

Utrikesutskottets betänkande 2019/20:UU18

Granskning av utländska direktinvesteringar

Sammanfattning

Utskottet föreslår med stöd av sin initiativrätt i 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen att riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen snarast ska återkomma till riksdagen med förslag på åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar.

I betänkandet finns två särskilda yttranden (SD, C).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Bakgrund	4
Utskottets överväganden.....	5
Åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar	5
Särskilda yttranden	17
1. Åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar (SD)	17
2. Åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar (C).....	17
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag	19
<i>Bilaga 2</i>	
Försvarsutskottets yttrande 2019/20.FöU9y	22
<i>Bilaga 3</i>	
Näringsutskottets yttrande 2019/20:NU9y.....	30

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar

Riksdagen ställer sig bakom det som utskottet anför om att regeringen snarast ska genomföra åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska investeringar inom skyddsvärda områden, däribland återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i säkerhetsskyddslagen vad gäller överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet samt snarast utse den myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt EU-förordningen (2019/452) om utländska direktinvesteringar, och detta tillkännager riksdagen för regeringen.

Stockholm den 4 juni 2020

På utrikesutskottets vägnar

Hans Wallmark

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Hans Wallmark (M), Olle Thorell (S), Kerstin Lundgren (C), Janine Alm Ericson (MP), Robert Halef (KD), Joar Forssell (L), Lotta Johnsson Fornarve (V), Karin Enström (M), Lotta Finstorp (M), Per Lodenius (C), Helene Hellmark Knutsson (S), Ida Karkiainen (S), Isak From (S), Joakim Sandell (S), Angelika Bengtsson (SD), Ebba Hermansson (SD) och Fredrik Lindahl (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Enligt 9 kap. 16 § första stycket riksdagsordningen får ett utskott väcka förslag hos riksdagen i ett ämne som hör till dess beredningsområde (utskottsinitiativ). Med stöd av denna initiativrätt lägger utskottet fram förslag om ett tillkännagivande som handlar om att genomföra åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar i säkerhetskänslig verksamhet.

Utskottet beslutade den 7 maj 2020 att bereda förslag till utskottsinitiativ som gällde ett tillkännagivande till regeringen (prot. 2019/20:39) om att skyndsamt vidta åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar vad gäller överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet.

Utskottet beslutade samma datum att bereda försvarsutskottet respektive näringsutskottet möjlighet att senast den 14 maj yttra sig över de förslag i ärendet som inkommit från Moderaterna, Centerpartiet respektive Sverigedemokraterna (prot. 2019/20:39).

Inrikesminister Mikael Damberg och utrikeshandelsminister Anna Hallberg informerade den 7 maj utrikesutskottet om regeringens pågående arbete med frågan. Ledamöter från försvarsutskottet och näringsutskottet deltog vid föredragningen.

Bakgrund

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 fr.o.m. 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.

Regeringen tillsatte den 22 augusti 2019 en utredning kallad Direktinvesteringsutredningen, med syfte 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 lämnade ett delbetänkande i mars 2020 med förslag på anpassningar och kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. Utredaren ska senast den 2 november 2021 föreslå ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Moderaterna, Sverigedemokraterna respektive Centerpartiet har lämnat förslag på utskottsinitiativ om åtgärder för att skyndsamt möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar som behandlas i detta betänkande.

Utskottets överväganden

Åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen gör ett tillkännagivande till regeringen om att regeringen snarast ska vidta åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar.

Jämför särskilt yttrande 1 (SD) och 2 (C).

Förslag till utskottsinitiativ

Moderaterna

Moderaterna konstaterar att utländska investeringar i svenska företag både har varit och kommer att vara viktiga för att skapa arbetstillfällen och stärka svensk konkurrenskraft i en global ekonomi. Samtidigt menar de att det kan finnas en överhängande risk att svenska företag i stort behov av kapital, kan bli föremål för investeringar och uppköp som ett resultat av coronakrisen, en risk som med största sannolikhet förutses bli en reell utmaning inom en snar framtid. Vidare konstateras att Sverige ännu inte har något regelverk för att granska och ytterst stoppa utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska intressen. Det skulle kunna handla om verksamhet inom infrastruktur och energi, men även teknikföretag i framkant.

Moderaterna konstaterar att Direktinvesteringsutredningens förslag om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar ska avrapporteras i november 2021, men att det finns ett behov av att omgående införa en granskningsfunktion och ett temporärt regelverk för utländska direktinvesteringar.

Moderaterna föreslår att riksdagen genom ett utskottsinitiativ ska uppmana regeringen att i närtid återkomma med förslag om myndighetsinstruktioner och andra åtgärder i enlighet med den förordade inriktningen. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) föreslås omedelbart få i uppdrag att börja bygga upp en granskningsfunktion och påbörja en bredare kartläggning. I fråga om ett temporärt regelverk för kartläggning av direktinvesteringar framhålls möjligheten att komplettera den redan existerande lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som ett förslag. Det förutsätter att regler införs som möjliggör insamling av information om pågående utländska direktinvesteringar till den ansvariga myndigheten. Här framhålls ISP som det naturliga valet av ansvarig myndighet vilken vid behov skulle granska situationen och lyfta frågor till regeringen.

Utöver förslaget om att införa temporära ändringar i den nyss nämnda lagen bör regeringen enligt förslaget även beakta andra alternativ. Det skulle t.ex. kunna handla om att använda säkerhetsskyddslagen eller direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) som utgångspunkt för kartläggning av direktinvesteringar.

Sverigedemokraterna

Sverigedemokraterna påminner om att de redan tidigare motionsvis förordat ny lagstiftning för att utestänga företag med kopplingar till icke demokratiska regimers underrättelsetjänster från att leverera kritisk infrastruktur. I detta sammanhang berördes även uppköp av svenska företag.

Sverigedemokraterna understryker mot denna bakgrund, betydelsen av att omgående få på plats en granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar. De ställer sig bakom det förslag som företrädarna för Moderaterna lagt fram, men förordar att det inte bara ska vara ett tillfälligt regelverk. Regeringen bör i stället få uppdraget att ta fram en permanent granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar. Eventuella justeringar menar företrädarna för Sverigedemokraterna kan göras i efterhand utifrån förslagen från Direktinvesteringsutredningen.

Centerpartiet

Centerpartiet anser att Sverige snabbt måste få till en granskning av utländska direktinvesteringar som riskerar svensk säkerhet eller allmän ordning och ställer sig bakom Moderaternas förslag till initiativ. Företrädarna för Centerpartiet vill bredda initiativet så att det dessutom omfattar att ISP, eller den myndighet som får uppdraget, tillfälligt får i uppdrag att under ett övergångsskede också granska utländska direktinvesteringar i svenska medieföretag som riskerar att påverka möjligheten till fria och oberoende medier i hela Sverige.

Vidare förordas att riksdagen ska uppmana regeringen att ändra kommittédirektiven till Direktinvesteringsutredningen, alternativt ge i uppdrag till en annan utredning, att föreslå ett system för investeringsgranskning som innefattar svenska medier, med självklar respekt för yttrande- och tryckfrihetsgrundlagarna. Slutligen bör riksdagen uppmana regeringen att senast den 1 januari 2022 genomföra ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar som rör svensk säkerhet eller allmän ordning.

Bakgrund

Det ekonomiska läget

Regeringen bedömer i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2019/20:100) att utbrottet av det nya coronaviruset väntas få mycket stora konsekvenser för

den globala ekonomin. De negativa ekonomiska effekterna av utbrottet har redan slagit igenom tydligt och den ekonomiska aktiviteten har minskat kraftigt i många länder.

För att begränsa smittspridningen har långtgående åtgärder vidtagits runt om i världen. Arbetsplatser, skolor och universitet har stängts ned. Förbud mot allmänna sammankomster och resor har införts. Vissa länder har även infört utgångsförbud. Efterfrågan på tjänster inom framför allt nöjes- och besöksnäringen har sjunkit kraftigt. Produktionsvolymerna sjunker även när fabriker och andra näringsverksamheter håller stängt till följd av påförda restriktioner, sjukfrånvaro eller uteblivna leveranser av insatsvaror. De finansiella marknaderna har reagerat kraftigt på utvecklingen, bl.a. med fall och ökad volatilitet på världens börser. Det osäkra läget väntas dämpa investerings- och konsumtionsviljan. Världshandeln, som redan före virusutbrottet uppvisade den svagaste utvecklingen sedan finanskrisen 2008, väntas utvecklas ännu svagare framöver.

En pandemi av det slag som nu pågår har inte inträffat tidigare i dagens globalt integrerade ekonomi och det är därför särskilt svårt att bedöma omfattningen av de ekonomiska konsekvenserna som den kan medföra. Det finns flera osäkerhetsfaktorer. Vissa av dem är epidemiologiska och rör frågor om hur snabbt och i vilken omfattning viruset sprids. Andra avser vilka åtgärder som kommer att vidtas mot smittspridningen och hur omfattande och långvariga åtgärderna blir. Det är även osäkert hur effektiva de finans- och penningpolitiska åtgärder som nu vidtas är och hur snabbt ekonomin återhämtar sig när spridningen så småningom avtar.

Konjunkturinstitutet konstaterar i sin uppdaterade prognos över konjunkturläget (2020-04-29) att utvecklingen under april tyder på att covid-19-pandemin kommer att slå betydligt hårdare mot den svenska ekonomin än vad som förutsågs i början av april 2020. Den globala ekonomin utvecklas sämre än väntat, vilket drabbar de svenska exportföretagen som även hämmas av problem med internationella leveranskedjor. Indikatorer i Konjunkturinstitutets företagsbarometer och hushållsbarometer föll i april till bottenivåer och pekar på en snabb och kraftig inbromsning, inte minst inom stora delar av tjänstesektorn. Bedömningen får stöd av att Tillväxtverket fått in ansökningar om korttidspermittering som rör över 350 000 personer. Tillsammans med regeringens andra stödåtgärder bromsar permitteringarna uppgången i arbetslösheten. BNP faller i Konjunkturinstitutets uppdaterade basscenario med 7 procent under 2020.

Gällande lagstiftning

Om en investering är aktuell i en verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet gäller säkerhetsskyddslagen (2018:585). 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 Försvarmakten.

Verksamhetsutövaren ska också upplysa den enskilda investeraren om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten. Lagstiftningen ger dock ingen möjlighet till granskning av den utländska investeraren.

Den 11 april 2019 trädde EU-förordningen om upprättandet av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen i kraft. Förordningen ska börja tillämpas 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. 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 Världshandelsorganisationens (World Trade Organisation, WTO) avtal, särskilt artikel XIV i allmänna tjänstehandelsavtalet (General Agreement on Trade in Services, GATS). Även Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) 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 inte genom förordningen skyldiga att införa nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar. Förordningen begränsar inte heller medlemsstaternas rätt att själva besluta om vilka utländska direktinvesteringar man tillåter på sitt territorium. Om medlemsstaterna avser att införa nationella granskningssystem behöver den nationella lagstiftningen vara förenlig med de krav som ställs i förordningen. 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 uppgifter och synpunkter eller i förekommande fall yttranden om sådana utländska direktinvesteringar som kan ha en inverkan på säkerhet eller allmän ordning.

I juli 2016 antog Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, kallat NIS-direktivet. Medlemsstaterna skulle enligt direktivet senast den 9 maj 2018 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som var nödvändiga för att genomföra direktivet. Dessa bestämmelser skulle enligt direktivet tillämpas fr.o.m. den 10 maj 2018.

I propositionen Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (prop. 2017/18:205) föreslog regeringen de lagändringar som bedömts vara nödvändiga för att genomföra NIS-direktivet i svensk rätt. Försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag – lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Riksdagen beslutade i enlighet med försvarsutskottets förslag (prop. 2017/18:205, bet. 2017/18:FöU14, rskr. 2017/18:375).

*Utredning av ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden
(Direktinvesteringsutredningen)*

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 att ge en särskild utredare (f.d. ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher) uppdraget att lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas (dir. 2019:50), den s.k. Direktinvesteringsutredningen. 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 samt lämna nödvändiga författningsförslag.

I direktivet framhåller regeringen att utländska investeringar är av stor vikt för det svenska samhället eftersom Sverige är en liten, öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Regeringen konstaterar samtidigt att utländska direktinvesteringar kan påverka Sveriges säkerhet genom de risker som kan finnas när utländska aktörer förvärvar verksamheter inom vissa sektorer, som t.ex. kritisk infrastruktur och säkerhets känsliga uppgifter och teknologier.

Regeringens bedömning är enligt utredningsdirektiven att det finns starka skäl för Sverige att införa ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden. 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.

Den 6 mars 2020 överlämnade Direktinvesteringsutredningen delbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar till regeringen. I delbetänkandet föreslår utredningen att det ska införas en ny lag och en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. Vidare föreslår Inspektionen för strategiska produkter (ISP) vara kontaktpunkt.

Enligt direktiven är en rimlig utgångspunkt att kontaktpunkten bör vara samma myndighet som får till uppgift att granska utländska direktinvesteringar i det slutliga förslaget. Utredningens uppfattning är att det i dag inte finns någon myndighet som har all den specifika kompetens som behövs för att fullt ut svara mot kraven på breda kunskaper och förmågor som behövs för att kunna pröva anmälningar av direktinvesteringar.

I utredningens delbetänkande anförs att ISP, Konkurrensverket och Finansinspektionen har delar av den kompetens som krävs, och vid en tillståndsprovning kommer det att genom ett samrådsförfarande vara möjligt att inhämta kunskap från andra myndigheter på de områden där myndigheten saknar egen kompetens. Utredningens bedömning är att ISP är den mest lämpliga myndigheten att vara kontaktpunkt enligt förordningen och ansvarig myndighet i ett kommande granskningsystem. Genom strategiska rekryteringar och samverkan med andra myndigheter menar utredningen att ISP kan tillföras den kompetens man i dag saknar.

Utredningen föreslår att de föreslagna författningarna ska träda i kraft samtidigt som EU-förordningen ska börja tillämpas, dvs. den 11 oktober 2020. Utredningens förslag har skickats på remiss och remissvaren ska ha inkommit till Justitiedepartementet senast den 11 maj 2020.

Övriga delar av utredningsuppdraget ska redovisas senast den 2 november 2021.

Utredning om förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet

Den 23 mars 2017 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté som skulle utreda förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (dir. 2017:31). Som utgångspunkt beskrevs behovet av en översyn av vilka författningsändringar som behövde göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. Den parlamentariskt sammansatta kommittén skulle bl.a. analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom och bedöma om åtgärder krävs för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur. I mars 2018 överlämnade Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet sitt delbetänkande Några frågor om skyddslagstiftningen (SOU 2018:26). Kommittén föreslog bl.a. att skyddslagens uppräknade möjliga skyddsobjekt skulle utvidgas något för att inkludera exempelvis livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förmödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap. Därefter överlämnade regeringen propositionen Skyddsobjekt och obemannade farkoster (prop. 2018/19:127). Försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag till lagändringar och riksdagen fattade beslut om dessa i oktober 2019 (bet. 2019/20:FöU2, rskr. 2019/20:19). Den parlamentariska kommittén slutredovisade sitt uppdrag i övriga delar i maj 2019 genom sitt betänkande Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar

I februari 2018 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av investeringsfrämjandet i Sverige (dir. 2018:3). I direktivet angavs att

investeringsfrämjandet har ökat i betydelse under senare år och att utländska investeringar som tillför kapital, kunskap, kompetenser och nya marknader till svenskt näringsliv har betydelse för svensk sysselsättning och export. Enligt direktivet skulle utredaren även beakta att det kan finnas skäl för att begränsa vissa utländska investeringar bl.a. när det gäller säkerhetskänslig verksamhet eller annan verksamhet av vikt för totalförsvaret.

Frågan berördes i såväl delbetänkandet (SOU 2018:56) som slutbetänkandet (SOU 2019:21). I delbetänkandet konstaterades att utländska direktinvesteringar inte regleras på global nivå eller av WTO. Samtidigt konstaterades att det fanns en obalans i globala flöden av direktinvesteringar. Vidare framhölls vikten av att Sverige i ett alltmer protektionistiskt geopolitiskt klimat fortsätter att arbeta för att underlätta en öppen global världshandel som främjar ekonomisk utveckling, samtidigt som det finns ett behov av att skydda grundläggande intressen vid utländska direktinvesteringar. Utredningen noterade att det fanns vissa risker i fråga om s.k. russinplockning i relation till högteknologier som är av betydelse för Sverige, bl.a. försvarssektorn eller andra samhällsviktiga funktioner som infrastruktur och it, och avsåg att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet.

I slutbetänkandet konstaterades att svenska myndigheter under en lång tid uppmärksammat säkerhetsproblem som kan uppstå när utländska aktörer förvärvar verksamheter som hanterar kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter. Utredningen menade att det förändrade globala säkerhetsläget innebär ett behov av vaksamhet mot vissa typer av utländska direktinvesteringar. Utredningen såg positivt på EU-förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar och noterade att regeringen identifierat ett behov av att vidare utreda förslagets implikationer inför dess ikraftträdande. Utredningen konstaterade också att det vid den aktuella tidpunkten fanns nationella granskningssystem på plats i 14 av EU:s medlemsstater. Utredningens bedömning var att Sverige ska förbli öppet för utländska investeringar, men att möjligheten att införa en granskningsmekanism för utländska direktinvesteringar bör ses över. I väntan på att detta sker föreslog utredningen följande två åtgärder:

- Business Sweden bör genom sina investeringsrådgivare öka dialogen med myndighet som regeringen utser i syfte att tidigt hantera potentiella investeringar som kan innebära risker för kritisk infrastruktur och andra säkerhetsrisker.
- Business Sweden bör bistå regionala investeringsfrämjande organisationer i att genomföra en första bakgrundskontroll av potentiella utländska investerare.

Yttrandena

Försvarsutskottets yttrande (2019/20:FöU9y)

Försvarsutskottet avgränsar sitt ställningstagande till de delar av förslagen som ligger inom försvarsutskottets beredningsområde. När utländska aktörer försöker förvärva svenska företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller utvecklar känsliga teknologier kan det innebära risker för Sveriges säkerhet. Därför anser försvarsutskottet att det finns ett stort behov av att ta fram lagstiftning för att kontrollera uppköpsförsöken. De ekonomiska effekterna av coronapandemin utgör en reell utmaning och frågan om att kunna skydda totalförsvarsintressen är därför tidskritisk. Att inte ha ett adekvat regelverk för att granska och ytterst hindra utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska säkerhetsintressen utgör en påtaglig risk. Försvarsutskottet har vid flera tillfällen understrukt behovet av att på olika sätt och genom olika typer av åtgärder förbättra skyddet för totalförsvarsintressen. Det är därför positivt att regeringen redan nu vidtar flera åtgärder som ger ett skydd ur totalförsvarssynpunkt.

Försvarsutskottet anser att det är nödvändigt att både förstå de strategiska motiv som kan ligga bakom vissa utländska investeringar och att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda svenska totalförsvarsintressen. Försvarsutskottet står därför bakom det förslag till utskottsinitiativ som syftar till att regeringen skyndsamt tar fram ett regelverk för kartläggning av utländska direktinvesteringar.

Härutöver vill försvarsutskottet understryka intentionen med det psykologiska försvaret, dvs. att kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens motståndskraft att själva upptäcka påverkanskampanjer och desinformation. Försvarsutskottet delar regeringens bedömning att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte och att fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Som redovisats ovan kommer utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar att inom kort redovisa sina förslag. Regeringen bör med de förslagen som utgångspunkt vidta nödvändiga åtgärder.

Om utrikesutskottet väljer att gå fram med ett initiativ till tillkännagivande till regeringen vill försvarsutskottet sammanfattningsvis understryka att arbetet är tidskritiskt och även betona vikten av att åtgärderna får en sådan utformning att de blir effektiva ur ett totalförsvarsperspektiv.

Näringsutskottets yttrande (2019/20:NU9y)

Näringsutskottet begränsar yttrandet till de delar som berör utskottets beredningsområde som bl.a. omfattar handel och näringspolitik. Om utrikesutskottet väljer att gå fram med ett initiativ till tillkännagivande om ett

system för granskning av utländska direktinvesteringar anser näringsutskottet att utrikesutskottet bör beakta följande.

Näringsutskottet vill inledningsvis framhålla den betydelse utländska investeringar har för svensk ekonomi och sysselsättning. Statistik från Kommerskollegium visar att inflödet av utländska direktinvesteringar i Sverige under 2019 uppgick till 195 miljarder kronor, vilket var en ökning med 161 miljarder kronor i förhållande till 2018 och 73 miljarder kronor i förhållande till 2017. De utländska direktinvesteringstillgångarna i Sverige uppgick 2019 till knappt 3 200 miljarder kronor, vilket är en ökning med 2,6 procent i jämförelse med 2018. Utländska direktinvesteringar tillför inte bara kapital utan även kunskap och kompetenser samt nya marknader till svenskt näringsliv och har även betydelse för svensk export.

Sverige är ett litet handelsberoende land som konkurrerar i en global ekonomi och det är viktigt att Sverige även i framtiden förblir attraktivt för utländska investeringar. Protektionism är ett av de största hoten mot en väl fungerande världshandel, och grunden måste därför vara en öppen och fri handel. Näringsutskottet vill också påminna om att Sverige genom EU ingått internationella överenskommelser som innebär att den svenska marknaden i princip ska vara öppen för utländska investeringar. Genom WTO:s tjänstehandelsavtal (GATS) har EU åtagit sig att öppna upp för investerare inom många sektorer. GATS ger dock möjlighet till undantag med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning, och även om utländska direktinvesteringar framför allt innebär många möjligheter så finns det även fall där de kan medföra risker.

Även om grundinställningen enligt näringsutskottets uppfattning måste vara att utländska investeringar är något bra menar näringsutskottet att det finns ett behov av att kunna stoppa investeringar som innebär ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän ordning. Ett system för granskning av direktinvesteringar finns redan i 14 av EU:s medlemsstater.

Näringsutskottet konstaterar att utredningen av investeringsfrämjandet i sitt slutbetänkande (SOU 2019:21) pekade på att myndigheter under en lång tid uppmärksammat att säkerhetsproblem kan uppstå när utländska aktörer förvärvar verksamheter som hanterar kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter. Utredningen menade att det förändrade globala säkerhetsläget innebar ett behov av verksamhet mot vissa typer av utländska direktinvesteringar. Näringsutskottet välkomnar mot den bakgrunden EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och det pågående arbetet inom ramen för Direktinvesteringsutredningen. Näringsutskottet är ödmjukt inför att utformandet av ett system för granskning av direktinvesteringar är en komplicerad fråga som kräver noggranna överväganden. Samtidigt ser näringsutskottet mot bakgrund av det rådande ekonomiska läget på grund av coronapandemin ett behov av att skyndsamt vidta åtgärder på området. Krisen kan göra att svenska företag och immateriella tillgångar värderas lågt, och därmed kan såväl möjligheterna som riskerna med uppköp och investeringar från utlandet öka.

Näringsutskottet vill understryka vikten av att åtgärder som vidtas är väl avvägda. Det behöver finnas en bra balans mellan att säkra svenska intressen och att se till att Sverige fortfarande är ett attraktivt land för utländska investerare genom att inte införa åtgärder som innebär för stora hinder för investeringar. Näringsutskottet har i tidigare sammanhang betonat vikten av att företag som utvecklar känsliga teknologier eller bedriver säkerhetskänslig verksamhet skyddas och vill framhålla att detta inkluderar små och medelstora företag så väl som större företag. Dessa företag kan också finnas inom många olika sektorer, som t.ex. kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter och teknologier, men behöver inte bara omfatta företag som mer direkt bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Vad som definieras som kritisk kan också komma att variera över tid, särskilt i fråga om teknologi. Näringsutskottet vill i detta sammanhang särskilt framhålla den svenska innovationsscenen som har många startup- och scaleup-företag som är beroende av utländskt kapital. Vid införandet av åtgärder behöver gedigna analyser göras om vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av utifrån en riskanalys.

Näringsutskottet vill vidare påminna om att investeringsgranskning är förbjuden mellan EU-länder och vill därför också framhålla vikten av att överväga den särskilda problematik som s.k. bulvanköp ger upphov till då ett tredjeland först köper ett företag i ett annat EU-land för att därefter förvärva ett företag i Sverige.

Avslutningsvis vill näringsutskottet framhålla vikten av att inte enbart se lagstiftning som en väg framåt för att skydda svenska tillgångar utan att även vidta andra åtgärder, som t.ex. ekonomiska stödpaket, för att dämpa coronapandemins negativa ekonomiska effekter för svenskt näringsliv och på så vis motverka oönskade strategiska utländska investeringar. Oavsett vilka åtgärder som vidtas vill utskottet understryka vikten av skyndsamhet.

Utskottets ställningstagande

Utskottet konstaterar i likhet med förslagsställarna att det allvarliga ekonomiska läget till följd av coronapandemin kan göra att svenska företag och immateriella tillgångar värderas lågt, vilket kan medföra att intresset för utländska direktinvesteringar ökar.

Utskottet erinrar om att det fram till 1992 genom lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och tillhörande förordning fanns möjlighet att begränsa utländska aktörers möjlighet att förvärva aktier i svenska aktiebolag och andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Sedan lagen upphävdes 1992 finns endast begränsade möjligheter att påverka och i förekommande fall förhindra utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

Inrikesminister Mikael Damberg och utrikeshandelsminister Anna Hallberg informerade den 7 maj 2020 utskottet om regeringens arbete för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda

områden. Ledamöter från försvarsutskottet och näringsutskottet deltog vid föredragningen. Av föredragningen framgick följande:

- Regeringen avser att skyndsamt genomföra de lagförslag som Direktinvesteringsutredningen föreslår i sitt delbetänkande och utse den myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt EU-förordningen om utländska direktinvesteringar. Kontaktpunkten kommer att kunna inhämta information om utländska direktinvesteringar från andra medlemsstater, som sedan kan användas i arbetet med att förhindra oönskade uppköp av skyddsvärda verksamheter i Sverige.
- Regeringen avser noggrant följa utvecklingen på området för att vid behov kunna vidta åtgärder, med syfte att skapa en trygghet för de som vill investera i Sverige med legitima intressen och samtidigt hindra investerare med andra syften. Ett led i detta arbete är att låta genomföra en studie för att öka kunskapen om den aktuella situationen och vilka tendenser vi ser nationellt och internationellt. Studien ska koordineras med Direktinvesteringsutredningen.
- Regeringen avser skyndsamt ta fram förslag till ändringar i säkerhetsskyddslagen som gäller överlåtelse av säkerhets känslig verksamhet. Avsikten är att en lagrådsremiss ska kunna beslutas efter sommaren så att lagstiftningen snabbt ska kunna träda i kraft. Den underliggande utredningens förslag innebär att det införs en skyldighet för verksamhetsutövare att samråda med tillsynsmyndighet innan vissa överlåtelser genomförs. Myndigheterna ska få besluta att en överlåtelse inte får genomföras (förbud). En överlåtelse i strid med ett förbud blir då ogiltig. Regeringen kommer under arbetet med lagrådsremiss överväga närmare hur regleringen ska utformas.

Utskottet noterar det arbete som pågår inom Regeringskansliet och delar uppfattningen att utformandet av ett komplett system för granskning av direktinvesteringar är en komplicerad fråga som kräver noggranna överväganden. Samtidigt vill utskottet, liksom försvarsutskottet och näringsutskottet, understryka att arbetet, mot bakgrund av den pågående ekonomiska krisen till följd av coronapandemin, är tidskritiskt och måste genomföras skyndsamt.

Utskottet vill, liksom näringsutskottet, betona att lagstiftning inte är den enda vägen framåt för att skydda svenska tillgångar utan att även andra åtgärder, som t.ex. ekonomiska stödpaket, är viktiga för att dämpa coronapandemins negativa ekonomiska effekter för svenskt näringsliv och därigenom motverka oönskade strategiska utländska investeringar.

Utskottet delar också försvarsutskottets synpunkt att en studie av utländska direktinvesteringar är nödvändig för att både förstå de strategiska motiv som kan ligga bakom vissa utländska investeringar och att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda svenska totalförsvarsintressen. Utskottet anser liksom regeringen att en sådan studie bör koordineras med Direktinvesteringsutredningen. Vidare vill utskottet liksom försvarsutskottet

betona vikten av att de åtgärder som vidtas blir effektiva ur ett totalförsvarsperspektiv.

Utskottet delar näringsutskottets uppfattning att de åtgärder som vidtas måste vara väl avvägda. Det behöver finnas en bra balans mellan att säkra svenska intressen inom skyddsvärda områden och att se till att Sverige fortfarande är ett attraktivt land för utländska investerare genom att inte införa åtgärder som innebär för stora hinder för investeringar. Vid införandet av åtgärder behöver gedigna analyser göras för att avgöra vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regelverket.

Utskottet konstaterar att investeringsgranskning är förbjuden mellan EU-länder. Regeringen bör mot den bakgrunden överväga den särskilda problematik som s.k. bulvanköp ger upphov till då ett tredjeland först köper ett företag i ett EU-land för att därefter förvärva ett företag i t.ex. Sverige.

Utskottet vill också betona vikten av att regeringen möjliggör samarbete och informationsutbyte mellan den myndighet som utses till kontaktpunkt enligt EU-förordningen och andra relevanta myndigheter.

Beträffande frågan om att granska utländska direktinvesteringar i svenska medieföretag anser utskottet liksom förslagsställarna att det är viktigt att säkerställa möjligheten till fria och oberoende medier i hela Sverige. Utskottet utgår från att regeringen utreder de risker som den ekonomiska krisen kan innebära på detta område. Självklart ska åtgärder vidtas inom ramen för grundlagarna, framför allt yttrandefrihetsgrundlagen och tryckfrihetsförordningen. Även på detta område vill utskottet peka på att lagstiftning inte är den enda möjligheten att skydda svenska intressen. I sammanhanget vill utskottet också nämna försvarsutskottets påpekande om vikten av att vidta åtgärder för att stärka det psykologiska försvaret, vars syfte är att kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det psykologiska försvaret ska även stärka befolkningens motståndskraft att själva upptäcka påverkanskampanjer och desinformation.

Även i övrigt delar utskottet de synpunkter som framförs av försvarsutskottet respektive näringsutskottet och förutsätter att regeringen beaktar dem i det fortsatta arbetet.

Mot bakgrund av vad som här anförts bedömer utskottet att det är nödvändigt att snarast möjliggöra granskning av utländska uppköp och strategiska förvärv av bolag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för säkerhet eller allmän ordning.

Regeringen bör därför snarast genomföra åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska investeringar inom skyddsvärda områden, däribland återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i säkerhetsskyddslagen vad gäller överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet. Regeringen bör också skyndsamt utse den myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt EU-förordningen (2019/452) om utländska direktinvesteringar.

Vad utskottet här anförut bör riksdagen ställa sig bakom och tillkännage för regeringen.

Särskilda yttranden

1. Åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar (SD)

Angelika Bengtsson (SD), Ebba Hermansson (SD) och Fredrik Lindahl (SD) anför:

Vi förhåller oss positiva till att utskottet funnit enighet i frågan om en granskningsfunktion av utländska strategiska förvärv av svenska bolag. Vi välkomnar förslaget men håller fast vid vår uppfattning om det brådskande behovet av att omgående få en granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar och bolagsförvärv på plats. Vår uppfattning är att Sverige behöver mer än bara tillfälliga lösningar i i denna fråga, och vi har därför förespråkade ett mer permanent regelverk för utländska bolagsförvärv med en granskningsfunktion som inte bara instiftas temporärt. Det nya regelverket och granskningsfunktionerna bör komma på plats omgående. Eventuella justeringar kan lämpligast göras utifrån de slutsatser Direktinvesteringsutredningen, vilken inte levereras förrän i november 2021, kommer fram till.

Vi anser att tidsfaktorn i denna fråga är av central betydelse för regeringens förmåga att hantera hotet från Kina. Sverigedemokraterna var tidiga med att föreslå en ny granskningsfunktion och ett nytt regelverk för hanteringen av bl.a. kinesiska intressen inom samhällskritiska områden så som infrastruktur och 5G. Vår uppfattning är att riksdagen hade kunnat nå konsensus kring vårt tidigare förslag om att utestänga företag med kopplingar till icke-demokratiska regimers underrättelsetjänster

Mot bakgrund av det ökande hotet från Kina och för Sveriges förmåga att möta detta hot hade det varit önskvärt att vi som utskott förhöll oss till innehållet i de politiska förslag som läggs snarare än att lägga mer vikt vid vem som äger förslaget. Vi är måna om att prestige inte ska få utgöra ett hastighetshinder för utskottets förmåga att nå lösningar till de problem vi står inför. Att få ett permanent regelverk och en ny granskningsfunktion för att stärka Sveriges förmåga att hantera hotet från Kina är vår främsta prioritering.

2. Åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska direktinvesteringar (C)

Kerstin Lundgren (C) och Per Lodenius (C) anför:

Förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen trädde i kraft den 10 april 2019 och ska tillämpas från den 11 oktober 2020. Av artikel 4 framgår vilka faktorer medlemsstaterna eller kommissionen får beakta. Vid granskning ska fastställas om en direktinvestering sannolikt inverkar på säkerhet och allmän ordning. Bland de

potentiella effekter som får övervägas anges fem områden. Mediernas frihet och mångfald är ett av dem

De utmaningar som även mediahus möter i spåren av covid-19 kan öppna för att exempelvis ryska eller kinesiska statsaktörer köper upp fri och oberoende media i Sverige. För att inte öppna dörrarna på vid gavel vore det betydelsefullt att söka vägar att höja trösklarna på lämpligt sätt. Självklart måste detta ske med respektavstånd till grundlagarna. Hur nationella säkerhetsintressen kan säkerställas vid tillståndsprövning för TV, text-tv och ljudradio har behandlats i särskild utredning. Frågan om hur det säkerställs för att hävda övrig fri och oberoende media måste också hanteras. Vi förutsätter att regeringen säkrar att så sker.

När det gäller tidpunkten för införande av investeringsgranskning så uppfattar vi att det, även om utredningens uppdrag är komplicerat, bör finnas möjligheter att snabbare kunna införa en lagstiftning. Det vore mycket angeläget.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Utskottsinitiativ (M)

Utländska investeringar i svenska företag har varit, och kommer att vara, viktiga för att skapa arbetstillfällen och stärka svensk konkurrenskraft i en global ekonomi. Det kan dock så kan det finns en överhängande risk att svenska företag i stort behov av kapital som ett resultat av coronakrisen kan bli föremål för investeringar eller uppköp. Den risken kommer med största sannolikhet att bli en reell utmaning inom en snar framtid.

Sverige har ännu inget regelverk för att granska och ytterst stoppa utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska intressen. Det kan handla om infrastruktur och energi. Det kan också handla om att statsägda företag i centralstyrda länder vill köpa upp teknikföretag i framkant.

Frågan väcktes från början av EU redan 2018. Än så länge finns bara en svensk utredning. Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar (dir. 2019:50), och den ska inte vara klar förrän i november 2021. En granskningsfunktion och ett temporärt regelverk för utländska direktinvesteringar skulle därför behövas omgående.

Mot denna bakgrund ser Moderaterna anledning att väcka ett utskottsinitiativ för att regeringen i närtid ska ges möjlighet att återkomma med förslag om myndighetsinstruktioner och andra åtgärder i enlighet med nedanstående inriktning.

Utredningen om ett system för utländska direktinvesteringar har föreslagit att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ska bli den ansvariga myndigheten i ett kommande granskningssystem. ISP har redan i dagsläget en stor kompetens när det gäller arbete med frågor som rör säkerhet och försvar genom sitt ansvar som tillståndgivande myndighet när det gäller krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden. ISP bör därför omedelbart få uppdraget att börja bygga upp en granskningsfunktion och påbörja en bredare kartläggning.

Det finns flera alternativ när det gäller att skapa ett tillfälligt regelverk för kartläggning av direktinvesteringarna. Ett förslag är att komplettera den redan existerande lag (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd (PDA) till att temporärt även innefatta utländska direktinvesteringar. Det förutsätter att regler införs som möjliggör insamlande och rapportering av information om pågående utländska direktinvesteringar till ansvarig myndighet. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) skulle vara det naturliga valet av ansvarig myndighet vilken vid behov kunna genomföra en granskning av situationen samt lyfta frågor till regeringen.

Utöver förslaget att använda lag om dubbla användningsområden finns även andra alternativ som regeringen bör beakta. Det kan t.ex. handla om att

använda säkerhetsskyddslagen eller NIS-direktivet som utgångspunkt för kartläggning av direktinvesteringar.

Utskottsinitiativ (SD)

Sverigedemokraterna förhåller sig positivt till att de idéer vi presenterar i vår motion om kritisk infrastruktur och samhällsviktiga företag har mottagit ett så pass stort stöd. I vår motion (2019/20:759) föreslår vi ny, brett efterfrågad lagstiftning för att utestänga företag med kopplingar till icke-demokratiska regimers underrättelsetjänster från att leverera kritisk infrastruktur, och i motionen nämns också uppköp av svenska företag – två politiska frågor av betydande relevans i Sveriges relation till ett alltmer auktoritärt, kommunistiskt Kina.

Sverigedemokraterna var tidiga med att föreslå dessa politiska lagförslag men saknade vid tidigare behandling stöd av övriga partier, varpå politiska åtgärder ännu uteblivit. Vi noterar att Moderaterna, trots att de för några veckor sedan röstade ned våra förslag, nu föreslår liknande åtgärder, vilket vi förstås välkomnar. Sverige hade stått bättre rustat mot hotet från Kina, inte minst i ljuset av den kinesiska kommunistregimens inblandning i spridningen av covid-19 och dess efterföljande strategiska investeringar i Sverige, om övriga partier i ett tidigare skede hade ställt sig bakom vårt förslag.

Sverigedemokraterna ställer sig givetvis dock bakom Moderaternas förslag i utskottet. Det är viktigt att få en granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar på plats omgående. Sverigedemokraterna anser dock inte att det bara ska vara ett tillfälligt regelverk utan regeringen bör få uppdraget att låta en granskningsfunktion och regelverk för utländska direktinvesteringar bli permanenta. Eventuella justeringar kan i efterhand göras utifrån den utredning som ska vara klar i november 2021.

Utskottsinitiativ (C)

Centerpartiet ställer sig bakom Moderaternas förslag i utskottet. Sverige måste snabbt få till en granskning av utländska direktinvesteringar som riskerar svensk säkerhet eller allmän ordning.

Vi vill dessutom följande:

- Att ISP eller den som ges uppdraget tillfälligt får i uppdrag att under ett övergångsskede också granska utländska direktinvesteringar i svenska mediaföretag som riskerar påverka möjligheten till fria och oberoende medier i hela Sverige. Det har potentiellt mycket stora konsekvenser för svensk säkerhet om exempelvis ryska eller kinesiska statsmedier köper upp svenska mediehus när de nu går på knäna i spåren av covid-19.
- Uppdra åt regeringen att ändra i kommittédirektiven till Sten Heckschers utredning alternativt uppdra till annan utredning att föreslå ett system för

investeringsgranskning som innefattar svenska medier, med självklar respekt för yttrande- och tryckfrihetsgrundlagen. Den långsiktiga placeringen av uppdraget ska om så befinns lämpligt också prövas.

- Uppdra åt regeringen att kunna införa ett nytt system för investeringsgranskning av utländska direktinvesteringar som rör svensk säkerhet eller allmän ordning, senast den 1 januari 2022.

BILAGA 2

Försvarsutskottets yttrande 2019/20.FöU9y

Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar

Till utrikesutskottet

Den 7 maj behandlade utrikesutskottet frågan om möjlighet för försvarsutskottet och näringsutskottet att yttra sig över förslag till utskottsinitiativ från Moderaterna (M), Sverigedemokraterna (SD) och Centerpartiet (C) i fråga om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Om utrikesutskottet väljer att gå fram med ett initiativ till tillkännagivande till regeringen vill utskottet understryka att frågan om att skydda totalförsvarsintressen är tidskritiskt. När utländska aktörer försöker förvärva svenska företag som bedriver säkerhets känslig verksamhet eller utvecklar känsliga teknologier kan det innebära risker för totalförsvarsintressen i Sverige. Därför anser utskottet att det finns ett stort behov av att ta fram lagstiftning för att kontrollera uppköpsförsöken. Utskottet vill även betona vikten av att åtgärderna får en sådan utformning att de blir effektiva ur ett totalförsvarsperspektiv.

Utskottet delar vidare regeringens bedömning att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte och att fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Regeringen bör därför med utgångspunkt i de förslag som utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar redovisar vidta nödvändiga åtgärder.

Utskottet avgränsar sitt ställningstagande till förslagen i de delar de ligger inom utskottets beredningsområde.

Utskottets överväganden

Ärendet

Den 7 maj behandlade utrikesutskottet frågan om möjlighet för försvarsutskottet och näringsutskottet att yttra sig över förslag till utskottsinitiativ i fråga om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar senast torsdagen den 14 maj. Förslaget hade inkommit från företrädare för Moderaterna (M), Sverigedemokraterna (SD) respektive Centerpartiet (C) och återges i sin helhet i bilagorna 2–4 till utrikesutskottets protokoll (prot. 2019/20:39). Statsråden Mikael Damberg och Anna Hallberg lämnade information med anledning av förslag till utskottsinitiativ i fråga om utländska direktinvesteringar till utrikesutskottet den 7 maj och försvarsutskottets ledamöter hade erbjudits möjlighet att närvara.

Förslag till utskottsinitiativ från M, SD och C

Moderaterna

I Moderaternas förslag till utskottsinitiativ i utrikesutskottet konstateras att utländska investeringar i svenska företag både har varit och kommer att vara viktiga för att skapa arbetstillfällen och stärka svensk konkurrenskraft i en global ekonomi. Samtidigt menar de att det kan finnas en överhängande risk att svenska företag i stort behov av kapital, som ett resultat av coronakrisen, kan bli föremål för investeringar och uppköp. En risk som med största sannolikhet förutses bli en reell utmaning inom en snar framtid. Vidare konstateras att Sverige ännu inte har något regelverk för att granska och ytterst stoppa utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska intressen. Det skulle kunna handla om verksamhet inom infrastruktur och energi, men även teknikföretag i framkant. Direktinvesteringens utredningens förslag om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar ska avrapporteras i november 2021. Initiativtagarna anser att det finns ett behov av att omgående införa ett regelverk för kartläggning av utländska direktinvesteringar och en granskningsfunktion genom ett temporärt regelverk för utländska direktinvesteringar. Riksdagen bör därför, genom ett utskottsinitiativ, uppmana regeringen att i närtid återkomma med förslag om myndighetsinstruktioner och andra åtgärder i enlighet med den förordade inriktningen. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) föreslås omedelbart få i uppdrag att börja bygga upp en granskningsfunktion och påbörja arbetet. I fråga om ett temporärt regelverk för granskning av direktinvesteringarna framhålls möjligheten att komplettera den redan existerande lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som ett förslag. Det förutsätter enligt det som anförs i

förslaget att regler införs som möjliggör insamlande och rapportering av information om pågående utländska direktinvesteringar till den ansvariga myndigheten. Här framhålls ISP som det naturliga valet av ansvarig myndighet vilken vid behov skulle kunna granska situationen och lyfta frågor till regeringen. Utöver förslaget om att införa temporära ändringar i den nyss nämnda lagen bör regeringen enligt förslaget även beakta andra alternativ. Det skulle t.ex. kunna handla om att använda Säkerhetsskyddslagen eller direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) som utgångspunkt för kartläggning av direktinvesteringar.

Sverigedemokraterna

I Sverigedemokraternas förslag till utskottsinitiativ i utrikesutskottet påminner de om att partiet redan tidigare förordat ny lagstiftning för att utestänga företag med kopplingar till icke-demokratiska regimers underrättelsetjänster från att leverera kritisk infrastruktur. I detta sammanhang berördes även uppköp av svenska företag. Företrädarna understryker därför betydelsen av att omgående få en granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar på plats. Initiativtagarna ställer sig bakom det förslag som företrädarna för Moderaterna lagt fram i utrikesutskottet men förordar att det inte bara ska vara ett tillfälligt regelverk. Regeringen bör i stället få uppdraget att ta fram en permanent granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar. Eventuella justeringar bedömer initiativtagarna att man bör kan göra i efterhand utifrån Direktinvesteringsutredningen som ska vara klar i november 2021.

Centerpartiet

I Centerpartiets i förslag till utskottsinitiativ i utrikesutskottet föreslås att Sverige snabbt måste få till en granskning av utländska direktinvesteringar som riskerar svensk säkerhet eller allmän ordning. Initiativtagarna ställer sig därför bakom Moderaternas förslag till initiativ, men de vill bredda initiativet så att det dessutom omfattar att ISP eller den myndighet som får uppdraget tillfälligt får i uppdrag att under ett övergångsskede också granska utländska direktinvesteringar i svenska medieföretag som riskerar att påverka möjligheten till fria- och oberoende medier i hela Sverige. Vidare förordas att riksdagen ska uppmana regeringen att ändra kommittédirektiven till Direktinvesteringsutredningen, alternativt ge i uppdrag till en annan utredning, att föreslå ett system för investeringsgranskning som innefattar svenska medier, med självklar respekt för yttrande- och tryckfrihetsgrundlagen. Den långsiktiga placeringen av uppdraget bör också prövas. Slutligen bör riksdagen uppmana regeringen att senast den 1 januari 2022 införa ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar som rör svensk säkerhet eller allmän ordning.

Bakgrund

Gällande ordning och försvarsutskottets tidigare behandling

I juli 2016 antog Europaparlamentet och rådet direktiv (EU) 2016/1148 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, kallat NIS-direktivet. Medlemsstaterna skulle enligt direktivet senast den 9 maj 2018 anta och offentliggöra de bestämmelser i lagar och andra författningar som var nödvändiga för att genomföra direktivet. Dessa bestämmelser skulle enligt direktivet tillämpas fr.o.m. den 10 maj 2018.

Regeringen beslutade i mars 2016 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå hur NIS-direktivet skulle genomföras i svensk rätt. I april 2017 överlämnade utredaren betänkandet Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (SOU 2017:36). Betänkandet remitterades. I propositionen Informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (prop. 2017/18:205) föreslog regeringen de lagändringar som bedömts vara nödvändiga för att genomföra NIS-direktivet i svensk rätt. Försvarsutskottet ställde sig bakom regeringens förslag – lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster. Riksdagen beslutade i enlighet med utskottets förslag (prop. 2017/18:205, bet. 2017/18:FöU14, rskr. 2017/18:375).

Den 23 mars 2017 beslutade regeringen om direktiv till en parlamentariskt sammansatt kommitté som skulle utreda förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet (dir. 2017:31). Som utgångspunkt beskrevs behovet av en översyn av vilka författningsändringar som behövde göras för att bättre tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. Den parlamentariskt sammansatta kommittén skulle bland annat analysera möjligheterna till statlig förköpsrätt av viss fast egendom och bedöma om åtgärder krävs för att åstadkomma ett ökat skydd för totalförsvaret vid överlåtelse och upplåtelse av viktigare infrastruktur. I mars 2018 överlämnade Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet sitt delbetänkande Några frågor om skyddslagstiftningen (SOU 2018:26). Kommittén föreslog bland annat att skyddslagens uppräkningslista av möjliga skyddsobjekt skulle utvidgas något för att inkludera exempelvis livsmedelsförsörjning och försörjning med andra förnödenheter av betydelse för Sveriges försörjningsberedskap. Därefter överlämnade regeringen propositionen Skyddsobjekt och obemannade farkoster (prop. 2018/19:127). Utskottet ställde sig bakom regeringens förslag till lagändringar och riksdagen fattade beslut om dessa i oktober 2019 (bet. 2019/20:FöU2, rskr. 2019/20:19). Den parlamentariska kommittén slutredovisade sitt uppdrag i övriga delar i maj 2019 genom sitt betänkande Förbättrat skydd för totalförsvaret (SOU 2019:34). Utredningens förslag bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Parallellt med denna parlamentariska kommitté har en särskild utredare arbetat med en översyn av det offentliga främjandet av utländska investeringar

i Sverige. Regeringen fattade beslut om direktiv till utredningen den 8 februari 2018 (dir. 2018:3). Utredaren skulle bland annat ta fram underlag och förslag på hur den samlade strategiska marknadsföringen av Sverige som destination för utländska investeringar kunde förbättras. Investeringsfrämjandet bygger enligt direktivet på att information om svenska bestämmelser och förhållanden finns lätt tillgängliga och att lagstiftningen och dess praxis inte skapar hinder som särskilt och utan anledning försvårar utländska investeringar. Utredaren skulle under arbetet bland annat hålla sig informerad om och beakta arbetet i Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet. Utredningstiden förlängdes och slutbetänkandet (SOU 2019:21) överlämnades till Regeringskansliet (Utrikesdepartementet) i april 2019. Förslagen har remissbehandlats och i delar inarbetats i Sveriges export- och investeringsstrategi som presenterades i december 2019.

Den 22 augusti 2019 beslutade regeringen om direktiv till en särskild utredare att lämna förslag på hur ett 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 bland annat analysera vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regler om granskning och föreslå under vilka förutsättningar utländska direktinvesteringar ska kunna hindras och vilka förbehåll för sådana investeringar som bör kunna ställas upp. Utredaren ska vidare föreslå vilken befintlig myndighet som ska ansvara för granskning av utländska direktinvesteringar och 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. Uppdraget skulle, i den del som avser att lämna förslag på anpassningar och kompletterande bestämmelser till EU-förordningen, redovisas i ett delbetänkande som sedan överlämnades till inrikesminister Mikael Damberg den 6 mars 2020. Den del som gäller att föreslå ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar ska redovisas senast den 2 november 2021.

I regleringsbrevet för 2019 och 2020 har Försvarsmakten fått i uppdrag att redovisa arbetet med att utveckla skyddet för de mest skyddsvärda verksamheterna inom försvarssektorn mot de allvarligaste hoten. Samarbetet med Försvarets radioanstalt och Säkerhetspolisen ska framgå av redovisningarna.

När utskottet beredde frågor om att förbättra skyddet för totalförsvarsverksamhet (bet. 2018/19:FöU6) underströks att man såg ett stort behov av att på olika sätt och genom olika typer av åtgärder förbättra skyddet för totalförsvarsverksamheten. Utskottet välkomnade därför den översyn som gjordes i syfte att tillgodose statens behov av att kunna värna totalförsvarets intressen på olika områden i samhället. Behovet bedömdes öka, både av att förstå de strategiska motiv som kan ligga bakom vissa utländska investeringar och av att kunna vidta åtgärder för att skydda totalförsvarsverksamhet.

Utskottet välkomnade därför regeringens krav på att utredningen om att främja utländska investeringar i Sverige skulle beakta arbetet i Kommittén för förbättrat skydd för totalförsvarsverksamhet. Utskottet konstaterade att kommittén hade lämnade ett delbetänkande som bereddes inom Regeringskansliet. Eftersom uppdraget i övrigt skulle slutredovisas den 6 april 2019 såg utskottet inga skäl för riksdagen att föregripa det pågående arbetet och avstyrkte därför i betänkande 2018/19:FöU6 samtliga motionsyrkanden i ämnet.

I mars 2020 justerade utskottet betänkandet Försvarspolitik där utskottet framhöll vikten av ett förbättrat skydd för totalförsvarsintressen och man konstaterade att riksdagen under 2019 hade fattat beslut om lagändringar som gäller skyddsobjekt och obemannade farkoster. Utskottet såg det som ett första steg mot ett bättre skydd av totalförsvarsverksamhet, men konstaterade att flera viktiga förslag från den parlamentariska kommitté som arbetat med frågorna återstod. Eftersom dessa var under beredning och utskottet inte såg skäl att föregripa kommande lagändringar inom området avstyrkte utskottet samtliga motionsyrkanden i ämnet (bet. 2019/20:FöU6).

I kommissionens arbetsprogram för 2020 En ambitiösare union (COM2020 37) aviserade kommissionen att det finns ett behov av en översyn av direktivet om säkerhet i nätverks- och informationssystem (NIS-direktivet). Den 20 februari 2020 yttrade sig försvarsutskottet till utrikesutskottet genom protokollsutdrag (2019/20:20, §3), varvid utskottet välkomnade arbetsprogrammet.

Vid regeringssammanträde den 16 augusti 2018 beslutades om direktiv till en särskild utredare att analysera och lämna förslag om en ny myndighet för det övergripande ansvaret för att utveckla och samordna det psykologiska Försvaret (dir. 2018:80). Utredaren ska bl.a. analysera och lämna förslag som syftar till att tydliggöra hur den nya myndigheten för psykologiskt försvar ska stödja mediernas beredskapsplanering med beaktande av mediernas självständighet och vikten av yttrande- och informationsfrihet och en fri opinionsbildning. Under uppdraget ska utredaren inhämta synpunkter från berörda myndigheter och aktörer inklusive relevanta aktörer i Mediernas beredskapsråd. I utredningsdirektivet framhöll regeringen att det försämrade omvärldsläget aktualiserar behovet av ett psykologiskt försvar anpassat efter nutida förhållanden, vilket också betonades i propositionen för försvarets inriktning 2015. Vidare framhölls i direktiven att det är av betydelse att ett psykologiskt försvar, så långt det är möjligt under störda förhållanden, kan säkerställa ett öppet och demokratiskt samhälle med åsiktsfrihet och fria medier. Vidare anfördes att värnandet av dessa grundläggande värden bidrar till att öka befolkningens risk- och krismedvetenhet, motståndanda och försvarsvilja såväl i fred som vid höjd beredskap. Därmed förbättras samhällets förmåga att hålla emot och avvärja påtryckningar från en eventuell motståndare. Enligt direktiven ska det psykologiska försvaret kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens motståndskraft att själva

upptäcka påverkanskampanjer och desinformation. Regeringen framhöll att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte. Regeringen bedömde att fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Utredaren fick i uppgift att lämna förslag på nödvändiga författningar och författningsändringar. Utredningen planeras att överlämnas till inrikesminister Mikael Damberg den 26 maj 2020. Preliminärt kommer utredaren att redovisa sina förslag för försvarsutskottet samma dag.

Utskottets ställningstagande

Utskottet avgränsar sitt ställningstagande till förslagen i de delar de ligger inom utskottets beredningsområde. När utländska aktörer försöker förvärva svenska företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller utvecklar känsliga teknologier kan det innebära risker för Sveriges säkerhet. Därför anser utskottet att det finns ett stort behov av att ta fram lagstiftning för att kontrollera uppköpsförsöken. De ekonomiska effekterna av coronopandemin utgör en reell utmaning och frågan om att kunna skydda totalförsvarsintressen är därför tidskritisk. Att inte ha ett adekvat regelverk för att granska och ytterst hindra utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska säkerhetsintressen utgör en påtaglig risk. Utskottet har vid flera tillfällen understrukit behovet av att på olika sätt och genom olika typer av åtgärder förbättra skyddet för totalförsvarsintressen. Det är därför positivt att regeringen redan nu vidtar flera åtgärder som ger ett skydd ur totalförsvarsynpunkt. Utskottet anser att det är nödvändigt att både förstå de strategiska motiv som kan ligga bakom vissa utländska investeringar och att kunna vidta nödvändiga åtgärder för att skydda svenska totalförsvarsintressen. Utskottet står därför bakom det förslag till utskottsinitiativ som syftar till att regeringen skyndsamt tar fram ett regelverk för kartläggning av utländska direktinvesteringar.

Härutöver vill utskottet understryka intentionen med det psykologiska försvaret, dvs. att kunna upptäcka, möta och förebygga påverkanskampanjer och desinformation både nationellt och internationellt. Det ska även stärka befolkningens motståndskraft att själva upptäcka påverkanskampanjer och desinformation. Utskottet delar regeringens bedömning att det psykologiska försvaret måste ta sin utgångspunkt i att bevara det öppna samhällets fria kunskaps- och informationsutbyte och att fria och oberoende medier och kunskapsförmedlare är nyckelaktörer för att upprätthålla förtroendet för samhällets institutioner och företrädare. Som redovisats ovan kommer utredningen om en ny myndighet för psykologiskt försvar att inom kort redovisa sina förslag. Regeringen bör med de förslagen som utgångspunkt vidta nödvändiga åtgärder.

Om utrikesutskottet väljer att gå fram med ett initiativ till tillkännagivande till regeringen vill utskottet sammanfattningsvis understryka att arbetet är

tidskritiskt och även betona vikten av att åtgärderna får en sådan utformning att de blir effektiva ur ett totalförsvarsperspektiv.

Stockholm den 14 maj 2020

På försvarsutskottets vägnar

Niklas Karlsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Niklas Karlsson (S), Daniel Bäckström (C), Hanna Gunnarsson (V), Mats Green (M), Johan Hultberg (M), Lotta Olsson (M), Erik Ottoson (M), Malin Danielsson (L), Anna Johansson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Helene Hellmark Knutsson (S), Maria Gardfjell (MP), Larry Söder (KD), Adam Marttinen (SD), Michael Rubbestad (SD) och Tobias Andersson (SD).

BILAGA 3

Näringsutskottets yttrande 2019/20:NU9y

Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar

Till utrikesutskottet

Utrikesutskottet beslutade den 7 maj 2020 att ge näringsutskottet tillfälle att yttra sig över förslag till utskottsinitiativ från Moderaterna, Sverigedemokraterna och Centerpartiet om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar. Näringsutskottets ledamöter bjöds även in till utrikesutskottets sammanträde den 7 maj 2020 för att delta vid information från statsråden Mikael Damberg och Anna Hallberg med anledning av förslag till utskottsinitiativ.

Näringsutskottet begränsar sitt yttrande till de delar som berör näringsutskottets beredningsområde, vilket bl.a. omfattar handels- och näringspolitik.

I yttrandet framhåller näringsutskottet flera aspekter som det anser att utrikesutskottet bör beakta vid ett initiativ till tillkännagivande om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar.

Utskottets överväganden

Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar

Förslag till utskottsinitiativ

Inledning

Förslag till utskottsinitiativ om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar har väckts i utrikesutskottet. Förslaget har inkommit från företrädare för Moderaterna, Sverigedemokraterna och Centerpartiet och återges i sin helhet i bilagorna 2–4 till utrikesutskottets protokoll (prot. 2019/20:39). Utrikesutskottet har beslutat att ge näringsutskottet tillfälle att senast den 14 maj 2020 yttra sig över förslagen. Förslagen redovisas sammanfattat nedan.

Moderaterna

Företrädare för Moderaterna i utrikesutskottet konstaterar att utländska investeringar i svenska företag både har varit och kommer att vara viktiga för att skapa arbetstillfällen och stärka svensk konkurrenskraft i en global ekonomi. Samtidigt menar de att det kan finnas en överhängande risk att svenska företag i stort behov av kapital, som ett resultat av coronakrisen, kan bli föremål för investeringar och uppköp – en risk som med största sannolikhet förutses bli en reell utmaning inom en snar framtid. Vidare konstateras att Sverige ännu inte har något regelverk för att granska och ytterst stoppa utländska direktinvesteringar som skulle kunna hota nationella svenska intressen. Det skulle kunna handla om verksamhet inom infrastruktur och energi, men även teknikföretag i framkant. Företrädarna för Moderaterna i utrikesutskottet konstaterar att Direktinvesteringsutredningens förslag om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar ska avrapporteras i november 2021. Moderaterna anser dock att det finns ett behov av att omgående införa en granskningsfunktion och ett temporärt regelverk för utländska direktinvesteringar och anser att riksdagen genom ett utskottsinitiativ ska uppmana regeringen att i närtid återkomma med förslag om myndighetsinstruktioner och andra åtgärder i enlighet med den förordade inriktningen. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) föreslås omedelbart få i uppdrag att börja bygga upp en granskningsfunktion och påbörja en bredare kartläggning. I fråga om ett temporärt regelverk för kartläggning av direktinvesteringar framhålls möjligheten att komplettera den redan existerande lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd som ett förslag. Det förutsätter enligt det som anförs i förslaget att regler införs som möjliggör insamlande och rapportering av information om pågående utländska direktinvesteringar till den ansvariga myndigheten. Här framhålls ISP som det naturliga valet av ansvarig myndighet vilken vid behov skulle granska situationen

och lyfta frågor till regeringen. Utöver förslaget om att införa temporära ändringar i den nyss nämnda lagen bör regeringen enligt förslaget även beakta andra alternativ. Det skulle t.ex. kunna handla om att använda säkerhetsknyddslagen eller direktivet om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen (NIS-direktivet) som utgångspunkt för kartläggning av direktinvesteringar.

Sverigedemokraterna

Företrädare för Sverigedemokraterna i utrikesutskottet påminner om att de redan tidigare förordnat ny lagstiftning för att utestänga företag med kopplingar till icke demokratiska regimers underrättelsejänster från att leverera kritisk infrastruktur. I detta sammanhang berördes även uppköp av svenska företag. Sverigedemokraterna understryker därför betydelsen av att omgående få på plats en granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar. De ställer sig bakom det förslag som företrädarna för Moderaterna lagt fram i utrikesutskottet men förordar att det inte bara ska vara ett tillfälligt regelverk. Regeringen bör i stället få uppdraget att ta fram en permanent granskningsfunktion och ett regelverk för utländska direktinvesteringar. Eventuella justeringar menar företrädarna för Sverigedemokraterna kan göras i efterhand utifrån Direktinvesteringsutredningen som ska vara klar i november 2021.

Centerpartiet

Företrädare för Centerpartiet i utrikesutskottet anser att Sverige snabbt måste få till en granskning av utländska direktinvesteringar som riskerar svensk säkerhet eller allmän ordning och ställer sig bakom Moderaternas förslag till initiativ. Företrädarna för Centerpartiet vill bredda initiativet så att det dessutom omfattar att ISP eller den myndighet som får uppdraget tillfälligt får i uppdrag att under ett övergångsskede också granska utländska direktinvesteringar i svenska medieföretag som riskerar att påverka möjligheten till fria och oberoende medier i hela Sverige. Vidare förordas att riksdagen ska uppmana regeringen att ändra kommittédirektiven till Direktinvesteringsutredningen alternativt ge i uppdrag till en annan utredning att föreslå ett system för investeringsgranskning som innefattar svenska medier, med självklar respekt för yttrande- och tryckfrihetsgrundlagarna. Den långsiktiga placeringen av uppdraget bör också prövas om man finner det lämpligt. Slutligen bör riksdagen uppmana regeringen att senast den 1 januari 2022 genomföra ett nytt system för granskning av utländska direktinvesteringar som rör svensk säkerhet eller allmän ordning.

Vissa kompletterande uppgifter

Utredning av ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden

Direktiv

Regeringen beslutade den 22 augusti 2019 att ge en särskild utredare (f.d. ordföranden i Högsta förvaltningsdomstolen Sten Heckscher) uppdraget att lämna förslag på hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas (dir. 2019:50). 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 samt lämna nödvändiga författningsförslag.

Ett delbetänkande skulle enligt direktiven redovisas senast den 4 maj och omfatta den del som avser att lämna förslag på anpassningar och kompletterande bestämmelser till EU-förordningen (se vidare under rubriken Delbetänkande). Övriga delar ska redovisas senast den 2 november 2021.

I direktivet framhåller regeringen att utländska investeringar är av stor vikt för det svenska samhället eftersom Sverige är en liten, öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Tillgången till kapital anses vara en förutsättning för en hög konkurrenskraft och för att Sveriges ekonomi ska kunna fortsätta att växa och utvecklas. Vidare konstateras att utländska direktinvesteringar har stor betydelse för sysselsättningen i Sverige. Utländska direktinvesteringar sägs vidare i enlighet med slutsatserna i betänkandet Bättre kommunikation för fler investeringar (SOU 2018:56) bidra till ökad tillväxt, produktivitet och innovation samt internationalisering av svensk ekonomi.

Regeringen konstaterar samtidigt att utländska direktinvesteringar kan påverka Sveriges säkerhet genom de risker som kan finnas när utländska aktörer förvärvar verksamheter inom vissa sektorer, som t.ex. kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter och teknologier. Fram till 1992 fanns genom lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m. och tillhörande förordning möjlighet att begränsa utländska aktörers möjlighet att förvärva aktier i svenska aktiebolag och andelar i svenska handelsbolag eller rörelser som drevs i Sverige. Sedan lagen upphävdes 1992 finns endast begränsade möjligheter att påverka och i förekommande fall förhindra utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

Om en investering är aktuell i en verksamhet som har betydelse för Sveriges säkerhet gäller säkerhetsskyddslagen (2018:585). 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 enskilda investeraren om att säkerhetsskyddslagen gäller för verksamheten. Lagstiftningen ger dock ingen möjlighet till granskning av den utländska investeraren.

Den 11 april 2019 trädde EU-förordningen om upprättandet av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen i kraft. Förordningen ska börja tillämpas 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. 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 Världshandelsorganisationens (World Trade Organisation, WTO) avtal, särskilt artikel XIV i allmänna tjänstehandelsavtalet (general agreement on trade in services, GATS). Även Organisationen för ekonomiskt samarbete och utvecklings (OECD) 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 inte genom förordningen skyldiga att införa nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar. Förordningen kringsskär inte heller medlemsstaternas rätt att själva besluta om vilka utländska direktinvesteringar man tillåter på sitt territorium. Om medlemsstaterna avser att införa nationella granskningssystem behöver den nationella lagstiftningen vara förenlig med de krav som ställs i förordningen. 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 uppgifter och synpunkter eller i förekommande fall yttranden om sådana utländska direktinvesteringar som kan ha en inverkan på säkerhet eller allmän ordning.

Regeringens bedömning är att det finns starka skäl för Sverige att införa ett system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

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 kostnads-effektivt.

Delbetänkande

Den 6 mars 2020 överlämnade Direktinvesteringsutredningen delbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11) till regeringen. I delbetänkandet föreslår utredningen

att det ska införas ny lag och en ny förordning med kompletterande bestämmelser till EU-förordningen. Vidare föreslås ISP vara kontaktpunkt.

Enligt direktiven är en rimlig utgångspunkt att kontaktpunkten bör vara samma myndighet som får till uppgift att granska utländska direktinvesteringar i det slutliga förslaget. Utredningens uppfattning är att det i dag inte finns någon myndighet som har all den specifika kompetens som behövs för att fullt ut svara mot kraven på breda kunskaper och förmågor som behövs för att kunna pröva anmälningar av direktinvesteringar. I utredningen anförts att ISP, Konkurrensverket och Finansinspektionen har delar av den kompetens som krävs, och vid en tillståndsprövning kommer det att genom ett samrådsförfarande vara möjligt att inhämta kunskap från andra myndigheter på de områden där myndigheten saknar egen kompetens. Utredningens bedömning är att ISP 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 menar utredningen att ISP kan tillföras den kompetens man i dag saknar.

Konsekvenserna för näringslivet av förslagen i delbetänkandet bedöms vara mycket begränsade. Utredningen föreslår att de föreslagna författningarna ska träda i kraft samtidigt som EU-förordningen ska börja tillämpas, dvs. den 11 oktober 2020.

Utredningens förslag har skickats på remiss och remissvaren ska ha inkommit till Justitiedepartementet senast den 11 maj 2020.

Utredningen för ett effektivt offentligt främjande av utländska investeringar

I februari 2018 fick en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av investeringsfrämjandet i Sverige (dir. 2018:3). I direktivet angavs att investeringsfrämjandet har ökat i betydelse under senare år och att utländska investeringar som tillför kapital, kunskap, kompetenser och nya marknader till svenskt näringsliv har betydelse för svensk sysselsättning och export. Enligt direktivet skulle utredaren även beakta att det kan finnas skäl för att begränsa vissa utländska investeringar bl.a. när det gäller säkerhetskänslig verksamhet eller annan verksamhet av vikt för totalförsvaret.

Frågan berördes i såväl delbetänkandet (SOU 2018:56) som slutbetänkandet (SOU 2019:21). I delbetänkandet konstaterades att utländska direktinvesteringar inte regleras på global nivå eller av WTO. Samtidigt konstaterades att det fanns en obalans i globala flöden av direktinvesteringar. Vidare framhölls vikten av att Sverige i ett alltmer protektionistiskt geopolitiskt klimat fortsätter att arbeta för att underlätta en öppen global världshandel som främjar ekonomisk utveckling, samtidigt som det finns ett behov av att skydda grundläggande intressen vid utländska direktinvesteringar. Utredningen noterade att det fanns vissa risker i fråga om s.k. russinplöckning i relation till högteknolo-

logier som är av betydelse för Sverige, bl.a. försvarssektorn eller andra samhällsviktiga funktioner som infrastruktur och it, och avsåg att återkomma till dessa frågor i slutbetänkandet.

I slutbetänkandet konstaterades att svenska myndigheter under en lång tid uppmärksammat säkerhetsproblem som kan uppstå när utländska aktörer förvärvar verksamheter som hanterar kritisk infrastruktur och säkerhets känsliga uppgifter. Utredningen menade att det förändrade globala säkerhetsläget innebär ett behov av verksamhet mot vissa typer av utländska direktinvesteringar. Utredningen såg positivt på EU-förordningen om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar och noterade att regeringen identifierat ett behov av att vidare utreda förslaget implikationer inför dess ikraftträdande. Vidare konstaterades att det vid den aktuella tidpunkten fanns nationella granskningssystem på plats i 14 av EU:s medlemsstater. Utredningens bedömning var att Sverige ska förbli öppet för utländska investeringar, men att möjligheten att införa en granskningsmekanism för utländska direktinvesteringar bör ses över. I väntan på att detta sker föreslog utredningen följande två åtgärder:

- Business Swedens investeringsrådgivare bör öka dialogen med myndighet som regeringen utser i syfte att tidigt hantera potentiella investeringar som kan innebära risker för kritisk infrastruktur och andra säkerhetsrisker.
- Business Sweden bör bistå regionala investeringsfrämjandeorganisationer i att genomföra en första bakgrundskontroll av potentiella utländska investerare.

Utskottets ställningstagande

Näringsutskottet har getts möjlighet att yttra sig över förslag till utskottsinitiativ inom utrikesutskottet (M, SD och C) om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar. Sammanfattningsvis förordas i nyssnämnda förslag att regeringen i närtid ska återkomma med förslag på myndighetsinstruktioner och andra åtgärder för att skyndsamt påbörja ett arbete med att bygga upp och införa ett system med granskning av utländska direktinvesteringar. Näringsutskottet begränsar yttrandet till de delar som berör utskottets beredningsområde som bl.a. omfattar handels- och näringspolitik. Om utrikesutskottet väljer att gå fram med ett initiativ till tillkännagivande om ett system för granskning av utländska direktinvesteringar anser näringsutskottet att utrikesutskottet bör beakta följande.

Utskottet vill inledningsvis framhålla den betydelse utländska investeringar har för svensk ekonomi och sysselsättning. Statistik från Kommerskollegium visar att inflödet av utländska direktinvesteringar i Sverige under 2019 uppgick till 195 miljarder kronor, vilket var en ökning med 161 miljarder kronor i förhållande till 2018 och 73 miljarder kronor i förhållande till 2017. De utländska direktinvesteringstillgångarna i Sverige uppgick 2019 till knappt 3 200 miljarder kronor, vilket är en ökning med 2,6 procent i jämförelse med 2018. Utländska direktinvesteringar tillför inte bara kapital utan även kunskap

och kompetenser samt nya marknader till svenskt näringsliv och har även betydelse för svensk export.

Sverige är ett litet handelsberoende land som konkurrerar i en global ekonomi och det är viktigt att Sverige även i framtiden förblir attraktivt för utländska investeringar. Protektionism är ett av de största hoten mot en väl fungerande världshandel, och grunden måste därför vara en öppen och fri handel. Utskottet vill också påminna om att Sverige genom EU ingått internationella överenskommelser som innebär att den svenska marknaden i princip ska vara öppen för utländska investeringar. Genom WTO:s tjänstehandelsavtal (GATS) har EU åtagit sig att öppna upp för investerare inom många sektorer. GATS ger dock möjlighet till undantag med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning, och även om utländska direktinvesteringar framför allt innebär många möjligheter så finns det även fall där de kan medföra risker.

Även om grundinställningen enligt utskottets uppfattning måste vara att utländska investeringar är något bra menar utskottet att det finns ett behov av att kunna stoppa investeringar som innebär ett hot mot Sveriges säkerhet eller allmän ordning. Ett system för granskning av direktinvesteringar finns redan i 14 av EU:s medlemsstater. Utskottet konstaterar att utredningen av investeringsfrämjandet i sitt slutbetänkande (SOU 2019:21) pekade på att myndigheter under en lång tid uppmärksammat att säkerhetsproblem kan uppstå när utländska aktörer förvärvar verksamheter som hanterar kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter. Utredningen menade att det förändrade globala säkerhetsläget innebar ett behov av verksamhet mot vissa typer av utländska direktinvesteringar. Utskottet välkomnar mot den bakgrunden EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och det pågående arbetet inom ramen för Direktinvesteringsutredningen. Utskottet är ödmjukt inför att utformandet av ett system för granskning av direktinvesteringar är en komplicerad fråga som kräver noggranna överväganden. Samtidigt ser utskottet mot bakgrund av det rådande ekonomiska läget på grund av coronapandemin ett behov av att skyndsamt vidta åtgärder på området. Krisen kan göra att svenska företag och immateriella tillgångar värderas lågt, och därmed kan såväl möjligheterna som riskerna med uppköp och investeringar från utlandet öka.

Utskottet vill understryka vikten av att åtgärder som vidtas är välavvägda. Det behöver finnas en bra balans mellan att säkra svenska intressen och att se till att Sverige fortfarande är ett attraktivt land för utländska investerare genom att inte införa åtgärder som innebär för stora hinder för investeringar. Utskottet har i tidigare sammanhang betonat vikten av att företag som utvecklar känsliga teknologier eller bedriver säkerhetskänslig verksamhet skyddas och vill framhålla att detta inkluderar små och medelstora företag så väl som större företag. Dessa företag kan också finnas inom många olika sektorer, som t.ex. kritisk infrastruktur och säkerhetskänsliga uppgifter och teknologier, men behöver inte bara omfatta företag som mer direkt bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Vad som definieras som kritisk kan också komma att variera över tid, särskilt i fråga om teknologi. Utskottet vill i detta sammanhang särskilt fram-

hålla den svenska innovationsscenen som har många startup- och scaleup-företag som är beroende av utländskt kapital. Vid införandet av åtgärder behöver gedigna analyser göras om vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas av regler i förhållande till risker förenade både med att de inkluderas och att de exkluderas.

Utskottet vill vidare påminna om att investeringsgranskning är förbjuden mellan EU-länder och vill därför också framhålla vikten av att överväga den särskilda problematik som s.k. bulvanköp ger upphov till då ett tredjeland först köper ett företag i ett annat EU-land för att därefter förvärva ett företag i Sverige.

Avslutningsvis vill utskottet framhålla vikten av att inte enbart se lagstiftning som en väg framåt för att skydda svenska tillgångar utan att även vidta andra åtgärder, som t.ex. ekonomiska stödpaket, för att dämpa coronapandemins negativa ekonomiska effekter för svenskt näringsliv och på så vis motverka oönskade strategiska utländska investeringar. Oavsett vilka åtgärder som vidtas vill utskottet understryka vikten av skyndsamhet.

Stockholm den 14 maj 2020

På näringsutskottets vägnar

Helene Hellmark Knutsson

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Helene Hellmark Knutsson (S), Lotta Olsson (M), Tobias Andersson (SD), Camilla Brodin (KD), Lorena Delgado Varas (V), Maria Gardfjell (MP), Johan Hultberg (M), Erik Ottoson (M), Maria Nilsson (L), Sofia Nilsson (C), Helena Vilhelmsson (C), Anna Johansson (S), Caroline Helmersson Olsson (S), Fredrik Lundh Sammeli (S), Niklas Karlsson (S), Adam Marttinen (SD) och Michael Rubbestad (SD).

Särskilt yttrande

Ett system för granskning av utländska direktinvesteringar (V)

Lorena Delgado Varas (V) anför:

Jag har i det föregående ställt mig bakom utskottets ställningstagande. Jag vill dock i detta särskilda yttrande framhålla ytterligare ett par aspekter som jag anser att utrikesutskottet bör beakta. Förutom problem med säkerhet som kan uppstå vid utländska direktinvesteringar ser jag med oro på att uppköp av företag kan leda till minskad konkurrens. När det gäller företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet anser jag vidare att problemet inte enbart handlar om att sådana företag kan bli uppköpta av diktaturer. Enligt min uppfattning finns det funktioner som inte bör utföras av privata aktörer utan där det är angeläget att de bedrivs i statlig regi.