

## **Granskning av utländska direktinvesteringar – slutbetänkande av direktinvesteringsgranskningsutredningen (SOU 2021:87)**

Inspektionen för strategiska produkter (ISP) tillstyrker i allt väsentligt utredningens förslag.

ISP gör i några få fall en annan bedömning än utredningen och har ett antal tillägg eller ändringsförslag till utredningens förslag, enligt följande.

### **Definition av termen direktinvestering**

Enligt ISP:s uppfattning omfattar lagförslaget en skyldighet att anmäla såväl investeringar som görs direkt i en skyddsvärd verksamhet som sådana som ger upphov till ett indirekt ägande, t.ex. förvärv av ett bolag som i sin tur äger 10 procent eller mer av en skyddsvärd verksamhet eller en mindre andel av ett moderbolag vars dotterbolag bedriver skyddsvärd verksamhet eller ett indirekt sådant inflytande som omfattas av 15 § första stycket 5. Författningstexten anger explicit indirekt investering och i betänkandet nämns som exempel investering i ett svenskt moderbolag som i sig inte bedriver någon skyddsvärd verksamhet (se s. 308 och 645). Enligt ISP:s uppfattning gäller samma resonemang för det fall det rör sig om ett utländskt moderbolag, vilket bör förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Detta kan med fördel ske i avsnittet om definitionen av en direktinvestering.

### **Avgränsning i förhållande till säkerhetsskyddslagen**

När det gäller förhållandet mellan det föreslagna granskningssystemet och säkerhetsskyddslagen (2018:585) delar ISP utredningens analys av likheter och olikheter mellan de båda regelverken och kan bekräfta existensen av ett väl fungerande samarbete mellan de inblandade myndigheterna.

ISP:s uppfattning är dock att regelverken, i den mån de överlappar, inte bör tillämpas parallellt.

När det gäller de problem som har lyfts av utredningen anser ISP att den internationella aspekten när det gäller den skada som parallella system kan ha på såväl investeringsklimat som bilden av Sverige och Sveriges säkerhetspolitiska samarbeten bör väga tyngre.

ISP anser att den negativa effekt som en omständlig hantering av utländska direktinvesteringar från svenska statens sida kan ha på investeringsklimatet underskattas i utredningen. Medvetenhet om att ett system gällande granskning av utländska direktinvesteringar i sig kan hämma investeringsviljan hos potentiella investerare har varit en grundförutsättning i utredningens utformande av de nu aktuella förslagen. De ansträngningar som utredningen har gjort för att hitta en balans mellan säkerhetsaspekter och ekonomiska hänsyn riskerar enligt ISP:s bedömning att kraftigt undergrävas om det ska ske en parallell prövning om överlåtelse enligt säkerhetsskyddslagen, där det är mindre tydligt vilka överväganden som ska ligga till grund för besluten och hur en balansering mellan olika intressen ska göras.

ISP anser att regeringens hantering av exportkontrollärenden i förhållande till säkerhetsskyddslagens bestämmelser om överlåtelse talar starkt för en annan reglering än den av utredningen föreslagna. Regeringen har nämligen i 6 kap. 1 respektive 3 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) gällande skyldigheter när en annan aktör kan få tillgång till säkerhetskänslig verksamhet föreskrivit undantag från dels skyldigheten att ingå säkerhetsskyddsavtal enligt 4 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585), dels skyldigheten att göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning samt att samråda enligt 4 kap. 13 § första stycket samt 14 och 15 §§ säkerhetsskyddslagen (2018:585) för förfaranden respektive överlåtelser som för att genomföras kräver tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Skälet till detta är att prövningarna enligt de nämnda regelverken är fullt tillräckliga även utifrån ett säkerhetsskyddsperspektiv, varför det saknas skäl att göra två parallella prövningar. Detsamma gäller i nu aktuell situation.

Utöver ovanstående och det som utredningen fört fram talar framförallt det faktum att det enligt säkerhetsskyddslagen, i motsats till vad som ska gälla enligt det föreslagna granskningsystemet, inte ställs upp någon tidsgräns för handläggningen mot en parallell reglering. Den dubbla prövningen kan även av denna anledning leda till ett otillfredsställande resultat för enskilda som är föremål för den. Inte endast olika utgång hos de två myndigheterna är ett problem utan även att utgången kan meddelas vid helt olika tidpunkter.

Slutligen bör det för lagstiftaren som princip vara eftersträvansvärt att så långt som möjligt lösa normkonflikter i författning även om det finns ett väletablerat samarbete mellan inblandade myndigheter.

Av anförda skäl bör det inte ske någon parallell prövning när ett förfarande enligt förslaget skulle vara föremål för prövning enligt båda regelverken. Detta bör lösas på så sätt att säkerhetsskyddslagen är subsidiär till granskningslagen eftersom den senare har ett bredare perspektiv och tillämpningsområde. Detta skulle i praktiken innebära att säkerhetsskyddslagens regler om samråd vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet inte skulle vara tillämpliga för det fall frågan är eller har varit föremål för granskning enligt granskningslagen för utländska direktinvesteringar. Övriga bestämmelser i säkerhetsskyddslagen, som bl.a. gäller fysisk säkerhet, personalsäkerhet och informationssäkerhet, berörs naturligtvis över huvud taget inte av en sådan subsidiaritetsbestämmelse.

## **Kostnader för granskningsmyndigheten – ISP**

Sedan ISP lämnade in sitt underlag till utredningen ifråga om resurser har utredningen i sitt slutbetänkande lämnat förslag på lagstiftningens omfattning och definitioner. Detta var oklart vid tidpunkten då ISP lämnade in sitt underlag och är avgörande för en närmare bedömning av antalet förväntade ärenden och myndighetens arbetsbörda under olika delar av ärendeprocessen.

ISP har varit verksam som Sveriges kontaktpunkt inom EU för utländska direktinvesteringar sedan 11 oktober 2020, och det finns erfarenheter från de hittills mer än 500 ärenden som har inkommit till ISP enligt detta system.

Sedan ISP lämnade sitt underlag till utredningen har myndigheten också inhämtat ytterligare uppgifter från andra europeiska länder som har granskningsystem som liknar det som utredningen föreslår när det gäller antal ärenden, omfång, tidsgränser och tillämpningsområde. Den internationella utvecklingen ifråga om framtida volymer och omslutningar av utländska direktinvesteringar, och hur Sveriges attraktivitet som investeringsland utvecklas, lämnar en permanent osäkerhet i fråga om antalet inkomna ärenden. ISP:s preliminära beräkning är att förväntat antal ärenden under ett av de första helåren efter ikraftträdande av en svensk lagstiftning på området är ca 2 000 inkommande ärenden.

Utredningens förslag ifråga om omfattning, tidsgränser och definitioner, erfarenheterna från uppdraget som kontaktpunkt, internationella erfarenheter och jämförelser, liksom beräkningarna av antalet förväntade ärenden ligger till grund för ISP:s uppfattning om finansiering för verksamheten som granskningsmyndighet av utländska direktinvesteringar. ISP:s uppfattning är att myndigheten för granskningsuppdraget bör tillföras minst 71 miljoner kronor på det årliga förvaltningsanslaget, och 21 miljoner kronor som engångskostnad för uppbyggnad.

Enligt ISP är det av stor betydelse att tillräckliga resurser för granskningsmyndigheten att verkställa lagstiftningen tilldelas i god tid före ikraftträdandet. Detta är viktigt både för Sveriges säkerhet och för att näringslivet, redan vid ikraftträdandet, kan påräkna ett effektivt handläggande av ärenden. Uppdraget som granskningsmyndighet får effekter för hela ISP, och påverkar stödverksamhet, lokaler etc. Uppbyggnadskostnader och den största delen av verksamhetens beräknade kostnader per år, exempelvis kompetenser och nödvändig infrastruktur/säkerhet, är inte volymberoende, det vill säga beroende av antalet ärenden per år. Den volymberoende delen av resurserna är en mindre del av de kostnadsberäkningar som myndigheten har gjort. En gradvis uppbyggnad av verksamheten över tid är inte lämplig, annat än som justeringar mot faktiska antalet ärenden över tid och framtida förändringar i regelverk.

## **Granskningsmyndighetens möjligheter att kontrollera uppfyllande av villkor**

ISP är positiv till att granskningsmyndigheten ges möjlighet att förena ett beslut om godkännande av en utländsk direktinvestering med villkor. De möjligheter som

förslaget ger att kontrollera efterlevnaden av föreskrivna villkor bedömer ISP dock som otillräckliga.

Som förvaltningsmyndighet för ärenden och tillsyn enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel (krigsmateriellagen) och lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA-lagen) har ISP möjlighet att förena tillstånd med villkor och att inom ramen för sin tillsynsverksamhet följa upp att dessa efterlevs. Enligt 20 § krigsmateriellagen ska den som har tillstånd enligt 3 eller 4 § eller den som är certifierad enligt 10 a § på begäran av ISP lämna de upplysningar och handlingar som behövs för kontrollen samt lämna inspektionen tillträde till de lokaler där verksamheten bedrivs. Inspektionen har rätt att anlita biträde från andra statliga myndigheter i sin tillsyn. Av 16 § PDA-lagen följer samma skyldigheter för verksamheter respektive rättigheter för ISP när det gäller PDA. Enligt ISP:s uppfattning är de verktyg som myndigheten har genom ovannämnda bestämmelser ett nödvändigt komplement till den kontroll som sker vid tillståndsgivningen. Myndigheten utnyttjar kontinuerligt de möjligheter regelverket ger genom att fordra in handlingar och besöka verksamheter. Sambandet mellan tillståndsgivning och tillsyn och behovet av faktiska åtgärder torde vara detsamma för det föreslagna granskningsystemet.

Den uppgiftsskyldighet som föreskrivs i 24 § i granskningslagen bör tillsammans med de verktyg granskningsmyndigheten ges genom bestämmelserna i 25–27 §§ kunna ge ett fullgott underlag för prövningen av inkomna anmälningar. Möjligheten i 11 § att efter fattat beslut kunna förelägga den som inte uppfyller föreskrivna villkor att göra så är viktig för systemets funktion. Instrument för att upptäcka bristande efterlevnad och möjliggöra tillämpning av nämnda bestämmelse saknas dock. Av ovan anförda skäl bör en sådan möjlighet finnas för att systemet ska vara effektivt. Det enklaste sättet att åstadkomma detta vore att tydliggöra att bestämmelserna i 24–27 §§ gäller även efter att beslut har fattats. Det kan anses inrymmas i nuvarande skrivning, men såväl den allmänna motiveringen som författningskommentaren och utformningen av 11 § antyder att så inte är fallet. Om det i 24–26 §§ efter ”[...] investeraren eller det företag som är [...]” skjuts in ”eller har varit” före ”[...] föremål för investeringen [...]” torde det inte råda något tvivel om granskningsmyndighetens befogenheter efter att beslut om godkännande med villkor har meddelats. Genom 2 § tillförsäkras att åtgärderna inte blir mer omfattande och mer ingripande än nödvändigt. I 25 § bör också läggas till att rätten gäller även i den omfattning det behövs för kontroll av efterlevnaden av i ett beslut föreskrivna villkor.

## **Sanktionsavgifter**

ISP ser sanktionsavgifter som en viktig del av granskningsystemet. Det föreslagna maximibeloppet framstår dock, inte minst vid en internationell jämförelse, som alltför lågt. Internationella förhållanden bör tillmätas större betydelse än vad som vanligtvis sker i ett lagstiftningsärende eftersom det rör sig om aktörer som verkar på en internationell marknad. Storleken på sanktionsavgifterna bör dessutom bestämmas utifrån det i sammanhanget allt överskuggande syftet med dem, nämligen att verka avskräckande. I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör därför övervägas om maximibeloppet för en sanktionsavgift ska sättas betydligt högre eller, som i vissa andra länder, bestämmas utifrån investerarens omsättning eller affärens omfattning.

## Uppgiftsskyldighet

Den uppgiftsskyldighet som ISP åläggs genom 6 § i den föreslagna granskningsförordningen är enligt ISP:s uppfattning av flera skäl varken nödvändig eller lämplig. För det första kommer ISP kunna identifiera de ärenden som de uppräknade myndigheterna har ett reellt intresse av och göra en gallring. Det finns med andra ord ingen anledning att skicka över alla inkomna anmälningar. För det andra innebär det en betydande arbetsbörda för ISP som inte motsvaras av någon nytta. Det kommer handla om ett extra processteg i möjligen upp emot 2 000 ärenden per år och det kan på goda grunder antas att huvuddelen av anmälningarna inte kommer att leda till någon reaktion hos de mottagande myndigheterna. För det fall någon av dessa är i behov av en samlad bild av anmälningar under en viss tid eller inom ett visst område kan det på sedvanligt sätt begäras ut från ISP och överlämnas enligt gängse rutiner.

Uppgiftsskyldigheten är onödig och arbetsbetungande och kan därtill ifrågasättas på såväl principiella som praktiska grunder. För det första är det en märklig och olämplig ordning att tillståndsmyndigheten ska ha en skyldighet att lämna över uppgifter till vissa utpekade myndigheter, låt vara samrådsmyndigheter, för det fall ärendet går vidare till granskning. Det bör naturligtvis ligga i tillståndsmyndighetens ansvar att avgöra vilka uppgifter som ska sändas över, vare sig det rör sig om ärenden som leder till granskning eller avskrivs före dess. För det andra riskerar ärenden att bli väldigt tungrodda då uppgiftsskyldigheten inte är inskränkt till vad anmälaren lämnar in. Med andra ord kan ISP behöva lämna över såväl andra myndigheters yttranden som allt övrigt inkommet material. Skyldigheten bör tas bort i sin helhet och under alla förhållanden inskränkas till anmälan och kompletteringar från investeraren.

## Möjligheter till inhämtning av underrättelser

Enligt lagen (2008:717) om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (signalspaningslagen) får signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet ske bl.a. i syfte att kartlägga utveckling och spridning av massförstörelsevapen, krigsmateriel och produkter som avses i lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Fram till den 1 december 2009 hade ISP rätt att självständigt inrikta signalspaning.

Vid riksdagens slutbehandling av regeringens skrivelse Integritetsskydd vid signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet (skr. 2017/18:70) beslutade riksdagen att till regeringen ge tillkänna att riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anfört om att regeringen bör se över möjligheten att ge Inspektionen för strategiska produkter (ISP) rätt att inrikta signalspaning från Försvarets radioanstalt (bet. 2017/18:FöU5 punkt 3, rskr. 2017/18:178 och rskr. 2017/18:179).

Regeringen uttalade i propositionen Totalförsvaret 2021–2025 (prop. 2020/21:30 s. 155) att en särskild utredare under perioden 2021–2025 bör ges i uppdrag att göra en översyn av lagen om signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. I översynen bör ingå bl.a. frågan om rätten att inrikta signalspaning i försvarsunderrättelseverksamhet. Regeringen uttalade att den avser att återkomma i frågan och att tillkännagivandet inte är slutbehandlat.

Enligt ISP:s uppfattning blir rätten för myndigheten att få inrikta signalspaning än mer aktuell när myndigheten tilldelas det föreslagna granskningsuppdraget.

### **Ett framtida behov av åtgärder för att behålla skyddsvärda företag i svensk ägo**

Baserat på hur andra länder agerar i liknande fall bör Sverige enligt ISP:s uppfattning framöver överväga ytterligare åtgärder för att förhindra att skyddsvärda verksamheter köps upp av oönskade utländska intressenter. Det kan exempelvis handla om en situation där ett skyddsvärt företag i akut brist på kapital inte ser något alternativ till att attrahera kapital via en utländsk direktinvestering från vem det vara månne. Staten borde kunna ingripa på ett tidigare stadium än när en ur säkerhetssynpunkt riskabel utländsk direktinvestering är aktuell eller, som ett komplement till granskningsmekanismen, när en investering är på gång. Frågan ingick inte i utredningens direktiv. En åtgärd att överväga är att staten i en sådan situation, på givna och handelspolitiskt korrekta villkor samt tidsbegränsat, kan tillföra nödvändigt kapital till företag som bedriver skyddsvärd verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet, tills en ur säkerhetssynpunkt acceptabel investerare har hittats. Utifrån de fondmedel som staten har att tillgå bör det finnas goda möjligheter att skapa ett system som omhändertar detta.

Systemet i fråga skulle komplettera direktinvesteringsgranskningen och motverka risker för skyddsvärda företag att attrahera, eller av ekonomisk nödvändighet riskera att närma sig, investerare som från ett säkerhetsperspektiv är oacceptabla. Det skulle bidra till att motverka säkerhetspolitiska risker för skyddsvärda verksamheter i ekonomiskt trångmål.

Carl Johan Wieslander  
Generaldirektör

Generaldirektören Carl Johan Wieslander har beslutat detta remissvar. Chefsjuristen Tobias Bergkvist och tf. chefen för Gruppen för utländska direktinvesteringar Lars-Göran Larsson har varit föredragande.