

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. Förslag 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 säkerhets-skyddslagen eller direktivet om åtgärder för en hög genomsam 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 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 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 kringskär 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. russinplockning 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 säkerhetskänsliga 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 förslagens 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 välvägd. 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 coronapandemiens 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.