

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm

Vår referens/dnr:

2021-192

Er referens/dnr:

Ju2021/03838

22-02-18

Remissvar

Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Svenskt Näringsliv företräder drygt 60 000 små, medelstora och stora företag. Dessa är organiserade i 50 bransch- och arbetsgivarförbund.

Svenskt Näringsliv delar uppfattningen att det bör införas en möjlighet att granska utländska direktinvesteringar som kan ha en negativ påverkan på Sveriges säkerhet.

Svenskt Näringsliv delar också utredningens utgångspunkt att ett granskningssystem bara bör ta sikte på de skadliga investeringarna och inte vara mer ingripande än vad som behövs för att skydda svenska säkerhetsintressen. Emellertid riskerar förslaget i sin nuvarande form innebära en anmälningsplikt också för ett stort antal oproblematiska investeringar, med betydande administrativa kostnader för företag och granskande myndighet utan egentligt mervärde. Risker är också påtagliga för att detta skulle kunna ha en negativ inverkan på investeringar i svenska verksamheter. Svenskt Näringsliv avstyrker således delar av förslaget i sin nuvarande form.

Svenskt Näringsliv menar att förslaget bör justeras så att anmälningsområdet förses med tröskelvärden, så att det omgående går att sälla ut sådana investeringar där det är sannolikt att en reell risk för negativ påverkan på Sveriges säkerhet inte föreligger. För investeringar under tröskelvärden där risk inte går att uteslutas och där annan information ligger till grund för misstanke om skadlig investering föreslår vi att det införs en möjlighet för myndigheten att själv initiera en granskning samt ett frivilligt anmälningsförfarande.

När det gäller verksamheter som omfattas hänvisar utredningen i flera delar till kommande förtydliganden i form av myndighetsföreskrifter eller förordning. Svenskt Näringsliv ser det som en förutsättning för den upplysnings- respektive anmälningsplikt som föreslås att det för berörd verksamhet klart framgår att den faktiskt omfattas. I den mån detta inte går att precisera med tillräcklig tydlighet, föreslår vi även här en kombination av frivillig anmälan och möjlighet till egeninitierad granskning i fall där myndigheten bedömer att risk för skada föreligger.

Om granskningssystemet ska fungera effektivt utan att det drabbar investeringar generellt krävs en omfattande underrättelse- och analysförmåga hos ansvariga myndigheter för att tidigt kunna identifiera skadliga investeringar alternativt verksamhetsområden som är utsatta för infiltration. Därtill är det nödvändigt med en automatiserad process för att omgående kunna avskriva oproblematiske investeringar. Risk föreligger annars för att granskningssystemet snabbt kommer överbelastas och investeringar som verkligen hotar Sveriges säkerhet, och där det kan förväntas att åtgärder vidtagits för att försöka kringgå svenska regler och lagar, inte fångas upp.

Vi hänvisar också till Svenskt Näringslivs yttrande över utredningens delbetänkande.¹

Svenskt Näringslivs kommentarer i detalj.

Tillämpningsområdet utifrån investerarens nationalitet

Utredningen föreslår att anmälningsskyldigheten ska gälla oavsett investerarens nationalitet. Skälet anges vara att det annars skulle vara möjligt att genom bulvan gå runt lagstiftningen. Efter kontroll ska dock investeringar gjorda av svenska fysiska personer eller juridiska personer som ägs uteslutande av svenska fysiska personer godkännas utan ytterligare provning. Vi ser problem med detta tillvägagångssätt, om det inte samtidigt föreligger en omfattande underrättelse- och analysförmåga hos ansvariga myndigheter för att tidigt kunna identifiera skadliga investeringar alternativt verksamhetsområden som är utsatta för infiltration. Därtill är det nödvändigt med en automatiserad process hos granskningsmyndigheten för att omgående kunna avskriva oproblematiske investeringar. Risken är annars att resurser kommer att behöva ägnas åt en mycket stor andel oproblematiske investeringar med medföljande extra kostnader och fördröjningar för både myndigheten och berörda företag. Det kommer krävas en omfattande systemuppbyggnad för att snabbt kunna utesluta att det rör sig om ett bulvanförvärv och för att ett godkännandeförfarande skulle kunna ske med automatik.

Granskningsmyndighet

Eftersom bedömningarna om vilka transaktioner som tillåts eller inte kommer att bygga på en analys som inte är öppen måste ett effektivt granskningssystem vara underrättelsestyrkt. En förutsättning är att Sverige har en underrättelseförmåga att identifiera känslig verksamhet samt en bild av vilka köpare som potentiellt är problematiska. Ju mer utvecklad denna förmåga är desto lättare blir det att rikta in denna process på de transaktioner som kräver granskning, och minimera onödig byråkrati kring investeringar. Svenskt Näringsliv ser inte att ISP självt kan fylla denna funktion även med de förstärkningar utredningen föreslår, utan det kräver ett närmare och mer systematiskt samarbete med andra myndigheter än vad utredningen ger uttryck för. Det torde också finnas behov att överväga vilka förstärkningar som i övrigt krävs för att stärka Sveriges underrättelseförmåga i dessa delar.

För att kunna avgöra en investerings eventuella negativa påverkan krävs också en förståelse för det verksamhetsområde som är föremål för en anmälan. Inom exempelvis kritisk teknik och kritisk infrastruktur, inbegriper det verksamheter med komplicerade tekniker som dessutom är under snabb utveckling. Mycket av den kompetens och förståelse för dessa

¹ Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11), Remissvar 2020-05-11 (dnr Ju2020/00999/L4)

tekniker, deras framtida potential och utveckling återfinns i privat sektor. En nära och löpande dialog med berörda delar av näringslivet är därför av stor vikt för granskningsmyndighetens förmåga att göra adekvata bedömningar

Verksamheter som ska omfattas

Samhällsviktig verksamhet: Utifrån den övergripande definitionen där samhällsviktig verksamhet avser tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet, är det rimligt att denna typ av verksamhet ska ingå. Då samhällsviktig verksamhet inte definieras närmare i förslaget utan precisering lämnas till framtida myndighetsföreskrifter, är det inte möjligt att fullt ut överblicka konsekvenserna eller ta ställning till förslaget i denna del. Det är således av stor vikt att en tydlig precisering i lag eller förordning görs innan anmälningsplikt införs för sådan verksamhet.

Säkerhetskänslig verksamhet: Svenskt Näringsliv har redan i sitt remissvar till säkerhetsskyddslagen påpekat att konceptet att berörda företag ska självidentifiera om man omfattas av lagstiftningen är problematiskt och att myndigheterna bör ha ett tydligare ansvar att informera om att man potentiellt omfattas och bör genomföra en säkerhetsskyddsanalys för att se om företaget faktiskt omfattas av lagens krav. Det offentliga roll att stötta företag att efterleva lagen bör utvecklas. Även här bedömer vi att det finns ett behov av en precisering av säkerhetskänslig verksamhet i samband med att anmälningsförfarandet införs.

Verksamhet som rör framväxande teknologier och annan skyddsvärd teknologi. För att detta verksamhetsområde ska kunna inkluderas är det av vikt att detta fastställs och preciseras i förordning i enlighet med det förslag som anges i betänkandet.

I övrigt synes de verksamheter som föreslås - rörande krigsmateriel, dubbla användningsområden, känsliga person- respektive lokaliseringssuppgifter samt metaller och mineral - vara rimliga att bli föremål för ett anmälnings och granskningsförfarande. Vad beträffar metaller och mineral ställer sig dock Svenskt Näringsliv bakom de förslag till justeringar och avgränsningar som tas upp i Svemins remissyttrande i denna del.

Okart kring offentlig upphandling

Utredningen tar inte upp situationen när ett företag vinner en upphandling som kräver investeringar. Det är inte ovanligt att det i s. k. tillkommande kontraktsvillkor stipuleras att det vinnande bolaget ska tillhandahålla nödvändiga produkter, tjänster eller infrastruktur. Investeringar i detta syfte kan omfatta avsevärda belopp. Krav på att vinnande anbudsgivare efter tilldelningsbeslut bildar nytt bolag eller bildar bolag tillsammans med den upphandlande enheten, s.k. OPP, offentligt privat partnerskap, förekommer också. Liksom att utländska företag som lägger anbud i Sverige bildar ett s.k. budbolag. Många av dessa investeringar torde dessutom vara att betrakta som avseende samhällsviktig eller säkerhetskänslig verksamhet, t ex inom kommunikation, infrastruktur, hälso-och sjukvård.

Det är därför viktigt att regeringen i sitt fortsatta lagstiftningsarbete återkommer till hur olika upphandlingssituationer ska hanteras. Det bör bli en uppgift att om ovanstående investeringar ska anmälas, om det ska ske innan eller efter tilldelningsbeslut och om de s.k. stand still reglerna bör förlängas med anledning av detta. Vidare bör konsekvenserna av förfarandet

respektive av ett beslut från granskningsmyndigheten på företag och upphandlande enheter, i form av tidsfördröjningar, fördröjningar, avtalstolkningar mm, analyseras.

Omständigheter kring investeraren

Den föreslagna helhetsbedömning som ska göras i varje enskilt fall måste ske utifrån en rimlighetsbedömning utifrån någon typ av misstanke om skadlig investering i enlighet med de kriterier som föreslås i betänkandet. Som tidigare påtalats föreligger det annars en risk för att en stor andel oproblematiska investeringar granskas till men för det enskilda företaget, för granskningssystemets effektivitet och för önskvärda utländska direktinvesteringar.

Anmälningsskyldighet

I betänkandet föreslås 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 förslagen 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. I betänkandet föreslås 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.

Svenskt Näringsliv har inte några synpunkter på detta förfarande i sig, men vill understryka att även om själva anmälningsskyldigheten ligger på investeraren är det den berörda verksamheten som i praktiken kommer behöva stå för framtagande av information och bedömning av om investeringen är anmälningsskyldig. För att undvika ett stort antal anmälningar "för säkerhets skull", vore det önskvärt att en rätt till förhandsbesked införs om en investering omfattas av lagen eller inte. Vi föreslår också att ansvarig myndighet på eget initiativ ska kunna och bör inleda en granskning om det föreligger information om en skadlig investering eller annan misstanke. Därutöver bör ansvarig myndighet ha en upplysningsskyldighet till företag som är föremål för en eventuell investering om myndigheten har skäl att avråda från en investering.

Regelverket måste enligt Svenskt Näringsliv utformas så att oproblematiska investeringar i så liten omfattning som möjligt behöver anmälas. Alternativt att ett anmälningsskyldighetsförfarande är så okomplicerat och ger så snabbt besked, att det föranleder minimala administrativa kostnader och ingen eller ringa tidsutdräkt – i praktiken ett mer eller mindre automatiserat registerkontrollsystem.

Tröskelvärden

De föreslagna tröskelvärdena är satta utifrån att en investering skulle kunna utgöra en risk. Beroende på preciseringarna av vilka verksamheter som ska omfattas, riskerar detta emellertid leda till att en avsevärd del av normala önskvärda kommersiella investeringar i Sverige blir anmälningsskyldiga. Detta är som ovan beskrivits, inte ändamålsenligt och skulle leda till stora kostnader för näringsliv och berörda myndigheter och negativt påverka investeringsviljan. Vi ser därför att tröskelvärdena för anmälningsskyldigheten bör höjas så att de snarare tar sikte på investeringar som med någon grad av sannolikhet innebär ett problem ur

säkerhetssynpunkt. Detta kan förslagsvis ske genom en omsättningsgräns och införandet av att investeringen ska leda till ett bestämmande inflytande eller motsvarande. För att inte problematiska investeringar ska falla utanför lagens tillämpningsområde, föreslår vi att den ansvariga myndigheten ges möjlighet att granska investeringar under dessa tröskelvärden på eget initiativ kombinerat med en möjlighet till frivillig anmälan.

Tvåstegsförfarande

I betänkandet föreslås att granskningsmyndigheten inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan i ett första steg ska besluta antingen att lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Denna tid bör kunna minskas för de fall, vilket torde vara merparten, där det omgående går att slå fast att en investering inte är skadlig. Risker är annars att 25 dagar blir norm för den generella handläggningen av ärenden.

Ogiltighetsförklaring

I betänkandet föreslås att 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. Detta är ett viktigt tillägg som möjliggör att skadliga investeringar i efterhand kan rivas upp och ogiltigförklaras.

Sanktionsavgifter

Vi tillstyrker att överträdelser av lagen inte bör kriminaliseras. I betänkandet föreslås 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. I betänkandet föreslås 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. Vi vill understryka att för den aktör som medvetet avser ta kontroll över ett företag med skada för Sveriges säkerhet, torde 50 miljoner i sanktionsavgift inte vara av avgörande betydelse. Därmed är det av vikt att sanktionsförfarandet sker parallellt med att förfarandet med ogiltighetsprövning sker.

Förfarande i övrigt

Det bör tydliggöras att utbyte av uppgifter och samråd mellan myndigheter inte bara ska ske vid granskning utan kontinuerligt av de verksamhetsområden som är föremål för ett granskningsförfarande.

Konsekvenser

Svenskt Näringsliv delar inte utredningens bedömning att konsekvenserna för oproblematiske investeringar är försumbara. En bedömning som för övrigt inte bygger på några kostnadsberäkningar eller mer detaljerad analys av vare sig kostnader för företag eller för samhällsekonomin i stort. Tvärtom, utan att justera förslagen i betänkandet, är vår bedömning att ett införande skulle få betydande konsekvenser. En viktig parameter som utredningen ej alls belyser är effekterna av den osäkerhet som ett regelverk med ottydligt tillämpningsområde och låga tröskelvärden för med sig. Det påverkar inte bara kostnader för

t ex juridisk expertis och administrativ hantering i möjliga investeringsobjekt, utan också mer generellt investeringsklimatet i Sverige. Det råder ofta stor konkurrens om internationellt kapital och risker för förseningar eller osäkerheter kring tillståndsgivning kan bli direkt avgörande för en investering.

Även när det gäller effekter på berörda myndigheter ställer sig Svenskt Näringsliv frågande till att anseflga resurser läggs ned på att granska ett stort antal anmälningar varav rimligen en mycket liten andel kommer att föranleda någon annan åtgärd än ett godkännande. Särskilt då - med ett granskningsförfarande på plats – en investerare med ont uppsåt sannolikt kommer att vidta åtgärder för att undgå sådan granskning.

Ikraftträdande

Svenskt Näringsliv anser att med hänsyn till de justeringar och preciseringar som behöver tillkomma enligt ovan är det osäkert om ett ikraftträdande den 1 januari 2023 är rimligt. Eftersom detta är ett för Sverige helt nytt system borde lagen under alla omständigheter innefatta en översynsklausul som gör det möjligt att vid behov göra ändringar i lagen. Detta är av särskild vikt då Sverige för tillfället är i en process av att utveckla ett nytt totalförsvar, samt ser över landets försörjningsberedskap. Detta innebär att myndigheterna om några år sannolikt kommer att ha identifierat vilka företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet och verksamhet som är viktig för landets försörjningsberedskap och krisberedskap på ett tydligare och mer systematiskt sätt än vad som är fallet idag.

SVENSKT NÄRINGS�IV

Jonas Berggren