



Förordning om granskning av utländska investeringar i EU 2023/24:FPM40

Utrikesdepartementet

2024-02-27

Dokumentbeteckning

COM(2024) 23

Förslag till Europaparlaments och rådets förordning om granskning av utländska investeringar i unionen och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452

Sammanfattning

Som ett led i arbetet med EU:s strategi om ekonomisk säkerhet presenterade Europeiska kommissionen den 24 januari 2024 förslag till Europaparlaments och rådets förordning om granskning av utländska investeringar i unionen och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452. Den viktigaste principiella nyheten är att det föreslås bli obligatoriskt för medlemsstaterna att ha ett granskningssystem för utländska investeringar. Dessutom föreslås krav på vad ett granskningssystem minst ska omfatta och hur det ska fungera. Den samarbetsmekanism som finns, enligt nu gällande förordning (EU) 2019/452, föreslås få tydligare krav på uppföljning och dialog samt inriktning på att okomplicerade investeringar inte ska anmälas i systemet. Europeiska kommissionens avsikt är att åtgärda kryphål i systemet för granskning av investeringar, att fokusera på de fall som medför de största riskerna samt att effektivisera samarbetet mellan medlemsstaterna.

Regeringen välkomnar en översyn av reglerna på EU-nivån om granskning av utländska investeringar i syfte att skapa ett bättre fungerande samarbete på EU-nivå. Det är centralt att EU är öppet för inkommande investeringar och att åtgärder inte skapar onödiga investeringshinder. Åtgärder får inte inkräkta på medlemsstaternas ansvar över nationell säkerhet.

1.1.1 Ärendets bakgrund

Förslaget lanseras som en del av ett paket med fem initiativ om ekonomisk säkerhet, se COM (2024) 22 slutlig. Övriga delar av paketet gäller utgående investeringar (COM(2024) 24), exportkontroll (COM(2024) 25), forskningssäkerhet (COM(2024) 26) samt forskning som omfattar teknik med potential för dubbla användningsområden (COM(2024) 27). Paketet är ett led i det arbete som Europeiska kommissionen inlett tillsammans med EU:s medlemsstater om ekonomisk säkerhet, se meddelandet om en europeisk strategi för ekonomisk säkerhet från den 20 juni 2023, COM (2023) 20 slutlig.

Det nu aktuella förslaget föreslås ersätta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen som trädde i kraft den 11 april 2019 och tillämpas från och med den 11 oktober 2020 (se Fakta-PM 2017/18:FPM9). Förordningen från 2019 var ett svar på en växande oro om att utländska investerare försökte ta kontroll över företag i EU som bedriver verksamhet inom områden som kritiska teknikområden och infrastruktur eller innehar känslig information och vars verksamhet kan vara kritisk för säkerhet eller allmän ordning på EU-nivå. Förordningen tog sikte på investeringar som påverkar minst två medlemsstater eller EU som helhet. Detta eftersom den inre marknadens öppenhet kan leda till att investeringar i ett land medför risker i andra medlemsstater. Genom den samarbetsmekanism som inrättades har medlemsstaterna och kommissionen utbytt information om mer än 1 200 investeringar med fokus på farhågor om potentiella gränsöverskridande risker för säkerhet och allmän ordning. Förordningen ställer däremot inte något krav på medlemsstaterna att införa nationella granskningsmekanismer.

Den nu gällande förordningen har utvärderats av Europeiska revisionsrätten samt av EU-kommissionen varvid ett antal brister har uppmärksamats. De angivna bristerna ska ses mot bakgrund av den politiska utveckling som skett sedan 2019 där frågor om säkerhet och allmän ordning har ökat i betydelse. Covid-19-pandemin, Rysslands invasion av Ukraina och andra geopolitiska omständigheter har visat på betydelsen av att skydda kritiska tillgångar. Även om de flesta medlemsstater idag har granskningssystem så går en betydande andel av investeringarna i EU till länder som ännu inte har ett system. Det anses även finnas en bristande effektivitet på grund av skillnader i systemens utformning som påverkar samarbetet mellan medlemsstaterna samt Europeiska kommissionen.

Förslaget till ny förordning presenterades den 24 januari 2024.

Syftet med förslaget är att komma till rätta med de brister som identifierats av Europeiska kommissionen i nu gällande förordning. Enligt nu gällande förordning finns det alltså inget krav på medlemsstaterna att ha ett system för granskning av utländska investeringar men det föreslås nu bli obligatoriskt. Bland de 22 medlemsstater som har ett granskningssystem finns det skillnader i vilka sektorer som omfattas, vilket försvårar samarbete. Det föreslås därför krav på vad granskningssystemen minst måste omfatta. Det gäller dels investeringar inom projekt och program av unionsintresse (förordningens bilaga 1), dels ett antal angivna sektorer (förordningens bilaga 2) som inkluderar produkter med dubbla användningsområden, militär teknik och utrustning, kritiska teknikområden, kritiska läkemedel samt kritiska entiteter och aktiviteter för unionens finansiella system. Medlemsstaterna ska vara oförhindrade att inkludera ytterligare sektorer i sina granskningssystem.

Flera medlemsstater granskar investeringar gjorda av investerare inom EU med sikte på att kunna analysera eventuellt bakomliggande utländskt ägarskap och undvika kringgående av regelverk. Dessa investeringar anmäls inte i EU-systemet eftersom de formellt ses som EU-interna. Därför föreslås en anmälningsplikt i samarbetssystemet gällande investeringar från investerare i EU som kontrolleras av en aktör utanför unionen. Med utländsk investering menas i förslaget därför dels utländska direktinvesteringar, dels dessa EU-interna investeringar med bakomliggande utländsk kontroll. Med utländsk direktinvestering menas i sin tur en investering som görs i syfte att upprätta eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och investeringsobjektet i EU.

Ett annat problem som lyfts fram är att flera medlemsstater inte kräver att en investering godkänns innan den genomförs vilket nu föreslås bli obligatoriskt. Med hänvisning till att skillnader i granskningssystemen skadar den inre marknaden föreslås också en serie krav för att göra medlemsstaternas bedömningar och beslut om åtgärder mer likartade.

Dagens samarbetssystem medför att en del medlemsstater anmäler ett stort antal transaktioner som är till synes okomplicerade. Därför föreslås en mer riskbaserad ansats utifrån till exempel om investeraren kontrolleras av en utländsk regering eller omfattas av EU:s sanktionsordningar. Det föreslås också regler för att mer samordnat hantera granskning av investeringar som genomförs i flera medlemsstater och därför anmäls parallellt i flera medlemsstaters system. Därtill föreslås bättre information om vad som blir resultatet av medlemsstaternas bedömningar i granskningsärenden. Om kommentarer eller yttranden har lämnats om en granskad investering ska det föras en dialog mellan berörda aktörer för att säkerställa att synpunkter eller farhågor har beaktats.

Det föreslås även ett krav på att nationella granskningssystem utformas så att det är möjligt att vidta åtgärder för att hantera utmaningar för säkerhet eller allmän ordning för en annan medlemsstat. Idag finns inget krav på att medlemsstater agerar om de vid granskning av investeringar i det egna landet

upptäcker förhållanden som kan var problematiska för ett annat land. Tidsgränser i samarbetsystemet ska också justeras för att hantera kritiska investeringar och underlätta konstruktivt samarbete.

Det övergripande syftet med de föreslagna förändringarna är enligt Europeiska kommissionen att undvika kryphål för granskning av riskfyllda transaktioner och att fokusera på de fall som medför de största riskerna. Europeiska kommissionen strävar efter att skapa större effektivitet i samarbetsmekanismen genom en ökad konvergens mellan de nationella systemen. Europeiska kommissionen har också framhållit att befogenheter för utredning och slutliga beslut i granskningsärenden ligger kvar hos medlemsstaterna.

Det kan noteras att det föreslås en skyldighet att inom ramen för granskningen beakta om en investering kan påverka mediernas frihet och mångfald negativt, inklusive onlineplattformar som kan användas för storskalig desinformation eller kriminella aktiviteter. Samtidigt tillhör media inte de områden som föreslås vara obligatoriska att granska. Det svenska granskningssystemet omfattar inte investeringar i medieföretag eftersom det finns svårigheter med att granska investeringar i företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det svenska systemet för granskning av utländska direktinvesteringar är infört genom lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar samt förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar. Samarbetsmekanismen enligt den nu gällande EU-förordningen regleras i lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar samt förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

De svenska reglerna kommer att behöva ses över och justeras om förordningen beslutas.

1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Enligt förslaget är det nödvändigt att finansiera ett antal åtgärder inom Europeiska kommissionen för att uppnå syftet med förordningen. Personalkostnader anges uppgå till drygt fem miljoner euro motsvarande 29 årsarbetskrafter. Sedan tillkommer resekostnader, IT-kostnader och kostnader för externa studier.

Förslaget kommer påverka även medlemsstaternas myndigheters arbetsätt och därmed även administrativa kostnader vilket behöver analyseras noggrant. I Sverige påverkas främst granskningsmyndigheten – Inspektionen för strategiska produkter – och dess samverkansmyndigheter. Sveriges system för granskning ser vid en första analys ut att i stora drag motsvara de krav som föreslås gälla för medlemsstaternas granskningssystem. Även om

kraven på samarbete med andra länder ökar kan det också ge effektivitetsvinster. Avsikten är också att minska antalet till synes onödiga anmälningar i samarbetsystemet vilket skulle minska arbetsbördan.

På samhällsekonomisk nivå kan förslaget komma att påverka hur en investering genomförs. Administrativa krav skulle kunna öka kostnader för investerare på EU-nivå samtidigt som mer samordnad granskning på EU-nivå kan leda till effektivare hantering till gagn för företagen.

Mot bakgrund av Sveriges budgetrestriktiva hållning ska Sverige agera för att förslagens ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och för EU-budgeten. Ökade kostnader till följd av förslaget ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2 Ståndpunkter

2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges och EU:s ekonomi och konkurrenskraft men det är uppenbart att det också finns risker med att utländska aktörer förvärvar företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Ett ingångsvärde för regeringen är att det svenska granskningssystemet ska ges tillräckliga förutsättningar för att vid behov kunna förhindra utländska direktinvesteringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Dessa ingångsvärden gäller även det nu aktuella förslaget. För regeringen är det centralt att EU i grunden förblir öppet för investeringar och att behov och lämplighet av restriktioner analyseras och övervägs noga innan åtgärder vidtas. Om restriktioner införs är det viktigt att dessa är välmotiverade, proportionerliga och effektivt utformade.

Ett bättre fungerande system för samarbete kring granskade investeringar på EU-nivå skapar mer gynnsamma förutsättningar också för granskning av investeringar i Sverige. Regeringen anser att det är i Sveriges intresse att kunna bidra till en väl fungerande granskning av investeringar i andra medlemsstater och få del av andra medlemsstaters synpunkter på investeringar i Sverige. Det bör dock tas hänsyn till de kostnads- och resursmässiga effekterna för tillsynen och i förlängningen effekterna för de företag som är föremål för denna. Det är också i svenskt intresse att det ställs vissa minimikrav på vad som ska granskas inom EU och hur granskning ska ske. Mot denna bakgrund välkomnar regeringen en översyn av reglerna på EU-nivån om granskning av utländska direktinvesteringar.

Regeringen stödjer förslag som förbättrar och underlättar samarbetet mellan medlemsstater respektive Europeiska kommissionen. Regeringen välkomnar också att det blir obligatoriskt för medlemsstater att ha ett

granskningssystem och att det ställs vissa grundläggande krav på systemens utformning. Medlemsstaternas ansvar och beslutsrätt över området nationell säkerhet måste även fortsättningsvis respekteras. Europeiska kommissionen menar att förslaget inte medför någon förändring när det gäller medlemsstaternas rätt att besluta i granskningsärenden. Med hänsyn till det nationella intresset av att den slutliga bedömningen av vilka investeringar som ska lämnas utan åtgärd, förbjudas eller förenas med villkor behöver förslaget noga övervägas. Bilagan med de sektorer som föreslås obligatoriskt ingå i medlemsstaternas granskningssystem ska analyseras noga.

Det behöver också klargöras hur den föreslagna skyldigheten att beakta mediernas frihet och mångfald förhåller sig till tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Regeringen ska arbeta för att företagens intressen tillvaratas, till exempel genom att systemet inte blir mer administrativt omfattande än nödvändigt.

Regeringen ska agera för att förslagets ekonomiska konsekvenser begränsas både för statens budget och för EU-budgeten. Regeringen ska verka för att de personalkostnader för kommissionen som beskrivs i förslaget finansieras genom omprioritering av EU-budgetens rubrik sju och inte genom programmedel. Ökade kostnader till följd av förslaget ska finansieras i linje med de principer om neutralitet för statens budget som riksdagen beslutat om (prop. 1994/95:40, bet. 1994/95:FiU5, rskr. 1994/95:67).

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Förslaget analyseras av medlemsstaterna men preliminära bedömningar har varit allmänt hållet positiva. Behovet av att beakta administrativ börda och kompetensfördelning för frågor om nationell säkerhet har lyfts.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Institutionerna har ännu inte uttalat sig om EU-kommissionens förslag.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remitterats.

3 Förslagets förutsättningar

3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

Europeiska kommissionen anger artikel 207 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF) som rättslig grund för förordningen med hänvisning till att utländska direktinvesteringar är en del av den gemensamma handelspolitiken. Dessutom är det enligt kommissionen nödvändigt att ange artikel 114 FEUF om den inre marknadens funktion som

skapar rättslig grund för åtgärder som ställer krav på medlemsstaterna att granska vissa investeringar inom den inre marknaden samt för att adressera skillnader i de olika medlemsstaternas granskningssystem.

Beslut fattas enligt det ordinarie lagstiftningsförfarandet, dvs. rådet beslutar med kvalificerad majoritet och Europaparlamentet är medbeslutande.

3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

EU-kommissionen lyfter fram att skillnaderna mellan medlemsstaternas granskningssystem skapar regulatorisk fragmentering som underminerar den inre marknaden och skapar en ojämn spelplan och onödiga kostnader för aktörer som bedriver verksamhet inom berörda sektorer. Endast åtgärder på EU-nivå kan lösa dessa problem. Vidare framhåller EU-kommissionen att granskning av investeringar i EU har gränsöverskridande konsekvenser i och med att utländska investeringar kan ha konsekvenser bortom det land där investeringen sker. Det finns enligt EU-kommissionen starka skäl för åtgärder på EU-nivå som anpassar och harmoniserar de nationella regelverken.

När det gäller proportionalitet anges att de slutliga besluten om granskade investeringar görs av medlemsstaterna och att förordningens syfte är att genom ett samarbetsystem hjälpa till att identifiera och hantera risker för säkerhet och allmän ordning som påverkar fler än en medlemsstat eller EU som helhet. De föreslagna åtgärderna är enligt Europeiska kommissionen proportionerliga eftersom de uppnår förordningens syfte men också bevarar medlemsstaternas möjlighet att bevara sina systems särart samt inte förändrar ansvaret för de slutliga besluten i granskningsärenden.

Regeringen delar bedömningen att förslaget är förenligt med subsidiaritetsprincipen och preliminärt kommissionens bedömning vad avser proportionalitetsprincipen.

4 Övrigt

4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Förslaget kommer att förhandlas i rådsarbetsgruppen för handelsfrågor.