



Förordning som inrättar ett ramverk för granskning av utländska direktinvesteringar i EU

Utrikesdepartementet

2017-10-18

Dokumentbeteckning

KOM (2017) 487

Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning ”om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen”.

KOM (2017) 494

Meddelande från Kommissionen till Europaparlamentet, Europeiska rådet, Rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén och Regionkommittén “Att välkomna utländska direktinvesteringar men samtidigt skydda grundläggande intressen”.

Sammanfattning

Den 13 september 2017 presenterade EU-kommissionen sitt förslag till ”Europaparlamentets och rådets förordning som inrättar en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska Unionen”. Förordningen syftar till att skapa en ram för medlemsstaterna, och vissa fall EU-kommissionen, att utöva granskning av utländska direktinvesteringar med beaktande av medlemsstaters olika nationella omständigheter. Ett antal gemensamma kriterier föreslås som på basis av frivillighet kan beaktas då medlemsstater utövar granskning av utländska direktinvesteringar, eller som kan användas som vägledning för de medlemsstater som önskar etablera ett nationellt system för granskning. Genom förordningen skapas en samarbetsmekanism för utbyte av information och synpunkter i syfte att möjliggöra en bedömning av huruvida investeringen kan påverka säkerhet eller allmän ordning i EU och dess medlemsstater.

I sitt meddelande ”Ett EU som välkomnar utländska direktinvesteringar och som samtidigt skyddar vitala intressen” redogör EU för det strategiska behovet av en gemensam ram för granskning av investeringar. Meddelandet lyfter fram betydelsen av att mot bakgrund av nya internationella investeringsmönster, bland annat från statligt styrda företag, säkerställa att investeringar inte hotar säkerhet och allmän ordning i EU och dess medlemsstater. Betydelsen av jämbördiga villkor vad gäller marknadstillträde för investeringar framhålls särskilt.

Sverige håller med om att det finns en problematik kring utländskt övertagande av verksamheter som hanterar känslig infrastruktur och teknologi och är berett att engagera sig aktivt i en diskussion om hur de utmaningar som beskrivs i meddelandet bäst kan hanteras. Samtidigt är Sveriges uppfattning att det beslutsunderlag som tagits fram av kommissionen är alltför bristfälligt för att det ska kunna bedömas om den föreslagna förordningen utgör ett adekvat svar på dessa utmaningar. Regeringen anser att fördjupat underlag bör tas fram som bland annat omfattar sedvanlig konsekvensanalys och konsultation med berörda intressenter.

1 Förslaget

1.1 Ärendets bakgrund

Kommissionen redogjorde i sitt reflektionspapper från den 10 maj 2017 för sin syn på fördelar och utmaningar med globaliseringen. Betydelsen av att EU bibehåller ett öppet investeringsklimat fastslogs. Samtidigt framhölls en ökad oro för att utländska investerare, i synnerhet statsägda företag, av strategiska skäl köper upp europeiska företag med spetsteknologier, och att EU-investerare ofta inte åtnjuter samma rättigheter att investera i det land som investeringen härrör från. Europeiska rådet uppmanade i sina slutsatser 22–23 juni 2017 rådet och kommissionen att ”fördjupa och komma vidare i debatten om hur reciprociteten kan ökas inom området offentlig upphandling och investeringar”. I sammanhanget välkomnades kommissionens avsikt att ”bemöta globaliseringen och bland annat analysera investeringar från tredjeländer samtidigt som medlemsstaternas befogenheter beaktas fullt ut”. Formuleringarna om att analysera frågan utgjorde en kompromiss mellan de medlemsstater som ansåg att kommissionen skulle uppmanas lägga fram ett förslag om investeringsgranskning och de medlemsstater som inte var övertygade om behovet eller mervärdet av en sådan mekanism. Framläggandet av förslaget frångår därmed innebörden i kompromissen.

Förslaget till förordning syftar till att skapa ett rättsligt ramverk för medlemsstaterna och i vissa fall för EU-kommissionen för granskning av utländska direktinvesteringar i EU, samtidigt som medlemsstaterna ges möjlighet att ta hänsyn till enskilda situationer nationella förhållanden. Förslaget innebär inte något krav på medlemsstaterna att införa nationella granskningsmekanismer för utländska direktinvesteringar. Förslaget kräver inte heller medlemsstaternas rätt att själva besluta om vilka utländska direktinvesteringar man tillåter på sitt territorium. Medlemsstaterna avgör själva ytterst i vilken mån de väljer att beakta kommentarer och yttranden som EU-kommissionen och medlemsstaterna ska kunna göra med åberopande av förordningen.

Förslaget har som syfte att ge både de medlemsstater som har nationella granskningsmekanismer och de som önskar införa sådana mekanismer en rättslig grund för sådana förfaranden med hänsyn till unionens exklusiva befogenhet över den gemensamma handelspolitiken. Ett antal gemensamma bedömningskriterier föreslås som kan beaktas av de medlemsstater som har nationella mekanismer för granskning av utländska investeringar, eller som kan användas för vägledning för de medlemsstater som önskar etablera en sådan mekanism. Till dessa hör investeringens inverkan på kritisk infrastruktur, kritiska teknologier, kritiska insatsvaror eller tillgång till känslig information samt huruvida investeringen kontrolleras av regering i tredjeland, inbegripet genom betydande finansiering.

Medlemsstaterna och EU-kommissionen blir enligt förslaget skyldiga att etablera en samarbetsmekanism för utbyte av information och synpunkter kring investeringar som kan ha en inverkan på säkerhet och allmän ordning. De medlemsstater som har nationella granskningsmekanismer ska ge övriga medlemsstater och kommissionen möjlighet att lämna kommentarer på de granskningar som utförs nationellt på grundval av säkerhet eller allmän ordning. Kommissionen ska också ges möjlighet kommentera eller lämna ett yttrande till berörd medlemsstat. Även de medlemsstater som inte har nationella granskningssystem föreslås bli skyldiga att ta emot kommentarer och yttranden. Enligt förslaget ska ett upplysningskrav införas, som innebär att alla medlemsstater åläggs att på begäran från en annan medlemsstat eller EU-kommissionen tillhandahålla upplysningar om investeringar som omfattar ägarstruktur, värde på investeringen, typ av investering och finansiering i syfte att möjliggöra en bedömning av huruvida investeringen kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Medlemsstaterna ska enligt förslaget vederbörligen beakta och ta hänsyn till dessa kommentarer eller yttranden.

En särskild kategori gäller sådana utländska direktinvesteringar som kan antas påverka projekt eller program som har betydelse för EU:s gemensamma säkerhet (t.ex. Galileo och Copernicus). Kommissionen ges här möjlighet avge yttrande till den berörda medlemsstaten, som enligt förslaget ska ta största möjliga hänsyn till yttrandet och förse kommissionen med en förklaring om yttrandet inte följs.

Medlemsstaterna åläggs också att årligen rapportera till kommissionen om utländska direktinvesteringar som har genomförts. De medlemsstater som har nationella granskningsförfaranden ska rapportera om hur dessa tillämpats medan de medlemsstater som inte har sådana förfaranden, däribland Sverige, åläggs att rapportera om vilka investeringar som ägt rum på deras territorier på basis av tillgänglig information. I syfte att säkerställa ett effektivt genomförande av förordningen åläggs medlemsstaterna att inrätta nationella kontaktpunkter för granskning av utländska direktinvesteringar. EU-kommissionen avser därutöver inrätta en samordningsgrupp för frågor om granskning av utländska investeringar för bland annat informationsutbyte.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Sverige har idag inget nationellt regelverk för granskning av utländska direktinvesteringar. Förordningen innebär inget krav på införande av ett sådant regelverk. Kravet på upplysningar avseende investeringar och dess eventuella effekt på gällande svenska regler bedöms behöva utredas närmare. Det gäller i synnerhet om förslaget är förenligt med offentlighets- och sekretessregleringen och säkerhetsskyddslagen (1996:627).

Det behöver också analyseras vilken eller vilka myndigheter som ska anförtros de nya arbetsuppgifter som förslaget ger upphov till.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Förordningen har enligt kommissionens förslag inga budgetära konsekvenser förutom administrativa kostnader, som uppskattas till 3,2 miljoner euro per år för EU. Regeringen delar bedömningen att de omedelbara kostnaderna för såväl EU som Sverige i huvudsak är administrativa. För svensk del omfattar dessa inrättandet av en funktion som ska vara kontaktpunkt för granskning av investeringar samt en funktion för sammanställandet av årliga rapporter för utländska investeringar som genomförs i Sverige. Detta bedöms innebära visst behov av tillskott av förvaltningsresurser, men det är i dagsläget svårt att uppskatta den närmare omfattningen av detta. Vidare skulle någon form av system behöva införas för att kunna vederbörligen beakta yttranden och kommentarer från kommissionen eller andra medlemsstater.

De medellånga eller långsiktiga effekterna av förordningen är svårbedömda beroende på dess närmare utformning och tillämpning. Det är viktigt att analysera vilka negativa och positiva effekter införandet av ett EU-ramverk för investeringsgranskning skulle kunna ha för framtida företagsetableringar och investeringar.

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Utländska direktinvesteringar spelar en viktig roll för sysselsättning, tillväxt och innovation i såväl Sverige som övriga medlemsstater. Det är centralt att EU förblir öppet för investeringar. Åtgärder på EU-nivå som syftar till att hantera investeringar som kan ha en inverkan på säkerhet och allmän ordning bör därför inte utformas på ett sätt som leder till omotiverade handelshinder.

Samtidigt har svenska myndigheter sedan lång tid tillbaka pekat på de säkerhetsproblem som kan uppstå när utländska aktörer förvärvar verksamheter som hanterar kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter. Avsaknaden av lagreglering på området är också ett problem vilket har uppmärksammats på senare tid. I detta sammanhang kan nämnas att regeringen har gett Utredningen om vissa säkerhetsskyddsfrågor (Ju 2017:08) och Utredningen förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (Fö 2017:02) i uppdrag att se över frågor hänförliga till denna problematik. Detta leder till att det finns olika intressen som måste beaktas i det arbete som nu ska bedrivas.

Regeringen anser samtidigt att det beslutsunderlag som kommissionen tagit fram är alltför bristfälligt för att kunna ta ställning till om den föreslagna förordningen utgör ett adekvat svar på de utmaningar som beskrivs i meddelandet. Såväl det strategiska behovet av ett ramverk, huruvida artikel 207.2 FEUF är korrekt rättslig grund, som konsekvenserna av förslaget är otillräckligt belysta. I syfte att säkerställa en evidensbaserad och kvalitetssäkrad beslutsprocess och för att kunna ta närmare ställning till förslaget anser regeringen att en konsekvensanalys bör tas fram, i linje med etablerad praxis i EU. Detta bör inkludera fördjupat underlag vad gäller kostnaderna för förslaget för EU-budgeten och i möjligaste mån budgetära konsekvenser för medlemsstaterna. Förslaget bör också i enlighet med gängse förfarande för denna typ av förslag förankras med den bredd av intressenter som berörs genom att genomföra en offentlig konsultation.

WTO-avtalen ger redan idag dess parter möjlighet att granska och tillståndspröva utländska investeringar med hänsyn till säkerhet och allmän

ordning (artiklarna XX och XXI GATT, artikel XIV GATS). Kommissionens förslag är dock inte tillräckligt genomarbetat för att ge ett tillfredsställande svar på frågan huruvida och i vilken omfattning det är motiverat med en EU-gemensam ansats till granskning av utländska direktinvesteringar.

I de fortsatta förhandlingarna bör Sverige aktivt verka för att uppgifter som omfattas av nationell säkerhet helt ska undantas från informationsskyldigheten inom ramen för en kommande granskningsmekanism av utländska direktinvesteringar.

Regeringen anser vidare att en eventuell förordning inte får påverka medlemsstaternas möjligheter att vidta åtgärder som berör det nationella försvaret. Förordningen bör därför inte omfatta företag som primärt levererar till försvarssektorn.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Tyskland, Frankrike och Italien har gemensamt välkomnat EU-kommissionens förslag. Övriga medlemsstater har ännu inte avgett någon officiell ståndpunkt. Förslaget har ännu inte behandlats av rådet.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har ännu inte uttalat sig om kommissionens förslag.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Meddelandet har den 18 oktober 2017 gått ut på remiss. Remissinstansernas synpunkter har ännu inte inkommit.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Kommissionen anger artikel 207.2 i EUF-fördraget som rättslig grund för förordningen. Europaparlamentet och rådet ska enligt artikeln, genom förordningar och i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, besluta om åtgärder för att fastställa inom vilken ram den gemensamma handelspolitiken ska genomföras. Den gemensamma handelspolitiken, som sedan 2009 omfattar utländska direktinvesteringar, är ett område där EU har exklusiv befogenhet.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

2017/18:FPM9

Subsidiaritetsprincipen är inte tillämplig enligt kommissionen eftersom EU har exklusiv befogenhet på området. Bestämmelserna i förordningen är enligt kommissionen begränsade till vad som krävs för att uppnå målsättningen med förslaget och följer därför principen om proportionalitet. Förordningen innebär inget krav för medlemsstater att införa nationella granskningsmekanismer. Regeringen instämmer i bedömningen att subsidiaritetsprincipen, utifrån den föreslagna rättsliga grunden, inte är tillämplig men ifrågasätter om förslaget är förenligt med proportionalitetsprincipen då effekterna av det inte är tillräckligt utredda.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget har sänts ut på remiss den 18 oktober 2017 till ett antal myndigheter och intresseorganisationer. Behandlingen av förslaget kommer att påbörjas i ansvarig rådsarbetsgrupp den 18 oktober 2017. Europarlamentets tidsplan har ej tillkännagivits.

4.2 Fackuttryck / termer

EU-fördraget – Fördraget om Europeiska Unionen

EUF-fördraget – Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt