtelse redan har genomförts. Även förelägganden som avser ogiltiga överlåtelser ska kunna överklagas till regeringen. Sådana ärenden anses också ha stor betydelse för Sveriges säkerhet och får anses prägla synsättet på vilka ärenden som ska överklagas till regeringen.

Som framgår ovan av avsnitt 12.8.2 så har även Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet föreslagit att förbud enligt föreslagen lag ska överklagas till regeringen eftersom ärendena kan aktualisera känsliga utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden.

Eftersom en prövning av ett slutligt beslut avseende en utländsk direktinvestering aktualiserar den sorts utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som ska hanteras av regeringen och eftersom riksdagen nyligen beslutat att likartade ärenden ska kunna överprövas av regeringen bör även slutliga beslut rörande utländska direktinvesteringar efter överklagande prövas av regeringen.

Förenlighet med Europakonventionen

Artikel 6 i Europakonventionen ställer krav på att enskilda ska ha rätt till en rättvis domstolsprövning vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter.

[25] Prop. 2009/10:31 Genomförande av skyddsgrundsdirektivet och asylprocedurdirektivet, s. 237 f.

Regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, om beslutet skulle bedömas innebära en civil rättighet enligt artikel 6 i Europakonventionen.

12.9 Rätt att överklaga

Bedömning: Såväl investeraren som det företag som är föremål för investeringen kan enligt förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer ha rätt att överklaga granskningsmyndighetens slutliga beslut. Även andra kan ha en sådan rätt. Det bör inte införas någon särskild reglering avseende vem som ska kunna överklaga granskningsmyndighetens beslut.

Överklagande från investeraren, det företag som är föremål för investeringen och dess ägare

Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Rätten att överklaga enligt bestämmelsen förutsätter att beslutet antingen påverkar klagandens rättsliga ställning eller rör ett intresse som han eller hon har och som erkänts av rättsordningen. Exempelvis kan det vara fråga om att den beslutande myndigheten ska ta hänsyn till intresset vid sin materiella prövning av ärendet. I vissa fall har även den som har ett beaktansvärt intresse i saken fått överklaga beslutet. Avgörande för rätten att överklaga är med andra ord den effekt som beslutet får för den som vill klaga, jämför NJA 2017 s. 421.

Ett beslut som innebär att en planerad direktinvestering förbjuds eller villkoras kan komma att ha en negativ effekt för investeraren eller det företaget som är föremål för investeringen eller den ägare som vill sälja sin andel. Utredningen föreslår ju även att en investering i strid med ett förbud ska vara ogiltig och att en investering ska kunna förbjudas och därmed bli ogiltig om villkor som meddelats i samband med ett godkännande inte följs, se avsnitt 12.10.8. Effekterna av beslutet kommer alltså att drabba dessa parter på ett direkt sätt. Därmed har inte bara investeraren utan även det företag som är föremål för investeringen och den ägare som vill sälja sin andel ett

sådant intresse av saken som ger rätt att överklaga beslutet enligt förvaltningslagen och allmänna förvaltningsrättsliga principer. Detta kräver inte någon särskild reglering.

Överklagande från andra myndigheter

Under utredningens arbete har frågan väckts om även Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen bör ges rätten att överklaga och få granskningsmyndighetens beslut överprövade.

Att ge förvaltningshierarkiskt sidoställda myndigheter rätt att överklaga varandras beslut ter sig emellertid främmande, även om det finns exempel på sådana arrangemang i LEK och UtlL.

De statliga myndigheterna är delar av rättssubjektet staten. Det innebär att myndigheterna inte utgör några självständiga juridiska personer utan agerar som företrädare för staten. De kan därför i princip inte föra talan mot varandra.[26] Statliga myndigheter anses inte heller utan författningsstöd kunna överklaga beslut av en annan myndighet, utom om myndigheten i fråga företräder ett rent privaträttsligt intresse.[27]

Frågan om staten är en juridisk person har också berörts i praxis som rör upphandling. I ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen (HFD 2017 ref. 66) var frågan om talan om upphandlingsskadeavgift skulle riktas mot Statens servicecenter eller mot den statliga organisationsutredning som föregick inrättandet av myndigheten. Genom avgörandet konstaterade HFD den sedan tidigare rådande uppfattningen att staten som utgångspunkt är en juridisk person.

Ovanstående talar mot att tillåta att en myndighet får överklaga ett beslut av en annan, sidoordnad myndighet. Eventuella meningsskiljaktigheter mellan sidoordnade statliga myndigheter får lösas på andra sätt än genom rättsliga avgöranden i domstol eller på annat sätt. De synpunkter säkerhetsmyndigheterna har i ett ärende hos granskningsmyndigheten får de driva där och genom sina sakskäl och sin argumentation få det genomslag för sin bedömning som är sakligt motiverat. Någon rätt för dem till överklagande och över-

[26] Se SOU 1994:136 Statliga myndigheters avtal, s. 143, SOU 2016:82 En översyn av lagstiftningen om företagsbot, s. 59 samt Konkurrensverkets ställningstagande 2018:1 Omfattas en statlig myndighets anskaffningar från en annan statlig myndighet av upphandlingsskyldighet, 2018-12-19.
[27] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, s. 39.

prövning bör av principiella skäl inte införas i lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar.

12.10 Regelöverträdelser, sanktionsavgifter och ogiltighet

12.10.1 Inledning

I direktiven anges att utredningen ska föreslå ett system med sanktioner mot exempelvis dem som försummar skyldigheten att rapportera viss information om en direktinvestering eller att följa ett granskningsbeslut. Det följer dessutom av EU:s förordning om utländska direktinvesteringar att medlemsstater som har ett granskningssystem ska vidta nödvändiga åtgärder för att förhindra att granskningssystem och granskningsbeslut kringgås.

De fall där någon form av sanktion bör kunna komma i fråga är exempelvis när en direktinvestering genomförs i strid med ett förbud eller när ett uppställt villkor inte följs. Vidare bör en utebliven anmälan av en anmälningspliktig direktinvestering medföra någon form av sanktion. Detsamma bör gälla om en investering genomförs innan granskningsmyndigheten avslutat sin slutliga prövning.

En förutsättning för att granskningsmyndigheten ska kunna fatta ett korrekt beslut är att de uppgifter som investeraren lämnar är korrekta. Det bör därför vara möjligt att besluta om en sanktion också när oriktiga uppgifter lämnas. Det kan exempelvis vara fråga om oriktiga uppgifter vad gäller ägandeförhållandena hos investeraren. Även att underlåta att lämna uppgifter som man varit skyldig att lämna ska sanktioneras.

Ett första vägval är om sådana överträdelser ska kriminaliseras eller kunna drabbas endast av administrativa sanktioner.

12.10.2 Överträdelser av regleringen bör inte kriminaliseras

Bedömning: Överträdelser av regleringen bör inte kriminaliseras.

I den numera upphävda lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. fanns en straffbestämmelse som innebar att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet lämnade oriktiga upp-

gifter enligt lagen kunde dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I lagen (1992:1300) om krigsmateriel finns bestämmelser om straff i olika avseenden för brott mot regelverket. Enligt 25 och 26 §§ ska den som uppsåtligen bryter mot bland annat villkor för utförsel av krigsmateriel, eller genom vilseledande förmår ISP eller regeringen att lämna tillstånd till vapenexport, dömas till böter eller fängelse i högst två år. Om brottet är grovt, ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet, ska dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. Enligt 27 § ska den som uppsåtligen eller av oaktsamhet underlåter att göra en anmälan om vissa ändrade förhållanden dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Det förekommer i en del länder kriminalisering av brott mot direktinvesteringsregleringar. I både Nederländerna och Polen kan brott mot regleringen resultera i maximalt fem års fängelse. I Finland döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet försummar att ansöka om bekräftelse av företagsköp, om gärningen inte är ringa eller om inte strängare straff för gärningen föreskrivs någon annanstans, för företagsköpsförseelse till böter. I USA kan den som underlåter att lämna in en anmälan eller som i samband med en sådan lämnar felaktiga uppgifter dömas till böter på upp till 250 000 dollar.

Frågan är då om det finns behov av straffbestämmelser i det svenska systemet för granskning av direktinvesteringar. Generellt gäller en grundläggande kriminalpolitisk restriktivitet mot att införa nya specialstraffrättsliga regler. Kriminalisering bör komma i fråga endast om det inte finns någon alternativ metod som är lika effektiv för att komma till rätta med det oönskade beteendet.[28] För att en kriminalisering ska vara effektiv krävs att den kan vidmakthållas någorlunda effektivt och att den verkligen har en avhållande effekt.

Om det i praktiken visar sig vara svårt att övervaka och kontrollera reglernas efterlevnad, kan en kriminaliserings totala avhållande effekt initialt höjas för att sedan snabbt avta och kanske till och med sjunka till en lägre nivå än innan den infördes.[29] Det är rättsligt svårt att utforma straffbestämmelser riktade mot företag som det ofta kommer att vara frågan om i detta fall. Eventuella svårigheter att tillämpa bestämmelsen kommer att inverka menligt på systemets effektivitet. En omfattande kriminalisering kan undergräva straffsyste-

[28] Prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande, s. 417.
[29] SOU 2006:99 En ny konkurrenslag, s. 563 f.

mets brottsavhållande verkan, särskilt om rättsväsendet inte kan beivra brotten på ett effektivt sätt. Det krävs stora resurser hos polis och åklagare att utreda brott i näringsverksamhet. Om anmälningar inte utreds inom rimlig tid, minskar också den avhållande effekten.

Sammantaget anser vi att nackdelarna med en kriminalisering överstiger fördelarna och att man därmed bör försöka komma till rätta med överträdelserna genom att i stället införa administrativa sanktioner.

Överträdelser av regleringen bör alltså inte kriminaliseras. Däremot kan vissa befintliga straffbestämmelser som till exempel bedrägeri eller osant intygande möjligen bli aktuella också vid överträdelser av regleringen om direktinvesteringar.

12.10.3 Sanktionsavgifter bör införas

Förslag: Granskningsmyndigheten ska få ta ut en sanktionsavgift om en investerare

1. inte anmäler en anmälningspliktig investering,
2. genomför en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut,
3. genomför en investering i strid med ett slutligt beslut eller
4. handlar i strid med ett villkor som meddelats i samband med ett slutligt beslut.

Sanktionsavgift ska få tas ut också om investeraren eller det företag som är föremål för investeringen lämnar oriktiga uppgifter till granskningsmyndigheten eller underlåter att lämna uppgifter som de varit skyldiga att lämna.

I svensk rätt finns sanktionsavgifter på många områden. Det är antingen en tillsynsmyndighet eller en domstol som beslutar om sanktionsavgift. Ansvaret är vanligtvis strikt, det vill säga att skyldigheten att betala en avgift uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras. Avgiften tillfaller staten. Beloppens storlek varierar kraftigt, bland annat beroende på förhållandena inom respektive område. Det viktigaste skälet för att införa sanktionsavgifter har varit att lagstiftaren velat öka efterlevnaden av reglerna inom särskilda områden.

Sanktionsavgifter har ofta bedömts föra med sig en effektivisering eftersom de anses erbjuda en snabb, enkel och kostnadseffektiv lösning på de problem som beivrandet av regelbrott utgör.

Frågan om när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla kraven på effektivitet och rättssäkerhet berörs i propositionen 1981/82:142 om ändring i brottsbalken (ekonomiska sanktioner vid brott i näringsverksamhet). Där angavs vissa vägledande principer vilka har legat till grund för och i delar utvecklats i senare förslag till lagstiftning om sanktionsavgifter.[30] Under senare tid har frågan om när sanktionsavgifter kan användas och hur ett sådant system bör vara utformat behandlats även av Straffrättsanvändningsutredningen.[31] I förarbetena till ett förslag om skärpt exportkontroll av krigsmateriel framhålls följande.[32]

> Användandet av sanktionsavgift, eller en annan administrativ sanktion, motiveras ofta av effektivitetshänsyn. Det handlar bland annat om att en administrativ sanktion kan avhålla bättre från det oönskade beteendet än vad straff gör. Så kan ofta vara fallet beträffande överträdelser som begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet där det många gånger kan vara svårt att peka ut en fysisk person som uppfyller rekvisiten för brott, till exempel krav på uppsåt eller oaktsamhet. En administrativ sanktion kan i stället riktas mot den som bedriver näringsverksamheten, oavsett om denne är en enskild näringsidkare eller en juridisk person. I jämförelse med straff ökar också normalt förutsättningarna för en snabb reaktion på det oönskade beteendet. En administrativ sanktion kan också vara mer effektiv ur ett resursanvändningsperspektiv. Det gäller särskilt i de fall överträdelser i praktiken ofta upptäcks och utreds av en annan myndighet än de brottsutredande myndigheterna, till exempel en tillsynsmyndighet. Det kan då innebära en bättre resursanvändning att låta den myndigheten ingripa mot överträdelserna.

Sanktionsavgifter framstår som en lämplig sanktion vid överträdelser av den nya lagen om direktinvesteringar. Genom ett system med sanktionsavgifter kan ett snabbt ingripande göras mot beteenden som sker i strid mot regelverket. Systemet kan därigenom också bli effektivt och, relativt sett, enkelt att hantera. Sanktionsavgiften kan också tas ut oberoende av om regelverket har överträtts uppsåtligen, av oaktsamhet eller när investeraren inte känt till reglerna. En fördel i sammanhanget är att sanktionsavgifter kan vara en kännbar sanktion

[30] Se bland annat prop. 1994/95:23 Ett effektivare brottmålsförfarande, prop. 2009/10:170 En enklare plan- och bygglag, prop. 2012/13:55 Ny lag om kontroll av ekologisk produktion och prop. 2012/13:143 Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna.
[31] SOU 2013:38 Vad bör straffas?
[32] Prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, s. 92 f.

mot en juridisk person som inte kan bli föremål för straffrättsliga åtgärder. De överträdelser som kan bli aktuella är också av den karaktären att de bäst lämpar sig att sanktioneras med en administrativ avgift.

Sammanfattningsvis bör granskningsmyndigheten få ta ut en sanktionsavgift om en investerare inte anmäler en anmälningspliktig investering eller genomför en investering i strid med ett slutligt beslut eller innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut. Sanktionsavgift bör kunna tas ut också om investeraren handlar i strid med villkor som meddelats i samband med ett slutligt beslut. Sådana villkor kan ta sikte på åtgärder som måste vidtas innan investeringen genomförs. De kan också gälla skyldigheter som ska uppfyllas efter genomförandet, till exempel att årligen lämna uppgifter om företagets styrelsesammansättning eller liknande.

Sanktionsavgift bör också kunna tas ut om investeraren eller företaget har lämnat oriktiga uppgifter till granskningsmyndigheten eller underlåtit att lämna uppgifter som de varit skyldiga att lämna.

12.10.4 Sanktionsavgiften ska beslutas av granskningsmyndigheten och ansvaret ska vara strikt

Förslag: Granskningsmyndigheten ska få besluta om sanktionsavgiften och avgiftsskyldigheten ska bygga på strikt ansvar. Det ska inte vara obligatoriskt att besluta om sanktionsavgift för överträdelser som kan leda till sanktionsavgift.

Sanktionsavgifter kan beslutas antingen av en förvaltningsmyndighet eller av domstol efter ansökan av en förvaltningsmyndighet. Generellt sett anses en tillsynsmyndighet lämpad att besluta om sanktionsavgift när reglerna är relativt enkla att tillämpa, beslutsfattandet är förhållandevis schabloniserat och sanktionsbestämmelserna bygger på strikt ansvar. En domstol brukar anses mer lämpad att besluta om sanktionsavgift, om det är aktuellt att pröva subjektiva eller andra svårbedömda rekvisit.[33]

Enligt 2 § förordningen (2020:827) är ISP kontaktpunkt enligt lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Som kontaktpunkt har

[33] Prop. 2017/18:205 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 68.

ISP bland annat rätt att förelägga utländska investerare eller berörda företag att tillhandahålla uppgifter.

ISP har en utpräglad expertfunktion och har redan i dag befogenhet enligt lagen om krigsmateriel att besluta om sanktionsavgifter. Regeringen uppgav i propositionen Skärpt kontroll av krigsmateriel att, vid bedömningen att sanktionsavgiften bör påföras på grundval av ett strikt ansvar, det är naturligt att uppgiften att besluta om sanktionsavgifter ligger hos förvaltningsmyndighet i stället för hos domstol. Regeringen konstaterade vidare att ISP har tillsynsansvar över de uppgiftsskyldigheter som kan bli föremål för sanktionsavgift och nästan alltid torde vara den myndighet som upptäcker och utreder överträdelser. Regeringen ansåg att omständigheterna sammanfattningsvis talade starkt för att ISP bör anförtros uppgiften att pröva sanktionsavgifter enligt det regelverket.[34]

ISP har alltså redan i dag genom angränsande lagstiftning rätt att pröva och besluta om sanktionsavgifter. Detta talar för att myndigheten bör anförtros detta även vad gäller direktinvesteringar. Utredningen konstaterar vidare att det är viktigt att systemet är effektivt. Om sanktionsavgifter ska beslutas av domstol efter ansökan av ISP, kommer förfarandet att ta längre tid än om ISP kan besluta om sanktionsavgifter direkt. Om förfarandet tar lång tid, blir systemet mindre effektivt och får därmed inte samma avskräckande effekt som om en sanktion kommer snabbt. Utredningen föreslår därför att ISP ska kunna pröva och besluta om sanktionsavgifter.

Bestämmelserna om sanktionsavgift bör utformas på så sätt att sanktionsavgift ska tas ut om förutsättningarna är uppfyllda. Systemet ska bygga på ett strikt ansvar, det vill säga att avgiften ska tas ut oberoende av om överträdelsen har varit uppsåtlig, berott på oaktsamhet eller okunskap.

Det bör inte vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift

Strikt ansvar innebär inte att sanktionsavgift också ska tas ut vid varje överträdelse. Bestämmelser om sanktionsavgift är dock oftast obligatoriska, det vill säga, formulerade så att sanktionsavgift ”ska” tas ut, även om det också finns regleringar där en myndighet får

[34] Prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, s. 102.

större utrymme att bedöma vilken typ av ingripande som är lämpligt i det enskilda fallet.

Enligt lagen om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen) ”ska” sanktionsavgifter tas ut vid överträdelser, om det inte finns förutsättningar att efterge avgiften. Skälet för det är enligt förarbetena att tillsynsmyndighetens möjligheter till mer skönsmässiga bedömningar som utgångspunkt bör vara begränsade med hänsyn till behovet av likabehandling, objektivitet och proportionalitet. Vidare ansågs behovet av att säkerställa likabehandling vara särskilt starkt när det gäller sanktionsavgifter enligt NIS-lagen eftersom utgångspunkten var att flera tillsynsmyndigheter skulle tillämpa bestämmelserna.[35]

Enligt brottsdatalagen (2018:1177) ”får” sanktionsavgift tas ut vid vissa överträdelser. Det är alltså upp till tillsynsmyndigheten att bedöma om en överträdelse av en bestämmelse i brottsdatalagen är så allvarlig att sanktionsavgift bör beslutas. Skälet för det är enligt förarbetena att reglerna om personuppgiftsbehandling är mycket komplexa och att det därför skulle ställa alltför höga krav på de personuppgiftsansvariga och lägga en orimlig börda på tillsynsmyndigheten om varje överträdelse skulle leda till sanktionsavgift.[36] I propositionen om ändringar till säkerhetsskyddslagen föreslår regeringen att ansvaret ska vara strikt men att det inte ska vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgiften. Regeringen motiverar sitt ställningstagande bland annat med att det kan vara svårt att bedöma om en aktör bedriver säkerhetskänslig verksamhet, det vill säga om aktören är en verksamhetsutövare som omfattas av säkerhetsskyddslagens krav. Det vore därför orimligt om alla överträdelser skulle leda till att sanktionsavgift tas ut.[37] Motsvarande resonemang kan föras vad gäller granskningssystemet.

En utgångspunkt för system med sanktionsavgifter är att de ska vara lätta att tillämpa och inte kräva komplicerade bedömningar av subjektiva rekvisit och dylikt. Det talar för att det bör vara obligatoriskt att ta ut avgiften vid överträdelser Även intresset av likabehandling kan tala för ett obligatorium. Det som talar mot att det bör vara obligatoriskt är att det kan vara svårt att bestämt avgöra om det företag som är föremål för investeringen bedriver sådan verk-

[35] Prop. 2017/18:205 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 69 och 70.
[36] Prop. 2017/18:232 Brottsdatalag, s. 324 f.
[37] Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet, s. 99 f.

samhet som omfattas av lagen. Det kan då vara omotiverat fyrkantigt om en utebliven anmälan i ett sådant fall skulle leda till att sanktionsavgift tas ut, särskilt om minimibeloppet för avgiften är högt. I en del fall kan det också vara lämpligare av granskningsmyndigheten att föra en dialog med berörda aktörer eller att ingripa med ett föreläggande att komma in med en anmälan än att besluta om sanktionsavgift. Vi föreslår därför att det inte bör vara obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift för en överträdelse som kan leda till sanktionsavgift. Det bör i stället vara upp till granskningsmyndigheten att bedöma om en överträdelse ska leda till sanktionsavgift i det enskilda fallet. I avsnitt 12.10.6 föreslår vi vilka omständigheter som tillsynsmyndigheten särskilt ska beakta vid bedömningen av när en sanktionsavgift ska tas ut och till vilket belopp.

12.10.5 Sanktionsavgiftens storlek

Förslag: Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Inledning

Investerare kommer sannolikt att skilja sig mycket från varandra vad gäller till exempel formell status, storlek och ekonomiska förutsättningar. Detta innebär att vad som upplevs som en avskräckande sanktionsavgift av en aktör med små ekonomiska resurser kan framstå som obetydligt för en aktör som har stora resurser. När det gäller vilka beloppsintervall som ska gälla finns det skäl att jämföra med annan lagstiftning.

Beloppsgränser i annan lagstiftning

Det finns i dag sanktionsavgifter på många områden. Enligt exempelvis lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) ska sanktionsavgifter uppgå till högst 5 miljoner kronor för mindre allvarliga överträdelser och till högst 10 miljoner kronor för allvarligare överträdelser. Enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och

digitala tjänster (NIS-lagen) gäller att det lägsta belopp som ska beslutas i sanktionsavgift är 5 000 kronor och det högsta beloppet 10 miljoner kronor. I propositionen till NIS-lagen anförde regeringen att det krävs att maximibeloppet sätts relativt högt för att sanktionsavgiften ska få en tillräckligt avskräckande effekt för alla aktörer som omfattas av den nya lagens bestämmelser. Enligt regeringens bedömning utgjorde en avgift om 10 miljoner kronor en effektiv, proportionell och avskräckande sanktion också mot allvarliga överträdelser.[38]

På det finansiella området finns sanktionsavgifter som kan utgå med betydligt högre belopp. Som ett exempel kan nämnas lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden som innehåller bestämmelser om sanktionsavgifter för ett värdepappersinstitut, en börs, en leverantör av datarapporteringstjänster eller en clearingorganisation. Avgiften ska fastställas till högst det högsta av ett belopp som per den 2 juli 2014 i kronor motsvarade fem miljoner euro alternativt tio procent av företagets omsättning eller, i förekommande fall, motsvarande omsättning på koncernnivå närmast föregående räkenskapsår, eller två gånger den vinst som företaget gjort till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa. Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor.

Det finns också sanktionsavgifter på bland annat miljöområdet och arbetsmiljöområdet. På dessa områden är det lägsta belopp som kan beslutas vid en överträdelse 1 000 kronor och det högsta beloppet 1 miljon kronor. För upphandlingsskadeavgift enligt lagen (2016:1145) om offentlig upphandling är det lägsta beloppet 10 000 kronor och det högsta 10 miljoner kronor. Avgiften får dock aldrig överstiga en viss andel av upphandlingen värde.

Regeringen har i propositionen Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet förslagit att sanktionsavgifter enligt säkerhetsskyddslagen ska beslutas till lägst 25 000 kronor och högst 50 miljoner kronor. Sanktionsavgiften för en statlig myndighet, kommun eller region ska dock inte bestämmas till ett högre belopp än 10 miljoner kronor. Regeringen anför som skäl bland annat följande. För att beloppsintervallet ska inrymma avskräckande och proportionerliga sanktionsavgifter för de allvarligaste överträdelserna av de största aktörerna anser regeringen att det, med undantag för statliga myndigheter, kommuner och regioner, är motiverat med ett maximibelopp om 50 miljoner kronor. Enligt regeringen krävs normalt sett inte lika höga belopp

[38] Prop. 2017/18:205 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 71.

för statliga myndigheter, kommuner och regioner som exempelvis för stora företag för att påverka agerandet i önskvärd riktning.

Vår bedömning

Överträdelser av till exempel ett förbud mot en direktinvestering kan leda till allvarlig skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Också andra regelöverträdelser kan få allvarliga konsekvenser. Beloppen måste kunna sättas så högt att det får en tillräckligt avskräckande effekt.

Det kan vara svårt att inhämta närmare detaljer om den utländska investeraren. Det är bland annat därför inte lämpligt att koppla sanktionsavgiften direkt till omsättningen. Systemet bör i stället bygga på bestämda beloppsintervall. För att möjliggöra en differentiering och samtidigt uppnå en avskräckande effekt bör ett sådant intervall innehålla ett brett spann. Sanktionsavgiften måste kunna sättas så högt att investeraren inte räknar in avgiften som en ren affärskostnad. En sanktionsavgift bör därför uppgå till lägst 25 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

12.10.6 När och till vilket belopp ska sanktionsavgift beslutas i det enskilda fallet?

Förslag: Vid bedömningen av om sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen, om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, vad den avgiftsskyldige har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar, om den avgiftsskyldige tidigare har begått en överträdelse och till den vinst som överträdelsen inneburit för den avgiftsskyldige.

Den avgiftsskyldige får helt eller delvis befrias från sanktionsavgift, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.

Eftersom vi föreslår att sanktionsavgift inte alltid ska tas ut vid en överträdelse, bör det regleras vilka omständigheter som ska påverka bedömningen av om någon sanktionsavgift ska tas ut. Vidare finns det behov av reglering om vad som kan påverka avgiftens storlek. Det är dock inte möjligt att i lagen ange samtliga relevanta omständigheter som kan behöva beaktas i enskilda fall. Däremot bör det anges vilka omständigheter som är särskilt viktiga. När granskningsmyndigheten ska bestämma storleken på avgiften bör hänsyn tas till alla relevanta omständigheter i ärendet.

Både vid bedömningen av om en avgift över huvud taget ska tas ut och när avgiftens storlek bestäms bör särskild hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen. Det innebär att ju större skada som uppstått eller kunnat uppstå, desto högre belopp. Det bör också särskilt beaktas om överträdelsen varit avsiktlig eller berott på oaktsamhet. Det kan uppstå situationer där det inte är självklart att investeringen omfattas av lagen. En avsiktlig överträdelse visar på nonchalans mot regleringen och de intressen som den avser skydda. Utrymmet att underlåta att ta ut avgift eller att bestämma avgiften till ett lågt belopp vid uppsåtliga överträdelser bör därför vara litet. Avsiktliga överträdelser talar tvärtom om för att sanktionsavgift ska tas ut till ett högt belopp. I en del fall kan dock kan överträdelser bero på mer eller mindre oaktsamhet Även graden av oaktsamhet bör därför vägas in i bedömningen i det enskilda ärendet.

Det bör också beaktas vad investeraren eller det företag som är föremål för investeringen har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess verkningar. En överträdelse framstår inte som lika klandervärd, om en aktör snabbt har gjort rättelse och vidtagit åtgärder för att begränsa eventuella skadeverkningar eller aktivt har samarbetat med granskningsmyndigheten i dessa syften. Däremot är en överträdelse mer klandervärd, om investeraren eller företaget i fråga har vidtagit sådana åtgärder först efter påtryckningar från granskningsmyndigheten eller har vägrat samarbeta med granskningsmyndigheten.

Det bör också särskilt beaktas om investeraren eller företaget i fråga tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse, eftersom det är särskilt allvarligt om en avgiftsskyldig trots påpekanden vid upprepade tillfällen har handlat i strid med regleringen. Särskild hänsyn bör dessutom tas till de kostnader som den avgiftsskyldige undvikit

till följd av överträdelsen. Det kan bli orimligt att beakta endast de kostnader som den avgiftsskyldige undvikit, om denne även har gått miste om intäkter som svarar mot kostnaderna. Den avgiftsskyldige kan även ha fått intäkter till följd av överträdelsen vilket i så fall också är relevant att beakta. Särskild hänsyn bör i stället tas till den ekonomiska fördel som överträdelsen inneburit för den avgiftsskyldige. Det innefattar såväl intäkter minskat med kostnader som förluster som undvikits. Liksom i lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden och lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse kan detta uttryckas så att särskild hänsyn ska tas till den ”vinst” som den avgiftsskyldige gjort till följd av överträdelsen. Det uttrycket omfattar såväl intäkter minskat med kostnader som förluster som undvikits. Att en sådan faktor särskilt ska beaktas främjar att sanktionsavgiften blir proportionerlig. Det bör också motverka att en verksamhetsutövare räknar in sanktionsavgiften som en godtagbar kostnad jämfört med att genomföra en viss åtgärd.

Vilket belopp som en överträdelse motiverar i det enskilda fallet kommer att avgöras av granskningsmyndigheten eller, efter överklagande, domstol. Det kan dock sägas att belopp i den övre halvan av det föreslagna beloppsintervallet bör komma i fråga endast för mycket allvarliga överträdelser.

Jämkning och eftergift

Trots att avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar bör det finnas ett visst utrymme för att efterge eller sätta ned avgiften, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ut avgiften. En situation som kan innebära att det framstår som rimligt att inte besluta om sanktionsavgift är om en verksamhetsutövare drabbas av sanktionsavgift enligt något annat regelverk för samma överträdelse. Det kan vidare anses som oskäligt att ta ut avgift helt eller delvis om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Det kan i bedömningen beaktas även vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Det kan också i undantagsfall finnas grund för jämkning när investeraren trots en omfattande utredning med visst fog gjort bedömningen att det inte

förelåg någon anmälningsskyldighet. Det kan inte anses oskäligt att ta ut en sanktionsavgift när en investerare inte känt till reglerna eller underlåtelsen beror tidsbrist eller bristande rutiner. En jämkning eller nedsättning kan bli aktuell när avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Det bör alltså finnas ett visst skönsmässigt utrymme för beslut om jämkning och eftergift. Möjligheten att jämka eller efterge ska tillämpas restriktivt och endast när det skulle uppfattas som oskäligt att ta ut avgiften.

12.10.7 Handläggningen av sanktionsavgift

Förslag: En sanktionsavgift ska få tas ut endast om den som anspråket riktas mot har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Beslut om sanktionsavgift ska delges.

En sanktionsavgift ska falla bort i den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet om sanktionsavgift fick laga kraft.

En sanktionsavgift ska inte få beslutas om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om utdömande av vitet.

Sanktionsavgiften ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas inom denna tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Vid indrivning ska verkställighet få ske enligt utsökningsbalken.

Sanktionsavgifter ska tillfalla staten.

Granskningsmyndighetens beslut om sanktionsavgift ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Den som riskerar att påföras sanktionsavgift ska ha rätt att yttra sig

Den som riskerar att påföras en sanktionsavgift ska ges tillfälle att yttra sig inom ramen för förvaltningsmyndighetens prövning. Investeraren och det företag som är föremål för investeringen ges därigenom

möjlighet att till exempel påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för att helt eller delvis efterge avgiften.

Bestämmelser om en sådan rätt för den som riskerar att påföras sanktionsavgift finns också i flera andra lagar, till exempel 50 c § fiskelagen (1993:787) och 22 § lagen om kontroll av ekologisk produktion. Även enligt NIS-lagen gäller att sanktionsavgift inte får beslutas, om den som kravet ska riktas mot inte har fått tillfälle att yttra sig inom två år från överträdelsen. I propositionen uppgav regeringen att på grund av sanktionsavgiftens ingripande natur en sådan gräns bör finnas och att sådana beslut bör delges den betalningsskyldige enligt delgivningslagen (2010:1932).[39] Samma skäl gör sig gällande i fråga om sanktionsavgifter för överträdelser enligt lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. Det bör alltså gälla en bortre tidsgräns om två år för när sanktionsavgift får beslutas. Tidsgränsen ska räknas från när överträdelsen ägde rum. Bevisbördan för att kommunikation har skett bör ligga på myndigheten.

Betalning och indrivning

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten. Det bör föreskrivas att den ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att avgörandet om avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i avgörandet. Om sanktionsavgiften inte betalas inom denna tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar med mera. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

Preskription

Sanktionsavgifter liknar bötesstraff. Det bör därför även beträffande sådana avgifter finnas bestämmelser om under hur lång tid ett ansvar kan krävas ut och beslutade avgifter kan krävas in. I allmänhet gäller för sanktionsavgifter att de preskriberas i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år.[40] I propositionen Skärpt exportkontroll

[39] Prop. 2017/18:205 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 74.
[40] Prop. 2017/18:205 Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster, s. 74.

av krigsmateriel konstaterade regeringen gällande sanktionsavgifter att, eftersom tiden för påföljdspreskription är fem år, samma tid bör gälla för sanktionsavgifter.[41] Regeringen föreslår samma förfarande i samband med sitt förslag att tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att besluta om en sanktionsavgift mot den som inte följer säkerhetsskyddslagstiftningens krav.[42]

Det saknas skäl att i lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar frångå den preskriptionstid som i allmänhet används. Möjligheten att kräva in en beslutad sanktionsavgift bör falla bort i den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Sanktionsavgifter bör som brukligt tillfalla staten.

Hinder mot sanktionsavgift

Enligt Europakonventionen och i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat. Denna rätt att inte bli lagförd eller straffad två gånger beträffande samma sak (ne bis in idem) brukar benämnas dubbelbestraffningsförbudet.

Som regeringen har konstaterat i flera lagstiftningsärenden får begreppet straff i den mening som avses i Europakonventionen anses omfatta vite.[43] Om ett vite har dömts ut, bör det därför inte vara möjligt att besluta om en sanktion – administrativ eller straffrättslig – för samma sak. Den avgörande tidpunkten för när sådant hinder uppkommer bör vara när det inleds en domstolsprocess angående frågan om att döma ut vite. Ett föreläggande om vite bör därför inte hindra ett senare ingripande med sanktionsavgift så länge som en myndighet inte har ansökt om utdömande av vitet. När granskningsmyndigheten har ansökt om att vitet ska dömas ut bör myndigheten dock vara förhindrad att besluta om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av vitesföreläggandet. En bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen.

[41] Prop. 2017/18:23 Skärpt exportkontroll av krigsmateriel, s. 107.
[42] Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet, s. 108.
[43] Prop. 2007/08:107 Administrativa sanktioner på yrkesfiskets område, s. 24 och prop. 2012/13:143 Effektivare sanktioner för arbetsmiljö- och arbetstidsreglerna, s. 69.

Överklagande

Granskningsmyndighetens beslut om sanktionsavgift ska få överklagas. Det är fråga om ett förvaltningsbeslut och överklagande bör, såsom vi föreslår i avsnitt 12.6.4 beträffande överklagande av föreläggande om att tillhandahålla handlingar med mera, ske till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd bör krävas för prövning i kammarrätten. Förvaltningslagens bestämmelser om överklagandefrister respektive förvaltningsprocesslagens bestämmelser om att beslutsmyndigheten ska vara motpart bör gälla även vid dessa överklanden.

12.10.8 Ogiltighet

Förslag: En investering som genomförs i strid med ett förbud ska vara ogiltig med automatik.

Om en investering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, ska granskningsmyndigheten få besluta om ett förbud.

Om ett villkor som meddelats av granskningsmyndigheten inte uppfylls, ska granskningsmyndigheten få förelägga investeraren eller det företag som är föremål för investeringen att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen, om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda.

Ett förbud mot en investering ska innebära att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig. Detta gäller inte en sådan rättshandling som utgörs av en investering som har skett på en reglerad marknad som avses i lagen om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i lagen om värdepappersmarknaden. I sådana fall ska granskningsmyndigheten i stället få förelägga investeraren att avyttra det som förvärvats.

Om ett förbud har meddelats, ska granskningsmyndigheten 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.

Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite. Granskningsmyndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Ett beslut om föreläggande ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd ska krävas för prövning i kammarrätten.

Ogiltighet i annan lagstiftning

Om granskningsmyndigheten förbjuder en direktinvestering, aktualiseras frågan om avtalet om investeringen ska vara ogiltigt.

I den upphävda lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. fanns en möjlighet att begränsa utländska aktörers förvärv av aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Kontrollen gjordes genom en förvärvsprövning av vissa aktieförvärv. Om ett förvärvstillstånd inte söktes inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt eller om ett tillstånd vägrades, var förvärvet ogiltigt.

Också i gällande rätt finns exempel på regleringar som innebär att förvärv kan bli ogiltiga, om de ingås i strid med ett förbud. Av 11 § jordförvärvslagen (1979:211) framgår att ett förvärv är ogiltigt, om en ansökan om förvärvstillstånd inte görs inom föreskriven tid och på föreskrivet sätt eller förvärvstillstånd vägras. I förarbetena anges att ogiltigheten som sanktion visserligen kan ge upphov till en rad olägenheter för parterna. Komplicerade problem av rättslig natur kan uppstå då en överlåtelse av en fastighet eller en överlåtelse av andelar eller aktier i ett fastighetsförvaltande bolag ska gå åter. Dessa olägenheter borde emellertid, enligt lagens förarbeten, normalt inte drabba andra än de oseriösa aktörerna på marknaden. Det kan nämligen enligt förarbetena antas att seriösa säljare på olika sätt förvissar sig om att överlåtelseavtalet blir gällande fullt ut först sedan förvärvsfrågan har blivit avgjord.[44]

Av 4 kap. 3 § konkurrenslagen framgår att ett förbud mot en företagskoncentration innebär att en rättshandling som utgör en del i företagskoncentrationen, eller som har till syfte att genomföra koncentrationen, genom förbudet blir ogiltig. Med "rättshandling som utgör en del i företagskoncentrationen" avses enligt förarbetena

[44] Prop. 1997/98:46 Ändringar i hyreslagen m.m., s. 42.

vad som är konstitutivt för genomförandet av företagskoncentrationen, det vill säga de rättshandlingar som utgör de grundläggande beståndsdelarna i företagskoncentrationen.[45]

Att ogiltighet inte blir följden av ett förbud på olika former av börsplatser gäller sedan 1980-talet. I betänkandet Ny konkurrensbegränsningslag (SOU 1978:9) motiverades inskränkningen med att en sådan skulle drabba aktieinnehavarna på ett orimligt sätt.[46] Av 4 kap. 3 § konkurrenslagen framgår också att ogiltighet inte drabbar sådana rättshandlingar som utgörs av förvärv 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 eller genom inrop på exekutiv auktion. I sådana fall får förvärvaren i stället åläggas att avyttra det som har förvärvats.

Utredningsförslag om att överlåtelser ska bli ogiltiga

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor föreslog att det i säkerhetsskyddslagen skulle införas en bestämmelse om att en överlåtelse är ogiltig, om den har genomförts i strid med ett förbud eller ett föreläggande som meddelats vid påföljd av ogiltighet. Utredningen föreslog vidare att, om en överlåtelse har gjorts utan att samråd skett före överlåtelsen och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, tillsynsmyndigheten i efterhand får meddela ett sådant förbud. Överlåtelsen ska även då vara ogiltig. Utredningen uttalade att en överlåtelse som genomförts i strid med det föreslagna förbudet inte är civilrättsligt giltig. En domstol kan då inte döma till att ett avtal ska fullgöras. Myndigheter har inte någon skyldighet att medverka till att avtalet fullgörs genom att exempelvis utfärda lagfart.[47]

När det gäller ingripande mot avtal som redan är ingångna konstaterade utredningen att konsekvenserna för parterna kan bli stora, om ett förbud meddelas i efterhand. Ett förbud i efterhand bör därför beslutas bara om det är proportionerligt med hänsyn till de potentiella skadekonsekvenserna för Sveriges säkerhet och de motstående intressen som står på spel. Ju längre tid som har gått och ju

[45] Prop. 1998/99:144 Regler om företagskoncentration, s. 63 f.
[46] SOU 1978:9 Ny konkurrensbegränsningslag, s. 441.
[47] SOU 2018:82 Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen, s. 327 ff. och 528.

mer parterna har inrättat sig efter överlåtelsen, desto högre krav bör ställas för att ett förbud i efterhand ska kunna komma i fråga. Det bör också ha betydelse om förbudet leder till att skador kan förhindras eller läkas, eller om ett förbud är meningslöst när överlåtelsen väl skett. Av regeringens proposition framgår att regeringens förslag delvis överensstämde med utredningens. Regeringen föreslog att det skulle införas en bestämmelse om att en överlåtelse i strid med ett förbud är ogiltig. Förslaget innefattade också en reglering om att en överlåtelse ska vara ogiltig när granskningsmyndigheten under vissa förutsättningar i efterhand beslutat om förbud. En sådan bestämmelse om ogiltighet enligt förslaget infördes den 1 januari 2021 i 2 kap. 12 § säkerhetsskyddslagen.[48] Regeringen föreslog dock inte någon möjlighet för samrådsmyndigheten att besluta om föreläggande som innebär att överlåtelsen endast får genomföras på vissa angivna villkor och att den annars är ogiltig. Det föreslogs inte heller någon bestämmelse om ogiltighet för en överlåtelse som har genomförts i strid med ett sådant föreläggande.[49]

I slutbetänkandet av Kommittén om förbättrat skydd för totalförsvaret föreslogs att en överlåtelse eller upplåtelse som huvudregel ska vara ogiltig, om den skett eller fortgår i strid mot ett förbud eller ett föreläggande om villkor. Ogiltighet föreslås bli följden även när beslut om förbud meddelas i efterhand. Kommittén bedömde att detta för inskrivningsmyndighetens del medför att någon lagfart inte ska beviljas för en överlåtelse när ett beslut om förbud har meddelats och hänvisade till 20 kap. 6 § åttonde punkten jordabalken (1970:994) för sin bedömning. Av bestämmelsen framgår att en lagfartsanmälan ska avslås, om det för sökandens rätt att förvärva fastigheten fordras myndighets tillstånd och i lag föreskriven tid för sökande av sådant tillstånd har gått ut eller ansökan om tillstånd har avslagits. Kommittén ansåg att även om deras förslag inte uttryckligen talar om tillstånd, så har granskningsmyndighetens beslut att en överlåtelse inte får ske den innebörden att inskrivningsmyndigheten ska avslå lagfartansökan.[50]

[48] SFS 2020:1007.
[49] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 276.
[50] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 276.

Ogiltighet bör gälla i vissa fall

Våra förslag innebär att om granskningsmyndigheten förbjuder en direktinvestering, får denna inte genomföras. Om investeringen genomförs i strid med ett beslut om förbud, så ska en sanktionsavgift kunna beslutas. Detsamma ska gälla beträffande dels den anmälda investering som genomförs innan myndigheten hunnit granska investeringen, dels den anmälningspliktiga direktinvestering som inte anmäls men genomförs. Frågan är om det därutöver behövs särskilda regler om att en direktinvestering som genomförs i strid med reglerna även ska vara ogiltig.

Konsekvenserna av att föreskriva att en investering är ogiltig kan vara stora. I de fall en investering genomförts i strid med ett förbud finns dock skäl för att, på samma sätt som enligt konkurrenslagen, de rättshandlingar varigenom investeringen genomförts ska vara ogiltiga. Det krävs då inte någon ogiltighetstalan för att ogiltighet ska inträda.

Det behöver även införas bestämmelser som reglerar situationen när en anmäld investering genomförts innan granskningsmyndigheten fattat beslut eller när en anmälningspliktig direktinvestering genomförts utan anmälan. Eftersom ogiltighet är en ingripande följd, som kan få stora ekonomiska och andra konsekvenser, bör ogiltighet inte inträda automatiskt i dessa fall utan att investeringen först har förbjudits. Det omvända skulle innebära att oproblematiska investeringar skulle bli ogiltiga enbart på den grunden att investeraren missat att anmäla. Det är inte proportionerligt. Granskningsmyndigheten bör i stället ha rätt att efter en granskning och om förutsättningarna för ett förbud föreligger besluta om ett förbud, även om en anmälan aldrig har kommit in eller om investeringen genomförts innan myndigheten har hunnit pröva ärendet slutligt. Följden av ett förbud bör vara att de rättshandlingar som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra den ska vara ogiltiga.

Också om ett villkor som meddelats av granskningsmyndigheten inte uppfylls, bör granskningsmyndigheten ha en möjlighet att förbjuda investeringen. Även i dessa fall bör innebörden av förbudet vara att de rättshandlingar varigenom investeringen genomförts blir ogiltiga. Ett förbud ska enligt våra förslag få beslutas, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Granskningsmyndigheten bör dock överväga om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda eller om det är tillräckligt att

förelägga investeraren eller det företag som är föremål för investeringen att uppfylla villkoret. Granskningsmyndigheten bör kunna förena ett sådant föreläggande med vite samt bestämma att det ska gälla omedelbart. Ett beslut om ett sådant föreläggande bör, såsom vi föreslår i avsnitt 12.6.4 beträffande överklagande av föreläggande om att tillhandahålla handlingar med mera, ske till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd bör krävas för prövning i kammarrätten. Förvaltningslagens bestämmelser om överklagandefrister respektive förvaltningsprocesslagens bestämmelser om att beslutsmyndigheten ska vara motpart bör gälla även vid dessa överklaganden.

Konsekvensen av ogiltigheten är civilrättslig. Den part som inte medverkar till att investeringen genomförs begår inte något kontraktsbrott, och det kan inte bli aktuellt med exempelvis kontraktsviten. En part kan då inte kräva att investeringen fullgörs. Redan risken att ogiltighet blir följden av en överträdelse kan ha en förebyggande effekt.

Vi bedömer att det inte står i strid med förbudet om dubbelbestraffning att ett och samma förfarande kan bli både ogiltigt och föranleda en sanktionsavgift.

Förelägganden vid förbud

Ogiltighet är som sagt en civilrättslig konsekvens mellan parterna. Det ska därför inte behöva föras någon talan om detta av granskningsmyndigheten. Vad händer då om parterna inte efterlever ogiltigheten och inte låter prestationerna återgå? Granskningsmyndigheten har ju inte någon egentlig möjlighet att se till att prestationerna faktiskt återgår. Det bör därför finnas en möjlighet för granskningsmyndigheten att 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. Ett sådant föreläggande kan innebära exempelvis att avtalsprestationerna ska återgå. Granskningsmyndigheten bör få bestämma att ett sådant beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Föreläggandet bör kunna förenas med vite för att vara tillräckligt verkningsfullt. Vid utdömandet av vitet bör bestämmelserna i viteslagen (1985:206) tillämpas.

Ett beslut om föreläggande efter förbud bör, såsom vi föreslår i avsnitt 12.6.4 beträffande överklagande av förelägganden om att tillhandahålla handlingar med mera, ske till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd bör krävas för prövning i kammarrätten. Förvaltningslagens bestämmelser om överklagandefrister respektive förvaltningsprocesslagens bestämmelser om att beslutsmyndigheten ska vara motpart bör gälla även vid dessa överklaganden.

Investeringar som gjorts på en handelsplats ska undantas från ogiltighet

Frågan är om det finns ett behov av undantag från ogiltigheten för investeringar i publika aktiebolag som gjorts på en handelsplats.[51] Ett undantag från ogiltigheten och en variant finns i konkurrenslagen. Enligt konkurrenslagen ska förvärvaren åläggas att avyttra det som förvärvats i stället för att rättshandlingen ska vara ogiltig.

Vi har i kapitel 9 föreslagit att en utländsk investerare ska anmäla och inte utan godkännande får förvärva så många aktier i ett svenskt aktiebolag som omfattas av lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar att investeraren efter förvärvet förfogar över 10 procent eller mer av totala antalet röster. Enligt vår mening ska det sakna betydelse om det företag som är föremål för investeringen är publikt eller inte. En investering på över 10 procent ska anmälas, om den sker inom ett i lagen utpekat skyddsvärt område. Vi har föreslagit att ett förbud mot en investering innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller har till syfte att genomföra den blir ogiltig. Det kan dock finnas situationer när det är olämpligt att en rättshandling blir ogiltig med tanke på under vilka omständigheter den gjorts. Undantag ska därför göras för sådana rättshandlingar som utgörs av 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.

Det kommer sannolikt inte att vara fråga om ett stort antal investeringar som görs på ovan angivet sätt som kommer att granskas.

[51] Av 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden framgår att med handelsplats avses en reglerad marknad, en multilateral handelsplattform (MTF-plattform) eller en organiserad handelsplattform (OTF-plattform).

I sådana fall bör granskningsmyndigheten i stället få förelägga investeraren att avyttra det som förvärvats. Även i dessa fall bör granskningsmyndigheten kunna förena sitt beslut med vite för att det ska bli effektivt. Granskningsmyndigheten bör få besluta att ett sådant föreläggande ska gälla omedelbart.

Granskningsmyndighetens beslut bör få överklagas. Det är fråga om ett förvaltningsbeslut och överklagande bör, såsom vi föreslår i avsnitt 12.6.4 beträffande överklagande av föreläggande om att tillhandahålla handlingar med mera, ske till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd bör krävas för prövning i kammarrätten. Förvaltningslagens bestämmelser om överklagandefrister respektive förvaltningsprocesslagens bestämmelser om att beslutsmyndigheten ska vara motpart bör gälla även vid dessa överklanden.

12.10.9 Granskningsmyndighetens möjligheter att ingripa när en investering inte har anmälts, inte hunnit prövas eller när oriktiga uppgifter har lämnats

Bedömning: Förvaltningslagen kan tillämpas för att återkalla ett felaktigt gynnande beslut, om felaktigheten beror på att aktörerna har lämnat oriktiga uppgifter. Någon särskild reglering om möjligheten att återkalla gynnande beslut behöver inte införas i granskningssystemet.

Alternativ när en investering genomförs utan anmälan eller innan anmälan har hunnit att prövas

Vad har granskningsmyndigheten för handlingsalternativ när myndigheten får kännedom om att en investering som myndigheten bedömer är anmälningspliktig inte har anmälts? Om granskningsmyndigheten bedömer att investeringen är anmälningspliktig, kan myndigheten förelägga investeraren att ge in en anmälan och de uppgifter som behövs. Om en sådan ändå inte kommer in, bör det finnas en möjlighet för myndigheten att inleda en granskning på eget initiativ och begära in uppgifter för sin prövning. Enligt förvaltningslagen har granskningsmyndigheten också ett ansvar att se till att ärendet blir utrett i den omfattning som ärendet kräver. Om det behövs ska

myndigheten genom frågor och påpekanden verka för att ansökan förtydligas eller kompletteras. Om behövliga uppgifter ändå inte kommer in, så kan investeringen komma att förbjudas. Den är då ogiltig.

Om granskningsmyndigheten beslutar att inleda en granskning som leder till ett beslut om förbud eller ett beslut med villkor, så finns det för myndigheten även en möjlighet att besluta om en sanktionsavgift. Det bör finnas samma möjlighet för granskningsmyndigheten om investeringen inte har anmälts eller genomförs innan myndigheten har fattat sitt slutliga beslut.

För det fall granskningsmyndigheten har ansökt om att ett vite ska dömas ut, så bör myndigheten dock enligt förbudet om dubbelbestraffning vara förhindrad att besluta om sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av vitesföreläggandet, se avsnitt 12.10.7.

Alternativ när oriktiga uppgifter har lämnats

Vi föreslår i avsnitt 12.10.3 att sanktionsavgifter ska kunna tas ut om investeraren eller det företag som är föremål för investeringen har lämnat oriktiga uppgifter. Frågan är om det behövs ytterligare handlingsalternativ för granskningsmyndigheten när en investering felaktigt har kommit att godkännas på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats.

Av 37 § första stycket förvaltningslagen framgår att en myndighet får ändra ett beslut som den har meddelat som första instans, om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter eller av någon annan anledning. Av bestämmelsens andra stycke framgår dock att ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får ändras till den enskildes nackdel bara om 1. det framgår av beslutet eller de föreskrifter som det har grundats på att beslutet under vissa förutsättningar får återkallas, 2. tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart, eller 3. felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Av förarbetena framgår att, när det gäller bestämmelsen i andra stycket tredje punkten, ett gynnande beslut får ändras i en för den enskilde oförmånlig riktning, om felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter. Ett vilseledande kan bestå i att den enskilde har lämnat

felaktiga uppgifter om ett relevant sakförhållande. En tillämpning av undantagsregeln kan aktualiseras också om den enskilde har undanhållit relevanta fakta. För att bestämmelsen ska vara tillämplig krävs att det finns ett orsakssamband mellan felaktigheten i beslutet och det oriktiga uppgiftslämnandet. Om oriktigheten eller vilseledandet avser fakta som inte har någon betydelse för beslutet, är undantagsregeln inte tillämplig.[52]

Granskningsmyndigheten har alltså möjlighet enligt 37 § andra stycket tredje punkten förvaltningslagen att återkalla ett felaktigt gynnande beslut på grund av att oriktiga uppgifter har lämnats. Det krävs emellertid att det finns ett orsakssamband mellan felaktigheten i beslutet och det oriktiga uppgiftslämnandet. Enligt vår mening behövs det därför inte någon särskild reglering för att granskningsmyndigheten ska ha möjlighet att återkalla ett felaktigt gynnande beslut. Myndigheten kan också enligt 37 § första punkten förvaltningslagen låta det framgå av beslutet att detta under vissa förutsättningar får återkallas.

[52] Prop. 2016/17:180 En modern och rättssäker förvaltning – ny förvaltningslag, s. 329.

13 Personuppgiftsbehandling och sekretess

13.1 Inledning

Våra förslag innebär att myndigheter, kommuner och regioner kommer att behöva utbyta information med varandra. Förslagen innebär också att berörda aktörer kommer att behöva behandla personuppgifter. I detta kapitel redogör vi för hur våra förslag förhåller sig till regelverket till skydd för personuppgiftsbehandling samt till sekretesslagstiftningen.

13.2 Personuppgiftsbehandling

13.2.1 Inledning

Vid handläggningen av ett ärende enligt granskningssystemet kommer en mängd uppgifter att behandlas, bland annat personuppgifter som namn, adresser och andra kontaktuppgifter samt personnummer. Även personuppgifter som rör lagöverträdelser samt känsliga uppgifter i form av politisk tillhörighet kan komma att behandlas. I det följande tar vi upp frågan om den personuppgiftsbehandling som våra förslag ger upphov till är förenlig med de regelverk som finns på området. Redogörelsen innefattar inte de andra regelverk som i förekommande fall utgör grunden för den personuppgiftsbehandling som de berörda myndigheterna utför i dag. Exempel på sådana regelverk är lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet, och lagen

(2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.[1] Dessa regleringar kan komma att läggas till grund för de berörda myndigheternas behandling av personuppgifter också i situationer som uppkommer med anledning av våra förslag.

13.2.2 Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen

Den generella regleringen av personuppgiftsbehandling i Sverige och i övriga EU-länder utgörs av 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 (dataskyddsförordningen). Dataskyddsförordningen är i alla delar bindande och direkt tillämplig i samtliga EU:s medlemsländer.

Personuppgift definieras i artikel 4.1. i dataskyddsförordningen som

> varje upplysning som avser en identifierad eller identifierbar fysisk person, varvid en identifierbar fysisk person är en person som direkt eller indirekt kan identifieras särskilt med hänvisning till en identifierare som ett namn, ett identifikationsnummer, en lokaliseringsuppgift eller onlineidentifikatorer eller en eller flera faktorer som är specifika för den fysiska personens fysiska, fysiologiska, genetiska, psykiska, ekonomiska, kulturella eller sociala identitet.

Tillämpningsområdet för dataskyddsförordningen omfattar sådan behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Det finns dock vissa undantag från tillämpningsområdet. Exempelvis ska behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten inte heller omfattas av förordningens bestämmelser (artikel 2.2 a). Dataskyddsförordningen gäller inte heller för sådan

[1] I lagrådsremissen Behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och Försvarets radioanstalt, beslutad i juni 2021, föreslås att två nya lagar ska ersätta lagen om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst och lagen om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet. De nya lagarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2022.

personuppgiftsbehandling som omfattas av dataskyddsdirektivets tillämpningsområde (artikel 2.2 d).[2]

Dataskyddsförordningen kompletteras i Sverige av bland annat lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Dataskyddslagen kan inte tillämpas självständigt, utan även bestämmelserna i dataskyddsförordningen måste iakttas. Genom dataskyddslagen har dataskyddsförordningens tillämpningsområde utvidgats till att omfatta även behandling av personuppgifter i verksamhet som inte omfattas av unionsrätten, dock med undantag för verksamhet som omfattas av 1) lagen (2007:258) om behandling av personuppgifter i Försvarsmaktens försvarsunderrättelseverksamhet och militära säkerhetstjänst, 2) lagen (2007:259) om behandling av personuppgifter i Försvarets radioanstalts försvarsunderrättelse- och utvecklingsverksamhet, och 3) lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Dataskyddslagen är subsidiär i förhållande till annan reglering. Om en annan lag eller en förordning innehåller någon bestämmelse som avviker från dataskyddslagen, ska den bestämmelsen tillämpas i stället. Exempel på sådana lagar är lagen (2001:182) om behandling av personuppgifter i Skatteverkets folkbokföringsverksamhet och lagen (2020:421) om Rättsmedicinalverkets behandling av personuppgifter.

Dataskyddsförordningen innebär att personuppgiftsbehandling är tillåten bara om det finns en rättslig grund för behandlingen. I artikel 6.1 i dataskyddsförordningen listas dessa grunder. Listan är uttömmande. De rättsliga grunder som myndigheternas personuppgiftsbehandling i allmänhet grundar sig på anges i artikel 6.1 c) och e). Enligt c) är behandlingen laglig, om den är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige. Enligt e) är behandlingen laglig, om den är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning. De rättsliga grunderna måste enligt artikel 6.3 fastställas i enlighet med unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt för att kunna läggas till grund för behandling av personuppgifter. Enligt förarbetena till dataskyddslagen innebär de

[2] Dataskyddsdirektivet innehåller bestämmelser om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av behöriga myndigheter i syfte att förebygga, förhindra, utreda, avslöja eller lagföra brott eller verkställa straffrättsliga påföljder, inklusive att skydda mot samt förebygga och förhindra hot mot den allmänna säkerheten. Dataskyddsdirektivet har genomförts i huvudsak genom brottsdatalagen (2018:1177).

nämnda artiklarna inte något krav på att själva behandlingen av personuppgifter måste regleras. Det är i stället den rättsliga förpliktelsen, uppgiften av allmänt intresse, eller myndighetsutövningen som ska ha stöd i rättsordningen.[3] Det uttalas också att alla uppgifter som riksdag eller regering gett statliga myndigheter i uppdrag att utföra är av allmänt intresse. Om uppgifterna inte vore av allmänt intresse, skulle myndigheterna inte ha ålagts att utföra dem.[4]

Nationella bestämmelser till grund för behandling av personuppgifter enligt artikel 6.1 c) och e) har införts i 2 kap. 1 och 2 §§ dataskyddslagen. Där anges att personuppgifter får behandlas

- med stöd av artikel 6.1 c) i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att den personuppgiftsansvarige ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, och
- med stöd av artikel 6.1 e) i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig
  1) för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning, eller
  2) som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning enligt lag eller annan författning.

I artikel 5.1 i dataskyddsförordningen listas ett antal principer som alltid måste iakttas när personuppgifter behandlas. Som exempel kan nämnas att uppgifterna ska samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål och inte senare behandlas på ett sätt som är oförenligt med dessa ändamål.

13.2.3 Särskilt om känsliga personuppgifter

Det är enligt artikel 9 i dataskyddsförordningen som utgångspunkt förbjudet att behandla personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter,

[3] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag s. 48 ff.
[4] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag, s. 56 f.

biometriska uppgifter för att entydigt, identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

Sådana så kallade känsliga personuppgifter får dock enligt artikel 9.2 g) behandlas, om behandlingen bland annat är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt.

Enligt 3 kap. 3 § dataskyddslagen får känsliga personuppgifter behandlas av en myndighet med stöd av artikel 9.2 g) i dataskyddsförordningen 1) om uppgifterna har lämnats till myndigheten och behandlingen krävs enligt lag, 2) om behandlingen är nödvändig för handläggningen av ett ärende, eller 3) i annat fall, om behandlingen är nödvändig med hänsyn till ett viktigt allmänt intresse och inte innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.

Den lagstiftning som avses i första punkten är främst offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och förvaltningslagen (2017:900) som innehåller bestämmelser om hantering av allmänna handlingar och, implicit, skyldighet att ta emot mejl.[5]

Begreppet handläggning i andra punkten innefattar alla åtgärder som en myndighet vidtar från det att ett ärende inleds till dess att det avslutas. Det kännetecknande för ett ärende är att det regelmässigt avslutas genom ett uttalande från myndighetens sida som är avsett att få faktiska verkningar för en mottagare i det enskilda fallet.[6] Att behandla känsliga personuppgifter som kommit in i ett ärende är nödvändigt för handläggningen av ärendet. Det krävs också enligt lag och sådan behandling träffas alltså också av första punkten. Nödvändighetskravet har därför främst betydelse när det gäller till exempel beslut som myndigheten själv producerar.[7]

Den tredje punkten behöver användas bara om myndighetens behandling av de känsliga personuppgifterna inte krävs enligt lag och inte heller är nödvändig för handläggningen av ett ärende. Det kan vara fråga om sådan verksamhet som inte är ärendehandläggning, som rådgivning och annan service, uppföljning eller olika former av samverkan utan ärendeanknytning. När det gäller begreppet viktigt allmänt intresse uttalas i förarbetena att verksamhet som innefattar myndighetsutövning utgör ett viktigt allmänt intresse, och att det

[5] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag s. 48 ff.
[6] Prop. 2017/18:105, Ny dataskyddslag, s. 194.
[7] Sören Öhman, Dataskyddsförordningen (GDPR) m.m., JUNO Version: 1A, 2021-05-14.

också får anses utgöra ett viktigt allmänt intresse att svenska myndigheter, även utanför området för myndighetsutövning, kan bedriva den verksamhet som tydligt faller inom ramen för deras befogenheter på ett korrekt, rättssäkert och effektivt sätt. Bestämmelsen i tredje punkten är inte avsedd att tillämpas slentrianmässigt i den löpande verksamheten. Det krävs att den personuppgiftsansvarige i det enskilda fallet gör en bedömning av om behandlingen av de känsliga personuppgifterna innebär ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet.[8]

13.2.4 Särskilt om personuppgifter som rör lagöverträdelser

Uppgifter som rör lagöverträdelser tillhör inte de särskilda kategorier av personuppgifter som omfattas av förbudet mot behandling i artikel 9 i dataskyddsförordningen men anses ändå vara en kategori personuppgifter som förtjänar särskilt skydd. Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av sådana personuppgifter utföras endast under kontroll av myndighet eller när behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får föras endast under kontroll av en myndighet. För att behandlingen av sådana personuppgifter ska få utföras krävs också att det finns en rättslig grund enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen. En sådan grund finns i 3 kap. 8 § dataskyddslagen. Där anges att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen – det vill säga personuppgifter som rör lagöverträdelser – får behandlas av myndigheter.

13.2.5 Särskilt om personnummer och samordningsnummer

Enligt artikel 87 i dataskyddsförordningen får medlemsstaterna närmare bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Ett nationellt identifikationsnummer eller ett annat vedertaget sätt för identifiering ska i sådana fall användas endast med iakttagande av lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter enligt förordningen.

[8] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 83 ff och 194.

Personnummer och samordningsnummer får enligt 3 kap. 10 § personuppgiftslagen behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Bestämmelsen innebär att en intresseavvägning mellan behovet av behandlingen och de integritetsrisker som den innebär ska göras. Omständigheter som bör tillmätas betydelse vid intresseavvägningen är exempelvis om det eftersträvade syftet med behandlingen kan uppnås på annat sätt, behandlingens omfattning och om den förutsätter samkörning av register.[9]

13.2.6 Det behöver inte införas några ytterligare bestämmelser för att behandlingen ska vara tillåten

Bedömning: Dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och annan befintlig personuppgiftsreglering är tillämplig på och ger stöd för Inspektionen för strategiska produkters 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. Det behöver inte införas några ytterligare bestämmelser för att personuppgiftsbehandlingen ska vara tillåten.

Vid handläggningen av ett ärende enligt granskningssystemet kommer personuppgifter av olika slag att behandlas. Behandlingen kommer att utföras som en följd av de uppgifter som de berörda myndigheterna får till följd av våra förslag. Behandling av personuppgifter kan i viss utsträckning komma att utföras också av de investerare och investeringsobjekt som enligt våra förslag kommer att vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten.

När det gäller Försvarsmaktens och Säkerhetspolisens personuppgiftsbehandling finns redan i dag vissa särregleringar. Dessa regleringar kan komma att läggas till grund för myndigheternas behandling av personuppgifter också i situationer som uppkommer med anledning av våra förslag.

Vi bedömer att den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som i övrigt aktualiseras hos myndigheterna är att behand-

[9] Prop. 2017/18:105 Ny dataskyddslag, s. 199.

lingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av föreslagen lag eller annan författning eller som ett led i myndighetsutövning enligt lagen eller annan författning (artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen). Den rättsliga grunden för investerares och investeringsobjektens personuppgiftsbehandling är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag eller annan författning eller av beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter (artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen). Dessa grunder har på det sätt som krävs enligt artikel 6.3 i dataskyddsförordningen fastställts i dataskyddslagen. När det gäller behandling av personnummer och samordningsnummer bedömer vi att ändamålet med behandlingen och vikten av en säker identifiering motiverar att sådan behandling utförs av de berörda myndigheterna.

Sammanfattningsvis bedömer vi utifrån de redogörelser av regelverken som gjorts här att dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och i förekommande fall annan befintlig personuppgiftsreglering ger stöd för de berörda myndigheternas behandling av personuppgifter, även känsliga sådana, personuppgifter som rör lagöverträdelser, personnummer och samordningsnummer. Den personuppgiftsbehandling som kommer att utföras hos Inspektionen för strategiska produkter (ISP) och andra berörda myndigheter med anledning av våra förslag är alltså tillåten enligt befintliga regelverk. Dataskyddsförordningen och dataskyddslagen ger stöd också för den personuppgiftsbehandling som kan komma att göras hos investerare och investeringsobjekt. Det behöver därför inte införas några ytterligare bestämmelser för att behandlingen ska vara tillåten.

13.2.7 Personuppgiftsbehandling inom ramen för samarbetet enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Till följd av den samarbetsstruktur som regleras i 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:s förordning om utländska direktinvesteringar) kommer personuppgifter att behandlas av medlemsstaterna och kommissionen gemensamt. Av artikel 14 i förordningen framgår att all personuppgiftsbehandling inom ramen för samarbetsstrukturen ska utföras i enlighet med dataskyddsförordningen och förordning (EU)

2018/1725.[10] Dataskyddsförordningen gäller för medlemsstaternas behandling, medan förordning (EU) 2018/1725 gäller för den behandling som utförs av kommissionen.

Om flera personuppgiftsansvariga, såsom alltså är fallet när det gäller samarbetsstrukturen, gemensamt fastställer ändamålen med och medlen för behandlingen, ska de vara gemensamt personuppgiftsansvariga och fastställa sitt respektive ansvar för att uppfylla sina skyldigheter.[11] Medlemsstaterna och kommissionen avser därför att ingå avtal om gemensamt personuppgiftsansvar för behandling av personuppgifter enligt samarbetsstrukturen (Arrangemang om gemensamt personuppgiftsansvar). Det gemensamma personuppgiftsansvaret ska omfatta all personuppgiftsbehandling som till följd av samarbetsstrukturen utförs gemensamt av kommissionen och medlemsstaterna, det vill säga utbyte av uppgifter som gäller utländska direktinvesteringar, tillhandahållande av synpunkter och utfärdande av yttranden. Genom avtalet ska ändamålet med och parternas ansvar för personuppgiftsbehandlingen regleras. Arbetet med att färdigställa avtalet pågår. Avtalet förväntas undertecknas under hösten 2021.

13.3 Offentlighet och sekretess

13.3.1 Inledning

När granskningsmyndigheten ska bedöma om en investering utgör en risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet kommer myndigheten att i viss utsträckning behöva få del av information som den inte själv har. Sådan information kan finnas hos andra myndigheter, kommuner eller regioner. Vi föreslår i kapitel 12 att det ska regleras i lag att granskningsmyndigheten ska hämta in synpunkter från nämnda aktörer i den utsträckning det behövs och att dessa ska ha en skyldighet att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten. Vi föreslår också en obligatorisk skyldighet för granskningsmyndigheten att samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säker-

[10] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG.
[11] Artikel 26 i dataskyddsförordningen och artikel 28 i förordning (EU) 2018/1725.

hetspolisen i de ärenden som ska granskas. Det kan i dessa sammanhang uppstå frågor om sekretess.

I det följande lämnas först en beskrivning av hur sekretess regleras allmänt mellan myndigheter. Därefter anges vilka sekretessbestämmelser som kan aktualiseras till skydd för allmänna intressen respektive till skydd för enskilds affärs- eller driftförhållanden när en direktinvestering ska bedömas. Därefter kommer en analys av om det behövs sekretessbrytande bestämmelser när uppgifter ska lämnas mellan myndigheterna. Avslutningsvis anges den sekretess som gäller för uppgifter hos granskningsmyndigheten.

13.3.2 Sekretess mellan myndigheter[12]

Granskningsmyndigheten kommer att kunna få information från andra myndigheter till följd av myndigheternas skyldighet att lämna uppgifter när myndigheten ber om synpunkter eller när samråd sker. Denna skyldighet kommer till uttryck i bland annat 8 § förvaltningslagen (2017:900) och 6 § myndighetsförordningen (2007:515). En precisering av bestämmelserna finns i 6 kap. 5 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) som innebär att en myndighet[13] på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång.

Av 8 kap. 1 § OSL framgår att uppgifter som omfattas av sekretess inte får röjas för andra myndigheter, om det inte finns stöd för det i OSL eller i en annan lag eller förordning som OSL hänvisar till.

Eftersom sekretess gäller även mellan myndigheter kan uppgifter som omfattas av sekretess inte lämnas över inom ramen för myndigheternas skyldighet att lämna synpunkter eller samråda utan att någon sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns i 10 kap. OSL.

[12] En myndighet är i Sverige varje offentligt organ som ingår i den offentliga förvaltningen eller rättskipningen, jfr prop. 1975/76:160 Regeringens proposition om nya grundlagsbestämmelser angående allmänna handlingars offentlighet, s. 134. Det finns både statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter, jfr 1 kap. 8 § regeringsformen.

[13] Vid tillämpning av OSL ska riksdagen och beslutande kommunala församlingar jämställas med myndigheter (2 kap. 1 § OSL.).

13.3.3 Relevanta sekretessbestämmelser

Sekretess kan motiveras av skydd för allmänna intressen som exempelvis rikets säkerhet. Det kan också vara fråga om sekretess för att skydda enskilda intressen som skydd för affärs- och driftförhållanden. I detta avsnitt ges exempel på sekretessbestämmelser som kan aktualiseras för de uppgifter som granskningsmyndigheten, det vill säga ISP, hämtar in när myndigheten samverkar med andra.

Sekretess till skydd för allmänna intressen

ISP kan behöva få tillgång till handlingar med känsliga uppgifter rörande Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet för att kunna bedöma en utländsk direktinvestering. Uppgifterna kan komma att omfattas av sekretess enligt flera olika sekretessbestämmelser.

I 15 kap. 1 a § OSL regleras det *internationella samarbetet*. Av bestämmelsens första stycke framgår att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller enligt bestämmelsens andra stycke också för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt som avses i första stycket. Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL är alltså tillämplig på uppgifter som tagits emot eller hämtats in som en direkt följd av en EU-rättsakt. Vidare bör bestämmelsen vara tillämplig på uppgifter som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av andra former av internationella överenskommelser, till exempel bilaterala avtal och sådana så kallade blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft. En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet i ett sådant fall bör dock vara att avtalet har godkänts av riksdagen. Sekretessen bör alltså också gälla för en uppgift som finns hos en myndighet på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Avtalen kan avse informationsutbyte inom en mängd olika verksam-

hetsområden, bland annat inom finansmarknadssektorn, försvars- och säkerhetsområdet och brottsbekämpningen.[14] Uppgifter som fås på annat sätt omfattas alltså inte av bestämmelsen. Sådana uppgifter kan i stället komma att omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 eller 2 §§ OSL.

I 15 kap. 1 § OSL regleras den så kallade *utrikessekretessen*. Sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med bland annat en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation eller myndighet, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Skadebegreppet, det vill säga att ett röjande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet, ska inte ges en alltför vid innebörd. Det måste röra sig om någon olägenhet för landet för att skada ska anses föreligga. Motsvarande gäller i fråga om störningar av de mellanfolkliga förbindelserna. Att mindre och tillfälliga störningar eller irritationer inom ett annat lands ledning inte kan uteslutas om uppgifter lämnas ut bör alltså inte alltid leda till sekretess.[15]

Försvarssekretessen regleras i 15 kap. 2 § OSL. Sekretess gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

ISP kan också behöva ta del av uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess som regleras i 18 kap. 1 § OSL eller sekretess i underrättelseverksamhet hos Säkerhetspolisen enligt 18 kap. 2 § OSL.

Sekretess till skydd för det allmännas ekonomiska intresse kan aktualiseras även genom upphandlingssekretess enligt 19 kap. 3 § OSL. Bestämmelsen syftar till att skydda uppgifter hos myndigheter under ett upphandlingsförfarande genom bland annat absolut sekretess för anbud fram till tilldelningsbeslut.

[14] Prop. 2012/13:192 Sekretess i det internationella samarbetet, s. 31.
[15] Prop. 1979/80:2 Del A Regeringens proposition med förslag till sekretesslag, s. 131.

Sekretess till skydd för enskilds affärs- eller driftförhållanden

När ISP ska bedöma en utländsk direktinvestering kan det finnas information om investeraren hos andra myndigheter som omfattas av sekretess till skydd för enskilda intressen. Begreppet enskilda innefattar både fysiska och juridiska personer, såväl svenska som utländska.

Sekretess gäller exempelvis enligt 30 kap. 1 § OSL i Konkurrensverkets verksamhet som består i tillsyn och utredning för 1) uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs, och 2) uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än som avses i 1) för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. Begreppet ekonomiska förhållanden innefattar bland annat affärs- och driftförhållanden. Enligt 30 kap. 2 § OSL gäller sekretess för uppgift som avses i 1 § och som enbart hänför sig till rådgivning inför en anmälan om en sådan företagskoncentration som avses i 4 kap. 6 eller 7 § konkurrenslagen (2008:579).

Relevant information för att kunna bedöma en utländsk direktinvestering kan finnas också till exempel hos Finansinspektionen. Enligt 30 kap. 4 § OSL gäller sekretess för tillståndsgivning eller tillsyn med avseende på bank- och kreditväsendet, värdepappersmarknaden eller försäkringsväsendet för uppgift om affärs- eller driftförhållanden hos den som myndighetens verksamhet avser, om det kan antas att denne lider skada om uppgiften röjs, och för uppgift om ekonomiska eller personliga förhållanden för annan som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som myndighetens verksamhet avser.

Inom en myndighets verksamhet kan även förekomma uppgifter som omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne i vissa fall har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Bestämmelsen kan bli tillämplig efter att den absoluta anbudssekretessen enligt 19 kap. 3 § OSL har upphört. Sekretess kan alltså aktualiseras även enligt 31 kap. 16 § OSL när myndigheterna lämnar uppgifter till ISP.

13.3.4 Sekretess mellan ISP och andra myndigheter

Förslag: Sekretess i det internationella samarbetet ska inte hindra Försvarsmakten eller Säkerhetspolisen att lämna uppgifter till Inspektionen för strategiska produkter i ett ärende enligt granskningssystemet. En sådan sekretessbrytande bestämmelse ska införas i offentlighets- och sekretesslagen.

Bedömning: Genom befintlig sekretessreglering samt våra förslag om en ny sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen och en skyldighet för kommuner, regioner och vissa statliga myndigheter att tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter som myndigheten begär, tillgodoses behovet av sekretessbrytande bestämmelser. Några ytterligare sekretessbrytande bestämmelser behövs inte.

Befintliga sekretessbrytande regler i sekretesslagstiftningen

Enligt 8 kap. 1 § OSL får uppgifter som omfattas av sekretess inte röjas för enskilda eller för andra myndigheter, om inte annat anges i OSL eller i lag eller förordning som OSL hänvisar till.

I 10 kap. OSL finns sekretessbrytande bestämmelser som gör det möjligt att under vissa omständigheter föra uppgifter som omfattas av sekretess mellan myndigheter. De bestämmelser som skulle kunna aktualiseras när uppgifter behöver lämnas i samband med en anmälan och en prövning av en utländsk direktinvestering är bestämmelserna om nödvändigt utlämnade i 10 kap. 2 §, den så kallade generalklausulen i 10 kap. 27 § samt bestämmelsen om uppgiftsskyldighet i 10 kap. 28 § OSL.

Enligt 10 kap. 2 § OSL kan en myndighet lämna ut sekretessbelagda uppgifter till både andra myndigheter och enskilda, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Enligt förarbetena ska bestämmelsen tillämpas med viss restriktivitet. Det krävs att det verkligen är en nödvändig förutsättning för myndighetens verksamhet. Endast den omständigheten att effektiviteten i myndighetens handlande sätts ned genom föreskriven sekretess får inte leda till att sekretessen sätts åt sidan.[16]

[16] Prop. 1979/80:2 Del A Regeringens proposition med förslag till sekretesslag, s. 465.

Enligt 10 kap. 27 § OSL får en sekretessbelagd uppgift lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen gäller dock inte på alla områden, och ett utlämnande får inte ske, om utlämnandet strider mot lag eller förordning. Ett rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan myndigheter ska som regel vara författningsreglerat.[17]

Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är alltså förenligt med OSL att införa sådana bestämmelser i en särskild lag.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap 27 § och 10 kap. 28 § första stycket får inte tillämpas, om sekretess gäller enligt 15 kap. 1 a § OSL.

Behövs det ändringar i offentlighets- och sekretesslagen?

För att bedöma en utländsk direktinvestering behöver ISP få tillgång till information från andra myndigheter. Enligt våra förslag ska ISP vid behov hämta in synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner och alltid samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen i ärenden som granskas. Det kan i dessa situationer förekomma känsliga uppgifter som omfattas av sekretess i båda riktningarna. Frågan är då om de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. OSL ger tillräckligt utrymme för myndigheterna att lämna sekretessbelagda uppgifter till varandra.

Uppgifter från ISP till andra myndigheter

Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska som nämnts användas med restriktivitet.

Bestämmelsen kan användas när ISP behöver lämna uppgifter till de myndigheter som myndigheten ska samråda med. ISP ska också enligt vårt förslag ha en skyldighet att i ”den utsträckning det behövs” hämta in synpunkter från andra myndigheter, kommuner

[17] Prop. 1979/80:2 Del A Regeringens proposition med förslag till sekretesslag, s. 237.

och regioner. Ett utlämnande av uppgifter från ISP inom ramen för detta samarbete är därmed nödvändigt för att ISP ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen kan också användas vid ISP:s obligatoriska samråd med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen.

Enligt våra förslag ska ISP också underrätta Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen om samtliga anmälda ärenden samt på begäran lämna över uppgifter i ärenden som anmälts enligt lagen. Uppgifterna kan lämnas av ISP till de fyra obligatoriska samrådsmyndigheterna med stöd av 10 kap. 28 § OSL eftersom ISP, enligt våra förslag, ska vara skyldig att underrätta dessa myndigheter om anmälda ärenden samt att lämna över uppgifter i ärenden på de fyra myndigheternas begäran.

Någon sekretessbrytande bestämmelse i sekretesslagstiftningen för att ISP ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter behöver inte införas.

Uppgifter från de myndigheter som ISP ska hämta in synpunkter från eller samråda med

När ISP begär uppgifter från andra myndigheter är det tveksamt om det är nödvändigt för de utlämnande myndigheterna att lämna informationen för att de själva ska kunna fullgöra sina verksamheter. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL är därför inte ett tillräckligt stöd för att bryta sekretess när uppgifter ska lämnas till ISP.

Generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL ger möjligheter att föra uppgifter mellan myndigheter. Bestämmelsen är dock inte tillämplig i förhållande till sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL. Syftet med generalklausulen är inte heller att den ska användas för att rutinmässigt överlämna uppgifter.[18] När det har funnits behov av att mera rutinmässigt föra över uppgifter har därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser införts på flera områden. Av exempelvis 15 kap. 3 a § OSL framgår att sekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ inte hindrar att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar uppgift till Post- och telestyrelsen (PTS) om uppgiften avser bland annat om en ansökan om vissa tillstånd enligt 3 kap. lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation (LEK) kan antas komma att orsaka

[18] Se JO 2013/14 s. 230 Dnr 4307-2012 och prop. 1979/80:2 Del A Regeringens proposition med förslag till sekretesslag, s. 326 f.

skada för Sveriges säkerhet. I förarbetena till bestämmelsen anges att – eftersom informationsöverförandet närmast ska ske rutinmässigt mellan PTS och Säkerhetspolisen och Försvarsmakten – behov finns av särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Regeringen ansåg dock att det borde finnas utrymme för Säkerhetspolisen och Försvarsmakten att bedöma vilka uppgifter som bör lämnas i ett visst ärende och att någon uppgiftsskyldighet därför inte borde införas.[19] Eftersom varken 10 kap. 27 § OSL eller 10 kap. 28 § OSL bedömdes kunna användas för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att lämna uppgifter till PTS infördes alltså sekretessbrytande bestämmelser i OSL.

Syftet med den lag vi föreslår är att hindra investeringar som kan vara skadliga för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Granskningsmyndigheten kommer efter en anmälan om en direktinvestering att behöva hämta in synpunkter från eller samråda med olika myndigheter beroende på ärendets art. Frågeställningarna kan variera och därmed vilka uppgifter som kan behöva lämnas. Det finns inte skäl att anta att de utlämnande myndigheterna kommer att ha behov av att rutinmässigt lämna över sekretessbelagda uppgifter. ISP:s behov av uppgifter från andra myndigheter kan visserligen i de flesta fall tillgodoses med stöd av generalklausulen. Det krävs dock att det är uppenbart att intresset av att uppgiften som ska lämnas har ett företräde framför det intresse som uppgiften ska skydda.

Men vi har också föreslagit att kommuner och regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det. Vad gäller statliga myndigheter ska uppräkningen av de myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten alltså göras i förordning. Enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas från en myndighet till en annan myndighet, om uppgiftsskyldighet följer av lag eller förordning. Det är alltså förenligt med OSL att lämna sekretessbelagda uppgifter till ISP med stöd av en sådan uppgiftsskyldighet.

Bestämmelserna i 10 kap. 27 § och 10 kap. 28 § OSL är inte tillämpliga i förhållande till sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL. Uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL kan finnas hos Försvarsmakten och Säkerhetspolisen. När sådana uppgifter bedöms omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL, kan alltså inte de båda myndigheterna lämna ut uppgifterna med stöd av 10 kap.

[19] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning s. 36.

27 § och 10 kap. 28 §. Vad gäller bestämmelsen om så kallat nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL ska den användas med restriktivitet. Möjligheten att lämna ut uppgifter med stöd av bestämmelsen gäller alltså bara om detta verkligen krävs för att den myndighet som har uppgifterna ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL kan, enligt vår bedömning, inte användas för att lämna över uppgifter som är sekretessbelagda enligt 15 kap. 1 a § OSL. Det behöver därför införas en sekretessbrytande bestämmelse i OSL för att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretessen i 15 kap. 1 a § OSL till ISP.

Behöver uppgiftsskyldigheten gälla alla myndigheter?

Uppgifterna som kommer att lämnas i samband med det obligatoriska samrådet enligt våra förslag kan ibland vara av känslig natur. Det gäller inte minst de uppgifter som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kan behöva lämna till ISP om en investering kan komma att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Med hänsyn till uppgifternas art och med tillämpning av de nyss redovisade förarbetsuttalandena rörande LEK bör Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ha ett utrymme för att i det enskilda fallet bedöma vilka uppgifter som kan ha betydelse för granskningen.[20] Därför bör någon skyldighet för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att lämna uppgifter inte införas. Det är tillräckligt att de båda myndigheterna får lämna de uppgifter som myndigheterna bedömer kan ha betydelse för granskningen.

Slutsatser

Sammanfattningsvis är det möjligt för ISP att med stöd av 10 kap. 2 § OSL och 10 kap. 28 § OSL lämna ut sekretessbelagda uppgifter till andra myndigheter, kommuner och regioner. Bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL kan dock inte användas när uppgifter ska lämnas från andra myndigheter till ISP.

När det gäller uppgifter som ska lämnas från kommuner, regioner och vissa myndigheter kan dessa lämnas till ISP med stöd av reglerna om uppgiftsskyldighet i 10 kap. 28 § OSL, om en sådan skyldighet införs i lag och förordning. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen,

[20] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, s. 36.

som inte åläggs någon uppgiftsskyldighet, kan dock inte lämna ut sekretessbelagda uppgifter med stöd av den bestämmelsen.

För de myndigheter, kommuner och regioner från vilka ISP hämtar in synpunkter och de myndigheter som myndigheten samråder med finns det också en möjlighet att med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 OSL lämna sekretessbelagda uppgifter till ISP. Den bestämmelsen gäller dock inte uppgifter som omfattas av sekretessen i 15 kap. 1 a § OSL. Eftersom inte heller 10 kap. 2 § OSL kan tillämpas i en sådan situation bör en sekretessbrytande bestämmelse införas i OSL, för att reglera ett utlämnande från Försvarsmakten och Säkerhetspolisen till ISP.

Det behövs i övrigt inga ändringar i OSL.

13.3.5 Sekretess hos ISP

Förslag: Offentlighets- och sekretessförordningen ska kompletteras så att sekretess gäller för uppgift om enskilds affärs- eller driftförhållanden i verksamhet som består i utredning i ärende enligt granskningssystemet.

Bedömning: Det behövs inte några nya bestämmelser om överföring av sekretess i offentlighets- och sekretesslagen.

Sekretess ska inte hindra att uppgifter lämnas från andra myndigheter till ISP. På motsvarande sätt ska sekretess inte hindra att uppgifter lämnas från ISP till andra myndigheter.

Enligt vissa bestämmelser i OSL gäller sekretess oavsett hos vilken myndighet en uppgift finns. Enligt vissa andra bestämmelser gäller dock sekretess bara hos en utpekad myndighet. Om en myndighet lämnar över en sekretessreglerad uppgift till en annan myndighet, kommer uppgiften inte automatiskt att omfattas av sekretess hos den mottagande myndigheten. I vissa fall kan det dock finnas en sekretessbestämmelse för den mottagande myndigheten som är tillämplig på uppgiften. Om det inte finns någon sekretessbestämmelse hos den mottagande myndigheten, kommer uppgiften alltså inte att vara sekretesskyddad.

För att säkerställa att sekretess ska gälla även hos en mottagande myndighet finns i OSL i flera fall en särskild reglering som gör att

sekretessen förs över till mottagande myndigheter. Uppgifterna kan då komma att omfattas av sekretess med stöd av en sådan bestämmelse. I vissa fall kan det finnas både regler om överföring av sekretess och sekretessregler som gäller direkt hos mottagande myndighet. Om det finns konkurrens mellan flera sekretessregler, ska den sekretessbestämmelse tillämpas som leder till att sekretess gäller, 7 kap. 3 § OSL.

Överföring av sekretess till skydd för allmänna intressen

Andra myndigheter kommer att behöva lämna sekretessbelagda uppgifter till ISP. När det gäller sekretess till skydd för allmänna intressen finns det ett behov av att uppgifterna omfattas av sekretess även när dessa finns hos ISP. Sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ OSL gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt dessa bestämmelser lämnas till ISP, kommer de därför att ha samma sekretesskydd som de hade hos den myndighet som lämnade uppgiften.

För uppgifter hos Säkerhetspolisen kan det därutöver gälla sekretess i underrättelseverksamhet med mera enligt 18 kap. 2 § första stycket OSL samt andra stycket fjärde punkten om en uppgift hänför sig till underrättelseverksamheten. Denna sekretess gäller oberoende av om ett röjande av en uppgift skulle kunna orsaka skada för rikets säkerhet och kan omfatta fall som inte täcks av 15 kap. 2 § OSL. Uppgifter i Säkerhetspolisens verksamhet är ofta sekretessbelagda med stöd av både 15 kap. 2 § och 18 kap. 2 § OSL. Även sekretess enligt 18 kap. 2 § OSL gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifter som hänför sig till underrättelseverksamhet finns.[21]

Enligt 15 kap. 1 a § första stycket OSL gäller som nämnts sekretess för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten försämras om uppgiften röjs. I förarbetena till bestämmelsen anges dock att sekretessen primärt gäller endast hos den myndighet som fått eller inhämtat uppgiften och inte hos den mottagande myndigheten.[22] I propositionen Skydd av Sveriges säkerhet vid

[21] Prop. 2017/18:36 Ett mer effektivt informationsutbyte vid Nationellt centrum för terrorhotbedömning, s. 28.
[22] Prop. 2012/13:192 Sekretess i det internationella samarbetet s. 30.

radioanvändning uppges att sekretess enligt denna bestämmelse gäller oavsett hos vilken myndighet informationen finns.[23] Samma ställningstagande gör regeringen i förarbetena till kompletteringar av säkerhetsskyddslagen.[24] Vi gör inte någon annan bedömning än den som regeringen gjort i de två sistnämnda propositionerna. Slutsatsen är därmed att sekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ samt 18 kap. 2 § OSL gäller avsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt dessa bestämmelser lämnas till granskningsmyndigheten, kommer de därför att ha samma sekretesskydd som hos de myndigheter som lämnat uppgifterna.

Överföring av sekretess till skydd för enskilda intressen

När det gäller sekretess till skydd för enskilda intressen kan uppgifter om affärs- och driftförhållanden som omfattas av sekretess komma att lämnas till ISP.

Vi föreslår nedan att sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL ska gälla för bland annat uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Uppgifter som ISP får från andra myndigheter kommer då att kunna omfattas av sekretess med stöd av 30 kap. 23 § OSL. Sekretess enligt denna bestämmelse kommer inte i alla situationer att exakt motsvara det sekretesskydd som uppgifterna har hos den myndighet som lämnar uppgifterna. Uppgifterna kan omfattas av omvänd sekretess hos lämnande myndighet, det vill säga de får lämnas ut bara om det står klart att uppgiften kan röjas utan skada.

Bestämmelsen i 30 kap. 23 § OSL har ett rakt skaderekvisit, det vill säga att sekretess gäller i de fall den enskilde kan antas lida skada om uppgiften röjs. Sekretessen för uppgiften kan alltså vara svagare hos ISP än hos den utlämnande myndigheten. En bestämmelse om att sekretess ska gälla med omvänd sekretess hos ISP skulle samtidigt innebära att sekretessen hos ISP i många fall skulle bli starkare än hos den lämnande myndigheten. Vid en avvägning av den frågan och önskemålet att undvika krångliga lösningar, och mot bakgrund av det grundläggande intresset av att värna största möjliga offentlig-

[23] Prop. 2019/20:15 Skydd av Sveriges säkerhet vid radioanvändning, s. 37.
[24] Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhets. 34.

het i det allmännas verksamhet bör inte en så stark sekretess gälla. Genom att uppgifterna omfattas av ett rakt skaderekvisit enligt 30 kap. 23 § OSL görs en balanserad avvägning mellan behovet av sekretess och den rätt till insyn som offentlighetsprincipen innebär. Det behöver därför inte införas särskilda bestämmelser om överföring av sekretess till skydd för enskildas intressen.

Sekretess för anmälan och utredning enligt granskningssystemet

När investeraren anmäler en investering kommer denne att behöva lämna känslig affärs- eller driftinformation till ISP. Begreppet affärs- och driftförhållanden inbegriper uppgifter om förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom, tjänster eller annat. Vidare omfattas bland annat affärshemligheter av mera allmänt slag, marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättnings-kalkyler och planer rörande reklamkampanjer. Även förhandlingar och andra affärshändelser omfattas av begreppet.[25] Begreppet har en vidsträckt betydelse och täcker i praktiken det som ligger inom ramen för en affärsverksamhet.[26]

Enligt 30 kap. 23 § första punkten OSL gäller sekretess i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Enligt bestämmelsens andra punkt gäller sekretess också för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden än de som avses i första punkten för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet. En förutsättning för att bestämmelsen ska tillämpas hos en myndighet är att regeringen föreskriver om detta. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat sådana föreskrifter i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) (OSF) och i bilagan till den förordningen.

Vi föreslog i vårt delbetänkande (SOU 2020:11) att det i bilagan till OSF skulle anges att sekretess enligt 30 kap. 23 § ska omfatta

[25] Prop. 1979/80:2 Del A Regeringens proposition med förslag till sekretesslag, s. 145.
[26] HFD 2015 ref 11.

utredning enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Vi bedömde att uppgifterna som kontaktpunkten inhämtar är sådan utredning som avses i bestämmelsen. Uppgifter som enskilda lämnar om bland annat affärs- eller driftförhållanden omfattas då av sekretess, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Regeringen har därefter, i överensstämmelse med vårt förslag, i OSF föreskrivit att sekretess enligt 30 kap. 23 § gäller för utredning enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.[27]

De uppgifter som en investerare eller ett företag som är föremål för en investering kan behöva lämna enligt det svenska systemet – i en anmälan eller annars på begäran av granskningsmyndigheten – kan på motsvarande sätt innehålla känsliga uppgifter om affärs- och driftförhållanden. Sekretess bör gälla för dessa uppgifter också vid prövningar enligt det svenska granskningssystemet. OSF bör alltså ändras så att 30 kap. 23 § OSL är tillämplig även när det gäller utredning i ärenden enligt det svenska granskningssystemet.

[27] SFS 2020:829. Förordningen trädde i kraft den 1 november 2020.

14 Konstitutionella aspekter på förslagen

14.1 Inledning

I 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen regleras egendomsskyddet respektive näringsfriheten. Dessa rättigheter får begränsas endast i syfte att skydda angelägna allmänna intressen. Enligt direktiven ska vi, om vi överväger förslag som kan påverka egendomsskyddet eller näringsfriheten, analysera förslagens förhållande till dessa bestämmelser. Vi ska också beakta betydelsen av Sveriges förpliktelser enligt den europeiska konventionen den 4 november 1950 angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen).

I det här kapitlet analyseras hur våra förslag förhåller sig till egendomsskyddet och näringsfriheten i regeringsformen och i Europakonventionen.[1] Också Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan) berörs. Därutöver utreds hur ett tänkbart förslag att inkludera företag på medieområdet i granskningssystemet skulle förhålla sig till yttrandefriheten och informationsfriheten (se om detta i avsnitt 10.6). Slutligen behandlas den skyldighet granskningsmyndigheten enligt 10 kap. 13 § regeringsformen kan ha att i vissa fall hålla chefen för det departement som har hand om utrikesärenden underrättad.

Hur våra förslag påverkar det kommunala självstyret redovisas i avsnitt 17.7.

[1] Sverige är bundet även av investeringsskyddsavtal. I många av dessa nämns skyddet mot expropriation. Investeringsskyddsavtalen behandlas i avsnitt 17.8.6.

14.2 Egendomsskyddet

14.2.1 Allmänt

Regeringsformen

Enligt 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen kan ingen tvingas avstå sin egendom till det allmänna eller till någon enskild genom expropriation eller något annat sådant förfogande eller tåla att det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Bestämmelsen fick sin nuvarande huvudsakliga utformning 1995 i samband med att Europakonventionen inkorporerades i svensk rätt.

Bestämmelsen gäller ”vars och ens egendom” vilket innebär att skyddet omfattar både svenska medborgare och andra som vistas här.[2]

Två typer av ingrepp i äganderätten aktualiseras i bestämmelsen. Den första typen omfattar situationer där någon tvingas avstå egendom genom ”expropriation eller annat sådant förfogande”. Med detta menas att en äganderätt eller annan rätt med ett ekonomiskt värde, till exempel nyttjanderätt, servitut eller vägrätt, tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Lagstiftning som gör sådana ingrepp möjliga finns i expropriationslagen (1972:719) men även i annan lagstiftning som exempelvis plan- och bygglagen (2010:900).

Skatt, böter, viten och exekutiva åtgärder omfattas inte av bestämmelsen.[3]

Den andra typen av ingrepp som behandlas i paragrafens första stycke är sådana som innebär att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnader, så kallade rådighetsinskränkningar. Rådighetsinskränkningar omfattar exempelvis byggnadsförbud och användningsförbud. Även den som innehar nyttjanderätt till mark eller byggnad omfattas av skyddet. Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller däremot utanför bestämmelsens tillämpningsområde.[4]

Egendomsskyddet i paragrafen innebär inte att den enskildes egendom är ovillkorligt tryggad. Ingrepp av de slag som omfattas av bestämmelsen får ske, men endast om det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Vad som avses med angelägna allmänna intressen får avgöras i enlighet med vad som är acceptabelt i ett

[2] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 253.
[3] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 163.
[4] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 164.

modernt och demokratiskt samhälle. Det kan vara fråga om samhällets behov av mark för bland annat naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål, bostadsbyggande, trafikleder och rekreation.[5]

Den som tvingas avstå sin egendom på grund av expropriation eller något annat sådant förfogande är enligt 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen tillförsäkrad full ersättning för förlusten. Huvudregeln är att det finns en rätt till ersättning när det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad. Av bestämmelsens tredje stycke framgår dock att vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl så gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Genom bestämmelsen uttrycks principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte medför någon automatisk rätt till ersättning.

Europakonventionen

I artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen finns bestämmelser om skydd för egendom. Enligt första stycket ska varje fysisk eller juridisk person ha rätt till respekt för sin egendom. Ingen får berövas sin egendom annat än i det allmännas intresse och under de förutsättningar som anges i lag och i folkrättens allmänna grundsatser. Av andra stycket framgår att bestämmelserna i första stycket inte inskränker en stats rätt att genomföra sådan lagstiftning som staten finner nödvändig för att reglera nyttjandet av egendom i överensstämmelse med det allmännas intresse eller för att säkerställa betalning av skatter, andra pålagor eller av böter och viten.

Begreppet egendom i artikel 1 i första tilläggsprotokollet ska tolkas autonomt, alltså ges samma innebörd oavsett hur begreppet definieras i de nationella rättssystemen. Med egendom avses inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter[6] samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.

[5] Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 48.

[6] De begränsade sakrätterna är säkerhetsrätt och bruksrätt. Säkerhetsrätter är främst panträtt, retentionsrätt och företagshypotek. Bruksrätt är framför allt nyttjanderätt och servitut. De begränsade sakrätterna uppkommer oftast genom avtal och benämns såsom en upplåtelse eftersom ägaren endast överför en del av sin rätt till förvärvaren/brukaren (se Håstad, Sakrätt avseende lös egendom, 6 upplagan, s. 26 ff).

Återkallelse av ett tillstånd att bedriva viss ekonomisk verksamhet kan ofta ses som ett ingrepp i äganderätten enligt artikeln.[7]

Genom Europadomstolens praxis har det klarlagts att artikel 1 i första tilläggsprotokollet innehåller tre regler som avser olika situationer. Den första regeln slår fast principen om rätten till respekt för egendom, den andra ställer upp villkoren för att någon ska få berövas sin egendom och den tredje behandlar förutsättningarna för att inskränka rätten att nyttja egendom. De tre reglerna har ett samband med varandra på så sätt att de två sista reglerna avser särskilda fall av ingrepp i äganderätten som ska tolkas i ljuset av den allmänna princip som kommer till uttryck i den första regeln.[8]

Vid tillämpningen av samtliga tre regler i artikeln gäller kravet att den åtgärd som vidtagits måste vara laglig och utan inslag av godtycke.[9] Det framgår också av ett stort antal avgöranden från Europadomstolen att en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall där det allmänna inskränker den enskildes rätt att använda sin egendom.[10] Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste det vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att det inte innebär en oskälig börda för den enskilde.

I artikeln nämns ingenting om rätt till ersättning. I praxis har dock möjligheten att få ersättning bedömts påverka om ett ingrepp är godtagbart. Att ta egendom utan ersättning som står i rimlig relation till värdet är i allmänhet inte proportionerligt och därmed oförenligt med artikel 1. Däremot är det inte ett krav att full ersättning ska lämnas. I Europadomstolens avgörande Håkansson och Sturesson mot Sverige den 21 februari 1990 hade ett förvärvstillstånd vägrats efter att klaganden köpt en jordbruksfastighet.[11] Klagandena tvingades sälja fastigheten på exekutiv auktion till ett lägre pris än det de köpt den för. Europadomstolen bedömde att lagen uppfyllde kravet på att tillgodose ett allmänt intresse och att balansen mellan de allmänna och enskilda intressena var godtagbar i situationen. Priset på den exekutiva auktionen stod i rimlig relation till fastighetens värde, och det var de klagande själva som tagit en risk genom att köpa fastigheten till ett högre pris. Något brott mot artikel 1 förelåg därför inte.

[7] SOU 2008:125 En reformerad grundlag, s. 431.
[8] James med flera mot Förenade Konungariket den 21 februari 1986, mål nr 8793/79.
[9] Europadomstolens avgörande Iatridis mot Grekland den 25 mars 1999, mål nr 31107/96.
[10] Se bland annat Europadomstolens mål Skibinscy mot Polen, mål nr 525899/99.
[11] Europadomstolens mål nr 11855/85.

EU-rätt

Utöver Europakonventionen så regleras rätten till egendom även i artikel 17 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna (EU-stadgan).[12] Artikeln motsvarar artikel 1 i tilläggsprotokollet till Europakonventionen som behandlas i avsnittet ovan. Enligt artikel 52.3 i EU-stadgan har rättigheten samma innebörd och räckvidd som i Europakonventionen, och de begränsningar som anges i denna får inte överskridas. I artikel 6.2 i fördraget om europeiska unionen (EU-fördraget) åtar sig unionen att ansluta sig till Europakonventionen. Förhandlingar om unionens anslutning till Europakonvention har förts sedan slutet av 1970-talet och har visat sig svårare än förutsett. Förhandlingar pågår fortfarande.[13]

Nationell lagstiftning

Det finns svensk lagstiftning som reglerar ingripande i egendomsskyddet, först och främst expropriationslagen. Här bör särskilt nämnas också att enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel ett tillstånd för ett svenskt aktiebolag att tillverka krigsmateriel kan förenas med ett villkor om att endast en viss andel av aktierna får ägas, direkt eller indirekt, av utländska rättssubjekt. Och enligt konkurrenslagen (2008:579) kan en företagskoncentration förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens.

[12] Artikel 17 i EU-stadgan:
1. Var och en har rätt att besitta lagligen förvärvad egendom, att nyttja den, att förfoga över den och att testamentera bort den. Ingen får berövas sin egendom utom då samhällsnyttan kräver det, i de fall och under de förutsättningar som föreskrivs i lag och mot rättmätig ersättning för sin förlust i rätt tid. Nyttjandet av egendomen får regleras i lag om det är nödvändigt för allmänna samhällsintressen. 2. Immateriell egendom ska vara skyddad

[13] Kommissionen föreslog flera gånger (1979, 1990 och 1993) att EG skulle ansluta sig till Europakonventionen. I Ett yttrande från EG-domstolen från 1996 ansåg domstolen att fördraget inte gav någon behörighet för EG att anta bestämmelser om mänskliga rättigheter eller ingå internationella konventioner på detta område, vilket gjorde det rättsligt omöjligt att ansluta sig till konventionen. I och med Lissabonfördraget åtgärdades denna situation genom att artikel 6.2 infördes, som gjorde det obligatoriskt för EU att ansluta sig till Europakonventionen. Efter Lissabonfördragets ikraftträdande 2010 inledde EU förhandlingar med Europarådet om ett utkast till anslutningsavtal, som slutfördes i april 2013. I juli 2013 bad kommissionen EU-domstolen om ett yttrande över huruvida anslutningsavtalet var förenligt med fördragen. Den 18 december 2014 avgav EU-domstolen ett negativt yttrande, där det angavs att utkastet till avtal ”kan komma att negativt påverka unionsrättens särdrag och autonomi”. Efter en period av eftertanke och diskussioner om hur man kan lösa de problem som EU-domstolen lyft återupptog EU och Europarådet förhandlingarna 2019, och förhandlingarna pågår fortfarande. Källa: Faktablad om Europeiska unionen; Värdena i artikel 2 i EU-fördraget och skyddet av dem i EU s. 2 f. Ottavio Marzocchi 04/2021.

Ändringar i säkerhetsskyddslagen

Den 1 januari 2021 trädde bestämmelser som ska förhindra överlåtelser som kan skada Sveriges säkerhet i kraft i säkerhetsskyddslagen (2018:585) Bestämmelserna innebär vissa krav på verksamhetsutövare som planerar att överlåta hela eller någon del av en säkerhetskänslig verksamhet eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Verksamhetsutövare är också skyldiga att inför en överlåtelse samråda med en samrådsmyndighet. Samrådsmyndigheten har möjlighet att förelägga verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att uppfylla sina skyldigheter enligt lagen och kan ytterst besluta om förbud, det vill säga att en överlåtelse inte får genomföras. Överlåts verksamheten eller egendomen i strid med förbudet, så är överlåtelsen ogiltig. Beslut om förbud kan överklagas till regeringen.

I förarbetena till bestämmelserna bedömde regeringen att regleringen är förenlig med egendomsskyddet i 2 kap. 15 § regeringsformen och med artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Regeringen uttalade att bestämmelserna är ändamålsenliga och nödvändiga för att förhindra olämpliga överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och egendom av betydelse för Sveriges säkerhet och konstaterade att det inte kommit fram att det skulle finnas andra likvärdiga mindre ingripande alternativ. Någon rätt till ersättning vid rådighetsinskränkning som grundas på säkerhetsskyddslagen infördes inte, bland annat eftersom bestämmelsen i 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen ger uttryck för principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl inte medför rätt till ersättning. Intresset av att skydda Sveriges säkerhet är ett så angeläget allmänintresse att ingripanden i regel bör få ske utan att någon ersättning lämnas.[14]

I propositionen 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet behandlas frågor om utkontraktering och upplåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, systemet med sanktioner, tillsyn samt säkerhetsskyddsavtal. Regeringen föreslår bland annat att verksamhetsutövare ska göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och pröva lämpligheten av utkontrakteringar och liknande förfaranden som kräver säkerhetsskyddsavtal samt i vissa fall samråda med till-

[14] Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, s. 27 ff.

synsmyndigheten. Om ett förfarande är olämpligt ur säkerhetsskyddssynpunkt, ska tillsynsmyndigheten få besluta att det inte får genomföras och även ingripa i ett pågående förfarande. Regeringens bedömning är även här att förslagen inte strider mot egendomsskyddet eller näringsfriheten med motiveringen att Sveriges säkerhet – som de föreslagna bestämmelserna om förelägganden och förbud syftar till att skydda – utan tvekan utgör ett sådant angeläget allmänt intresse som kan motivera inskränkningar i egendomsskyddet och näringsfriheten. Förslagen föreslås träda i kraft den 1 december 2021.[15]

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har föreslagit att ett statligt kontrollsystem ska införas med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret.[16] Förslaget gäller hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Det föreslås också ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av kommuner eller regioner endast efter medgivande från staten.

Kommittén bedömde sitt förslag som proportionerligt och godtagbart i förhållande till både regeringsformen och Europakonventionen. När det gäller rätt till ersättning ansåg kommittén att det fanns skäl såväl för som mot en ersättningsrätt och att en enskild ägare av en fastighet i ett skyddsvärt geografiskt område borde ha rätt till ersättning i de fall denne nekats att sälja sin egendom eller när en redan genomförd försäljning ogiltigförklaras. Däremot bedömde kommittén att någon motsvarande rätt inte ska gälla för bland annat ägare av hamnar och flygplatser. Kompensationen ska i sådana fall ske i form av en statlig inlösenplikt på begäran av den enskilde.[17]

Kommitténs förslag bereds för närvarande i Regeringskansliet.

[15] Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet, s. 70.
[16] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret.
[17] SOU 2019:34 Förbättrat skydd för totalförsvaret, s. 279 f.

14.2.2 Förslagens förhållande till egendomsskyddet i regeringsformen

Bedömning: Våra förslag är förenliga med egendomsskyddet enligt regeringsformen.

Förbud mot utländska direktinvesteringar samt beslut om att förena dem med villkor

Våra förslag innebär att en utländsk investerare kan förbjudas att investera i ett svenskt företag eller att den aktuella investeringen förenas med villkor för att få genomföras. Frågan är om detta är förenligt med 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen.

Bestämmelsen reglerar alltså två typer av ingrepp. Den första typen är situationer där någon tvingas avstå sin egendom genom ”expropriation eller annat sådant förfogande”. Med detta menas att en förmögenhetsrätt, det vill säga äganderätt eller annan rätt med ekonomiskt värde, till exempel nyttjanderätt, servitut eller vägrätt, tvångsvis överförs eller tas i anspråk. Som exempel på förfoganden som är likställda med expropriation har nämnts nationalisering och socialisering av egendom.[18]

Våra förslag innebär att en utländsk investerare kan nekas att investera i ett svenskt företag, om investeringen kan påverka Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Det innebär alltså inte att någon egendom tvångsvis förs över till det offentliga eller någon annan. Förslaget innebär däremot en inskränkning i det svenska företagets ägares möjlighet att förfoga över sin egendom genom att företaget hindras att sälja sina aktier eller andelar till en viss investerare. Om företaget äger fast egendom, kan denna indirekt förhindras att överlåtas till investeraren. Detta innebär dock inte att någon tvingas avstå sin egendom genom ”expropriation eller annat sådant förfogande” som avses i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Den andra typen av fall som behandlas i paragrafens första stycke är sådana som innebär att det allmänna inskränker användningen av mark och byggnader, det vill säga rådighetsinskränkningar. Rådighetsinskränkningar omfattar exempelvis byggnadsförbud och användningsförbud. Även den som har nyttjanderätt till mark eller byggnad

[18] Prop. 2009/10 :80 En reformerad grundlag, s. 164.

omfattas av skyddet. Inskränkningar att använda lös egendom faller dock utanför bestämmelsens tillämpningsområde.[19]

Våra förslag innebär inte någon inskränkning av ett fysiskt utnyttjande av det berörda företagets egendom. Förslagen handlar om att på förhand pröva lämpligheten av en tilltänkt investering, inte att avbryta en pågående användning av mark eller byggnad. Förslagen innebär därmed inte någon inskränkning i det berörda företagets pågående användning av mark eller byggnader enligt 2 kap. 15 § regeringsformen.

Vidare är rätten till egendom enligt bestämmelsen inte ovillkorligen tryggad utan kan inskränkas när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. I förarbetena till bestämmelsen uttalades att det slutliga ställningstagandet till vad som är ett angeläget allmänt intresse får avgöras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses som acceptabelt i ett demokratiskt samhälle. Som exempel på ett angeläget allmänt intresse uppgavs naturvårds- och miljöintressen, totalförsvarsändamål, bostadsbyggande, trafikleder och rekreation. För sådana särskilt angelägna ändamål måste som sista utväg finnas möjlighet att tvångsvis ta i anspråk annans egendom eller begränsa ägarens möjlighet att fritt använda sin egendom.[20] Våra förslag syftar till att ingripa mot investeringar som kan inverka negativt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Om något av förslagen skulle få effekten att det skulle inskränka egendomsskyddet, så utgör syftet med de intressen som lagen om direktinvesteringar ska skydda ett sådant allmänt angeläget intresse som avses i 2 kap. 15 § regeringsformen.

Sammanfattningsvis strider inte våra förslag om att en utländsk direktinvestering ska kunna förbjudas eller villkoras, mot egendomsskyddet i regeringsformen. Den slutsatsen vinner också stöd av det faktum att liknande regleringar i krigsmateriellagen, konkurrenslagen eller reglerna om överlåtelser i säkerhetsskyddslagen inte har ansetts medföra något behov av regler om ersättning vid beslut om ingripande.

[19] Prop. 2009/10 :80 En reformerad grundlag, s. 163 f.
[20] Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 16 och 48.

Ingripande mot en direktinvestering i efterhand

Om ett system för granskning ska vara effektivt måste det finnas en möjlighet att ingripa mot direktinvesteringar som genomförts i strid mot regelverket. Systemet kan annars enkelt kringgås. Det kan få negativa följder för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som inte går att reparera. Trots att det kan konstateras att värdefull teknik eller information redan har hunnit föras vidare kan det finnas anledning att förhindra att detta fortgår och skadan förvärras. Det finns därför starka skäl för att kunna ingripa mot en direktinvestering som inte anmälts eller godkänts. Vi har därför föreslagit att om en investering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, så får granskningsmyndigheten besluta om ett förbud. Investeringen ska då vara ogiltig. Detsamma gäller om ett villkor inte följts. Detta behandlas i avsnitt 12.10.8.

Även om ett eventuellt förbud i efterhand innebär ett ingrepp i ett avtalsförhållande, så innebär det inte att egendom exproprieras eller tvångsvis förs över till det allmänna eller någon enskild. Det är i stället fråga om att prestationer mellan två avtalsparter, vars avtal förklarats ogiltigt med stöd av lagen, kan tvingas att återgå. Investeringen har blivit ogiltig eftersom en investering får genomföras bara om den är godkänd eller har lämnats utan åtgärd och förutsättningarna för förbud är uppfyllda.

Utredningen om ersättning vid rådighetsinskränkningar gjorde i sitt betänkande bedömningen att sådana rådighetsinskränkningar där den enskilde hindras att rättsligen förfoga över sin egendom, till exempel att fritt överlåta eller upplåta egendom, bör falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde.[21] Förslaget om ingripande mot en direktinvestering i efterhand innebär därför inte heller någon rådighetsinskränkning.

Vidare syftar våra förslag till att hindra investeringar som kan skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Det är ett sådant allmänt angeläget intresse som avses i 2 kap. 15 § första stycket regeringsformen. Någon otillåten inskränkning av egendomsskyddet i regeringsformens mening är det därför inte fråga om.

[21] SOU 2013:59 Ersättning vid rådighetsinskränkningar, s. 40.

En proportionalitetsbedömning måste göras i varje enskilt fall

En grundläggande princip i svensk rätt är att en inskränkning från det allmännas sida av den enskildes rätt att använda sin egendom förutsätter att det finns en rimlig proportionalitet mellan vad det allmänna vinner och det som den enskilde går miste om på grund av inskränkningen.[22] Det framgår också av ett stort antal avgöranden från Europadomstolen att en proportionalitetsbedömning ska göras i varje enskilt fall där det allmänna inskränker den enskildes rätt att använda sin egendom.[23] Även om det finns ett allmänt intresse som kan motivera ingreppet, måste detta vägas mot den enskildes intresse, och åtgärden måste genomföras på ett sådant sätt att den inte innebär en oskälig börda för den enskilde.[24] Samma princip följer av 2 kap. 15 § regeringsformen om egendomsskydd (se bland annat NJA 2018 s. 753).

Proportionalitetsprincipen är kodifierad i 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900). Enligt bestämmelsen får en myndighet ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet. Åtgärden får aldrig vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bestämmelsen är tillämplig vid handläggning av ärenden enligt det regelverk som vi föreslår. Granskningsmyndigheten måste alltså vid sina granskningar göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Det innebär att ett förbud mot att genomföra en investering ska beslutas endast när det allmänna intresset väger tyngre. Det innebär också att de eventuella villkor som ställs inte får vara mer långtgående än vad som behövs.

14.2.3 Förslagens förhållande till egendomsskyddet i Europakonventionen

Bedömning: Våra förslag är förenliga med egendomsskyddet enligt Europakonventionen.

[22] Prop. 2002/03:110 Lag om elektronisk kommunikation, m.m., s. 185.
[23] Se bland annat Skibińscy mot Polen, nr 52589/99, § 87.
[24] Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, s. 28.

Skyddet för egendom regleras i artikel 1 i första tilläggsprotokollet till Europakonventionen. Med egendom avses i artikeln inte bara fast och lös egendom utan också begränsade sakrätter[25] samt fordringar och immateriella rättigheter. Även ekonomiska intressen och förväntningar avseende utövande av näringsverksamhet omfattas av skyddet.[26] Enligt 2 kap. 19 § regeringsformen får lag eller annan föreskrift inte meddelas i strid med Sveriges åtagande på grund av Europakonventionen.

Det kan konstateras att, även om en sådan granskning som vi föreslår skulle kunna påverka investerarens eller det berörda företagets rätt till skydd för egendom, så har staten enligt Europakonventionen en relativt bred marginal för åtgärder som görs för det allmännas bästa när det gäller inskränkningar i rätten att utnyttja sin egendom.

Inskränkningar i egendomsskyddet kommer att göras bara för att värna Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Beslutet kommer att vara lagligen grundat genom att det kan fattas bara i de fall som regleras i den lag som vi föreslår. Möjligheten att förbjuda en direktinvestering ska vidare tillgripas bara när mindre ingripande åtgärder inte är tillräckliga. Det finns därtill en möjlighet för granskningsmyndigheten att ställa villkor i stället för att förbjuda investeringen. I de fall en direktinvestering är ogiltig beror detta på att den utländske investeraren inte har följt lagens krav på att få investeringen bedömd av granskningsmyndigheten innan investeringen genomfördes eller har lämnat oriktiga uppgifter. Våra förslag är utformade så att proportionalitetsprincipen ska tillämpas vid granskningen av en investering. Förslagen är därmed förenliga även med artikel 1 i det första tilläggsprotokollet till Europakonventionen.

14.2.4 Rätten till ersättning

Bedömning: Det bör inte införas någon rätt till ersättning till följd av ett beslut om förbud mot eller villkor för utländska direktinvesteringar.

[25] Med begränsade sakrätter avses säkerhetsrätt och bruksrätt. Säkerhetsrätter är främst panträtt, retentionsrätt och företagshypotek. Bruksrätt är framför allt nyttjanderätt och servitut, se Håstad, Sakrätt avseende lös egendom, 6:e omarbetade upplagan s. 26 ff.
[26] SOU 2008:125 En reformerad grundlag, s. 431.

Enligt huvudregeln i 2 kap. 15 § andra stycket regeringsformen ska ersättning tillförsäkras den för vilken det allmänna inskränker användningen av mark eller byggnad på sådant sätt att pågående markanvändning inom berörd del av fastigheten avsevärt försvåras eller att skada uppkommer som är betydande i förhållande till värdet på denna del av fastigheten. I paragrafens tredje stycke finns en undantagsbestämmelse som innebär att det vid inskränkningar i användningen av mark eller byggnad som sker av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl gäller vad som följer av lag i fråga om rätt till ersättning. Bestämmelsen ger uttryck för principen att ingripanden från det allmänna som har sin grund i hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl som huvudregel inte medför någon rätt till ersättning. Regeringen har i ett antal lagstiftningsärenden gjort bedömningen att inskränkningar i rådigheten över mark och byggnader som motiveras av hälso- och miljöskyddsskäl normalt inte föranleder några ersättningsbestämmelser. Detsamma gäller inskränkningar i egendomsskyddet som har sin grund i säkerhetsskäl som exempelvis enligt lagen om krigsmateriel (1992:1300) och skyddslagen (2010:305). Regeringen har också i tidigare lagstiftningsärenden pekat på några principiella kriterier som kan ställas upp för att avgränsa det område där ersättning bör lämnas. En grundläggande förutsättning bör vara att den enskilde är utan skuld till att ingripandet sker. Ersättning bör således inte vara aktuell, om inskränkningen sker med anledning av att verksamheten bedrivits i strid med lagar eller andra föreskrifter eller tillståndsvillkor. En ytterligare förutsättning bör vara att det vid avvägningen mellan det allmännas och den enskildes intressen inte framstår som rimligt att den enskilde själv får bära hela den ekonomiska börda som ingreppet orsakar.[27]

Av betänkandet Ersättning vid rådighetsinskränkningar – vilka fall omfattas av 2 kap. 15 § tredje stycket regeringsformen och när ska ersättning lämnas? framgår att möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar av hälsoskydds-, miljöskydds- eller säkerhetsskäl är större vid åtgärder av bevarandekaraktär, eller då den verksamhet som bedrivs typiskt sett är ofarlig eller samhällsnyttig. Möjligheten till ersättning vid rådighetsinskränkningar är mindre, om åtgärden syftar till att avvärja en allvarlig risk, då verksamheten som berörs orsakar

[27] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 169 f.

den risk som åtgärden syftar till att avvärja och då de samhällsintressen som ska skyddas är av särskilt viktig art.[28]

Som vi konstaterat i avsnitt 14.2 innebär den föreslagna regleringen varken expropriation eller annat sådant förfogande. Investeringen ska enligt förslaget anmälas och granskningsmyndigheten ska fatta ett slutligt beslut i ärendet innan den får genomföras. Det är således inte fråga om att avbryta en pågående användning av fast egendom.

Ett föreläggande, förbud eller villkorat beslut kommer därtill sannolikt oftast att innebära en inskränkning av möjligheten att överlåta aktier eller andra andelar i skyddsvärd verksamhet. Inskränkningar i rätten att använda lös egendom faller utanför bestämmelsen i regeringsformen.[29] Europakonventionens bestämmelser om egendomsskydd omfattar lös egendom men innehåller inte något uttryckligt krav på ersättning vid rådighetsinskränkningar. Vid bedömningen av om ett ingrepp i den enskildes rätt är proportionerligt ska dock hänsyn tas till om den enskilde tillerkänns ersättning.[30]

Bedömningen är att våra förslag inte innebär någon inskränkning av egendomsskyddet i regeringsformen. Det ska redan av den anledningen inte finnas någon rätt till ersättning. Även om man skulle anse att förslagen inskränker egendomsskyddet, är syftet att skydda angelägna allmänna intressen och att avvärja allvarliga risker som är direkt kopplade till de aktuella verksamheterna. I de fall en investering genomförts utan föregående anmälan eller prövning och därefter blir föremål för ingripande har den enskilde försummat sina skyldigheter enligt lagen. Investeringen har då genomförts i strid med lag. Det talar också mot att ersättning ska utgå.

Om ett förbud mot en utländsk direktinvestering meddelas med stöd av det föreslagna regelverket, kan dock en utländsk investerare komma att väcka talan mot och begära ersättning av Sverige med stöd av ett investeringsskyddsavtal. Sådana tvister bedömer vi dock kommer att vara sällsynta och utsikterna till framgång magra. Detta utvecklas närmare i avsnitt 17.8.6.

Sammanfattningsvis finns det inte skäl för att införa en särskild rätt till ersättning i lag.

[28] SOU 2013:59 Ersättning vid rådighetsinskränkningar, s. 104.
[29] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 164.
[30] Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, s. 30.

14.3 Näringsfriheten

14.3.1 Allmänt

Enligt 2 kap. 17 § första stycket regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring införas endast för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Europakonventionen innehåller inget specifikt skydd för näringsfrihet.[31]

Utgångspunkten för näringsfrihet är att regler måste vara generella på så sätt att alla ska ha möjlighet att konkurrera på lika villkor, under förutsättning att de i övrigt uppfyller de krav som ställs upp för den aktuella näringsgrenen. Därmed förhindras att en enskild gynnas ekonomiskt på någon annans bekostnad. I princip är det inte tillåtet att införa regler som förhindrar nyetableringar inom en viss näring eftersom det innebär ett skydd för dem som redan är etablerade. Detta gäller alltså bara om det inte finns ett angeläget allmänt intresse av regleringen.

Vad som avses med angelägna allmänna intressen anges inte i lagtexten. Enligt förarbetena till bestämmelsen ska ingrepp i näringsfriheten motiveras av syftet att skydda något från samhällets synpunkt skyddsvärt intresse. Detta måste i vart fall röra sådana frågor som har nämnts i Fri- och rättighetskommitténs betänkande Fri- och rättighetsfrågor (SOU 1993:40), det vill säga säkerhets-, hälsovårds- och arbetarskyddsintressen samt frågor om näringsidkares kompetens eller ekonomiska förhållanden. I förarbetena sägs vidare att det slutliga ställningstagandet får göras från fall till fall i enlighet med vad som kan anses vara acceptabelt i ett demokratiskt samhälle.[32]

Någon ersättningsskyldighet föreskrivs inte i bestämmelsen.

14.3.2 Förslagens förhållande till näringsfriheten

Bedömning: Våra förslag är förenliga med skyddet för näringsfriheten enligt regeringsformen.

[31] Prop. 2003/04:65 Rökfria serveringsmiljöer, s. 15.
[32] Prop. 1993/94:117 Inkorporering av Europakonventionen och andra fri- och rättighetsfrågor, s. 51 och prop. 2005/06:197 Skärpta djurskyddskrav för minkuppfödning, s. 9.

Våra förslag innebär att en utländsk direktinvestering får förbjudas bara om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Förslagen innebär bland annat att den som under vissa omständigheter planerar att bilda ett företag förbjuds att göra detta. Ett sådant förbud kan ses som en inskränkning av näringsfriheten. Syftet är dock att hindra utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Detta är ett sådant angeläget allmänt intresse som kan motivera inskränkningar i näringsfriheten. När det gäller intresseavvägningen mellan skyddet för säkerhet å ena sidan och för investeraren och det enskilda företagets intressen å den andra framstår inskränkningen som både angelägen och avvägd. Dessutom har våra förslag utformats med beaktande av proportionalitetsprincipen. Ett förbud av investeringen ska inte meddelas, om det i stället är tillräckligt med villkor. Förbud ska meddelas bara när det är nödvändigt. Våra förslag är förenliga med 2 kap. 17 § regeringsformen.

Hur våra förslag förhåller sig till etableringsfriheten enligt EU-rätten behandlas i avsnitt 8.7.3.

14.4 Yttrandefriheten och informationsfriheten

14.4.1 Inledning

Vi har av skäl som vi redovisat i avsnitt 10.6 stannat för att inte föreslå att medieföretag ska omfattas av den nya lagen. Vi har emellertid också redovisat hur sådana företag skulle kunna inkluderas, om regeringen efter remissbehandlingen av detta betänkande skulle välja att gå fram med ett sådant förslag. Hur det skulle kunna se ut framgår av avsnitt 10.6 och av det alternativa författningsförslaget i bilaga 2. Här ska vi undersöka om ett förslag att investeringar i vissa medieföretag ska omfattas av ett svenskt granskningssystem är förenligt med grundlagarna.

Avsnittet inleds med en allmän redogörelse i relevanta delar för regeringsformen, tryckfrihetsförordningen (TF), yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) och Europakonventionen. Därefter följer en analys av förslaget i bilaga 2 förhållande till regelverken.

14.4.2 Allmänt

Regeringsformen

Var och en är enligt regeringsformen gentemot det allmänna tillförsäkrad bland annat yttrandefrihet och informationsfrihet. Yttrandefriheten innebär en frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfriheten innebär en frihet att inhämta och ta emot upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2). Lokutionen ”var och en” anger den grundläggande principiella utgångspunkten att fri- och rättighetsskyddet gäller lika för både svenska medborgare och andra som vistas här.[33]

Yttrandefriheten och informationsfriheten enligt regeringsformen är inte absoluta utan får begränsas genom lag (2 kap. 20 § första stycket 1). Sådana begränsningar får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen. Begränsningen får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning (2 kap. 21 §).

Yttrandefriheten och informationsfriheten får begränsas med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskildas anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott. Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begräsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten göras endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Vid bedömningen av vilka sådana begränsningar som får göras ska särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (2 kap. 23 § första och andra styckena regeringsformen).

Både svenska och utländska medborgare är enligt regeringsformen tillförsäkrade yttrandefrihet och informationsfrihet. Av 2 kap. 25 § framgår dock att för andra än svenska medborgare särskilda begränsningar får göras genom lag i fråga om bland annat yttrandefriheten och informationsfriheten. Det är bara när lagstiftaren undantagsvis

[33] Prop. 2009/10:80 En reformerad grundlag, s. 248.

anser sig ha anledning att lagstifta på ett sådant sätt att enbart utlänningar träffas av den aktuella regleringen som en tillämpning av 2 kap. 25 § över huvud taget aktualiseras. Att den paragrafen i sådant fall utgör speciallag är uppenbart.[34]

I fråga om tryckfriheten och motsvarande frihet att yttra sig i ljudradio, television och i vissa liknande överföringar, offentliga uppspelningar ur en databas samt i tekniska upptagningar gäller i stället tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

Tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen

De grundlagar som närmare styr yttranden i media och i tryckta skrifter är tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen. I dessa grundlagar läggs ett mycket detaljerat skyddssystem för tryck- och yttrandefriheten fast. Systemet vilar på ett antal grundprinciper som syftar till att ge ett särskilt starkt skydd för tryckta skrifter och vissa andra medieformer. En viktig komponent i skyddet är att inga andra begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras än de som följer av de båda grundlagarna. Ytterligare begränsningar förutsätter alltså grundlagsändring. Det här innebär en tydlig skillnad mot regleringen i regeringsformen, enligt vilken yttrandefriheten kan inskränkas genom vanlig lag, om det sker inom de ramar som anges i 2 kap. 20–23 §§.

Tryckfriheten syftar till att säkerställa ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. Tryckfriheten innebär en frihet för var och en att i tryckt skrift uttrycka tankar, åsikter och känslor samt att offentliggöra allmänna handlingar och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Tryckfriheten innebär också en rätt för var och en att ge ut skrifter utan att en myndighet eller något annat allmänt organ hindrar detta i förväg. Tryckfrihet innebär att alster får produceras i landet utan att någon förhandsgranskning eller censur äger rum. Om något brottsligt trycks i en periodisk skrift (tidning eller tidskrift), är det utgivaren, eller ägaren om ansvarig utgivaren inte finns, som kan dömas.

Enligt yttrandefrihetsgrundlagen är var och en gentemot det allmänna tillförsäkrad rätt att i radio- och tv-sändningar, offentliga

[34] Jermsten, Henrik, Om regeringsformens regler om grundläggande fri- och rättigheter – såvitt avser andra än svenska medborgare här i riket: Vänbok till Sten Heckscher, 2012 s. 163.

uppspelningar ur en databas samt filmer, videogram, ljudupptagningar och andra tekniska upptagningar offentligen uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst. Yttrandefriheten har enligt yttrandefrihetsgrundlagen till ändamål att säkra ett fritt meningsutbyte, en fri och allsidig upplysning och ett fritt konstnärligt skapande. I den får inga andra begränsningar göras än de som följer av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 1 §). Syftet med att begränsa yttrandefriheten handlar om att skydda staten mot exempelvis spionerі, landsförräderi, hot mot tjänsteman, sekretessbrott och övergrepp i rättssak eller andra hot mot rikets säkerhet eller rättssystemet.

Yttrandefrihetsgrundlagen vilar på vissa grundläggande principer. Dessa är principerna om censurförbud, etableringsfrihet, ensamansvar, meddelarskydd, en särskild brottskatalog och en särskild rättegångsordning.[35]

Censurförbudet innebär beträffande tryckta skrifter att framställning och spridning inte får villkoras av att det allmänna granskar innehållet i förväg. Det grundläggande syftet med censurförbudet är att en skrift alltid ska kunna offentliggöras före ett eventuellt ingripande mot dess innehåll. Tryckfrihetsförordningen har därför konstruerats så att straffrättsliga åtgärder med anledning av innehållet får ske först i efterhand. Förbudet mot censur gäller som huvudregel även för de medier som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 11 § första meningen YGL).

Den grundlagsskyddade *etableringsfriheten* innebär på tryckfrihetens område att varje fysisk och juridisk person har rätt att trycka och sprida tryckta skrifter. Etableringsfriheten är en näringsfrihet och syftar till att aktörer ska kunna verka fritt inom yttrandefrihetens område utan hinder i förväg från det allmänna. Den skyddar i princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier. Verksamhet som omfattas av etableringsfriheten kan dock vara underkastad vissa formkrav, exempelvis kravet på att sätta ut så kallade ursprungsuppgifter på skrifter samt skyldigheten att lämna pliktexemplar. Krav av det slaget måste ha stöd i grundlagen. En innebörd av etableringsfriheten är att det inte får krävas tillstånd för att driva till exempel boktryckeri eller bokhandel.

Principen om *ensamansvar* innebär att bara en person kan hållas straff- och skadeståndsrättsligt ansvarig för innehållet i en framställ-

[35] Se till exempel SOU 2020:45 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten, s. 75.

ning som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen. Vem som ansvarar för brott pekas ut i grundlagarna (8 kap. TF och 6 kap. YGL). Det finns således inte utrymme för att hålla någon ansvarig för medverkan till brott.

Meddelarfriheten hänger samman med principen om ensamansvar och innebär att det står var och en fritt att meddela uppgifter i vilket ämne som helst för publicering i ett massmedium som omfattas av tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen (1 kap. 7 § första stycket TF och 1 kap. 10 § första stycket YGL). I vissa undantagsfall kan dock meddelaren straffas för uppgiftslämnandet.

Tryckfrihetsförordningen innehåller en uttömmande uppräkning av de gärningar som utgör *tryckfrihetsbrott* när de begås genom tryckt skrift ”och är straffbara enligt lag” (7 kap. 1–19 §§). Här kan nämnas bland annat ett antal olika brott mot rikets säkerhet (till exempel högförräderi och spionerі), uppvigling, hets mot folkgrupp, ärekränkningsbrott (det vill säga förtal och förolämpning) samt flera brott som innefattar hot i olika avseenden (olaga hot och hot mot tjänsteman men även övergrepp i rättssak). Till tryckfrihetsbrotten hör även vissa gärningar som innebär att själva publiceringen utgör ett otillåtet offentliggörande av hemliga handlingar, ett uppsåtligt åsidosättande av viss kvalificerad sekretess och – vid krig eller omedelbar krigsfara – ett brott mot rikets säkerhet (7 kap. 20 §). Genom en hänvisning i yttrandefrihetsgrundlagen ska tryckfrihetsbrotten anses som yttrandefrihetsbrott om de begås i en framställning som omfattas av yttrandefrihetsgrundlagen och är straffbara enligt lag (5 kap. 1 §).

Grundlagarna har också en *särskild reglering om åtal och rättegång* vid tryck- och yttrandefrihetsbrott.

Från den 1 januari 2019 har de uttryckliga kraven på svenskt medborgarskap tagits bort ur tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen och ersatts med bestämmelser om att begränsningar i tryck- och yttrandefriheten får göras genom lag för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer (14 kap. 5 § TF och 12 kap. 3 § YGL).

Europakonventionen

Yttrandefriheten skyddas genom artikel 10 i Europakonventionen. Artikel 10 har följande lydelse.

> 1. Var och en har rätt till yttrandefrihet. Denna rätt innefattar åsiktsfrihet samt frihet att ta emot och sprida uppgifter och tankar utan offentlig myndighets inblandning och oberoende av territoriella gränser. Denna artikel hindrar inte en stat att kräva tillstånd för radio-, televisions- eller biografföretag.
>
> 2. Eftersom utövandet av de nämnda friheterna medför ansvar och skyldigheter, får det underkastas sådana formföreskrifter, villkor, inskränkningar eller straffpåföljder som är föreskrivna i lag och som i ett demokratiskt samhälle är nödvändiga med hänsyn till den nationella säkerheten, den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral, till skydd för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Yttrandefriheten enligt artikel 10 innebär främst att staten ska avhålla sig från att hindra eller bestraffa fri spridning av tankar och idéer. Det är därmed en förpliktelse att inte handla. Fastän artikel 10 primärt ålägger staten att avhålla sig från vissa handlingar kräver artikeln också att staten genom positiva åtgärder, till exempel genom ändamålsenlig lagstiftning och effektiv myndighetsutövning, sörjer för att rätten att sprida tankar och idéer skyddas mot ingrepp från enskilda personer eller institutioner för vilka staten inte bär ett direkt ansvar. Staten bör exempelvis se till att spridning av åsikter i samhällsfrågor inte hindras av politiska motståndare och att tidningar kan distribueras utan ingrepp av odemokratiska grupper.[36]

Rätten till yttrandefrihet enligt artikel 10 är inte absolut. Av artikelns andra stycke framgår under vilka förutsättningar yttrandefriheten får begränsas. Det ställs upp tre krav för att en inskränkning ska vara förenlig med konventionen. Dessa är 1. att begränsningar ska ske i lag, 2. att inskränkningen ska avse att tillfredsställa något av de ändamål som anges i artikeln och 3. att inskränkningarna ska vara nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de angivna ändamålen.

[36] Danelius Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5.e upplagan, 2015 s. 459.

En åtgärd som innebär en inskränkning i konventionsskyddade rättigheter kan godtas om den är proportionerlig. Om åtgärden är oproportionerlig eller mer långtgående än vad som framstår som rimlig för det angivna ändamålet, kan den däremot innebära ett brott mot konventionen.[37]

Det är värt att uppmärksamma att artikel 10 inte hindrar en stat att kräva tillstånd för radio- och televisionsföretag. Detta skulle kunna läsas så att radio och television är undantagna från skyddet i artikel 10. En sådan tolkning är emellertid inte riktig. De grundläggande principerna för yttrandefriheten måste prägla även radions och televisionens verksamhet. I vart fall medför artikel 10 att restriktioner i fråga om tillståndsgivningen inte får användas så att vissa meningsyttringar eller viss information undertrycks. En konventionsstat får således inte diskriminera vid beviljandet av tillstånd till radio- eller televisionssändningar och får inte gynna vissa politiska eller andra grupper.[38]

14.4.3 Kan ett granskningssystem, som innefattar medieföretag, vara förenligt med tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen?

Bedömning: Det är lagtekniskt möjligt att utforma ett granskningssystem, så att det inte strider mot tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Det lämpligaste sättet att göra detta skulle vara att helt undanta investeringar i medieföretag som görs av fysiska personer med svenskt medborgarskap och svenska juridiska personer från anmälningsplikten och därmed tillämpningsområdet.

Vi har i avsnitt 10.6 kommit fram till att medieområdet inte bör omfattas av det svenska granskningssystemet. Vi presenterar ändå ett beredningsunderlag för att skapa bästa möjliga förutsättningar för ett annat ställningstagande i frågan. Vi har också stannat för att, för det fall medieföretag ska omfattas av lagen, avgränsningen av vilka

[37] SOU 2020:45 Ett ändamålsenligt skydd för tryck- och yttrandefriheten, s. 97.
[38] Danelius Hans, Mänskliga rättigheter i europeisk praxis, 5.e upplagan, 2015 s. 512.

sådana företag som ska omfattas bör göras i enlighet med definitionen av allmänna nyhetsmedier i mediestödsförordningen (2018:2053).

Om investeringar i ett företag som ger ut ett allmänt nyhetsmedium ska omfattas av granskningssystemet, kan det i förlängningen få konsekvensen att en planerad investering av en utländsk investerare kan förbjudas eller förenas med villkor. Hur förhåller sig det till den grundlagsskyddade yttrandefriheten och informationsfriheten?

Utgångspunkten för fri- och rättighetsskyddet i 2 kap. regeringsformen är att det gäller för var och en. Förutom ett skydd för svenska medborgare så tillerkänns alltså även andra personer här i riket ett betydande skydd. Till sin omfattning är detta skydd, med några få undantag, identiskt med det skydd som svenska medborgare har. Skillnaden är att grundlagsskyddet är svagare än för svenska medborgare genom att flera av fri- och rättigheterna, bland annat yttrandefriheten och informationsfriheten kan begränsas genom särskilda föreskrifter i lag. Det är alltså möjligt att begränsa yttrande- och informationsfriheten enligt regeringsformen för både svenska medborgare och andra genom vanlig lag, om det sker inom de ramar och under de förutsättningar som anges i 2 kap. 20–23 §§. Detta skiljer sig från tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen enligt vilka en inskränkning av skyddet kräver en grundlagsändring. När det gäller andra än svenska medborgare finns det dock särskilda bestämmelser i både regeringsformen, yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen. Enligt 2 kap. 25 § första punkten regeringsformen kan bland annat yttrandefriheten och informationsfriheten begränsas genom lag för andra än svenska medborgare. Enligt yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen får särskilda begränsningar göras genom lag i fråga om yttrandefriheten respektive tryckfriheten för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer.

En begräsning av tryckfriheten, för vissa utländska medborgare och juridiska personer, finns i 2 kap. 1 § lagen (1991:1559) med föreskrifter på tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens områden (tillämpningslagen). Bestämmelsen reglerar vilka utländska personer som får vara ägare till periodiska skrifter som trycks i Sverige. Dessa är fysiska utländska personer som har hemvist i Sverige eller medborgarskap inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet samt utländska juridiska personer som har bildats enligt lagstiftningen i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och som är verksamma inom samarbetsområdet.

Bestämmelsen i tillämpningslagen är en sådan begränsning av tryckfriheten, som får meddelas med stöd av 14 kap. 5 § tryckfrihetsförordningen. I bestämmelsen anges vilka utländska fysiska och juridiska personer som får vara ägare till periodiska skrifter som trycks i Sverige, och att andra utländska fysiska och juridiska personer inte får vara det.[39]

Vår bedömning

Rätten att yttra sig i tryckt skrift och annan media är skyddad av grundlagarna. Även i den mån det är möjligt att reglera området utan ändring i grundlag, måste en sådan reglering göras med återhållsamhet och försiktighet. Bestämmelser som innebär inskränkningar i förhållande till de rättigheter som grundlagarna ska garantera ska inte vara fler än nödvändigt och måste vara klara och tydliga och utformas med omsorg.

Det framgår alltså av yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen att särskilda begränsningar i grundlagsskyddet får göras genom lag för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer. Bestämmelsen bör, försiktighetsvis, tolkas som att möjligheterna att investera i ett medieföretag inte får inskränkas beträffande investerare som är svenska medborgare eller svenska juridiska personer annat än efter ändring i grundlag. Investeringar som svenska medborgare med dubbla medborgarskap gör i medieföretag kan med en sådan tolkning inte förbjudas eller förenas med villkor för att få genomföras.

En förutsättning för att utforma ett granskningssystem som innefattar medieföretag utan att det står i strid med grundlag är därmed att regelverket såvitt gäller sådana företag utesluter granskning av investeringar från fysiska personer med svenskt medborgarskap och svenska juridiska personer. Vi bedömer också, mot bakgrund av den försiktighet som ska gälla på området, att ett granskningssystem inte – såsom regelverket i övrigt är tänkt – kan tillämpas i bulvansituationer. Det innebär att, om investeraren som agerar bulvan har svenskt medborgarskap eller är en svensk juridisk person, en investering i ett medieföretag inte kan förbjudas eller godkännas med villkor oavsett om den verklige investeraren är en utländsk aktör.

[39] Prop. 2017/18:49 Ändrade mediegrundlagar, s 285.

Det är alltså lagtekniskt möjligt att utforma ett granskningssystem, som innefattar medieföretag, och som inte strider mot tryckfrihetsförordningen eller yttrandefrihetsgrundlagen genom att undanta sådana investeringar som görs av svenska medborgare och svenska juridiska personer från anmälningsplikten och därmed tillämpningsområdet. En lagstiftning som innebär att en utländsk direktinvestering i ett medieföretag förbjuds eller förenas med villkor, är därmed konstitutionellt möjlig.

14.4.4 Strider ett granskningssystem, som innefattar medieföretag, mot Europakonventionen?

Bedömning: Ett granskningssystem, som innefattar medieföretag, vore förenligt med Europakonventionen.

Artikel 10 i Europakonventionen syftar till att skydda enskilda mot ingrepp från det allmänna när de begagnar sig av sin yttrande- och informationsfrihet. Rätten till yttrandefrihet enligt konventionen är inte absolut. Den får begränsas genom lag, om inskränkningen avser att tillfredsställa bland annat statens säkerhet eller den allmänna ordningen och säkerheten. Inskränkningen måste också vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle.

Granskning av en direktinvestering i ett medieföretag innebär att en utländsk investerare, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet, kan förhindras att investera i ett svenskt medieföretag. Det är en sådan begränsning som är förenlig med konventionen. Flera europeiska stater har också olika former av lagstiftning som syftar till att reglera mediakoncentrationer.

En lagstiftning som innebär att en utländsk direktinvestering i ett medieföretag förenas med villkor eller förbjuds, om det är nödvändigt med hänsyn Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet, är alltså förenlig med artikel 10 i Europakonventionen.

14.5 Granskningsmyndighetens underrättelseskyldighet enligt regeringsformen

Bedömning: Enligt 10 kap. 13 § regeringsformen ska chefen för det departement som har hand om utrikesärendena hållas underrättad när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat uppkommer hos en statlig myndighet. Granskningsmyndigheten har därmed i vissa fall en underrättelseskyldighet gentemot utrikesministern.

Underrättelseskyldigheten behöver inte regleras särskilt utöver bestämmelsen i regeringsformen.

Av 10 kap. 13 § regeringsformen framgår att chefen för det departement som har hand om utrikesärendena ska hållas underrättad, när en fråga som är av betydelse för förhållandet till en annan stat eller till en mellanfolklig organisation uppkommer hos en statlig myndighet. Bestämmelsen har haft sin nuvarande utformning sedan 2011. Den ändrades då endast språkligt och motsvarade dåvarande bestämmelse i 10 kap. 8 § regeringsformen.

Regeln kan te sig konstig i en konstitution. Den har ju närmast en administrativ prägel och ser kanske mer ut som en bestämmelse i en arbetsordning. Men regeringsformen är också i andra avseenden tämligen detaljerad, och bestämmelsens funktion och innebörd är konstitutionell. Regeringsformen är avsiktligt sparsam när det gäller Regeringskansliets organisation, och där nämns inga departement vid namn. Det är skälet till att en person och inte en organisation pekas ut. Av äldre förarbeten framgår följande.

> Syftet med denna bestämmelse är att garantera en enhetlig ledning av utrikespolitiken, så att alla för riket förpliktande åtaganden skall ske genom utrikesledningen. Bestämmelsen avser endast de ärenden som angår rikets förhållande till främmande makt, däremot inte förvaltningsöverenskommelser av teknisk eller opolitisk natur. [– – –] g(G)rundlagen bör ge garantier för en sammanhållen bedömning av de utrikespolitiska frågorna. Av väsentlig betydelse härvidlag är att det slås fast att utrikesledningen skall hållas informerad om alla kontakter av utrikespolitisk betydelse som svenska myndigheter håller med utländska eller internationella organ.

Bestämmelsen bör kanske numera tolkas som en skyldighet för myndigheterna att informera Regeringskansliet, kanske inte bara utrikesdepartementet, UD, utan också det departement dit sakfrågan hör. Det handlar inte om triviala utrikespolitiska frågor som kan uppkomma i vardagsumgänget mellan svenska och utländska intressenter på myndighetsnivå, utan bestämmelsen är närmast relevant när det är fråga om en central utrikespolitisk fråga där myndighetens ställningstagande kan få allvarliga utrikespolitiska och säkerhetspolitiska konsekvenser för riket.[40]

Bestämmelsen tillämpas då och då men väcker sällan någon större uppmärksamhet. Ett ärende från 2012 är ett undantag. Det rörde en fastighet på Lidingö utanför Stockholm som ägdes av ryska staten och som var föremål för ett exekutivt förfarande hos Kronofogdemyndigheten. Myndigheten tillämpade bestämmelsen och underrättade UD om åtgärder som vidtagits och fick svar i brev som dåvarande utrikesministern undertecknade. I brevet anfördes bland annat följande.

> Ett syfte med underrättelseskyldigheten enligt 10 kap. 13 § regeringsformen är att ge utrikesministern en möjlighet att orientera myndigheten ifråga om sakens utrikespolitiska sida för att främja en enhetlig och konsekvent utrikespolitik. Bestämmelserna i regeringsformen har tillkommit för att garantera en sammanhållen bedömning av frågor med utrikespolitisk betydelse.

Tillämpningen av 10 kap. 13 § i relation till 12 kap. 2 § regeringsformen i ärendet granskades år 2013 av konstitutionsutskottet utan att brott mot 12 kap. 2 § ansågs ha förekommit.

Det är lätt att föreställa sig situationer i vilka granskningsmyndighetens tillämpning av en lag om utländska direktinvesteringar kan få betydelse för Sveriges förhållande till andra stater. Det kan därför alltså bli aktuellt för granskningsmyndigheten att hålla utrikesministern underrättad när en utländsk direktinvestering granskas.

Vi bedömer att granskningsmyndighetens underrättelseskyldighet inte behöver regleras särskilt utan att bestämmelsen i regeringsformen är tillfyllest.

[40] Carl-Henrik Ehrenkrona, Myndigheternas och utrikes- och säkerhetspolitiken, Vänbok till Mats Melin, 2018, s. 102.

15 Avgränsningar i förhållande till andra regelverk

15.1 Inledning

I detta kapitel beskriver vi de angränsande regelverk och utredningar som är mest relevanta för frågan hur ett system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar ska utformas och avgränsas. I våra direktiv nämns särskilt att vi ska utreda hur systemet ska förhålla sig till den konkurrensrättsliga koncentrationsprövningen. Enligt direktiven ska vi väga in även hur granskningssystemet ska avgränsas i förhållande till det kontrollsystem som föreslagits i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). Dessa förslag har lett till lagstiftning i vissa delar och bestämmelser om överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och viss egendom finns numera i säkerhetsskyddslagen (2018:585).

15.2 Säkerhetsskyddslagen

Om en investering är aktuell i en verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet, gäller säkerhetsskyddslagen. Lagens krav på fysisk säkerhet, personalsäkerhet och informationssäkerhet gäller för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd (säkerhetskänslig verksamhet). Med säkerhetsskydd avses skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spionerі, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetssyddklassificerade uppgifter. I propositionen som föregick lagen anges att den återupptagna totalförsvarsplaneringen innebär att det militära och civila försvaret bör vara en central del av säkerhetsskyddslagens

skyddsområde. Det konstateras även att ett framträdande drag i den nya säkerhetsskyddslagen är utvidgningen mot den civila sektorn.

Lagen ställer krav på såväl statliga myndigheter som kommuner och enskilda som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Dessa benämns i lagen verksamhetsutövare.

Den 1 januari 2021 infördes bestämmelser om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagen. Bestämmelserna innebär i huvudsak följande. En verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet eller viss egendom, dock inte fast egendom, är skyldig att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och en lämplighetsprövning. Om lämplighetsprövningen leder till bedömningen att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt, får den inte genomföras. Om lämplighetsprövningen i stället leder till bedömningen att överlåtelsen inte är olämplig, ska verksamhetsutövaren samråda med en samrådsmyndighet. Samrådsmyndigheterna pekas ut i säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) och är Försvarsmakten för vissa verksamhetsutövare och Säkerhetspolisen för övriga. Regeringen har i prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet föreslagit att samrådet i stället ska göras med tillsynsmyndigheten. Ändringen ska enligt förslaget träda i kraft den 1 december 2021. Närmare bestämmelser om vilka myndigheter som ska vara tillsynsmyndigheter och vilka tillsynsområden som de ska ha ansvar över kommer att meddelas i förordning.

Skyldigheten att samråda gäller även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen (2005:551). Överlåtelser av publika aktier omfattas alltså av säkerhetsskyddslagen bara om det är verksamhetsutövaren som är överlåtare.

Samrådsmyndigheten får förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att uppfylla verksamhetsutövarens skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen och tillhörande föreskrifter och ytterst besluta att en överlåtelse inte får genomföras (förbud). Om ett beslut om föreläggande enligt lagen inte följs eller om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får samrådsmyndigheten besluta att överlåtelsen inte får genomföras. En överlåtelse i strid med ett förbud är ogiltig. Om en överlåtelse har genomförts utan samråd och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får samrådsmyndigheten i efterhand besluta om förbud. Överlåtelsen är då ogiltig.

15.2.1 Vår bedömning

Bedömning: Säkerhetsskyddslagen 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.

Vi har kommit fram till att ett svenskt granskningssystem ska omfatta såväl Sveriges säkerhet som allmän ordning och allmän säkerhet i enlighet med artiklarna 52.1 eller 65.1 (b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. En investering i säkerhetskänslig verksamhet kommer då att i vissa fall omfattas av både säkerhetsskyddslagen och granskningssystemet. Det innebär att överlåtaren kommer att bli skyldig att bedöma om överlåtelsen är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt och, om den inte bedöms olämplig, samråda med samrådsmyndigheten som kan förbjuda överlåtelsen, om myndigheten bedömer att överlåtelsen är olämplig. Investeraren kommer å sin sida att bli skyldig att anmäla investeringen till granskningsmyndigheten som kan förbjuda investeringen, om det bedöms nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet alternativt allmän ordning eller allmän säkerhet.

Att en investering blir föremål för två prövningar på detta sätt kan uppfattas som onödigt betungande och möjligen förvirrande för de aktörer som berörs. Överlappande tillämpningsområden bör så långt som möjligt undvikas. I det följande redogör vi för likheter och skillnader mellan säkerhetsskyddslagens bestämmelser och våra förslag och för hur konkurrensförhållandet mellan regelverken bör hanteras.

Direktinvesteringsgranskningen är bredare än prövningen enligt säkerhetsskyddslagen av flera skäl. För det första gäller granskningen inte endast till skydd för Sveriges säkerhet utan även för allmän ordning och allmän säkerhet. Det är inte möjligt att med stöd av säkerhetsskyddslagen hindra investeringar i verksamhet som är skyddsvärd utan att den är av sådan vikt att den kan sägas vara av betydelse för Sverige säkerhet. För det andra ska granskningssystemet till skillnad från säkerhetsskyddslagen omfatta samtliga fall av överlåtelser av aktier i publika aktiebolag. Det finns också andra skillnader.

När det gäller typer av transaktioner gäller säkerhetsskyddslagen för överlåtelser. Det är därmed inte möjligt att med stöd av det regel-

verket hindra en investering som görs i form av exempelvis lämnande av lån. Vidare tar säkerhetsskyddslagen sikte på endast landets säkerhet – låt vara att en proportionalitetsbedömning ska göras – medan en prövning enligt granskningssystemet innefattar beaktande av svenska ekonomiska intressen, svensk handel och svensk konkurrenskraft och syftar till en avvägning mellan dessa intressen och säkerhetsintresset.

Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen gäller oavsett hur stor del av en verksamhet som överlåts och även vid överlåtelse av enstaka egendom, dock inte fastigheter. Det innebär att överlåtelser av bland annat immateriella rättigheter kan falla inom säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde, även om rättigheten inte ingår som en del i en överlåtelse av ett företag. Våra förslag gäller för investeringar i företag och då med utgångspunkt i hur stort inflytande investeraren får i företaget till följd av investeringen.

Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen gäller oavsett förvärvarens nationalitet eller hemvist och ska alltså tillämpas vid alla överlåtelser, även inhemska. Granskningssystemet riktar sig mot endast utländska investerare, även om svenska medborgare har en skyldighet att anmäla investeringar för att försök till kringgående av systemet lättare ska kunna upptäckas. Vi har gjort bedömningen att granskningssystemet inte bör omfatta inhemska investeringar, bland annat eftersom systemet är delvis sammankopplat med den samarbetsstruktur som förskrivs i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

En annan skillnad är att det enligt vårt förslag till granskningssystem är investeraren som ska anmäla investeringen medan det enligt säkerhetsskyddslagen är överlåtaren som ska ta initiativ till samråd.

Enligt våra förslag får en investering förbjudas endast om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i enlighet med EU-rätten. Tröskeln för ett förbud är alltså relativt hög. Det finns också en möjlighet att villkora ett beslut om att godkänna en investering. Enligt säkerhetsskyddslagen får samrådsmyndigheten besluta att en överlåtelse inte får genomföras om överlåtelsen inte är lämplig från säkerhetsskyddssynpunkt. Det skulle kunna innebära en lägre tröskel för ett beslut om förbud i förhållande till granskningssystemet.

Vissa investeringar kommer, om systemen ska existera parallellt, som nämnts att bli föremål för bedömning enligt båda. Eftersom förutsättningarna för förbud ser olika ut kan en investering komma att godkännas av Inspektionen för strategiska produkter (ISP) enligt

granskningssystemet men förbjudas av samrådsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen. ISP ska dock pröva investeringen också mot allmän ordning och allmän säkerhet vilket inte ingår i samrådsmyndighetes prövning enligt säkerhetsskyddslagen. Det innebär att en överlåtelse som inte anses strida mot Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen kan komma att förbjudas av ISP med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet.

Den omständigheten att granskningssystemet omfattar även allmän ordning och allmän säkerhet skulle kunna tala för att vid konkurrens låta säkerhetsskyddslagen vara subsidiär till granskningssystemet. En investering som omfattas av båda regelverken skulle då alltså prövas bara enligt granskningssystemet. Mot en sådan lösning talar att tröskeln för förbud kan bli högre enligt granskningssystemet, där förbud får meddelas om det är nödvändigt, än vad som är fallet om prövningen görs enligt säkerhetsskyddslagen, där förbud får meddelas om överlåtelsen är olämplig. Konsekvensen kan bli att en investering som skulle ha förbjudits enligt säkerhetsskyddslagen kan komma att godkännas enligt granskningssystemet.

Att dela upp prövningarna så att investeringar som kan medföra risk för Sveriges säkerhet prövas enligt säkerhetsskyddslagen och ärenden som kan utgöra risk för allmän ordning eller allmän säkerhet prövas enligt granskningssystemet framstår inte heller som görbart. Gränsdragningen mellan Sveriges säkerhet respektive allmän ordning och allmän säkerhet är svår att göra, särskilt i det skede då en investering anmäls. Det skulle alltså vara svårt att avgöra vilket regelverk som är tillämpligt på en aktuell transaktion. En sådan lösning skulle också innebära att utländska investeringar som utgörs av förvärv av aktier i publika aktiebolag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet inte skulle kunna granskas eftersom överlåtelser av sådana aktier inte omfattas av säkerhetsskyddslagen. Detta skulle vara en brist.

Att låta investeringar från utländska aktörer omfattas bara av granskningssystemet skulle också kunna vara ett alternativ. En sådan ordning skulle dock innebära olika kriterier för när en investering kan förbjudas. För att förbjuda en utländsk investering skulle det krävas att ett förbud är nödvändigt med hänsyn till säkerhetsintressena, medan en inhemsk investering skulle få förbjudas om den är olämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt. Till detta kommer att prövningen av en utländsk investering, till skillnad från prövningen av en inhemsk, skulle innefatta uttryckliga överväganden beträffande svenska ekonomiska intressen.

Det går också att förutse vissa svårigheter vid handläggningen till följd av att ägandeförhållandena hos en investerare kan vara komplicerade och att investerarens nationalitet därmed kan vara oklar. En investerare som vid en första kontroll kan se ut att vara inhemsk kan vid en grundligare undersökning visa sig ha en helt annan nationalitet.

Även om säkerhetsskyddslagen och ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar i vissa fall har samma syfte, nämligen att hindra olämpliga överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet, har de olika utgångspunkter. Säkerhetsskyddslagen tar avstamp i verksamhetsutövares och andra överlåtares ansvar och skyldigheter, medan granskningssystemet har sin utgångspunkt i den utländske investeraren och hur lämplig överlåtelsen är utifrån bland annat omständigheter kring denne.

Sammantaget är enligt vår bedömning den lämpligaste lösningen att låta bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen gälla parallellt med granskningssystemet. Prövningarna enligt dessa regelverk fyller delvis olika syften och skiljer sig åt på sådant sätt att det finns behov av båda. Den bredare prövningen enligt granskningssystemet fyller en funktion och den snävare vad gäller Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen en annan. Regelverken konkurrerar inte heller på ett sätt som gör att de inte kan existera parallellt. Om en transaktion omfattas av båda regelverken, bör de skyldigheter som säkerhetsskyddslagen föreskriver för verksamhetsutövare och överlåtare gälla för dem, medan anmälningsskyldigheten enligt granskningssystemet bör gälla för investeraren. Om det är fråga om en investering av en svensk investerare och det inte finns några indikationer på att det är fråga om ett försök till kringgående, ska granskningsmyndigheten lämna investeringen utan åtgärd.

Det kan i och för sig framföras att en ordning med parallella system, där prövningen i det ena dessutom görs av säkerhets- och underrättelsemyndigheter, skulle sticka ut på ett negativt sätt ur ett internationellt perspektiv till skada för såväl investeringsklimatet som bilden av Sverige och Sveriges säkerhetspolitiska samarbeten. Det har framhållits att det i relation till Sveriges säkerhetspolitiska partners är viktigt att inte avvika i förhållande till liknande länder. Vid den sammanvägda bedömningen och med hänsyn till att granskningssystemet utformats för att på minst möjligt ingripande sätt skydda grundläggande funktioner i det svenska samhället från oacceptabla säkerhetsrisker väger dessa argument emellertid inte särskilt tungt. Vi anser

dessutom att risken för att förslaget skulle skada investeringsklimatet och bilden av Sverige inte bör överdrivas. I detta sammanhang är det värt att påminna om att säkerhetsskyddslagen har ett klart mer begränsat tillämpningsområde än granskningssystemet samt att skyldigheterna enligt säkerhetsskyddslagen träffar endast överlåtaren.

Granskningssystemet och säkerhetsskyddslagen bör alltså gälla parallellt.

De eventuella negativa konsekvenser som kan uppstå till följd av parallella system är enligt vår bedömning inte heller sådana att de motiverar en lösning där tillämpningen av det ena systemet utesluter det andra. Inget av systemen bör alltså vara subsidiärt till det andra.

Vi vill i detta sammanhang betona myndigheternas ansvar när det gäller att kommunicera och samverka med varandra och att utveckla samarbetsformer för att lösa de eventuella problem som kan uppstå. Vi kan konstatera att ISP, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen redan i dag har ett väl fungerande samarbete i olika frågor. Det finns god anledning att utgå från att samarbetet kommer att fungera lika väl när det gäller de frågor som parallella system kan ge upphov till. Vi kan inte heller se att den ordning som föreslås träda i kraft den 1 december 2021, där även andra myndigheter än Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kommer att ansvara för samråd enligt säkerhetsskyddslagen, kommer att medföra några problem i detta avseende. Vår utgångspunkt är alltså att de berörda myndigheterna kommer att utveckla de former för samarbete som behövs för att regelverken ska kunna tillämpas effektivt och med så små olägenheter för de berörda aktörerna som möjligt.

I den utsträckning som parallellt gällande regelverk vid en framtida tillämpning trots allt skulle visa sig medföra svårhanterliga olägenheter finns det dessutom en möjlighet för regeringen att med stöd av 2 kap. 7 § säkerhetsskyddslagen meddela föreskrifter om undantag från samrådsskyldigheten vid överlåtelser enligt den lagen.[1] Vi bedömer dock att några sådana undantag inte behövs till följd av våra förslag och föreslår därför inte några sådana.

[1] Enligt förslag i prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet ska bestämmelsen från och med den 1 december 2021 finnas i 4 kap. 13 § säkerhetsskyddslagen.

15.3 Lagen om krigsmateriel

15.3.1 Tillståndskrav

Enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel krävs tillstånd för att tillverka krigsmateriel i Sverige. Vad som avses med krigsmateriel framgår av bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel. Materielen delas in i krigsmateriel för strid och övrig krigsmateriel.

Med tillverkning avses framställning av krigsmateriel inklusive delar och komponenter. Tillstånd krävs också för att i Sverige bedriva verksamhet som avser att tillhandahålla krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel och metoder för att framställa sådan materiel. Det krävs också tillstånd för att bedriva verksamhet som avser att tillhandahålla tekniskt bistånd rörande krigsmateriel till någon i utlandet. Med tillhandahållande avses försäljning, upplåtelse, utbjudande mot vederlag, lån, gåva och förmedling.

Tillstånd krävs enligt lagen också för utförsel av krigsmateriel och för att lämna tekniskt bistånd till någon utanför landet. Tekniskt bistånd är specifik information som är nödvändig för utveckling, produktion, drift, installation, underhåll, översyn, renovering och reparation av krigsmateriel. Informationen har formen tekniska uppgifter eller teknisk assistans.

Tillstånd krävs även för svenska myndigheter, svenska företag och den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige för att ingå avtal rörande krigsmateriel som innebär a) upplåtelse eller överlåtelse av tillverkningsrätt till någon i utlandet, eller b) att ingå avtal med någon utom landet om att gemensamt med denne eller för hans räkning tillhandahålla tekniskt bistånd till någon i utlandet, utveckla krigsmateriel eller metod för framställning av sådan materiel eller om att gemensamt tillverka krigsmateriel. Även avtal om tillägg till eller ändring av sådana avtal kräver tillstånd under vissa förutsättningar.

När det gäller militärt inriktad utbildning krävs tillstånd för att i Sverige bedriva sådan utbildning för personer som inte är svenska medborgare. Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas i Sverige får inte heller utom landet yrkesmässigt bedriva sådan utbildning utan tillstånd.

Tillverkningstillstånd och tillhandahållandetillstånd får meddelas för viss tid eller tills vidare. Sådana tillstånd får för ett svenskt aktiebolag förenas med villkor om att bara en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Tillstånden får också

förenas med villkor om att styrelseledamöter, suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Även för handelsbolag får ett sådant tillstånd förenas med villkor avseende ägandet. Tillstånden får förenas även med andra villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser. Det gäller också för övriga tillstånd enligt lagen.

Tillstånd får lämnas bara om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges internationella förpliktelser eller Sveriges utrikespolitik i övrigt. Det innebär att Sveriges internationella åtaganden ska följas vid tillståndsprövningen, framför allt rådets gemensamma ståndpunkt (2008/944/GUSP) av den 8 december 2008 om fastställande av gemensamma regler för kontrollen av export av militär teknik och krigsmateriel (EU:s gemensamma ståndpunkt) och FN:s vapenhandelsfördrag (eng. Arms Trade Treaty, ATT).

15.3.2 Återkallelse av tillstånd

Ett meddelat tillstånd får återkallas slutligt eller för viss tid, om tillståndshavaren har åsidosatt en föreskrift i lagen eller en föreskrift, ett villkor eller en bestämmelse som har meddelats med stöd av lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. En återkallelse får dock inte avse tillstånd till avtal som redan ingåtts. En återkallelse gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

15.3.3 Inspektionen för strategiska produkter prövar tillståndsfrågor och är tillsynsmyndighet

Det är ISP som prövar frågor om tillstånd enligt lagen om krigsmateriel. Vid tillståndsprövningen gäller som nämnts att tillstånd får lämnas bara om det finns säkerhets- eller försvarspolitiska skäl för det och det inte strider mot Sveriges utrikespolitik. Ärenden som har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt ska överlämnas till regeringen för prövning. ISP har också möjlighet att samråda med Exportkontrollrådet (EKR) innan beslut fattas.

ISP utövar också tillsyn över den som fått tillverkningstillstånd eller tillhandahållandetillstånd. Den som har ett sådant tillstånd ska, enligt de närmare föreskrifter som regeringen meddelar, till ISP lämna deklaration på heder och samvete rörande den verksamhet för

vilken tillstånd har meddelats. Den som har ett tillstånd är skyldig att anmäla till ISP om de förhållanden som tagits upp i tillståndsansökan förändras vilket inkluderar bland annat ägarförhållanden. Den som fått ett tillstånd ska också på begäran av ISP lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen samt lämna ISP tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. ISP har rätt att anlita biträde från andra statliga myndigheter i sin tillsyn.

ISP får ta ut en avgift för tillsyn eller tillståndsprövning enligt lagen.

15.3.4 Ansvarsbestämmelser

Kriminalisering

Den som bryter mot lagens bestämmelser om tillstånd döms till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som i vissa fall genom vilseledande förmår ISP eller regeringen att lämna tillstånd. Om gärningen har begåtts av oaktsamhet, döms till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall ska inte dömas till ansvar. Om brottet har begåtts uppsåtligen och det är att bedöma som grovt, ska dömas till fängelse i lägst sex månader och högst fyra år. Åtal för brott mot bestämmelserna om tillverkningstillstånd eller tillhandahållandetillstånd får väckas bara efter medgivande av ISP.

Den som underlåter att anmäla ändrade förhållanden som tagits upp i en tillståndsansökan, lämnar en oriktig uppgift i till exempel ansökan om tillstånd eller åsidosätter ett villkor i ett tillstånd som har meddelats med stöd lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst sex månader.

Sanktionsavgifter

En sanktionsavgift ska tas ut bland annat av innehavare av tillverknings- och tillhandahållandetillstånd som inte fullgör sin skyldighet enligt lagen att lämna redovisning om den marknadsföring av krigsmateriel eller tekniskt bistånd som bedrivs i utlandet, eller att lämna deklaration på heder och samvete rörande den aktuella verksamheten. Det är ISP som beslutar om sanktionsavgift. Innan ISP beslutar om avgiften ska den som avgiften gäller ges tillfälle att yttra sig.

15.3.5 Överklagande

Förvaltningsbeslut som fattas enligt lagen om krigsmateriel får som huvudregel inte överklagas. Beslut om att återkalla ett tillstånd eller ta ut en sanktionsavgift får dock överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs för prövning i kammarrätten.

15.3.6 Vår bedömning

Bedömning: Våra förslag innebär en överlappning av lagen 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. Regelverken bör gälla parallellt.

I avsnitt 10.3.3 har vi kommit till slutsatsen att företag som i dag omfattas av krav på tillstånd enligt lagen om krigsmateriel ska omfattas av ett svenskt investeringsgranskningssystem. Frågan är om det finns något konkurrensförhållande mellan våra förslag och bestämmelserna i lagen om krigsmateriel och hur regelverken i så fall ska förhålla sig till varandra.

De bestämmelser i lagen om krigsmateriel som är av intresse när det gäller förhållandet till det föreslagna granskningssystemet är 3–4 och 13–14 §§. Dessa innebär sammantaget att det krävs tillstånd för att tillverka krigsmateriel i Sverige och för att i Sverige bedriva verksamhet som avser tillhandahållande av krigsmateriel, uppfinningar rörande krigsmateriel med mera. Svenska myndigheter, svenska företag samt den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd. Ett tillstånd kan såvitt gäller aktiebolag förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Tillståndet får förenas också med villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Även beträffande handelsbolag kan ett tillstånd förenas med villkor avseende ägandet. Ett tillstånd får förenas också med andra villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

De överväganden som ligger till grund för ett beslut om att förena ett tillstånd enligt lagen om krigsmateriel med villkor om ägande sammanfaller till stor del med dem som kommer att bli aktuella vid en granskning av en utländsk direktinvestering. Med hänsyn till bland annat detta har vi övervägt om bestämmelserna i lagen om krigsmateriel i detta avseende bör ersättas av granskningssystemet. Vi bedömer dock att regelverken bör gälla parallellt.

Den grundläggande utgångspunkten i lagen om krigsmateriel är att det krävs tillstånd för att till exempel tillverka krigsmateriel. Lagen ger möjligheter att meddela villkor för bland annat ägandet för att tillstånd ska kunna beviljas. Det är naturligtvis inte aktuellt att på något sätt undanta de företag som kommer att omfattas av ett granskningssystem från tillståndsplikten. Frågan gäller endast om möjligheten enligt 13 och 14 §§ lagen om krigsmateriel att meddela olika typer av villkor i samband med ett tillstånd enligt lagen ska tas bort för de juridiska personer som omfattas av granskningssystemet. Det skulle i så fall göras för att villkor inte ska kunna meddelas enligt två olika regelverk.

Bestämmelserna i lagen om krigsmateriel angående möjligheterna att villkora utländskt ägande är av generell karaktär. Om villkor ställs upp, görs detta utifrån verksamhetens beskaffenhet och utan samband med en specifik investering. Det kan alltså inte göras någon prövning av ett särskilt fall och det är inte möjligt att vid bedömningen beakta omständigheter hos en specifik investerare.

Enligt våra förslag till granskningssystem kan en prövning göras av riskerna i det enskilda fallet utifrån både den aktuella verksamhetens beskaffenhet och omständigheter som rör investeraren. Beträffande aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska föreningar kan en prövning göras så snart en investering innebär att investeraren förfogar över i vart fall 10 procent av aktierna eller andelarna i bolaget eller på annat sätt skulle få inflytande i bolaget.

Detta innebär bland annat att, om ett tillstånd enligt lagen om krigsmateriel är förenat med ett villkor om att exempelvis inte mer än 20 procent av aktierna får ägas av ett utländskt rättssubjekt, en utländsk direktinvestering om 10 procent kan komma att förbjudas, trots att en sådan investering skulle vara tillåten enligt villkoret enligt lagen om krigsmateriel. Ett villkor enligt lagen om krigsmateriel innebär emellertid också att en investering i strid med villkoret enligt den lagen inte kan godkännas.

Varken beslut om tillstånd eller villkor enligt lagen om krigsmateriel får överklagas. Skälet till det är att det rör sig om försvars-, säkerhets- och utrikespolitiska överväganden. Det anses inte vara någon civil rättighet att bedriva det slags verksamhet som ett tillstånd enligt lagen avser. Det finns därför inte någon rätt till domstolsprövning. Beträffande granskningssystemet föreslår vi att beslut om förbud och godkännande med villkor ska få överklagas till regeringen. Det kan tyckas otillfredsställande att möjligheterna till överklagande av olika beslut om liknande villkor ska variera utifrån vilket regelverk som beslutet grundar sig på. Bestämmelserna i lagen om krigsmateriel vilar dock som nämnts uteslutande på försvars- och säkerhetspolitiska överväganden, och bestämmelserna om möjligheterna att villkora tillstånd enligt lagen är som nämnts av mer generell karaktär än de enligt vårt förslag till granskningssystem.

Att aktörer på marknaden åläggs skyldigheter enligt överlappande regelverk på det sätt som blir fallet om lagen om krigsmateriel och granskningssystemets bestämmelser ska gälla parallellt kan uppfattas som betungande för de aktörer som berörs. Ett företag som vill bedriva verksamhet som är tillståndspliktig enligt lagen om krigsmateriel måste dock alltid ansöka om tillstånd enligt den lagen. Det gäller oavsett om en investering i företaget skulle falla inom ramen för granskningssystemet eller inte. Att villkor för en investering kan meddelas enligt både lagen om krigsmateriel och granskningssystemet kan då inte ges någon avgörande betydelse i frågan om möjligheten att meddela villkor enligt lagen om krigsmateriel ska finnas kvar eller inte. Dessutom är det samma myndighet som beslutar enligt båda regelverken.

Vi bedömer sammanfattningsvis att olägenheterna med parallella system inte är sådana att de motiverar att bestämmelserna i lagen om krigsmateriel angående möjligheter att meddela villkor i samband med tillstånd bör upphöra att gälla för de verksamheter som omfattas av vårt förslag till granskningssystem. Lagen om krigsmateriel bör alltså gälla parallellt med granskningssystemet.

15.4 PDA-lagstiftningen

15.4.1 EU-rättslig och nationell reglering

Produkter med dubbla användningsområden (PDA) är produkter som har en civil användning men som kan nyttjas även för militära ändamål samt inbegriper alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar. Exempel på PDA är olika slags kemikalier, verktygsmaskiner, värmeväxlare, ventiler och pumpar. Som PDA klassificeras också vissa andra produkter av särskild strategisk betydelse, exempelvis utrustning för informationssäkerhet.

Inom EU regleras PDA av 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) (PDA-förordningen). I svensk lagstiftning finns kompletterande bestämmelser till PDA-förordningen i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd, PDA-lagen. Bestämmelser finns också i förordningen (2000:1217) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd

Vid export av PDA ut ur EU kan tillstånd krävas. I bilaga I till PDA-förordningen finns en förteckning över de produkter och den teknik som kräver tillstånd. Enligt den så kallade catch-all-bestämmelsen kan även produkter som inte finns med på förteckningen omfattas av krav på tillstånd. I princip krävs inte tillstånd för överföring av PDA inom EU, men särskilt känsliga produkter som återfinns i bilaga IV till PDA-förordningen kräver tillstånd även vid överföring inom EU.

I Sverige är det ISP som beslutar om tillstånd beträffande all PDA med undantag för produkter i kategorin kärnmaterial, anläggningar och utrustning, där Strålsäkerhetsmyndigheten (SSM) prövar tillståndsfrågan. Om ett ärende har principiell betydelse eller annars är av särskild vikt, ska ISP eller SSM dock med eget yttrande lämna över ärendet till regeringens prövning.

Tillstånd får i det enskilda fallet förenas med de krav eller villkor som behövs för exportkontrollen. Ett tillstånd kan återkallas, om tillståndshavaren har åsidosatt en föreskrift i PDA-förordningen eller en föreskrift som har meddelats med stöd av förordningen eller PDA-

lagen eller om det finns andra särskilda skäl till återkallelse. En återkallelse gäller med omedelbar verkan, om inte något annat beslutas.

ISP utövar tillsyn över efterlevnaden av regelverket och får ta ut en avgift för tillsynen.

PDA-lagen innehåller även straffbestämmelser. Som exempel kan nämnas att den som uppsåtligen utan tillstånd exporterar PDA-produkter döms till böter eller fängelse i högst två år. Vid grovt brott döms till fängelse i lägst sex månader och högst sex år.

ISP:s och SSM:s beslut att återkalla ett tillstånd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Samma sak gäller bland annat beslut om att ta ut avgift för tillsyn enligt lagen, skyldighet att tillhandahålla vissa upplysningar och handlingar samt om tillträde till lokaler för tillsyn. Prövningstillstånd krävs då vid överklagande till kammarrätten. Andra förvaltningsbeslut enligt PDA-förordningen eller PDA-lagen får inte överklagas.

15.4.2 Vår bedömning

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

I avsnitt 10.3.3 har vi kommit till slutsatsen att företag som bland annat tillverkar sådana produkter som finns upptagna i bilaga I till PDA-förordningen och som det alltså krävs tillstånd för att exportera ska omfattas av ett svenskt investeringsgranskningssystem. Det som ska bedömas är om det finns något konkurrensförhållande mellan våra förslag och PDA-lagstiftningen och hur regelverken i så fall ska förhålla sig till varandra.

Den svenska lagstiftningen om PDA-produkter är ett komplement till PDA-förordningen.

I artikel 4.1 b) i 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:s förordning om utländska direktinvesteringar) nämns effekter på bland annat kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden, enligt definitionen i artikel 2.1 i PDA-förordningen, som faktorer

som får beaktas när det ska bedömas om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Av PDA-regelverkets bestämmelser framgår att det vid export av PDA ut ur EU krävs tillstånd. Användningsområdet är därmed mer avgränsat än förordningen om granskningar av utländska direktinvesteringar. De båda EU-förordningarna anses således komplettera varandra. Detta innebär enligt utredningens mening att PDA-regelverket är förenligt med nationella bestämmelser om en mera allsidig prövning av utländska företagsförvärv i svenska företag. Regelverken kommer att komplettera varandra och bör gälla parallellt.

15.5 Konkurrenslagen och EU:s förordning om företagskoncentrationer

15.5.1 Konkurrenslagen

I konkurrenslagen (2008:579) finns bestämmelser om företagskoncentrationer. Bestämmelserna innebär att en företagskoncentration ska förbjudas, om koncentrationen är ägnad att påtagligt hämma förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Ett förbud får meddelas bara om inga väsentliga nationella säkerhets- eller försörjningsintressen åsidosätts genom förbudet. Om det är tillräckligt för att undanröja de skadliga effekterna av en företagskoncentration, får en part i koncentrationen i stället för förbud åläggas att avyttra ett företag eller en del av ett företag eller genomföra någon annan konkurrensfrämjande åtgärd.

Ett förbud mot en företagskoncentration innebär att en rättshandling som utgör en del i företagskoncentrationen eller som har till syfte att genomföra koncentrationen blir ogiltig. Detta gäller dock inte sådana rättshandlingar som utgörs av förvärv 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 eller genom inrop på exekutiv auktion. I sådana fall får förvärvaren i stället åläggas att avyttra det som har förvärvats.

En företagskoncentration ska anmälas till Konkurrensverket, om 1) de berörda företagen tillsammans har haft en omsättning föregående räkenskapsår i Sverige som överstiger en miljard kronor,

2) minst två av de berörda företagen har haft en omsättning i Sverige föregående räkenskapsår som överstiger 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen.

Det är Konkurrensverket som prövar frågor om företagskoncentrationer. Om det behövs för att Konkurrensverket ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen, får verket bland annat ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter, handlingar eller annat och den som förväntas kunna lämna upplysningar i saken att inställa sig för förhör på tid och plats som verket bestämmer.

Beslut av Konkurrensverket att förbjuda en företagskoncentration får överklagas till Patent- och marknadsdomstolen.

15.5.2 EU:s förordning om företagskoncentrationer

Parallellt med den svenska konkurrenslagen tillämpar Konkurrensverket de konkurrensregler som finns i EU:s koncentrationsförordning.[2]

Företagskoncentrationer med gemenskapsdimension, det vill säga koncentrationer som leder till att konkurrensen påverkas i flera medlemsländer, ska i vissa fall anmälas till kommissionen för prövning. Det är aktuellt då de berörda företagens sammanlagda omsättning överstiger 5 miljarder euro och i vissa fall redan vid 2,5 miljarder euro. För sådana koncentrationer gäller att kommissionen är ensam behörig att fatta beslut och att medlemsstaterna inte får tillämpa sin nationella konkurrenslagstiftning på sådana koncentrationer. Medlemsstaterna får dock, enligt artikel 21.4 i koncentrationsförordningen, vidta nödvändiga åtgärder för att skydda legitima intressen. Alla andra allmänna intressen ska meddelas till och erkännas av kommissionen innan en medlemsstat får vidta någon åtgärd. Som legitima intressen erkänns uttryckligen skyddet av allmän säkerhet, mediernas mångfald och tillsynsregler.

Enligt EU:s koncentrationsförordning kan ett företag till exempel begära prövning vid en enda instans (kommissionen) om det måste göra en anmälan i tre eller flera medlemsstater.

Under vissa förutsättningar kan prövningen av en företagskoncentration hänskjutas från nationell nivå till kommissionen eller från

[2] Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1).

kommissionen till nationell nivå. Begäran om hänskjutande kan göras av det förvärvande företaget eller av berörda medlemsstater. Förutsättningarna för när fråga om hänskjutande kan bli aktuellt framgår av rådets förordning (EG) nr 139/2004 och av kommissionens tillkännagivande om hänskjutande av koncentrationsärenden.

15.5.3 Vår bedömning

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

Vi ska enligt våra direktiv utreda hur ett system för att granska utländska direktinvesteringar ska förhålla sig till den konkurrensrättsliga koncentrationsprövningen

Syftet med både konkurrenslagen och EU:s koncentrationsregler är att hindra skadlig verkan i fråga om konkurrensbegränsning samt att generellt skydda samhällsekonomin och konsumenterna. Av specialmotiveringen till den äldre konkurrenslagens förarbeten framgår att en effektiv konkurrens i princip anses råda på en marknad där antalet säljare inte är för begränsat, de utbjudna produkterna inte är för differentierade, företagen inte handlar i samförstånd med varandra och inga hinder finns för nyetablering av företag.[3]

Utgångspunkten vid den konkurrensrättsliga prövningen av företagsförvärv är alltså endast att komma till rätta med de koncentrationer som leder till skadliga effekter på konkurrensen. Syftet med ett svenskt granskningssystem är att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet. Syftena med regelverken skiljer sig alltså åt.

Sammanfattningsvis kan konstateras att den EU-rättsliga koncentrationsprövningen inte har utgjort skäl mot att införa förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar. I skäl 36 i den sistnämnda förordningen uttalas också att tillämpningen av den inte bör påverka tillämpningen av koncentrationsförordningen och att, i den utsträckning som det två förordningarna överlappar varandra, de ska tolkas på ett konsekvent sätt. Vi har redogjort närmare för innebörden av detta i avsnitt 4.2.5.

[3] Prop. 1992/93:56 Ny konkurrenslagstiftning, s. 66 och prop. 2007/08:135 Ny konkurrenslag m.m., s. 247.

Med hänsyn till skillnaden i syften mellan de konkurrensrättsliga regelverken å ena sidan och ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar å den andra kan en investering mycket väl behöva granskas parallellt både i ett konkurrensbegränsande perspektiv och samtidigt i ett nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar. Enligt både konkurrenslagen och det föreslagna systemet för investeringsgranskning ska en inledande prövning vara avslutad inom 25 arbetsdagar och ett ärende som granskas ska vara avslutat inom tre månader. Tidsfristerna harmonierar väl, även om de faktiska handläggningstiderna naturligtvis kan komma att variera i det individuella fallet. Det kan också enligt båda systemen bli fråga om att villkor ställs upp för att investeringen ska få genomföras, exempelvis ett villkor om att en viss del av en verksamhet avyttras. Det kan därmed bli fråga om olika eller till och med samma villkor om en investering prövas av båda systemen. Vi kan dock inte se en konflikt vare sig vad gäller tidsfrister eller att villkor kan komma att variera eftersom det är fråga om två skilda prövningar utifrån olika ändamål som behöver bedömas var och en för sig.

15.6 Förslag i angränsande utredningar

15.6.1 Inledning

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet, totalförsvarskommittén, har haft i uppdrag att bland annat föreslå åtgärder för att förebygga och hindra att väsentliga totalförsvarsintressen exponeras för risker i samband med överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret.[4] Även Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar uppmärksammar EU-förordningen om direktinvesteringar.[5]

[4] Fö 2017:02, dir. 2017:31.
[5] UD 2018:01, dir. 2018:3 och dir. 2018:113.

15.6.2 Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Förslag: Det granskningssystem som vi föreslår överlappar i viss del de förslag till lagstiftning som Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet har lämnat. Om båda regelverken skulle vara tillämpliga, bör kommitténs förslag till regelverk vara subsidiärt till våra förslag. Det innebär att kommitténs förslag, om de genomförs, inte bör tillämpas på sådana överlåtelser som omfattas av granskningssystemet.

Totalförsvarskommittén föreslår i sitt slutbetänkande Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34) att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret. Det gäller hamnar, flygplatser och fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Kommittén föreslår också ett krav på att fysiskt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar får avvecklas, överlåtas eller upplåtas av en kommun eller en region endast efter medgivande från staten. Kommittén föreslår att länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län blir granskningsmyndigheter och ges behörighet att godkänna, villkora och förbjuda förfaranden enligt lagen.

När det gäller hamnar, flygplatser och fast egendom som är belägen inom ett skyddsvärt geografiskt område samt byggnader eller anläggningar som är belägna inom en hamn, flygplats eller skyddsvärt område gäller kommitténs förslag oavsett om ägaren är en kommun, region eller en enskild. Även överlåtelse av aktier eller andelar i ett bolag som äger den aktuella egendomen omfattas, dock inte aktier i publika aktiebolag. Vidare gäller förslagen oavsett vem ägarens motpart är och oberoende av motpartens hemvist. Hur stor del av egendomen som transaktionen gäller saknar också betydelse.

Kommittén föreslår att ett beslut enligt den föreslagna lagen överklagas till och prövas av regeringen.

Kommittén konstaterar att egendom som är av väsentlig betydelse för totalförsvaret ofta omfattas av säkerhetsskyddslagen och föreslår därför att möjligheten till granskning enligt förslagen ska

vara subsidiär i förhållande till kontrollsystemet enligt säkerhetsskyddslagen.

Totalförsvarskommitténs förslag lämnades i maj 2019 och har remissbehandlats. Fortsatt beredning pågår.

Vår bedömning

Det kontrollsystem som totalförsvarkommittén föreslår ger alltså staten en möjlighet att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av utpekad egendom som är av väsentligt intresse för totalförsvaret.

Kommitténs förslag gäller, liksom bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen, överlåtelser generellt och inte överlåtelser till utländska aktörer specifikt. Prövningen omfattar inte heller uttryckligen beaktande av svenska ekonomiska intressen, svensk handel, svensk konkurrenskraft eller några andra sådana svenska intressen. Förslagen tar sikte uteslutande på totalförsvarsintresset och då, när det gäller utpekande av särskilda geografiska områden, specifikt frågan om geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret. Till skillnad från både bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen och de bestämmelser som vi föreslår omfattas även fast egendom av kommitténs förslag. Förslagen omfattar vidare, i motsats till våra förslag, även överlåtelser som görs av fysiska personer.

Sammanfattningsvis finns både skillnader och likheter mellan våra och kommitténs förslag. Om båda förslagen skulle genomföras, skulle det innebära att vissa överlåtelser skulle falla under båda regelverkens tillämpningsområde. I en sådan situation anser vi, mot bakgrund av den mer allsidiga prövning som innefattas i granskningssystemet, att det regelverk som kommittén föreslår bör vara subsidiärt till våra förslag. Det innebär att kommitténs förslag inte bör tillämpas på sådana överlåtelser som omfattas av granskningssystemet.

15.6.3 Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar

Bedömning: Det finns inte något konkurrensförhållande mellan det granskningssystem som vi föreslår och de förslag som Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar har lämnat.

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar har haft i uppdrag att se över hur investeringsfrämjande i Sverige kan stärkas. Utredningen och föreslår i sitt slutbetänkande Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige (SOU 2019:21) bland annat att Business Sweden ska sammanställa en årlig rapport till Regeringskansliet som beskriver näringslivs- och investeringsklimatet i Sverige. Utredningen uppmärksammar EU-förordningen om direktinvesteringar och konstaterar att det finns ett behov av att hantera de säkerhetsproblem som kan uppstå när utländska investerare försöker ta kontroll över eller påverkar europeiska företag vars verksamhet hanterar kritisk infrastruktur eller säkerhetskänsliga uppgifter. Utredningen var därför positiv till ett prövningssystem enligt förordningen. Utredningen pekade inte ut någon myndighet som direkt skulle vara ansvarig för frågan om prövningen av direktinvesteringar. Utredningen ansåg dock att Business Swedens investeringsrådgivare bör öka dialogen med den myndighet som regeringen utser i syfte att tidigt hantera potentiella investeringar som kan innebära risker för kritisk infrastruktur och andra säkerhetsrisker. Vidare menade utredningen att Business Sweden bör bistå regionala investeringsfrämjande organisationer i att genomföra en första bakgrundskontroll av potentiella utländska investerare.

Utredningens förslag medför ingen som helst konflikt med våra förslag.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Förslag: Lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Lagen ska dock inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

Bedömning: Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

Betänkandet innehåller förslag till ett helt ny lag. Förslagen innebär att lagens tillämpningsområde ska avgränsas närmare genom bestämmelser i förordning och myndighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter måste alltså utfärdas innan lagen kan tillämpas fullt ut. Förslagen innebär också att Inspektionen för strategiska produkter, ISP, ska vara granskningsmyndighet och alltså pröva frågor enligt lagen. För att ISP ska kunna göra det krävs att myndigheten utökar och anpassar sin verksamhet genom bland annat rekrytering av personer med rätt kompetens. Med hänsyn till detta och med beaktande av den tid som kan beräknas för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, bör de föreslagna bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

Enligt allmänna principer gäller att lagen ska tillämpas på investeringar som genomförs efter ikraftträdandet. En investering som omfattas av tillämpningsområdet ska enligt förslagen anmälas till ISP innan den genomförs. Med att en investering genomförs avses att sådana dispositioner vidtas som medför att investeraren rent faktiskt kan utöva inflytande över investeringsobjektet. Tidpunkten för när inflytande uppkommer kan komma att variera men får i vart fall anses ha inträtt när någon form av transaktion har genomförts av parterna.

Vid tiden för ikraftträdandet kan det uppstå en situation där parterna förhandlar om en investering före ikraftträdandet men investeringen genomförs efter att lagen har trätt i kraft. Vid tidpunkten för förhandlingarna finns i en sådan situation inte någon skyldighet eller ens möjlighet att anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. Om en investering då måste anmälas sedan lagen trätt i kraft men innan den genomförs, kan genomförandet av investeringen fördröjas i avvaktan på handläggningen hos granskningsmyndigheten. Det får antas att en sådan fördröjning i de allra flesta fall är till nackdel för de inblandade parterna.

Vi bedömer därför att lagen inte bör gälla för investeringar som genomförs inom en viss tid från den dag då lagen trätt i kraft.

Våra förslag innebär att ett beslut om att inleda granskning alternativt lämna anmälan utan åtgärd ska fattas inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan har kommit in. Mot den bakgrunden bör lagen inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

Våra förslag innebär att ett helt nytt regelverk införs. Det behövs inte några övergångsbestämmelser.

17 Konsekvenser av förslagen

17.1 Inledning

I 14 § kommittéförordningen (1998:1474) anges att, om kommittéer presenterar förslag som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda, så ska en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. I de fall beräkningarna visar att förslagen leder till kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner, ska kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § kommittéförordningen anges att, om förslagen har betydelse för den kommunala självstyrelsen, konsekvenserna i det avseendet ska anges. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företag, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagens kostnadsmässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

I 6 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning anges att betänkandet ska innehålla en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå, vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd samt en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen. Betänkandet ska vidare innehålla en bedöm-

ning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen och en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

I 7 § i förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning anges att, om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, konsekvensutredningen i den omfattning som är möjlig ska innehålla en beskrivning också av hur regleringen kan komma att påverka företagen, till exempel antalet företag som berörs, vilka branscher de är verksamma i och storleken på dem, vilken tidsåtgång och vilka kostnader regleringen kan föra med sig, vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta, i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen och om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning

Enligt våra direktiv ska vi, mot bakgrund av bland annat erfarenheter av införanden av nationella granskningssystem i andra länder, bedöma om ett granskningssystem rent allmänt kan få påverkan på utländska direktinvesteringar i Sverige. I direktiven framhålls vidare att, om förslagen påverkar det kommunala självstyret, en proportionalitetsbedömning i enlighet med 14 kap. 3 § regeringsformen ska göras och de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas. En sådan bedömning ska också göras, om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. Slutligen anges det i direktiven att, om utredningen överväger förslag som kan påverka egendomsskyddet eller näringsfriheten, så ska förslagen analyseras i förhållande till dessa bestämmelser.

I detta kapitel redovisar vi vår bedömning av konsekvenserna av de förslag som lämnas. Hur förslagen förhåller sig till egendomsskyddet och näringsfriheten behandlas dock i kapitel 14 och upprepas inte här. Vidare har vi på andra ställen i betänkandet närmare beskrivit de risker med utländska direktinvesteringar som förslagen tar sikte på att hantera. Vi har kontinuerligt i betänkandet beskrivit problem, resonerat kring alternativa lösningar och gjort olika avvägningar. Det som sagts i de sammanhangen upprepas inte i detta kapitel. Vi vill dock även här nämna att våra förslag har utformats med utgångspunkt i principerna om effektivitet, rättssäkerhet, enkelhet och snabbhet. Vår ambition har alltså varit att så långt möjligt till-

godose dessa krav. I de delar principerna inte kunnat följas i så stor utsträckning som man skulle kunna önska, har hela tiden alternativa lösningar övervägts och avvägningar gjorts mot de risker som kan uppstå för det svenska samhället om regleringen inte genomförs på det sätt vi föreslår. För konsekvensbedömningen gäller alltså genomgående att konsekvenser i form av exempelvis kostnader samt administrativa och andra bördor för berörda aktörer är nödvändiga för att en ändamålsenlig investeringsgranskning till skydd för svenska säkerhetsintressen ska kunna göras. I avsnitt 17.6 konstaterar vi också att det på längre sikt finns samhällsekonomiska fördelar med att skyddsvärda verksamheter och de funktioner som de tillhandahåller är fortsatt säkrade för svenska intressen, även om våra förslag kan medföra kostnader på kortare sikt.

17.2 Förslagens innehåll i korthet samt bakgrund och syfte med förslagen

Bedömning: 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.

Vi har haft i uppdrag att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft. Det finns emellertid risker med att utländska aktörer investerar i vissa verksamheter. Riskerna kan bestå i att investeraren får tillgång till känslig information eller förmåga att kontrollera information eller verksamhet på ett sätt som kan vara skadligt för det svenska samhället. Den lagstiftning som finns i dag ger bara begränsade möjligheter att gripa in mot sådana investeringar. Det finns därför skäl för att granska utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden och för att kunna ställa upp villkor för och ytterst hindra investeringar som kan få skadliga effekter.

I betänkandet föreslår vi ett system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar som kan vara en risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Förslagen innebär i korthet att en fysisk eller juridisk person som har för avsikt

att investera i viss verksamhet inom vissa särskilt utpekade områden ska anmäla investeringen till Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Sedan anmälan gjorts ska ISP enligt förslagen bedöma om investeringen kan lämnas utan åtgärd eller om den bör granskas närmare och därefter antingen godkännas, godkännas med villkor eller förbjudas.

Vi har på andra ställen i betänkandet närmare beskrivit de risker med utländska direktinvesteringar som förslagen tar sikte på att hantera och redogjort för att konsekvenserna av att utländska investerare får inflytande över skyddsvärd verksamhet kan bli allvarliga. Vi har i de sammanhangen också resonerat kring avvägningar mot bland annat intresset av ett öppet investeringsklimat. Den föreslagna regleringen innebär sammantaget 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.

17.3 Förslagen överensstämmer med EU-rätten

Bedömning: Våra förslag överensstämmer med EU-rätten.

Enligt 15 a § kommittéförordningen och 6 § 6 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska vi presentera en bedömning av om förslagen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

Vårt uppdrag har bestått av två delar. Den första delen innebar att lämna förslag på anpassningar och kompletterande bestämmelser till 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:s förordning om utländska direktinvesteringar). Vi redovisade förslagen i den delen i ett delbetänkande i april 2020.[1] Lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och tillhörande förordning[2] trädde i kraft den 1 november 2020. Den andra delen av

[1] SOU 2020:11, Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.
[2] Förordning (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

uppdraget, som alltså är att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas, redovisas i detta betänkande.

EU:s förordning om utländska direktinvesteringar medför ingen skyldighet för medlemsstaterna att införa nationella granskningssystem. Den innebär dock vissa skyldigheter när det gäller samarbete mellan medlemsstaterna angående främst utbyte av information kring utländska direktinvesteringar. En medlemsstats skyldigheter i detta avseende skiljer sig något åt beroende på om medlemsstaten har ett nationellt granskningssystem eller inte. I vårt delbetänkande föreslog vi kompletterande bestämmelser till förordningen som innebar att Sverige skulle uppfylla de skyldigheter som en medlemsstat har enligt förordningen. I detta slutbetänkande lämnar vi alltså förslag på ett nationellt granskningssystem.

För de medlemsstater som väljer att införa granskningssystem gäller att systemen måste vara transparenta och inte får diskriminera mellan olika tredjeländer, att tidsfrister ska tillämpas, att konfidentiella uppgifter ska skyddas och att utländska investerare och berörda företag ska ha möjlighet att begära omprövning av de nationella myndigheternas granskningsbeslut. Förordningen innehåller inte några bindande bestämmelser om hur granskningssystem ska utformas när det gäller exempelvis vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas. Medlemsstaterna har alltså stor frihet när det gäller hur ett granskningssystem ska utformas närmare. Våra förslag stämmer överens med förordningen.

Vi har på andra ställen i betänkandet redogjort för och resonerat kring de delar av EU-rätten som vi bedömer är relevanta för de aktuella frågorna. Vi har beaktat den EU-rättsliga regleringen när förslagen har utformats och vi bedömer att förslagen om granskningssystemets utformning stämmer överens med de skyldigheter som följer av EU-rätten i övrigt.

17.4 Vilka som berörs av den föreslagna regleringen

Förslagen innebär att investerare i vissa särskilt utpekade verksamheter ska anmäla investeringen till en granskningsmyndighet, ISP, vars beslut är avgörande för om investeringen får genomföras eller inte. En närmare beskrivning av verksamheterna finns i kapitel 10.

De verksamheter som berörs av förslagen finns inom många sektorer och är av mycket varierande storlek. Förslagen omfattar investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar, stiftelser och hos enskilda näringsidkare. Även verksamhet som bedrivs av offentliga aktörer omfattas, om den bedrivs i en sådan form som angetts. Våra förslag innebär att den närmare avgränsningen av vilka verksamheter som berörs i viss utsträckning ska göras i förordning eller myndighetsföreskrifter. Det innebär att det är svårt att i nuläget fullt ut bedöma vilka specifika verksamheter som kommer att beröras av förslagen. En närmare beskrivning av verksamheterna och vilka osäkerheter som finns i detta avseende finns dock i avsnitt 17.8.1.

När det gäller investeraren omfattas varje investerare som vill investera i någon av de verksamheter som omfattas av förslagen, oavsett om investeraren är en fysisk eller juridisk person och oavsett investerarens nationalitet. För investerare som ytterst ägs och kontrolleras av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap är förslagen dock mindre ingripande än för investerare som är eller som ytterst ägs och kontrolleras av personer med utländskt medborgarskap. För svenska investerare kommer förslagen i de flesta fall att innebära endast att investeraren måste anmäla investeringen samt avvakta granskningsmyndighetens utredning kring ägarförhållandena och därefter följande beslut om att investeringen ska lämnas utan åtgärd.

Att en investering enligt våra förslag inte får genomföras förrän en viss prövning har gjorts, eller kanske inte alls får genomföras, innebär naturligtvis att också investerarens motpart i transaktionen berörs av förslagen.

För att få tillräckligt underlag för sin bedömning av om en investering ska granskas eller lämnas utan åtgärd ska ISP i den utsträckning det behövs samråda med statliga myndigheter, kommuner och regioner. ISP ska också ha rätt att begära uppgifter från kommuner och regioner samt de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Om ISP beslutar att granska en investering, är myndigheten skyldig att samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen. ISP ska också ha rätt att begära uppgifter och handlingar från investeraren och investeringsobjektet. Investeringsobjektet ska vara skyldigt att upplysa investeraren om att den verksamhet som bedrivs omfattas av den föreslagna regleringen. Det gäller dock inte om investeringen

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.

ISP:s beslut om bland annat förelägganden ska enligt föreslagen få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. För prövning i Kammarrätten i Stockholm kommer det enligt förslagen att krävas prövningstillstånd. Dessa domstolar berörs alltså av förslagen. ISP:s beslut om att en investering inte får genomföras ska få överklagas till regeringen. Eftersom regeringens beslut kan komma att prövas enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut berörs även Högsta förvaltningsdomstolen.

Eftersom ISP föreslås få begära handräckning för att få del av uppgifter och handlingar berörs också Kronofogdemyndigheten.

På området kritiska insatsvaror föreslår vi att investeringar i verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning ska omfattas av granskningssystemet. Förslagen i den delen innebär att Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska ta fram underlag för att regeringen i förordning ska kunna besluta vilka metaller och mineraler som avses. SGU berörs alltså på detta sätt.

Hur olika aktörer berörs av våra förslag behandlas närmare i följande avsnitt.

17.5 Ekonomiska konsekvenser och finansiering

17.5.1 Intäkter

Bedömning: Våra förslag leder inte till några intäkter för staten, kommuner, regioner, företag eller andra enskilda.

Våra förslag kommer inte att leda till några direkta intäkter. Vi föreslår inte att skatter eller avgifter ska införas.

17.5.2 Kort om andra länders administrativa kostnader kopplade till granskningssystem

I OECD:s rapport om granskningsmekanismer finns ett kortare avsnitt om det offentligas administrativa kostnader kopplade till granskningssystem.[3] Där konstateras följande.

Det är sällan som administrativa kostnader för granskningssystem specificeras särskilt eller ens offentliggörs. I vissa länder anses uppgifterna i sig själva vara känsliga ur ett säkerhetsperspektiv. Viss information om vilka resurser som avsätts finns dock offentligt tillgänglig. I vissa fall är det också möjligt att göra grövre uppskattningar av kostnaderna baserat på offentlig information. Exempel på sådan information är årliga budgetanslag eller antal personer som är direkt involverade i arbetet med granskningsmekanismerna. Baserat på sådana uppskattningar är slutsatsen att vilka resurser som avsätts för granskningsmekanismer i olika länder varierar stort; allt från nära noll till hundra miljoner US-dollar per år. Beloppen är mycket varierande även mellan länder vars ekonomier är av samma storleksordning.

Vissa länder som har granskat mycket få eller inga fall kan förväntas spendera högst måttliga belopp, men även länder som granskar flera dussin ärenden per år rapporterar ganska låga kostnader. I Finland hanteras granskningsmekanismen av tre personer. Tyskland uppgav i mitten av 2017 att den genomsnittliga kostnaden för att administrera landets granskningsmekanismer inte översteg 6 000 euro för åren 2009–2015. Under den perioden granskade Tyskland 30 till 50 ärenden per år. Under 2018–2019 bestod den tyska granskningsenheten av fem personer som hanterade anmälningarna och samarbetet med experter från andra ministerier. I början av 2020 uppskattade Tyskland dock att den årliga merkostnaden, till följd av förändringar i granskningssystemet, skulle uppgå till 4,7 miljoner euro. När det gäller Frankrike finns inte någon uttrycklig information, men baserat på en nyligen genomförd konsekvensbedömning uppskattar OECD att direktkostnaderna för Frankrikes granskningsmekanism uppgår till en miljon euro per år. Nuvarande och framtida personalbehov har uppskattats till 23 tjänstemän. En ökning av personalresurserna med 5 till 10 personer bedöms behövas på grund av den förväntade ökningen av antalet ärenden till följd av en reform av granskning-

[3] Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests: Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, maj 2020. Rapporten beskrivs närmare i kapitel 6.

mekanismen. För dessa 5 till 10 ytterligare tjänster beräknas kostnaderna till 315 000 euro per år. USA spenderar tiotals miljoner US-dollar på Cfius-processen varje år, med ytterligare ökningar till följd av en reform 2018. Budgetdokument från finansministeriet och justitieministeriet avslöjar att över 40 miljoner US-dollar begärs för budgetåret 2020 bara för dessa delar av administrationen av Cfius-processen.

17.5.3 Kostnader för förvaltningsmyndigheter och domstolarna

Bedömning: 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 det nya systemet för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar. 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.

Den myndighet som ska svara för det svenska granskningssystemet behöver för förberedelser tillföras en del av sin anslagshöjning – femton miljoner kronor – redan innan den nya lagstiftningen träder i kraft.

Utredningen utesluter inte att kostnaderna kan bli högre än vad som nu har angetts men konstaterar att berörda myndigheter inom ramen för den sedvanliga budgetprocessen har möjlighet att löpande belysa kostnadsbilden.

Myndigheternas resursbehov bör tillgodoses genom ökade förvaltningsanslag och finansieras inom de utgiftsområden som normalt bekostar respektive myndighets anslag. Utredningen har inga möjligheter att inom ramen för sitt uppdrag föreslå annan finansiering än nettotillskott.

Verksamheten bör inte vara avgiftsfinansierad.

Myndigheternas sammanlagda resursbehov till följd av förslagen

Utredningens uppdrag är att konstruera ett helt nytt system, inte att se över ett befintligt. Det innebär att det är betydligt svårare än vanligt att uppfylla kommittéförordningens krav på att beräkna vilka kostnader förslagen kan komma att medföra. Det går till exempel inte att göra några pålitliga bedömningar av vilken mängd ärenden som årligen ska hanteras och hur stor andel av dessa som kommer att leda till en granskning. Inte heller ger internationella jämförelser någon användbar bild.

Utredningen har låtit företrädare för de myndigheter som ska ha uppgifter i det system vi föreslår uppskatta vilka ekonomiska behov som kommer att uppstå, i vilken utsträckning behoven kan tillgodoses genom omfördelningar eller rationaliseringar och i vilken utsträckning annan finansiering krävs. Utredningen har därefter granskat de bedömningar vi fått del av och begärt och fått klargöranden från berörda myndigheter. Härefter har utredningen bedömt vilka ytterligare resurser som inledningsvis bör tillföras de fem myndigheter – främst ISP, men också Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen – som ska ha särskilt utpekade roller i systemet. Andra myndigheter som berörs behöver inte några tillskott till följd av våra förslag. Utredningens uppskattningar stannar på lägre belopp än myndigheterna själva tror sig behöva. Utredningens ståndpunkt härvidlag beror främst på den osäkerhet som präglar bedömningen av det framtida behovet av resurser. Berörda myndigheter bör inte i ett så osäkert läge tillföras mer än vad man kan känna sig rimligt säker på att de behöver. Härtill kommer att en alltför snabb tillväxt av organisationer bör undvikas och att en successiv uppbyggnad leder till en långsiktigt bättre verksamhet. Efter hand som systemet kommer i bruk och utvecklas får man också bättre möjligheter att avgöra om ytterligare resurser behöver tillföras och hur detta i så fall bör finansieras. De ekonomiska villkoren för den framtida verksamheten bör därför göras flexibla.

Det är alltså fråga om att bygga upp en helt ny verksamhet som ska hanteras av flera olika myndigheter och som innefattar internationellt samarbete. I ljuset av det är de belopp vi stannat för sammantaget blygsamma. I viss begränsad omfattning kan finansieringen ske genom omprioriteringar hos berörda myndigheter. Merparten – 55 miljoner kronor samt ett engångsbelopp om tio miljoner kronor – bör dock finansieras genom tillskott till de utgiftsområden där respektive myndighet hör hemma.

Verksamheten bör inte vara avgiftsfinansierad

ISP prövar i dag ansökningar om tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Den verksamheten är avgiftsfinansierad. Avgifterna är kopplade till tillsyn och erläggs årligen av tillståndshavarna.

Avgifter för ansökan om tillstånd är ofta kopplade till tillstånd att bedriva verksamhet löpande och gäller ofta licenser, som enligt spellagen (2018:1138), eller olika tillstånd inom finanssektorn. En avgift ska innebära en motprestation och utgångspunkten är full täckning för myndighetens kostnader. Tanken är att den avgiftsskyldige ska betala för de kostnader denne orsakar. En avgift ska inte uppfattas som orättvis.

Det granskningssystem som vi föreslår innefattar inte någon löpande tillsynsfunktion. Det är alltså inte aktuellt med någon årlig avgift för att täcka en motprestation i form av tillsyn. En granskning av en investering är visserligen en sådan motprestation som skulle kunna motivera ett avgiftsfinansierat system. Våra förslag innebär dock att olika ärenden kommer att ta olika mycket resurser i anspråk. De flesta ärenden kommer att kräva relativt små arbetsinsatser och vara snabbt avklarade, medan andra kan komma att vara arbetskrävande och pågå under en längre tid. Det är därmed inte möjligt att bestämma en avgift så att den står i rättvis proportion till motprestationen i varje fall. Att ta ut en avgift för en anmälan är inte heller förenligt med utgångspunkten att granskningssystemet ska medföra så få pålagor som möjligt för berörda aktörer i syfte att regleringen ska ha så lite negativ inverkan på investeringsklimatet som möjligt. Det kan också noteras att det inte tas ut någon avgift i samband med prövningen av företagskoncentrationer enligt konkurrenslagen (2008:579) som är en prövning som har likheter med den vi föreslår.

Vi bedömer sammantaget att det inte är lämpligt att finansiera granskningssystemet genom avgifter. Verksamheten ska i stället anslagsfinansieras.

Granskningsmyndigheten – ISP

Bedömning: Inspektionen för strategiska produkter ska vara granskningsmyndighet och även fortsätta som kontaktpunkt enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Våra förslag medför nya och utökade arbetsuppgifter för myndigheten. Detta leder till ett ökat resursbehov för myndigheten med 30 miljoner kronor per år och en engångskostnad på åtta miljoner kronor.

Vi föreslår att den nya lagstiftningen ska träda i kraft den 1 januari 2023. Myndigheten måste förbereda detta och bör redan för budgetåret 2022 få förvaltningsanslaget höjt med 15 miljoner kronor.

Resursbehovet bör tillgodoses genom att myndighetens förvaltningsanslag ökas och finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 5 – Internationell samverkan.

Våra förslag innebär att ISP ska vara granskningsmyndighet enligt det föreslagna regelverket. Det är alltså ISP som ska ha ansvaret för att utreda, analysera och därefter bedöma om den tänkta investeringen kan medföra risker för de säkerhetsintressen som lagen anger och hur sådana risker ska hanteras. Uppgiften innebär att en anmälan om en investering ska lämnas in till ISP. Sedan anmälan gjorts ska ISP enligt förslagen bedöma om investeringen kan lämnas utan åtgärd eller om den bör granskas och därefter antingen godkännas, godkännas med villkor eller förbjudas. För att få tillräckligt underlag för sina beslut ska ISP i den mån det behövs samråda med eller inhämta information från andra myndigheter, kommuner och regioner. I de ärenden som ISP beslutar om granskning ska ISP samråda med några särskild utpekade myndigheter. ISP kommer att behöva hämta in information även från öppna källor. ISP ges enligt förslaget också befogenhet att vid vite förelägga investerare och berörda företag att tillhandahålla uppgifter och handlingar som behövs för bedömningarna. När det gäller vilka verksamheter som ska omfattas av förslagen kommer ISP också att kontinuerligt bevaka vilka framväxande och andra skyddsvärda teknologier som bör omfattas så att dessa kan föras in i förordning på det sätt som vi föreslår.

ISP är i dag kontaktpunkt enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Det innebär att samarbetet mellan medlems-

staterna sker via ISP. ISP har mandat att vid vite förelägga en utländsk investerare eller ett berört företag att tillhandahålla vissa uppgifter eller handlingar, om dessa efterfrågas av en annan medlemsstat eller kommissionen. ISP har också rätt att meddela närmare föreskrifter om formerna för denna uppgiftsskyldighet. ISP ansvarar slutligen för Sveriges skyldighet att enligt artikel 5 i förordningen årligen till kommissionen lämna en rapport om utländska direktinvesteringar som gjorts i Sverige. Det finns goda skäl att tro att dessa uppgifter efter hand kommer att bli mer omfattande allt eftersom medlemsstaterna bygger upp och ut sina kontrollsystem.

Till följd av uppdraget som kontaktpunkt ökades ISP:s anslag med fyra miljoner kronor per år från och med 2021. Anslaget tas från utgiftsområde 5 – Internationell samverkan (frågor som gäller Sveriges förhållande till och överenskommelser med andra stater och internationella organisationer) som ISP verkar under.

ISP har alltså redan i dag vissa uppgifter som är kopplade till investeringsgranskning. De förslag som vi nu lämnar innebär emellertid att ISP tillförs ytterligare och mer arbetskrävande uppgifter på området.

En svårighet med att bedöma hur stora resurser ISP kommer att behöva för investeringsgranskningen är att det inte står klart hur många verksamheter som slutligen kommer att omfattas av förslagen och därmed av anmälningsskyldigheten. När det gäller vissa teknologier och samhällsviktig verksamhet innebär förslagen till exempel att vilka verksamheter som ska omfattas ska bestämmas i förordning respektive myndighetsföreskrifter. En närmare beskrivning av verksamheterna och vilka osäkerheter som finns i detta avseende finns i avsnitt 17.8.1. Även om det närmare antalet verksamheter skulle vara känt, kommer mängden ärenden hos ISP att bero på hur många investeringar som faktiskt aktualiseras. Detta kan i sin tur bero på till exempel förändringar i omvärldsläget och det ekonomiska läget och på i vilken omfattning stater väljer att satsa på strategiska investeringar på skyddsvärda områden, ibland med antagonistiska syften.

Det är alltså inte möjligt att bedöma hur många investeringar som kommer att anmälas till ISP. Vi räknar dock med att de flesta anmälningarna kommer att kunna lämnas utan åtgärd redan efter en kortare inledande kontroll. Dessa anmälningar kommer att medföra en liten arbetsinsats. Hur stora resurser detta kommer att kräva beror alltså främst på hur många anmälningar som görs. Vi bedömer att antalet investeringar som efter anmälan kommer att behöva granskas kom-

mer att vara tämligen lågt. Vilka resurser den faktiska granskningen kommer att kräva kommer att variera från fall till fall. De granskningar som kommer att ta störst resurser i anspråk kommer rimligen att vara de som slutligen mynnar ut i ett godkännande med villkor eller ett förbud. Erfarenheten från andra länder är att beslut om beviljande med villkor brukar föregås av ett tids- och resurskrävande förhandlingsarbete, och att antalet investeringar som förbjuds är litet.

Utöver själva granskningen kommer ISP att behöva lägga resurser på att ta fram underlag till de förteckningar gällande framväxande och strategiskt skyddsvärda teknologier som regeringen enligt våra förslag ska besluta om i förordning. Detta arbete bedrivs redan i dag i samverkan med flera andra myndigheter och kommer att behövas fortlöpande.

I sin uppskattning av vilka ekonomiska behov som kommer att uppstå hos myndigheten har ISP beräknat vissa uppstartskostnader som behöver finansieras engångsvis. De tillkommande årliga kostnaderna avser i huvudsak ökad bemanning men även kostnader för bland annat externa databaser, lokaler, utlandsresor, information till och kontakter med enskilda aktörer och akademin.

ISP har vidare beräknat kostnader för uppdragsfinansiering av stöd till ISP från Totalförsvarets forskningsinstitut och Försvarets materielverk.

Det underlag som ISP har gett in är detaljerat och genomarbetat. Den avgörande svårigheten för utredningen är den osäkerhet som ännu råder om systemets omfattning. Utredningen anser i ljuset av detta och av de skäl som angetts tidigare i detta avsnitt att organisationen för att hantera prövningen inte inledningsvis bör ges så stor omfattning som ISP bedömer. Den slutsatsen kan vid behov omprövas när systemet beslutats och införts. Vidare bör en del av de kostnader ISP har tagit upp kunna finansieras inom redan befintliga ramar genom omprioriteringar och rationaliseringar.

ISP bör få sitt årliga förvaltningsanslag höjt med 30 miljoner kronor samt engångsvis tillföras ytterligare åtta miljoner kronor.

Den uppgift myndigheten nu åläggs kommer att innebära en relativt sett stor ökning av dess uppdrag, enligt vårt förslag från och med 2023. För att verksamheten ska vara etablerad när lagstiftningen träder i kraft krävs att myndigheten vidtar förberedande åtgärder. Av denna anledning har ISP ett resursbehov redan 2022 som inte kan finansi-

eras inom befintliga ramar. Därför bör ISP redan för budgetåret 2022 få en ramhöjning om 15 miljoner kronor.

Dessa belopp bör finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 5 – Internationell verksamhet.

Försvarsmakten

Bedömning: Förslagen innebär utökade arbetsuppgifter för Försvarsmakten. Vi bedömer att detta medför ett ökat resursbehov för myndigheten med sex miljoner kronor per år.

Resursbehovet bör tillgodoses genom att myndighetens förvaltningsanslag ökas och finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap.

Granskningsmyndigheten ska enligt förslagen i den utsträckning det behövs samverka med andra myndigheter inför sina beslut. I ärenden där granskningsmyndigheten beslutat att granska en anmäld investering är det obligatoriskt för myndigheten att samråda med bland annat Försvarsmakten. Försvarsmakten förväntas bidra med såväl rena faktauppgifter som sina bedömningar i frågan om investeringen kan vara en sådan risk att den inte bör accepteras. Försvarsmakten är den myndighet som tillsammans med Säkerhetspolisen främst kommer att kunna bidra med uppgifter om hotbilder, tillvägagångssätt och underrättelseinformation.

Försvarsmakten har i sin uppskattning av vilka ekonomiska behov som kommer att uppstå hos myndigheten uppgett följande. ISP kommer att behöva stöd av Försvarsmakten i bedömningen av både skyddsvärd verksamhet och investerare. Sådan information finns bara till begränsad del i sådan form att den kan överföras och nyttjas direkt av ISP i den myndighetens beslutsfattande. Resursförstärkning behövs också för löpande underrättelseinhämtning, bearbetning av information och utredningsarbete. Den överskottsinformation som erhålls i samband med att ordinarie uppgifter utförs bedöms inte tillräckligt för ISP:s behov. Det går inte heller att omprioritera resurser från andra uppgifter. Den rena administrationen av ärenden, kommunikation mellan Försvarsmakten och ISP samt engångskost-

nader för anpassning av tekniska system bedöms dock kunna hanteras inom ram. Den tillkommande kostnaden gäller i huvudsak personella resurser på säkerhetsskyddssidan och på säkerhetsunderrättelsesidan innefattande inhämtning, analys och utredningsarbete. I detta ingår också stöd till MSB inom ramen för uppgiften att ta fram underlag för vilken verksamhet som ska omfattas av granskningssystemet.

Utredningen delar Försvarsmaktens uppfattning att våra förslag kommer att medföra viss ytterligare belastning på den verksamhet som myndigheten redan bedriver. Därutöver kommer det att bli fråga om viss ärendehandläggning inom ramen för lagens bestämmelser om samråd. Försvarsmaktens ytterligare kostnader kan bara i begränsad omfattning hanteras inom nuvarande ramar. Försvarsmaktens förvaltningsanslag bör tillföras ytterligare sex miljoner kronor. Detta bör finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap.

Kommerskollegium

Bedömning: Förslagen innebär utökade och delvis nya arbetsuppgifter för Kommerskollegium. Vi bedömer att detta medför ett ökat resursbehov för myndigheten med tre miljoner kronor per år.

Resursbehovet bör tillgodoses genom att myndighetens förvaltningsanslag ökas och finansieras inom utgiftsområde 24 – Näringsliv.

Granskningsmyndigheten ska enligt förslagen i den utsträckning det behövs samverka med andra myndigheter inför sina beslut. I ärenden där granskningsmyndigheten beslutat att granska en anmäld investering är det obligatoriskt för myndigheten att samråda med bland annat Kommerskollegium. Kommerskollegium förväntas bidra med såväl rena faktauppgifter som sina bedömningar i frågan om den tänkta investeringens påverkan på Sveriges ekonomi och investeringsklimat.

Kommerskollegium har i sin uppskattning av vilka ekonomiska behov som kommer att uppstå hos myndigheten uppgett följande. För att kunna utföra uppdraget inom ramen för det föreslagna granskningssystemet behöver myndigheten rekrytera och utveckla ny kompetens när det gäller sambandet mellan investeringar, handel och

tillväxt, unionsrättens och investeringsrättens utveckling på området och den praxis som andra stater förhåller sig till. Särskilda förfaranden med andra instanser behöver också tas om hand för att kunna utföra uppdraget, till exempel med olika regioner och aktörer, däribland Business Sweden och Tillväxtverket. Medel för detta ryms inte inom befintlig ram. Utöver medel för tjänster kommer ett uppdrag till myndigheten att medföra ökade kostnader för säker kommunikation och för den fysiska hanteringen av kvalificerat hemligt material, en infrastruktur som Kommerskollegium inte har i dag.

Utredningen bedömer att Kommerskollegium, som måste bygga upp viss ny kompetens, delvis kan finansiera detta inom ram men likväl behöver tillföras tre miljoner kronor. Detta bör finansieras inom utgiftsområde 24 – Näringsliv.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Bedömning: Våra förslag medför utökade, delvis nya, arbetsuppgifter för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. Detta leder till ett ökat resursbehov för myndigheten med sex miljoner kronor per år och två miljoner kronor engångsvis.

Resursbehovet bör tillgodoses genom att myndighetens förvaltningsanslag ökas och finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap.

Granskningsmyndigheten ska enligt förslagen i den utsträckning det behövs samverka med andra myndigheter inför sina beslut. I ärenden där granskningsmyndigheten beslutat att granska en anmäld investering är det obligatoriskt för myndigheten att samråda med bland annat MSB. MSB förväntas bidra med såväl rena faktauppgifter som sina bedömningar i frågan om investeringen kan vara en sådan risk att den inte bör accepteras.

MSB ska enligt våra förslag ansvara också för att i myndighetsföreskrifter peka ut den samhällsviktiga verksamhet som regelverket ska vara tillämpligt på. MSB ansvarar som nämnts för att stödja samhällets beredskap för bland annat kriser och civilt försvar och har stor expertkunskap när det gäller samhällsviktig verksamhet ur olika perspektiv. Våra förslag innebär dock att MSB får nya uppgifter.

MSB har i sin uppskattning av vilka ekonomiska behov som kommer att uppstå hos myndigheten uppgett följande. Det finns flera osäkerheter i bedömningen av arbetets omfattning. En sådan osäkerhet gäller i vilken omfattning MSB kommer att behöva göra analys- och utredningsarbete i enskilda granskningsfall. MSB har en mycket begränsad information om enskilda företag och deras betydelse för samhällets funktionalitet och försörjning. I nuläget får sådan information inhämtas i de enskilda fallen vilket innebär att en utredning får göras från grunden varje gång. Den samlade bedömningen är att arbetet med att bland annat ta fram föreskrifter, ge stöd och informera om föreskrifterna, stödja ISP i enskilda granskningsärenden och delta i strategisk samordning sammantaget kommer att vara i en omfattning som inte är möjlig att genomföra genom omfördelning eller rationaliseringar av befintliga resurser. Utöver kostnader för personal kommer kostnader för utveckling och förvaltning av digitala verktyg och införskaffande av IT-utrusning som behövs för uppgifterna.

Utredningen bedömer att MSB:s tillkommande kostnader delvis kan finansieras inom ram men att ett årligt tillskott behövs med sex miljoner kronor. Härutöver behövs engångsvis två miljoner kronor. Detta bör finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 6 – Försvar och samhällets krisberedskap.

Säkerhetspolisen

Bedömning: Förslagen innebär att viss verksamhet som Säkerhetspolisen redan bedriver behöver utökas och att vissa nya arbetsuppgifter tillkommer. Vi bedömer att detta medför ett ökat resursbehov för myndigheten med tio miljoner kronor per år.

Resursbehovet bör tillgodoses genom att myndighetens förvaltningsanslag ökas och finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 4 – Rättsväsendet.

Granskningsmyndigheten ska enligt förslagen i den utsträckning det behövs samverka med andra myndigheter inför sina beslut. I ärenden där granskningsmyndigheten beslutat att granska en anmäld investering är det obligatoriskt för myndigheten att samråda med bland annat

Säkerhetspolisen. Säkerhetspolisen förväntas bidra med såväl rena faktauppgifter som sina bedömningar i frågan om investeringen kan vara en sådan risk att den inte bör accepteras. Säkerhetspolisen är den myndighet som tillsammans med Försvarsmakten främst kommer att kunna bidra med uppgifter om hotbilder, tillvägagångssätt och underrättelseinformation.

Säkerhetspolisen har i sin uppskattning av vilka ekonomiska behov som kommer att uppstå hos myndigheten uppgett följande. De uppgifter som förslagen innebär för myndigheten är nya och medför att verksamheten behöver utökas. En ökad kapacitet krävs inom framför allt inhämtning, bearbetning, analys och samverkan. Arbetet kopplat till utländska direktinvesteringar kommer att växa från 2021 med en tydligare nivåökning vid ikraftträdandet av ett granskningssystem vilket i sin tur kommer att påverka myndighetens kostnader. Bland de funktioner som särskilt behöver utökas finns handläggare, administratörer, analytiker och jurister. Det behövs också en breddning av kompetens och därmed rekrytering av medarbetare med andra typer av erfarenheter. De tillkommande behoven kan bara i begränsad omfattning tillgodoses inom ram genom omprioriteringar och rationaliseringar.

Utredningen delar uppfattningen att redan pågående verksamhet behöver förstärkas avsevärt. Det innebär ett behov av ytterligare tio miljoner kronor som bör finansieras inom det utgiftsområde som normalt bekostar myndighetens anslag, det vill säga utgiftsområde 4 – Rättsväsendet. Vissa ytterligare kostnadsökningar kan finansieras inom befintlig ram.

Övriga samverkande myndigheter

Bedömning: Våra förslag får inte några konsekvenser för övriga uppgiftsskyldiga myndigheter som måste finansieras i särskild ordning.

Vi föreslår att granskningsmyndigheten i den utsträckning det behövs ska samråda även med andra myndigheter än de som omfattas av obligatoriskt samråd efter ett beslut om granskning. Dessa andra myndigheter ska också, i den utsträckning regeringen bestämmer, vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om granskningsmyndigheten begär det. Det kan gälla exempelvis eko-

nomisk information om investeraren som kan finnas hos Bolagsverket eller Finansinspektionen, teknisk information hos Patent- och registreringsverket eller upplysningar om investerarens eventuella olagliga aktiviteter hos Polismyndigheten. Det är här fråga om information som myndigheterna redan har eller som de har möjlighet att relativt snabbt och enkelt ta fram.

Vi bedömer att de resurser som dessa myndigheter kan behöva lägga på samråd eller på att tillhandahålla ISP den efterfrågade informationen kommer att vara begränsade och att eventuella kostnader till följd av detta kan finansieras inom befintliga anslag.

Sveriges geologiska undersökning

Förslagen innebär att Sveriges geologiska undersökning (SGU) ska ta fram underlag till den förteckning över metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning som regeringen enligt våra förslag ska besluta om i förordning. Mot bakgrund av det arbete som SGU redan i dag utför på området bedömer vi att eventuella kostnader till följd av detta kan finansieras inom befintliga anslag.

Kronofogdemyndigheten

Bedömning: Våra förslag får inte några konsekvenser för Kronofogdemyndigheten som måste finansieras i särskild ordning.

Föreslagen innebär att ISP ska ha rätt att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att investeraren eller det berörda företaget ska tillhandahålla uppgifter eller handlingar som ISP behöver. Vi bedömer att investerare och berörda företag i allra största utsträckning självmant kommer att tillhandahålla ISP de uppgifter och handlingar som myndigheten efterfrågar. Vi bedömer därför att ISP kommer att begära handräckning i mycket begränsad omfattning. Kronofogdemyndighetens kostnader bedöms därför kunna finansieras inom befintliga ramar.

Domstolarna

Bedömning: Våra förslag får inte några konsekvenser för domstolarna som måste finansieras i särskild ordning.

Granskningsmyndighetens beslut om föreläggande eller sanktioner ska enligt förslagen få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. För prövning i Kammarrätten i Stockholm kommer det enligt förslagen att krävas prövningstillstånd.

Eftersom sanktionsavgifter kan vara ekonomiskt kännbara är det rimligt att utgå från att ISP:s beslut om sådana kommer att överklagas i relativt stor utsträckning. Antalet ärenden där sanktioner beslutas kan dock förväntas bli lågt vilket innebär att även överklaganden bör bli sällsynta. När det gäller beslut om förelägganden bedömer vi att investerare och berörda företag i allra största utsträckning självmant kommer att rätta sig efter sådana. Även beslut om förelägganden och ärenden till följd av överklaganden av sådana kommer därför rimligen att bli få.

Enligt våra förslag ska beslut om förbud mot och villkor gällande en investering kunna överklagas till regeringen. Beslut av regeringen som innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter kan rättsprövas av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Om regeringens beslut enligt granskningssystemet skulle anses innefatta en enskilds civila rättigheter och skyldigheter, kan alltså Högsta förvaltningsdomstolen komma att beröras av våra förslag. Som framgått ovan bedömer vi att granskningsmyndigheten kommer att meddela mycket få beslut om förbud eller villkor. Antalet överklaganden till regeringen, och därmed eventuella mål om rättsprövningar hos Högsta förvaltningsdomstolen, kommer därmed också att vara mycket lågt.

Vi bedömer sammantaget att ökningen av antalet mål i förvaltningsdomstolarna och därmed även kostnaderna kommer att bli begränsade. Kostnaderna bör rymmas inom befintliga anslag.

Regeringen

Bedömning: Regeringen berörs av våra förslag genom att beslut om förbud eller villkor föreslås överklagas till regeringen. Vi föreslår också att regeringen i förordning ska meddela föreskrifter om dels vilka framväxande och andra skyddsvärda teknologier som ska omfattas av regelverket, dels vilka metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning. Regeringskansliets arbete med styrning av ISP kommer att bli något mer omfattande än för närvarande. De sammantagna effekterna på kansliets arbetsbelastning är försumbara.

Våra förslag innebär att granskningsmyndighetens beslut om förbud eller villkor kan överklagas till regeringen. Som framgått ovan bedömer vi att granskningsmyndigheten kommer att meddela få sådana beslut. Antalet överklaganden till regeringen kommer därmed också att vara litet.

Regeringen berörs också genom att vi föreslår att regeringen i förordning ska meddela föreskrifter om dels vilka framväxande och andra skyddsvärda teknologier som ska omfattas av regelverket, dels vilka metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning. Det är här fråga om föreskrifter som kommer att behöva uppdateras regelbundet och, beträffande teknologierna, med relativt korta intervaller.

Våra förslag innebär också att regeringen i förordning ska ange de statliga myndigheter som ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten när myndigheten begär det.

Detta är sedvanliga arbetsuppgifter för Regeringskansliet som inte kräver någon särskild tillkommande finansiering.

17.5.4 Kostnader för kommuner och regioner

Bedömning: Våra förslag får inte några konsekvenser för kommuner och regioner som måste finansieras i särskild ordning.

Kommuner och regioner ska enligt förslagen vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det. Det kan gälla till exempel uppgifter om lokal infrastruktur. Vi bedömer att den kostnadsökning som uppgiftsskyldigheten skulle kunna

medföra är mycket begränsad och kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel.

Kommuner och regioner kan komma att beröras av förslagen även till följd av att de bedriver sådan verksamhet som omfattas av förslagen. Vi bedömer att det även här kommer att vara fråga om ett mycket begränsat antal fall. De kostnader som kan uppkomma är av samma mer indirekta karaktär som när det gäller verksamhet som bedrivs i privat regi, se avsnitt 17.5.5.

17.5.5 Kostnader för företag eller andra enskilda

Bedömning: Våra förslag 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 medföra vissa direkta kostnader för investeringsobjekten.

Förslagen medför inte några direkta kostnader för investerarens motpart.

Förslagen kan medföra indirekta kostnader för företagen.

Kostnader för investerare

Den som vill investera i en verksamhet som omfattas av förslagen kommer att behöva sätta sig in i vad regelverket innebär. Investeraren kan också behöva anlita hjälp när det gäller förfarandet hos granskningsmyndigheten. Detta kan medföra kostnader för juridisk eller annan expertis. Investeraren kan också behöva avsätta vissa resurser för att ta fram den information som behövs för anmälningsförfarandet och den följande handläggningen samt en eventuell granskning.

Vi bedömer att de kostnader som en investerare kan komma att få kommer att variera åtskilligt från fall till fall. En investering som lämnas utan åtgärd av granskningsmyndigheten direkt efter en anmälan kommer naturligtvis att innebära låga kostnader i jämförelse med en investering som behöver granskas närmare för att slutligen förenas med villkor för att godkännas eller kanske förbjudas och där

investeraren därefter överklagar granskningsmyndighetens beslut. I de sistnämnda fallen kan kostnaderna bli beaktansvärda.

Kostnader för investeringsobjekten

Enligt våra förslag ska den verksamhet som investeringen gäller vara skyldig att på granskningsmyndighetens begäran tillhandahålla vissa uppgifter eller handlingar angående investeringen. Denna skyldighet kan medföra vissa kostnader. Kostnader kan också uppkomma till följd av eventuella överklaganden av ISP:s beslut om sanktioner eller förelägganden. Kostnaderna kommer att variera beroende på omfattningen av överklagandena. Vi bedömer dock att dessa situationer kommer att vara sällsynta.

Kostnader för investerarens motpart

I vissa transaktioner kommer investerarens motpart att vara en annan än investeringsobjektet, till exempel när investeringen görs genom köp av publika aktier på en börs. Vi bedömer att våra förslag inte medför några direkta kostnader för sådana motparter.

Indirekta kostnader

Våra förslag innebär att en investering kan ta längre tid att genomföra. För parterna i transaktionen skulle detta i vissa fall kunna medföra indirekta kostnader eller minskade intäkter. Samma sak gäller bland annat 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 varierande grad i de inblandade parternas rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet. Även detta kan medföra indirekta ekonomiska konsekvenser för parterna. Indirekta kostnader kan uppkomma också om granskningsmyndigheten fattar beslut om förbud vid en granskning i efterhand och parternas respektive prestationer ska återgå.

17.6 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Bedömning: 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 begränsade.

I våra direktiv framhålls följande. Sverige är en liten öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Tillgången till kapital är en förutsättning för en hög konkurrenskraft och för att Sveriges ekonomi ska kunna fortsätta att växa och utvecklas. Utländska direktinvesteringar bidrar till ökad tillväxt, produktivitet och innovation samt internationalisering av svensk ekonomi. Utländska direktinvesteringar har stor betydelse också för sysselsättningen. Uppskattningsvis 600 000–700 000 personer är i dagsläget sysselsatta i drygt 14 000 utlandsägda dotterbolag i Sverige.

Det är alltså av stor samhällsekonomisk vikt att utländska investerare fortsätter att investera i Sverige i så stor utsträckning som möjligt. Strategiska uppköp eller investeringar i skyddsvärd verksamhet kan emellertid också innebära risker för svenska säkerhetsintressen.

Att investeringar som kan medföra oacceptabla säkerhetsrisker hindras medför naturligtvis att svenska företag och Sverige som land kan gå miste om kapital eller önskvärda arbetstillfällen till nackdel för samhällsekonomin. Det står dock klart att intresset av ett öppet investeringsklimat i vissa konkreta fall måste stå tillbaka till förmån för intresset av att skydda vissa verksamheter. Att skyddsvärda verksamheter och de funktioner som de tillhandahåller är fortsatt säkrade för svenska intressen innebär också samhällsekonomiska fördelar på längre sikt. Det är inte heller självklart att ett system som släpper igenom investeringar tämligen lätt faktiskt gynnar investeringsviljan. Det är angeläget att det svenska systemet vinner respekt i omvärlden för noggrannhet och för att identifiera risker på ett adekvat

sätt. Ett effektivt granskningssystem ger Sverige en hög trovärdighet i relationen till andra länder och strategiskt viktiga företag. Viktiga samarbeten inom flera områden är beroende av en hög trovärdighet för ett granskningssystem. Ett effektivt system som förhindrar exempelvis att viktig teknologi och strategisk kunskap förs över till fel mottagare kan vara avgörande för att få investeringar från vänligt sinnade länder där Sverige är beroende av ett fortsatt samarbete. Det kan alltså skada viljan att investera i Sverige, om det finns en bild av att investeringar inte är tillräckligt granskade.

En stor utmaning är att i så stor utsträckning som möjligt, till fördel för samhällsekonomin, låta investeringar som är oproblematiska ur säkerhetssynpunkt falla utanför systemet samtidigt som investeringar som kan medföra oacceptabla säkerhetsrisker ska kunna fångas upp av systemet.

När det gäller frågan om samhällsekonomiska konsekvenser till följd av granskningssystem för utländska direktinvesteringar har OECD i en rapport från maj 2020[4] framhållit följande. Även om skydd av ett lands säkerhetsintressen är en rättighet och skyldighet för regeringar, och granskningssystem för att skydda sådana intressen är legitima, kan systemens utformning påverka oproblematiska investeringar och marknader mer generellt. I vilken utsträckning som oproblematiska investeringar och marknader påverkas av granskningssystemen beror till stor del på hur systemen är utformade. Förekomsten av ett granskningssystem kan till exempel avskräcka investerare från investeringsbeslut och snedvrida marknaden för fusioner och förvärv till förmån för investerare som inte är föremål för granskningssystemet samt påverka värderingen av tillgångar som anses känsliga.

Av rapporten framgår att det finns mycket lite empiri om vilka effekter granskningssystem har på oproblematiska investeringar. Det konstateras dock att följande effekter har lyfts fram i debatten:

- En investerare kan avstå från en investering som skulle bli föremål för granskning, om investeraren anser att risken för ett förbud är för hög och vill undvika risken för dålig publicitet. Denna effekt påverkar sannolikt investerare av vissa specifika ursprung eller statligt ägda investerare mer än andra.

[4] Acquisition- and ownership-related policies to safeguard essential security interests – Current and emerging trends, observed designs, and policy practice in 62 economies, Research note by the OECD Secretariat, maj 2020. Rapporten behandlas närmare i kapitel 6.

- En investerare kan anse att kostnaderna för en granskning är för höga för att göra investeringen lönsam, även om investeraren är säker på att investeringen kommer att accepteras. En sådan kostnad kan gälla rådgivning för att navigera i komplicerade regelverk. Kostnader i samband med ett granskningsförfarande kan avskräcka från mindre investeringar oproportionerligt mycket eftersom utgifterna i förhållande till transaktionsvärdet kan göra investeringen mindre lönsam.
- Vissa investerare kan missgynnas jämfört med andra, om ett granskningssystem inte omfattar alla investerare i samma typ av verksamhet. Ägaren av den verksamhet som investeringen gäller kan till exempel välja bort den investerare som behöver gå igenom en granskningsprocess till förmån för en investerare som inte behöver göra det. Ägaren av investeringsobjektet kan också begära ersättning i olika former för att kompensera för osäkerhet eller förseningar.
- I de fall ett granskningssystem innebär att bara ett fåtal potentiella investerare kan accepteras, kan värderingen av verksamheten bli lägre och det kan vara svårare att skaffa nytt kapital till verksamheten.
- Förekomsten av ett granskningssystem kan påverka var ett företag väljer att placera kapital för exempelvis forskning och utveckling. För att undvika granskning vid en framtida försäljning av en verksamhet kan ett företag välja att styra sitt kapital till länder där den framtida regleringen av investeringar förväntas vara mindre strikt. På detta sätt ökar företagets chanser till högre avkastning vid framtida försäljning av den verksamhet som kapitalet placerats i.

Förekomsten och omfattningen av dessa effekter är dock otillräckligt utforskade och därmed osäkra. Risken för att ett granskningssystem ska ge upphov till effekterna kan dock enligt rapporten motverkas, om systemet utformas enligt vissa principer. För att minska effekterna på oproblematiska investeringar kan ett granskningssystem utformas så att det

- är förutsägbart när det gäller kriterier, förfarande och tidsaspekter,
- erbjuder ett tidigt tillfälle för informellt samråd med myndigheterna,

- omfattar transaktioner bara på områden där det finns risker för säkerhetsintressen, och
- möjliggör beslutsfattande tidigt i förfarandet.

Det är alltså sammantaget mycket svårt att dra några klara eller tillräckligt väl underbyggda slutsatser när det gäller om och i så fall hur och i vilken utsträckning ett granskningssystem skulle få konsekvenser för investerares intresse för och vilja att investera i verksamhet i Sverige och därmed för samhällsekonomin i stort. Vi kan dock konstatera att våra förslag ligger i linje med OECD:s syn på hur ett granskningssystem bör utformas för att de ska medföra så få negativa effekter på oproblematiska investeringar som möjligt. Vi har vid våra överväganden om hur systemet ska utformas konsekvent strävat efter att göra det så enkelt som möjligt och bedömer att konsekvenserna för oproblematiska investeringar kommer att bli begränsade.

17.7 Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen

Bedömning: Förslagen 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. Förslagen påverkar därmed den kommunala självstyrelsen på det minst ingripande sätt som är möjligt.

Inskränkningar i den kommunala självstyrelsen kräver enligt 14 kap. 3 § regeringsformen att en proportionalitetsbedömning görs i förhållande till de ändamål som har föranlett den.

Kommunal självstyrelse innebär att det ska finnas en självständig och, inom vissa ramar, fri bestämmanderätt för kommuner och regioner. De två grundläggande värdena bakom självstyrelsen uttrycks ofta som demokrati och effektivitet. Frågor som är av betydelse när konsekvenser för kommunal självstyrelse analyseras är bland annat om förslagen har betydelse för den kommunala demokratin genom att till exempel begränsa fullmäktiges möjligheter att fatta beslut, om förslagen påverkar kommunernas och regionernas möjlighet att bestämma hur de ska bedriva eller organisera sin verksamhet eller om

förslagen innebär att en kommun eller en region görs beroende av att tillstånd ges från en statlig myndighet.[5]

Lagstiftning som innebär åligganden för kommuner och regioner behöver dock inte påverka den kommunala självstyrelsen i den mening som avses i 15 § kommittéförordningen (1998:1474). Ett sådant exempel är bestämmelser som rör kommuner och regioner i deras egenskap av till exempel arbetsgivare eller fastighetsägare.[6]

Lagrådet har vid upprepade tillfällen uttalat att gränsdragningen för självstyrelsen snarare är en politisk än en rättslig fråga.[7]

Frågor om den kommunala självstyrelsen har diskuterats i ett flertal lagstiftningsärenden. Ett sådant exempel är förslag om att överlåtelser av aktier eller andelar i ett kommunalt bostadsföretag i en sådan omfattning att kommunens bestämmande inflytande över företaget upphörde skulle godkännas av länsstyrelsen för att vara giltiga. Lagrådet anförde att detta var en inskränkning i den kommunala självstyrelsen eftersom kommunen skulle bli helt beroende av att tillstånd meddelades av en statlig myndighet. Enligt Lagrådet rörde det sig dessutom om en inskränkning av självstyret på en för kommunerna centralt ansvarsområde, nämligen bostadsförsörjningen.[8] Ett annat exempel är förslag om förbud mot utförsäljningar av akutsjukhus. Lagförslaget inskränkte den kommunala självstyrelsen genom att landstingen inte fritt skulle kunna bestämma hur deras verksamhet skulle bedrivas eller hur verksamheten skulle organiseras.[9]

Kommuner och regioner kan komma att omfattas av våra förslag, om de bedriver sådan verksamhet som omfattas av förslagen, till exempel i form av ett kommunalt aktiebolag. Förslagen kan då komma att inskränka den kommunala självstyrelsen.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ska en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

---

[5] Statskontorets rapport Kommunalt självstyre och proportionalitet (2011:17) s. 9.
[6] Statskontorets rapport Kommunalt självstyre och proportionalitet (2011:17) s. 63 med där angivna hänvisningar.
[7] Se till exempel prop. 1991/92:170 om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), s. 161–163 samt Lagrådets yttrande i bilaga, bet. 1998/99:BoU11 s. 23 ff.
[8] Prop. 2001/02:58 Allmännyttiga bostadsföretag, s. 100 ff.
[9] Prop. 2000/01:36 Sjukhus med vinstsyfte, s. 30 f.

Våra förslag syftar till att säkerställa att grundläggande funktioner i det svenska samhället inte utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker. Vi bedömer att förslagen inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att skydda sådan skyddsvärd verksamhet som förslagen tar sikte på. Förslagen påverkar därmed den kommunala självstyrelsen på det minst ingripande sätt som är möjligt.

17.8 Övriga konsekvenser

17.8.1 Antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen

Investeringsobjekten – övergripande

Bedömning: Aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskilda näringsidkare, ekonomiska föreningar och stiftelser vars verksamhet regleras av säkerhetsskyddslagen berörs av våra förslag. Även verksamhet som inte är så kritisk att en investering skulle kunna medföra risk för Sveriges säkerhet, men för allmän ordning eller allmän säkerhet i EU-rättslig mening, omfattas. Företagen 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 vare sig hur många företag det är fråga om eller hur stora dessa är.

När det gäller investeringsobjekten innebär våra förslag att verksamheter inom ett flertal branscher kommer att omfattas. Förslagen gäller aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige, oavsett dessas storlek. Inom vissa branscher innebär förslagen att det närmare utpekandet av verksamheterna ska göras i föreskrifter på förordningsnivå alternativt i myndighetsföreskrifter. Det går därför inte att närmare bedöma hur många företag som berörs. Det går inte heller att säga något närmare om storleken på dessa företag.

Mot bakgrund av att förslagen innebär att en investering får förbjudas om det är nödvändigt för att skydda Sveriges säkerhet kommer bland annat verksamhet som omfattas av säkerhetsskydds-

lagen (2018:585) att omfattas. När det gäller säkerhetsskyddslagen åligger det aktörerna att själva identifiera sig som utövare av sådan verksamhet som omfattas av lagen. Säkerhetskänslig verksamhet kan bedrivas inom åtskilliga sektorer. Det saknas en samlad överblick över antalet verksamheter som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.[10] Det går därför inte att bedöma hur många företag som bedriver sådan verksamhet.

Även verksamhet som inte är så kritisk att en investering skulle kunna medföra risk för Sveriges säkerhet, men däremot för allmän ordning eller allmän säkerhet i EU-rättslig mening, omfattas av våra förslag. Här innefattas till exempel samhällsviktig verksamhet som inte är nödvändig för funktionaliteten på nationell nivå. Det är fråga om verksamhet som behövs för att samhällets funktionalitet ska kunna upprätthållas vid olyckor eller kriser. Förslagen omfattar också investeringar i verksamhet som rör kritiska teknologier, även om verksamheten i sig inte omfattas av säkerhetsskyddslagen.

Även om det närmare antalet verksamheter skulle vara känt, kommer antalet företag som faktiskt berörs av förslagen att vara beroende av hur många investeringar som görs. Detta kan i sin tur bero på till exempel samhällsekonomin i stort, förändringar i omvärldsläget och i vilken omfattning stater väljer att satsa på strategiska investeringar i antagonistiska syften, jämför resonemanget om ISP:s resursbehov i avsnitt 1.5.3.

I det följande lämnas en närmare beskrivning angående berörda företag utifrån de områden som förslagen omfattar.

Investeringsobjekt området samhällsviktig verksamhet

Bedömning: Det är inte möjligt att nu bedöma hur många företag inom området samhällsviktig verksamhet som kommer att omfattas av förslagen eller hur stora dessa företag är.

Beträffande samhällsviktig verksamhet innebär förslagen att det närmare utpekandet av verksamheterna ska göras i myndighetsföreskrifter på liknande sätt som enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster samt tillhörande

[10] Se exempelvis SOU 2018:82 Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen, s. 353.

förordning och myndighetsföreskrifter. Företag som bedriver samhällsviktig verksamhet finns inom de flesta sektorer, se avsnitt 10.2.1. Det är inte möjligt att nu bedöma hur många företag som kommer att omfattas eller hur stora dessa är. Samhällsviktig verksamhet bedrivs dock sällan av små företag. När det gäller antalet företag som berörs av förslagen kan i viss mån antalet aktörer som själva identifierat sig som leverantörer av samhällsviktiga tjänster tjäna som en utgångspunkt. I september 2020 fanns 561 anmälda leverantörer av samhällsviktiga tjänster.[11]

Investeringsobjekt området kritiska teknologier

Bedömning: Inom området kritiska teknologier omfattas i dag omkring 500 företag av förslagen. Bland dessa återfinns flera av de största svenska industriföretagen och ett antal andra börsnoterade företag, men även många små och medelstora företag.

Det är inte möjligt att nu bedöma vare sig hur många företag som sysslar med framväxande eller andra skyddsvärda teknologier som kommer att omfattas eller storleken på dessa.

På området kritiska teknologier innebär förslagen att företag som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller 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) ska omfattas, liksom företag som omfattas av lagen (1992:1300) om krigsmateriel. I dag finns totalt omkring 500 sådana företag i Sverige. Bland dessa återfinns flera av de största svenska industriföretagen och ett antal andra börsnoterade företag, men även många små och medelstora företag.

På detta område föreslås att även framväxande och andra skyddsvärda teknologier ska omfattas och att dessa verksamheter ska pekas ut i förordning. Det är inte möjligt att nu bedöma vare sig hur många företag som kommer att omfattas av regelverket till följd av att de

[11] Årsrapport över NIS-leverantörers it-incidentrapportering 2020 – En samlad bild över rapporterade it-incidenter i samhällsviktiga och digitala tjänster, MSB, februari 2021.

bedriver verksamhet som rör framväxande eller andra skyddsvärda teknologier eller storleken på dessa.

Investeringsobjekt området kritiska råvaror

Bedömning: Det är inte möjligt att nu bedöma hur många företag som kommer att omfattas av förslagen till följd av att de prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer sådana råvaror som finns upptagna på EU:s råvarulista eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning eller storleken på dessa. Till den del verksamheten gäller utvinning, anrikning eller försäljning som ett led i själva råvaruproduktionen rör det sig sannolikt om högst tio företag.

På området kritiska insatsvaror innebär förslagen att investeringar i verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som finns upptagna på EU:s förteckning över kritiska råvaror eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning ska omfattas. Till den del verksamheten gäller utvinning, anrikning eller försäljning som ett led i själva råvaruproduktionen berörs sannolikt högst tio företag av våra förslag. Det är inte möjligt att nu bedöma hur många företag som i övrigt berörs av våra förslag i denna del eller storleken på dessa.

Investeringsobjekt området känslig information

Bedömning: Det är inte möjligt att nu bedöma vare sig hur många företag inom området känslig information som kommer att omfattas av förslagen eller storleken på dessa.

När det gäller området känslig information omfattar förslagen verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter.

Det är inte möjligt att bedöma antalet företag som berörs av förslagen i denna del eller storleken på dessa.

Investeringsobjekt säkerhetskänslig verksamhet

Bedömning: Det går inte att bedöma vare sig hur många företag som berörs av våra förslag till följd av att de bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller storleken på dessa.

När det gäller säkerhetskänslig verksamhet åligger det de aktörer som bedriver sådan verksamhet att själva identifiera sig som utövare av sådan verksamhet. Det saknas en samlad överblick över antalet verksamheter som omfattas av säkerhetsskyddslagstiftningen.[12] Det går därför inte att bedöma hur många företag som bedriver sådan verksamhet eller storleken på dessa.

Investerare

Bedömning: Det går inte att säga hur många investerare som kommer att vilja göra sådana investeringar som omfattas av förslagen eller inom vilka branscher dessa investerare kommer att vara verksamma.

Våra förslag innebär att den som avser att investera i vissa särskilt utpekade verksamheter ska anmäla detta till granskningsmyndigheten, om investeraren efter transaktionen skulle ha ett visst inflytande i det berörda företaget. Det ska enligt förslagen gälla oavsett om investeraren är en fysisk eller juridisk person. Av de närmast föregående avsnitten har det framgått att det inte är möjligt att nu bedöma hur många företag som berörs av våra förslag i egenskap av investeringsobjekt. Det går inte heller att säga hur många investerare som kommer att vilja göra sådana investeringar som omfattas av förslagen eller inom vilka branscher dessa investerare kommer att vara verksamma. Vissa investeringar kommer troligen att göras av aktörer som redan är verksamma inom de branscher som omfattas av förslagen, medan andra kommer att göras av investerare som inte tidigare har någon koppling till den aktuella branschen.

[12] Se exempelvis SOU 2018:82 Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen, s. 353. Enligt förslag i prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet ska från och med den 1 december 2021 enligt säkerhetsskyddslagen gälla att den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska anmäla att det till tillsynsmyndigheten.

17.8.2 Påverkan på berörda företags administrativa kostnader, tidsåtgång och verksamhet

Bedömning: Hur mycket tid investeraren och motparten i transaktionen kommer att behöva avsätta till följd av förslagen varierar på grund av berörda företags förhållanden och beror även på om granskningsmyndigheten accepterar investeringen direkt efter anmälan eller beslutar att investeringen ska granskas närmare.

Våra förslag kan medföra att företagen behöver ha längre framförhållning inför en planerad investering än i dag.

Företagen behöver inte vidta några särskilda förändringar i sin verksamhet till följd av förslagen.

I avsnitt 17.5.5 redogör vi för de direkta och indirekta kostnader som vi bedömer att förslagen kan komma att medföra för företagen. När det gäller tidsåtgång kommer de investerare som berörs att behöva lägga viss tid på att ta reda på vad regelverket innebär och på att ta fram den information som behövs för en anmälan. Hur mycket tid investeraren och motparten i transaktionen behöver avsätta till följd av förslagen är liksom kostnaderna helt beroende av om granskningsmyndigheten accepterar investeringen direkt efter anmälan eller beslutar att investeringen ska granskas närmare.

Våra förslag innebär att investeringar i vissa verksamheter inte får genomföras innan granskningsmyndigheten tagit ställning till om investeringen kan accepteras. Det kan innebära att investeringar som omfattas av förslagen inte kommer att kunna genomföras lika snabbt som i dag. För parterna i transaktionen kan förslagen därför medföra krav på mer insiktsfull framförhållning och planering i tid inför en investering.

Vi bedömer att företagen inte behöver vidta några särskilda förändringar i sin verksamhet om förslagen genomförs.

17.8.3 Påverkan på konkurrensförhållandena för företagen

Bedömning: Förslagen påverkar inte de berörda företagens konkurrensförhållanden ur ett nationellt perspektiv. Det är inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning förslagen kan påverka konkurrensförhållanden internationellt sett.

En verksamhet som omfattas av förslagen konkurrerar med alla andra verksamheter som bedrivs i samma form och bransch och under samma förutsättningar i övrigt. Ett företag som omfattas av regelverket till följd av sådana myndighetsföreskrifter som vi föreslår skulle möjligen och i enstaka situationer kunna konkurrera med företag som inte omfattas. Vi bedömer dock att förslagen generellt sett inte påverkar de berörda företagens konkurrensförhållanden ur ett nationellt perspektiv.

När det gäller konkurrensförhållandena internationellt sett har vi i avsnitt 17.6 redogjort för vilken påverkan ett granskningssystem anses kunna ha på bland annat investeringsviljan hos investerare. Om förekomsten av ett granskningssystem får till följd att en investerare väljer att investera i ett företag i något annat land än Sverige, kan det påverka konkurrensförhållandena på ett negativt sätt. Det kan å andra sidan bli konsekvensen också om Sverige skulle sakna nödvändiga säkerhetssystem. Vi kan dessutom konstatera att granskningssystem liknande det vi föreslår redan finns eller håller på att utarbetas i ett stort antal länder över hela världen. Sverige kommer alltså att vara långt ifrån ensamt om att granska den typen av investeringar som vårt förslag omfattar. Att göra det på ett adekvat och smidigt sätt kan till och med visa sig vara en konkurrensfördel.

Det är sammantaget inte möjligt att bedöma i vilken utsträckning de nämnda effekterna kan komma att realiseras och därmed inte heller vilken påverkan våra förslag kan ha på företagens konkurrensförhållanden internationellt sett.

17.8.4 Påverkan på företagen i andra avseenden

Bedömning: Våra förslag innebär inskränkningar av varierande grad i de inblandade parternas rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet.

Ett beslut från granskningsmyndigheten att förbjuda eller ställa upp villkor för en investering innebär inskränkningar av varierande grad i de inblandade parternas rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet. Detta kan medföra indirekta ekonomiska konsekvenser för parterna, se avsnitt 17.5.5,

och aktualiserar även grundlagsskyddade rättigheter. Vi har redogjort för konstitutionella aspekter av förslagen i kapitel 14.

17.8.5 Särskilda hänsyn till små företag

Bedömning: Vid regelverkets utformning behöver särskilda hänsyn inte tas till små företag.

De konsekvenser som våra förslag medför för företagen och som vi redogjort för ovan gäller lika för alla berörda företag oavsett storlek. De skyldigheter som en aktör har att till exempel tillhandahålla uppgifter och handlingar skulle visserligen kunna innebära en relativt sett något större börda för små företag jämfört med större. Varken detta eller något annat förhållande föranleder dock enligt vår bedömning att några särskilda hänsyn behöver tas till små företag jämfört med större vid regelverkets utformning.

17.8.6 Konsekvenser till följd av handels- och investeringsskyddsavtal

Bedömning: Förslagen är förenliga med handelsavtalen GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) och GATS (General Agreement on Trade in Services) samt OECD:s kod om liberalisering av kapitalrörelser och medför inte några särskilda konsekvenser till följd av dessa avtal.

Internationella handelsavtal

Internationella handelsavtal och regelverk på handelsområdet innehåller i många fall regler som ålägger stater att värna fria etableringar och kapitalflöden genom bland annat krav på marknadstillträde och icke-diskriminering. WTO:s avtal GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) och GATS (General Agreement on Trade in Services) samt OECD:s kod om liberalisering av kapitalrörelser är exempel på sådana avtal. Som regel innehåller avtalen undantag från skyldigheterna om nationell likabehandling och marknadstillträde

som innebär att en stat kan vidta åtgärder för att skydda säkerhet eller allmän ordning så länge åtgärderna inte utgör godtycklig eller orättvis diskriminering eller en förtäckt restriktion av handeln. I GATT artikel XXI anges till exempel att avtalet inte hindrar en stat från att vidta vissa åtgärder som staten bedömer vara nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. En motsvarande bestämmelse finns i GATS artikel XIV bis.

EU:s förordning om utländska direktinvesteringar har utformats i överensstämmelse med internationella handelsavtal. Våra förslag är utformade i enlighet med EU:s förordning och EU-rätten i övrigt. Vi bedömer därför att våra förslag inte står i strid med dessa avtal och att förslagen därför inte medför några särskilda konsekvenser utifrån sådana avtal.

Särskilt om investeringsskyddsavtal

Bedömning: Om ett förbud mot en utländsk direktinvestering meddelas med stöd av det föreslagna regelverket, kan en utländsk investerare komma att väcka talan mot och begära ersättning av Sverige med stöd i ett investeringsskyddsavtal. Sådana tvister kommer dock att vara sällsynta. Utsikterna till framgång vid sådan tala torde vara oklara.

En annan typ av avtal, så kallade investeringsskyddsavtal, syftar till att garantera investerare från andra länder visst skydd för sina investeringar mot förluster orsakade av offentliga åtgärder i värdländerna, exempelvis expropriation. Även om ett värdland inte direkt beslagtar tillgångar, kan resultatet av en rad åtgärder, till exempel indragna tillstånd eller ny lagstiftning, bli att en utländsk investerare inte längre kan använda sig av sin investering. Det brukar kallas indirekt expropriation och omfattas också av värdlandets garanti om skydd mot expropriation.

Olika länders investeringsskyddsavtal har ungefär samma innehåll och ser i stort sett väldigt lika ut. I avtalen garanterar länderna att utländska investerare ska

- få samma behandling som inhemska investerare,
- få samma behandling som investerare från andra länder,

- behandlas rättvist och skäligt,
- få marknadsmässig ersättning vid expropriation,
- ha rätt att överföra tillgångar som relaterar till investeringen, och
- ha möjlighet till rättslig prövning av avtalet.

Många avtal innehåller regler som gör det möjligt för investerare att väcka talan mot stater om ekonomisk ersättning genom prövning av staternas agerande i internationell skiljenämnd, så kallad Investor-State Dispute Settlement (ISDS). Internationellt inleddes 68 offentligt kända sådana ärenden 2020. För 2018 var denna siffra 85 och 2019 var antalet 59.[13] Det faktiska antalet är sannolikt högre eftersom det i de flesta fall är upp till de tvistande parterna att bestämma vad som ska publiceras om skiljeförfarandet.

En internationell skiljenämnd kan inte underkänna den nationella lagstiftningen. Den kan däremot besluta att skadestånd ska utgå för exempelvis en expropriation. Skadestånd kan utgå även för överträdelser av andra rättigheter som garanteras enligt avtalen, till exempel rätten till likabehandling, till en rättvis och skälig bedömning eller till en rättvis rättegång.

När det gäller expropriation krävs för att den ska bli föremål för prövning i ISDS att den har skett i strid med villkoren i avtalet. Vidare utgår i allmänhet ersättning för expropriation bara om åtgärdens påverkan på investeringen har varit omfattande. Avgörande för utgången i många tvister är därför vad som utgör en omfattande värdeminskning. Praxis talar för att värdeminskningen måste vara mycket stor för att åtgärden ska betraktas som en indirekt expropriation: "[m]ost tribunals seem to agree that expropriation can only occur where diminution in value is very close to 100 per cent".[14]

Sverige har bilaterala investeringsskyddsavtal med omkring 50 länder. Tidigare förhandlade alla EU:s medlemsländer sina egna investeringsskyddsavtal. Till följd av att EU:s gemensamma handelspolitik från och med december 2009 omfattar utländska direktinvesteringar är det enligt huvudregeln numera kommissionen som förhandlar dessa avtal. Avtalen måste sedan godkännas av både EU:s medlemsländer och EU-parlamentet innan de börjar gälla. EU har ingått avtal

[13] https://investmentpolicy.unctad.org/investment-dispute-settlement.
[14] Kommerskollegium, Tvistlösning i ett ev. framtida bilateralt investeringsavtal mellan EU och USA – en kort bakgrund samt frågor och svar, 2014 s. 7, och där angivna källor.

om investeringsskydd med exempelvis Vietnam och Singapore. EU:s ambition är att ingå ett avtal med snarlikt innehåll även med Kina och Japan, och förhandlingar har pågått under ett flertal år. Det innebär materiellt sett investeringsskydd såsom i de svenska bilaterala avtalen, men utformningen är mer exakt för att förtydliga staternas rätt att stifta lag och fatta beslut utan att riskera skadestånd. Den senaste informationen är att förhandlingarna med Kina ska vara avslutade senast år 2023. Efter det ska avtalet ratificeras av samtliga EU: medlemsstater innan det träder i kraft vilket kan ta flera år. Det finns dock ingen garanti för att parterna kommer överens om ett avtal inom den angivna tidsramen.

Enligt en dom från EU-domstolen 2018 är skiljeförfaranden som baserar sig på avtal mellan EU-länder inte tillåtet.[15] Det innebär att alla befintliga EU-interna investeringsskyddsavtal har sagts upp eller är på väg att sägas upp. Det har i sin tur fått till följd att vissa investerare i stället låter sina EU-interna investeringar gå via ett tredje land för att få skydd av investeringsskyddsavtalet med det landet.[16]

Sverige har vid tre tillfällen tagit emot skrivelser från investerare om att de anser att Sverige har brutit mot ett avtal. Gällande två av skrivelserna är det osannolikt att investerarna avser att gå vidare till skiljeförfarande. Den tredje och senaste skrivelsen är inlämnad av Huawei[17] kring årsskiftet 2020/2021 och gäller beslut enligt lagen om elektronisk kommunikation om tillstånd att använda radiosändare i vissa frekvensband. Huawei menar att Sverige har brutit mot det bilaterala investeringsskyddsavtalet mellan Sverige och Kina.[18] Det är för närvarande oklart om Huawei kommer att eskalera tvisten till skiljeförfarande. Sverige har alltså hittills inte varit svarande i ett skiljeförfarande under ett investeringsskyddsavtal.

Det är inte uteslutet att en utländsk investerare kan komma att väcka talan mot Sverige i en internationell skiljenämnd om ersättning på grund av beslut om förbud mot eller villkor för en investering. Det kan dock konstateras att förbud med största sannolikhet inte kommer att bli vanliga enligt den föreslagna regleringen. Vi bedömer

[15] Achmea, C-284/16, EU:C:2018:158. HD har begärt ett förhandsavgörande av EU-domstolen rörande vissa närmare tolkningar av Achmea-domen, beslut den 4 april 2020 i mål T 1569-19.
[16] https://www.kommerskollegium.se/om-handel/utrikeshandel/direktinvesteringar/investeringsskydd/, 2021-09-21.
[17] Huawei Technologies Co., Ltd.
[18] Överenskommelsen om ömsesidigt skydd av investeringar mellan Konungariket Sveriges regering och Folkrepubliken Kinas regering av den 29 mars 1982, med de tillägg som följer av protokollet om tillägg av den 27 september 2004.

därför att tvister enligt investeringsskyddsavtal till följd av beslut enligt det föreslagna regelverket kommer att vara fortsatt sällsynta, även om våra förslag genomförs. Utgången av sådana tvister kommer att vara oviss. Det kan i sammanhanget också framhållas att ett förbud mot en investering ska beslutas bara om det är nödvändigt för att skydda Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

Vid en avvägning mellan intresset av att skydda grundläggande funktioner i det svenska samhället och risken för en eventuell skadeståndsskyldighet till följd av att dessa funktioner skyddas så bör skyddet för säkerhetsintressena rimligen väga tyngre. Risken för att skadeståndsskyldighet skulle kunna uppstå i enskilda fall är därmed inte något hinder mot att införa och tillämpa det granskningssystem som vi föreslår.

17.8.7 Behov av speciella informationsinsatser

Bedömning: Det behövs speciella informationsinsatser om regelverket riktade mot i första hand investerare och berörda företag. ISP är den myndighet som i första hand bör ansvara för dessa insatser. Andra myndigheter bör ansvara för informationsinsatser inom sina respektive ansvarsområden. Internet är en lämplig kommunikationskanal för ändamålet, men även andra typer av insatser kan behöva användas.

Kostnaderna för informationsinsatserna bör bli relativt begränsade och behöver inte finansieras i särskild ordning.

Enligt 15 a § kommittéförordningen och 6 § 7 förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning ska vi bedöma om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Våra förslag innebär att det införs ett helt nytt regelverk med skyldigheter som kan innebära kännbara sanktioner för den som inte uppfyller skyldigheterna. De aktörer som berörs av förslagen finns både i och utanför Sverige. Vi bedömer att det finns behov av informationsinsatser kring regelverket. En naturlig utgångspunkt är att granskningsmyndigheten, det vill säga ISP, i första hand ska ansvara för dessa informationsinsatser. Andra myndigheter bör ansvara för informationsinsatser inom sina respektive ansvarsområden. Ett sådant exempel är MSB som enligt våra förslag ska ha viss föreskriftsrätt.

Vi bedömer att internet är en lämplig kommunikationskanal för ändamålet. ISP använder sig till exempel redan i dag av sin hemsida för att tillhandahålla blanketter samt informera om sin verksamhet och gällande rätt på de områden som myndigheten ansvarar för. I viss utsträckning lämnas information även på engelska. Även andra typer av insatser, som till exempel kontakter med branschorganisationer, kan behöva användas.

Sammanfattningsvis bedömer vi att det behövs informationsinsatser om regelverket riktade mot i första hand investerare och berörda företag, att ISP är den myndighet som i första hand bör ansvara för dessa insatser, men att andra myndigheter bör ansvara för informationsinsatser inom sina respektive ansvarsområden. Vi bedömer att kostnaderna för detta bör bli relativt begränsade och inte behöver finansieras i särskild ordning.

17.8.8 Övrigt

Bedömning: Våra förslag kommer inte att medföra några andra konsekvenser av det slag som anges i 15 § kommittéförordningen.

Förslagen bedöms inte ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen bedöms inte heller ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 §

Paragrafen anger lagens syfte och tillämpningsområde.

Av andra stycket framgår att syftet med lagen är att, om det är nödvändigt, hindra utländska direktinvesteringar som kan vara skadliga för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Vad som avses med Sveriges säkerhet behandlas i avsnitt 4.5. Begreppen allmän ordning och allmän säkerhet är EU-rättsliga begrepp och behandlas i avsnitt 4.3. De ska tolkas i enlighet med EU-rätten.

Lagen omfattar alltså granskning både av utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet vilket är nationellt ansvar och av utländska direktinvesteringar som kan skada allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med EU-rätten. Investeringar som omfattas av EU:s befogenhet omfattas av tillämpningsområdet för 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:s förordning om utländska direktinvesteringar) och den samarbetsstruktur som regleras där.

Vad som är skyddsvärda områden utvecklas närmare i 3 §.

2 §

Paragrafen innehåller en proportionalitetsregel som ska tillämpas generellt vid handläggningen och i ärenden om förelägganden, förbud, villkor och tvångsmedel.

Proportionalitet ska prägla granskningsmyndighetens förhållningssätt under hela förfarandet och vid överväganden om olika konkreta beslut och övriga åtgärder. Granskningsmyndigheten måste till exempel inför ett beslut om föreläggande, förbud, villkor eller tvångsåtgärder pröva om skälen för åtgärden väger tillräckligt tungt i förhållande till de skador eller andra olägenheter som beslutet medför. Typiskt sett handlar det om ekonomiska skador för investeraren och det företag som investeringen planeras i. Den potentiella skadan för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet är ett viktigt kriterium vid proportionalitetsprövningen. Ju större skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som riskeras, desto mer ingripande åtgärd kan motiveras.

Det ankommer alltid på granskningsmyndigheten att bedöma om tillträde till investerarens eller det berörda företagets lokaler, som kan aktualiseras enligt 25 §, är proportionerligt i det enskilda fallet. Den mindre ingripande åtgärden, att enligt 24 § förelägga aktörerna att ge in information, ska användas i första hand. När det är fråga om förbud i efterhand mot en investering som gjorts utan anmälan bör det ofta tillmätas särskild betydelse hur lång tid som gått sedan investeringen genomfördes. Om alla inblandade har inrättat sig efter investeringen och om lång tid har förflutit sedan den gjordes, bör detta beaktas vid bedömningen av om det är proportionerligt att i efterhand meddela ett förbud.

När det gäller sanktionsavgifter ska det vid prövningen av om sådana ska utgå och storleken på dem göras en bedömning av proportionaliteten. En jämkning eller nedsättning kan exempelvis bli aktuell när avgiften inte står i rimlig proportion till överträdelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.1.1.

3 §

I paragrafen anges att lagen gäller för investeringar i vissa juridiska personer samt i enkla bolag och i enskild näringsverksamhet. Lagen ska kunna tillämpas på skyddsvärda företag, oavsett i vilken juridisk form verksamheten bedrivs. I särskilda punkter preciseras de skyddsvärda verksamheter som lagen ska skydda.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 9.3.3 och i kapitel 10.

Paragrafen reglerar alltså vilka verksamheter som omfattas av lagen. En investerare som har för avsikt att göra en investering i en sådan företagsform som anges i paragrafen ska enligt 15 § anmäla det till granskningsmyndigheten, om investeringsobjektet bedriver en sådan verksamhet som anges. Katalogen i bestämmelsen omfattar i princip de områden som anges i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar med undantag för medieverksamhet (se avsnitt 10.6).

Av *punkten a)* följer att investeringar i samhällsviktig verksamhet omfattas av lagen. Vad som avses med samhällsviktig verksamhet definieras i 4 §. I 38 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.2.3.

Av *punkten b)* följer att investeringar i säkerhetskänslig verksamhet omfattas av lagen. Säkerhetskänslig verksamhet är verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, se 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.7.

Av *punkten c)* följer att investeringar i verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning omfattas av lagen. Vilka råvaror som är kritiska för EU anges i en förteckning som inom ramen för EU:s råvaruinitiativ uppdateras minst vart tredje år och som tas in i meddelanden från kommissionen. Av 38 § följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer i föreskrifter får ange vilka råvaror det är fråga om.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.4.1.

Av *punkten d)* följer att verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter omfattas av lagen. Vad som avses med känsliga personuppgifter och lokaliseringsuppgifter definieras i 4 §. Bestämmelsen tar sikte på exempelvis datamäklare, tillhandahållare av molntjänster eller appar som i eller genom den vara eller tjänst som de tillhandahåller behandlar stora mängder känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter. Även till exempel hälso- och sjukvårdsföretag kan omfattas av bestämmelsen om verksamhetens ändamål – att tillhandahålla hälso- eller sjukvård – innefattar behandling av känsliga personuppgifter genom journalföring. Verksamheter som behandlar

uppgifter bara till följd av rättigheter eller skyldigheter som verksamheten har i sin egenskap av arbetsgivare omfattas dock inte. En arbetsgivare som utrustar bilar med speciell gps-utrustning som används för elektroniska körjournaler omfattas inte heller.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.5.5.

Av *punkten e)* följer att investeringar i verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi omfattas av lagen. I 38 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi som avses.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.3.4.

Av *punkten f)* följer att verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter omfattas av lagen. Vad som avses med produkter med dubbla användningsområden definieras i 4 §.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.3.3.

Av *punkten g)* följer att verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel omfattas av lagen. Krigsmateriel och tekniskt stöd avseende krigsmateriel är enligt 1 § lagen (1992:1300) om krigsmateriel och tekniskt bistånd det som anges i bilagan till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.3.3.

Definitioner

4 §

I paragrafen definieras vad som avses med vissa begrepp.

Med *direktinvestering* avses en investering som görs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för att bedriva ekonomisk verksamhet, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller inflytande i ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet. Innebörden av definitionen är såvitt gäller kopplingen mellan investeraren och det företag där investeringen görs i överensstämmelse med den definition av ut-

ländsk direktinvestering som anges i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Det ska alltså vara fråga om en ömsesidig transaktion samt en etablerad eller varaktig relation mellan aktörerna. Med företag avses aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 9.2.3.

Med *utländsk direktinvestering* avses en direktinvestering där investeraren är en fysisk person med annat medborgarskap än enbart svenskt eller en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras av en annan stat eller av fysiska personer med annat medborgarskap än enbart svenskt. Avgörande är var den faktiska kontrollen och inflytandet till följd av investeringen finns. En investering som görs av en svensk medborgare med dubbla medborgarskap är en utländsk direktinvestering enligt denna definition.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 9.2.3.

Definitionen av *samhällsviktig verksamhet* är densamma som den som Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) beslutat om och använder i sitt arbete med skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar. Definitionens hänvisning till verksamhet, tjänst eller infrastruktur är inte en uteslutande lista, utan även exempelvis anläggningar, processer, system och noder inbegrips. Genom uttrycket grundläggande behov, värden eller säkerhet omfattas flera olika mål- och värdeformuleringar som finns uttryckta i till exempel målen för skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och totalförsvar samt de mål för vår säkerhet som anges i Sveriges säkerhetsstrategi. I målen för säkerhetsstrategin och för krisberedskapen hänvisas exempelvis till demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter som sådana grundläggande värden som ska värnas. I 38 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.2.3.

Definitionen av *känsliga personuppgifter* är hämtad från artikel 9.1 i dataskyddsförordningen och har samma innebörd som där. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.5.5.

Begreppet *lokaliseringsuppgifter* är hämtat från 1 kap. 7 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation och har samma innebörd som där. Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.5.5.

Med *produkter med dubbla användningsområden* (PDA) avses sådana produkter som finns 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) (PDA-förordningen). Olistad PDA som kan omfattas av tillståndskrav enligt artikel 4 i PDA-förordningen till följd av så kallade catch-all-beslut omfattas alltså inte av definitionen. Hänvisningen till förordningen är dynamisk och avser alltså den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Övervägandena i denna del finns i avsnitt 10.3.3.

Förbud och godkännande

5 §

Paragrafen reglerar under vilka förutsättningar en utländsk direktinvestering får förbjudas.

Med hänsyn till betydelsen av frihandel och en öppen ekonomi och till den vikt som utländska direktinvesteringar har för den svenska ekonomin får investeringar förbjudas bara om det är nödvändigt med hänsyn till dels Sveriges säkerhet, dels allmän ordning eller allmän säkerhet i enlighet med undantagen från etableringsfriheten respektive principen om fri rörlighet för kapital i artiklarna 52.1 och 65.1(b) i EUF-fördraget. För att tydligt ange att lagen gäller både området för nationell behörighet – Sveriges säkerhet – och det som omfattas av unionens behörighet beskrivs detta i två meningar.

Vilken risk en investering innebär beror på bland annat den aktuella verksamhetens art och omfattning och omständigheter hos investeraren. Vilka omständigheter hos investeraren som får beaktas vid bedömningen framgår av 7 §. Vid riskbedömningen måste det göras en sammanvägd bedömning av alla relevanta omständigheter i det enskilda fallet. En investering får förbjudas bara om det är nödvändigt med hänsyn till risken. Riskerna med en investering kan ibland motverkas, om investeraren accepterar vissa villkor för investeringen. Om riskerna med en investering kan motverkas genom villkor, innebär detta att det inte är nödvändigt att förbjuda investeringen

under förutsättning att relevanta villkor ställs upp. Att granskningsmyndigheten kan ställa upp sådana villkor framgår av 9 §.

Uttrycket Sveriges säkerhet finns inte definierat i lag, men regeringen har i flera sammanhang uttalat sig om dess innebörd. Uttrycket kan sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende – i betydelsen självständighet och suveränitet – och bestånd. Det innefattar yttre säkerhet till skydd för Sveriges försvarsförmåga (territoriell suveränitet) samt Sveriges integritet, oberoende och handlingsfrihet (politisk självständighet). Uttrycket innefattar också den inre säkerheten till skydd för Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan på nationell nivå. Vidare omfattas skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet genom påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet på nationell nivå, samt skydd mot skada på Sveriges ekonomi i form av skada på den nationella betalningsförmågan där skadan kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsfrihet och oberoende. Även så kallad skadegenererande verksamhet omfattas. Det avser en verksamhet som, om den utsätts för en antagonistisk handling (exempelvis spionerі, sabotage eller terroristbrott), kan generera skadekonsekvenser på andra säkerhetskänsliga verksamheter.

Allmän ordning och allmän säkerhet är EU-rättsliga begrepp vars innebörd det ytterst ankommer på EU-domstolen att avgöra. Av EU-domstolens praxis framgår att det för att en investering ska kunna förbjudas med hänvisning till allmän ordning eller säkerhet krävs att det föreligger ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Vidare får ett förbud meddelas bara om det är nödvändigt för att skydda de intressen som det avser att säkerställa och enbart om dessa mål inte kan uppnås genom åtgärder med mindre begränsande verkan.

Övervägandena finns i avsnitt 8.2 och 8.6.

6 §

I paragrafen anges kriterier för bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering.

Vid granskningsmyndighetens prövning kommer det i varje enskilt fall att behöva göras en bedömning med utgångspunkt i den aktuella verksamhetens faktiska skyddsvärde. Beroende på skyddsvärdet ska också omständigheter som hänför sig till den tänkta investeraren ha betydelse för hur riskerna ska bedömas.

Vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas framgår av 7 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.6, 11.1 och 11.8.1.

7 §

Paragrafen reglerar vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas.

Punkten 1 reglerar betydelsen av kopplingar till ett annat lands regering genom bland annat ägarstruktur. Det är viktigt att i ett tidigt skede utreda investerarens nationalitet för att klargöra om det över huvud taget är fråga om en utländsk direktinvestering. Fokus bör ligga på den som utövar det faktiska inflytandet och inte på den som agerar mellanhand. När investerarens nationalitet har fastställts och om det är fråga om en utländsk investering, kan det finnas skäl att gå vidare och utreda övriga omständigheter kring investeraren. Om det däremot konstateras att det inte kan antas att investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en utländsk aktör, ska investeringen enligt 16 § lämnas utan åtgärd.

Vid utredningen av investerarens nationalitet kan i många fall även ägarstrukturen ha klarlagts. Om det är fråga om en privat investerare, kan det finnas anledning att undersöka om det finns kopplingar till ett lands regering. Sådana investeringar kan medföra risker.

Punkten 2 reglerar den omständigheten att investeraren tidigare varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. När det gäller prövningen enligt denna punkt bör utgångspunkten tas i de risker som utländska direktinvesteringar kan innebära. Det är fråga om risker för bland annat beroendeförhållanden och minskad tillgänglighet av varor och tjänster samt risker för att känslig eller viktig kunskap, information

eller produkter överförs till aktörer som kan använda den på sätt som är skadliga för svenska intressen, se avsnitt 7.3.7. Om den utländske investeraren i sin tidigare verksamhet varit delaktig i en verksamhet som medfört någon av nämnda risker, ska det beaktas.

Punkten 3 ger utrymme för att beakta andra omständigheter som kan medföra säkerhetsrisker. Det kan exempelvis vara risken för olaglig verksamhet, sektordominans och antagonism men även andra omständigheter kan behöva beaktas. Det kan också vara fråga om militanta organisationer utan kopplingar till ett lands regering. Det är dock viktigt att uppmärksamma att det inte ska vara fråga om någon allmän vandelsprövning. De omständigheter som ska beaktas ska vara relevanta i ett säkerhetsperspektiv och alltså vara knutna till lagens ändamål.

Övervägandena finns i avsnitt 11.8.1–11.8.4.

8 §

Enligt paragrafen får en investering i en verksamhet som omfattas av lagen genomföras bara om granskningsmyndigheten har fattat ett beslut om att godkänna investeringen med eller utan villkor eller lämnat den utan åtgärd. Att investeringar som faller inom lagens tillämpningsområde ska anmälas till granskningsmyndigheten framgår av 15 §. Av 10 § framgår att granskningsmyndigheten får besluta om förbud mot en anmälningspliktig investering som genomförs i strid med paragrafen.

En investering som omfattas av lagen kan lämnas utan åtgärd, om det står klart att den inte har någon påverkan på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Även i de fall en investering anmäls trots att den inte omfattas av lagen, till exempel för att den inte avser en sådan verksamhet som faller under 3 §, ska granskningsmyndigheten avsluta ärendet genom att lämna den utan åtgärd. Enligt 16 § ska en anmälan, om det inte är fråga om en bulvansituation, lämnas utan åtgärd också om investeraren har enbart svenskt medborgarskap eller är en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap.

Syftet med denna inledande sållning av anmälningarna är att snabbt kunna avsluta de ärenden där det utan mer ingående undersökningar kan konstateras att det saknas skäl att överväga ett förbud enligt lagen

och att därmed någon granskning inte ska göras enligt detta regelverk. Om granskningsmyndigheten bedömer att en granskning behöver göras, ska beslut om att inleda granskning fattas enligt 20 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.3.

9 §

Av paragrafen följer att ett beslut om godkännande av en investering får förenas med villkor, om det behövs för att investeringen inte ska skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Granskningsmyndigheten har vida ramar för sådana överväganden. Villkor kan tänkas i förhållande till bland annat företagets verksamhet, företagets styrning och ledning, omständigheter som rör investeraren, investeringens omfattning och en eventuell vidareförsäljning. Detta bör kunna utvecklas i praxis. Andra staters hantering av detta kan stimulera en sådan utveckling.

Uppställda villkor ska inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt.

Övervägandena finns i avsnitt 12.7.4.

10 §

Paragrafen reglerar situationen när en direktinvestering har genomförts utan att en anmälan har gjorts enligt 15 § eller innan anmälan har prövats slutligt. Vid sådant förhållande får granskningsmyndigheten, om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, besluta om förbud. Granskningsmyndigheten måste alltså göra en prövning av investeringen innan ett beslut meddelas. Förutsättningarna för förbud framgår av 5 §. Av 12 § framgår att ett förbud mot en investering som huvudregel innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen blir ogiltig.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.8.

11 §

Paragrafen innehåller regler om när ett villkor som meddelats enligt 9 § i samband med ett beslut om godkännande av en investering inte uppfylls. Om ett sådant villkor inte uppfylls, bör myndigheten först överväga om det är tillräckligt att förelägga investeraren eller det företag som varit föremål för investeringen att uppfylla villkoret. Granskningsmyndigheten har dock ytterst en möjlighet att förbjuda investeringen, om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda. Förutsättningarna för ett förbud framgår av 5 §. Av 12 § framgår att ett förbud som huvudregel innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen blir ogiltig.

Ett föreläggande enligt bestämmelsen får förenas med vite. Lagen (1985:206) om viten är tillämplig.

Granskningsmyndigheten får besluta att ett föreläggande enligt bestämmelsen ska gälla omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.8.

12 §

I paragrafen anges innebörden av ett förbud mot en investering.

Av *första stycket* framgår att ett förbud mot en investering innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig. Ogiltigheten är civilrättslig. Granskningsmyndigheten behöver inte föra någon talan för att ogiltighet ska inträda. Den part som inte medverkar till att investeringen genomförs begår inte något kontraktsbrott och det kan inte bli aktuellt med exempelvis kontraktsviten. En part kan vid sådant förhållande inte kräva att investeringen fullgörs.

Av *andra stycket* framgår att huvudregeln om ogiltighet inte gäller för vissa typer av förvärv. Undantag görs för rättshandlingar som utgörs av investeringar 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. Vid förbud mot en investering inträder alltså inte ogiltighet för rättshandlingar som har skett på en sådan reglerad marknad som anges i bestämmelsen, det vill säga i princip på vad man i dagligt tal kallar börser. I sådana fall får granskning-

myndigheten i stället för att meddela ett förbud förelägga investeraren att avyttra det som förvärvats.

Ett föreläggande enligt bestämmelsen får förenas med vite. Lagen (1985:206) om viten är tillämplig.

Granskningsmyndigheten får besluta att ett föreläggande enligt bestämmelsen ska gälla omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.8.

13 §

Paragrafen reglerar möjligheten för granskningsmyndigheten att när ett förbud har meddelats besluta om behövliga förelägganden mot investeraren och det företag som är föremål för investeringen.

Ett förbud mot en investering innebär enligt 12 § som huvudregel att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir civilrättsligt ogiltig. Granskningsmyndigheten behöver inte föra någon talan för att ogiltighet ska inträda. Bestämmelsen ger granskningsmyndigheten en möjlighet att förelägga både investeraren och företaget i fråga bland annat att avtalsprestationerna ska återgå, om det behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Ett sådant föreläggande kan avse exempelvis att aktier ska återgå eller att ett medlemskap i en ekonomisk förening ska upphöra.

Ett föreläggande enligt bestämmelsen får förenas med vite. Lagen (1985:206) om viten är tillämplig.

Granskningsmyndigheten får besluta att ett föreläggande enligt bestämmelsen ska gälla omedelbart.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.8.

Granskningsmyndighet

14 §

Paragrafen innebär att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara granskningsmyndighet och som ska pröva frågor enligt lagen. Till följd av utredningens förslag i delbetänkande (SOU 2020:11) har bestämts att Inspektionen för strategiska produkter, (ISP) ska vara Sveriges kontaktpunkt enligt EU:s förordning om utländska direkt-

investeringar. Därmed står det klart att ISP också kommer att bli granskningsmyndighet enligt lagen.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

Anmälan av en direktinvestering

15 §

Paragrafen innebär en anmälningsplikt för den investerare som har för avsikt att göra en investering som omfattas av lagen. I bestämmelsen regleras vilka investeringar som ska anmälas och när. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett investerarens nationalitet.

Av *första stycket* följer att den som direkt eller indirekt ska investera, på sätt som anges i paragrafen, ska anmäla den tänkta investeringen. Med indirekt ägande kan avses om investeringen sker i ett svenskägt moderbolag som inte bedriver någon skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som bedriver skyddsvärd verksamhet. En investering i moderbolaget ska då anmälas, om övriga förutsättningar enligt lagen är uppfyllda.

Av *punkten 1* framgår att den som efter den planerade investeringen kommer att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i ett aktiebolag eller i en ekonomisk förening ska anmäla investeringen. Varje investering som kommer att innebära att investerarens samlade innehav uppgår till 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas. Det innebär att också när en investerare redan förfogar över mer än 10 procent av rösterna så ska alla ytterligare investeringar som denne har för avsikt att göra anmälas. Detta följer i och för sig av punktens ordalydelse men anges för tydlighetens skull uttryckligen i bestämmelsens *andra stycke*.

Punkten 2 reglerar situationen när ett nytt aktiebolag eller en ny ekonomisk förening bildas och investeraren genom investeringen själv eller tillsammans med annan bildar ett aktiebolag eller en ekonomisk förening och därefter förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen. Bestämmelsen tar alltså sikte på nyetableringar som greenfileld-investeringar och joint ventures.

Punkten 3 reglerar situationen när en investerare genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller i ett enkelt bolag eller om investeringen görs i ett handelsbolag eller enkelt bolag som investeraren är bolagsman i. Det innebär att varje investering som en

investerare gör i ett handelsbolag eller ett enkelt bolag som innebär att denne blir bolagsman eller redan är bolagsman i det bolag som är föremål för investeringen ska anmälas. Alla investeringar av samma bolagsman ska alltså anmälas.

Punkten 4 reglerar situationen när investeraren genom investeringen bildar en stiftelse. En stiftelse är en typ av juridisk person, som till skillnad från föreningar och bolag varken har medlemmar eller ägare.

Punkten 5 innebär att en investering ska anmälas också om inflytande uppkommer på något annat sätt än enligt punkterna 1–4. Med ett inflytande ”på annat sätt” avses till exempel att investeraren genom formella eller andra avtal med annan delägare, medlem eller den juridiska personen, föreskrift i bolagsordning, bolagsavtal eller jämförbara handlingar, exempelvis stiftelseförordnande, får en rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare. Det kan också vara fråga om avtal som innebär andra möjligheter att påverka verksamhetens inriktning på ett avgörande sätt, till exempel tillsättande av personal på nyckelpositioner. Det kan också vara fråga om två befintliga företag som går samman och delar på riskerna och reglerar detta i ett avtal, så kallade joint ventures.

Punkten 6 tar sikte på investeringar i enskild näringsverksamhet. Enligt denna punkt ska en investerare som i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i en enskild näringsverksamhet avser att ställa resurser till förfogande för verksamheten anmäla detta. Det kan exempelvis vara fråga om en situation när någon ställer ekonomiska eller andra, till exempel personella, resurser till förfogande och för detta betingar sig ett visst inflytande.

Av *tredje stycket* framgår att en anmälan ska göras innan investeringen genomförs, det vill säga innan några rättshandlingar genomförs.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.1–9.6.6.

16 §

Paragrafen innebär att en anmälan enligt 15 § ska lämnas utan åtgärd, om investeraren har enbart svenskt medborgarskap eller är en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap. Investeringar som görs av sådana personer utgör inte utländska direktinvesteringar och

ska inte granskas enligt denna lag. Om investeringen gäller säkerhetskänslig verksamhet kan den omfattas av och i stället prövas enligt säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse av sådan verksamhet.

Bestämmelsen tar sikte på den person som är den verklige investeraren. En investering som görs av till exempel en svensk medborgare som agerar som bulvan för en person med utländskt medborgarskap ska inte lämnas utan åtgärd enligt denna bestämmelse. För att utesluta att investeringen görs via en bulvan kan granskningsmyndigheten behöva utreda vem den faktiska investeraren är.

Granskningsmyndigheten kan lämna en anmälan utan åtgärd även i andra fall, bland annat i fråga om en utländsk investerare, se kommentaren till 8 §.

Övervägandena finns i avsnitt 8.7.5.

17 §

I paragrafen anges transaktioner som är undantagna från anmälningsplikten i 15 §.

Enligt *första punkten* krävs inte någon anmälan vid förvärv som sker genom bodelning, arv eller testamente. Vid sådana förvärv är det sällan fråga om någon motprestation. Ett sådant förvärv är inte någon direktinvestering och faller egentligen redan av den anledningen utanför lagens tillämpningsområde samt anmälningsplikten.

Enligt *andra punkten* krävs inte någon anmälan heller vid förvärv av aktier som vid nyemission eller fondemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier som investeraren äger sedan tidigare. Ett sådant förvärv förändrar inte strukturen för inflytande i företaget.

Övervägandena finns i avsnitt 9.6.7.

18 §

I paragrafen finns en regel om att det företag som är föremål för investeringen har en upplysningsskyldighet gentemot investeraren.

Upplysningsskyldigheten innebär enligt *första stycket* att det företag som är föremål för investeringen i varje enskilt fall ska upplysa en presumtiv investerare om att denna lag gäller för verksam-

heten och om skyldigheten enligt 15 § att anmäla investeringen. Det är inte tillräckligt med allmän information på exempelvis en hemsida för att upplysningsskyldigheten ska vara uppfylld. Informationen ska riktas direkt till den som överväger att investera. Upplysningsskyldigheten är inte sanktionerad.

Enligt *andra stycket* gäller upplysningsskyldigheten inte köp som görs 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 värdepappersmarknad eftersom det företag som är föremål för investeringen typiskt sett inte har kännedom om sådana förvärv.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.5.

19 §

Paragrafen innebär att också granskningsmyndigheten får upprätta en anmälan enligt 15 § och därmed inleda ett förfarande ex officio. Ett exempel på en situation när detta kan bli aktuellt är att myndigheten får veta att en anmälningspliktig investering har genomförts utan att ha anmälts.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.4.

Granskning av en utländsk direktinvestering

20 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om tidsfrister vid prövningen av en utländsk direktinvestering. Bedömningen av en investering ska göras i två steg.

Av *första stycket* framgår att granskningsmyndigheten inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan kommit in ska besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning. Det är alltså i ett första skede fråga om att bedöma vad som kan lämnas utan åtgärd och vad som behöver granskas. Tidsfristen börjar inte löpa förrän eventuellt begärda kompletteringar har kommit in och anmälan är fullständig.

Att anmälan lämnas utan åtgärd innebär att investeringen kan genomföras.

Om granskningsmyndigheten beslutar att investeringen ska granskas, det vill säga utredas vidare, ska enligt huvudregeln i *andra stycket* slutligt beslut fattas inom tre månader efter beslutet om att inleda granskning. Ett slutligt beslut kan innebära att investeringen godkänns, godkänns med villkor enligt 9 § eller förbjuds enligt 5 §. Om det finns särskilda skäl, kan denna tid sträckas ut till sex månader. Särskilda skäl kan vara till exempel att ärendet är särskilt komplicerat eller att samrådet med andra myndigheter kräver omfattande utredning och mera tid. Det kan också tänkas att investeraren eller det företag som är föremål för investeringen begär ytterligare tid för att komma in med ytterligare utredning som investeraren vill åberopa eller att diskussionen om eventuella villkor drar ut på tiden.

Övervägandena finns i avsnitt 12.7.2 och 12.7.3.

21 §

Paragrafen innebär att granskningsmyndighetens beslut enligt 20 § andra stycket om godkännande av en investering med eller utan villkor och om förbud gäller omedelbart, om granskningsmyndigheten inte bestämmer annat.

Det innebär att granskningsmyndighetens beslut som huvudregel gäller omedelbart, det vill säga att laga kraft inte behöver avvaktas för verkställighet. Beslutet gäller omedelbart, även om det överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 12.7.5.

Samråd

22 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om granskningsmyndighetens skyldigheter att inhämta information från statliga myndigheter, kommuner och regioner samt dessa aktörers skyldighet att tillhandahålla information för granskningsmyndighetens prövning. Bestämmelsen går längre än de bestämmelser om myndigheternas skyldighet att samverka som finns i förvaltningslagen (2017:900).

I *första stycket* regleras skyldigheten för granskningsmyndigheten att i den utsträckning det behövs hämta in synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Av *andra stycket* framgår att kommuner och regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten om myndigheten begär det. Vilka statliga myndigheter som omfattas bestäms alltså i förordning. De nämnda aktörerna kan komma att behöva vidta utredningsåtgärder för att tillgodose granskningsmyndighetens behov av information. Det innebär ett mer omfattande krav än att lämna uppgifter som myndigheten redan förfogar över.

Genom skyldigheten att lämna uppgifter blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig och kommuner, regioner och de statliga myndigheter som anges i förordning kan därmed överlämna uppgifter till granskningsmyndigheten utan hinder av sekretess.

Övervägandena framgår av avsnitt 12.4.3 och 13.3.4

23 §

Paragrafen innebär att granskningsmyndigheten är skyldig att samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen i ärenden som granskas enligt lagen, det vill säga i de ärenden där granskningsmyndigheten har fattat beslut enligt 20 § om att inleda granskning. Dessa myndigheter ska dessutom, enligt bestämmelser i förordning, delges alla anmälningar som ges in och kan då ta initiativ även i ärenden som inte lett till granskning.

Försvarsmakten och Säkerhetspolisen är de två myndigheter som var för sig har den bästa bilden av säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige. Genom samrådet kan granskningsmyndigheten få tillgång till sådan information vid sin granskning.

MSB är den myndighet som har kunskap om bland annat kritisk infrastruktur och om vilka verksamheter som är samhällsviktiga. Granskningsmyndigheten behöver därför få information från MSB för bedömningen om en investering är skadlig för allmän ordning eller allmän säkerhet.

Granskningsmyndigheten har också till uppgift att väga av säkerhetsintressena mot investeringens betydelse för ekonomi och investe-

ringsklimat. Granskningsmyndighetens obligatoriska samråd med andra avser därför också Kommerskollegium.

Övervägandena framgår av avsnitt 12.4.4.

Uppgiftsskyldighet

24 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om en skyldighet för investeraren och det företag som är föremål för investeringen att på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla behövliga uppgifter eller handlingar. Skyldigheten gäller oavsett i vilken form dessa finns.

De uppgifter som granskningsmyndigheten kommer att behöva är sannolikt samma typ av uppgifter som anges i artikel 9.2 i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Granskningsmyndigheten kommer att utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som ska finnas i anmälan. Det kan dock tänkas att myndigheten i det enskilda ärendet behöver även andra uppgifter.

Med handling avses detsamma som i 2 kap. tryckfrihetsförordningen, det vill säga det omfattar både skriftligt material och material som lagrats digitalt och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel. Allt som innehåller någon form av information, oavsett medium; är alltså att betrakta som en handling. Det kan exempelvis vara fråga om information på dataservrar, läsplattor, mobiler och andra digitala lagringsmedier som usbminnen och molntjänster.

Skyldigheten för investeraren och det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter och handlingar, gäller bara sådan information som granskningsmyndigheten begär. Det följer också av proportionalitetsprincipen i 2 § att granskningsmyndigheten inte får begära andra uppgifter än behövliga. Vid val av i vilken form uppgifter eller handlingar ska tillhandahållas kan inte heller granskningsmyndigheten, enligt proportionalitetsprincipen, begära att originalet tillhandahålls när det finns möjlighet för investeraren eller det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla en kopia.

Av 26 § framgår att ett föreläggande får förenas med vite. I 27 § regleras granskningsmyndighetens möjlighet att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten.

Övervägandena framgår av avsnitt 12.6.2.

Rätt till tillträde

25 §

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen i den utsträckning det krävs för granskningen. Tillträdesrätten omfattar inte bostäder. Rätten motsvaras av en skyldighet för investeraren eller det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla begärt tillträde. Det intrång som tillträdet innebär måste stå i proportion till behovet. Tillträdesrätten ger inte granskningsmyndigheten rätt att bereda sig tillträde med tvång. Om investeraren eller det företag som är föremål för investeringen inte samarbetar, kan dock tillsynsmyndigheten förelägga dessa att ge tillträde vid äventyr av vite och i sista hand begära handräckning av Kronofogdemyndigheten, se 26 och 27 §§.

Övervägandena framgår av avsnitt 12.6.2.

Föreläggande med vite

26 §

Paragrafen innebär att granskningsmyndigheten får förelägga investeraren och det företag som är föremål för investeringen vid vite att tillhandahålla uppgifter eller handlingar eller att ge tillträde enligt 24 och 25 §§. Som utgångspunkt ska dock granskningsmyndigheten i första hand få aktörerna att agera på frivillig väg.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite. När vite föreläggs är lagen (1985:206) om viten tillämplig.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande enligt paragrafen ska gälla omedelbart.

Övervägandena framgår av avsnitt 12.6.2.

Handräckning

27 §

Av paragrafen följer att tillsynsmyndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 24 och 25 §§. Vid sådan handräckning gäller bestämmelserna

i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande. Det innebär att bestämmelserna i 16 kap. 11–12 a §§ utsökningsbalken ska tillämpas, men också fler bestämmelser i samma balk, som till exempel 2 kap. 17 §, där det bland annat anges vilka befogenheter en förrättningsman har.

Övervägandena framgår av avsnitt 12.6.3.

Sanktionsavgift

28 §

Paragrafen reglerar uttömmande vid vilka överträdelser en sanktionsavgift får tas ut.

Sanktionsavgifter ska i princip tas ut om en överträdelse har konstaterats. Men det är inte obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift, utan det är granskningsmyndigheten som avgör om en avgift ska tas ut i det enskilda fallet. De omständigheter som särskilt ska beaktas framgår av 30 §.

Innan granskningsmyndigheten tar ut en sanktionsavgift ska den avgiftsskyldige få tillfälle att yttra sig. Det följer av förvaltningslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.3.

29 §

Paragrafen fastställer minimi- och maximibelopp för sanktionsavgift.

Av paragrafen framgår att det lägsta belopp som en sanktionsavgift ska bestämmas till är 25 000 kronor. Om det finns skäl att sätta ned avgiften med stöd av 31 §, kan sanktionsavgiften dock bestämmas till ett lägre belopp. Hur avgiftens storlek närmare ska bestämmas regleras i 30 §.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.5.

30 §

Paragrafen reglerar vilka omständigheter som ska beaktas särskilt vid bedömningen om sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas.

Särskild hänsyn bör tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen. Det innebär att ju större skada det varit fråga om eller som kunnat uppstå, desto högre belopp.

Det ska också särskilt beaktas om överträdelsen varit avsiktlig eller berott på oaktsamhet. Utrymmet att underlåta att ta ut avgift eller att bestämma avgiften till ett lågt belopp vid uppsåtliga överträdelser bör vara litet. I en del fall kan dock överträdelser bero på oaktsamhet. Även graden av oaktsamhet bör därför vägas in i bedömningen i det enskilda ärendet.

Det ska också beaktas vad den avgiftsskyldige har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess verkningar. En överträdelse framstår inte som lika klandervärd om en aktör snabbt har gjort rättelse och vidtagit åtgärder för att begränsa eventuella skadeverkningar eller aktivt har samarbetat med granskningsmyndigheten i dessa syften.

Det kan också ha betydelse om den avgiftsskyldige tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse, eftersom det är allvarligt om en avgiftsskyldig, trots påpekanden, vid upprepade tillfällen handlar i strid med regleringen.

Särskild hänsyn ska dessutom tas till den vinst som överträdelsen inneburit för den avgiftsskyldige Med uttrycket ”vinst” avses den ekonomiska fördel som erhållits, det vill säga såväl de intäkter minskat med kostnader som överträdelsen inneburit som de förluster som undvikits till följd av överträdelsen.

Utöver de omständigheter som granskningsmyndigheten ska ta särskild hänsyn till enligt paragrafen kan det finnas andra relevanta förhållanden som bör beaktas. Exempelvis kan det i vissa fall vara relevant att beakta hur länge en överträdelse pågått eller den avgiftsskyldiges finansiella ställning.

Belopp i den övre halvan av det föreslagna beloppsintervallet bör komma i fråga endast för mycket allvarliga överträdelser.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.6.

31 §

Paragrafen innehåller en bestämmelse om eftergift av sanktionsavgift.

Enligt paragrafen får en sanktionsavgift sättas ned, helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift. En situation som kan innebära att det framstår som rimligt att inte besluta om sanktionsavgift är om en verksamhetsutövare drabbas av en sanktion enligt något annat regelverk för i princip samma agerande. Eventuellt kan också det samlade förloppet ha medfört allvarliga konsekvenser av annat slag för verksamhetsutövaren, till exempel konkurs.

Det kan vidare vara oskäligt att ta ut en avgift helt eller delvis, om överträdelsen berott på en omständighet som den avgiftsskyldige varken kunnat eller borde ha förutsett eller inte kunnat påverka. Det kan beaktas även vad den avgiftsskyldige gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa. Det kan också i undantagsfall finnas grund för jämkning när investeraren med visst fog gjort bedömningen att det inte förelåg någon anmälningskylighet. Det är däremot inte oskäligt att ta ut en sanktionsavgift när en investerare inte känt till reglerna eller underlåtelsen beror på tidsbrist eller bristande rutiner.

Möjligheten att jämka eller efterge ska tillämpas restriktivt och endast när det skulle uppfattas som oskäligt att ta ut avgiften.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.6.

32 §

Paragrafen innehåller bestämmelser som syftar till att förhindra att samma överträdelse blir föremål för dubbla sanktioner.

Paragrafen innebär att granskningsmyndigheten är förhindrad att besluta om sanktionsavgift, om den har meddelat ett vitesföreläggande för samma överträdelse och en domstolsprocess har inletts om utdömande av vitet.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.7.

33 §

Paragrafen reglerar den bortre tidsgränsen för när en sanktionsavgift får beslutas.

Första meningen innebär att, om kommunikation enligt förvaltningslagen med den som avgiften ska tas ut av inte har skett inom två år från överträdelsen, så får en sanktionsavgift inte tas ut. Bevisbördan för att kommunikation har skett ligger på granskningsmyndigheten. Av andra meningen framgår att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige. Det innebär att myndigheten ska använda sig av de metoder för delgivning som regleras i delgivningslagen (2010:1932) för att se till att den som beslutet gäller får del av underrättelsen.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.7

34 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om betalning och indrivning av sanktionsavgifter.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.7.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om att en beslutad sanktionsavgift faller bort till den del avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Övervägandena finns i avsnitt 12.10.7.

Överklagande

36 §

Paragrafen reglerar överklagande av beslut enligt lagen.

Av *första stycket* framgår att beslut enligt lagen som huvudregel får överklagas till regeringen.

Av *andra stycket* framgår dock att beslut om föreläggande enligt 11, 12, 13 och 26 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 28 § överklagas

till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs för prövning i kammarrätten.

Av *tredje stycket* framgår att beslut om att inleda granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd inte får överklagas.

Övervägandena finns i avsnitt 12.6.4, 12.8, 12.10.7 och 12.10.8.

Föreskrifter om verkställighet

37 §

Paragrafen upplyser om att det finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter kan meddelas om till exempel vad en anmälan enligt 15 § ska innehålla.

Övervägandena finns i avsnitt 12.2.6.

Bemyndigande

38 §

Genom paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter samt framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av lagen. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt bestämmelsen meddela föreskrifter även om vilka råvaror som är kritiska för EU som ska omfattas av regelverket och om vilka andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

Det är av stor vikt att föreskrifterna utformas så att de omfattar bara de verksamheter där en utländsk direktinvestering kan innebära relevanta risker för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Detta kommer till uttryck genom att bemyndigandet gäller för de ändamål som avses i lagen, det vill säga till skydd för just Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

Övervägandena finns i avsnitt 8.9, 10.2.5, 10.3.4 och 10.4.8.

18.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Sekretessbrytande bestämmelser

15 kap. 3 b §

Paragrafen är ny. Den innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen när det gäller sekretess i det internationella samarbetet.

Bestämmelsen gör det möjligt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att lämna en uppgift som avses i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL) till granskningsmyndigheten enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar, om uppgiften avser ett ärende enligt den lagen.

Bestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL är tillämplig på uppgifter som tagits emot eller hämtats in som en direkt följd av en EU-rättsakt, det vill säga förordningar, direktiv eller beslut. Vidare är sekretessbestämmelsen tillämplig på uppgifter som lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av andra former av internationella överenskommelser, till exempel bilaterala avtal och blandade avtal som måste ratificeras både av EU och medlemsstaterna. Avtalen kan avse informationsutbyte inom en mängd olika verksamhetsområden, bland annat inom finansmarknadssektorn, försvars- och säkerhetsområdet och brottsbekämpningen.

När det gäller andra sekretessbelagda uppgifter som Försvarsmakten och Säkerhetspolisen kan behöva lämna kan generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL användas som sekretessbrytande bestämmelse.

Övervägandena finns i avsnitt 13.3.3 och 13.3.4.

Kommittédirektiv 2019:50

Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden

Beslut vid regeringssammanträde den 22 augusti 2019

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. 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.

Utredaren ska bl.a.

- analysera vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regler om granskning,
- föreslå under vilka förutsättningar utländska direktinvesteringar ska kunna hindras och vilka förbehåll för sådana investeringar som bör kunna ställas upp,
- föreslå vilken befintlig myndighet som ska ansvara för granskning av utländska direktinvesteringar,
- föreslå de anpassningar och kompletterande bestämmelser som är nödvändiga för att EU-förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen ska kunna tillämpas i Sverige, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska, i den del som avser att lämna förslag på anpassningar och kompletterande bestämmelser till EU-förordningen, redovisas senast den 4 maj 2020, och i den del som gäller att föreslå ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar redovisas senast den 2 november 2021.

Det finns skäl för att i vissa fall granska utländska direktinvesteringar

Utländska investeringar är av stor vikt för det svenska samhället

Sverige är en liten öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Tillgången till kapital är en förutsättning för en hög konkurrenskraft och för att Sveriges ekonomi ska kunna fortsätta att växa och utvecklas. Världen har blivit alltmer globaliserad och ekonomisk tillväxt förutsätter i dag tillgång till utländskt kapital. Svenska bolag förvärvar bolag i andra länder och utländska bolag äger bolag som är verksamma i Sverige. Sådana kapitalflöden kallas för direktinvesteringar. Som framhålls i betänkandet Bättre kommunikation för fler investeringar (SOU 2018:56) bidrar utländska direktinvesteringar till ökad tillväxt, produktivitet och innovation samt internationalisering av svensk ekonomi. Uppskattningsvis 600 000–700 000 personer är i dagsläget sysselsatta i drygt 14 000 utlandsägda dotterbolag i Sverige. Utländska direktinvesteringar har därför också stor betydelse för sysselsättningen. Ett fortsatt öppet investeringsklimat är därför av stor vikt för Sveriges ekonomi.

Utländska direktinvesteringar kan påverka Sveriges säkerhet

Trots att utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft finns det också risker när utländska aktörer förvärvar verksamheter inom vissa sektorer. Svenska myndigheter har sedan lång tid tillbaka pekat på de säkerhetsproblem som kan uppstå när utländska aktörer förvärvar verksamheter som hanterar kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter och teknologier. Avsaknaden av författningsreglering på området har också framhållits som en brist.

Tidigare fanns det genom lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och tillhörande förordning möjlighet att begränsa utländska aktörers möjligheter att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Lagen upphävdes 1992 och det finns i dag endast begränsade möjligheter att påverka och i förekommande fall förhindra utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Lagen (1992:1300) om krigsmateriel ger möjlighet att ställa upp villkor om att endast en viss andel av aktierna i ett bolag som tillverkar eller tillhandahåller krigsmateriel m.m. direkt eller indirekt får ägas av utländska rättssubjekt, men den lagstiftningen har ett avgränsat tillämpningsområde.

Om en investering är aktuell i en verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet gäller säkerhetsskyddslagen (2018:585). Säkerhetsskydd innebär skydd av säkerhetskänslig verksamhet mot spioneri, sabotage, terroristbrott och andra brott som kan hota verksamheten samt skydd i andra fall av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter. Med uttrycket säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Enligt 2 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) ska en verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet innan ett sådant förfarande inleds anmäla det till Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten. Verksamhetsutövaren ska också upplysa den enskilde investeraren om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten. Lagstiftningen ger dock ingen möjlighet till granskning av den utländska investeraren.

Frågan om utländska direktinvesteringars påverkan på Sveriges säkerhet berörs också i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82). I betänkandet föreslås bl.a. att bestämmelsen om anmälningsskyldighet vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet ska utvecklas till ett kontrollsystem vid överlåtelse av sådan verksamhet. Förslaget bereds för närvarande i Regeringskansliet. Regeringen har också gett Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02) i uppdrag att se över frågor som kan hänföras till denna problematik. Kommittén har lämnat delbetänkandet Några frågor i skyddslagstiftningen (SOU 2018:26) och slutbetänkandet Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34).

En ny EU-förordning ger ett rättsligt stöd för granskning av utländska direktinvesteringar

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen trädde i kraft den 11 april 2019 och ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020. Ett grundläggande syfte med förordningen är att skapa en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning. Genom förordningen klarläggs rättsläget när det gäller medlemsstaternas rätt att införa, upprätthålla och ändra nationella granskningssystem, bland annat genom fastställandet av vissa minimikrav. EU-förordningen fastslår att medlemsstaterna har rätt att granska utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning i enlighet med de undantag som anges i WTO-avtalen, särskilt artikel XIV GATS (allmänna tjänstehandelsavtalet). Även OECD:s regelverk, i synnerhet dess kod för liberalisering av kapitalrörelser, medger undantag från nationell behandling och marknadstillträde för att skydda säkerhetsintressen eller allmän ordning.

Medlemsstaterna blir genom förordningen inte skyldiga att införa nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar. Förordningen kringskär inte heller medlemsstaternas rätt att själva besluta om vilka utländska direktinvesteringar man tillåter på sitt territorium. Om medlemsstaterna avser att införa nationella granskningssystem innebär förordningen emellertid att den nationella lagstiftningen ska vara förenlig med de krav som ställs i förordningen. I förordningen definieras vad en direktinvestering är och det anges, dock inte uttömmande, vilka omständigheter som får beaktas vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Förordningen påverkar inte medlemsstaternas egna ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten såsom anges i artikel 4.2 i EU-fördraget eller medlemsstaternas rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

Ett viktigt syfte med förordningen är att fördjupa samarbetet kring utländska direktinvesteringar i unionen. Varje medlemsstat och kommissionen ska därför inrätta kontaktpunkter för utbyte av upp-

gifter och synpunkter eller i förekommande fall yttranden kring sådana utländska direktinvesteringar som kan ha en inverkan på säkerhet eller allmän ordning. Enligt förordningen gäller vidare att alla medlemsstater på begäran ska lämna uppgifter till andra medlemsstater eller kommissionen om planerade eller genomförda utländska direktinvesteringar i medlemsstaten. Uppgiftsskyldigheten avser ägarstruktur för den utländska investeraren och bolaget som omfattas av investeringen, investeringens ungefärliga värde, vilka produkter och tjänster som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av parterna och i vilka medlemsstater som dessa bedriver relevant affärsverksamhet, hur investeringen finansieras och när transaktionen ska genomföras. Utöver dessa uppgifter ska medlemsstaterna sträva efter att tillhandahålla kompletterande uppgifter i den utsträckning som sådana finns tillgängliga. Förordningen ger medlemsstaterna rätt att begära de uppgifter som har efterfrågats från den utländske investeraren eller från det bolag som omfattas av investeringen.

De medlemsstater som har nationella granskningssystem ska ge övriga medlemsstater och kommissionen möjlighet att lämna synpunkter på de granskningar som utförs nationellt. Även de medlemsstater som inte har nationella granskningssystem är skyldiga att på begäran lämna uppgifter om investeringar och ta emot synpunkter och yttranden avseende dessa. Det slutliga granskningsbeslutet ska emellertid fattas av den medlemsstat som utför granskningen. När det gäller investeringar som kan påverka projekt eller program av unionsintresse ska medlemsstaten i största möjliga utsträckning beakta kommissionens yttrande och lämna en förklaring om den inte följer yttrandet.

De medlemsstater som har nationella granskningsförfaranden ska årligen rapportera hur dessa tillämpats. Samtliga medlemsstater åläggs att på basis av tillgänglig information på aggregerad nivå rapportera vilka investeringar som gjorts på deras territorier samt lämna uppgifter om de framställningar som de fått från andra medlemsstater i enlighet med uppgiftskravet i förordningen.

Sverige behöver införa ett system för granskning av utländska direktinvesteringar

Strategiska uppköp eller investeringar som utförs i bolag som bedriver verksamhet inom kritisk infrastruktur eller känsliga teknologier kan innebära risker för Sveriges säkerhet. Sådana risker uppstår särskilt, men inte enbart, när den utländska investeraren är i statlig ägo eller under statlig kontroll på grund av sin finansiering eller annan form av inflytande. Den typen av förvärv kan göra det möjligt för stater att använda dessa tillgångar på ett sätt som har en negativ inverkan på säkerhet eller allmän ordning i Sverige. Det finns därför starka skäl för Sverige att införa ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. Ett införande av ett system för granskning av utländska direktinvesteringar är dessutom en förutsättning för att Sverige ska kunna agera utifrån synpunkter från andra medlemsstater och kommissionen och fullt ut kunna delta i samarbetsstrukturen inom EU.

I syfte att fånga upp aktuella trender i utformningen av granskningssystem bör utredaren ta del av och tillvarata erfarenheter från länder som i dag tillämpar granskningssystem och sådana som nyligen anpassat dessa för att bättre spegla aktuella utmaningar på området. Överväganden från länder som är på väg att införa granskningssystem är också av intresse.

Utredaren ska vid bedömningen av hur ett nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar bör utformas väga in de samhällsekonomiska effekter som olika alternativa utformningar uppskattningsvis skulle kunna ge upphov till med utgångspunkten att det föreslagna systemet ska vara kostnadseffektivt.

Vilka utländska direktinvesteringar ska omfattas av regler om granskning?

Det är viktigt att ett system för granskning av utländska direktinvesteringar är så förutsebart som möjligt. En central fråga i sammanhanget är vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regler om granskning, dvs. vilket tillämpningsområde som granskningssystemet ska ha. I EU-förordningen ges en relativt vid definition av vad en utländsk direktinvestering är. Det kan bl.a. vara fråga om en investering som innebär ett faktiskt deltagande i ledningen

eller kontrollen av ett bolag. Med utländsk investerare avses en fysisk person i ett tredjeland eller ett bolag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering.

Vid fastställandet av om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen överväga vilka effekter som investeringen kan ha på ett antal områden, s.k. granskningsfaktorer. Till dessa hör investeringens inverkan på kritisk infrastruktur, kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden, tillgång till kritiska insatsvaror, åtkomst till känslig information samt mediernas frihet och mångfald. De områden som anges i förordningen är inte uttömmande och det finns inget som hindrar medlemsstaterna från att även granska investeringar i andra sektorer. Medlemsstaterna och kommissionen får också särskilt beakta om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, om den utländska investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmän ordning i en medlemsstat och om det finns en allvarlig risk för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet.

De granskningssystem som tillämpas i andra länder uppvisar stor variation i hur de är utformade. I vissa system gäller att alla investeringar som utförs i på förhand utpekade sektorer ska granskas. Andra system är mer generellt eller tvärsektoriellt reglerade för att omfatta investeringar i allmänhet som kan beröra nationell säkerhet. Även om de flesta systemen uttryckligen anger nationell säkerhet eller motsvarande som grund för granskning av en utländsk investering finns det en stor variation i hur det begreppet används. Kännetecknande för flera granskningssystem är att de har ett tillämpningsområde som sträcker sig utöver hur uttrycket nationell säkerhet ska förstås i ett EU-rättsligt sammanhang.

Det kontrollsystem som föreslås i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82) tar enbart sikte på sådana verksamhetsutövare som bedriver någon form av säkerhetskänslig verksamhet och har följaktligen ett snävare tillämpningsområde än det granskningssystem som finns i många andra länder och som EU-förordningen ger utrymme för. En möjlig avgränsning skulle kunna vara att det granskningssystem som utredaren ska föreslå som huvudregel ska gälla för alla investeringar i samhällsviktig verksamhet. En sådan sektorsspecifik lösning måste dock anpassas

för att omfatta även andra områden som lyfts fram i förordningen, t.ex. kritiska teknologier. En svårighet med området kritiska teknologier är att uppfattningen om vad som är en kritisk teknologi kan variera över tid. Ett granskningssystem kommer därför att behöva ha tillräcklig flexibilitet för att inrymma den fortsatta utvecklingen. Till det kommer att uppköpsprocesser avseende bolag som utvecklar produkter med dubbla användningsområden, försvarsteknologi eller kryptoprodukter många gånger kan komma att omfattas av det förslag till kontrollsystem vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet som föreslås i betänkandet Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen. En begränsning i det förslaget är dock att överlåtelser av aktier i publika (noterade) bolag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet undantas från kontrollsystemet. En fråga för utredaren att väga in i bedömningen blir hur granskningssystemets tillämpningsområde ska avgränsas i förhållande till säkerhetsskyddslagen och på vilket sätt granskningssystemet kan utgöra ett komplement till det kontrollsystem som föreslås i betänkandet.

Utredaren ska

- analysera vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regler om granskning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Utredaren ska lämna ett fullständigt förslag till granskningsförfarande

Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar behöver förutom att vara förutsebart även vara transparent och uppbyggt för att leda fram till ett resultat inom rimlig tid och till en rimlig kostnad. En central fråga är hur ett granskningsförfarande ska inledas. Det kan konstateras att det i granskningssystem som tillämpas i andra länder finns en stor variation när det gäller vilka faktorer som utgör förutsättningar för en granskning. I vissa länder aktualiseras investeringsgranskning när det utländska ägandet överskrider en viss andel av aktiekapitalet i bolaget eller en viss beloppsgräns, medan det i andra länder har betydelse i vilken sektor som bolaget är verksamt. Granskningssystemen i olika länder kan också ha olika utformning i fråga om när en granskning ska ske. I vissa länder finns förfaranden som innebär en skyldighet för investerare att tidigt underrätta granskningsmyndigheten om denne har för avsikt att genomföra en

investering inom vissa sektorer och där myndighetens godkännande är nödvändigt för att en investering ska få genomföras. I andra länder bygger i stället systemet som huvudregel på frivillighet varvid investerare ges möjlighet att ansöka om förhandsgodkännande av ett förvärv om det faller under vissa kriterier. Sådana system ger också ofta möjlighet för landets myndigheter att i efterhand granska eller ytterst häva investeringen om investeraren låtit bli att ansöka om ett godkännande på förhand. Ett annat exempel på granskningssystem bygger på en kombination av frivilliga ansökningar och obligatorisk tillståndsprövning vid vissa typer av transaktioner.

För länder som likt Sverige är beroende av inflöden av utländskt kapital är det mycket svårt att upprätthålla en nollriskprincip vid bedömningen av utländska investeringar. Ett granskningssystem måste ge förutsättningar att hindra investeringar som kan innebära skada för säkerhet eller allmän ordning, men det är inte möjligt eller önskvärt att utforma ett granskningssystem med utgångspunkten att alla sådana investeringar ska hindras. En inte ovanlig situation kan tänkas vara att en investering sker i ett bolag som bedriver känslig verksamhet och där vissa aspekter av investeringen kan behöva regleras men där det inte finns tillräckliga skäl för att hindra investeringen helt. I ett granskningssystem måste det därför finnas mekanismer som gör det möjligt att godkänna investeringar men samtidigt uppställa förbehåll i syfte att trygga säkerhet eller allmän ordning. Det bör kunna vara fråga om mindre ingripande åtgärder som rapporteringsskyldighet till olika tillsynsmyndigheter, men också kunna handla om mer betungande krav. I de flesta system som tillämpas i andra länder finns möjlighet att godkänna utländska direktinvesteringar med förbehåll för att investeraren ska uppfylla vissa villkor.

För investerare som överväger att investera i svenska bolag är det av stor vikt att på tidigt stadium kunna avgöra hur lång tid ett granskningsförfarande kan tänkas ta. Systemet bör därför innehålla tydliga tidsgränser för när en granskning som huvudregel ska vara avslutad. Tidsgränserna ska vara utformade på ett sådant sätt att de gör det möjligt att beakta synpunkter från andra medlemsstater och kommissionen i enlighet med den samarbetsstruktur som kommer att gälla enligt EU-förordningen. Utredaren behöver också överväga hur avslagsbeslut och andra beslut som meddelas av granskningsmyndigheten ska kunna omprövas och överklagas. Ett granskningssystem behöver även innehålla bestämmelser om sanktioner mot

investerare och nationella bolag som försummar skyldigheten att rapportera viss information eller att följa ett granskningsbeslut. Det följer dessutom särskilt av EU-förordningen att granskningssystemen ska vara inrättade för att förhindra kringgåenden av regelverket.

Det finns i dag ett konkurrensrättsligt prövningsförfarande avseende företagskoncentrationer inom såväl EU som Sverige. EU-kommissionen prövar anmälningar av företagskoncentrationer med stöd av EU:s koncentrationsregler och Konkurrensverket med stöd av bestämmelser i konkurrenslagen. En koncentration får inte genomföras förrän anmälan har godkänts. En fråga för utredaren att överväga blir hur ett granskningsförfarande av utländska direktinvesteringar ska förhålla sig till systemet med den konkurrensrättsliga koncentrationsprövningen.

Utredaren ska

- föreslå hur ett system för granskning av utländska direktinvesteringar som är förenligt med EU-förordningen bör utformas,
- föreslå hur en granskning av en utländsk direktinvestering bör inledas,
- föreslå under vilka förutsättningar som en utländsk direktinvestering ska kunna hindras,
- analysera och föreslå vilka förbehåll för en utländsk direktinvestering som bör kunna ställas upp,
- analysera och föreslå vilka tidsgränser som bör gälla för granskningsförfarandet,
- föreslå ett system med sanktioner mot exempelvis dem som försummar skyldigheten att rapportera viss information om en direktinvestering eller att följa ett granskningsbeslut,
- föreslå bestämmelser om rättsmedel för enskilda, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Vilken myndighet ska ansvara för granskning av direktinvesteringar?

En viktig fråga för utredaren att ta ställning till är vilken myndighet som ska ansvara för granskning av utländska direktinvesteringar. Vid valet av granskningsmyndighet behöver utredaren göra en samlad

bedömning av flera faktorer. En viktig förutsättning för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag är att den har tillgång till relevanta uppgifter, däribland sådana uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheterna i EU-förordningen. Det kan konstateras att detta delvis gäller olika statistiska uppgifter. Sådana uppgifter kan i dag finnas tillgängliga hos olika myndigheter, i den mån de finns samlade över huvud taget. Granskningsmyndigheten behöver inte nödvändigtvis redan ha tillgång till sådana uppgifter, även om det kan vara en fördel. En möjlig lösning är att olika myndigheter blir skyldiga att på begäran lämna ut uppgifter till granskningsmyndigheten. Till det kommer möjligheten att ställa krav på de investerare och bolag som investeringarna avser att lämna nödvändiga uppgifter. Så är också fallet i många befintliga nationella system. Även privata aktörer och olika affärsdatabaser kan komma att utgöra viktiga verktyg för att granskningsmyndigheten ska få tillgång till relevant information om utländska direktinvesteringar.

Vid granskningsmyndigheten kommer det att samlas information om investeringar i vissa skyddsvärda områden vilket gör att myndigheten måste ha kompetens att bedöma uppgifternas relevans i förhållande till skyddsvärda sektorer och branscher. Tillgången till en aggregerad mängd av sådana uppgifter gör att granskningsmyndigheten behöver ha personal med erfarenhet av och förmåga att bedöma och hantera uppgifterna enligt de krav som ställs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och säkerhetsskyddslagen. Till det kommer att många bedömningar om vilka konsekvenser en investering kan ha för Sverige kan komma att kräva tillgång till underrättelseinformation.

Granskningsmyndigheten kommer att ha behov av att samla in uppgifter från olika aktörer inom ramen för sitt uppdrag. En viktig uppgift för granskningsmyndigheten blir vidare att delta i den samarbetsstruktur som inrättas genom EU-förordningen. Inom ramen för den uppgiften kommer granskningsmyndigheten att behöva delge EU-kommissionen och andra medlemsstater information om svenska förhållanden i enlighet med bestämmelserna i den nya EU-förordningen. För att kunna tillvarata svenska intressen i förhållande till förordningen kommer granskningsmyndigheten också att behöva bygga upp en förmåga att inhämta, analysera och bearbeta uppgifter om utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater som kan ha en negativ inverkan på säkerhet eller allmän ordning i Sverige,

i syfte att kunna begära in ytterligare uppgifter om och lämna synpunkter på investeringar i dessa medlemsstater.

Den informationshantering som granskningsmyndigheten kommer att behöva ägna sig åt gör att utredaren särskilt behöver analysera hur granskningsmyndighetens verksamhet kommer att förhålla sig till offentlighets- och sekretesslagstiftningen. Det gäller särskilt vilken information som kommer att finnas i myndighetens verksamhet men också vilka avvägningar som behöver göras mellan behovet av sekretess och hänsyn till partsintresset. Det är också viktigt att utredaren ser över i vilka situationer som myndigheten kan behöva lämna ut sekretessbelagd information och om eventuella sekretessbestämmelser bör inskränka möjligheten att meddela och offentliggöra uppgifter.

Ytterligare en omständighet som ställer krav på granskningsmyndighetens kompetens är att den kommer att behöva kunna svara på frågor från olika aktörer om den aktuella typen av investeringar. Ett granskningsförfarande kan komma att ställa krav på kompetens som i dag finns spridd på olika myndigheter. Det kan därför finnas behov av att flera myndigheter bidrar med information i granskningsförfarandet.

Utredaren ska

- föreslå vilken befintlig myndighet som ska ha ansvaret för granskning av utländska direktinvesteringar,
- klargöra och föreslå hur granskningsmyndigheten på ett kostnadseffektivt och säkert sätt ska få tillgång till nödvändig information för att bedöma investeringen,
- klargöra vilka andra myndigheter som behöver tillhandahålla information till granskningsmyndigheten,
- analysera om granskningsmyndighetens informationshantering medför att det finns behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Svensk lagstiftning behöver redan nu anpassas för att EU-förordningen ska kunna tillämpas

Den nya EU-förordningen innebär att det finns ett behov av att utreda hur svensk lagstiftning ska anpassas och kompletteras för att Sverige ska kunna leva upp till förordningens krav från och med den 11 oktober 2020. Utredaren behöver därför ta ställning till vissa frågor innan ett sammanhållet förslag till granskningssystem lämnas. Förslagen i denna del av uppdraget ska ligga till grund för utredarens fortsatta överväganden om hur granskningssystemet bör se ut.

En central uppgift för utredaren i denna del är att föreslå vid vilken myndighet den svenska kontaktpunkten ska inrättas och hur den bör organiseras. Kontaktpunkten ska inrättas så att den kan svara upp mot kraven i EU-förordningen, däribland att sammanställa och lämna en årlig rapport om utländska direktinvesteringar i Sverige. En rimlig utgångspunkt är att kontaktpunkten bör vara samma myndighet som får till uppgift att granska utländska direktinvesteringar i det slutliga förslaget. De skäl som förts fram ovan i fråga om vilka krav som bör kunna uppställas för granskningsmyndigheten och hur den ska få tillgång till relevanta uppgifter gäller även för kontaktpunkten.

EU-förordningen skapar vidare en rättslig grund för att begära in uppgifter om och lämna synpunkter på planerade och genomförda investeringar från utländska investerare eller det berörda bolaget.

Utredaren ska

- föreslå var den svenska kontaktpunkten för samarbetet med EU-kommissionen och andra medlemsstater ska inrättas och hur den bör organiseras,
- ta ställning till vilka uppgifter som den svenska kontaktpunkten behöver ha tillgång till och hur dessa uppgifter ska vara tillgängliga för kontaktpunkten,
- klargöra om det finns behov av att införa skyldigheter för olika myndigheter att lämna relevanta uppgifter till kontaktpunkten,
- analysera om kontaktpunktens informationshantering medför att det finns behov av ändringar i offentlighets- och sekretesslagstiftningen, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Andra frågor

Om det bedöms nödvändigt får utredaren ta upp andra närliggande frågor i samband med de frågeställningar som ska utredas.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma de samhällsekonomiska kostnaderna och nyttorna av förslagen för enskilda och för det allmänna samt konsekvenserna i övrigt av förslagen. Utredaren ska mot bakgrund av bl.a. erfarenheter av införanden av nationella granskningssystem i andra länder, bedöma om ett granskningssystem rent allmänt kan få påverkan på utländska direktinvesteringar i Sverige. Förslagens konsekvenser ska analyseras och redovisas enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474).

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som föranlett den. Det innebär att en proportionalitetsbedömning ska göras i lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar det kommunala självstyret ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen särskilt redovisas.

En sådan bedömning ska också göras om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. I 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen regleras egendomsskyddet och näringsfriheten. Dessa rättigheter får endast begränsas i syfte att skydda angelägna allmänna intressen. Om utredaren överväger förslag som kan påverka egendomsskyddet eller näringsfriheten ska förslagen därför analyseras i förhållande till dessa bestämmelser. Utredaren ska också beakta betydelsen av Sveriges förpliktelser enligt Europakonventionen.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska hålla Regeringskansliet (Justitiedepartementet) informerat om det löpande arbetet.

Vid genomförandet av uppdraget ska utredaren hålla sig informerad om arbetet med betänkandena Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen (SOU 2018:82), Förbättrat skydd för total-

försvaret (SOU 2019:34), Bättre kommunikation för fler investeringar (SOU 2018:56) och Effektivt investeringsfrämjande i hela Sverige (SOU 2019:21). Utredaren ska också beakta annat relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och kommittéväsendet.

Under genomförandet av uppdraget ska utredaren, i den utsträckning som det bedöms lämpligt, också ha en dialog med och inhämta upplysningar från de myndigheter och andra organisationer, särskilt sådana som företräder näringslivet, som berörs av aktuella frågor.

Uppdraget ska, i den del som avser att lämna förslag på anpassningar och kompletterande bestämmelser till EU-förordningen, redovisas senast den 4 maj 2020, och i den del som gäller att föreslå ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar redovisas senast den 2 november 2021.

(Justitiedepartementet)

Alternativt förslag till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

1.1 Förslag till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

Härigenom föreskrivs följande

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om anmälan och granskning av och förbud mot utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

Syftet med lagen är att, om det är nödvändigt, hindra dels utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet, dels sådana som kan skada allmän ordning eller allmän säkerhet.

2 § Åtgärder som vidtas med stöd av denna lag får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och ska vara proportionerliga med hänsyn till lagens syfte.

3 § Lagen gäller för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige som bedriver

a) samhällsviktig verksamhet,

b) säkerhetskänslig verksamhet,

c) verksamhet som ger ut ett allmänt nyhetsmedium,

d) verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning,

e) verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter,

f) verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi,

g) verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter, eller

h) verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel.

Definitioner

4 § I lagen avses med

1. direktinvestering: en investering som görs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för att bedriva ekonomisk verksamhet, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller inflytande i ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

2. utländsk direktinvestering: en direktinvestering där investeraren är en fysisk person med annat medborgarskap än enbart svenskt eller en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras av en annan stat eller av fysiska personer med annat medborgarskap än enbart svenskt.

3. samhällsviktig verksamhet: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

4. allmänt nyhetsmedium: ett medium som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som också har ett redaktionellt innehåll som består av regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

5. känsliga personuppgifter: 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.

6. lokaliseringsuppgifter: uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare.

7. produkter med dubbla användningsområden: 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).

Förbud och godkännande

5 § En utländsk direktinvestering får förbjudas, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet. En utländsk direktinvestering får förbjudas också om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med artiklarna 52.1 eller 65.1 (b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

6 § Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren beaktas.

7 § Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska följande omständigheter kring investeraren beaktas.

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

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

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

8 § En direktinvestering får genomföras bara om den har godkänts eller lämnats utan åtgärd.

9 § Ett godkännande av en utländsk direktinvestering får förenas med villkor. Sådana villkor får beslutas, om det är nödvändigt för att investeringen inte ska skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

10 § Om en direktinvestering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får granskningsmyndigheten besluta om ett förbud.

11 § Om ett villkor som meddelats enligt 9 § inte uppfylls, får granskningsmyndigheten förelägga investeraren eller det företag som varit föremål för investeringen att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningar för ett förbud är uppfyllda.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

12 § Ett förbud mot en investering innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig.

Detta gäller 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 förelägga investeraren att avyttra det som förvärvats.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

13 § Om ett förbud har meddelats, får granskningsmyndigheten 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.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Granskningsmyndighet

14 § Den myndighet som regeringen bestämmer (granskningsmyndigheten) prövar frågor enligt denna lag.

Anmälan av en direktinvestering

15 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i sådan verksamhet som omfattas av 3 § ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten,

1. om investeraren efter investeringen på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening,
2. om investeraren genom investeringen själv eller tillsammans med annan bildar en sådan juridisk person som anges i första stycket 1 och därefter förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen,
3. om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller i ett enkelt bolag eller om investeringen görs i ett handelsbolag eller enkelt bolag som investeraren är bolagsman i,
4. om investeraren genom investeringen bildar en svensk stiftelse,
5. om investeraren på något annat sätt än enligt 1–4 får ett inflytande i ledningen i ett aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag, ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige, eller
6. om investeraren, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en verksamhet som avses i 3 § och som bedrivs av en enskild näringsidkare.

Varje investering enligt första stycket 1 eller 2 varefter investeraren förfogar över 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas.

Anmälan ska göras innan investeringen genomförs.

16 § En investering som görs av en svensk medborgare eller av en svensk juridisk person i en sådan verksamhet som avses i 3 § c) omfattas inte av anmälningsskyldigheten i 15 §.

17 § Om investeraren 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.

18 § Anmälan krävs inte

1. när investeraren får egendom genom bodelning, arv eller testamente, eller
2. vid förvärv av aktier som vid nyemission eller fondemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier förvärvaren tidigare äger.

19 § Det företag som är föremål för investeringen ska upplysa den som avser att investera att denna lag gäller för verksamheten. En sådan upplysning ska innehålla en påminnelse om investerarens skyldighet enligt 15 § att anmäla investeringen.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte investeringar som genomförs genom sådana rättshandlingar som anges i 12 § andra stycket.

20 § Om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, får granskningsmyndigheten upprätta en anmälan enligt 15 §.

Granskning av en utländsk direktinvestering

21 § Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan kommit in besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning.

Beslutar granskningsmyndigheten att investeringen ska granskas, ska granskningen avslutas inom tre månader efter beslutet eller, om det finns särskilda skäl, inom sex månader.

22 § Beslut om godkännande med eller utan villkor och beslut om förbud ska gälla omedelbart, om granskningsmyndigheten inte bestämmer annat.

Samråd

23 § Granskningsmyndigheten ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Kommuner och regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det.

24 § Granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen i ärenden som granskas enligt denna lag.

Uppgiftsskyldighet

25 § Investeraren och det företag som är föremål för investeringen ska tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten begär.

Rätt till tillträde

26 § Granskningsmyndigheten har rätt att i den omfattning det behövs för granskningen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är föremål för investeringen.

Föreläggande med vite

27 § Granskningsmyndigheten får förelägga investeraren och det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt 25 § och att ge tillträde enligt 26 §.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Handräckning

28 § Granskningsmyndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 25 och 26 §§. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Sanktionsavgift

29 § Granskningsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som

1. underlåter att göra en anmälan till granskningsmyndigheten enligt 15 §,
2. genomför en direktinvestering innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt,
3. genomför en direktinvestering i strid med granskningsmyndighetens beslut,
4. handlar i strid med ett villkor som meddelats i samband med ett slutligt beslut
5. lämnar oriktiga uppgifter, eller
6. underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt 25 §.

30 § En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 000 000 kronor.

31 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen, om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, vad den avgiftsskyldige har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar, om den avgiftsskyldige tidigare har begått en överträdelse och till den vinst som överträdelsen inneburit för den avgiftsskyldige.

32 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

33 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

34 § En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

35 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift tillfaller staten.

36 § En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

37 § Beslut enligt denna lag får överklagas till regeringen.

Beslut om föreläggande enligt 11, 12, 13 och 27 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 29 § får dock överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs för prövning i kammarrätten.

Beslut om att inleda granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd får inte överklagas.

Föreskrifter om verkställighet

38 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av denna lag.

Bemyndigande

39 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för de ändamål som anges i 1 § meddela föreskrifter om

a) vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av denna lag,

b) vilka framväxande teknologier respektive annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av lagen, och

c) vilka råvaror som är kritiska för EU samt vilka andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

---

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

2. Lagen ska inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

Statens offentliga utredningar 2021

Kronologisk förteckning

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.
76. EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. Ju.
77. Från kris till kraft. Återstart för kulturen. Ku.
78. Börja med barnen! Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. S.
79. En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. Fi.

80. Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. S
81. En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. N.
82. Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. Fö.
83. Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. U.
84. Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. Ju.
85. Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1 och 2. Ju.
86. ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet. A.
87. Granskning av utländska direktinvesteringar. Ju.

Statens offentliga utredningar 2021

Systematisk förteckning

Arbetsmarknadsdepartementet

ILO:s konvention om våld och trakasserier i arbetslivet [86]

Finansdepartementet

En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]

Ett moderniserat konsumentskydd. [17]

Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]

Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]

Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]

Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. [47]

Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]

Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]

En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]

En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning. [79]

Försvarsdepartementet

Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

Säkerhetsprövning av totalförsvarspliktiga. [82]

Infrastrukturdepartementet

Säker och kostnadseffektiv it-drift rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]

Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]

Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]

Kontroller på väg. [31]

Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]

Regler för statliga elvägar. [73]

Justitiedepartementet

Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]

Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]

Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]

Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]

En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]

Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]

Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. [18]

Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]

Struktur för ökad motståndskraft. [25]

Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]

En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]

Gode män och förvaltare – en översyn. [36]

En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]

Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]

Snabbare lagföring
– ett snabbförfarande i brottmål. [46]

Kommuner mot brott. [49]

Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]

Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]

Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]

Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]

Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]

Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]

Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

EU:s förordning om terrorisminnehåll på internet – frågan om behörig myndighet. [76]

Granskning av Rättsmedicinalverkets metod för medicinsk åldersbedömning i asylprocessen. [84]

Vägar till ett tryggare samhälle. Vol. 1och 2. [85]

Granskning av utländska direktinvesteringar. [87]

Kulturdepartementet

Immunitet för utställningsföremål. [28]

Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

Från kris till kraft. Återstart för kulturen. [77]

Miljödepartementet

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]

En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]

Äga avfall
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]

Använd det som fungerar. [26]

I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]

Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]

En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

Näringsdepartementet

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]

Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]

Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

En säker tillgång till dricksvatten av god kvalitet. [81]

Socialdepartementet

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]

God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]

När behovet får styra
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]

En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]

Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]

Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]

Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]

Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]

VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]

Tillgänglighetsdirektivet. [44]

Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]

Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]

En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. [69]

Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]

Börja med barnen! Följa upp hälsa och dela information för en god och nära vård. [78]

Reglering av privata sjukvårdsförsäkringar – ökad kunskap och kontroll. [80]

Utbildningsdepartementet

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]

Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]

Kampen om tiden – mer tid till lärande. [30]

Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggat källmaterial. [32]

En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. [70]

Högskoleprovets organisation och styrning. [72]

Belastningsregisterkontroll och avskiljande av studenter. [83]



Regeringskansliet

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 www.regeringen.se

ISBN 978-91-525-0248-8 ISSN 0375-250X

Omslag: Elanders Sverige AB
Bild: imaginima
Bildbearbetning: Agneta S Öberg