

Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Delbetänkande av Direktinvesteringsutredningen

Stockholm 2020



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2020:11

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Svara på remiss – hur och varför

Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).

En kort handledning för dem som ska svara på remiss.

Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2020

ISBN 978-91-38-25030-3

ISSN 0375-250X

Till statsrådet Mikael Damberg

Regeringen beslutade vid regeringssammanträde 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, t.f. chefsjuristen Tobias Bergkvist, affärsutvecklaren Philippa Boman, numera kanslirådet Martina Bozzo, kanslirådet Lars Elfvin, utredaren Jonas Hallberg, Investment Cooperation Manager Anna Hammarberg, kommandören Jan Kinnander, kanslirådet Dan Leeman, kanslirådet Eva Ljungbert, byrådirektören Karl Sundström och konkurrensrådet Maria Ulfvensjö-Baltatzis.

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

Som sekreterare i utredningen anställdes den 1 september 2019 rådmannen Johan Höök och rådmannen Malin Stensbäck.

Utredningen överlämnar härmed delbetänkandet *Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar* (SOU 2020:11).

De återstående frågor som omfattas av utredningens uppdrag kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska redovisas senast den 2 november 2021.

Stockholm i mars 2020

Sten Heckscher

/ Johan Höök
Malin Stensbäck

Innehåll

Sammanfattning	11
1 Författningsförslag.....	19
1.1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar	19
1.2 Förslag till förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar	21
1.3 Förslag till förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	22
1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter	23
2 Utredningens uppdrag och arbete.....	25
2.1 Utredningens uppdrag	25
2.2 Utredningens arbete	26
3 Direktinvesteringar i Sverige	27
3.1 Begreppet direktinvesteringar	27
3.2 Omfattningen av direktinvesteringar i Sverige	30
3.3 Direktinvesteringar görs från många olika länder.....	31

4	Förordningen	39
4.1	Förordningens bakgrund	39
4.1.1	Ett behov av samarbete inom EU kring utländska direktinvesteringar	39
4.1.2	Granskningsmekanismer finns i länder både utom och inom EU	40
4.1.3	Relevant EU-rättslig reglering	41
4.2	Förordningens innehåll	44
4.2.1	Syfte och tillämpningsområde.....	44
4.2.2	Definitioner	52
4.2.3	Medlemsstaternas granskningssystem	56
4.2.4	Faktorer som medlemsstaterna eller kommissionen får beakta	57
4.2.5	Årlig rapportering	68
4.2.6	Samarbetsstruktur	69
4.2.7	Utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse.....	73
4.2.8	Uppgiftskrav.....	74
4.2.9	De lämnade uppgifternas konfidentialitet	75
4.2.10	Kontaktpunkter.....	76
4.2.11	Expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen.....	76
4.2.12	Internationellt samarbete, behandling av personuppgifter, utvärdering, utövande av delegeringen och ikraftträdande	76
4.2.13	Förordningens förhållande till koncentrationsförordningen	77
4.2.14	Förordningens förhållande till vissa unionsregler för finanssektorn	78

5	Förslag i angränsade utredningar.....	81
5.1	Reglering i dag.....	81
5.2	Historiskt har det varit möjligt att förbjuda direktinvesteringar	82
5.3	Utredningar som föreslår regleringar på området	83
5.4	Utredningsförslagets förhållande till en kommande reglering	86
6	Behovet av kompletterande regelverk.....	89
6.1	Inledning	89
6.2	Vilka kompletteringar får göras?	89
6.3	Vilka kompletteringar behöver göras?.....	91
6.3.1	En ny lag och en ny förordning ska införas.....	91
6.3.2	Hänvisningar till förordningen ska vara dynamiska	92
6.3.3	En kontaktpunkt ska inrättas	93
6.3.4	Kontaktpunkten ska lämna en årlig rapport till kommissionen	93
6.3.5	Kontaktpunktens uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen framgår av förordningen	94
6.3.6	Kontaktpunkten ska ha rätt att förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla uppgifter.....	100
6.3.7	Kontaktpunkten ska få meddela verkställighetsföreskrifter om uppgiftsskyldigheten.....	107
6.3.8	Kontaktpunktens tillgång till annan information kräver ingen reglering.....	108
6.3.9	Svensk nationell rätt uppfyller förordningens krav på konfidentialitet.....	110

6.3.10	Sekretesskyddet för uppgifter som erhållits på annat sätt än på grund av förordningen behöver kompletteras avseende enskilda affärs- eller driftförhållanden	118
6.3.11	Uppgifter om en utländsk direktinvestering som rör nationell säkerhet	121
6.3.12	Inga ändringar krävs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till följd av förordningens krav på överlämnande av uppgifter.....	122
6.3.13	Svensk nationell rätt uppfyller förordningens krav när det gäller behandling av personuppgifter	122
7	Ansvarig myndighet.....	125
7.1	Myndighetens uppdrag.....	125
7.1.1	Uppgiften som kontaktpunkt	125
7.1.2	Myndighetens ansvar enligt den kommande svenska regleringen	126
7.2	Myndighetens kompetens.....	127
7.3	Tänkbara myndigheter	130
7.3.1	Myndigheter som är tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen	130
7.3.2	Andra myndigheter med relevant kompetens	135
7.4	Inspektionen för strategiska produkter ska vara kontaktpunkt	141
7.4.1	Kriterier för bedömning av vilken myndighet som ska vara ansvarig	141

8	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	147
9	Konsekvenser	149
9.1	Kraven på en konsekvensanalys	149
9.2	Utgångspunkterna för bedömningen	150
9.3	Konsekvenser för företag och andra enskilda	151
9.4	Konsekvenser för ISP	152
9.5	Konsekvenser för andra förvaltningsmyndigheter och domstolarna.....	154
9.6	Övriga konsekvenser	154
10	Författningskommentar	155
Bilagor		
Bilaga 1	Kommittédirektiv 2019:50	159
Bilaga 2	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452.....	175

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (förordningen) 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.

Utredningen har i uppdrag att lämna förslag på 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.

Utredningen ska också föreslå de anpassningar och kompletterande bestämmelser som är nödvändiga för att förordningen ska kunna tillämpas i Sverige. Detta ska enligt direktivet göras senast den 4 maj 2020. Då ska också den befintliga myndigheten pekas ut som ska vara svensk kontaktpunkt enligt förordningen.

I detta delbetänkande lämnar utredningen förslag på de anpassningar och kompletteringar som behöver göras för att förordningen ska kunna tillämpas i Sverige, inklusive vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt. Utredningen kommer att i sitt slutbetänkande behandla återstående frågor.

Omfattningen av 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 bestående förhållande mellan investeraren och företaget. Vid sidan av den konkreta investeringen kännetecknas direktinvesteringar ofta av att investeraren bidrar med kunskap, teknik och marknadsföring.

Det görs stora utländska direktinvesteringar i Sverige. Merparten görs från EU:s medlemsstater samt Norge och USA. Det är också samma krets som kontrollerar flest majoritetsägda bolag. Många bolag kontrolleras också av ägare från andra länder, som Kina. Det exakta antalet bolag som kontrolleras från ett visst land är osäkert. Statistiken på området är enligt bedömningar av Totalförsvarets forskningsinstitut inte helt rättvisande.

Förordningen innebär vissa skyldigheter

Förordningen 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.

Förordningen innebär däremot en skyldighet för varje medlemsstat att inrätta en nationell kontaktpunkt för att utbyta information om utländska direktinvesteringar. Den skyldigheten gäller oavsett om medlemsstaten har ett system för granskning eller inte. Samarbetsstrukturen inom ramen för förordningen ser dock lite olika ut beroende på om medlemsstaten har ett granskningssystem eller inte.

I Sverige finns i dag inte något regelverk för granskning av utländska direktinvesteringar. För medlemsstater som inte har ett granskningssystem, och alltså för svenskt vidkommande, innebär förordningen en möjlighet att lämna synpunkter på utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater. Förordningen innebär också en skyldighet för kontaktpunkten att på begäran av kommissionen eller en kontaktpunkt i en annan medlemsstat lämna vissa uppgifter om

en utländsk direktinvestering i Sverige. En förutsättning för den skyldigheten är att investeringen i Sverige kan inverka på säkerhet eller allmän ordning i mer än en medlemsstat respektive den medlemsstat som begär uppgifterna. Förordningen ger en medlemsstat rätt att begära de aktuella uppgifterna från den utländska investeraren eller det berörda företaget som då är skyldiga att lämna uppgifterna utan onödigt dröjsmål.

De uppgifter som ska lämnas på begäran av en annan medlemsstat eller kommissionen anges i artikel 9.2 i förordningen och är bland annat a) uppgifter om ägarstrukturen för den utländska investeraren och det berörda företaget, b) det ungefärliga värdet av investeringen, c) vilka produkter och tjänster som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av investeraren och det berörda företaget, d) de medlemsstater där investeraren och det berörda företaget bedriver relevant affärsverksamhet, e) finansieringen av investeringen och finansieringskällan samt f) tidpunkt för investeringen.

Medlemsstater som har ett granskningssystem är enligt förordningen skyldiga att genom sin kontaktpunkt underrätta kommissionen och kontaktpunkterna i övriga medlemsstater om alla utländska direktinvesteringar som granskas på dess eget territorium. En sådan underrättelse ska innehålla bland annat de uppgifter som kommissionen och medlemsstaterna har rätt att begära enligt ovan.

Förordningen innebär slutligen en skyldighet för varje medlemsstat att till kommissionen lämna en årlig rapport med aggregerade uppgifter om dels de utländska direktinvesteringar som gjorts på deras territorium, dels de begäranden om uppgifter som medlemsstaten fått från andra medlemsstater. För medlemsstater som har ett granskningssystem gäller därutöver att rapporten ska innehålla uppgifter om tillämpningen av medlemsstatens granskningssystem.

Behovet av kompletterande regelverk

En EU-förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. Det innebär att förordningens bestämmelser ska tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar på samma sätt som nationella författningar.

Att samarbetet enligt förordningen ska ske via kontaktpunkter i medlemsstaterna framgår direkt av förordningen, liksom kontakt-

punktens närmare uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen. Det behöver därmed inte införas några bestämmelser i svensk nationell rätt i dessa avseenden. Förordningen innehåller dock bestämmelser som gör det nödvändigt att komplettera den svenska lagstiftningen för att kraven i förordningen ska kunna uppfyllas på ett effektivt sätt. Utredningen föreslår därför att det ska införas en ny lag och en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen.

Förslaget innebär att det i den nya lagen ska anges att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara kontaktpunkt enligt EU-förordningen och att det i den nya förordningen ska anges vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt.

För att kontaktpunkten på ett effektivt sätt ska kunna fullgöra de skyldigheter som anges i förordningen föreslår utredningen att kontaktpunkten ska ha följande befogenheter. Kontaktpunkten ska kunna förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som behövs för att kontaktpunkten ska få tillgång till de uppgifter som anges i artikel 9.2 i förordningen. Kontaktpunkten ska få meddela verkställighetsföreskrifter om formerna för fullgörandet av uppgiftsskyldigheten. Ett föreläggande att tillhandahålla uppgifter och handlingar ska få förenas med vite, och det ska finnas möjlighet för kontaktpunkten att bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart. Kontaktpunkten ska vidare ha rätt att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att den utländska investerarens eller det berörda företags skyldighet att tillhandahålla uppgifter eller handlingar ska genomföras.

Ett beslut om vitesföreläggande ska enligt utredningens förslag kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten. I övrigt ska förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser gälla för förfarandet i samband med överklagande av kontaktpunktens beslut. Av förvaltningsprocesslagen (1971:291) följer vidare att, vid ett överklagande, kontaktpunkten ska vara motpart i domstolen.

Förordningen innebär en möjlighet, men ingen skyldighet, för kontaktpunkten att bland annat lämna synpunkter på utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater. För att kontaktpunkten ska kunna göra det är det rimligt att anta att den behöver tillgång till information som den inte alltid har. I den mån sådan information

finns hos andra myndigheter utgår utredningen från att kontaktpunkten kan få del av den inom ramen för myndigheternas samarbetskyldighet och – vad gäller uppgifter som omfattas av sekretess – med stöd av generalklausulen i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Det finns därför inte skäl att nu införa bestämmelser om till exempel skyldighet för andra myndigheter att lämna uppgifter till kontaktpunkten. Utredningen kan dock behöva återkomma till frågan i slutbetänkandet i samband med förslag på utformningen av ett svenskt granskningssystem.

Utredningen föreslår vidare att kontaktpunkten ska ansvara för att till kommissionen lämna den årliga rapport om utländska direktinvesteringar i Sverige som förordningen föreskriver.

Beträffande hänvisningarna till förordningen i det föreslagna regelverket föreslår utredningen att dessa ska vara dynamiska, det vill säga avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

Utredningen bedömer att svensk nationell rätt uppfyller förordningens krav när det gäller konfidentialitet respektive placering i säkerhetsskyddsklassificeringsnivå av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter.

Det behövs enligt utredningens bedömning inte några ändringar i OSL till följd av förordningens krav på att uppgifter ska göras tillgängliga för andra medlemsstater och kommissionen.

När det gäller sekretesskyddet för uppgifter som kontaktpunkten kan komma att behandla inom ramen för förordningens tillämpningsområde bedömer utredningen att detta behöver kompletteras när det gäller uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden. Utredningen föreslår därför att offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska kompletteras så att sekretess gäller för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållanden i verksamhet som består i utredning enligt förordningen.

Utredningen bedömer att svensk nationell rätt uppfyller förordningens krav när det gäller behandling av personuppgifter.

Inspektionen för strategiska produkter ska vara kontaktpunkt

Utredningen har uppdraget att i detta delbetänkande ge förslag på vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt förordningen. Utredningen ska dock i sitt slutbetänkande föreslå ett system för

granskning av direktinvesteringar. Den myndighet som i ett första skede ska vara kontaktpunkt ska då utvecklas till en myndighet för granskning. Myndigheten ska alltså då ha den kompetens som behövs för att kunna pröva anmälningar av direktinvesteringar.

Myndigheten behöver ha tillgång till en god teknisk, ekonomisk, säkerhetspolitisk och juridisk kompetens för att kunna analysera och pröva anmälningar. Myndigheten ska ha goda och väl etablerade allmänna förvaltningsrutiner och ska ha förmåga att samverka nationellt med andra myndigheter för att ta fram relevant information för en granskning. Det behövs även samverkan internationellt inom EU med andra medlemsstater när information ska lämnas eller tas emot. Det kommer att krävas kännedom om de områden som kommer att omfattas av en reglering för att kunna bedöma om en direktinvestering påverkar säkerhet eller allmän ordning. För att göra bedömningen behöver myndigheten ha tillgång till och förmåga att analysera underlättelseinformation. Myndigheten måste ha personal med erfarenhet och förmåga att bedöma och hantera uppgifter enligt de krav som följer av tryckfrihetsförordningen, OSL och säkerhetsskyddslagen.

I den mån det blir aktuellt att förbjuda eller på annat sätt ingripa mot en investering ska myndigheten kunna på ett rättssäkert och effektivt sätt fatta beslut. Det krävs en god allmän förvaltningsrättslig kunskap för en sådan kvalificerad ärendehandläggning. Själva beslutsfattandet innebär en grannliga avvägning där uppgifter som talar för att direktinvesteringen kan innebära en risk för säkerhet eller allmän ordning ska vägas mot Sveriges grundläggande intresse av att värna frihandel och motverka protektionism.

Uppdraget kräver alltså breda kunskaper och förmågor. Någon myndighet som i dag har all den specifika kompetens som behövs för att fullt ut svara mot kraven finns enligt utredningens bedömning inte. Inspektionen för strategiska produkter, Konkurrensverket och Finansinspektionen har dock delar av den kompetens som krävs. Vid en tillståndsprövning kommer det genom samrådsförfarande att vara möjligt att inhämta kunskap från andra myndigheter på de områden där myndigheten själv saknar egen kompetens. Det är därför inte självklart nödvändigt att myndigheten själv har all kompetens "in-house".

Prövningen av direktinvesteringar kommer att ta sikte på främst att pröva om det aktuella företagens verksamhet påverkar säkerhet eller allmän ordning. Det kräver i första hand en förmåga att göra en

säkerhetspolitisk bedömning utifrån en teknisk analys av den verksamhet företaget bedriver. Utredningen bedömer därför att befintlig kunskap och erfarenhet av sådana bedömningar, samt förmåga att samverka med andra myndigheter som har sådant säkerhetspolitiskt ansvar, väger särskilt tungt för att bedöma vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt och ansvarig för ett granskningssystem. Redan inom ramen för rollen som kontaktpunkt kan det bli aktuellt att yttra sig över direktinvesteringar i andra medlemsstater. Det är därför av stor vikt att myndigheten har ett välfungerande samarbete med andra myndigheter som har säkerhetspolitisk kompetens. Även om ekonomisk kompetens och förmåga att analysera företagsstrukturer är viktig, bedömer utredningen att detta lättare går att bygga upp på myndigheten eller tillföras genom en nära samverkan med andra myndigheter.

Utredningens bedömning är att Inspektionen för strategiska produkter är den mest lämpliga myndigheten att vara kontaktpunkt enligt förordningen och ansvarig myndighet i ett kommande granskningssystem. Genom strategiska rekryteringar och samverkan med andra myndigheter kan Inspektionen för strategiska produkter tillföras den kompetens man i dag saknar.

Konsekvenser

Utredningen bedömer att Inspektionen för strategiska produkter kommer behöva tillföras resurser för sitt uppdrag som kontaktpunkt. Vissa samordningsfördelar finns med befintlig verksamhet. Ett visst tillskott av medel kommer dock att krävas. Mot bakgrund av att uppgiften i bred bemärkelse kan ses som en del av samhällets krisberedskap bör kostnaderna finansieras genom omprioriteringar från utgiftsområde 6 i statsbudgeten, det vill säga Försvar och samhällets krisberedskap. Kostnaderna för andra förvaltningsmyndigheter och domstolar bedöms vara mycket begränsade och kunna finansieras inom befintliga ramar.

Konsekvenser av förslagen för näringslivet bedöms vara mycket begränsade. Förslagen i detta betänkande bedöms inte i övrigt ha några konsekvenser.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

EU-förordningen ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020. Utredningen föreslår därför att de föreslagna författningarna ska träda i kraft då. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens innehåll

1 § Denna lag kompletterar 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).

Kontaktpunkt

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara kontaktpunkt enligt artikel 11 i EU-förordningen.

Föreläggande om att tillhandahålla uppgifter eller handlingar

3 § Om det behövs för att kontaktpunkten ska få tillgång till uppgifterna i artikel 9.2 i EU-förordningen, får kontaktpunkten förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla uppgifter eller handlingar.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

4 § Kontaktpunkten får bestämma att ett beslut om föreläggande enligt 3 § ska gälla omedelbart.

Handräckning

5 § Kontaktpunkten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att den utländska investeraren eller det berörda företaget ska tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt 3 §. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Föreskrifter om verkställighet

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

Överklagande

7 § Kontaktpunktens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den 11 oktober 2020.

1.2 Förslag till förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Regeringen föreskriver följande.

1 § Denna förordning innehåller bestämmelser i anslutning till lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

Förordningen är meddelad med stöd av

- 2 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar i fråga om 2 §, och
- 8 kap. 7 § regeringsformen i fråga om 3 §.

2 § Inspektionen för strategiska produkter är kontaktpunkt enligt lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

3 § Inspektionen för strategiska produkter får meddela närmare föreskrifter om formerna för att fullgöra uppgiftsskyldigheten i artikel 9.4 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.

Denna förordning träder i kraft den 11 oktober 2020.

1.3 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 11 oktober 2020.

Bilaga¹

Verksamheten består i	Särskilda begränsningar i sekretessen
-----------------------	------------------------------------------

159. utredning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

¹ Senaste lydelse 2019:1167.

1.4 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter

Regeringen föreskriver att det i förordningen (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter ska införas en ny punkt 6 i 2 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 §

Inspektionen ska

1. förmedla sådan information om kontroll av krigsmateriel, produkter med dubbla användningsområden och tekniskt bistånd som Sverige har åtagit sig att tillhandahålla som medlem i Europeiska unionen och de multilaterala exportkontrollregimerna,

2. ha ett informations- och erfarenhetsutbyte med motsvarande organ i andra länder samt delta i det europeiska samarbetet, bl.a. genom att bevaka andra länders avslag på tillståndsansökningar, informera Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och övriga medlemsstater i Europeiska unionen samt berörda internationella organ om avslag på svenska ansökningar om tillstånd samt genomföra konsultationer enligt 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,

3. uppfylla de åtaganden inom sitt verksamhetsområde som i övrigt följer av Sveriges samarbete inom Europeiska unionen och följa de tillämpningsbestämmelser som överenskommits mellan Europeiska unionens medlemsstater,

4. vara nationell kontaktpunkt för utbyte av information enligt FN:s vapenhandelsfördrag, och

5. i den utsträckning det anses nödvändigt, delta i bilateralt och multilateralt samarbete inom ramen för internationella överenskommelser som rör exportkontrollfrågor. Förordning (2014:1557).

4. vara nationell kontaktpunkt för utbyte av information enligt FN:s vapenhandelsfördrag,

5. i den utsträckning det anses nödvändigt, delta i bilateralt och multilateralt samarbete inom ramen för internationella överenskommelser som rör exportkontrollfrågor, och

6. vara nationell kontaktpunkt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen samt lämna en årlig rapport enligt artikel 5 i den förordningen.

Denna förordning träder i kraft den 11 oktober 2020.

2 Utredningens uppdrag och arbete

2.1 Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag är att 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. Utredningen ska 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 utredningens direktiv anges vidare att utredningen ska 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 (förordningen) ska kunna tillämpas i Sverige.

I detta delbetänkande lämnas förslag bara på de anpassningar som behöver göras för att förordningen ska kunna tillämpas från och med den 11 oktober 2020, däribland förslag om vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt förordningen. Utredningen kommer i sitt slutbetänkande behandla återstående frågor i direktiven.

2.2 Utredningens arbete

Utredningen har haft ett sammanträde med samtliga experter och sakkunniga där Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut informerade om vissa frågor med koppling till utredningens uppdrag. Utredningen har därutöver hållit flera möten med olika grupper av experter och sakkunniga för att behandla utkast till betänkandet. Sekretariatet har även haft enskilda möten med samtliga experter i utredningen för att dessa ska få tillfälle att lämna synpunkter på utredningens uppdrag.

Utredningen har haft ett möte med säkerhets- och försvarsföretagen, SOFF, för att få synpunkter från näringslivet på utredningens uppdrag. Vid mötet deltog representanter från flera av SOFF:s medlemsföretag men även representanter från andra företag. Utredningens sekretariat har även träffat företrädare för Volvo Cars AB och Piteå kommun separat.

Sekretariatet har varit representerat vid ett möte i EU:s expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar. Sekretariatet har vidare deltagit i OECD:s Freedom of Investment Roundtable 31 i Paris där bland annat OECD:s rapport om investeringsgranskning i olika länder diskuterades.

Sekretariatet har vidare besökt Nederländernas ekonomi- och klimatministerium, för att informera sig om arbetet med förordningen i Nederländerna.

3 Direktinvesteringar i Sverige

3.1 Begreppet direktinvesteringar

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. 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, förordningen. Bakgrunden till och innehållet i förordningen beskrivs närmare i kapitel 4.

Förordningen reglerar ”direktinvesteringar”. Vad är då en direktinvestering? När svenska företag köper 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, karak-

teriseras det i stället som en portföljinvestering. Den exakta definitionen av när en investerare anses få ett sådant inflytande att det därmed är fråga om en direktinvestering kan variera beroende på i vilket sammanhang begreppet används.

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 när en investerare från ett land gör en investering¹ som ger kontroll eller signifikant inflytande över styrningen av ett företag i ett annat land. 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 detta i stället som en portföljinvestering.²

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.³

Definitionen i förordningen skiljer sig från SCB:s definition

I förordningen används en annorlunda definition av direktinvesteringar än vad som görs i statistiska sammanhang. Enligt artikel 2 i förordningen definieras en direktinvestering som ”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”.

Förordningens definition är alltså avsedd att ”inbegripa” investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande eller kontroll, men orda-

¹ Med investering avses köp av aktier, men även andra former av tillskott som lån eller aktieägartillskott.

² IMF, Balance of payment and International Investment Position Manual, 6:e upplagan, 2009 s. 98 ff.

³ A.a. s. 98 ff.

lydelsen utesluter inte att investeringar som inte medför ett sådant inflytande är att se som direktinvesteringar. Förordningens definition är alltså vidare än den som används av SCB och IMF. Vidare ska syftet med investeringen 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 avgränsat till en viss andel av röstetalet.

I skäl 9 till förordningen anges att förordningen bör omfatta en bred spännvidd av investeringar, men att den inte bör omfatta portföljinvesteringar. EU-domstolen har uttalat att förvärv av bolagsandelar med enda syfte att genomföra en penningplacering utan avsikt att inverka på företagets skötsel och kontroll utgör en portföljinvestering.⁴

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 därmed att det krävs en bedömning i det enskilda fallet för att avgöra om en sådan investering är en direktinvestering eller inte.

Enligt utredningens bedömning innebär detta att exempelvis köp av ett fåtal aktier i ett större bolag inte medför att det blir fråga om en direktinvestering i förordningens mening. Genom ett sådant köp etableras inte en direkt förbindelse med företaget. Ett köp av en större post aktier, som dock inte nödvändigtvis utgör 10 procent av röstandelarna, kan dock tänkas leda till att den utländske investeraren har rätt till styrelseposter enligt bolagsordningen i det aktuella bolaget. En sådan investering leder då till att ”varaktiga förbindelser” med företaget uppkommer. I detta fall är det alltså fråga om en direktinvestering.

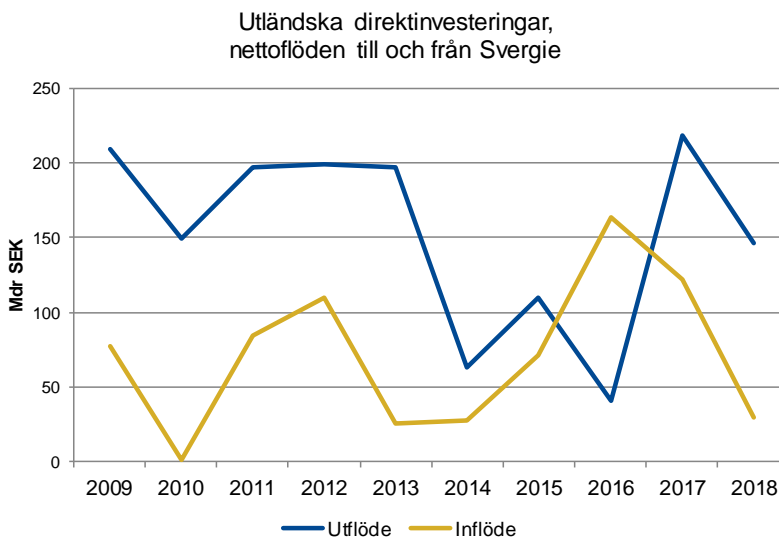
Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att begreppet direktinvestering inte är entydigt. I officiell statistik definieras direktinvesteringar på ett mer avgränsat sätt än vad som görs i förordningen. Både förordningen och den statistiska definitionen syftar dock till att förbehålla begreppet till sådana utländska investeringar där investeraren får någon form av direkt förbindelse med företaget i vilket investeringen sker.

⁴ Domstolens yttrande 2/15 rörande frihandelsavtal mellan Europeiska unionen och republiken Singapore, EU:C:2017:376, p. 227.

3.2 Omfattningen av direktinvesteringar i Sverige

Hur omfattande är då de utländska direktinvesteringarna i Sverige? Den definition som görs i statistiska sammanhang är som nyss konstaterats något snävare än den som görs i förordningen. Den officiella statistik som finns bör dock kunna ge ledning om omfattningen av direktinvesteringar.

Figur 3.1 Utländska direktinvesteringar i Sverige



Diagrammet är hämtat från Kommerskollegium rapport, "Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar kvartal 1–3 2019".⁵

Av diagrammet framgår inflödet och utflödet av utländska direktinvesteringar i Sverige. 2018 var inflödet av utländska direktinvesteringar cirka 30 miljarder kronor. Det kan konstateras att flödet av utländska direktinvesteringar kan variera kraftigt mellan enskilda år. Det var närmast obefintligt 2010, medan det investerades drygt 160 miljarder kronor 2016. Även om fluktuationerna är stora, är det tydligt att direktinvesteringarna i svenskt näringsliv är omfattande. Att utflödena av svenska direktinvesteringar överstiger inflödena

⁵ Kommerskollegiums statistik är hämtad från SCB och utgår från SCB:s definition av direktinvesteringar.

beror enligt Kommerskollegium sannolikt på att svenska företag har varit framgångsrika i att expandera internationellt.⁶

3.3 Direktinvesteringar görs från många olika länder

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

Kommerskollegium anger i en rapport som redovisas i tabell 3.1 nedan, att de stora direktinvesteringarna sker framför allt från länder inom EU samt från Norge och USA. Kina gör också stora investeringar, även om de minskade 2018 jämfört med tidigare år. Länder med investeringar under en miljard kronor, däribland Ryssland, redovisas inte i tabellen. Detta innebär att exempelvis Rysslands direktinvesteringar i Sverige alltså inte är så omfattande rent ekonomiskt.

⁶ Kommerskollegium, Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar helåret 2018, s. 39.

Tabell 3.1 Utländska direktinvesteringar i Sverige efter region och land

Flöden, netto miljarder kronor

	2017	2018	Skillnad (mdr)
Regioner			
Afrika	0,1	0,0	0,0
Asien	57,1	20,7	-36,4
EU28	86,0	-6,0	-92,0
Europa exkl EU28	42,0	-3,6	-45,6
Nord- och Centralamerika	-63,1	19,9	83,1
Oceanien	-0,3	-1,5	-1,3
Sydamerika	0,0	-0,4	-0,4
OECD	107,4	28,1	-79,3
Världen totalt (exkl. Sverige)	121,8	29,2	-92,7
Land			
Australien	-0,3	-1,5	-1,3
Cypern	-4,1	-10,8	-6,7
Danmark	13,6	16,8	3,3
Finland	2,6	3,0	0,4
Frankrike	21,7	3,2	-18,5
Hong Kong	0,2	-2,5	-2,8
Irland	21,0	17,3	-3,8
Italien	0,8	6,9	6,1
Japan	7,9	9,4	1,5
Kina	45,9	14,5	-31,5
Luxemburg	-16,8	-32,1	-15,3
Nederländerna	-12,2	-35,9	-23,7
Norge	15,2	-1,7	-16,9
Polen	6,5	4,1	-2,4
Schweiz	27,3	-2,2	-29,5
Storbritannien	51,4	11,4	-40,0
Tyskland	-2,3	6,5	8,8
USA	-31,4	22,1	53,4
Österrike	6,5	1,3	-5,2

Tabellen är hämtad från Kommerskollegium rapport, "Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar kvartal 1-3 2019".

Av tabellen 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.

Ett annat sätt att mäta direktinvesteringar är att se hur de totala utländska tillgångarna utvecklats över tid.

Tabell 3.2 Utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige efter region och landfördelade

Miljarder kronor

	2014	2015	2016	2017	2018
Regioner					
Afrika	1	1	1	0	1
Asien	52	81	84	125	137
EU28	1 958	2 060	2 158	2 310	2 349
Europa exkl EU28	242	284	312	310	329
Nord- och Centralamerika	238	239	313	267	258
Oceanien	5	9	3	2	2
Sydamerika	7	4	2	2	1
OECD	2 350	2 510	2 707	2 824	2 877
Världen totalt	2 504	2 679	2 874	3 018	3 079
Land					
Nederländerna	498	435	516	485	510
Storbritannien	306	343	336	416	430
Luxemburg	381	414	421	433	416
Tyskland	186	261	277	291	283
Finland	246	241	254	268	259
Norge	160	188	227	230	249
Danmark	207	216	213	200	227
USA	173	172	266	238	222
Schweiz	65	84	74	72	67
Frankrike	30	46	43	57	65
Cypern	50	56	59	70	64
Japan	20	26	27	38	46
Irland	8	30	-17	10	43
Österrike	18	19	24	24	23

	2014	2015	2016	2017	2018
Kanada	22	30	22	15	20
Spanien	18	11	15	15	14
Italien	7	7	9	9	13
Belgien	22	10	18	39	9
Jersey	9	7	6	4	8
Hong Kong	0	0	0	5	6
Malta	4	6	3	4	5
Bermudas	10	..	4	4	5
Singapore	4	6	2	0	5
Caymanöarna	..	18	19	8	3
Sydkorea	..	1	2	2	3
Ungern	-1	-1	0	0	2
Litauen	0	0	0	0	2
Australien	5	8	3	2	2
Tjeckien	0	2	1	0	1
Estland	2	3	1	0	1
Ryssland	2	1	2	1	1
Nigeria	0	0	1	0	1
Polen	-36	-51	-28	-23	-31

Tabellen är hämtad från Kommerskollegium rapport, "Sveriges utrikeshandel med varor och tjänster samt direktinvesteringar kvartal 1–3 2019". Anm: ".." visas ej på grund av uppgiftslämnarsekretess.

De senaste åren har de länder med störst direktinvesteringstillgångar i Sverige varit Nederländerna, Storbritannien och Luxemburg. Till sammans svarade de för 44 procent av de totala tillgångarna 2018. EU svarade sammantaget för 76 procent av de totala direktinvesteringstillgångarna i Sverige och OECD-länderna för 93 procent. Kina är inte med i tabellen eftersom statistiken för 2018 och även tidigare år är sekretessbelagd.

Genom de direktinvesteringar som gjorts har många svenska bolag 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 bolag. Av tabell 3.3 nedan framgår hur många bolag som ägs från utlandet. Stati-

stiken är avgränsad till majoritetsägda bolag, det vill säga bolag med mer än 50 procent utländskt ägande. Antalet bolag skulle alltså sannolikt bli större, om det inkluderade minoritetsägda bolag.

Tabell 3.3 Antalet utländskt ägda bolag 2018

	Antal Företag
Totalt	14 595
EU28	8 357
EU15	7 674
Norden	4 723
NAFTA	1 520
Asien	532
Land	
Norge	2 425
USA	1 397
Danmark	1 385
Tyskland	1 169
Storbritannien	1 157
Luxemburg	1 053
Finland	879
Nederländerna	869
Schweiz	489
Frankrike	472
Cypern	327
Bahamas	222
Jersey	208
Japan	188
Belgien	158
Italien	152
Österrike	137
Irland	128
Malta	126
Canada	120
Kina	114
Spanien	105
Estland	76
Australien	63
Hongkong	58
Indien	55
Polen	45

	Antal Företag
Lettland	39
Guernsey	38
Singapore	36
Island	32
Litauen	29
Liechtenstein	19
Turkiet	19
Bermuda	17
Jungfruöarna, Brittiska	16
Caymanöarna	16
Tjeckien	16
Sydkorea	15
Isle of Man	13
Förenade Arabemiraten	13
Sydafrika	12
Saudiarabien	11
Israel	11
Övriga länder	139
Land ej specificerat	506
Delat ägande	21
Totalt	14 595

Tabellen är hämtad från Tillväxtanalys rapport, "Utländskt ägda företag 2018".

Av tabellen framgår att Norge är det land som kontrollerar flest bolag i Sverige, 2 425 bolag, följt av USA med 1 397 bolag och Danmark med 1 385 bolag. Det kan också noteras att investerare från ett litet land som Luxemburg kontrollerar 1 053 bolag. Av Tillväxtanalys statistik framgår att Kina kontrollerar 114 företag i Sverige. Tillväxtanalys anger att deras 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.

⁷ Tillväxtanalys, Utländskt ägda företag 2018 s. 10.

⁸ Chinas Acquisitions in Europe – European Perceptions of Chinese Investments and their Strategic Implications, Jerker Hellström, FOI 2016 s. 9.

FOI har vidare i en rapport från 2019 kartlagt hur många bolag i Sverige som förvärvats av kinesiska intressen. 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 denna kartläggning 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 från FOI 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.⁹

Majoriteten av de identifierade förvärven har enligt FOI:s studie 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 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. Bolagen kan därmed ses som särskilt viktiga för den kinesiska staten.¹⁰

Sammanfattningsvis kan alltså konstateras att det görs stora utländska direktinvesteringar i Sverige. Merparten av direktinvesteringarna görs från medlemsstater i EU, Norge och USA. Det är också samma krets som kontrollerar flest majoritetsägda bolag. 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.

⁹ FOI memo, Kinesiska bolagsförvärv i Sverige: en kartläggning, 2019 s. 5 f.

¹⁰ A.a., 2019 s. 1.

4 Förordningen

4.1 Förordningens bakgrund

4.1.1 Ett behov av samarbete inom EU kring utländska direktinvesteringar

Den 13 september 2017 presenterade EU-kommissionen ett förslag till en förordning om upprättande av en ram för granskningar av utländska direktinvesteringar i EU på grund av säkerhet eller allmän ordning för att skydda EU:s och dess medlemsstaters väsentliga intressen.¹ Syftet med förslaget var att förbättra samarbetet och informationsdelningen om utländska direktinvesteringar mellan kommissionen och medlemsstaterna samt att öka rättssäkerheten och öppenheten.

Till förslaget fogades ett meddelande där kommissionen redogjorde för behovet av en gemensam ram för granskning av investeringar. I meddelandet lyftes fram att utländska direktinvesteringar är en viktig källa till tillväxt, sysselsättning och innovation som har haft betydande positiva effekter för både EU och resten av världen, och att EU därför vill behålla ett öppet investeringsklimat:

EU välkomnar utländska investeringar eftersom de har betydande positiva effekter för ekonomin och samhället i stort. Utländska direktinvesteringar är en viktig källa till tillväxt, sysselsättning och innovation. De kopplar ihop EU:s företag med de globala värdekedjor som driver den moderna ekonomin. De främjar produktivitet och gör våra företag mer konkurrenskraftiga genom att förbättra resursfördelning, föra in kapital, teknik och expertis, skärpa konkurrensen, stimulera innovation och öppna upp nya marknader för EU:s export. De främjar också målen med investeringsplanen för Europa och andra EU-projekt och program. De utgående utländska direktinvesteringarna genererar precis som de ingående positiva effekter för exempelvis genomförandet av agendan för

¹ Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen, KOM(2017) 487.

hållbar utveckling 2030. Allt detta gör att EU kommer att fortsätta att stödja liberalisering och skydd av investeringar internationellt.

Kommissionen framförde vidare att det å andra sidan finns en växande oro över utländska investerares, framför allt statliga företags, strategiska köp av europeiska företag med nyckelteknik och att det har ifrågasatts om dagens regelverk är tillräckligt för att hantera denna situation. Bedömningen var att det är nödvändigt att slå vakt om säkerhet och allmän ordning i takt med att mönstret för utländska investeringar förändras:

Utländska investerare inriktar sig alltmer på att hitta nya marknader och strategiska tillgångar, och statsägda företag spelar en allt större roll i den globala ekonomin. I vissa ekonomier ligger statliga företag bakom en betydande andel av de utgående utländska direktinvesteringarna och i vissa fall är investeringarna ett led i en uttalad regeringsstrategi. Förutom direkt statligt ägande av företag ser vi även situationer där vissa företag på olika sätt står under direkt eller indirekt inflytande av staten, eller där staten underlättar nationella företags uppköp av utländska företag, framför allt genom att göra det lättare för dem att hitta finansiering till lägre ränta än marknadsräntan.

Mot denna bakgrund finns det en risk att utländska investerare försöker ta kontroll över eller påverka europeiska företag vars verksamhet har koppling till kritisk teknik, infrastrukturer, insatsvaror eller känslig information. Denna risk uppstår särskilt, men inte bara, när utländska investerare är i statlig ägo eller under statlig kontroll på grund av sin finansiering eller andra typer av styrning. Sådana förvärv kan göra det möjligt för staterna i fråga att använda dessa tillgångar på ett sätt som inte bara har en negativ inverkan på EU:s tekniska försprång utan även på unionens säkerhet och allmänna ordning.

4.1.2 Granskningsmekanismer finns i länder både utom och inom EU

Kommissionen konstaterade att flera av EU:s viktigaste internationella partner har infört mekanismer för granskning av utländska direktinvesteringar för att hantera riskerna, bland annat Australien, Kanada, Kina, Indien, Japan och USA. I meddelandet redogjorde kommissionen också för att nästan hälften av EU:s medlemsstater vid tiden för förslaget hade mekanismer för att granska utländska direktinvesteringar. Dessa var Danmark, Finland, Frankrike, Italien, Lettland, Litauen, Polen, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Österrike.

Fram till februari 2019 har ytterligare två länder, Nederländerna och Ungern, infört granskningsmekanismer avseende utländska direktinvesteringar.

Medlemsstaternas granskningsförfaranden skiljer sig åt både när det gäller omfattning och utformning.

När det gäller omfattningen tillämpas vissa granskningsförfaranden på både EU-interna investeringar och investeringar från tredjeländer medan andra tillämpas bara på investeringar från tredjeländer. I vissa fall är granskningsmekanismerna inriktade på vissa strategiska sektorer, som energi, telekom och transport, medan andra inte är begränsade på det sättet. Frågan om en investering ska granskas avgörs i regel av om investeringen ger kontroll över det berörda företaget eller utifrån vilka ägarandelar eller rösträtter som investeringen ger upphov till. När det gäller på vilka grunder granskningen görs är vissa granskningsmekanismer begränsade till skydd av viktiga nationella säkerhetsintressen, framför allt tillverkning eller handel med till exempel vapen, ammunition, militär utrustning och krigsmateriel. De flesta omfattar dock mer än försvarssektorn och handlar främst om att skydda allmän säkerhet och allmän ordning.

När det gäller utformningen av granskningsförfarandena finns det två huvudtyper av mekanismer. Den ena kräver att investerarna anmäler en investering innan den genomförs och får besked om eventuellt godkännande i förhand. Den andra huvudtypen innebär att redan gjorda investeringar granskas i efterhand och att investerarna frivilligt kan låta investeringen granskas innan den genomförs.

Utredningen kommer att återkomma till den närmare utformningen av olika länders granskningsystem i slutbetänkandet.

4.1.3 Relevant EU-rättslig reglering

Flera EU-rättsliga regelverk bidrar till att begränsa riskerna med utländska direktinvesteringar. Relevant reglering finns i EU-lagstiftning om säkra kritiska infrastrukturer och grundläggande tjänster. Effekterna av utländskt ägande behandlas i viss utsträckning i särskild EU-lagstiftning. Nedan följer några exempel på sådana regelverk.

EU:s koncentrationsförordning

En planerad investering som omfattas av EU:s koncentrationsförordning² får inte genomföras utan att först granskas och godkännas av kommissionen. Syftet med förfarandet är att förhindra koncentrationer som på ett betydande sätt skulle kunna hindra en effektiv konkurrens på den inre marknaden. Den bedömning som görs enligt EU:s koncentrationsförordning av om en anmäld koncentration är förenlig med EU-rätten görs enbart ur ett konkurrensperspektiv och tar inte hänsyn till frågor om säkerhet eller allmän ordning.

EU-lagstiftning om säkra kritiska infrastrukturer och grundläggande tjänster

Inom EU finns flera tillgångar som har identifierats som kritiska på EU-nivå och vars säkerhet, integritet, ägande och driftskontinuitet måste säkerställas.³ Exempel på sådana tillgångar är Galileo, som är ett system för satellitnavigering, Copernicus, som erbjuder informationstjänster baserade på jordobservationsdata via satellit och fältdata, Eurocontrol, som är en europeisk organisation som styr luftrummet över delar av Europa, samt de europeiska el- och gasnäten.

I EU:s lagstiftning om informationssäkerhet anges vidare ett antal sektorer som tillhandahåller grundläggande tjänster och vars operatörer måste skyddas mot it-attacker.⁴ De aktuella sektorerna är energisektorn, transportsektorn, bankväsendet, finansmarknadsinfrastruktur, dricksvattenförsörjning samt leverantörer av digital infrastruktur och digitala tjänster.

Viss EU-lagstiftning tar specifikt upp effekterna av utländskt ägande. När det gäller lufttrafik kan ett flygbolag inte få tillstånd i EU, om 50 procent eller mer av aktierna ägs av personer från tredje-länder, såvida det inte finns ett avtal med deras hemländer.⁵ På energiområdet gäller att operatörer av gas- eller elnät som kontrolleras av

² Rådets förordning (EU) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EGT L 24, 29.1.2004, s. 1).

³ Kommissionens arbetsdokument – SWD(2013)318.

⁴ 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, det så kallade NIS-direktivet.

⁵ Förordning (EG) nr 1008/2008 om gemensamma regler för tillhandahållande av lufttrafik i gemenskapen.

ett tredjeländ inte får bedriva verksamhet i EU, om det inte under certifieringsprocessen kan bevisas att detta inte skulle äventyra energiförsörjningstryggheten i den berörda medlemsstaten eller i unionen.⁶ Beträffande kolväten finns EU-regler som gör det möjligt för medlemsstaterna att vägra företag som faktiskt kontrolleras av tredjeländer eller tredjelandsmedborgare att få tillträde till och bedriva sådan verksamhet.⁷

När det gäller strategisk energiinfrastruktur finns förordningar som ålägger medlemsstaterna att bedöma riskerna med utländsk kontroll eller utländskt ägande av gas- och elinfrastruktur och vidta de åtgärder som de anser vara nödvändiga.⁸

Ett tillfredsställande regelverk saknades

I sitt meddelande konstaterade kommissionen sammanfattningsvis att det tagits initiativ beträffande specifika sektorer, men att det saknades ett heltäckande regelverk på EU-nivå för hur eventuella risker för säkerhet och allmän ordning till följd av vissa utländska direktinvesteringar från tredjeländer skulle hanteras.

Sedan förslaget varit föremål för förhandlingar i Europaparlamentet och rådet och delvis ändrats i förhållande till kommissionens förslag, antogs det formellt av Europaparlamentet och rådet i februari respektive mars 2019. Förordningen – Europaparlamentets 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 10 april 2019 och ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020.

⁶ Direktiv 2009/73 om gemensamma regler för den inre marknaden för naturgas och direktiv 2009/72 om gemensamma regler för den inre marknaden för el.

⁷ Direktiv 94/22/EG av den 30 maj 1994 om villkoren för beviljande och utnyttjande av tillstånd för prospektering efter samt undersökning och utvinning av kolväten.

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/941 av den 5 juni 2019 om riskberedskap inom elsektorn och om upphävande av direktiv 2005/89/EG, och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/1938 av den 25 oktober 2017 om åtgärder för att säkerställa försörjningstryggheten för gas och om upphävande av förordning (EU) nr 994/2010.

4.2 Förordningens innehåll

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för innehållet i förordningen i den utsträckning utredningen bedömer att det finns ett intresse av särskilda påpekanden eller förklarande kommentarer. Förordningen i sin helhet finns intagen som bilaga till detta betänkande.

4.2.1 Syfte och tillämpningsområde

Förordningen 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.⁹ 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.

Granskning får ske med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning

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

Lydelsen ”säkerhet eller allmän ordning” skiljer sig från begreppet ”allmän ordning eller allmän säkerhet” (public policy or public security) som är det begrepp som finns i artikel 65 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget. I den artikeln regleras medlemsstaternas möjligheter att göra avsteg från principen om fri rörlighet för kapital med hänvisning till just allmän ordning eller allmän säkerhet. Det är också detta begrepp som har tolkats av EU-domstolen i dess praxis, se nedan.

I förslaget till förordning anges att

⁹ Se skäl 8, 17 och 19.

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 XIV a i Gats) och i andra avtal eller överenskommelser om handel och investeringar i vilka unionen eller dess medlemsstater är parter.¹⁰

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.¹¹ 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). 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 gransknings-system.

Mot bakgrund av kommissionens uttalanden i förslaget till förordning bedömer utredningen att lydelsen i förordningen – säkerhet eller allmän ordning – omfattar i allt väsentligt det som avses med allmän säkerhet eller allmän ordning i EUF-fördraget. Nedan följer en kortare redogörelse för EU-domstolens praxis när det gäller allmän säkerhet och allmän ordning enligt artikel 65 i EUF-fördraget.

¹⁰ 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 kompetens. 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.

¹¹ Se skäl 35.

Allmän ordning och allmän säkerhet enligt artikel 65 i EUF-fördraget

I artikel 65 i EUF-fördraget anges alltså att medlemsstaterna får göra de avsteg från principen om fri rörlighet för kapital som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. 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 för kapital 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.¹²

Begreppet allmän ordning eller allmän säkerhet återfinns i flera artiklar i EUF-fördraget, bland annat i artikel 36. Den artikeln gör det möjligt för medlemsstaterna att göra avsteg 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 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

¹² Se till exempel målet *Église de scientologie*, C-54/99, EU:C:2000:124.

förfogade över. Mot den bakgrunden kunde Frankrike inte använda sig av artikel 36 i EUF-fördraget för att avvika från principen om fri rörlighet.¹³

Uttrycket *allmän säkerhet* omfattar både en medlemsstats inre och yttre säkerhet.¹⁴ 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.¹⁵

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.¹⁶ 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.

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.¹⁷

¹³ *Cullet mot Leclerc*, C-231/83, EU:C:1985:29.

¹⁴ Angående begreppet inre och yttre säkerhet, se nedan under rubriken Sveriges säkerhet.

¹⁵ *Richardt*, C-367/89, EU:C:1991:376.

¹⁶ *Campus Oil*, C-72/83, EU:C:1984:256. Se även *kommissionen mot Grekland*, C-398/98, EU:C:2001:565.

¹⁷ *Kommissionen mot Belgien*, C-503-99, EU:C:2002:328.

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.¹⁸

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 utredningens 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.¹⁹

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 de frågor som inte anges i uppräkningskategorier 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 säker-

¹⁸ Alfredo Albore, C-423/98, EU:C:2000:401.

¹⁹ Kommissionen mot Italien, C-7/61, EU:C:1961:31.

heten också i fortsättningen vara varje medlemsstats eget ansvar (artikel 4.2).

Frågor som rör nationell säkerhet omfattas alltså exklusivt av medlemsstaternas behörighet. 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-fördraget²⁰ eller varje medlemsstats rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget.²¹

Begreppet nationell säkerhet (national security) är ett EU-rättsligt begrepp som alltså avgränsar EU:s kompetens gentemot medlemsstaterna. I svensk nationell lagstiftning används ofta uttrycket Sveriges säkerhet eller rikets säkerhet.²² 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.

Sveriges säkerhet

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 samhällsutveck-

²⁰ 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.

²¹ 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.

²² Se till exempel 19 kap. brottsbalken, säkerhetsskyddslagen (2018:585) och 15 kap. offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

lingen. Innebörden av uttrycket måste därför bedömas i det ljuset vilket medför ett fokus på skydd av grundläggande samhällsfunktioner.²³

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 i den nya lagen, utan att det behövde definieras närmare.

Även om uttrycket Sveriges säkerhet inte har definierats i lag, har regeringen, som nämnts ovan, i flera sammanhang uttalat sig om dess innebörd. Utifrån de uttalandena och med ledning av Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd kan följande sägas om detta.²⁴

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.

²³ Prop. 2017/18:89 s. 41.

²⁴ Prop. 1995/96:129 s. 22 f., prop. 2013/14:51 s. 20, prop. 2017/18:89 s. 38 ff. och Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2).

Nationell säkerhet (national security)

Uttrycket nationell säkerhet (national security) är som nämnts ett EU-rättsligt begrepp. Begreppet har använts i viss utsträckning i svensk nationell lagstiftning. Exempel på det är radioutrustningslagen (2016:392) och brottsdatalagen (2018:1177) vilka genomför radioutrustningsdirektivet²⁵ respektive dataskyddsdirektivet.²⁶

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.²⁷ Uttrycket har alltså, liksom begreppet Sveriges säkerhet, ingen tydlig definition.

Frågan om åtgärder som en medlemsstat vidtar för att skydda nationell säkerhet omfattas av unionsrättens tillämpningsområde eller inte har aktualiserats i EU-domstolen i målen C-623/17, C-511/18, C-512/18 och C-520/18. Målen rör statliga myndigheters, bland annat underrättelseorgans och brottsbekämpande myndigheters, tillgång till uppgifter om elektronisk kommunikation och åtgärder som tillhandahållare av elektroniska kommunikationstjänster vidtar i enlighet med nationell lagstiftning för att möjliggöra detta. En fråga i målen är om sådana åtgärder, som syftar till att upprätthålla nationell säkerhet, faller inom unionsrättens tillämpningsområde (inklusive direktiv 2002/58/EG om integritet och elektronisk kommunikation)

²⁵ 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.

²⁶ 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.

²⁷ Prop. 2017/18:232 s. 104.

och i så fall hur unionsrätten ska tolkas. I januari 2020 har inget av målen ännu avgjorts.

Sverige har gett in skriftliga yttranden samt yttrat sig vid den muntliga förhandlingen i alla de nämnda målen. Sveriges hållning är att de åtgärder det är fråga om inte omfattas av unionsrättens tillämpningsområde, inklusive det aktuella direktivet.

Det är alltså inte helt klart hur artikel 4.2 i EU-fördraget, som undantar skyddet av den nationella säkerheten från EU:s kompetensområde, ska tolkas och vad begreppet ska anses omfatta. Utredningen bedömer dock, med utgångspunkt i vad som anförts ovan angående begreppet Sveriges säkerhet, att frågor som rymms inom det begreppet omfattas även av det EU-rättsliga begreppet nationell säkerhet. Utredningens bedömning är alltså att frågor som rör Sveriges säkerhet faller utanför förordningens tillämpningsområde.

4.2.2 Definitioner

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.

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 (plenium) den 16 maj 2017²⁸:

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

²⁸ EU:C:2017:376.

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 kompetens. Investeringar som inte medför möjligheter till inflytande över företagets skötsel eller kontroll över företaget faller därför utanför förordningens tillämpningsområde även av den anledningen.

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 utslutet 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/EEG²⁹.

²⁹ 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.

Utredningen har i avsnitt 3.1 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 direktinvesterar enligt förordningens definition. När det gäller begreppet företag bedömer utredningen att detta, i likhet med vad som gäller enligt det konkurrensrättsliga regelverket, bör omfatta fysiska och juridiska personer som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, men att det inte krävs att verksamheten bedrivs i vinstsyfte.

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 exempel 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.³⁰

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 om-

³⁰ EU-domstolens yttrande den 15 november 1994, 1/94, EU:C:1994:384 och kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.

fattas 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.³¹

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, ställda vid ett expertgruppsmöte, framhållit att det måste vara fråga om ett artificiellt arrangemang som kringgår granskningssystemet och som inte faller inom EU:s grundläggande friheter.³² 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.³³

Mot bakgrund av artikel 3.6 och skäl 10 och med beaktande av EU-domstolens praxis bör det sammanfattningsvis vara möjligt att

³¹ Eqiom och Enka, C-6/16, EU:C:2017:641, p. 47–48.

³² Se kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.

³³ Centros, C-212/97, EU:C:1999:126, p. 24, se ärende Komm2019/00664-7.

tillämpa ett granskningsystem även på en investering som görs av ett företag i en annan medlemsstat vars finansiering har sitt ursprung i ett tredjeland. Möjligheterna för en medlemsstat att få kännedom om den typen av arrangemang är dock begränsade.

4.2.3 Medlemsstaternas granskningsystem

I artikel 3 anges vissa grundläggande utgångspunkter för medlemsstaternas granskningsystem 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 granskningsystem, 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 granskningsystem. Granskningsystemen 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 ska ha möjlighet att begära omprövning av de nationella myndigheternas granskningsbeslut. De medlemsstater som har infört ett granskningsystem ska behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningsystem och granskningsbeslut.

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

4.2.4 Faktorer som medlemsstaterna eller kommissionen 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.³⁴

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, rymden, 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 (PDA-förordningen³⁵), däribland artificiell intelligens, robotteknik, halvledare, cybersäkerhet, rymden, försvar, energilagring, kvant- och kärnteknik samt nanoteknik och bioteknik.

³⁴ Se också skäl 12.

³⁵ 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.

- 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.

I det följande lämnas en översiktlig beskrivning av innebörden av granskningsfaktorerna under a)–e) ovan. Beskrivningen är inte avsedd att vara uttömmande. Utredningen återkommer till dessa frågor i samband med slutbetänkandet och förslaget till ett svenskt granskningsystem.

Kritisk infrastruktur

Inom EU bedrivs arbete till skydd för kritisk infrastruktur inom Europeiska unionens program för skydd av kritisk infrastruktur (EPCIP). Till följd av ECI-direktivet³⁶ är medlemsstaterna skyldiga att identifiera viss europeisk kritisk infrastruktur och bedöma behovet av att stärka skyddet av denna. Kritisk infrastruktur definieras inom EU 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.³⁷

Europeisk kritisk infrastruktur definieras inom EU som

i medlemsstaterna belägen kritisk infrastruktur vars driftsstörning eller förstörelse skulle få betydande konsekvenser för minst två medlemsstater. Konsekvensernas omfattning ska bedömas utifrån sektorsövergripande kriterier. Detta inbegriper verkningar till följd av tvärsektorriella beroenden av andra typer av infrastruktur.³⁸

³⁶ 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).

³⁷ Artikel 2 a i ECI-direktivet.

³⁸ Artikel 2 b i ECI-direktivet.

I stället för begreppet kritisk infrastruktur används i Sverige det bredare begreppet samhällsviktig verksamhet. Med samhällsviktig verksamhet avses 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 skadeverkingarna blir så små som möjligt.³⁹

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, MSB, är nationell kontaktpunkt för det arbete som bedrivs inom ramen för ECI-direktivet och ansvarig för att samordna frågor kring skydd av kritisk infrastruktur i Sverige med relevanta aktörer inom landet, andra medlemsstater och kommissionen. I *Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet*⁴⁰ 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.

³⁹ Se till exempel Handlingsplan för Skydd av samhällsviktig verksamhet (MSB597 2013).

⁴⁰ MSB1408 – juni 2019.

Tabell 4.1 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, tillverknings-industri
Hälsa- 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 dags-tidningar, 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, begravnings-verksamhet, diplomatisk och konsulär verksamhet.
Skydd och säkerhet	Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminal-vård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll, bevaknings-och säkerhetsverksamhet.
Socialförsäkringar	Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäringen.
Transporter	Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik.

Källa: Vägledning för identifiering av samhällsviktig verksamhet, MSB1408 – juni 2019, s. 8.

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, elnätbolag eller en större dricksvattenproducent vara regionalt samhällsviktig. På nationell nivå kan till exempel ett livsmedelslager, en viktig knutpunkt för transport och en viktig nod för elektronisk kommunikation vara nationellt samhällsviktig.

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 NIS-direktivet⁴¹ och omfattar sektorerna energi, transporter, bankverksamhet, finansmarknadsinfrastruktur, hälso- och sjukvård, leverans och distribution av dricksvatten samt digital infrastruktur. MSB har utfärdat föreskrifter till stöd för att identifiera samhällsviktiga tjänster enligt NIS-lagen.⁴²

Kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden (PDA)

En av granskningsfaktorerna är alltså effekten på kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden enligt PDA-förordningen. I artikel 2.1 i PDA-förordningen definieras produkter med dubbla användningsområden (PDA) som

produkter, inbegripet 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.

I bilaga I till kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1922⁴³ 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

⁴¹ 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.

⁴² Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om anmälan och identifiering av leverantörer av samhällsviktiga tjänster (MSBFS 2018:7).

⁴³ Kommissionens delegerade förordning (EU) 2018/1922 av den 10 oktober 2018 om ändring av rådets förordning (EG) nr 428/2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden.

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 ska enligt förordningen uppdateras varje år. Vid uppdateringen beaktas utvecklingen inom exportkontrollregimerna.⁴⁴ 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.⁴⁵

Mer konkreta exempel på PDA är olika slags kemikalier, kärnämne (uran, plutonium och torium) och kärntekniska produkter, verktygsmaskiner, värmeväxlare, ventiler och pumpar. Även vissa andra produkter av särskild strategisk betydelse, till exempel kryptosystem, kan klassificeras som PDA. PDA kan också omfatta programvara och

⁴⁴ Zanggerkommittéen (ZC), Nuclear Suppliers Group (NSG), Australiengruppen (AG), Wasse-naar-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.

⁴⁵ Prop. 2009/10:205 s. 24.

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.⁴⁶

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.

En svårighet med att avgränsa vad som omfattas av begreppet kritiska teknologier är att uppfattningen om vad som är en kritisk teknologi 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 tekniker (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 teknikerna 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. En viktig men mycket utmanande uppgift inom ramen för de internationella exportkontrollregimerna blir framöver att avgränsa de framväxande teknologiområdena så att den civila nyttan av dessa maximeras utan att i onödan hämmas av exportkontroll samtidigt som den militära nyttan blir föremål för exportkontroll.⁴⁷

Inom rådsarbetsgruppen för PDA-frågor⁴⁸ pågår det arbete med att ändra PDA-förordningen. Syftet är enligt kommissionen att

⁴⁶ Regeringens skrivelse 2018/19:114 – Strategisk exportkontroll 2018 – krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden.

⁴⁷ Skr. 2018/19:114 s. 81.

⁴⁸ Eng. Working Party on Dual-use Goods, WPDU.

modernisera reglerna med hänsyn till den tekniska och politiska utvecklingen samt att effektivisera förfarandet.⁴⁹ Vidare arbetar det amerikanska handelsdepartementets byrå för industri och säkerhet (Bureau of Industry and Security, Commerce, BIS) med att ta fram kriterier för att identifiera framväxande tekniker. I det arbetet har BIS upprättat en lista över 14 kategorier av sådana tekniker.⁵⁰

Tillgång på kritiska insatsvaror samt tryggad livsmedelsförsörjning

En insatsvara är en vara som används i tillverkning av andra varor. Insatsvaror kan vara råvaror, halvfabrikat eller färdiga komponenter. Insatsvarorna kan vara både jordbruksvaror och industrivaror.

Vissa råvaror har strategisk betydelse för EU:s tillverkningsindustri. 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.⁵¹ En central del av initiativet utgörs av en förteckning över råvaror som är av avgörande betydelse för EU och som det alltså är viktigt att den europeiska industrin får tillförlitlig och obehindrad tillgång till. I förteckningen anges 27 råvaror som bedöms som kritiska. De angivna råvarorna är av avgörande betydelse 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. Förteckningen uppdateras minst vart tredje år för att avspegla utvecklingen inom produktion, marknad och teknik, och antalet råvaror har ökat med varje uppdatering. Några exempel på råvaror som finns upptagna i förteckningen är beryllium, kobolt, helium, magnesium, naturgummi, fosfor och kiselmetall.⁵²

När det gäller energi utgör elkraft en fundamental insatsvara. Många av de baskemikalier som den svenska industrin utnyttjar, som natronlut, syrgas och klordioxid framställs med elektrokemisk tillverkning.

⁴⁹ Se skr. 2018/19:114.

⁵⁰ Federal Register /Vol. 83, No. 223/Monday, November 19, 2018/Proposed Rules.

⁵¹ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och Rådet, råvaruinitiativet – att uppfylla våra kritiska behov av tillväxt och arbetstillfällen i Europa, KOM(2008) 699 slutlig.

⁵² Se Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet, rådet, europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt regionkommittén om 2017 års förteckning över råvaror av avgörande betydelse för EU, COM(2017) 490 final.

En *tryggad livsmedelsförsörjning* anses föreligga när alla människor vid varje tidpunkt har fysisk, ekonomisk och social tillgång till hälsosam och nyttig mat i tillräcklig mängd för att tillgodose sina behov och önskemål i fråga om mat för att kunna leva ett aktivt och hälsosamt liv.⁵³ Flödet från råvara till färdig mat innefattar ofta många olika steg. Många aktörer är inblandade och utrikeshandeln är omfattande och betydelsefull. För att producera och distribuera livsmedel i den moderna livsmedelskedjan krävs en ständig tillförsel av insatsvaror och andra produktionsfaktorer.

Åtkomst till känslig information

I de flesta verksamheter finns information som av olika anledningar kan vara skyddsvärd. Information behöver skyddas så att

- den alltid 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).

I svensk nationell rätt finns bestämmelser om sådan informations-säkerhet i bland annat säkerhetsskyddslagen (2018:585). I den lagen finns bestämmelser om säkerhetsskyddsklassificering av uppgifter. Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet⁵⁴ och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig. I samband med ett resonemang om vilken verksamhet som kan anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet och därmed omfattas av säkerhetsskyddslagens regler sägs i förarbetena att en verksamhet som hanterar stora mängder information som inte är säkerhetsskyddsklassificerad, men som av andra skäl kan betraktas som säkerhetskänslig, kan anses vara av betydelse för Sveriges säkerhet. När det

⁵³ Romdeklarationen om en tryggad global livsmedelsförsörjning, antagen vid det globala toppmöte om livsmedelsförsörjning som sammankallades av FN:s livsmedels- och jordbruksorganisation (FAO).

⁵⁴ Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen.

gäller vilken typ av information det kan vara fråga om anføres vidare 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.⁵⁵

När det gäller åtkomst till känslig information i form av personuppgifter kan det nämnas att USA i sitt utvidgade regelverk för granskning av utländska direktinvesteringar inkluderar investeringar som ger den utländska investeraren tillgång till personuppgifter som kan utnyttjas på ett sätt som hotar den nationella säkerheten. Ett exempel på verksamhet som kommer att omfattas är verksamhet som riktar in sig på eller skräddarsyr produkter eller tjänster till militärer eller anställda i federala organ med koppling till nationell säkerhet. Personuppgifter som avses är bland annat uppgifter om ekonomi och hälsa.⁵⁶

Mediernas frihet och mångfald

Mediernas frihet och mångfald är av grundläggande betydelse för yttrandefriheten. Europaparlamentet har med det som utgångspunkt uttalat bland annat att mångfald är oskiljaktigt förenad med frihet, demokrati och rättsstatlighet samt att medierna spelar en central roll i ett demokratiskt samhälle genom att fungera som offentlighetens övervakningsorgan, samtidigt som de bidrar till att informera med-

⁵⁵ Prop. 2017/18:89 s. 45.

⁵⁶ Se till exempel Fact Sheet: Final CFIUS Regulations Implementing FIRRMA, <https://home.treasury.gov/system/files/206/Final-FIRRMA-Regulations-FACT-SHEET.pdf>

borgarna och stärka deras egenmakt genom att bredda deras förståelse av det nuvarande politiska och sociala landskapet och främja deras medvetna deltagande i demokratin.⁵⁷

I Sveriges nationella säkerhetsstrategi, som beslutades i januari 2017 och som utgör 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.⁵⁸

Säkerställande av ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier omfattas av modernt psykologiskt försvar. Det moderna psykologiska försvaret består i att säkerställa befolkningens försvarsvilja i fred och motståndsvilja i krig, att säkerställa att saklig offentlig information snabbt och effektivt kan förmedlas även under störda förhållanden, samt att identifiera, analysera och möta påverkanskampanjer.⁵⁹

Försvarsberedningen har i sin rapport *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) uttalat följande.

Det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Fria och oberoende media och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare.

När det gäller psykologiskt försvar har regeringen med hänvisning till ett försämrat omvärldsläge utsett en särskild utredare som ska analysera och lämna förslag om en ny myndighet som ska ha det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska försvaret. Uppdraget ska redovisas senast den 31 maj 2020.⁶⁰

Avslutningsvis kan noteras att frågan om hur nationella säkerhetsintressen kan säkerställas vid tillståndsprövningen för tv, text-tv och ljudradio har behandlats av 2018 års AV-utredning.⁶¹

⁵⁷ Mediernas frihet och mångfald i Europeiska unionen Europaparlamentets resolution av den 3 maj 2018 om mediernas mångfald och frihet i Europeiska unionen (2017/2209(INI)).

⁵⁸ Nationell säkerhetsstrategi, s. 5 och 14.

⁵⁹ *Motståndskraft – Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025* (Ds 2017:66) s. 106.

⁶⁰ Utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar (Ju 2018:06).

⁶¹ SOU 2019:39, En moderniserad radio- och tv-lag – genomförande av ändringar i AV-direktivet.

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.

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 uppräkningslista av vad medlemsstaterna får beakta vid bedömningen av om en investering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Utredningen kommer att i slutbetänkandet återkomma till vilka närmare omständigheter som bör beaktas inom ramen för ett svenskt granskningsystem.

4.2.5 Årlig rapportering

Senast den 31 mars varje år ska varje medlemsstat till kommissionen lämna en rapport för föregående kalenderår, med aggregerade uppgifter om utländska direktinvesteringar som gjorts på deras territorium, på grundval av de uppgifter som är tillgängliga för dem samt aggregerade uppgifter om de begäranden som de fått från andra medlemsstater i enlighet med artiklarna 6.6 och 7.5 i förordningen. De medlemsstater som tillämpar granskningsystem ska för varje rapporteringsperiod tillhandahålla aggregerade uppgifter även om tillämpningen av sina granskningsystem.

Rapporten bör inbegripa information om beslut om att tillåta eller förbjuda utländska direktinvesteringar, underställa dem villkor eller låta dem omfattas av korrigerande åtgärder samt om beslut om

utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse. För att förbättra kvaliteten på och jämförbarheten hos uppgifterna från medlemsstaterna och för att underlätta efterlevnad av underrättelse- och rapporteringsskyldigheterna bör kommissionen tillhandahålla standardformulär och bland annat beakta relevanta formulär som används för rapportering till Eurostat, där så är lämpligt (skäl 22).

När det gäller information om tillämpningen av granskningsystemen är aggregerad information tillräcklig. Den aggregerade informationen ska dock innehålla information om beslut om att tillåta eller förbjuda en investering eller underställa dem villkor osv. Informationen ska lämnas på en sådan aggregerad nivå att den blir meningsfull. Detta kan uppnås genom att ange till exempel det totala antalet granskningsbeslut och dessas geografiska eller sektoriella fördelning, utan att detaljer om särskilda fall lämnas ut.⁶²

4.2.6 Samarbetsstruktur

I skälen till förordningen framhålls att samarbetsstrukturen bör användas bara till skydd för säkerhet eller allmän ordning. Medlemsstaterna bör därför på vederbörligt sätt motivera varje begäran om uppgifter om en särskild utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat och eventuella synpunkter som de riktar till den medlemsstaten. Samma krav bör gälla när kommissionen begär uppgifter om en särskild utländsk direktinvestering eller avger ett yttrande som riktar sig till en medlemsstat. Att dessa krav uppfylls är av betydelse också i situationer där en investerare i en medlemsstat konkurrerar med investerare i tredjeländer om att göra en investering i en annan medlemsstat.

Samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar som granskas

I artikel 6 regleras samarbetsstrukturen för utländska direktinvesteringar som granskas. Där framgår sammanfattningsvis följande.

Medlemsstater som har ett granskningsystem ska underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om alla utländska direktinvesteringar på deras territorium som granskas genom att så snart som

⁶² Se kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.

möjligt överlämna vissa uppgifter. Närmare redogörelser för vilka uppgifter det är fråga om finns i avsnitten 4.2.8 och 6.3.6. Andra medlemsstater får under vissa omständigheter lämna synpunkter på investeringen till den medlemsstat som utför granskningen. Synpunkterna ska samtidigt skickas till kommissionen. Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att synpunkter har lämnats. Kommissionen får under vissa omständigheter yttra sig över investeringen till den medlemsstat som utför granskningen. Om minst en tredjedel av medlemsstaterna anser att en investering sannolikt kan inverka på deras säkerhet eller allmänna ordning, så ska kommissionen avge ett sådant yttrande. Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att ett yttrande har avgetts. Synpunkter och yttranden ska motiveras på vederbörligt sätt. Bakgrunden till detta krav är som nämnts att samarbetsstrukturen bör användas bara till skydd för säkerhet eller allmän ordning. Att kravet uppfylls är av betydelse i situationer där en investerare i en medlemsstat konkurrerar med investerare i tredjeländer om att göra en investering i en annan medlemsstat.⁶³

Om en medlemsstat som genomför en granskning välgrundat anser att en utländsk direktinvestering på dess territorium sannolikt kan inverka på dess säkerhet eller allmänna ordning, får medlemsstaten begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter.

Om en medlemsstat eller kommissionen har för avsikt att lämna synpunkter respektive yttra sig över en utländsk direktinvestering som är föremål för granskning, ska den underrätta den medlemsstat som utför granskningen om det inom 15 dagar efter mottagande av underrättelsen om att investeringen granskas. En underrättelse om avsikt att lämna synpunkter respektive yttra sig får innehålla en begäran om uppgifter utöver dem som den granskande medlemsstaten ska lämna i samband med att en granskning inleds. En begäran om ytterligare uppgifter ska vara motiverad på vederbörligt sätt, får avse endast uppgifter som behövs för att kunna lämna synpunkter eller för att avge ett yttrande, ska vara proportionell i förhållande till ändamålet och får inte vara orimligt betungande för den medlemsstat som utför granskningen. Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen. Synpunkter eller yttranden ska riktas till den medlemsstat som utför granskningen

⁶³ Se skäl 18.

och ska sändas till denna inom en rimlig tidsperiod, dock senast 35 kalenderdagar efter mottagandet av underrättelsen om att granskning inletts. I vissa fall, bland annat om ytterligare uppgifter har begärts, gäller en längre tidsfrist.

Om den medlemsstat som utför granskningen i undantagsfall anser att dess säkerhet eller allmänna ordning kräver omedelbara åtgärder, ska den medlemsstaten underrätta de andra medlemsstaterna och kommissionen om sin avsikt att fatta ett granskningsbeslut före utgången av de tidsfrister som annars gäller. Behovet av omedelbara åtgärder ska motiveras på vederbörligt sätt. De andra medlemsstaterna och kommissionen ska i dessa fall sträva efter att lämna synpunkter eller avge ett yttrande utan dröjsmål.

Den medlemsstat som utför granskningen ska beakta synpunkter och yttrande från andra medlemsstater respektive kommissionen. Det slutgiltiga granskningsbeslutet ska fattas av den medlemsstat som utför granskningen.

Samarbetet i enlighet med artikel 6 ska ske via de kontaktpunkter som inrättats i enlighet med artikel 11.

Den period om 35 dagar inom vilken synpunkter eller yttranden senast måste lämnas till den medlemsstat som utför en granskning räknas från den dag då medlemsstaten underrättade om att granskning inletts, förutsatt att all information som enligt förordningen ska finnas i underrättelsen finns där. Att den inledande underrättelsen ska lämnas *så snart som möjligt* tar sikte i första hand på underrättelsen i sig och särskilt i förhållande till tidpunkten för när granskningen inleds.⁶⁴

Samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar som inte granskas

I artikel 7 regleras samarbetsstrukturen för utländska direktinvesteringar som *inte* granskas. Där framgår sammanfattningsvis följande.

En medlemsstat som anser att en utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat som inte granskas i den medlemsstaten sannolikt kan inverka på dess egen säkerhet eller allmänna ordning, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får lämna synpunkter till den andra medlemsstaten. Synpunkterna ska

⁶⁴ Se kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.

samtidigt skickas till kommissionen. Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att synpunkter har lämnats.

Om kommissionen anser att en utländsk direktinvestering i en medlemsstat som inte granskas i den medlemsstaten sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning i mer än en medlemsstat, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får den avge ett yttrande till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen är aktuell. Kommissionen ska avge ett sådant yttrande om det är motiverat, när minst en tredjedel av medlemsstaterna anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på deras säkerhet eller allmänna ordning. Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att ett yttrande har avgetts.

Synpunkter eller yttranden på utländska direktinvesteringar enligt ovan ska motiveras på vederbörligt sätt. Som nämnts är bakgrunden till detta krav att samarbetsstrukturen bör användas bara till skydd för säkerhet eller allmän ordning. Att kravet uppfylls är av betydelse i situationer där en investerare i en medlemsstat konkurrerar med investerare i tredjeländer om att göra en investering i en annan medlemsstat.⁶⁵

En medlemsstat som anser att en utländsk direktinvestering på dess territorium sannolikt kan inverka på dess säkerhet eller allmänna ordning får begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter.

Om en medlemsstat eller kommissionen anser att en utländsk direktinvestering som inte granskas sannolikt kan inverka på dess egen säkerhet eller allmänna ordning respektive på säkerhet eller allmän ordning i mer än en medlemsstat, får den från den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen är aktuell begära de uppgifter som avses i artikel 9. Närmare redogörelser för vilka uppgifter det är fråga om finns i avsnitten 4.2.8 och 6.3.6. En begäran om uppgifter ska vara motiverad på vederbörligt sätt, får endast avse uppgifter som behövs för att kunna lämna synpunkter eller för att avge ett yttrande, ska vara proportionell i förhållande till ändamålet och får inte vara orimligt betungande för den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen är aktuell. Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen.

Synpunkter eller yttranden som lämnas utan begäran ska riktas till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras

⁶⁵ Se skäl 18.

eller har fullbordats och ska lämnas senast 35 kalenderdagar efter mottagandet av de uppgifter som en medlemsstat kan ha begärt eller en underrättelse om att uppgifterna inte kan lämnas. Om yttrandet från kommissionen avges efter synpunkter från andra medlemsstater, har kommissionen ytterligare 15 kalenderdagar på sig att avge yttrandet.

En medlemsstat där en utländsk direktinvestering är aktuell ska i vederbörlig utsträckning beakta synpunkterna från andra medlemsstater och kommissionens yttrande.

Medlemsstaterna kan lämna synpunkter och kommissionen får avge ett yttrande senast 15 månader efter att den utländska direktinvesteringen har fullbordats. Bedömningen av när en investering ska anses ha fullbordats får göras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och den aktuella medlemsstatens regelverk.⁶⁶

Samarbetet i enlighet med artikel 7 ska ske via de kontaktpunkter som inrättats i enlighet med artikel 11.

Artikel 7 ska inte gälla för utländska direktinvesteringar som fullbordats före den 10 april 2019.

4.2.7 Utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse

Om kommissionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse, får den enligt artikel 8.1 avge ett yttrande riktat till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Med projekt eller program av unionsintresse avses sådana projekt och program som involverar ett betydande belopp eller en betydande andel unionsfinansiering eller som omfattas av unionslagstiftning rörande kritisk infrastruktur eller teknik eller kritiska insatsvaror som är av väsentlig betydelse för säkerhet eller allmän ordning. I bilagan till förordningen finns en förteckning över aktuella projekt och program. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 16 för att ändra förteckningen.

För utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse gäller i huvudsak samma förfarande som enligt artiklarna 6 och 7.

⁶⁶ Se kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.

4.2.8 Uppgiftskrav

Enligt artikel 9.1 ska medlemsstaterna säkerställa att de uppgifter som är föremål för underrättelse enligt artikel 6.1 eller begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artiklarna 6.6 och 7.5 görs tillgängliga för kommissionen och begärande medlemsstater utan onödigt dröjsmål. Dessa uppgifter ska enligt artikel 9.2 inbegripa följande:

- a) Ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande.
- b) Det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen.
- c) 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.
- d) De medlemsstater där den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats bedriver relevant affärsverksamhet.
- e) Finansieringen av investeringen och finansieringskällan, på grundval av de bästa uppgifter som är tillgängliga för medlemsstaten.
- f) Det datum då den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

Medlemsstaterna ska, enligt artikel 9.3, sträva efter att utan onödigt dröjsmål tillhandahålla begärande medlemsstater och kommissionen eventuella kompletterande uppgifter utöver de som avses i artikel 9.1 och 9.2, i den mån sådana uppgifter finns tillgängliga.

Den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats får, enligt artikel 9.4, begära uppgifterna i artikel 9.2 från den utländska investeraren eller det företag i vilket den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Den utländska investeraren eller det berörda företaget ska lämna den information som begärs utan onödigt dröjsmål.

En medlemsstat ska utan dröjsmål underrätta kommissionen och övriga berörda medlemsstater, om medlemsstaten, under exceptionella omständigheter och trots att den gjort sitt bästa, inte kan er hålla de uppgifter som avses i artikel 9.1. De uppgifter som avses är

både de som anges i artikel 9.2 och sådana som andra medlemsstater eller kommissionen begärt. I underrättelsen ska medlemsstaten på vederbörligt sätt motivera skälen till att uppgifterna inte tillhandahållits och förklara vad som gjorts efter bästa förmåga för att erhålla de begärda uppgifterna, inbegripet en begäran i enlighet med artikel 9.4. Om inga uppgifter lämnats, får synpunkter från en annan medlemsstat eller yttranden från kommissionen bygga på de uppgifter som finns tillgängliga för dem. Information som erhållits från andra källor än från den medlemsstat där investeringen är aktuell kan alltid läggas till grund för synpunkter och yttranden så länge de är vederbörligen motiverade.⁶⁷

Syftet med artikel 9 är att skapa en mekanism som säkerställer kvalitet och fullständighet av den mottagna informationen. Det är mot den bakgrunden som medlemsstaterna har fått rätt att begära informationen direkt från den utländska direktinvesteraren eller det berörda företaget. Utgångspunkten är därför att det kommer att vara bara ”under exceptionella omständigheter” som en medlemsstat inte kommer att kunna tillhandahålla informationen (se artikel 9.5).

Om en medlemsstat kan tillhandahålla viss, men inte all, den information som anges i artikel 9.2, ska medlemsstaten enligt artikel 9.5 ange skälen till att vissa uppgifter inte tillhandahållits. Artikel 9.5 blir tillämplig även i de fall då kvaliteten och tillförlitligheten av informationen kan sättas i fråga.

4.2.9 De lämnade uppgifternas konfidentialitet

Enligt artikel 10 ska uppgifter som tas emot till följd av tillämpningen av förordningen användas enbart för det ändamål för vilket de begärts. Vidare ska medlemsstaterna och kommissionen säkerställa skyddet av konfidentiella uppgifter som erhålls vid tillämpningen av förordningen i enlighet med unionsrätten och respektive nationell rätt. Medlemsstaterna och kommissionen ska också säkerställa att det inte beslutas att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som tillhandahållits eller utbytts inom ramen för förordningen placeras på en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå eller att de inte längre ska vara säkerhetsskyddsklassificerade utan föregående skriftligt medgivande från upphovsmannen.

⁶⁷ Se kommissionens uttalanden, ärende Komm2019/00664-7.

Frågor om förordningens krav på konfidentialitet i förhållande till svensk nationell rätt behandlas i avsnitt 6.3.9.

4.2.10 Kontaktpunkter

Enligt artikel 11 ska varje medlemsstat och kommissionen inrätta en kontaktpunkt för genomförandet av förordningen. Medlemsstaterna och kommissionen ska involvera kontaktpunkterna i alla frågor som rör tillämpningen av förordningen. Kommissionen ska tillhandahålla ett säkert och krypterat system för att stödja direkt samarbete och utbyte av uppgifter mellan kontaktpunkterna.

Frågan om vilken svensk myndighet som ska vara kontaktpunkt behandlas i kapitel 7.

4.2.11 Expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen

Genom kommissionens beslut den 29 november 2017 inrättades en expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i EU. Gruppen består av företrädare för medlemsstaterna. I artikel 12 anges att expertgruppen ska fortsätta att diskutera frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar, dela med sig av bästa praxis och tillvaratagna erfarenheter och utbyta åsikter om utvecklingstendenser och frågor av gemensamt intresse som rör utländska direktinvesteringar. Kommissionen ska också överväga att rådfråga gruppen om processuella frågor som rör genomförandet av förordningen. Enligt skäl 28 bör kommissionen också samråda med expertgruppen om utkast till delegerade akter. Diskussionerna i gruppen ska vara konfidentiella.

4.2.12 Internationellt samarbete, behandling av personuppgifter, utvärdering, utövande av delegeringen och ikraftträdande

Medlemsstaterna och kommissionen får enligt artikel 13 samarbeta med de ansvariga myndigheterna i tredjeländer i frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet och allmän ordning.

Av artikel 14 framgår att all behandling av personuppgifter i enlighet med förordningen ska utföras i enlighet med dataskyddsförordningen⁶⁸ och förordning (EU) 2018/1725⁶⁹ och endast i den utsträckning det behövs för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar och för att säkerställa effektiviteten i det föreskrivna samarbetet kring utländska direktinvesteringar. Personuppgifter som rör tillämpningen av förordningen ska inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de samlades in.

Enligt artikel 15 ska kommissionen senast den 12 oktober 2023 och vart femte år därefter utvärdera förordningens funktion och ändamålsenlighet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet. Medlemsstaterna ska involveras i detta arbete och vid behov till kommissionen lämna ytterligare uppgifter som behövs för rapporten. Om det i rapporten rekommenderas att förordningen ska ändras, kan den åtföljas av ett lämpligt lagstiftningsförslag.

Genom artikel 16 ges kommissionen befogenhet att på de villkor som anges i artikeln anta delegerade akter för att ändra förteckningen över projekt och program av unionsintresse som finns i bilagan till förordningen.

Av artikel 17 framgår när förordningen trädde i kraft och att den ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020.

4.2.13 Förordningens förhållande till koncentrationsförordningen

Utländska direktinvesteringar kan ha formen av sammanslagningar, förvärv eller bildandet av gemensamma företag som utgör koncentrationer som omfattas av EU:s koncentrationsförordning.⁷⁰ 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 koncentra-

⁶⁸ 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).

⁶⁹ 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.

⁷⁰ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1).

tionsförordningen, 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 och begreppet legitima intressen enligt 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.

4.2.14 Förordningens förhållande till vissa unionsregler för finanssektorn

Enligt EU-lagstiftning för finanssektorn får behöriga myndigheter bedöma förvärv och ökning 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.⁷¹

⁷¹ 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).

5 Förslag i angränsade utredningar

5.1 Reglering i dag

Av 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen (2018:585) framgår att den som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska utreda behovet av säkerhetsskydd (säkerhetsskyddsanalys). Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till bland annat verksamhetens art och omfattning.

I lagen används begreppet ”verksamhetsutövare”. Verksamhetsutövare enligt lagen kan vara både statliga myndigheter, kommuner och enskilda som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Alla verksamhetsutövare står under tillsyn av Säkerhetspolisen, Försvarsmakten eller en sektorsmyndighet. Av 2 kap. 9 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) framgår att alla verksamhetsutövare som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet till en enskild ska anmäla det till Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten innan något förfarande för överlåtelse inleds. Verksamhetsutövaren ska också upplysa den tänkta förvärvaren om de skyldigheter som enligt 2 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen gäller för den som är ansvarig för en säkerhetskänslig verksamhet. Förvärvaren ska alltså påminnas om skyldigheten att bland annat göra en säkerhetsskyddsanalys och att planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs.

Även om det alltså finns en anmälningsskyldighet till Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten enligt säkerhetsskyddsförordningen när en verksamhet överläts, finns ingen möjlighet för dessa myndigheter att förbjuda försäljningen eller ställa upp villkor för den.

En viss indirekt möjlighet att förbjuda direktinvesteringar finns dock i lagen (1992:1300) om krigsmateriel. Enligt denna lag krävs tillstånd för att bland annat tillverka krigsmateriel. Ett sådant tillstånd kan förenas med ett villkor om att endast en viss andel av

aktierna får ägas, direkt eller indirekt, av utländska rättssubjekt. Ett tillstånd får också förenas med ett villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem samt verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Även om lagen inte direkt syftar till att reglera direktinvesteringar, kan den alltså indirekt medföra att en utländsk investerare förhindras att förvärva ett aktiebolag. Om tillståndsmyndigheten har ställt upp ett sådant villkor, kan en ägare av ett aktiebolag som har tillstånd att tillverka krigsmateriel inte fritt sälja aktier till utländska förvärvare utan att därmed riskera att förlora sitt tillstånd. Av de cirka 250 företag som har tillstånd enligt krigsmateriellagstiftningen är det en handfull som i dag har sådana villkor.

5.2 Historiskt har det varit möjligt att förbjuda direktinvesteringar

I Sverige har det tidigare funnits en reglering av utlänningars möjlighet att investera i svenskt näringsliv. I lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och tillhörande förordning fanns en möjlighet att begränsa utländska aktörers möjligheter att förvärva aktier i svenska aktiebolag, andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Kontrollen skedde enligt lagen dels genom ett system med så kallade utlänningsförbehåll, dels genom en tillståndsprövning av vissa aktieförvärv (förvärvstillstånd).

Ett utlänningsförbehåll var ett förbehåll i bolagsordningen för ett svenskt aktiebolag som innebar att en utländsk medborgare fick förvärva endast en viss del av aktierna i bolaget, nämligen aktier motsvarande mindre än 40 procent av aktiekapitalet och 20 procent av röstetalet. De aktier som kunde förvärvas kallades fria, medan övriga aktier 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.

Om tillstånd till aktieförvärv krävdes, gällde att en utländsk förvärvare inte utan tillstånd fick förvärva så många aktier i ett svenskt aktiebolag att andelen kom att överstiga gränserna 10, 20, 40 eller 50 procent. Kravet på tillstånd gällde även förvärv av andelar i svenskt handelsbolag samt av äganderätt eller nyttjanderätt till rörelser som

drevs i Sverige. 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).¹

Lagen 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.²

Tidigare har även funnits vissa begränsningar av utländska medborgares möjlighet att köpa fast egendom i den numera upphävda lagen (1982:618) om utländska förvärv av fast egendom m.m. Av lagen framgick att den som var kontrollsobjekt enligt lagen om utländska förvärv av svenska företag m.m., som huvudregel inte utan särskilt förvärvstillstånd fick förvärva fast egendom, tomträtt eller bostadsarrande i landet. Undantag gjordes bland annat för vissa familjerättsliga fång och för förvärv genom inrop på exekutiv auktion.

5.3 Utredningar som föreslår regleringar på området

Utredningen om vissa säkerhetskyddsfrågor

Utredningen om vissa säkerhetskyddsfrågor³ föreslår en reglering av överlåtelse av verksamheter som omfattas av säkerhetskyddslagen (2018:585). Förslaget innebär att en verksamhetsutövare som om-

¹ Prop. 1991/92:71 s. 16.

² Prop. 1991/92:71 s. 14.

³ SOU 2018:82.

fattas av säkerhetsskyddslagen och som avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten, som har betydelse för Sveriges säkerhet eller för ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, först ska genomföra en särskild säkerhetsbedömning och lämplighetsprövning av överlåtelsen. Verksamhetsutövaren eller ägarna ska därefter samråda med tillsynsmyndigheten som får förelägga överlåtaren att vidta åtgärder enligt säkerhetsskyddslagen och de föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Om ett föreläggande inte följs eller om tillsynsmyndigheten bedömer att överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskyddssynpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, ska tillsynsmyndigheten få besluta att överlåtelsen inte får genomföras. En överlåtelse som genomförs trots att den har förbjudits av tillsynsmyndigheten ska vara ogiltig. Kravet på samråd gäller inte ägare i publika aktiebolag. Utredningen menar att detta skulle bli en alltför vid krets av ägare som skulle beröras.

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor föreslår att tillsynen enligt säkerhetsskyddslagen och därmed även prövningen av överlåtelser ska delas mellan två samordningsmyndigheter och ett antal sektorsmyndigheter. Säkerhetspolisen och Försvarsmakten ska vara samordningsmyndigheter. I denna roll ligger att de ska ansvara för att följa upp, utvärdera och utveckla tillsynsarbetet, i samråd utveckla och tillhandahålla metodstöd för tillsyn, verka för erfarenhetsutbyte samt förmedla relevant hotinformation till tillsynsmyndigheterna.

Ett antal myndigheter föreslås få fortsatt ansvar för att bedriva tillsyn enligt nya säkerhetsskyddslagen; Försvarsmakten, Säkerhetspolisen, Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen, Post- och telestyrelsen samt länsstyrelserna i Stockholms, Skåne, Västra Götalands och Norrbottens län. Utredningen föreslår också att Försvarets materielverk, Finansinspektionen, Statens energimyndighet och Strålsäkerhetsmyndigheten ska bli nya tillsynsmyndigheter. Vidare föreslår utredningen att ett antal länsstyrelser inte längre ska bedriva tillsyn.

Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor menar vidare att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten, om det finns särskilda skäl, ska kunna ta över tillsynen från befintliga tillsynsmyndigheter. Ett exempel kan vara när det på grund av förändrade omständigheter är nödvändigt att snabbt kunna agera och se till att åtgärder vidtas. Ett

annat exempel skulle kunna vara att det inom ramen för ett samrådsförfarande inför till exempel en utkontraktering eller överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet uppmärksammas att ärendet inrymmer särskilt känsliga uppgifter som inte bör hanteras av den ordinarie tillsynsmyndigheten. När det inte längre finns skäl för övertagandet ska tillsynsansvaret enligt förslaget återgå till tillsynsmyndigheten.

Utredningen föreslår att ett förbud att överlåta en verksamhet ska kunna överklagas till och prövas av regeringen.

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet⁴ föreslår att ett statligt kontrollsystem införs med möjlighet för staten att granska och ytterst villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelse 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 ett landsting endast efter medgivande från staten. Kontrollsystemet ska omfatta hamnar och flygplatser, fastigheter i områden med geografiska förhållanden av väsentlig betydelse för det militära försvaret samt skyddade anläggningar som inrättats för behov inom civilt försvar. Kommittén föreslår att länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län blir granskningsmyndigheter och ges behörighet att godkänna, villkora och förbjuda förfaranden enligt lagen. Kontrollsystemet föreslås vidare bli subsidiärt till det system som föreslås av Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor.

Kommittén föreslår att ett överklagande av ett beslut enligt den föreslagna lagen överklagas till och prövas av regeringen.

⁴ SOU 2019:34.

*Utredningen för ett effektivt offentligt främjande
av utländska investeringar*

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar har haft i uppdrag att se över hur investeringsfrämjande i Sverige kan stärkas och föreslår 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 provningssystem enligt förordningen. Utredningen pekade inte ut någon myndighet som direkt skulle vara ansvarig för frågan om provningen 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.

5.4 Utredningsförslagets förhållande till en kommande reglering

Utredningen ska enligt sina direktiv 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. I artikel 4 i EU-förordningen anges att medlemsstaterna när de bedömer om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får överväga dess potentiella effekter på ett stort antal områden. I artikeln nämns bland annat kritisk infrastruktur, åtkomst till känslig information som personuppgifter och mediernas frihet och mångfald.

I detta delbetänkande föreslås inte något svenskt system för granskning utan bara hur svensk lagstiftning ska anpassas och kompletteras för att Sverige ska kunna leva upp till förordningens krav från och med den 11 oktober 2020. Hur ett kommande system för att granska direktinvesteringar ska förhålla sig till förslagen från Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor och Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet kommer därför inte att analyseras närmare i detta betänkande. Båda dessa utredningar bereds i Regeringskansliet. Det återstår att se hur regeringen väljer att gå vidare med förslagen.

I detta delbetänkande ska utredningen föreslå vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt förordningen. I kapitel 7 föreslår utredningen att Inspektionen för strategiska produkter, ISP, ska vara kontaktpunkt och berör hur förslaget förhåller sig till Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor och Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhets förslag om vilka myndigheter som ska utöva tillsyn.

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar pekar inte ut någon ansvarig myndighet. Förslaget att regionala investeringsfrämjande organisationer ska bistå med bakgrundskontroller av utländska investerare kommer utredningen att återkomma till i sitt slutbetänkande.

6 Behovet av kompletterande regelverk

6.1 Inledning

I det här delbetänkandet redovisar utredningen sitt uppdrag vad gäller hur svensk lagstiftning ska anpassas och kompletteras för att Sverige ska kunna leva upp till förordningens krav från och med den 11 oktober 2020. Redogörelsen i detta kapitel tar sikte bara på vad som behövs för att uppfylla kraven i förordningen. De nya regelverk, kompletteringar och anpassningar av svensk lagstiftning som kan behövas för att ett granskningsystem ska kunna införas i Sverige kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande.

6.2 Vilka kompletteringar får göras?

En EU-förordning är direkt tillämplig i varje medlemsstat

Den rättsakt som behandlas i detta betänkande är en EU-förordning. Enligt artikel 288 andra stycket i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, EUF-fördraget, ska en EU-förordning ha allmän giltighet. Den ska också vara till alla delar bindande och direkt tillämplig i varje medlemsstat. En förordning får alltså inte skrivas om till nationell lagstiftning eller implementeras i nationell rätt på annat sätt, utan dess bestämmelser ska i stället tillämpas av enskilda, myndigheter och domstolar på samma sätt som nationella författningar. En medlemsstat kan behålla eller införa nationell lagstiftning på det område som en förordning omfattar endast om förordningen ger utrymme för det. Att förordningen är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater framgår också av dess artikel 17.

Det behövs alltså inte några särskilda åtgärder för att förordningen i och för sig ska bli gällande här i landet, utan den kommer att gälla fullt ut när den ska börja tillämpas. Det innebär att enskilda, myndigheter och domstolar i Sverige ska tillämpa bestämmelserna i förordningen från och med den 11 oktober 2020.

Även om en förordning är direkt tillämplig, kan det behövas bestämmelser i nationell rätt för att förordningen ska kunna tillämpas effektivt. Den nu aktuella förordningen innehåller artiklar som är riktade till medlemsstaterna och ålägger dem skyldigheter, bland annat att inrätta en kontaktpunkt för samarbetet inom ramen för förordningen. Det finns också en artikel som stadgar att en medlemsstat får begära viss information från en investerare eller ett berört företag samt att denne då ska lämna information utan onödigt dröjsmål. Det sätt som vissa artiklar är formulerade på innebär att det förutsätts att förordningen kompletteras i vissa avseenden. Detta är också utgångspunkten i kommittédirektiven.

Utländska direktinvesteringar faller under EU:s exklusiva kompetens

Den rättsliga grunden för förordningen är artikel 207.2 i EUF-fördraget. Enligt den artikeln ska Europaparlamentet och rådet, genom förordningar som antas i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, besluta om åtgärder för att fastställa inom vilken ram EU:s gemensamma handelspolitik ska genomföras. Utländska direktinvesteringar omfattas av den gemensamma handelspolitiken som enligt artikel 3.1 e i EUF-fördraget är ett område där EU har exklusiv befogenhet. Det innebär att EU har exklusiv rätt att lagstifta och anta rättsligt bindande regler inom området. Sverige har alltså inte rättslig kompetens där och kan inte besluta inom det annat än efter bemyndigande från EU, till exempel i en EU-förordning, eller för att genomföra EU-bestämmelser.

I detta sammanhang kan det vara värt att notera att skyddet av den nationella säkerheten är varje medlemsstats ansvar enligt artikel 4.2 i EU-förordningen. Vidare är en medlemsstat, enligt artikel 346 i EUF-fördraget, inte skyldig att lämna information, om den anser att det skulle strida mot dess väsentliga säkerhetsintressen. Enligt samma artikel får en medlemsstat också på vissa villkor vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhets-

intressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.

Detta innebär att frågor som rör nationell säkerhet faller utanför EU:s kompetens. EU har alltså inte rätt att lagstifta om frågor som rör nationell säkerhet ens inom områden där EU har exklusiv kompetens. Det slås också fast i förordningens artikel 1.2 och skäl 7. Att frågor som rör nationell säkerhet faller utanför tillämpningsområdet för förordningen tas upp i avsnitt 4.2.1.

6.3 Vilka kompletteringar behöver göras?

6.3.1 En ny lag och en ny förordning ska införas

Förslag: Det ska införas en ny lag och en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

Förordningen innehåller artiklar som gör det nödvändigt att komplettera den svenska lagstiftningen för att kraven i förordningen ska kunna uppfyllas på ett effektivt sätt. 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. Efter bemyndigande i lag kan dock sådana bestämmelser i många fall meddelas av regeringen i en förordning (8 kap. 3 och 9 §§ regeringsformen, RF). De kompletteringar som behövs till följd av EU-förordningen bör göras i en ny lag och en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. I det följande redogörs närmare för vilka kompletteringar som behövs och i vilken form de bör göras.

6.3.2 Hänvisningar till förordningen ska vara dynamiska

Förslag: Hänvisningar till EU-förordningen i de bestämmelser som föreslås ska vara dynamiska, det vill säga avse förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

EU-förordningen innebär att det i svensk nationell rätt måste införas bestämmelser om bland annat vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt och ansvara för Sveriges skyldigheter enligt förordningen samt om kontaktpunktens befogenheter när det gäller att få tillgång till uppgifter som enligt förordningen ska tillhandahållas andra medlemsstater eller kommissionen.

Kontaktpunktens uppgifter och vilken information som kontaktpunkten ska kunna tillhandahålla anges uttömmande i förordningen. Mot bakgrund av att en förordning är direkt tillämplig ska detta inte upprepas i det föreslagna nationella regelverket, se avsnitt 6.2. Det behöver alltså göras hänvisningar till förordningen i det föreslagna regelverket.

Hänvisningar till EU-rättsakter kan göras antingen statiska eller dynamiska. En statisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i en viss angiven lydelse. En följd av en statisk hänvisning blir att, om EU-rättsakten ändras, lagstiftaren behöver överväga om någon ändring bör göras i den nationella lagstiftningen. En dynamisk hänvisning innebär att hänvisningen avser EU-rättsakten i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Om en hänvisning är dynamisk och EU-rättsakten ändras, behöver lagstiftaren som huvudregel inte överväga om någon ändring ska göras i den nationella lagstiftningen.

Om en hänvisning till förordningen i bestämmelsen om vilka uppgifter som kontaktpunkten ska ha befogenhet att begära in vore statisk, skulle det, vid en ändring av förordningen i fråga om vilka uppgifter som ska tillhandahållas, kunna uppstå oklarheter kring kontaktpunktens befogenheter. Med statiska hänvisningar skulle också, vid en ändring av förordningen, hänvisningarna behöva uppdateras till att avse den gällande lydelsen av förordningen utan att några överväganden i sak aktualiserades.¹ Hänvisningarna till förordningen bör

¹ Jfr till exempel prop. 2018/19:4 s. 40 och prop. 2016/17:22 s. 96.

därför vara dynamiska. Det är också den hänvisningsteknik som regeringen har använt i senare tids propositioner.²

6.3.3 En kontaktpunkt ska inrättas

Förslag: Det ska införas en bestämmelse i svensk nationell rätt som pekar ut en kontaktpunkt för samarbetet enligt förordningen. Detta ska göras genom att det i en ny lag införas en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara kontaktpunkt enligt förordningen.

Enligt artikel 11 ska varje medlemsstat och kommissionen inrätta en kontaktpunkt för genomförandet av förordningen. Kontaktpunkten ska involveras i alla frågor som rör detta. I skälen till förordningen anges att kontaktpunkten bör ha en lämplig placering inom medlemsstatens förvaltning och ha den kvalificerade personal och de befogenheter som krävs för att kontaktpunkten ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen och för att säkerställa att konfidentiella uppgifter hanteras på ett korrekt sätt (skäl 27).

Det behöver alltså införas en bestämmelse i svensk rätt som pekar ut en kontaktpunkt enligt förordningen. Ett sådant utpekande bör göras genom att regeringen får rätt att bestämma vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt förordningen. Frågan om var den svenska kontaktpunkten ska inrättas behandlas i kapitel 7.

6.3.4 Kontaktpunkten ska lämna en årlig rapport till kommissionen

Förslag: Det ska införas en bestämmelse i svensk rätt genom vilken kontaktpunkten åläggs att i enlighet med artikel 5.1 i förordningen lämna en årlig rapport till kommissionen. Regleringen ska göras genom att det i kontaktpunktens instruktion anges att myndigheten ska lämna en årlig rapport enligt förordningen.

² Se till exempel prop. 2015/16:156 s. 20 f., prop. 2015/16:160 s. 36 f. och 45, prop. 2016/17:22 s. 96 f. och prop. 2018/19:4 s. 41 f.

Enligt artikel 5.1 i förordningen ska varje medlemsstat lämna en rapport till kommissionen senast den 31 mars varje år, för föregående kalenderår, med aggregerade uppgifter om utländska direktinvesteringar som gjorts på medlemsstatens territorium. Artikelns innebär en förpliktelse för medlemsstaterna och är inte uttryckligen en uppgift för kontaktpunkten. I kommittédirektiven anges dock att kontaktpunkten ska inrättas så att den kan svara upp mot kraven i förordningen, däribland att sammanställa och lämna en årlig rapport om utländska direktinvesteringar i Sverige. Utredningens utgångspunkt är därför att det är kontaktpunkten som ska åläggas att lämna rapporten. Det behöver därför införas en bestämmelse i nationell rätt i detta avseende. En sådan reglering bör göras genom att det i kontaktpunktens instruktion anges att myndigheten ska lämna en årlig rapport enligt förordningen.

6.3.5 Kontaktpunktens uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen framgår av förordningen

Förslag: Det ska anges i kontaktpunktens myndighetsinstruktion att den myndigheten är kontaktpunkt enligt EU-förordningen.

Bedömning: Att samarbetet i enlighet med artiklarna 6, 7 och 8 ska äga rum via kontaktpunkten framgår direkt av förordningen, liksom kontaktpunktens närmare uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen. Det ska därmed inte införas några bestämmelser i svensk nationell rätt i detta avseende.

I detta avsnitt redogörs för vilka uppgifter som ska utbytas mellan medlemsstaterna och kommissionen enligt den samarbetsstruktur som anges i artiklarna 6, 7 och 8 i förordningen. Artiklarna i förordningen är formulerade på så sätt att det är medlemsstaterna som åläggs skyldigheterna. Samarbetet i enlighet med artiklarna ska enligt förordningen ske via kontaktpunkterna. För att underlätta läsningen används här därför ”kontaktpunkt” i stället för ”medlemsstat” när det är fråga om en uppgift som ska utföras av Sverige genom kontaktpunkten.

Enligt förordningen ska medlemsstater som inte har ett granskningssystem, genom sin respektive kontaktpunkt

- **Lämna synpunkter**

- till en medlemsstat som utför en granskning, om kontaktpunkten anser att direktinvesteringen sannolikt kan inverka på den egna säkerheten eller allmänna ordningen eller har relevant information för en sådan granskning. I dessa delar är förordningen formulerad på så sätt att kontaktpunkten ”får” lämna synpunkter. Det är alltså inte ett krav på att synpunkter ska lämnas. Inom ramen för synpunkterna får kontaktpunkten också ange om den anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse. Synpunkterna ska skickas även till kommissionen. Samma sak gäller för en utländsk direktinvestering i annan medlemsstat som inte är föremål för granskning där. (artikel 6.2 och 6.8 samt artiklarna 7.1 och 8.2 a).
- på begäran av en annan medlemsstat angående en utländsk direktinvestering på den medlemsstatens territorium (artiklarna 6.4 och 7.3). Förordningen är här formulerad på så sätt att en medlemsstat får begära att andra medlemsstater lämnar synpunkter. Någon uttrycklig skyldighet att på begäran lämna sådana synpunkter finns dock inte i förordningen.

- **Underrätta**

- en medlemsstat som utför en granskning om att kontaktpunkten har för avsikt att lämna synpunkter (artikel 6.6).

- **Ta emot underrättelser**

- från andra medlemsstater om utländska direktinvesteringar i de medlemsstaterna som är föremål för granskning där. Sådana underrättelser ska innehålla de uppgifter om ägarstruktur med mera som anges i artikel 9.2. De får också innehålla en förteckning över de medlemsstater vars säkerhet eller allmänna ordning man anser sannolikt kan påverkas. Den medlemsstat som utför granskningen ska i tillämpliga fall även ange om investeringen sannolikt omfattas av tillämpningsområdet för kon-

centrationsförordningen.³ Underrättelsen får också innehålla en bedömning av om investeringen sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse (artiklarna 6.1 och 8.2 a).

- från andra medlemsstater om att medlemsstaten har för avsikt att fatta ett granskningsbeslut innan tidsfristerna löpt ut (artikel 6.8).
 - från kommissionen om att kommissionen yttrat sig över en utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat som är föremål för granskning där (artikel 6.3), om att andra medlemsstater lämnat synpunkter angående utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater (artiklarna 6.2 och 7.1), och om att kommissionen lämnat yttrande angående en utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat som inte är föremål för granskning (artikel 7.2).
- **Ta emot synpunkter från andra medlemsstater**
 - angående utländska direktinvesteringar i Sverige (artikel 7.1 och 7.3).
 - **Ta emot yttrande från kommissionen**
 - angående utländska direktinvesteringar i Sverige som inte är föremål för granskning (artikel 7.2 och 7.3).
 - angående att kommissionen anser att en utländsk direktinvestering i Sverige sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse (artikel 8.1).
 - beträffande utländska direktinvesteringar som enligt kommissionen kan inverka på projekt eller program av unionsintresse (artikel 8.2 b).

³ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer.

- **Lämna uppgifter**

- till andra medlemsstater eller kommissionen, på deras begäran, om en utländsk direktinvestering i Sverige som inte är föremål för granskning här. De uppgifter som avses ska inbegripa följande.
 - a) Ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande.
 - b) Det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen.
 - c) 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.
 - d) De medlemsstater där den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats bedriver relevant affärsverksamhet.
 - e) Finansieringen av investeringen och finansieringskällan, på grundval av de bästa uppgifter som är tillgängliga för medlemsstaten.
 - f) Det datum då den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats (artiklarna 7.5 och 9.2).

Kontaktpunkten ska säkerställa att uppgifterna, när de begärs av kommissionen eller andra medlemsstater enligt artikel 7.5, görs tillgängliga utan onödigt dröjsmål (artikel 9.1).

Kontaktpunkten ska också sträva efter att utan onödigt dröjsmål tillhandahålla begärande medlemsstater och kommissionen eventuella kompletterande uppgifter utöver de i artikel 9.1 och 9.2 i den mån sådana finns tillgängliga (artikel 9.3).

- **Ha rätt att begära**
 - andra medlemsstaters synpunkter på eller kommissionens yttrande över en utländsk direktinvestering i Sverige som inte granskas här (artikel 7.3).
 - de uppgifter som framgår av artikel 9 från den medlemsstat där en utländsk direktinvestering planeras ske eller har fullbordats, när investeringen inte granskas. Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen (artikel 7.5).
 - uppgifter utöver de som framgår av artikel 9.2, när kontaktpunkten har för avsikt att lämna synpunkter på utländska direktinvesteringar i en annan medlemsstat. Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen (artikel 6.6).
 - de uppgifter som framgår av artikel 9.2 från den utländska investeraren eller det företag i vilket investeringen är aktuell (artikel 9.4).

- **Beakta**
 - synpunkterna och yttrandena från andra medlemsstater respektive kommissionen i vederbörlig utsträckning (artikel 7.7).
 - kommissionens yttrande, i största möjliga utsträckning, beträffande en utländsk direktinvestering i Sverige som enligt kommissionen kan inverka på projekt eller program av unionsintresse (artikel 8.2 c).

I skälen till förordningen anges att beaktandet ska ske genom åtgärder som finns att tillgå enligt nationell rätt eller inom ramen för landets vidare beslutsfattande, i överensstämmelse med dess skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget (skäl 17).

- **Lämna förklaring till kommissionen**
 - om Sverige inte följer ett yttrande från kommissionen beträffande en utländsk direktinvestering i Sverige som enligt kommissionen kan inverka på projekt eller program av unionsintresse (artikel 8.2 c).

- **Underrätta kommissionen och övriga berörda medlemsstater**
 - om kontaktpunkten, under exceptionella omständigheter och trots att den gjort sitt bästa, inte kan erhålla de uppgifter som anges i artikel 9.2 (artikel 9.5).

- **Motivera**
 - sina begäranden om uppgifter om utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater på vederbörligt sätt (artiklarna 6.6 och 7.5).
 - sina synpunkter på utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater på vederbörligt sätt (artiklarna 6.5 och 7.4).
 - varför uppgifter enligt artikel 9.2, i förekommande fall, inte tillhandahållits och förklara vad som gjorts efter bästa förmåga för att erhålla de begärda uppgifterna, inbegripet en begäran ställd till den utländske investeraren eller det företag som investeringen avser (artikel 9.5).

Som nämnts inledningsvis är förordningen direkt tillämplig. Att samarbetet i enlighet med artiklarna 6, 7 och 8 ska ske via kontaktpunkterna framgår direkt av förordningen (artiklarna 6.10, 7.9 och 8.2), liksom kontaktpunktens åligganden i enlighet med dessa artiklar. Regleringen i förordningen är tillräckligt tydlig och konkret i dessa delar för att kunna tillämpas utan kompletterande nationella bestämmelser. Det behöver alltså inte införas några nationella bestämmelser när det gäller kontaktpunktens uppgifter i detta avseende mer än att det anges i myndighetens instruktion att den har uppgiften som kontaktpunkt (se kapitel 7 om vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt). Frågan om kontaktpunktens tillgång till de uppgifter som den är skyldig att tillhandahålla behandlas i avsnitt 6.3.6–6.3.8.

6.3.6 Kontaktpunkten ska ha rätt att förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla uppgifter

Förslag: Kontaktpunkten ska kunna förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som behövs för att kontaktpunkten ska få tillgång till de uppgifter som anges i artikel 9.2. i förordningen.

Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite.

Kontaktpunkten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Kontaktpunktens beslut om vitesföreläggande ska kunna överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd ska krävas vid överklagande till kammarrätten.

Kontaktpunkten ska ha rätt att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att den utländska investerarens eller det berörda företags skyldighet att tillhandahålla uppgifter eller handlingar ska genomföras.

Bestämmelserna ska tas in i en ny lag.

Bedömning: Förvaltningslagens bestämmelser ska gälla för förfarandet i samband med överklagande av kontaktpunktens beslut. När det gäller partsställningen följer det av förvaltningsprocesslagen att kontaktpunkten ska vara motpart i domstolen. Det finns därmed inte anledning att införa nya bestämmelser i dessa avseenden.

Uppgifter som ska kunna göras tillgängliga för övriga medlemsstater och kommissionen

Medlemsstaterna ska säkerställa att de uppgifter som begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artikel 7.5, det vill säga när en utländsk direktinvestering *inte är föremål för granskning*, görs tillgängliga utan onödigt dröjsmål (artikel 9.1). Av artikel 7.5 framgår att de uppgifter som får begäras enligt den artikeln är de uppgifter som avses i artikel 9.

I artikel 9.1 görs hänvisningar till – utöver artikel 7.5 – artikel 6.1. och 6.6. De två sistnämnda artiklarna gäller förfarandet när en ut-

ländsk direktinvestering är föremål för granskning. De uppgifter som omfattas av artikel 6.1 och som medlemsstaterna så snart som möjligt ska överlämna är a) uppgifterna om ägarstruktur med mera i artikel 9.2, b) en förteckning över medlemsstater vars säkerhet eller allmänna ordning som den medlemsstat som utför granskningen anser sannolikt kan påverkas av investeringen samt c) uppgift om huruvida medlemsstaten anser att investeringen sannolikt faller inom tillämpningsområdet för EU:s koncentrationsförordning.⁴ De uppgifter som omfattas av artikel 6.6 är ”ytterligare uppgifter” som andra medlemsstater eller kommissionen kan begära efter det att de fått underrättelse från en medlemsstat om att en investering granskas i den medlemsstaten.

I artikel 9.2 anges att de uppgifter som avses i punkt 1 ska inbegripa ägarstruktur med mera.

I artikel 9.3 anges att medlemsstaterna ska sträva efter att utan onödigt dröjsmål tillhandahålla begärande medlemsstater och kommissionen eventuella kompletterande uppgifter, utöver de som avses i artikel 9.1 och 9.2, i den mån sådana finns tillgängliga.

Hänvisningen i artikel 7.5 till artikel 9 kan tolkas på olika sätt. Den kan innebära antingen att bara uppgifterna om ägarstruktur med mera i artikel 9.2 omfattas av kravet på tillgänglighet utan onödigt dröjsmål, eller att alla uppgifter som – även indirekt – anges i artikel 9 omfattas.

Om bara uppgifterna i artikel 9.2 omfattas, blir den inledande uppgiftsskyldigheten densamma oavsett om en medlemsstat har ett granskningssystem eller inte. Vilka uppgifter som ska delas mellan medlemsstaterna och kommissionen i ett första skede är då inte beroende av om en medlemsstat har ett granskningssystem eller inte. Den enda skillnaden blir att en medlemsstat som har ett granskningssystem och som genomför en granskning på eget initiativ måste underrätta kommissionen och övriga medlemsstater genom att överlämna uppgifterna om ägarstruktur med mera i artikel 9.2 så snart som möjligt samt sträva efter att ange om medlemsstaten anser att investeringen faller under tillämpningsområdet för EU:s koncentrationsförordning. En sådan medlemsstat får också lämna en förteckning över andra medlemsstater vars säkerhet eller allmänna ordning som man anser kan påverkas. En medlemsstat som inte har ett gransk-

⁴ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer.

ningssystem ska göra endast uppgifterna i artikel 9.2 tillgängliga för kommissionen och övriga medlemsstater på deras begäran.

En medlemsstat som har ett granskningsystem är som nämnts skyldig enligt artikel 6.6 att på begäran tillhandahålla ytterligare uppgifter, utöver de i artikel 9.2. En skyldighet att tillhandahålla även sådana uppgifter är omfattande för en medlemsstat som inte har ett granskningsystem. Det gäller även med beaktande av den proportionalitetsprincip som uttrycks i artiklarna 6.6 och 7.5. Att uppgiftsskyldigheten för en medlemsstat som inte har ett granskningsystem är avsedd att vara begränsad till de uppgifter som anges i artikel 9.2 får stöd även av skäl 23. Där anges att det är viktigt att säkerställa en miniminivå avseende uppgifter och samordning i fråga om utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning och för sådana som inte är det och att relevanta uppgifter bör innefatta den utländska investerarens ägarstruktur och finansieringen av investeringen. Mot bakgrund av hänvisningen till en miniminivå bedömer utredningen att en medlemsstat som inte har ett granskningsystem inte är skyldig att göra andra uppgifter tillgängliga än de som anges i artikel 9.2. Av artikel 9.3 framgår dock att medlemsstaterna ska sträva efter att tillhandahålla även eventuella kompletterande uppgifter i den mån de finns tillgängliga för dem.

Kontaktpunkten ska få förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla uppgifter och handlingar

Samarbetet i enlighet med artiklarna 6, 7 och 8 ska enligt förordningen ske via kontaktpunkten. För att kunna uppfylla Sveriges skyldighet att göra uppgifterna i artikel 9.2 tillgängliga för andra medlemsstater och kommissionen behöver kontaktpunkten få tillgång till uppgifterna på något sätt.

Enligt artikel 9.4 får medlemsstaterna begära uppgifterna från den utländska investeraren eller det berörda företaget, som då ska lämna dessa utan onödigt dröjsmål. Av förordningen framgår inte vem uppgifterna ska lämnas till. Förordningen bör därför kompletteras med en bestämmelse i svensk nationell rätt som förtydligar att den utländska investeraren eller det berörda företaget på begäran ska tillhandahålla kontaktpunkten de uppgifter som avses i artikel 9.2.

I många fall kan kontaktpunkten sannolikt få uppgifterna på frivillig väg och genom mer informella kontakter. I de fall detta inte är

möjligt behöver kontaktpunkten dock befogenhet att utfärda förelägganden för att få tillgång till uppgifterna. Någon sådan befogenhet framgår inte direkt av förordningen. Förordningen behöver alltså kompletteras i detta avseende.

Att den utländska investeraren eller det berörda företaget ska tillhandahålla *uppgifter* får uppfattas som att de ska tillhandahålla *skriftliga eller muntliga upplysningar*. En del av den information som anges i artikel 9.2 kommer dock rimligen att framgå av *handlingar* som den utländska investeraren eller det berörda företaget har. Det skulle till exempel kunna röra sig om utkast till avtal eller andra underlag för investeringen. Kontaktpunkten bör därför få förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla både uppgifter och handlingar. I enlighet med vad som gäller enligt konkurrenslagen (2008:579) ska begreppet handling ha samma innebörd som i 2 kap. 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.⁵

För att ett föreläggande inte ska bli alltför ingripande ska kontaktpunktens befogenhet omfatta bara de uppgifter och de handlingar som behövs för att kontaktpunkten ska få tillgång till den information som anges i artikel 9.2. Kontaktpunkten kan få relevant och korrekt information också på annat sätt, till exempel från en annan myndighet, och kan välja den vägen i stället för att utfärda ett föreläggande gentemot den utländska investeraren eller det berörda företaget.

Föreläggandet ska få förenas med vite

Om det visar sig eller kan befaras att den utländska investeraren eller det berörda företaget inte tillhandahåller de uppgifter som kontaktpunkten behöver för att kunna uppfylla sin uppgiftsskyldighet, bör kontaktpunkten kunna förena ett föreläggande att tillhandahålla uppgifter eller handlingar med vite. När det gäller utländska rättssubjekt bör det emellertid beaktas att det ofta saknas möjlighet att verkställa ett utdömt vite.

⁵ Jfr förarbetena till konkurrenslagen (2008:579), prop. 1992/93:56 s. 107.

Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten, viteslagen. Där anges bland annat hur ett vitesföreläggande ska vara utformat i olika avseenden. Det framgår också att ett vitesföreläggande ska delges adressaten.

När det gäller vitesbeloppet framgår av viteslagen till exempel att detta ska fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet (3 § viteslagen). Med omständigheterna i övrigt avses bland annat kostnaderna för föreläggandets fullgörande och omfattningen av de åtgärder som krävs. Beloppet bör vidare bestämmas med hänsyn till hur angeläget det är att föreläggandet följs. Om föreläggandet avser att tillgodose ett betydelsefullt samhällsintresse, kan ett högre belopp vara motiverat. Myndigheterna kan emellertid inom ramen för 3 § viteslagen bestämma hur högt eller lågt belopp som helst. Vitet ska som huvudregel fastställas till ett bestämt belopp. Om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, får vite dock enligt 4 § viteslagen föreläggas som löpande vite. Vitet bestäms då till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Om ett föreläggande inte följs, kan myndigheten behöva upprepa föreläggandet. Det kan i dessa fall vara lämpligt att höja vitesbeloppet.

Frågor om utdömande av viten prövas enligt 6 § viteslagen av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet.

Enligt utredningens mening är bestämmelserna i viteslagen lämpliga att använda för kontaktpunktens vitesförelägganden. Det finns därför inte anledning att i den nya lagen införa bestämmelser som avviker från dem.

Beslut om föreläggande ska få gälla omedelbart

Medlemsstaterna ska säkerställa att uppgifterna om ägarstruktur med mera i artikel 9.2 som begärs av kommissionen eller andra medlemsstater ska göras tillgängliga utan onödigt dröjsmål. Det finns alltså

ett intresse av att kontaktpunkten får tillgång till uppgifterna så snart som möjligt.

Som anförts ovan kommer kontaktpunkten sannolikt att få tillgång till de aktuella uppgifterna på frivillig väg och förelägganden användas först när det finns anledning att tro att uppgifterna 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 godkännas vid en granskning. I dessa situationer är det emellertid särskilt viktigt att kontaktpunkten får tillgång till uppgifterna. Genom att inte lämna uppgifterna kan dock den utländska investeraren eller det berörda företaget dra ut på processen i syfte att genomföra en investering innan kontaktpunkterna får kännedom om ofördelaktig information.

I de situationer som det finns anledning för kontaktpunkten att besluta om förläggande finns det alltså ofta också ett intresse av att handläggningen inte förhalas genom ett överklagande. Det är enligt utredningens uppfattning svårt att se någon anledning till att inte lämna uppgifterna som överväger intresset av att uppgifterna görs tillgängliga inom ramen för samarbetet enligt förordningen. Intresset av en snabb handläggning överväger enligt utredningens mening de eventuella nackdelar som ett omedelbart gällande föreläggande skulle kunna föra med sig för den förelagda aktören. En domstol som ska pröva ett överklagande av ett förvaltningsbeslut som gäller omedelbart kan också 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 minimeras. Det kan också nämnas 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.

Utredningen anser sammanfattningsvis att intresset av en snabb handläggning överväger den olägenhet som ett omedelbart gällande beslut om föreläggande kan medföra för den utländska investeraren eller det berörda företaget. Kontaktpunkten ska därför ha rätt att besluta att ett föreläggande ska gälla omedelbart.

Kontaktpunkten ska ha rätt att begära handräckning

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.⁶ Det är en ingripande åtgärd som kräver goda skäl.

Det kan antas att handräckning skulle kunna användas mot den utländska investeraren bara i begränsad omfattning eftersom denne många gånger inte kommer att finnas i Sverige. Handräckning kan dock användas mot det berörda företaget. Det är rimligt att anta att handlingar i form av avtal eller andra underlag för investeringen som innehåller de uppgifter som anges i artikel 9.2 kan komma att finnas där.

När en annan medlemsstat eller kommissionen begär uppgifter om en utländsk direktinvestering i Sverige görs det mot bakgrund av att investeringen i Sverige skulle kunna inverka på säkerhet eller allmän ordning i andra medlemsstater. Det är alltså av stor vikt att den som begär uppgifterna också får tillgång till dem. Som utredningen anført ovan är utgångspunkten att uppgifter och handlingar kommer att lämnas på frivillig väg. Om detta inte sker, så kan det finnas anledning att anta att investeringen är problematisk. Intresset av att kontaktpunkten får tillgång till uppgifterna i syfte att lämna dem vidare inom ramen för samarbetet enligt förordningen får i dessa situationer anses vara större än den berörda aktörens intresse av att inte behöva underkasta sig det ingrepp som handräckning innebär. Utredningen bedömer mot bakgrund av dessa omständigheter att kontaktpunkten ska ha rätt att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten.

Beslut om föreläggande ska kunna överklagas till förvaltningsdomstol

Utredningen kommer i slutbetänkandet att återkomma till frågor om möjlighet att överklaga beslut som fattas inom ramen för ett nationellt granskningssystem. Oavsett vilka bedömningar som kom-

⁶ 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.

mer att göras då kan det konstateras att ett beslut om vitesföreläggande som fattas av en myndighet är ett förvaltningsbeslut. Utgångspunkten är att sådana beslut överklagas till förvaltningsdomstol och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten, se 40 § förvaltningslagen (2017:900). Det finns inte anledning att avvika från denna ordning. Ett beslut om vitesföreläggande avseende de uppgifter som kontaktpunkten behöver för att uppfylla sin uppgiftsskyldighet enligt förordningen bör alltså kunna överklagas till förvaltningsdomstol, och prövningstillstånd bör krävas vid överklagande till kammarrätten. Inte heller formerna för överklagande av kontaktpunktens beslut, till exempel vilken överklagandefrist som ska gälla, bör avvika från förvaltningslagens bestämmelser. När det gäller partsställningen bör, i enlighet med 7 a § förvaltningsprocesslagen, kontaktpunkten vara motpart i domstolen. Det finns sammantaget inte anledning att införa nya bestämmelser i dessa avseenden.

Bestämmelserna ska tas in i lag

Bestämmelserna om kontaktpunktens befogenheter enligt ovan ska tas in i lag eftersom de avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna.

6.3.7 Kontaktpunkten ska få meddela verkställighetsföreskrifter om uppgiftsskyldigheten

Förslag: Kontaktpunkten ska få meddela verkställighetsföreskrifter om formerna för att fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt artikel 9.4 i EU-förordningen. Bestämmelsen ska tas in i en förordning.

En paragraf som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela verkställighetsföreskrifter ska tas in i den nya lagen.

Att den utländska investeraren eller det berörda företaget är skyldiga att lämna uppgifterna i artikel 9.2 framgår direkt av artikel 9.4 i förordningen. Utredningen har kommit fram till att det är kontaktpunkten som ska vara mottagare av uppgifterna. För att kontakt-

punkten på ett effektivt sätt ska få tillgång till uppgifterna kan kontaktpunkten behöva meddela verkställighetsföreskrifter om de närmare formerna för hur uppgifterna ska lämnas. Verkställighetsföreskrifter får inte tillföra något väsentligt nytt i sak eller innebära att enskilda åläggs ytterligare skyldigheter, utan ska bara tillföra vad som behövs för att lagen ska kunna tillämpas i praktiken.

Föreskrifter om verkställighet av lag får meddelas av regeringen. Det framgår direkt av 8 kap. 7 § första stycket 1 RF. För att kontaktpunkten ska kunna meddela verkställighetsföreskrifter bör ett bemyndigande införas i förordning. Bemyndigandet bör avse formerna för att fullgöra uppgiftsskyldigheten och innehålla en hänvisning till artikel 9.4 i förordningen, där skyldigheten att tillhandahålla uppgifterna i artikel 9.2 framgår. I syfte att klargöra att regleringen i EU-förordningen och lagen inte är uttömmande bör det i lagen införas en paragraf som upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan meddela föreskrifter om verkställighet av lagen.

6.3.8 Kontaktpunktens tillgång till annan information kräver ingen reglering

Bedömning: Det behöver inte införas några bestämmelser för att tillgodose kontaktpunktens behov av annan information än den som anges i artikel 9.2 i förordningen.

Som framgått ovan innebär förordningen en möjlighet, men ingen skyldighet, för kontaktpunkten att lämna synpunkter på utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater, begära andra medlemsstaters synpunkter på eller kommissionens yttrande över en utländsk direktinvestering i Sverige samt begära uppgifter om en utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat. För att kontaktpunkten ska kunna lämna synpunkter eller begära information är det rimligt att anta att den behöver tillgång till information som den inte alltid har. Det kan vara fråga om både rena sakuppgifter och information om att en investering i ett annat land kan vara problematisk ur ett svenskt perspektiv.

I viss utsträckning bör information som kontaktpunkten själv inte har kunnat erhållas genom öppna källor. Annan sådan information kan

finnas hos andra myndigheter. Utredningen utgår från att kontaktpunkten kan få en mycket stor del information från andra myndigheter inom ramen för myndigheternas samarbetskyldighet. 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 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.

Eftersom sekretess gäller även mellan myndigheter kan uppgifter som omfattas av sekretess inte överlämnas inom ramen för myndigheternas samarbetskyldighet utan att någon sekretessbrytande bestämmelse är tillämplig. Sådana sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om undantag från sekretess finns i 10 kap. OSL. Den bestämmelse som är av intresse för kontaktpunktens tillgång till uppgifter finns i 10 kap. 27 § OSL. Enligt den bestämmelsen, den så kallade generalklausulen, 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. Ett utlämnande får dock inte ske om utlämnandet strider mot lag eller förordning, till exempel dataskyddsförordningen⁷ eller dataskyddslagen.⁸ Det krävs inte någon uttrycklig begäran för att en uppgift ska kunna lämnas ut med stöd av generalklausulen. En myndighet kan på eget initiativ lämna sekretessbelagda uppgifter till en annan myndighet med tillämpning av bestämmelsen. Om en myndighet begär att få sekretessbelagda uppgifter från en annan myndighet, ska den myndighet som förvarar uppgiften pröva om det finns förutsättningar för ett utlämnande. Finns sådana förutsättningar, är myndigheten skyldig enligt 6 kap. 5 § OSL att lämna ut uppgiften.

Generalklausulen bygger på att rutinmässigt uppgiftsutbyte mellan myndigheter i regel ska vara författningsreglerat men hindrar inte att utbyte av uppgifter sker rutinmässigt även utan särskild författningsreglering. Det uppgiftslämnande som kan komma att aktualiseras till följd av kontaktpunktens uppdrag utgör enligt utredningens mening inte något rutinmässigt överlämnande av uppgifter.

⁷ 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).

⁸ Lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

Utredningen utgår från att en prövning av om en uppgift ska lämnas till kontaktpunkten kommer att föregås av överväganden i det enskilda fallet. Utredningen anser mot den bakgrunden att det utlämnande av uppgifter som det kan vara fråga om bör kunna ske med stöd av generalklausulen.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att kontaktpunktens behov av information från andra myndigheter kan tillgodoses inom ramen för myndigheternas samarbetskyldighet och med stöd av generalklausulen. Det finns därför inte skäl att nu införa bestämmelser om till exempel skyldighet för andra myndigheter att lämna uppgifter till kontaktpunkten. Utredningen kan dock behöva återkomma till frågan i slutbetänkandet i samband med förslag på utformningen av ett svenskt granskningsystem.

6.3.9 Svensk nationell rätt uppfyller förordningens krav på konfidentialitet

Bedömning: De befintliga bestämmelserna i offentlighets- och sekretesslagen tillgodoser förordningens krav på konfidentialitet när det gäller uppgifter som kontaktpunkten kommer att ta emot från andra medlemsstater och kommissionen samt inhämta från utländska direktinvestorer eller berörda företag för att vidarebefordra till andra medlemsstater på grund av förordningen.

Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen tillsammans med ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd tillgodoser förordningens krav när det gäller säkerhetsskyddsklassificering.

Kontaktpunkten kommer att förfoga över känsliga uppgifter

Till följd av skyldigheten att lämna uppgifter till andra medlemsstater eller kommissionen och befogenheten att begära dessa uppgifter från den utländska investeraren eller det berörda företaget kommer de uppgifter som anges i artikel 9.2 att finnas hos kontaktpunkten. Som framgått innefattar de uppgifterna bland annat uppgifter om ägarstruktur, ungefärligt värde av investeringen, vilka produkter och tjänster som säljs, de medlemsstater där investeraren eller berört företag bedriver relevant affärsverksamhet, finansieringen av

investeringen och finansieringskällan samt datum för investeringen. Det är alltså fråga om uppgifter som typiskt sett kan vara av intresse för aktörens konkurrenter och som skulle kunna skada dess verksamhet om de blev kända. Det finns därmed ett intresse av att uppgifterna omfattas av sekretess.

Eftersom kontaktpunkten har möjlighet att lämna synpunkter på utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater, begära kompletterande uppgifter om en utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat och begära andra medlemsstaters synpunkter på en utländsk direktinvestering i Sverige, kan kontaktpunkten komma att förfoga över handlingar med sådan information.

Kontaktpunkten kommer också att upprätta och förfoga över handlingar med uppgifter till följd av skyldigheten att lämna a) en årlig rapport med aggregerade uppgifter om utländska direktinvesteringar, b) förklaring om Sverige inte följer ett yttrande och c) underrättelse om Sverige inte kan lämna uppgifter som begärs.

Kontaktpunkten kan komma att förfoga även över information till följd av möjligheten för andra medlemsstater och kommissionen att lämna synpunkter på respektive yttra sig över en utländsk direktinvestering i Sverige eller annan medlemsstat.

Konfidentialiteten enligt artikel 10.1 och 10.2

Enligt artikel 10.1 ska uppgifter som tas emot till följd av tillämpningen av förordningen användas enbart för det ändamål för vilket de begärts. Vidare ska medlemsstaterna, enligt artikel 10.2, säkerställa skyddet av konfidentiella uppgifter som erhålls vid tillämpningen av förordningen i enlighet med unionsrätten och respektive nationell rätt.

Sekretess i det internationella samarbetet på grund av en bindande EU-rättsakt

Enligt 15 kap. 1 a § första stycket OSL gäller 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. Motsvarande sekretess gäller enligt bestämmel-

sens andra stycke för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt eller ett sådant avtal som avses i första stycket.

Uppgiftens art eller karaktär saknar betydelse för bestämmelsens tillämplighet. Bestämmelsen är till exempel tillämplig i fråga om uppgifter om enskilda, om de finns hos myndigheten på grund av ett reglerat internationellt samarbete. Ett sådant exempel är en uppgift som kommit in från en utländsk myndighet och som härrör från en utredning eller ett annat ärende där. Samma sak gäller om uppgiften på annat sätt har samlats in av den svenska myndigheten i syfte att vidarebefordras till en annan stat eller en mellanfolklig organisation i enlighet med en internationellt reglerad handräcknings- eller biståndsskyldighet.

En förutsättning för att sekretess ska gälla är att ett röjande av uppgiften kan antas försämra Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i EU-rättsakten eller avtalet. Uttrycket ”möjlighet att delta i” syftar främst på möjligheten att få del av information i enlighet med EU-rättsakten eller avtalet, det vill säga dra nytta av samarbetet.

Bestämmelsen gäller bara om det finns en tydlig sekretessbestämmelse i den aktuella EU-rättsakten eller det aktuella avtalet. Om det inte gör det, så kommer en tillämpning av sekretessbestämmelserna normalt inte att aktualiseras, även om det inte utesluts av bestämmelsernas ordalydelse. I sådana fall torde det främst vara uppgiftens art och anknytning till det internationella samarbetet som medför att skaderekvisitet är uppfyllt vilket enligt förarbetena innebär att det ligger närmare till hands att tillämpa bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL, se avsnitt 6.3.10 om den bestämmelsen.⁹

En förordning är en sådan bindande EU-rättsakt som avses i bestämmelsen. Utredningen bedömer att artikel 10.2 om att medlemsstaterna ska säkerställa skyddet av konfidentiella uppgifter som erhålls vid tillämpningen av förordningen är en sådan sekretessbestämmelse som gör det möjligt att tillämpa 15 kap. 1 a § OSL. Både de uppgifter som kontaktpunkten kommer att ta emot och de den kommer att inhämta till följd av förordningen omfattas därmed av den bestämmelsen. Det befintliga svenska regelverket uppfyller alltså

⁹ Prop. 2012/13:192 s. 30.

kravet i artikel 10.2 på att skyddet av konfidentiella uppgifter ska säkerställas.

När det gäller artikel 10.1 och kravet på att uppgifter som tas emot till följd av tillämpningen av förordningen används enbart för det ändamål för vilket de begärts kan konstateras att sekretess gäller även mellan myndigheter (8 kap. 1 § OSL). I 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL finns bestämmelser som bryter sekretessen. Dessa sekretessbrytande bestämmelser får dock inte tillämpas när det gäller en uppgift som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL. Genom regleringen säkerställs att uppgifterna inte används i strid med artikel 10.1 i förordningen, det vill säga för annat ändamål än för vilket de begärts.

Det kan noteras att bestämmelsen om så kallat nödvändigt utlämnande i 10 kap. 2 § OSL inte omfattas av undantaget i 15 kap. 1 a §. Enligt 10 kap. 2 § får en myndighet, trots att sekretess gäller för en uppgift, lämna uppgiften till en annan myndighet om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet.

Om kontaktpunkten skulle bedöma att det är nödvändigt att lämna en uppgift till en annan myndighet för att kontaktpunkten ska kunna uppfylla sin skyldighet enligt förordningen, används uppgiften för det ändamål som den begärts, alltså i enlighet med artikel 10.1. Även den mottagande myndigheten är bunden av användarbegränsningen i artikel 10.1 och får alltså inte använda uppgiften för andra ändamål än i enlighet med förordningen.

Sekretessbestämmelsen i 15 kap. 1 a § OSL gäller emellertid inte hos den mottagande myndigheten.¹⁰ Där kan till exempel utrikessekretessen i 15 kap. 1 § OSL aktualiseras i stället. En fråga är om det befintliga sekretesskyddet är tillräckligt i dessa situationer.

Utredningens förslag i detta betänkande innefattar bara de regelverk som är nödvändiga för att Sverige ska uppfylla sina skyldigheter enligt förordningen. Betänkandet innehåller därför inte förslag på andra sätt för kontaktpunkten att få den information som anges i artikel 9.2 än vad som föreskrivs i förordningen, det vill säga genom att vända sig till den utländska investeraren eller det berörda företaget. Utredningens utgångspunkt är mot den bakgrunden att kontaktpunkten, innan ett svenskt system för investeringsgranskning införts, inte kommer att samarbeta med andra myndigheter på ett

¹⁰ Prop. 2012/13:192 s. 30.

sätt som förutsätter överlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess. Utredningen behandlar därför inte frågan om sekretessskydd hos andra myndigheter nu, men kan behöva återkomma till frågan i slutbetänkandet. Det kan påpekas att kontaktpunkten, om den skulle anse att det är nödvändigt att konsultera andra myndigheter, bör beakta vilket sekretessskydd som kan aktualiseras för uppgifterna hos den mottagande myndigheten.

Utredningen bedömer sammanfattningsvis att regleringen i 15 kap. 1 a § OSL säkerställer även att uppgifterna inte används i strid med artikel 10.1, det vill säga för annat ändamål än för vilket de begärts.¹¹

Sekretess för uppgift om en enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden på grund av avtal med mellanfolklig organisation

Merparten av de uppgifter som kommer att utbytas med stöd av förordningen utgörs av uppgifterna om ägarförhållanden med mera som anges i artikel 9.2 i förordningen. Det är alltså fråga om uppgifter om affärs- eller driftförhållanden i den mening som avses i OSL. Begreppet affärs- eller 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, prissättningskalkyler och planer rörande reklamkampanjer. Även förhandlingar och andra affärshändelser omfattas av begreppet.¹² Också uppgift om namnet på den som det begärs uppgifter om kan omfattas. Begreppet har en vidsträckt betydelse och täcker i praktiken det som ligger inom ramen för en affärsverksamhet.¹³ Det handlar i första hand om uppgifter som typiskt sett kan vara av intresse för konkurrenter och som skulle kunna skada verksamheten om de blev kända.

Enligt 30 kap. 24 § OSL gäller, i den mån riksdagen godkänt avtal om det med främmande stat eller mellanfolklig organisation, sekretess hos statlig myndighet i verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller

¹¹ Jfr prop. 2018/19:150 s. 70.

¹² Prop. 1979/80:2 del A s. 145.

¹³ HFD 2015 ref. 11 med där angivna hänvisningar.

näringslivet i övrigt, för sådan uppgift om enskilds ekonomiska eller personliga förhållanden som myndigheten förfogar över på grund av avtalet.

Begreppet enskilda innefattar både fysiska och juridiska personer, såväl svenska som utländska och statslösa.

Begreppet ekonomiska förhållanden innefattar bland annat affärs- och driftförhållanden.

Eftersom bestämmelsen saknar skaderekvisit är det fråga om så kallad absolut sekretess. Det innebär att det inte behöver göras någon skadebedömning. I bestämmelsen anges vidare att de sekretessbrytande bestämmelserna i 10 kap. 15–27 §§ och 28 § första stycket OSL inte får tillämpas i strid med vad som avtalats.

Bestämmelsen omfattar både uppgifter som myndigheten har fått från utlandet och uppgifter som myndigheten har inhämtat i Sverige med stöd av avtalet. I begreppet avtal anses ingå bland annat rättsakter som gäller till följd av Sveriges medlemskap i EU, det vill säga förordningar och direktiv med mera som utfärdats av EU:s institutioner. För att bestämmelsen ska bli tillämplig krävs att den aktuella rättsakten innehåller en klausul om att uppgifterna inte får lämnas vidare i det aktuella fallet.¹⁴

Innan ett svenskt system för granskning trätt i kraft kommer en stor del av kontaktpunktens verksamhet att bestå i att begära in och vidarebefordra uppgifter enligt artikel 9.2 i förordningen till andra medlemsstater eller kommissionen. Kommissionen eller den medlemsstat som tar emot uppgifterna kommer att använda dem till att utreda vilken inverkan investeringen i Sverige har på säkerhet eller allmän ordning i andra medlemsstater respektive den begärande medlemsstaten. Frågan är om den svenska kontaktpunktens verksamhet i dessa fall utgör sådan utredning eller annan verksamhet som faller inom tillämpningsområdet för 30 kap. 24 § OSL.

I förarbetena till regleringen uttalas att information om företagskriser, planerade företagsövertagelser och liknande förhållanden kan sägas utgöra planering eller utredning med avseende på näringslivet och alltså täcks av begreppen i paragrafen.¹⁵ Det kan vidare konstateras att kontaktpunkten kommer att behöva utföra utredning i form av att samla in och ställa samman information för att kunna uppfylla sin uppgiftsskyldighet. Förordningen binder också medlems-

¹⁴ Se till exempel prop. 2017/18:178, prop. 2009/10:231 s. 31 och RÅ 2007 ref. 45.

¹⁵ Prop. 1979/80:2 del A s. 236.

staterna till ett samarbete och informationsutbyte kring utländska direktinvesteringar där varje medlemsstat utför en del i den utredning som utförs inom ramen för samarbetet.

Utredningen anser att den verksamhet i form av insamlande och vidarebefordran av uppgifter om en utländsk direktinvestering i Sverige som inte är föremål för granskning här omfattas av tillämpningsområdet för 30 kap. 24 § OSL. En förordning är en sådan bindande EU-rättsakt som avses i bestämmelsen. I likhet med vad som anförts ovan bedömer utredningen att artikel 10.2 i förordningen är en sådan sekretessbestämmelse som gör det möjligt att tillämpa 30 kap. 24 § OSL. De uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden som kontaktpunkten kommer att ta emot och inhämta till följd av förordningen omfattas därmed av bestämmelsen.

Slutsats

Genom bestämmelserna i 15 kap. 1 a § och 30 kap. 24 § OSL skyddas känsliga uppgifter som kontaktpunkten kan komma att erhålla vid tillämpningen av förordningen. Svensk nationell rätt tillgodoser därmed förordningens krav på konfidentialitet.

Kravet angående säkerhetsskyddsklassificering – artikel 10.3

Enligt artikel 10.3 ska medlemsstaterna säkerställa att det inte beslutas att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som tillhandahållits eller utbytts inom ramen för förordningen ska placeras på en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå än vad upphovsmannen gjort eller att de inte längre ska vara säkerhetsskyddsklassificerade utan föregående skriftligt medgivande från upphovsmannen.

Bestämmelser om säkerhetsskyddsklassificering finns i svensk nationell rätt i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt OSL eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter ska delas in i säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet; kvalificerat hemlig vid synnerligen allvarlig skada, hemlig

vid allvarlig skada, konfidentiell vid en inte obetydlig skada eller begränsat hemlig vid endast ringa skada. Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som omfattas av ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd ska på motsvarande sätt delas in i säkerhetsskyddsklass, om de inte redan har klassificerats av en annan stat eller en mellanfolklig organisation. Indelningen i säkerhetsskyddsklass ska i sådant fall göras utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges förhållande till annan stat eller mellanfolklig organisation (2 kap. 5 § säkerhetsskyddslagen). I regel är dock dessa uppgifter redan klassificerade av den stat eller mellanfolkliga organisation som uppgifterna kommer ifrån.¹⁶

När det gäller EU:s medlemsstater finns ett internationellt åtagande om säkerhetsskydd genom avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet, om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts i Europeiska unionens intresse (2011/C 202/05). Enligt artikel 4 i avtalet ska parterna säkerställa att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som lämnas eller utbyts enligt avtalet inte placeras på en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå än vad upphovsmannen gjort eller att uppgifterna förklaras inte längre vara säkerhetsskyddsklassificerade utan föregående skriftligt medgivande från upphovsmannen.

Enligt bestämmelsen i säkerhetsskyddslagen måste alltså en svensk mottagare av en säkerhetsskyddsklassificerad uppgift acceptera den klassificering som en annan EU-medlemsstat gjort. Uppgifter som tillhandahållits inom ramen för förordningen får alltså inte placeras i en lägre säkerhetsskyddsklass än vad upphovsmannen gjort. Det innebär att befintlig svensk nationell rätt tillsammans med det internationella åtagandet om säkerhetsskydd tillgodoser förordningens krav på Sverige när det gäller säkerhetsskyddsklassificering.

¹⁶ Prop. 2017/18:89 s. 140.

6.3.10 Sekretessskyddet för uppgifter som erhållits på annat sätt än på grund av förordningen behöver kompletteras avseende enskilda affärs- eller driftförhållanden

Förslag: Offentlighets- och sekretessförordningen ska kompletteras så att sekretess gäller för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden i verksamhet som består i utredning enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

Bedömning: De uppgifter som erhållits på annat sätt än på grund av förordningen och som därför inte omfattas av tillämpningsområdet för 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen skyddas av bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § samma lag.

Utredningen har gjort bedömningen att uppgifter som kontaktpunkten kommer att få från andra medlemsstater, kommissionen, utländska direktinvesteringar eller berörda företag på grund av förordningen kommer att omfattas av 15 kap. 1 a § eller 30 kap. 24 § OSL. Kontaktpunkten kommer emellertid att förfoga även över handlingar med känsliga uppgifter till följd av skyldigheterna att lämna a) en årlig rapport med aggregerade uppgifter om utländska direktinvesteringar i Sverige, b) förklaring om Sverige inte följer ett yttrande och c) underrättelse om Sverige inte kan lämna uppgifter som begärs. Även möjligheterna att lämna synpunkter på utländska direktinvesteringar i andra medlemsstater, begära kompletterande uppgifter om en utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat och begära andra medlemsstaters synpunkter på en utländsk direktinvestering i Sverige innebär att kontaktpunkten kan komma att förfoga över handlingar med känsliga uppgifter. Vissa av dessa uppgifter kommer att omfattas av bestämmelser om sekretess till följd av att de erhållits på grund av förordningen. Andra uppgifter kan dock vara sådana som kontaktpunkten själv redan har eller har fått på annat sätt än på grund av förordningen. Sådana uppgifter kommer inte att omfattas av bestämmelserna i 15 kap. 1 a § eller 30 kap. 24 § OSL. Beträffande dessa uppgifter aktualiseras andra sekretessbestämmelser.

Sekretesskyddet beträffande allmänna intressen är tillräckligt i nationell rätt

Utrikessekretess

Enligt 15 kap. 1 § OSL gäller sekretess för uppgifter som angår Sveriges förbindelser med en annan stat eller i övrigt rör en annan stat, mellanfolklig organisation, myndighet, medborgare eller juridisk person i annan stat eller statslös, om det kan antas att det skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet om uppgifterna 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.¹⁷ Både en uppgifts konkreta innehåll och dess art och anknytning till mellanfolklig eller annan internationell verksamhet kan dock medföra att skaderekvisitet är uppfyllt.¹⁸

Ett röjande av uppgifter hänförliga till kontaktpunktens eventuella synpunkter på utländska direktinvesteringar i andra stater eller till begäranden om uppgifter eller synpunkter på utländska direktinvesteringar skulle försämra Sveriges möjlighet att delta i samarbetet enligt förordningen. Utredningen bedömer därför att sådana uppgifter, som kontaktpunkten fått på annat sätt än på grund av förordningen, och som därför inte omfattas av tillämpningsområdet för 15 kap. 1 a § OSL, torde kunna komma att omfattas av bestämmelsen om utrikessekretess i 15 kap. 1 § OSL.

¹⁷ Prop. 1979/80:2 Del A sida 130.

¹⁸ RÅ 1998 ref. 42 och RÅ 2000 ref. 22.

Det behövs ett förordnande om sekretess i offentlighets- och sekretessförordningen till skydd för enskilda affärs- eller driftförhållanden

Sekretess för uppgift om en enskilda affärs- eller driftförhållanden

Utrikessekretessen tar sikte på allmänna intressen. När det gäller enskildas intressen är det i första hand sekretessbestämmelser som tar sikte på skyddet för just enskilda som ska tillämpas.¹⁹

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 enskilda 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.

För att sekretess ska gälla enligt 30 kap. 23 § OSL krävs att regeringen föreskriver om sekretess. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat föreskrifter om sekretess i 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF, och bilagan till den förordningen. För sekretess i första punkten gäller rakt skaderekvisit och för andra punkten gäller absolut sekretess. Sekretessen gäller oberoende av hos vilken myndighet uppgifterna finns.

Som utredningen redogjort för inledningsvis kan det förutsättas att uppgifter om ägarstruktur med mera i artikel 9.2 som kontaktpunkten kommer att hantera är sådana som typiskt sett kan vara av intresse för konkurrenter och som skulle kunna skada verksamheten om de blev kända. Det finns alltså ett intresse av att uppgifterna omfattas av sekretess.

Utredningen har i avsnitt 6.3.9 redogjort för begreppet affärs- eller driftförhållanden och konstaterat att merparten av de uppgifter som kommer att utbytas inom ramen för samarbetet enligt förordningen avser sådana förhållanden. Utredningen har i det avsnittet bedömt också att den verksamhet som kontaktpunkten kommer att utöva faller under begreppet utredning. Det innebär att många av de

¹⁹ RÅ 2000 ref. 22.

aktuella uppgifterna faller inom tillämpningsområdet för 30 kap. 23 § OSL och kan omfattas av sekretess om regeringen föreskriver om det. Det finns inte någon sådan reglering i dag.

För att säkerställa sekretesskyddet för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden som erhållits på annat sätt än på grund av förordningen och där ett röjande av uppgiften inte skulle innebära en så stor olägenhet för Sverige att utrikessekretessen kan tillämpas, bör OSF kompletteras så att sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL gäller för dessa uppgifter. Sekretessen bör gälla för uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden i verksamhet som består i utredning enligt förordningen.

6.3.11 Uppgifter om en utländsk direktinvestering som rör nationell säkerhet

Förordningen påverkar inte medlemsstaternas eget ansvar att upprätthålla nationell säkerhet eller rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen. En utländsk direktinvestering som rör svensk nationell säkerhet omfattas därmed inte av förordningens tillämpningsområde. Om en annan medlemsstat eller kommissionen begär uppgifter om en utländsk direktinvestering i Sverige som rör svensk nationell säkerhet, så finns det inte någon skyldighet för Sverige att samla in eller vidarebefordra uppgifterna. Skulle kontaktpunkten trots att det faller utanför förordningens tillämpningsområde gå den begärande medlemsstaten eller kommissionen till mötes och samla in samt överlämna uppgifterna, sker det inte med stöd av ett avtal enligt 15 kap. 1 a § eller 30 kap. 24 § OSL. Uppgifterna faller därmed utanför tillämpningsområdet för de bestämmelserna. För sådana uppgifter aktualiseras i stället bestämmelsen om försvarssekretess i 15 kap. 2 § OSL. Enligt den bestämmelsen gäller sekretess 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. Om kontaktpunkten hämtar in uppgifter som rör Sveriges säkerhet, så torde dessa alltså komma att omfattas av 15 kap. 2 § OSL.

Om en uppgift som rör en investering som faller utanför förordningens tillämpningsområde omfattas av försvarssekretess blir kontaktpunktens möjlighet att vidarebefordra uppgiften enligt 8 kap. 3 §

andra punkten OSL beroende av bland annat om det är förenligt med svenska intressen att uppgiften överlämnas. Denna bedömning måste göras i varje enskilt fall. Det ankommer på kontaktpunkten att göra dessa överväganden på samma sätt som när det gäller andra fall av utbyte av uppgifter med andra stater.

6.3.12 Inga ändringar krävs i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) till följd av förordningens krav på överlämnande av uppgifter

Bedömning: Det behövs inte några ändringar i offentlighets- och sekretesslagen till följd av förordningens krav på att uppgifter ska göras tillgängliga för andra medlemsstater och kommissionen.

De uppgifter som ska göras tillgängliga för andra medlemsstater och kommissionen kommer att i stor utsträckning omfattas av bestämmelser om sekretess i OSL. Enligt 8 kap. 3 § OSL får sekretessbelagda uppgifter inte röjas för en utländsk myndighet. Ett undantag är om utlämnandet sker i enlighet med en särskild föreskrift i lag eller förordning. Med föreskrift i lag likställs EU-förordningar.²⁰ Det behövs alltså inte några ändringar i OSL för att uppgifter ska kunna överlämnas till andra medlemsstater eller kommissionen i enlighet med förordningen.

6.3.13 Svensk nationell rätt uppfyller förordningens krav när det gäller behandling av personuppgifter

Bedömning: Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i Sverige. Den förordningen kompletteras i svensk nationell rätt genom lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Genom detta regelverk uppfylls förordningens krav när det gäller behandling av personuppgifter.

²⁰ Se till exempel prop. 2006/07:6 s. 32.

All behandling av personuppgifter i enlighet med förordningen ska enligt artikel 14.1 utföras i enlighet med dataskyddsförordningen²¹ och förordning (EU) 2018/1725²² och endast i den utsträckning det behövs för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar och för att säkerställa effektiviteten i det samarbete som föreskrivs genom förordningen. Personuppgifter som behandlas vid tillämpningen av förordningen ska enligt artikel 14.2 inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de samlades in.

Dataskyddsförordningen är direkt tillämplig i medlemsstaterna och kompletteras i svensk nationell rätt genom lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det samlade regelverket kommer att vara tillämpligt vid behandlingen av personuppgifter på grund av förordningen. Därmed uppfylls förordningens krav när det gäller behandling av personuppgifter. Det behövs alltså inte några kompletterande bestämmelser i denna del.

²¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 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) – GDPR.

²² 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.

7 Ansvarig myndighet

7.1 Myndighetens uppdrag

Utredningen har i kapitel 4 beskrivit vilka uppgifter som den kommande myndigheten ska ha enligt förordningen. Det gestaltar sig olika beroende på om en medlemsstat väljer att inrätta ett system för granskning eller nöjer sig med en kontaktpunkt. Utredningen har uppdraget att i detta delbetänkande ge förslag på vad som behövs för att tillämpa förordningen. I detta skede räcker det med att inrätta en kontaktpunkt. Utredningen ska dock därefter föreslå ett system för granskning. Den myndighet som i ett första skede ska vara kontaktpunkt ska då utvecklas till en myndighet för granskning.

7.1.1 Uppgiften som kontaktpunkt

Enligt artikel 11 i förordningen ska medlemsstaterna upprätta en kontaktpunkt för att utbyta information. Kontaktpunkten kommer enligt artikel 6.1 att underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om alla utländska direktinvesteringar på deras territorium som granskas. Eftersom Sverige inte har något granskningssystem finns inte några svenska granskningar att rapportera, men Sverige kommer att ha möjlighet att lämna synpunkter på andra staters granskningar. Om Sverige underrättar den granskande medlemsstaten om att vi har för avsikt att lämna synpunkter, ska det göras inom 15 kalenderdagar. Synpunkterna måste sedan lämnas inom 35 kalenderdagar.

En annan medlemsstat kan också enligt artikel 7 begära information från den svenska kontaktpunkten om en utländsk investering i Sverige, som inte granskas här, under förutsättning att den påverkar frågande medlemsstats säkerhet eller allmänna ordning. Kommissionen kan också enligt artikel 7 begära motsvarande information,

bland annat om direktinvesteringen påverkar flera medlemsstaters säkerhet eller allmänna ordning.

De uppgifter Sverige ska lämna efter en begäran av en annan medlemsstat eller kommissionen är enligt artikel 9 följande:

- a) Ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande.
- b) Det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen.
- c) 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.
- d) De medlemsstater där den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats bedriver relevant affärsverksamhet.
- e) Finansieringen av investeringen och finansieringskällan, på grundval av de bästa uppgifter som är tillgängliga för medlemsstaten.
- f) Det datum då den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

Enligt artikel 5.1 i förordningen ska varje medlemsstat varje år till kommissionen lämna en rapport med aggregerade uppgifter om de utländska direktinvesteringar som gjorts på deras territorium samt aggregerade uppgifter om de begäranden om uppgifter som medlemsstaten fått från andra medlemsstater.

7.1.2 Myndighetens ansvar enligt den kommande svenska regleringen

Utredningen kommer i sitt slutbetänkande att lämna förslag på ett svenskt system för granskning av direktinvesteringar. I artikel 4 i förordningen exemplifieras ett antal områden där granskning kan bli aktuell med anledning av säkerhet eller allmän ordning. Följande områden där investeringar kan få sådana effekter räknas upp:

- a) Kritisk infrastruktur, vare sig den är fysisk eller virtuell, däribland infrastruktur för energi, transport, vatten, hälso- och sjukvård, kom-

munikation, medier, databehandling eller datalagring, rymden, 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, 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.

Det är alltså många områden där granskning kan bli aktuell. Utredningen kommer i sitt slutbetänkande att återkomma till hur granskningsområdet närmare ska avgränsas.

7.2 Myndighetens kompetens

Utredningen föreslår i detta delbetänkande endast det regelverk som behövs för att förordningen ska kunna tillämpas från och med den 11 oktober 2020. Utredningen har i kapitel 6 föreslagit att kontaktpunkten ska kunna förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget vid vite att tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som behövs för att kontaktpunkten ska få tillgång till den information som anges i artikel 9.2. i förordningen. Kontaktpunkten föreslås vidare få meddela verkställighetsföreskrifter om formerna för uppgiftsskyldigheten. Den myndighet som ska vara kontaktpunkt måste alltså ha förmåga att kunna utforma rättsligt korrekta förelägganden och utfärda verkställighetsföreskrifter.

Vid bedömningen av vilken myndighet som bör fungera som kontaktpunkt bör dock, som nämnts, utgångspunkten vara att myndigheten inte bara har förmåga att ansvara för de uppgifter som följer direkt av förordningen utan ska kunna ansvara också för granskningen enligt ett kommande nationellt system för granskning.

Myndigheten ska alltså ha den kompetens som behövs för att kunna pröva anmälningar av direktinvesteringar. Vid prövningen behöver myndigheten ta ställning till om investeringen sker på ett område där företagets varor eller tjänster påverkar säkerhet eller allmän ordning. Detta innebär att myndigheten ska bedöma om det berörda företags verksamhet är av betydelse exempelvis för handhavandet av en kritisk infrastruktur (givet att detta kommer att omfattas av den kommande regleringen). För att bedöma detta krävs teknisk kompetens och kännedom om marknadsförhållandena på det aktuella området. Myndigheten kommer att behöva analysera om den aktuella varan eller tjänsten som företaget tillhandahåller direkt, eller indirekt, har betydelse för sådan infrastruktur som bedöms vara kritisk för säkerhet eller allmän ordning. I denna bedömning kommer flera aspekter att behöva analyseras, bland annat om det finns andra leverantörer eller om företagets produkt är av central betydelse för den aktuella infrastrukturen.

Myndigheten behöver vidare bedöma om investeringen utgör en direktinvestering i förordningens mening. Portföljinvesteringar omfattas som berörts i kapitel 4 inte av regleringen. Om det konstateras att det är en direktinvestering, ska också den utländske investeraren bedömas. Enligt artikel 4.2 i förordningen får myndigheten särskilt beakta bland annat om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur eller betydande finansiering. För att göra denna bedömning krävs förmåga att analysera vem som direkt, eller indirekt, kontrollerar den utländska investeraren. Detta ställer krav på förmåga att via årsredovisningar och annan information klarlägga hur ägarförhållandena ser ut i en juridisk person. Myndigheten behöver därför ha tillgång till bland annat ekonomisk kompetens och förmåga att bedöma företagsstrukturer och möjligheter till inflytande i sådana.

Generellt krävs att myndigheten har tillgång till och kompetens att bedöma underrättelseinformation för att pröva om investeringen kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. När myndigheten själv tar fram sådana uppgifter, eller får information från andra myndigheter, måste myndigheten ha rutiner och personal med erfarenhet och förmåga att bedöma och hantera uppgifter enligt de krav som följer av tryckfrihetsförordningen, TF, offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL, och säkerhetsskyddslagen (2018:585).

Myndigheten kommer för sin prövning att vara beroende av information från andra myndigheter. Det krävs därför att myndigheten har en god förmåga att samverka med andra myndigheter för sin granskning.

När en prövning görs ska medlemsstater och kommissionen beredas tillfälle att yttra sig. I den mån en annan stat yttrar sig kommer detta att utgöra ett tillkommande underlag för myndighetens prövning. Hur ofta andra medlemsstater kommer att välja att lämna synpunkter på ärenden hos den svenska myndigheten är svårbedömt. I den mån det sker måste det dock finnas en förmåga att snabbt och effektivt analysera information för att kunna väga in denna i bedömningen. När myndigheten sedan ska fatta beslut ska myndigheten, inom ramen för sitt regelverk, väga risken för att investeringen innebär en påverkan på säkerhet eller allmän ordning mot Sveriges grundläggande intresse av att värna frihandel och motverka protektionism.

I direktiven anges att 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”. Myndigheten måste alltså ha förmåga att göra denna utredning snabbt, korrekt och effektivt.

Om myndigheten bedömer att det blir aktuellt med ett ingripande mot direktinvesteringen genom att förbjuda eller på annat sätt ingripa mot denna, måste myndigheten ha en god allmän förvaltningsrättslig kunskap för att kunna fatta rättssäkra beslut och uppträda som motpart vid ett överklagande. Det krävs att myndigheten besitter kompetens för en sådan kvalificerad myndighetsutövning.

Myndigheten ska vidare kunna följa utvecklingen i omvärlden för att vid behov kunna yttra sig om direktinvesteringar utomlands som är av betydelse för svenska förhållanden. Myndigheten måste alltså ha någon form av analyskapacitet, även om uppgifterna ofta kan tänkas komma från andra myndigheter som till exempel Säkerhetspolisen.

Rollen som kontaktpunkt kommer generellt att innebära ett krav på att samverka med andra medlemsstater och kommissionen. Det är därför en fördel om myndigheten har erfarenhet av att samverka inom EU.

Myndigheten ska också sammanställa en årlig rapport med statistik över direktinvesteringar. Detta innebär att sammanställa och analysera befintlig statistik från Tillväxtanalys och andra statistik-

ansvariga myndigheter. Det är därför en fördel om myndigheten har tillgång till statistisk och analytisk kompetens. I den mån regleringen framöver kommer att förändras behöver myndigheten också ha en generell förmåga att bygga upp kompetens för att hantera prövningar inom nya områden.

Det kan sammanfattningsvis konstateras att det kommer att krävas en bred kompetens inom många områden. Myndigheten behöver dock inte besitta all kompetens själv utan mycket av behövlig kunskap kan inhämtas genom en nära samverkan med andra myndigheter.

7.3 Tänkbara myndigheter

Bedömning: Inspektionen för strategiska produkter, Konkurrensverket och Finansinspektionen är de myndigheter som närmast bör komma i fråga som kontaktpunkt och ansvarig myndighet i ett kommande granskningssystem.

Någon direkt möjlighet att pröva direktinvesteringar finns inte i Sverige i dag. Flera myndigheter har dock ansvarsområden som innebär att de delvis har den kompetens som behövs för att pröva direktinvesteringar enligt förordningen och enligt ett kommande system för granskning.

7.3.1 Myndigheter som är tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen

Säkerhetsskyddslagen ställer krav på myndigheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet att utreda behovet av säkerhetsskydd genom en säkerhetsskyddsanalys. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till bland annat verksamhetens art och omfattning. En möjlighet för utredningen är att föreslå kontaktpunkt och sedermera ansvarig myndighet för granskningen av direktinvesteringar bland någon av de myndigheter som i dag är tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen. Tillsynen av säkerhetsskyddslagen är enligt 7 kap. 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) uppdelad på flera myndigheter:

1. *Försvarsmakten* när det gäller Fortifikationsverket och Försvarshögskolan samt de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet,
2. *Säkerhetspolisen* när det gäller övriga myndigheter, utom Justitiekanslern, samt kommuner och landsting,
3. *Affärsverket svenska kraftnät* när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver elförsörjningsverksamhet,
4. *Transportstyrelsen* när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver flygtrafiktjänst för civil luftfart, flygtrafikledningstjänst för militär luftfart och verksamhet som är av betydelse inom luftfartsskydd, sjöfartsskydd eller hamnskydd,
5. *Post- och telestyrelsen* när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver verksamhet som avser elektronisk kommunikation och posttjänst, och
6. *länsstyrelserna* när det gäller enskilda verksamhetsutövare som bedriver andra säkerhetskänsliga verksamheter än sådana som anges i 3–5.

Säkerhetspolisen och Försvarsmakten

Säkerhetspolisen,¹ Säpo, ska i egenskap av säkerhetstjänst bedriva underrättelse- och säkerhetsarbete. Säpo ansvarar för att höja säkerhetsnivån i Sverige. Detta gör myndigheten dels genom att avslöja och reducera säkerhetshot som riktas mot landet och dess skyddsvärda verksamheter, dels genom att reducera sårbarheter i dessa verksamheter. Säpo har fem verksamhetsområden: kontraspionage, säkerhetsskydd, personskydd, författningsskydd och kontraterrorism. Dessutom arbetar Säpo med icke-spridning och utlänningsärenden. Säpo samverkar internationellt med andra säkerhetstjänster inom och utom EU. Inom ramen för sin roll som tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen beslutar Säpo om vissa föreskrifter och ger även ut handböcker om säkerhetsskydd. Utöver sin roll som tillsynsmyndighet informerar Säpo även på andra sätt myndigheter och enskilda om säkerhetsskydd. Säpo hade ett anslag på cirka 1,6 miljarder kronor 2019 och ungefär 1 400 anställda.

¹ Se förordning (2014:1103) med instruktion för Säkerhetspolisen.

Försvarsmakten² ansvarar för att försvara Sverige och främja svensk säkerhet. Försvarsmakten ska bedriva omvärldsbevakning och upptäcka och identifiera yttre hot mot Sverige och svenska intressen samt ta fram underlag för beslut om beredskapsnivån. Försvarsmakten ska bland annat bedriva verksamhet enligt lagen (2000:130) om försvarsunderrättelseverksamhet. Av denna lag framgår att Försvarsmakten ska bedriva underrättelseverksamhet till stöd för svensk utrikes-, säkerhets- och försvarspolitik samt i övrigt för kartläggning av yttre hot mot landet. I verksamheten ingår att medverka i internationellt säkerhetssamarbete. Försvarsunderrättelseverksamhet får avse endast utländska förhållanden. Försvarsmakten ska vidare bedriva militär säkerhetstjänst. Militära säkerhetstjänstens uppgift är att skydda de säkerhetsintressen som berör Försvarsmakten och dess tillsynsområde enligt säkerhetsskyddslagen. Hela Försvarsmakten, där själva säkerhets- och underrättelseverksamheten dock endast är en del, har ett anslag på 59,4 miljarder kronor 2019. Hela Försvarsmakten har cirka 20 100 anställda. Det är endast en begränsad del av de anställda som arbetar med säkerhets- och underrättelseverksamhet.

Försvarsmakten och Säpo besitter stor kunskap om förhållanden som på olika sätt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Man samverkar och utbyter information med sina motparter i andra länder. Det finns därför förmåga och kompetens att samverka internationellt. Utredningen anser emellertid att dessa myndigheter närmast kan betraktas som aktörer för att bevaka säkerhetsintressen på ett sätt som gör dem mindre lämpliga för rollen som kontaktpunkt och ansvarig myndighet för provningar inom detta område.

*Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen
och Post- och telestyrelsen*

Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen och Post- och telestyrelsen är sektorsmyndigheter för att bland annat pröva tillstånd och handha tillsynsfrågor inom sina respektive sakområden. Inom ramen för sina tillsynsuppgifter enligt säkerhetsskyddslagen kan de dock få anledning att pröva om aktörer inom deras respektive ansvarsområde uppfyller lagens krav på att vidta säkerhetsskyddsåtgärder som är av betydelse för Sveriges säkerhet. Det kan särskilt noteras

² Se förordning (2007:1266) med instruktion för Försvarsmakten.

att Post- och telestyrelsen från och med den 1 januari 2020 ska, inom ramen för sin prövning av tillstånd till radiosändare enligt lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, pröva om radioanvändningen kommer att orsaka skada för Sveriges säkerhet. Affärsverket svenska kraftnät hade en årsomslutning på cirka 11,7 miljarder kronor och 670 anställda 2018. Transportstyrelsen hade en total omsättning på cirka 2,6 miljarder kronor och cirka 1 800 anställda 2018. Post- och telestyrelsen hade intäkter från anslag och avgifter på cirka 409 miljoner kronor och ungefär 300 anställda 2018.

Affärsverket svenska kraftnät, Transportstyrelsen och Post- och telestyrelsen är alla tillsynsmyndigheter enligt säkerhetsskyddslagen samtidigt som de är vana att agera i olika former mot företag inom sina respektive sektorer. De besitter därigenom både kunskap om olika branscher och viss erfarenhet av att tillämpa säkerhetsskyddslagen. De är också stora myndigheter där det finns möjligheter att dra nytta av exempelvis befintlig juridisk och ekonomisk kompetens samt allmän handläggningsförmåga. Samtidigt är de utpräglade sektorsmyndigheter där ett uppdrag att pröva direktinvesteringar inom ett stort antal branscher utanför den normala verksamheten inte skulle passa in särskilt bra.³

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna är statliga regionala myndigheter vilka enligt sin instruktion ansvarar för den statliga förvaltningen i länet i den utsträckning inte någon annan myndighet gör det. I ansvarsområdet ingår bland annat skydd mot olyckor, krisberedskap, civilt försvar och höjd beredskap. Även om den normala ordningen är att alla länsstyrelser har samma ansvarsområde, finns exempel på att vissa uppgifter ankommer enbart på vissa utpekade länsstyrelser. Exempelvis ska, enligt förordningen (2006:1068) om tillståndsplikt för vissa kampsportmatcher, länsstyrelsen i Örebro besluta om tillstånd till kampsportmatcher i hela landet. Ett annat exempel är att endast länsstyrelserna i Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län är förvaltande och attesterande myndighet för vissa program inom EU:s strukturfonder.

³ Jfr SOU 2018:82 s. 353 där det anges att samtliga sektorsansvariga myndigheter uppger att de helt eller delvis saknar sak- eller tillsynskompetens för säkerhetsskyddet.

Samtliga länsstyrelser ansvarar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen. Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor föreslår att ansvaret ska koncentreras till vissa utpekade länsstyrelser för att höja kompetensen.

Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvsverksamhet⁴ föreslår 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. Kommittén föreslår att länsstyrelserna i Skåne, Stockholms, Västra Götalands och Norrbottens län blir granskningsmyndigheter och ges behörighet att godkänna, villkora och förbjuda förfaranden enligt lagen.

Länsstyrelsernas anslag och antalet anställda varierar beroende på storlek. 2018 hade Länsstyrelsen i Stockholm intäkter från anslag och avgifter på cirka 557 miljoner kronor och ungefär 450 anställda. Motsvarande siffra för Länsstyrelsen i Blekinge var cirka 135 miljoner kronor och ungefär 130 anställda.

Länsstyrelserna har i dag ansvar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen. De har också ansvar för uppgifter enligt lagen om civilt försvar. De har därför viss erfarenhet av att fatta beslut utifrån vad som kan karakteriseras som säkerhetspolitiska bedömningar. Det är även myndigheter som är vana vid rollen att hantera kvalificerad myndighetsutövning mot enskilda inom vitt skilda verksamhetsområden. Det kan noteras att länsstyrelserna historiskt var ansvariga för att fatta beslut enligt den dåvarande lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.

Det kan dock också konstateras att, även om länsstyrelserna har vissa internationella kontakter och ansvar för vissa uppgifter som har koppling till EU, de i dag inte har någon roll eller erfarenhet av att agera som nationella kontaktpunkter enligt EU-lagstiftning. Länsstyrelser är vidare normalt geografiskt avgränsade till verksamheten i ett län. Mot bakgrund av att uppdraget att vara kontaktpunkt har ett så tydligt övergripande nationellt och internationellt fokus framstår inte lösningen med en länsstyrelse som kontaktpunkt som idealisk.

⁴ SOU 2019:34.

7.3.2 Andra myndigheter med relevant kompetens

Utöver de myndigheter som i dag har ansvar för tillsyn enligt säkerhetsskyddslagen finns andra myndigheter som i olika grad har kompetens som kan vara relevant för att granska direktinvesteringar.

Konkurrensverket och Finansinspektionen

Konkurrensverket,⁵ KKV, är förvaltningsmyndighet för konkurrensfrågor och tillsynsmyndighet för den offentliga upphandlingen. KKV ska verka för en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet till nytta för konsumenterna. KKV ansvarar bland annat för att pröva förbud mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning och anmälningar av företagskoncentrationer. KKV kan fatta beslut om att förbjuda en företagskoncentration, väcka talan om konkurrensskadeavgift vid överträdelse av förbuden och i vissa fall även yrka på näringsförbud enligt lagen (2014:836) om näringsförbud. KKV utövar även tillsyn enligt bland annat lagen (2011:11029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet.

KKV ska bidra till den internationella utvecklingen inom sitt ansvarsområde och får vid behov samverka med motsvarande myndigheter i andra länder. Det regelverk KKV tillämpar är i stor utsträckning EU-anknutet. Myndigheten har flera uppgifter som innebär nära kontakter med EU-kommissionen, andra konkurrensmyndigheter inom EU och Norden samt samarbetsorgan på internationell nivå. Exempelvis har de nationella konkurrensmyndigheterna enligt en EU-förordning,⁶ en skyldighet att tillämpa konkurrensreglerna i nära samarbete, vilket görs inom ramen för European Competition Network (ECN). KKV hade intäkter av anslag och avgifter på 146 miljoner kronor och ungefär 155 anställda 2018.

Finansinspektionen,⁷ FI, ansvarar för tillsynen, regelgivningen och tillståndsprövningen som rör finansiella marknader och finansiella företag. FI ansvarar också för att vidta åtgärder för att motverka finansiella obalanser i syfte att stabilisera kreditmarknaden,

⁵ Se förordning (2007:1117) med instruktion för Konkurrensverket.

⁶ EU:s förordning 1/2003 av den 16 december 2002 om tillämpningen av konkurrensreglerna i de fall ett förfarande har samhandelseffekt.

⁷ Se förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

men med beaktande av åtgärdernas effekt på den ekonomiska utvecklingen. Myndigheten är nationell kontaktpunkt enligt flera EU-regleringar.⁸ FI beviljar tillstånd, utfärdar föreskrifter och utövar tillsyn enligt ett stort antal lagar och EU-förordningar på finansmarknaden. FI är också statistikansvarig myndighet enligt förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. Myndigheten hade intäkter av anslag och avgifter på cirka 727 miljoner kronor 2018 och ungefär 500 anställda.

Utredningen konstaterar att FI och KKV är jämförelsevis stora myndigheter där det finns möjligheter till samverkansfördelar med befintliga funktioner. Båda myndigheterna har stor erfarenhet av att syssla med kvalificerad myndighetsutövning och att tillämpa EU-rättslig reglering. Myndigheterna är vana att agera som part i domstol och att tillämpa TF, OSL och säkerhetsskyddslagen. Vad gäller förmåga att analysera ekonomisk information och olika marknader har FI och KKV bred erfarenhet. KKV prövar företagskoncentrationer enligt konkurrenslagen och har därför redan i dag kunskap om att pröva investeringsbeslut. Internationellt kan noteras att KKV:s motsvarighet i Storbritannien är ansvarig för prövning av direktinvesteringar utifrån ett nationellt säkerhetsperspektiv. FI besitter omfattande kunskap om företag i den finansiella sektorn. FI:s uppdrag är dock smalare än KKV:s, och FI har inte någon roll att pröva företag inom andra branscher som till exempel tillverkningsindustrin. FI har i dag i sitt uppdrag inte några uppgifter som handlar om att beakta någon form av säkerhetspolitiska överväganden. I KKV kan detta formellt aktualiseras vid bedömning av företagskoncentrationer. I praktiken har det dock inte hänt.

Även om FI och KKV inte har någon säkerhetspolitisk kompetens, bedömer utredningen att de har annan relevant kompetens som gör dem tänkbara för uppdraget som kontaktpunkt.

⁸ Bland annat Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 av den 27 oktober 2004 om samarbete mellan de nationella tillsynsmyndigheterna som ansvarar för konsumentskyddslagstiftningen, i fråga om efterlevnaden av sådana regler som myndigheten har tillsyn över.

Inspektionen för strategiska produkter

Inspektionen för strategiska produkter,⁹ ISP, är förvaltningsmyndighet för ärenden och tillsyn enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel samt lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd. Detta innebär att ISP är tillstånds- och tillsynsmyndighet när det gäller krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. ISP är nationell kontaktpunkt för utbyte av information enligt FN:s vapenhandelsfördrag. Inspektionen ansvarar generellt för att ha ett informations- och erfarenhetsutbyte med motsvarande organ i andra länder och deltar i det europeiska samarbetet, bland annat genom att bevaka andra länders avslag på tillståndsansökningar, informera Europeiska kommissionen, Europeiska unionens råd och övriga medlemsstater i Europeiska unionen samt berörda internationella organ om avslag på svenska ansökningar om tillstånd.

ISP ska enligt sitt regleringsbrev upprätthålla kontakter med företag samt berörda universitet och högskolor i syfte att informera om riskerna för spridning av känslig teknologi som möjliggör utveckling och tillverkning av massförstörelsevapen. ISP hade intäkter från anslag och avgifter på cirka 39 miljoner kronor och ungefär 40 anställda 2018.

ISP har i dag inte en roll som ställer krav på att kunna analysera finansiell information eller företagskoncentrationer. ISP har dock stor erfarenhet av att fatta beslut som innebär att väga in olika former av säkerhetspolitiska bedömningar och att kunna analysera ett företags verksamhet ur ett tekniskt perspektiv. Myndigheten har ett väl utvecklat samarbete med andra myndigheter som Säpo och Försvarsmakten och vana vid internationell samverkan. ISP har vidare möjlighet att på krigsmaterielområdet föreskriva villkor som indirekt innebär begränsningar av möjligheten att direktinvestera i svenska bolag. Det finns därför erfarenhet av prövningar som påminner om det beslutsfattande som kan bli aktuellt vid en prövning av direktinvesteringar. Myndigheten har en utåtriktad verksamhet där man informerar näringsliv och andra aktörer. Det finns därför tydliga beröringspunkter mellan befintlig verksamhet och ett uppdrag att granska direktinvesteringar. ISP är därför aktuell som kontaktpunkt och ansvarig myndighet i ett kommande system för granskning.

⁹ Se förordning (2010:1101) med instruktion för Inspektionen för strategiska produkter.

Andra tänkbara myndigheter

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap,¹⁰ MSB, har ansvar för frågor om skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Ansvaret avser åtgärder före, under och efter en olycka, kris, krig eller krigsfara. MSB är vidare svensk kontaktpunkt enligt flera EU-förordningar, bland annat för att samordna frågor kring skydd av kritisk infrastruktur (samhällsviktig verksamhet) i Sverige med relevanta aktörer inom Sverige, med andra medlemsstater och med EU-kommissionen. MSB ska stödja och samordna arbetet med samhällets informationssäkerhet samt analysera och bedöma omvärldsutvecklingen inom området. I detta ansvar ingår att lämna råd och stöd i fråga om förebyggande arbete till andra statliga myndigheter, kommuner och landsting samt företag och organisationer. MSB har ett generellt ansvar för att tillsammans med andra berörda aktörer verka för att skapa en sammanhållen information om skydd mot olyckor, krisberedskap och totalförsvar samt om säkerhetspolitik. MSB utövar tillsyn enligt bland annat lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Myndigheten har intäkter av anslag och avgifter på cirka 2,2 miljarder kronor och ungefär 1 000 anställda 2018.

MSB är en större myndighet där mycket allmän ekonomisk och juridisk kompetens redan finns. MSB har flera uppdrag där det handlar om att samverka med andra myndigheter. Myndigheten har därför vana vid uppdrag där det krävs samverkan nationellt och internationellt. Ansvaret för krisberedskap och civilt försvar innebär att man har erfarenhet av säkerhetspolitiska bedömningar. Myndigheten har i dag dock inte någon vana vid att analysera och bedöma olika marknader eller någon sådan teknisk produktkunskap som krävs för bedömningar enligt det tänkta systemet för granskning. Myndigheten har inte heller den breda erfarenhet av att vara tillsynsmyndighet i förhållande till näringslivet som framförallt ISP, KKV och FI har. Utredningen bedömer därför att myndigheten inte är aktuell som kontaktpunkt.

Försvarets materielverk,¹¹ FMV ansvarar för upphandling av försvarsmateriel till Försvarsmakten. FMV biträder vidare Försvars-

¹⁰ Se förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

¹¹ Se förordning (2007:854) med instruktion för Försvarets materielverk.

makten i planering av materiel- och logistikförsörjningen med materiel-systemkunskap och utgör patentorgan för de myndigheter som hör till Försvarsdepartementet. FMV besitter därigenom en stor teknisk kompetens inom materieförsörjningsområdet. FMV företräder, efter särskilt bemyndigande från regeringen, staten vid förhandlingar och ingående av internationella överenskommelser som avser försäljning eller upplåtelse av materiel och tillhörande tjänster. FMV har flera bilaterala samarbeten på materieförsörjningsområdet vilket inkluderar internationella kontakter. FMV är ansvarig för kontakter med andra länder när det gäller frågor om utländska exportlicenser.

FMV är enligt säkerhetsskyddsförordningen (2018:658) nationell industrisäkerhetsmyndighet med uppdrag att fullgöra de uppgifter den nationella industrisäkerhetsmyndigheten ska ansvara för enligt internationella säkerhetsskyddsåtaganden. FMV hade intäkter på cirka 22 miljarder 2018 och har 2019 cirka 1 600 anställda.

Utredningen konstaterar att FMV är en större myndighet som kan dra nytta av samverkansfördelar med befintliga funktioner. Myndigheten har en teknisk kompetens och vana att tillämpa TF, OSL och säkerhetsskyddslagen. Även om myndighet har vissa tillsynsuppgifter är tyngdpunkten i verksamheten dock att upphandla försvarsmateriel. Utredningen bedömer därför att FMV inte är aktuell som kontaktpunkt.

*Kommerskollegium*¹² är förvaltningsmyndighet för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Kommerskollegium ska verka för frihandel och fri rörlighet på EU:s inre marknad. Myndigheten är kontaktpunkt i förhållande till EU enligt flera regelverk, bland annat lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden. Myndigheten fattar beslut om tillstånd i vissa fall, exempelvis tillstånd till export av vissa varor till länder som omfattas av sanktioner, som Ryssland och Libyen. Kommerskollegium hade intäkter av anslag och avgifter på cirka 108 miljoner kronor och ungefär 90 anställda 2018.

Kommerskollegium har bred internationell erfarenhet och är redan i dag kontaktpunkt enligt annan EU-lagstiftning. Myndigheten har erfarenhet av kvalificerad myndighetsutövning mot företag, men tyngdpunkten i verksamheten ligger i första hand på analys av utrikeshandelsfrågor. Utredningen bedömer därför att Kommerskollegium inte är lämplig som kontaktpunkt och ansvarig myndighet.

¹² Se förordning (2012:990) med instruktion för Kommerskollegium.

*Myndigheten för tillväxtanalys*¹³ är ansvarig för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser och har till uppgift att utveckla och tillhandahålla kvalificerade kunskapsunderlag för tillväxtpolitiken genom att genomföra, främja och stödja framtagandet av utvärderingar och analyser. Myndigheten är statistikansvarig myndighet enligt förordningen om offentlig statistik för bland annat statistik om internationella företag. Myndigheten hade intäkter från anslag och avgifter på cirka 57 miljoner kronor och ungefär 40 anställda 2017.

Tillväxtanalys är en expertmyndighet för ekonomisk analys och en myndighet som inte alls sysslar med kvalificerad myndighetsutövning. Sådan kompetens är en helt nödvändig förutsättning för rollen som kontaktpunkt och ansvarig myndighet. Myndigheten är enligt utredningens bedömning därför inte aktuell som kontaktpunkt.

*Strålsäkerhetsmyndigheten*¹⁴ har ett samlat ansvar inom områdena strålskydd, kärnsäkerhet och nukleär icke-spridning. Myndigheten arbetar pådrivande och förebyggande för att skydda människor och miljö från oönskade effekter av strålning. Myndigheten utövar tillsyn över bland annat svensk kärnteknisk utrustning. I fråga om nukleär icke-spridning, inklusive exportkontroll, ska myndigheten verka för att ämnena och utrustningen inte kommer till användning för kärnvapen. Myndigheten är kontaktpunkt enligt bland annat konventionen om fysiskt skydd av kärnämne. Myndigheten prövar tillstånd för verksamheter med strålning. Myndigheten har intäkter av anslag och avgifter med mera på cirka 635 miljoner kronor och har ungefär 300 anställda 2018.

Strålsäkerhetsmyndigheten har erfarenhet av rollen som kontaktpunkt och andra former av internationell samverkan. Myndigheten har erfarenhet av kvalificerad myndighetsutövning och tillsyn. Myndigheten har dock en utpräglad expertroll inom ett tydligt avgränsat område där prövning av verksamheter inom ett stort antal andra branscher inte naturligen passar in. Utredningen bedömer därför att Strålsäkerhetsmyndigheten inte är aktuell för rollen som kontaktpunkt.

¹³ Se förordning (2016:1048) med instruktion för Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser.

¹⁴ Se förordning (2008:452) med instruktion för Strålsäkerhetsmyndigheten.

7.4 Inspektionen för strategiska produkter ska vara kontaktpunkt

Förslag: Det ska finnas bara en nationell kontaktpunkt. I förordning ska anges att Inspektionen för strategiska produkter ska vara nationell kontaktpunkt.

Bedömning: ISP bör vara ansvarig myndighet för att pröva utländska direktinvesteringar enligt utredningens kommande förslag.

7.4.1 Kriterier för bedömning av vilken myndighet som ska vara ansvarig

Utredningen har ovan berört vilken kompetens den ansvariga myndigheten bör ha för uppdraget som kontaktpunkt och ansvarig för granskning av direktinvesteringar. Myndigheten behöver sammanfattningsvis ha tillgång till en god teknisk, ekonomisk, säkerhetspolitisk och juridisk kompetens för att kunna analysera och pröva anmälningar. Myndigheten ska ha goda och väl etablerade allmänna förvaltningsrutiner och ska ha förmåga att samverka nationellt med andra myndigheter för att ta fram relevant information för en granskning. Det behövs förmåga till samverkan internationellt, särskilt inom EU och med andra medlemsstater när information ska lämnas eller tas emot. Det kommer att krävas kännedom om de områden som kommer att omfattas av en reglering för att kunna bedöma om en direktinvestering påverkar säkerhet eller allmän ordning. För att göra bedömningen behöver myndigheten ha tillgång till och förmåga att analysera underrättelseinformation. Myndigheten måste ha personal med erfarenhet och förmåga att bedöma och hantera uppgifter enligt de krav som följer av TF, OSL och säkerhetsskyddslagen.

I den mån det blir aktuellt att förbjuda eller på annat sätt ingripa mot en investering ska myndigheten kunna på ett rättssäkert och effektivt sätt fatta beslut. Det krävs en god allmän förvaltningsrättslig kunskap för en sådan kvalificerad ärendehandläggning. Själva beslutsfattandet innebär en grannlaga avvägning där uppgifter som talar för att direktinvesteringen kan innebära en risk för säkerhet eller allmän ordning ska vägas mot Sveriges grundläggande intresse av att värna frihandel och motverka protektionism.

Uppdraget kräver breda kunskaper och förmågor. Någon myndighet som i dag har all den specifika kompetens som behövs för att fullt ut svara mot kraven finns enligt utredningens bedömning inte. ISP, KKV och FI har dock delar av den kompetens som krävs. Vid en tillståndsprövning kommer det genom samrådsförfarande att vara möjligt att inhämta kunskap från andra myndigheter på de områden där myndigheten själv saknar egen kompetens. Det är därför inte självklart nödvändigt att myndigheten själv har all kompetens ”in-house”.

Omfattningen av verksamheten

Det är oklart hur många prövningar som kommer att ske av direktinvesteringar. I Finland sker ett tiotal prövningar varje år. I Polen prövas cirka fem ärenden per år. Hur många ärenden som kommer att prövas av den svenska myndigheten beror på hur den svenska regleringen avgränsas och hur många utländska direktinvesteringar som görs på de områden som regleringen kommer att omfatta. Mot bakgrund av att det i det svenska näringslivet finns många högteknologiska företag kan dock antas att antalet prövningar inte blir obetydligt.

Det är ändå troligt att prövningar av direktinvesteringar inte kommer att bli någon omfattande verksamhet hos myndigheten. Efter hand kommer myndigheten ofta kunna konstatera att den anmälda direktinvesteringen inte är av betydelse för säkerhet eller allmän ordning. Många ärenden kommer då att omgående kunna lämnas utan åtgärd. När myndigheten bedömer att ett ingripande kan bli aktuellt kommer ärendet dock att bli arbetskrävande eftersom ett omfattande material kan behöva gås igenom. Innan en tydlig praxis finns på området kommer det också att vara tidskrävande att ta ställning till om exempelvis förbud eller andra ingripanden ska göras.

De mer komplicerade ärendena kommer att aktualiseras med en ojämn frekvens. Myndigheten måste därför ha en förmåga att vid behov växla upp och prioritera resurser till verksamheten, det vill säga tillfälligtvis överföra resurser till verksamheten från andra ansvarsområden.

Det ska finnas bara en nationell kontaktpunkt

En första fråga att ta ställning till är om uppdraget att vara kontaktpunkt och ansvarig myndighet enligt den kommande regleringen bör delas mellan flera myndigheter. Säkerhetsskyddslagen bygger på att ansvaret att utöva tillsyn är delat mellan olika myndigheter. Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor och kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet föreslår att tillsynen enligt deras förslag ska vara delad mellan flera sektorsmyndigheter. Det framstår dock inte som en lämplig ordning för granskning av utländska direktinvesteringar. Av artikel 11 i förordningen framgår att det ska finnas "en kontaktpunkt". Det kan därför ifrågasättas om det ens är rättsligt möjligt att föreslå flera kontaktpunkter. Det är inte heller en praktisk lösning. Syftet med en kontaktpunkt är att kommissionen och andra medlemsstater ska ha en ingång att vända sig till vid informationsutbyten. Det är knappast rimligt att utländska myndigheter ska behöva ha kontakt med flera svenska myndigheter vars kompetensområden regleras av en i utlandet okänd svensk lag. De tidsgränser som ställs upp i förordningen innebär också att det krävs en instans som snabbt kan handlägga och hantera exempelvis en begäran om yttrande till kommissionen eller en annan medlemsstat.

En möjlighet skulle kunna vara att skilja uppdraget som kontaktpunkt från uppdraget att granska direktinvesteringar enligt den kommande svenska regleringen. Det skulle då finnas en kontaktpunkt men flera sektorsmyndigheter som prövar direktinvesteringar. Detta skulle dock inte kunna bli en särskilt väl fungerande ordning. Ett beslut om granskning av en direktinvestering hos en sektorsmyndighet skulle då behöva översändas till kontaktpunkten som i sin tur skulle ansvara för att kommunicera med andra medlemsstater. Svar som kommer in från andra medlemsstater skulle sedan behöva skickas över till sektorsmyndigheten. Kontaktpunkten skulle i praktiken reduceras till en brevlådemyndighet som helt skulle sakna egen förmåga att svara på frågor och ta ställning till synpunkter från andra medlemsstater. Det finns en tydlig risk att handläggningen av anmälningar skulle dra ut på tiden i ett sådant system vilket skulle drabba företag och utländska förvärvare. Något sådant arrangemang bör inte övervägas vidare.

ISP är mest lämpad

Utredningen har ovan konstaterat att de myndigheter som närmast bör komma i fråga som kontaktpunkt och ansvarig myndighet enligt ett kommande system för granskning är ISP, KKV och FI. Alla har den grundkompetens som krävs för att i ett första skede kunna ansvara för uppgiften som kontaktpunkt och kan på sikt utvecklas till en myndighet för granskning. De har alla stor erfarenhet av att agera med olika former av ingripande beslut riktade mot företag i näringslivet. Alla myndigheterna är vana att hantera sekretessbelagda uppgifter och de krav som följer av säkerhetsskyddslagen. KKV och FI har stor vana att agera som part i domstol.

När det gäller FI och KKV konstaterar utredningen att dessa har stor kompetens av att analysera ekonomisk information och olika marknader. De är jämförelsevis stora myndigheter där det finns möjligheter att dra nytta av befintliga funktioner som exempelvis förstå att agera som part i domstol. KKV prövar företagskoncentrationer enligt konkurrenslagen vilket är en prövning som ska beaktas när direktinvesteringar prövas enligt förordningen. Den prövning som görs av företagskoncentrationer har också stora likheter med hur en prövning av direktinvesteringar sannolikt kommer att gestalta sig i ett kommande granskningssystem. Både FI och KKV är vana vid en roll som ställer krav på internationell samverkan i olika former. FI har redan ett statistikuppdrag varför uppdraget att sammanställa statistik på detta område inte skulle innebära krav på en ny kompetens. FI:s uppdrag är dock mer avgränsat än KKV:s genom att det avser enbart det finansiella området.

ISP har i dag inte en roll som på samma sätt som hos FI och KKV ställer krav på att kunna analysera finansiell information. ISP har dock stor erfarenhet av att fatta beslut som innebär att väga in olika former av säkerhetspolitiska bedömningar. Myndigheten har ett väl utvecklat samarbete med andra myndigheter som Säpo och Försvarmakten och vana vid internationell samverkan. ISP har vidare möjlighet att på krigsmaterielområdet föreskriva villkor som indirekt innebär begränsningar av möjligheten att direktinvestera i svenska bolag. Det finns därför erfarenhet av prövningar som påminner om det beslutsfattande som kan bli aktuellt vid en prövning av direktinvesteringar. Myndigheten har en utåtriktad verksamhet där man informerar näringsliv och andra aktörer. Det finns därför tydliga samverkansfördelar med

andra verksamheter. ISP är dock en liten myndighet med en utpräglad expertfunktion. Det är också tveksamt om den i dag har resurser som vid behov kan överföras till uppdraget att pröva direktinvesteringar enligt ett kommande system för granskning.

Prövningen av direktinvesteringar kommer att ta sikte på främst att pröva om det aktuella företags verksamhet påverkar säkerhet eller allmän ordning. Det kräver i första hand en förmåga att göra en säkerhetspolitisk bedömning utifrån en teknisk analys av den verksamhet företaget bedriver. Utredningen bedömer därför att befintlig kunskap och erfarenhet av sådana bedömningar, samt förmåga att samverka med andra myndigheter som har sådant säkerhetspolitiskt ansvar, väger särskilt tungt för att bedöma vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt och ansvarig för ett granskningssystem. Redan inom ramen för rollen som kontaktpunkt kan det bli aktuellt att yttra sig över direktinvesteringar i andra medlemsstater. Det är därför av stor vikt att myndigheten har ett välfungerande samarbete med andra myndigheter som har säkerhetspolitisk kompetens. Även om ekonomisk kompetens och förmåga att analysera företagsstrukturer är viktig bedömer utredningen att detta lättare går att bygga upp på myndigheten eller tillföras genom en nära samverkan med andra myndigheter.

Mot denna bakgrund är det utredningens bedömning att ISP är den mest lämpliga myndigheten att vara kontaktpunkt enligt förordningen och ansvarig myndighet i ett kommande granskningssystem. Genom viss rekrytering och samverkan med andra myndigheter kan ISP tillföras den kompetens man i dag saknar.

I direktiven till utredningen anges att utredningen ska föreslå vilken myndighet som bör vara kontaktpunkt och hur den bör organiseras. Utredningen förutsätter att det är ISP självt som, enligt vedertagen förvaltningspolitisk praxis, fattar beslut om en ändamålsenlig organisation för uppgiften som kontaktpunkt och ser därför inte något behov av att uttala sig närmare om organiseringen av verksamheten.

Rent lagtekniskt föreslås att i den av utredningen föreslagna lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ska föreskrivas att den eller de myndigheter som regeringen föreskriver ska vara nationell kontaktpunkt. I den föreslagna förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, samt i ISP:s instruktion, ska anges att ISP ska vara ansvarig myndighet.

8 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Förslag: Författningsförslagen bör träda i kraft den 11 oktober 2020.

Bedömning: Några övergångsbestämmelser behövs inte.

EU-förordningen ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020. De föreslagna författningarna bör därför träda i kraft då, vilket bör vara möjligt även med hänsyn till den tid som beräknas gå åt för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet, inhämtande av lagrådsyttrande och riksdagsbehandling. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

9 Konsekvenser

9.1 Kraven på en konsekvensanalys

Enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474) ska en utredning redovisa vilka konsekvenser som utredningens förslag får för kostnader och intäkter för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda. När det gäller kostnadsberäkningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller regioner ska kommittén föreslå en finansiering. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, ska dessa redovisas. Utredningen ska belysa förslagets konsekvenser för det kommunala självstyret. Om förslagen 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 företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen, ska också detta redovisas.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska föreskrifternas konsekvenser redovisas i en konsekvensutredning i enlighet med bestämmelserna i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 6 § konsekvensutredningsförordningen ska en konsekvensutredning innehålla bland annat en beskrivning av vad man vill uppnå, en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd. Vidare ska uppgifter om vilka som berörs av regleringen och bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen.

Av direktiven till utredningen framgår att en bedömning ska göras också av om något av förslagen i betänkandet kan komma att påverka enskilda. I 2 kap. 15 och 17 §§ regeringsformen, RF, regleras egen-

domsskyddet och näringsfriheten. Dessa rättigheter får begränsas endast i syfte att skydda angelägna allmänna intressen. Om utredningen överväger förslag som kan påverka egendomsskyddet eller näringsfriheten, ska förslagen därför analyseras i förhållande till dessa bestämmelser. Utredningen ska också beakta betydelsen av Sveriges förpliktelser enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

9.2 Utgångspunkterna för bedömningen

I detta betänkande föreslås bara de föreskriftsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt så att förordningen ska kunna tillämpas. De krav som förordningen innebär har beskrivits närmare i kapitel 4. Utredningen föreslår att Inspektionen för strategiska produkter, ISP, ska vara kontaktpunkt enligt förordningen. ISP kommer som kontaktpunkt att få information om andra staters granskningar av direktinvesteringar och ha möjlighet att yttra sig över dem. ISP blir som kontaktpunkt enligt förordningen vidare skyldig att lämna vissa uppgifter till en annan medlemsstat om utländska direktinvesteringar som planeras i Sverige, om dessa påverkar frågande medlemsstats säkerhet eller allmän ordning. Uppgifter kan också behöva lämnas till kommissionen under vissa förutsättningar. Utredningen föreslår att myndigheten ska kunna förelägga ett företag eller en utländsk förvärvare att vid vite lämna sådana uppgifter. ISP blir också skyldig att upprätta en årlig rapport med aggregerade uppgifter om utländska direktinvesteringar som gjorts i Sverige.

Från regelgivningssynpunkt kan konstateras att syftet med utredningens förslag har varit att föreslå endast de förändringar av lagstiftningen som är nödvändiga för att förordningen ska kunna tillämpas i Sverige. Något alternativ till lagstiftning har inte funnits. Konsekvenserna för näringslivet redovisas i nästa avsnitt.

I förordningen anges inte någon uttrycklig skyldighet för medlemsstaterna att införa sanktioner för att företag eller utländska förvärvare ska vara skyldiga att lämna uppgifter. Enligt utredningens bedömning krävs detta dock för att de EU-rättsliga bestämmelserna ska få effektivt genomslag vilket är en generell skyldighet enligt EU-rätten. Förslagen i utredningen innebär därför inte att någon lagstift-

ning införs som går utöver de skyldigheter som Sverige har som medlem i Europeiska unionen.

9.3 Konsekvenser för företag och andra enskilda

Förslaget berör företag och utländska förvärvare genom kravet att dessa ska vara skyldiga att lämna sådana uppgifter som anges i artikel 9.2 i förordningen till kontaktpunkten, ISP enligt vårt förslag. Detta innebär en viss administrativ pålaga på den utländska förvärvaren eller företaget. Enligt utredningens bedömning kommer det att bli aktuellt att begära uppgifter bara i enstaka fall varje år. Tidsåtgången för att ta fram och lämna uppgifterna bedömer utredningen som begränsad. Detta är uppgifter om en planerad affär som den utländske förvärvaren och företaget naturligt kommer att ha tillgång till redan inför förvärvet. Enligt utredningens bedömning går det inte att se att det skulle innebära särskilda konsekvenser för små företag jämfört med stora att lämna dessa uppgifter. Kravet innebär inte något ingrepp i egendomsskyddet eller näringsfriheten.

En utländsk förvärvare kan vara en fysisk person. Denne är skyldig att lämna vissa uppgifter som rör dennes affärs- och driftförhållanden till kontaktpunkten. Sådana uppgifter utgör personuppgifter, och kravet på att lämna dem kan ses som ett ingrepp i den personliga integriteten. Personuppgiftsregleringen¹ innebär krav på hur personuppgifter som rör fysiska personer ska behandlas. Bland annat krävs att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller som ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning.

Skyldigheten att lämna uppgifter följer i detta fall direkt av förordningen och utgör ett led i ISP:s myndighetsutövning som kontaktpunkt. Enligt artikel 14.2 förordningen följer vidare att personuppgifter vid tillämpning av förordningen inte får lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de samlats in. I förordningen, som är direkt tillämplig i Sverige, har alltså en avvägning gjorts av hur den personliga integriteten ska skyddas. Därutöver kan noteras att utredningen i kapitel 6 konstaterat att uppgifterna i

¹ Se 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 och lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning.

vissa fall kommer att omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Utredningen föreslår också att, om uppgifterna inte erhållits på grund av krav i förordningen, dessa ska omfattas av sekretess. De kompletteringar som föreslås till förordningen innebär alltså att integritetsskyddet för enskilda har beaktats.

9.4 Konsekvenser för ISP

ISP kommer som kontaktpunkt att behöva viss teknisk kompetens för att kunna utbyta information med andra medlemsstater och kommissionen i det informationssystem som kommissionen kommer att tillhandahålla. Några svenska prövningar kommer inte att göras i ett första skede. Däremot kan det bli aktuellt att begära att få yttra sig över ärenden i andra länder. Hur många gånger detta kommer att bli aktuellt är svårt att bedöma. Det torde dock vara ett fåtal ärenden utomlands där myndigheten kommer att se anledning att yttra sig. En viss analyskapacitet kommer att krävas för detta arbete.

ISP kan komma att få förfrågningar om utländska direktinvesteringar som planeras i Sverige. För att besvara en förfrågan behöver då information hämtas in från antingen andra myndigheter, företaget eller den utländska förvärvaren. Detta innebär ett visst administrativt arbete.

Myndigheten ska också enligt artikel 5 i förordningen presentera en rapport med aggregerade uppgifter över utländska direktinvesteringar senast den 31 mars varje år. SCB sammanställer viss statistik över direktinvesteringar i Sverige. SCB:s definition av en direktinvestering är att minst 10 procent av aktierna eller röstvärdet innehas av en utländsk investerare. En lägre investering räknas som portföljinvestering (finansiell placering).

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. Tillväxtanalys baserar sin statistik på bland annat enkäter till företag, och deras definition av utländskt ägt företag är företag med utländskt ägande över 50 procent. Statistiken omfattar enligt uppgift från Tillväxtanalys när utländska aktiebolag köper aktier i svenska aktiebolag.

Det finns alltså statistik som rör utländska direktinvesteringar. I förordningen används dock en något annorlunda definition av vad som avses med en direktinvestering än den som används i statistiska sammanhang. För att ISP ska kunna producera statistik krävs att en egen analys görs av omfattningen av direktinvesteringar. Det kommer alltså att krävas visst arbete för att sammanställa informationen hos ISP. En begränsning anges dock i artikel 5 förordningen genom att skyldigheten att lämna uppgifter gäller endast uppgifter som finns tillgängliga för medlemsstaten. Uppdraget ställer alltså inte krav på att ISP ska genomföra egna statistiska undersökningar, utan skyldigheten gäller endast att sammanställa och analysera befintlig statistik.

När behovet av nya resurser till ISP ska bedömas måste beaktas att det finns en del samordningsfördelar med befintlig verksamhet. ISP har redan i dag erfarenhet av att arbeta i internationella sammanhang inom EU och med andra aktörer. Myndigheten har tillgång till säkerhetspolitisk och annan analytisk kompetens för sin övriga verksamhet. Den kan utnyttjas i arbetet som kontaktpunkt. Med hänsyn till att befintlig kompetens kommer att kunna användas för de nya uppgifterna bedömer utredningen att det är rimligt att delar av de tillkommande kostnaderna finansieras inom befintlig ram. Ett visst tillskott av medel för att bygga upp ny kompetens kan dock krävas. Vidare kan tänkas finnas behov av extra medel framför allt i ett uppstartskede när verksamheten ska etableras. Sammantaget bör ISP, om förslaget i detta delbetänkande genomförs, tillföras två miljoner kronor för budgetåret 2020 och fyra miljoner i permanent resursförstärkning från och med budgetåret 2021. Utredningen återkommer i sitt slutbetänkande till myndighetens resursbehov som framtida granskningsmyndighet.

Mot bakgrund av att uppgiften i bred bemärkelse kan ses som en del av samhällets krisberedskap bör kostnaderna finansieras genom omprioriteringar från utgiftsområde 6 i statsbudgeten, det vill säga Försvar och samhällets krisberedskap.

9.5 Konsekvenser för andra förvaltningsmyndigheter och domstolarna

Den myndighet som blir kontaktpunkt kan behöva samråda med andra myndigheter när den ska besvara en förfrågan om uppgifter om en direktinvestering i Sverige. Detta bedöms bli aktuellt bara i något enstaka fall per år. Kostnaderna för de myndigheter som tillfrågas bör kunna finansieras inom befintliga ramar. Kronofogdemyndigheten kan komma att behöva bistå med handräckning. Detta kommer endast bli aktuellt i ett väldigt fåtal fall och bedöms därför kunna finansieras inom befintliga ramar.

Om ISP riktar ett föreläggande med vite mot ett företag eller en utländsk förvärvare, kan detta komma att överklagas till förvaltningsdomstol. Enligt utredningens bedömning kommer detta att aktualiseras i ett fåtal fall. Kostnaderna för domstolarna bedöms därför vara försumbara och kunna finansieras inom befintliga ramar.

9.6 Övriga konsekvenser

Förslagen i utredningen bedöms inte ha några konsekvenser för det kommunala självstyret, för det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Mot bakgrund av att tillämpningen av förordningen kommer att aktualiseras i så speciella och begränsade situationer bedöms det inte få några samhällsekonomiska effekter.

10 Författningskommentar

Förslaget till lag om kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Lagens innehåll

1 § Denna lag kompletterar 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).

I paragrafen anges den EU-förordning som lagen kompletterar. Lagen kompletterar EU-förordningen och kan alltså inte läsas fristående från den.

Hänvisningen till EU-förordningen är dynamisk. Det innebär att hänvisningen avser EU-förordningen i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. På det sättet säkerställs att ändringar i EU-förordningen får omedelbart genomslag i lagen och att kontaktpunktens rättstillämpning vid varje tid överensstämmer med kraven i EU-förordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.1–6.3.2.

Kontaktpunkt

2 § Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara kontaktpunkt enligt artikel 11 i EU-förordningen.

Paragrafen innebär att regeringen i förordning utser vilken myndighet som ska vara kontaktpunkt och därmed ansvara för Sveriges skyldigheter enligt EU-förordningen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.3.

Föreläggande om att tillhandahålla uppgifter eller handlingar

3 § Om det behövs för att kontaktpunkten ska få tillgång till uppgifterna i artikel 9.2 i EU-förordningen får kontaktpunkten förelägga den utländska investeraren eller det berörda företaget att tillhandahålla uppgifter eller handlingar.

Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Enligt första stycket får kontaktpunkten utfärda de förelägganden som behövs för att en utländsk investerare eller ett berört företag ska tillhandahålla de uppgifter som anges i artikel 9.2 i EU-förordningen. Ett föreläggande får enligt andra stycket förenas med vite. När vite föreläggs är lagen (1985:206) om viten tillämplig.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

4 § Kontaktpunkten får bestämma att ett beslut om föreläggande enligt 3 § ska gälla omedelbart.

Paragrafen innebär en möjlighet för kontaktpunkten att i enskilda fall bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart. Den som beslutet gäller har vid ett överklagande av ett sådant beslut möjlighet att begära att beslutet tills vidare inte ska gälla, så kallad inhibition. Bestämmelser om inhibition finns i 28 § förvaltningsprocesslagen (1971:291).

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Handräckning

5 § Kontaktpunkten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra åtgärd som avses i 3 §. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Paragrafen reglerar kontaktpunktens möjlighet att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillgång till de uppgifter och handlingar som den utländska investeraren eller det berörda företaget är skyldiga att tillhandahålla. Kronofogdemyndighetens verkställighet regleras av bestämmelserna i utsökningsbalken, bland annat

16 kap. 11–12 a §§ utsökningsbalken. Bestämmelser om överklagande av Kronofogdemyndighetens beslut finns i 18 kap. utsökningsbalken.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

Föreskrifter om verkställighet

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

Paragrafen upplyser om att det finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Närmare föreskrifter kan meddelas om till exempel formerna för den utländska investerarens eller det berörda företags tillhandahållande av uppgifter och handlingar.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.7.

Överklagande

7 § Kontaktpunktens beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Paragrafen reglerar rätten att överklaga kontaktpunktens beslut enligt lagen. Formerna för överklagande avviker inte från förvaltningslagens (2017:900) bestämmelser. Att kontaktpunkten är motpart vid överklagande av enskild framgår av förvaltningsprocesslagen.

Övervägandena finns i avsnitt 6.3.6.

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 totalförsvsverksamhet (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 kringskar 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 allvarig 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 säkerhets-känslig 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 granskningsystem 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 säkerhetskyddslagen*. 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 granskningsystemets tillämpningsområde ska avgränsas i förhållande till säkerhetskyddslagen och på vilket sätt granskningsystemet 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 granskningsystem 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 granskningsystem 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. Granskningsystemen 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 gransknings-

system 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 granskningsystemen 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 kostnads- effektivt 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 granskningsystem lämnas. Förslagen i denna del av uppdraget ska ligga till grund för utredarens fortsatta överväganden om hur granskningsystemet 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 granskningsystem i andra länder, bedöma om ett granskningsystem rent allmänt kan få påverkan på utländska direktinvesteringar i Sverige. Förslagets 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)

I

(Lagstiftningsakter)

FÖRORDNINGAR

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2019/452

av den 19 mars 2019

om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 207.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽²⁾,i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Utländska direktinvesteringar bidrar till tillväxt i unionen genom att stärka dess konkurrenskraft, skapa sysselsättning och stordriftsfördelar, föra in kapital, teknik, innovation och sakkunskap och öppna nya marknader för export från unionen. De stöder målen i investeringsplanen för Europa och bidrar till andra projekt och program på unionsnivå.
- (2) I artikel 3.5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) anges att unionen i sina förbindelser med den övriga världen ska bekräfta och främja sina värderingar och intressen samt bidra till skydd av sina medborgare. Dessutom har unionen och medlemsstaterna ett öppet investeringsklimat, som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och ingår i unionens och dess medlemsstaters internationella åtaganden i fråga om utländska direktinvesteringar.
- (3) Enligt de internationella åtagandena inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling och de handels- och investeringsavtal som ingåtts med tredjeländer är det möjligt för unionen och medlemsstaterna att, med avseende på säkerhet eller allmän ordning, införa restriktiva åtgärder riktade mot utländska direktinvesteringar, med förbehåll för att vissa krav är uppfyllda. Den ram som fastställs i denna förordning rör utländska direktinvesteringar i unionen. Utgående investeringar och tillträde till tredjelandsmarknader behandlas i andra handels- och investeringspolitiska instrument.
- (4) Denna förordning påverkar inte medlemsstaternas rätt att frångå den fria rörligheten för kapital i enlighet med artikel 65.1 b i EUF-fördraget. Flera medlemsstater har infört åtgärder som ger dem möjlighet att begränsa sådan rörlighet med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Dessa åtgärder återspeglar medlemsstaternas mål och intressen när det gäller utländska direktinvesteringar och kan ge upphov till system som är olika sett till

⁽¹⁾ EUT C 262, 25.7.2018, s. 94.⁽²⁾ EUT C 247, 13.7.2018, s. 28.⁽³⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 14 februari 2019 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 5 mars 2019.

tillämpningsområde och förfaranden. De medlemsstater som vill införa sådana system i framtiden kan beakta redan införda systems funktionsätt, liksom erfarenheter och befintlig bästa praxis.

- (5) I nuläget finns ingen heltäckande ram på unionsnivå för granskning av utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning; sådana ramar har däremot redan tagits fram av unionens viktigaste handelspartner.
- (6) Utländska direktinvesteringar omfattas av den gemensamma handelspolitiken. Enligt artikel 3.1 e i EUF-fördraget har unionen exklusiv befogenhet när det gäller den gemensamma handelspolitiken.
- (7) Det är viktigt att klargöra rättsläget vad gäller medlemsstaternas granskningssystem med hänsyn till säkerhet och allmän ordning och säkerställa en unionsomfattande samordning av och ett unionsomfattande samarbete kring granskningen av utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmänordning. Den gemensamma ramen inverkar inte på det faktum att skyddet av den nationella säkerheten är varje medlemsstats eget ansvar, såsom anges i artikel 4.2 i EU-fördraget. Den inverkar inte heller på skyddet av deras väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget.
- (8) Ramen för granskning av utländska direktinvesteringar och samarbete bör ge medlemsstaterna och kommissionen möjlighet att bemöta hot mot säkerhet eller allmän ordning på ett heltäckande sätt och att anpassa sig till ändrade omständigheter, samtidigt som medlemsstaterna behåller erforderlig flexibilitet att granska utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet och allmän ordning med beaktande av sina enskilda situationer och nationella särdrag. Beslutet om att inrätta ett granskningssystem eller att granska en särskild utländsk direktinvestering ska också i fortsättningen vara den berörda medlemsstatens eget ansvar.
- (9) Denna förordning bör omfatta en bred spännvidd av investeringar som etablerar eller upprätthåller varaktiga och direkta förbindelser mellan investerare från tredjeländer, inbegripet statliga organ, och företag som bedriver ekonomisk verksamhet i en medlemsstat. Den bör emellertid inte omfatta portföljinvesteringar.
- (10) Medlemsstater som har ett 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 tredjeländ. Detta påverkar inte den etableringsfrihet och fria rörlighet för kapital som fastställs i EUF-fördraget.
- (11) Det bör vara möjligt för medlemsstaterna att bedöma de risker för säkerhet eller allmän ordning som uppstår till följd av större ändringar av en utländsk investerares ägarstruktur eller viktigaste egenskaper.
- (12) För att vägleda medlemsstaterna och kommissionen vid tillämpningen av denna förordning bör en förteckning upprättas över faktorer som kan beaktas vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Den förteckningen kommer också att öka öppenheten i medlemsstaternas granskningssystem för investerare som överväger att göra eller redan har gjort utländska direktinvesteringar i unionen. Förteckningen över faktorer som kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bör vara av icke-uttömmande karaktär.
- (13) Vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bör det 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. I detta avseende bör det också vara möjligt för medlemsstater och kommissionen att beakta den utländska direktinvesteringens kontext och omständigheterna kring den, särskilt huruvida en utländsk investerare kontrolleras direkt eller indirekt, till exempel via betydande finansiering, inbegripet subventioner, av ett tredjelands regering eller bedriver statsstyrd utlandsinriktad projekt- eller programverksamhet.
- (14) Medlemsstaterna eller kommissionen, beroende på vad som är lämpligt, kan beakta sådan relevant information från ekonomiska aktörer, civilsamhällesorganisationer eller arbetsmarknadsparter såsom fackföreningar som rör en utländsk direktinvestering som sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning.

- (15) De grundläggande inslagen i ramen för en medlemsstats granskning av utländska direktinvesteringar bör fastställas, så att investerare, kommissionen och andra medlemsstater kan veta hur sådana investeringar sannolikt kommer att granskas. Dessa inslag bör åtminstone innefatta tidsfrister för granskning och möjlighet för utländska investerare att begära omprövning av granskningsbeslut. Regler och förfaranden för granskningsystem bör vara transparenta och bör inte diskriminera mellan tredjeländer.
- (16) Ett system bör inrättas som gör det möjligt för medlemsstaterna att samarbeta och bistå varandra när en utländsk direktinvestering i en medlemsstat skulle kunna inverka på säkerhet eller allmän ordning i andra medlemsstater. Det bör vara möjligt för medlemsstaterna att lämna synpunkter till den medlemsstat där en sådan investering planeras eller har fullbordats, oberoende av om den medlemsstaten har ett granskningsystem eller om investeringen är föremål för granskning. Medlemsstaternas begäranden om uppgifter, svar och synpunkter bör även skickas till kommissionen. Det bör vara möjligt för kommissionen att vid behov avge ett yttrande i den mening som avses i artikel 288 i EUF-fördraget till den medlemsstat där investeringen planeras eller har fullbordats. Det bör också vara möjligt för en medlemsstat att begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter om en utländsk direktinvestering som görs på dess territorium.
- (17) När en medlemsstat får synpunkter från andra medlemsstater eller ett yttrande från kommissionen bör dessa synpunkter eller yttranden vederbörligen beaktas, i förekommande fall genom åtgärder som finns att tillgå enligt nationell rätt eller inom ramen för landets vidare beslutsfattande, i överensstämmelse med dess skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget.

Det slutgiltiga beslutet om varje utländsk direktinvestering som är föremål för granskning eller varje åtgärd som vidtas med avseende på en utländsk direktinvestering som inte är föremål för granskning ankommer även fortsatt uteslutande på den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

- (18) Samarbetsstrukturen bör endast användas till skydd för säkerhet eller allmän ordning. Medlemsstaterna bör därför på vederbörligt sätt motivera varje begäran om uppgifter om en särskild utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat och eventuella synpunkter som de riktar till den medlemsstaten. Samma krav bör gälla när kommissionen begär uppgifter om en särskild utländsk direktinvestering eller avger ett yttrande som riktar sig till en medlemsstat. Uppfylletandet av dessa krav är också av betydelse i situationer där en investerare i en medlemsstat konkurrerar med investerare i tredjeländer om att göra en investering i en annan medlemsstat, såsom förvärv av tillgångar.
- (19) Vidare bör kommissionen ha möjlighet att, med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning, lägga fram ett yttrande i den mening som avses i artikel 288 i EUF-fördraget om utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt och program av unionsintresse. Detta skulle ge kommissionen ett verktyg för att skydda projekt och program som tjänar unionen som helhet och ger ett viktigt bidrag till dess ekonomiska tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft. Detta bör särskilt inbegripa projekt och program som involverar betydande unionsfinansiering eller som inrättats genom unionsrätten rörande kritisk infrastruktur eller teknik eller kritiska insatsvaror. Dessa projekt eller program av unionsintresse bör förtecknas i denna förordning. Ett yttrande som sänds till en medlemsstat bör samtidigt även sändas till de andra medlemsstaterna.

Medlemsstaten bör i största möjliga utsträckning beakta kommissionens yttrande, i förekommande fall genom åtgärder som finns att tillgå enligt nationell rätt eller inom ramen för landets vidare beslutsfattande, och lämna en förklaring till kommissionen om den inte följer yttrandet, i överensstämmelse med sin skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget. Det slutgiltiga beslutet om varje utländsk direktinvestering som är föremål för granskning eller varje åtgärd som vidtas med avseende på en utländsk direktinvestering som inte är föremål för granskning ankommer även fortsatt uteslutande på den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

- (20) I syfte att beakta utvecklingen rörande projekt och program av unionsintresse bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget delegeras till kommissionen med avseende på ändring av den förteckning över projekt och program av unionsintresse som återfinns i bilagan till denna förordning. Det är av särskild betydelse att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och att dessa samråd genomförs i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning⁽⁴⁾. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter erhåller Europaparlamentet och rådet i synnerhet alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter ges systematiskt tillträde till möten i kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelse av delegerade akter.

⁽⁴⁾ EUT L 123, 12.5.2016, s. 1.

- (21) För att skapa större säkerhet för investerare bör medlemsstaterna ha möjlighet att lämna synpunkter och kommissionen bör ha möjlighet att avge ett yttrande om fullbordade investeringar som inte är föremål för granskning under en period som är begränsad till 15 månader efter det att den utländska direktinvesteringen fullbordats. Samarbetsstrukturen bör inte gälla för utländska direktinvesteringar som fullbordats före den 10 april 2019.
- (22) Medlemsstaterna bör underrätta kommissionen om sina granskningssystem och ändringar av dessa och årligen rapportera om hur de tillämpar sina granskningssystem, inbegripet om beslut om att tillåta eller förbjuda utländska direktinvesteringar, underställa dem villkor eller låta dem omfattas av korrigerande åtgärder samt om beslut om utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse. Alla medlemsstater bör rapportera om de utländska direktinvesteringar som skett på deras territorium, på grundval av de uppgifter som är tillgängliga för dem. För att förbättra kvaliteten på och jämförbarheten hos uppgifterna från medlemsstaterna och för att underlätta efterlevnad av underrättelse- och rapporteringsskyldigheterna, bör kommissionen tillhandahålla standardformulär och bland annat beakta relevanta formulär som används för rapportering till Eurostat, där så är lämpligt.
- (23) För att säkerställa en effektiv samarbetsstruktur är det också viktigt att i samtliga medlemsstater säkerställa en miniminivå avseende uppgifter och samordning i fråga om utländska direktinvesteringar som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning. Dessa uppgifter bör göras tillgängliga av medlemsstaterna i fråga om utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning och, på begäran, för andra utländska direktinvesteringar. Relevanta uppgifter bör innefatta aspekter som den utländska investerarens ägarstruktur och finansieringen av den planerade eller fullbordade investeringen, inbegripet uppgifter, om sådana finns tillgängliga, om subventioner som beviljats av tredjeländer. Medlemsstaterna bör sträva efter att tillhandahålla korrekt, heltäckande och tillförlitlig information.
- (24) På begäran av en medlemsstat bör den berörda utländska investeraren eller det berörda företaget, när en utländsk direktinvestering planeras eller har fullbordats, lämna de uppgifter som begärs. Under exceptionella omständigheter, när en medlemsstat trots att den gjort sitt bästa inte kan erbjuda dessa uppgifter, bör medlemsstaten utan dröjsmål underrätta de berörda medlemsstaterna eller kommissionen. I ett sådant fall bör det vara möjligt att eventuella synpunkter från en annan medlemsstat eller yttranden från kommissionen inom ramen för samarbetsstrukturen lämnas med utgångspunkt i de uppgifter som finns tillgängliga för dem.
- (25) Medlemsstaterna ska, när de gör de uppgifter som begärs tillgängliga, följa unionsrätten och nationell rätt som är förenlig med unionsrätten.
- (26) Kommunikationen och samarbetet på medlemsstats- och unionsnivå bör förbättras genom att man inrättar en kontaktpunkt för genomförandet av denna förordning i varje medlemsstat och inom kommissionen.
- (27) De kontaktpunkter som medlemsstaterna och kommissionen inrättar bör ha en lämplig placering inom deras respektive förvaltning och ha den kvalificerade personal och de befogenheter som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen och för att säkerställa att konfidentiella uppgifter hanteras på ett korrekt sätt.
- (28) Utformningen och genomförandet av en heltäckande och ändamålsenlig politik bör stödjas av kommissionens expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen, inrättad genom kommissionens beslut av den 29 november 2017^(*), bestående av företrädare för medlemsstaterna. Gruppen bör framför allt diskutera frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar, dela med sig av bästa praxis och tillvaratagna erfarenheter samt utbyta åsikter om utvecklingstendenser och frågor av gemensamt intresse som rör utländska direktinvesteringar. Kommissionen bör överväga att rådfråga gruppen om processuella frågor vad gäller genomförandet av denna förordning. Kommissionen bör samråda med expertgruppen om utkast till delegerade akter i enlighet med de principer som fastställs i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.
- (29) Medlemsstaterna och kommissionen bör uppmanas att samarbeta med de ansvariga myndigheterna i likasinnade tredjeländer i frågor som rör granskning av utländska direktinvesteringar som sannolikt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Syftet med ett sådant administrativt samarbete bör vara att stärka effektiviteten hos ramen för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar och för medlemsstaternas och kommissionens samarbete i enlighet med denna förordning. Det bör också vara möjligt för kommissionen att övervaka utvecklingen avseende granskningssystem i tredjeländer.

(*) Kommissionens beslut av den 29 november 2017 om inrättande av en expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen (ännu ej offentliggjort i EUT) (C(2017) 7866 final).

- (30) Medlemsstaterna och kommissionen bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att konfidentiella uppgifter skyddas i enlighet med särskilt kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/443 ⁽⁶⁾, kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/444 ⁽⁷⁾ och avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet, om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts i Europeiska unionens intresse ⁽⁸⁾. Här ingår i synnerhet skyldigheten att inte placera uppgifterna på en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå eller besluta att de inte längre ska vara säkerhetsskyddsklassificerade utan föregående skriftligt medgivande från upphovsmannen ⁽⁹⁾. Alla känsliga men inte säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller uppgifter som lämnas konfidentiellt bör hanteras som sådana av myndigheterna.
- (31) All behandling av personuppgifter i enlighet med denna förordning bör vara förenlig med de tillämpliga reglerna om skydd av personuppgifter. Behandling av personuppgifter som utförs av kontaktpunkter och andra enheter i medlemsstaterna bör ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 ⁽¹⁰⁾. Kommissionens behandling av personuppgifter bör ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 ⁽¹¹⁾.
- (32) På grundval av bl.a. årsrapporterna från alla medlemsstater och med vederbörlig hänsyn till att vissa uppgifter i dessa rapporter är av konfidentiell karaktär, bör kommissionen upprätta en årsrapport om genomförandet av denna förordning och överlämna den till Europaparlamentet och rådet. För att skapa större öppenhet och insyn bör rapporten offentliggöras.
- (33) Europaparlamentet bör ha möjlighet att bjuda in kommissionen till ett möte med parlamentets ansvariga utskott för att lägga fram och förklara processuella frågor som rör genomförandet av denna förordning.
- (34) Senast den 12 oktober 2023 och vart femte år därefter, bör kommissionen utvärdera denna förordnings funktion och ändamålsenlighet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet. Rapporten bör innehålla en bedömning av huruvida denna förordning behöver ändras. Om det i rapporten föreslås att denna förordning ska ändras kan rapporten i tillämpliga fall åtföljas av ett lagstiftningsförslag.
- (35) Unionens och medlemsstaternas genomförande av denna förordning bör uppfylla de relevanta villkoren för införande av restriktiva åtgärder med hänsyn till säkerhet och allmän ordning i WTO-avtalen, i synnerhet artiklarna XIV led a och XIVa i allmänna tjänstehandelsavtalet ⁽¹²⁾ (Gats). Det bör också vara förenligt med unionsrätten och överensstämma med åtaganden enligt andra handels- och investeringsavtal i vilka unionen eller dess medlemsstater är parter och handels- och investeringsavtal till vilka unionen eller dess medlemsstater är anslutna.
- (36) Om en utländsk direktinvestering utgör en koncentration som omfattas av rådets förordning (EG) nr 139/2004 ⁽¹³⁾, bör tillämpningen av den här förordningen inte påverka tillämpningen av artikel 21.4 i förordning (EG) nr 139/2004. Den här förordningen och artikel 21.4 i förordning (EG) nr 139/2004 bör tillämpas på ett konsekvent sätt. I den utsträckning som de två förordningarnas tillämpningsområden överlappar varandra bör de skäl för granskning som anges i artikel 1 i den här förordningen och begreppet legitima intressen i den mening som avses i artikel 21.4 tredje stycket i förordning (EG) nr 139/2004 tolkas på ett konsekvent sätt, utan att det inverkar på bedömningen av huruvida de nationella åtgärder som syftar till att skydda dessa intressen är förenliga med unionsrättens allmänna principer och övriga bestämmelser.

⁽⁶⁾ Kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/443 av den 13 mars 2015 om säkerhet inom kommissionen (EUT L 72, 17.3.2015, s. 41).

⁽⁷⁾ Kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/444 av den 13 mars 2015 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (EUT L 72, 17.3.2015, s. 53).

⁽⁸⁾ EUT C 202, 8.7.2011, s. 13.

⁽⁹⁾ Artikel 4.1 a i avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet, om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts i Europeiska unionens intresse och artikel 4.2 i beslut (EU, Euratom) 2015/444.

⁽¹⁰⁾ 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) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁽¹¹⁾ 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 (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

⁽¹²⁾ EGT L 336, 23.12.1994, s. 191.

⁽¹³⁾ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1).

- (37) Denna förordning inverkar inte på unionsreglerna för bedömning av förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn, som är ett distinkt förfarande med ett särskilt mål. ⁽¹⁴⁾
- (38) Denna förordning överensstämmer med och påverkar inte tillämpningen av andra anmälnings- och granskningsförfaranden som anges i unionslagstiftning för olika sektorer.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

1. I denna förordning fastställs en ram för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning och för en struktur för samarbete mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen avseende utländska direktinvesteringar som sannolikt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Den omfattar en möjlighet för kommissionen att avge yttranden om sådana investeringar.
2. Denna förordning påverkar inte varje medlemsstats eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten såsom anges i artikel 4.2 i EU-fördraget eller varje medlemsstats rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget.
3. Ingenting i denna förordning får begränsa varje medlemsstats rätt att besluta om huruvida en enskild utländsk direktinvestering ska granskas inom ramen för denna förordning.

Artikel 2

Definitioner

I denna förordning gäller följande definitioner:

1. *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 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. *utländsk investerare*: en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering.
3. *granskning*: ett förfarande som gör det möjligt att bedöma, utreda, tillåta, fastlägga villkor för, förbjuda eller avveckla en utländsk direktinvestering.
4. *granskningsystem*: ett instrument med allmän tillämplighet, till exempel en lag eller annan författning, inbegripet åtföljande administrativa krav, genomföranderegler eller riktlinjer, där villkor och förfaranden fastställs för att bedöma, utreda, tillåta, fastlägga villkor för, förbjuda eller avveckla utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.
5. *utländsk direktinvestering som är föremål för granskning*: en utländsk direktinvestering som är föremål för en formell bedömning eller utredning i enlighet med ett granskningsystem.
6. *granskningsbeslut*: en åtgärd som antas vid tillämpning av ett granskningsystem.
7. *företag från ett tredjeland*: ett företag som bildats eller på annat sätt organiserats enligt lagstiftningen i ett tredjeland.

Artikel 3

Medlemsstaternas granskningsystem

1. I enlighet med denna förordning får medlemsstaterna behålla, ändra eller anta system för granskning av utländska direktinvesteringar på sitt territorium med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.

⁽¹⁴⁾ 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).

2. Regler och förfaranden för granskningsystem, inbegripet tillämpliga tidsfrister, ska 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.
3. Medlemsstaterna ska tillämpa tidsfrister inom ramen för sina granskningsystem. Granskningsystemen ska göra det möjligt för medlemsstaterna att beakta de synpunkter från andra medlemsstater som avses i artiklarna 6 och 7 och de kommissionsyttranden som avses i artiklarna 6, 7 och 8.
4. Konfidentiella uppgifter, inklusive kommersiellt känsliga uppgifter, som görs tillgängliga för de medlemsstater som utför granskningen ska skyddas.
5. Utländska investerare och berörda företag ska ha möjlighet att begära omprövning av de nationella myndigheternas granskningsbeslut.
6. De medlemsstater som har infört ett granskningsystem ska behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningsystem och granskningsbeslut.
7. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sina befintliga granskningsystem senast den 10 maj 2019. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om alla nyligen antagna granskningsystem eller ändringar av ett befintligt granskningsystem senast 30 dagar efter det att det nyligen antagna granskningsystemet eller en ändring av ett befintligt granskningsystem har trätt i kraft.
8. Senast tre månader efter mottagandet av de underrättelser som avses i punkt 7 ska kommissionen offentliggöra en förteckning över medlemsstaternas granskningsystem. Kommissionen ska hålla den förteckningen uppdaterad.

Artikel 4

Faktorer som medlemsstater eller kommissionen får beakta

1. Vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen överväga dess 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, rymden, 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 ⁽¹⁵⁾, 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.
2. Vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen också särskilt beakta följande:
 - 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 allvarig risk för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet.

⁽¹⁵⁾ 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 (EUT L 134, 29.5.2009, s. 1).

Artikel 5

Årlig rapportering

1. Senast den 31 mars varje år ska medlemsstaterna till kommissionen lämna en årlig rapport för föregående kalenderår, med aggregerade uppgifter om utländska direktinvesteringar som gjorts på deras territorium, på grundval av de uppgifter som är tillgängliga för dem samt aggregerade uppgifter om de begäranden som de fått från andra medlemsstater i enlighet med artiklarna 6.6 och 7.5.
2. De medlemsstater som tillämpar granskningsystem ska för varje rapporteringsperiod, utöver de uppgifter som avses i punkt 1, tillhandahålla aggregerade uppgifter om tillämpningen av sina granskningsystem.
3. Kommissionen ska lägga fram en årsrapport om genomförandet av denna förordning för Europaparlamentet och rådet. Rapporten ska offentliggöras.
4. Europaparlamentet får bjuda in kommissionen till ett möte i det ansvariga utskottet för att lägga fram och förklara processuella frågor som rör genomförandet av denna förordning.

Artikel 6

Samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning

1. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om alla utländska direktinvesteringar på deras territorium som är föremål för granskning genom att så snart som möjligt överlämna de uppgifter som avses i artikel 9.2 i denna förordning. Underrättelsen får innehålla en förteckning över de medlemsstater vars säkerhet eller allmänna ordning man anser sannolikt kan påverkas. Som en del av underrättelsen ska den medlemsstat som utför granskningen i tillämpliga fall sträva efter att ange huruvida den anser att den utländska direktinvestering som är föremål för granskning sannolikt ingår omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 139/2004.

2. Om en medlemsstat anser att en utländsk direktinvestering som är föremål för granskning i en annan medlemsstat sannolikt kan inverka på dess egen säkerhet eller allmänna ordning, eller har relevant information för en sådan granskning, får den lämna synpunkter till den medlemsstat som utför granskningen. Den medlemsstat som lämnar synpunkter ska samtidigt skicka dessa synpunkter till kommissionen.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att synpunkter har lämnats.

3. Om kommissionen anser att en utländsk direktinvestering som är föremål för granskning sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning i mer än en medlemsstat, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får den avge ett yttrande till den medlemsstat som utför granskningen. Kommissionen får avge ett yttrande oavsett om andra medlemsstater har lämnat synpunkter. Kommissionen får avge ett yttrande efter synpunkter från andra medlemsstater. Kommissionen ska avge ett sådant yttrande om det är motiverat, när minst en tredjedel av medlemsstaterna anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på deras säkerhet eller allmänna ordning.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att ett yttrande har avgetts.

4. En medlemsstat som välgrundat anser att en utländsk direktinvestering på dess territorium sannolikt kan inverka på dess säkerhet eller allmänna ordning får begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter.

5. De synpunkter som avses i punkt 2 och de yttranden som avses i punkt 3 ska motiveras på vederbörligt sätt.

6. Senast inom 15 kalenderdagar efter mottagande av de uppgifter som avses i punkt 1 ska andra medlemsstater och kommissionen underrätta den medlemsstat som utför granskningen att de har för avsikt att lämna synpunkter enligt punkt 2 eller avge ett yttrande enligt punkt 3. Underrättelsen får innehålla en begäran om ytterligare uppgifter utöver de uppgifter som avses i punkt 1.

En begäran om ytterligare uppgifter ska vara motiverad på vederbörligt sätt, får endast avse uppgifter som behövs för att kunna lämna synpunkter enligt punkt 2 eller för att avge ett yttrande enligt punkt 3, ska vara proportionell i förhållande till ändamålet och får inte vara orimligt betungande för den medlemsstat som utför granskningen. Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen.

7. Synpunkter som avses i punkt 2 eller yttranden som avses i punkt 3 ska riktas till den medlemsstat som utför granskningen och ska sändas till denna inom en rimlig tidsperiod, dock senast 35 kalenderdagar efter mottagandet av de uppgifter som avses i punkt 1.

Om ytterligare uppgifter har begärts i enlighet med punkt 6 ska, utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket, sådana synpunkter lämnas eller yttranden avges senast 20 kalenderdagar efter mottagandet av de ytterligare uppgifterna eller underrättelsen enligt artikel 9.5.

Utan hinder av vad som föreskrivs i punkt 6 får kommissionen avge ett yttrande efter synpunkter från andra medlemsstater inom den tidsfrist som avses i denna punkt om så är möjligt och i varje fall senast fem kalenderdagar efter den tidsfristens utgång.

8. Om den medlemsstat som utför granskningen i undantagsfall anser att dess säkerhet eller allmänna ordning kräver omedelbara åtgärder ska den medlemsstaten underrätta de andra medlemsstaterna och kommissionen om sin avsikt att fatta ett granskningsbeslut före utgången av de tidsfrister som avses i punkt 7 och på vederbörligt sätt motivera behovet av omedelbara åtgärder. De andra medlemsstaterna och kommissionen ska sträva efter att utan dröjsmål lämna synpunkter eller avge ett yttrande.

9. Den medlemsstat som utför granskningen ska i vederbörlig utsträckning beakta de synpunkter från andra medlemsstater som avses i punkt 2 och det yttrande från kommissionen som avses i punkt 3. Det slutgiltiga granskningsbeslutet ska fattas av den medlemsstat som utför granskningen.

10. Samarbetet i enlighet med denna artikel ska ske via de kontaktpunkter som inrättats i enlighet med artikel 11.

Artikel 7

Samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar som inte är föremål för granskning

1. Om en medlemsstat anser att en utländsk direktinvestering som planerats eller har fullbordats i en annan medlemsstat som inte är föremål för granskning i den medlemsstaten sannolikt kan inverka på dess egen säkerhet eller allmänna ordning, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får den lämna synpunkter till den andra medlemsstaten. Den medlemsstat som lämnar synpunkter ska samtidigt skicka dessa synpunkter till kommissionen.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att synpunkter har lämnats.

2. Om kommissionen anser att en utländsk direktinvestering som planeras eller har fullbordats i en medlemsstat och som inte är föremål för granskning i den medlemsstaten sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning i mer än en medlemsstat, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får den avge ett yttrande till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats. Kommissionen får avge ett yttrande oavsett om andra medlemsstater har lämnat synpunkter. Kommissionen får avge ett yttrande efter synpunkter från andra medlemsstater. Kommissionen ska avge ett sådant yttrande om det är motiverat, när minst en tredjedel av medlemsstaterna anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på deras säkerhet eller allmänna ordning.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att ett yttrande har avgetts.

3. En medlemsstat som välgrundat anser att en utländsk direktinvestering på dess territorium sannolikt kan inverka på dess säkerhet eller allmänna ordning får begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter.

4. De synpunkter som avses i punkt 1 och de yttranden som avses i punkt 2 ska motiveras på vederbörligt sätt.

5. Om en medlemsstat eller kommissionen anser att en utländsk direktinvestering som inte är föremål för granskning sannolikt kan inverka på säkerhet och allmän ordning som avses i punkt 1 eller 2, får den från den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats begära de uppgifter som avses i artikel 9.

En begäran om uppgifter ska vara motiverad på vederbörligt sätt, får endast avse uppgifter som behövs för att kunna lämna synpunkter enligt punkt 1 eller för att avge ett yttrande enligt punkt 2, ska vara proportionell i förhållande till ändamålet och får inte vara orimligt betungande för den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats.

Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen.

6. Synpunkter enligt punkt 1 eller yttranden enligt punkt 2 ska riktas till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats och ska sändas till dem inom en rimlig tidsperiod, dock senast 35 kalenderdagar efter mottagandet av de uppgifter som avses i punkt 5 eller underrättelsen enligt artikel 9.5. Om yttrandet från kommissionen avges efter synpunkter från andra medlemsstater ska kommissionen ha ytterligare 15 kalenderdagar på sig att avge yttrandet.

7. En medlemsstat där en utländsk direktinvestering planeras eller har fullbordats ska i vederbörlig utsträckning beakta synpunkterna från andra medlemsstater och kommissionens yttrande.
8. Medlemsstaterna kan lämna synpunkter enligt punkt 1 och kommissionen får avge ett yttrande enligt punkt 2 senast 15 månader efter att den utländska direktinvesteringen har fullbordats.
9. Samarbetet i enlighet med denna artikel ska ske via de kontaktpunkter som inrättats i enlighet med artikel 11.
10. Denna artikel ska inte gälla för utländska direktinvesteringar som fullbordats före den 10 april 2019.

Artikel 8

Utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse

1. Om kommissionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse får den avge ett yttrande riktat till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.
2. Förfarandena i artiklarna 6 och 7 ska gälla i tillämpliga delar, med förbehåll för följande ändringar:
 - a) Inom ramen för den underrättelse som avses i artikel 6.1 eller de synpunkter som avses i artiklarna 6.2 och 7.1, får en medlemsstat ange om den anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse.
 - b) Yttrandet från kommissionen ska skickas till de andra medlemsstaterna.
 - c) Den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats ska i största möjliga utsträckning beakta kommissionens yttrande och lämna en förklaring till kommissionen om den inte följer dess yttrande.
3. Vid tillämpningen av denna artikel ska projekt eller program av unionsintresse inbegripa sådana projekt och program som involverar ett betydande belopp eller en betydande andel unionsfinansiering eller som omfattas av unionslagstiftning rörande kritisk infrastruktur eller teknik eller kritiska insatsvaror som är av väsentlig betydelse för säkerhet eller allmän ordning. I bilagan återfinns förteckningen över projekt och program av unionsintresse.
4. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 16 för att ändra förteckningen över projekt och program av unionsintresse.

Artikel 9

Uppgiftskrav

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de uppgifter som är föremål för underrättelse enligt artikel 6.1 eller begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artiklarna 6.6 och 7.5 görs tillgängliga för kommissionen och begärande medlemsstater utan onödigt dröjsmål.
2. De uppgifter som avses i punkt 1 ska inbegripa följande:
 - a) Ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande.
 - b) Det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen.
 - c) 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.
 - d) De medlemsstater där den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats bedriver relevant affärsverksamhet.
 - e) Finansieringen av investeringen och finansieringskällan, på grundval av de bästa uppgifter som är tillgängliga för medlemsstaten.
 - f) Det datum då den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.
3. Medlemsstaterna ska sträva efter att utan onödigt dröjsmål tillhandahålla begärande medlemsstater och kommissionen eventuella kompletterande uppgifter utöver de som avses i punkterna 1 och 2, i den mån sådana uppgifter finns tillgängliga.

21.3.2019

SV

Europeiska unionens officiella tidning

L 79 I/11

4. Den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats får begära de uppgifter som avses i punkt 2 från den utländska investeraren eller det företag i vilket den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Den utländska investeraren eller det berörda företaget ska lämna den begärda informationen utan onödigt dröjsmål.

5. En medlemsstat ska utan dröjsmål underrätta kommissionen och övriga berörda medlemsstater om medlemsstaten, under exceptionella omständigheter och trots att den gjort sitt bästa, inte kan erhålla de uppgifter som avses i punkt 1. I underrättelsen ska den medlemsstaten på vederbörligt sätt motivera skälen till att uppgifterna inte tillhandahållits och förklara vad som gjorts efter bästa förmåga för att erhålla de begärda uppgifterna, inbegripet en begäran i enlighet med punkt 4.

Om inga uppgifter lämnats får synpunkter från en annan medlemsstat eller yttranden från kommissionen bygga på de uppgifter som finns tillgängliga för dem.

Artikel 10

De lämnade uppgifternas konfidentialitet

1. Uppgifter som mottas till följd av tillämpningen av denna förordning ska användas enbart för det ändamål för vilket de begärts.
2. Medlemsstaterna och kommissionen ska säkerställa skyddet av konfidentiella uppgifter som erhålls vid tillämpningen av denna förordning i enlighet med unionsrätten och respektive nationell rätt.
3. Medlemsstaterna och kommissionen ska säkerställa att det inte beslutas att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som tillhandahållits eller utbyts inom ramen för denna förordning ska placeras på en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå eller att de inte längre ska vara säkerhetsskyddsklassificerade utan föregående skriftligt medgivande från upphovsmannen.

Artikel 11

Kontaktpunkter

1. Varje medlemsstat och kommissionen ska inrätta en kontaktpunkt för genomförandet av denna förordning. Medlemsstaterna och kommissionen ska involvera dessa kontaktpunkter i alla frågor som rör genomförandet av denna förordning.
2. Kommissionen ska tillhandahålla ett säkert och krypterat system för att stödja direkt samarbete och utbyte av uppgifter mellan kontaktpunkterna.

Artikel 12

Expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen

Expertgruppen för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen som tillhandahåller kommissionen råd och sakkunskap ska fortsätta att diskutera frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar, dela med sig av bästa praxis och tillvaratagna erfarenheter och utbyta åsikter om utvecklingstendenser och frågor av gemensamt intresse som rör utländska direktinvesteringar. Kommissionen ska också överväga att rådfråga den gruppen om processuella frågor som rör genomförandet av denna förordning.

Diskussionerna i gruppen ska vara konfidentiella.

Artikel 13

Internationellt samarbete

Medlemsstaterna och kommissionen får samarbeta med de ansvariga myndigheterna i tredjeländer i frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet och allmän ordning.

Artikel 14

Behandling av personuppgifter

1. All behandling av personuppgifter i enlighet med denna förordning ska utföras i enlighet med förordning (EU) 2016/679 och förordning (EU) 2018/1725 och endast i den utsträckning det behövs för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar och för att säkerställa effektiviteten i det samarbete som föreskrivs genom den här förordningen.

2. Personuppgifter som rör genomförandet av den här förordningen ska inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de samlades in.

Artikel 15

Utvärdering

1. Senast den 12 oktober 2023 och vart femte år därefter, ska kommissionen utvärdera denna förordnings funktion och ändamålsenlighet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet. Medlemsstaterna ska involveras i detta arbete och vid behov till kommissionen lämna ytterligare uppgifter som behövs för utarbetandet av rapporten.
2. Om det i rapporten rekommenderas att denna förordning ska ändras kan den åtföljas av ett lämpligt lagstiftningsförslag.

Artikel 16

Utövande av delegeringen

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 8.4 ska ges till kommissionen tills vidare från och med den 10 april 2019.
3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 8.4 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
4. Innan kommissionen antar en delegerad akt, ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.
5. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
6. En delegerad akt som antas enligt artikel 8.4 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

Artikel 17

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdat i Bryssel den 19 mars 2019.

På Europaparlamentets vägnar

A. TAJANI

Ordförande

På rådets vägnar

G. CIAMBA

Ordförande

BILAGA

Förteckning över projekt och program av unionsintresse som avses i artikel 8.3

1. Europeiska program för globala satellitnavigeringssystem (Galileo och Egnos):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1285/2013 av den 11 december 2013 om uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 876/2002 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 683/2008 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 1).

2. Copernicus:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 377/2014 av den 3 april 2014 om inrättande av Copernicusprogrammet och om upphävande av förordning (EU) nr 911/2010 (EUT L 122, 24.4.2014, s. 44).

3. Horisont 2020:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 104), inbegripet åtgärder inom detta som rör viktig möjliggörande teknik som artificiell intelligens, robotteknik, halvledare och cybersäkerhet.

4. Transeuropeiska transportnät (TEN-T):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (EUT L 348, 20.12.2013, s. 1).

5. Transeuropeiska energinät (TEN-E):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 (EUT L 115, 25.4.2013, s. 39).

6. Transeuropeiska telekommunikationsnät:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 283/2014 av den 11 mars 2014 om riktlinjer för transeuropeiska nät på området för telekommunikationsinfrastruktur och om upphävande av beslut nr 1336/97/EG (EUT L 86, 21.3.2014, s. 14).

7. Europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1092 av den 18 juli 2018 om inrättande av ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram som syftar till att stödja konkurrenskraften och innovationsförmågan inom unionens försvarsindustri (EUT L 200, 7.8.2018, s. 30).

8. Permanent strukturerat samarbete (Pesco):

Rådets beslut (Gusp) 2018/340 av den 6 mars 2018 om fastställande av förteckningen över projekt som ska utarbetas inom ramen för permanent strukturerat samarbete (EUT L 65, 8.3.2018, s. 24).

Uttalande från kommissionen

På begäran av Europaparlamentet åtar sig Europeiska kommissionen att,

- så snart de har färdigställts, låta Europaparlamentet ta del av de standardformulär som kommissionen kommer att utarbeta för att underlätta medlemsstaternas efterlevnad av de årliga rapporteringsskyldigheterna enligt artikel 5 i förordningen, och att
 - årligen låta Europaparlamentet ta del av dessa standardformulär, parallellt med den årliga rapporteringen till Europaparlamentet och rådet i enlighet med artikel 5.3 i förordningen.
-

Statens offentliga utredningar 2020

Kronologisk förteckning

1. Översyn av yrket personlig assistent
– ett viktigt yrke som förtjänar bra villkor. S.
2. Skärpta regler om utländska månggiften. Ju.
3. Hållbar slamhantering. M.
4. Vägen till en klimatpositiv framtid. M.
5. Fler rutjänster och höjt tak för rutavdraget. Fi.
6. En begriplig och trygg sjukförsäkring med plats för rehabilitering. S.
7. Brott mot djur – Skärpta straff och ett mer effektivt sanktionssystem. N.
8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget. Fi.
9. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2020. Steg för steg. Var står vi? Vart går vi? M.
10. Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet Ingen övergödning. M.
11. Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. Ju.

Statens offentliga utredningar 2020

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Fler ruttjänster och höjt tak
för rutavdraget. [5]

Starkare kommuner – med kapacitet att
klara välfärdsuppdraget. [8]

Justitiedepartementet

Skärpta regler om utländska
månggiften. [2]

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

Miljödepartementet

Hållbar slamhantering. [3]

Vägen till en klimatpositiv framtid. [4]

Kunskapsläget på kärnavfalls-
området 2020. Steg för steg. Var står
vi? Vart går vi? [9]

Stärkt lokalt åtgärdsarbete – att nå målet
Ingen övergödning. [10]

Näringsdepartementet

Brott mot djur – Skärpta straff och ett
mer effektivt sanktionssystem. [7]

Socialdepartementet

Översyn av yrket personlig assistent – ett
viktigt yrke som förtjänar bra villkor.
[1]

En begriplig och trygg sjukförsäkring med
plats för rehabilitering. [6]