

Handl.: Carl-Johan Wieslander
Mottagare: Utrikesdepartementet
Ref. UD2017/17122/HI

Yttrande
2017-12-12
Dnr: 2017-7.5.2-0012

Remissvar över förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillstyrker med vissa föreslagna ändringar, i sak att den nya EU-förordningen införs samt föreslår att Sverige, efter vederbörlig utredning, genom lagstiftning inför ett system med kontroll av utländska förvärv av företag som tillverkar eller säljer produkter med dubbla användningsområden¹ (PDA) inom de ramar som EU-förordningen tillåter.

ISP har ingen synpunkt på eller insikt i om det bör införas kontroll av utländska förvärv av företag på något annat industriellt område än det som rör PDA-området. ISP har endast haft en begränsad tid att utarbeta nu aktuellt remissvar. För det fall Regeringskansliet anser att det finns behov av mer information från ISP delger myndigheten gärna detta vid ett senare tillfälle.

Bakgrund

Regler med syfte att kontrollera utländska företagsförvärv infördes 1916 i Sverige genom lagen (1916:156) om vissa inskränkningar i rätten att förvärlva fast egendom m.m. 1983 ersattes den nämnda lagen med bl.a. lagen (1982:617) om utländska förvärlv av svenska företag (företagsförvärlslagen).

Företagsförvärlslagen upphörde att gälla vid utgången av 1991. Det huvudsakliga skälet var att Sverige den 1 juli 1991 överlämnade sin ansökan om medlemskap i Europeiska gemenskaperna (EG) samt att avtalet mellan EG och dess medlemsstater och EFTA-länderna om ett europeiskt ekonomiskt samarbetsområde (EES) var under framförhandlande (avtalet undertecknades den 2 april 1992 och trädde i kraft den 1 januari 1994). Regeringen och riksdagen gjorde bedömningen att bestämmelserna i såväl EES-avtalet som EG:s regelverk var av sådant slag att en generell förvärlslagstiftning inte kunde upprätthållas i Sverige. (prop. 1991/92:71 s. 18).

¹ Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter, inbegripen programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål samt alla varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar.

EG:s regelverk möjliggjorde emellertid en förvärvslagstiftning när det gällde tillverkning och handel med krigsmateriel (artikel 223.1 bi Romfördraget, numera artikel 346.1 bi Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt). En sådan förvärvslagstiftning gällande företag som tillverkade krigsmateriel var därför fortsatt i kraft under 1992 enligt lagen (1983:1034) om kontroll över tillverkningen av krigsmateriel m.m.

Den nämnda lagen ersattes den 1 januari 1993 av lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Bestämmelserna om kontroll av utländska förvärv ändrades då på så sätt att det i lagen infördes en bestämmelse av innebörden att tillstånd för aktiebolag (och handelsbolag) att tillverka eller tillhandahålla krigsmateriel skulle få förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt (prop. 1991/92:174 s. 65-68). Bestämmelsen är fortfarande i kraft.

Uppköp av PDA-företag- ett säkerhets- och försvarspolitiskt hot mot Sverige och andra EU-länder

Genom bestämmelserna om ägarförbehåll m.m. i lagen om krigsmateriel är den traditionella försvarsindustrin i Sverige i dag relativt väl skyddad från uppköp av utländska företag som av försvars- eller säkerhetspolitiska skäl är oönskade. Fyra av de fem största försvarsindustriföretagen i Sverige är i dag utlandsägda av företag som är baserade dels i Storbritannien, dels i Norge-Finland. Uppköpen har godkänts av Inspektionen för strategiska produkter i samband med tillståndsprövning av tillverknings- eller tillhandahållandetillstånd för det enskilda företaget efter en bedömning av om det finns säkerhets- och försvarspolitiska skäl för att bevilja ett sådant tillstånd och att det inte strider mot Sverige utrikespolitik.

Till skillnad från försvarsindustrin har det alltsedan Sverige blev medlem i EES, senare i EG (numera EU), inte funnits någon laglig möjlighet att genom ägarförbehåll eller förvärvslagstiftning kontrollera den industri som ägnar sig åt produktion och försäljning av PDA, eftersom Sverige har gjort bedömningen att gemenskapen har exklusiv behörighet på området.

Under samma tidsperiod, ungefär 25 år, har den civila industrin, inte minst PDA-industrin, blivit högteknologiskt ledande på många områden där försvarsindustrin tidigare ledde den tekniska utvecklingen. Länder utanför EU och Nato som vill höja sin militära tekniska förmåga, och som ibland är föremål för vapenembargo från viktiga krigsmaterieltillverkande länder, har därför under senare år ökat sina försök att genom uppköp av civila högteknologiska företag som har en produkt som även har ett militärt användningsområde erhålla dessa produkter/ tekniker.

ISP har under den senaste femårsperioden noterat en uppköpsstrategi hos vissa länder av ägande i företag som tillverkar eller säljer strategiskt viktiga PDA. Syftet är ofta att genom ägandet förenkla överföring av strategiskt viktiga PDA för militär slutanvändning. Ofta handlar det om länder som är föremål för vapenembargo eller andra internationella sanktioner och som därför har svårigheter att köpa strategiskt viktiga PDA samt krigsmateriel. Genom intrikata ägarförhållanden i landet i fråga kan

en potentiell utländsk köpare framstå som t.ex. ett privat riskkapitalbolag utan någon statlig koppling medan det i själva verket ofta kan dölja sig ett statligt militärt intresse i bakgrunden.

I många europeiska länder har en diskussion påbörjats om den säkerhets- och försvarspolitiska risk som sådana uppköpsstrategier kan innebära.

Utländska uppköp av PDA-företag, bl.a. i Sverige, i syfte att få tillgång till teknik som behövs för landets militära förmågeförbättringar är en viktig del av vissa länders vidare strategier för att uppnå sina upprustningsmål. I strategierna ingår också andra metoder i syfte att förstärka den egna militära forskningen, utvecklingen och anskaffningen.

De säkerhets- och försvarspolitiska hot som uppköpsstrategin av PDA-företag i Sverige och EU kan innebära för Sverige och andra EU-länder är t.ex. följande:

- militära förmågehöjningar för länder vars upprustningsmål Sverige inte vill bidra till och vars försvarsstyrkor kan hota Sverige och andra EU-länder,
- militära förmågeminuskningar för Sverige och andra EU-länder då det land som köpt ett viktigt PDA-företag i något EU-land och lyckats föra ut produkten/teknologin som en följd härav kan ha uppnått en militär förmågehöjning på ett område som samtidigt innebär en direkt militär förmågeminuskning för ett EU-land på samma område eller ett motmedelsområde.

Med hänsyn till det anförda anser ISP att det finns ett tydligt behov av den föreslagna EU-lagstiftningen samt att Sverige, efter vederbörlig utredning, bör införa ett system för kontroll av utländska förvälv av företag som tillverkar eller säljer PDA.

Förslaget till EU-förordning

I EU-förordningen finns vissa förslag till bestämmelser som Sverige enligt ISP:s bedömning bör motsätta sig.

Den första bestämmelsen rör underrättelse- och informationskrav (artiklarna 7 och 9). Dessa bestämmelser innehåller en skyldighet för en medlemsstat att till andra medlemsstater och kommissionen lämna information i olika avseenden om utländska direktinvesteringar.

En prövning av om en utländsk direktinvestering bör godkännas eller förbjudas kommer att, för det fall Sverige inför ett sådant system på PDA-området, baseras på information från svenska underrättelsemyndigheter och försvars- och utrikesdepartementet. Sådan information kommer alltid att omfattas av utrikes- och försvarssekretess. I artikel 346.1 a) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt

föreskrivs att ingen medlemsstat ska vara förpliktad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen².

De svenska underrättelsemyndigheternas verksamhet och underrättelseinhämtning och underrättelseinformation utgör enligt ISP:s bedömning alltid ett väsentligt säkerhetsintresse i den mening som avses i artikel 346.1 a). En EU-förordning kan av detta skäl inte vara tvingande på så sätt att en medlemsstat ska lämna sådana uppgifter till andra medlemsstater eller till kommissionen.

De "ska" -krav som finns i artikel 7 och 9 bör därför enligt ISP:s bedömning ändras till ett "bör" -krav.

Den andra bestämmelsen som Sverige bör motsätta sig är att berörda utländska investerare och företag ska ha möjlighet att få de nationella myndigheternas gransknings beslut rättsligt prövade (artikel 6.4). Det framgår inte varför kommissionen föreslår detta. Besluten i fråga kommer med stor sannolikhet, för det fall Sverige inför ett sådant system på PDA-området, inte att vara en rättslig prövning som fattas efter en bedömning av kriterier fastställda i en lag.

De beslut som kommer att fattas på nationell nivå kommer - i varje fall om Sverige inför ett sådant system på PDA-området - i stället troligen endast att baseras på utrikes-, försvars- och utrikespolitiska överväganden, ungefär som tillståndsbesluten i krigsmateriel och PDA-lagstiftningarna. Avslag i de nämnda lagstiftningarna får inte överklagas, förenklat därför att de baseras på utrikes-, försvars- och utrikespolitiska skäl och att ingen hänsyn alls tas till omständigheter som rör den enskilde och dennes eventuella behov av tillstånd. Gfr Europadomstolens beslut den 27 juni 2000 i mål nr 35178/97). För det fall Sverige inför ett system med kontroll av utländska uppköp av PDA-företag kommer

Utrikes-, försvars- och utrikespolitiska skäl att vara avgörande och det kommer inte att göras någon avvägning mellan utrikes-, försvars- och utrikespolitiska intressen och enskildas intressen att få bedriva ekonomisk verksamhet genom investering i ett EU-företag. Någon rätt för enskilda att överklaga i domstol bör därför inte införas i EU-förordningen utan varje medlemsstat bör i stället få besluta om eventuella överprövningsförfaranden på egen hand.

Carl Johan Wieslander
Stf generaldirektör

² Med väsentliga säkerhetsintressen i artikel 346.1 a) avses inte samma sak som väsentliga säkerhetsintressen i artikel 346.1 b). Den senare artikeln avser nämligen väsentliga säkerhetsintressen i fråga om handel med vapen, ammunition och krigsmateriel, dvs. kopplat till ett viss slags materiel eller system.