

Regelrådet är ett särskilt beslutsorgan inom Tillväxtverket vars ledamöter utses av regeringen. Regelrådet ansvarar för sina egna beslut. Regelrådets uppgifter är att granska och yttra sig över kvaliteten på konsekvensutredningar till författningsförslag som kan få effekter av betydelse för företag.

Justitiedepartementet

Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Regelrådets ställningstagande

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Innehållet i förslaget

Remissen innehåller förslag till:

- lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar;
- förordning (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar;
- lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400);
- förordning om ändring i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) samt
- förordning om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

I betänkandet föreslås ett system för anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar som kan vara en risk för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Förslaget innebär i korthet att en fysisk eller juridisk person som har för avsikt att investera i viss verksamhet inom vissa särskilt utpekade områden ska anmäla investeringen till Inspektionen för strategiska produkter (ISP). Sedan anmälan gjorts ska ISP enligt förslaget bedöma om investeringen kan lämnas utan åtgärd eller om den bör granskas närmare och därefter antingen godkännas, godkännas med villkor eller förbjudas.

Granskningssystemet ska enligt förslaget kunna tillämpas på alla investeringar i svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet, oavsett juridisk form. Lagen ska således gälla för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige. Förslaget har utformats med utgångspunkt i principerna om effektivitet, rättssäkerhet, enkelhet och snabbhet.

Det granskningssystem som föreslås innefattar inte någon löpande tillsynsfunktion. Det är alltså inte aktuellt med någon årlig avgift för att täcka en motprestation i form av tillsyn. Samtidigt föreslås att en sanktionsavgift ska kunna beslutas om investeraren eller investeringsobjektet lämnar oriktiga uppgifter eller inte tillhandahåller granskningsmyndigheten de uppgifter som myndigheten begär. Sanktionsavgiften ska bestämmas till högst 25 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Skälen för Regelrådets ställningstagande

Bakgrund och syfte med förslaget

I betänkandet föreslås hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Syftet är att kontrollera uppköp och strategiska förvärv av bolag med säte i Sverige vars verksamhet eller teknologi har betydelse för säkerhet eller allmän ordning.

Utredaren konstaterar att utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft. Det finns emellertid risker med att utländska aktörer investerar i vissa verksamheter. Riskerna kan bestå i att investeraren får tillgång till känslig information eller förmåga att kontrollera information eller verksamhet på ett sätt som kan vara skadligt för det svenska samhället. Den lagstiftning som finns i dag ger bara begränsade möjligheter att gripa in mot sådana investeringar. Det finns därför skäl för att granska utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden och för att kunna ställa upp villkor för och ytterst hindra investeringar som kan få skadliga effekter.

Mot bakgrund av vikten av ett öppet svenskt investeringsklimat bör ett granskningssystem, enligt utredaren, ta sikte på bara de skadliga investeringarna och inte vara mer ingripande än vad som behövs för att skydda svenska säkerhetsintressen. En investering ska därför få förbjudas bara om det är nödvändigt. Bedömningen är att konsekvenserna för oproblematiske investeringar kommer att vara begränsade.

Regelrådet finner redovisningen av bakgrund och syfte med förslaget godtagbar.

Alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd

Den föreslagna regleringen innebär sammantaget att skyddet för Sveriges skyddsvärda verksamheter stärks. Om någon reglering på området inte införs skulle det, enligt utredarens bedömning, innebära att grundläggande funktioner i det svenska samhället utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker.

Ett flertal alternativa lösningar har övervägts. Med hänsyn till skälen för det starka grundlagsskyddet på medieområdet, bland annat för etableringar, och till bland annat aktuella förhållanden i vissa andra länder, även medlemmar i EU, har utredaren valt att inte föreslå att detta område ska inkluderas i granskningssystemet. Dock bör strävan vara att ge regering och riksdag största möjliga handlingsutrymme, och därför presenteras ett alternativt beredningsunderlag i betänkandet (bilaga 2). Genom detta förfarande skapas goda förutsättningar för ett ställningstagande efter vederbörlig remissbehandling.

Utredaren har kommit fram till att ett svenskt granskningssystem ska omfatta såväl Sveriges säkerhet som allmän ordning och allmän säkerhet. En investering i säkerhetskänslig verksamhet kommer då att i vissa fall omfattas av både säkerhetsskyddslagen och granskningssystemet. Att en investering blir föremål för två prövningar på detta sätt kan uppfattas som onödigt betungande och möjligen förvirrande för de aktörer som berörs. Sammantaget är dock utredarens bedömning att den lämpligaste lösningen är att låta bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen gälla parallellt med granskningssystemet. Prövningarna enligt dessa regelverk fyller delvis olika syften och skiljer sig åt på sådant sätt att det finns behov av båda. Den bredare prövningen enligt granskningssystemet fyller en funktion och den snävare vad gäller Sveriges säkerhet enligt säkerhetsskyddslagen en

annan. Regelverken konkurrerar inte heller på ett sätt som gör att de inte kan existera parallellt.

Vissa länder har valt att tillämpa olika tröskelvärden beroende på inom vilken sektor investeringen görs. Ett differentierat system skulle medföra att färre investeringar faller inom tillämpningsområdet vilket i sin tur skulle kunna få till följd att de administrativa bördorna för företagen blir något lägre. En sådan olägenhet kan dock, enligt utredaren, inte tillmätas någon avgörande betydelse och beror dessutom på hur nivåerna placeras. Ett system med olika tröskelvärden för olika typer av verksamhet är mer komplicerat än ett system som gäller på samma sätt för alla investeringar i de verksamheter som regelverket gäller för. Det skulle också förutsätta en gradering av säkerhetsrisker som ter sig svår att motivera och att tillämpa. Utredaren anser att fördelarna med ett differentierat system är tveksamma och föreslår således inte ett sådant system.

Regelrådet gör följande bedömning. I betänkandet utgörs tydligt och utförligt för de alternativa lösningar som har övervägts, vilket är värdefullt.

Regelrådet finner redovisningen av alternativa lösningar och effekter av om ingen reglering kommer till stånd godtagbar.

Förslagets överensstämmelse med EU-rätten

Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen medför ingen skyldighet för medlemsstaterna att införa nationella granskningssystem. Den innebär dock vissa skyldigheter när det gäller samarbete mellan medlemsstaterna angående främst utbyte av information kring utländska direktinvesteringar. För de medlemsstater som väljer att införa granskningssystem gäller att systemen måste vara transparenta och inte får diskriminera mellan olika tredjeländer, att tidsfrister ska tillämpas, att konfidentiella uppgifter ska skyddas och att utländska investerare och berörda företag ska ha möjlighet att begära omprövning av de nationella myndigheternas granskningsbeslut. Förordningen innehåller inte några bindande bestämmelser om hur granskningssystem ska utformas när det gäller exempelvis vilka utländska direktinvesteringar som ska omfattas. Medlemsstaterna har alltså härvidlag stor frihet. Utredaren bedömer att förslaget stämmer överens med förordningen.

Regelrådet finner inget som talar emot bedömningarna i betänkandet och finner därmed redovisningen av förslagets överensstämmelse med EU-rätten godtagbar.

Särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser

Betänkandet innehåller förslag till ett helt ny lag. Förslaget innebär att lagens tillämpningsområde ska avgränsas närmare genom bestämmelser i förordning och myndighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter måste alltså utfärdas innan lagen kan tillämpas fullt ut. Förslaget innebär också att Inspektionen för strategiska produkter, ISP, ska vara granskningsmyndighet och alltså pröva frågor enligt lagen. För att ISP ska kunna göra det krävs att myndigheten utökar och anpassar sin verksamhet. Med hänsyn till detta och med beaktande av den tid som kan beräknas för remissförfarande, fortsatt beredning inom Regeringskansliet och riksdagsbehandling, anses de föreslagna bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 januari 2023.

Vidare innebär förslaget att ett beslut om att inleda granskning alternativt lämna anmälan utan åtgärd ska fattas inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan har kommit in. Mot den bakgrunden bör lagen, enligt utredaren, inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

Förslaget innebär att det införs ett helt nytt regelverk som kan innebära kännbara sanktioner för den som inte uppfyller skyldigheterna. De aktörer som berörs finns både i och utanför Sverige. Utredaren bedömer att det finns behov av informationsinsatser kring regelverket. En naturlig utgångspunkt är att granskningsmyndigheten, det vill säga ISP, i första hand ska ansvara för dessa. Andra myndigheter bör ansvara för informationsinsatser inom sina respektive ansvarsområden. I betänkandet anges att internet är en lämplig kommunikationskanal för ändamålet. Även andra typer av insatser, som till exempel kontakter med branschorganisationer, kan behöva användas. Utredaren bedömer att kostnaderna för informationsinsatserna bör bli relativt begränsade och inte behöver finansieras i särskild ordning.

Regelrådet finner redovisningen av särskild hänsyn till tidpunkt för ikraftträdande och behov av speciella informationsinsatser godtagbar.

Berörda företag utifrån antal, storlek och bransch

Förslaget i betänkandet innebär att investerare i vissa särskilt utpekade verksamheter ska anmäla investeringen till en granskningsmyndighet, ISP, vars beslut är avgörande för om investeringen får genomföras eller inte. De verksamheter som berörs finns inom många sektorer och är av mycket varierande storlek. Det rör sig om samhällsviktig verksamhet, strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier, kritiska insatsvaror, känslig information och uppgifter samt säkerhetskänslig verksamhet. Förslaget omfattar investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar, stiftelser och hos enskilda näringsidkare. Inom vissa branscher innebär förslaget att det närmare utpekandet av verksamheterna ska göras i föreskrifter på förordningsnivå alternativt i myndighetsföreskrifter. Det går därför, enligt utredaren, inte att närmare bedöma hur många företag som berörs. Det går inte heller att säga något närmare om storleken på företagen.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, att redovisningen av berörda företag utifrån antal, storlek och bransch är godtagbar.

Påverkan på berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet

I betänkandet konstateras att den som vill investera i en verksamhet som omfattas av förslaget kommer att behöva sätta sig in i vad regelverket innebär. Investeraren kan också behöva anlita hjälp när det gäller förfarandet hos granskningsmyndigheten. Detta kan medföra kostnader för juridisk eller annan expertis. Investeraren kan också behöva avsätta vissa resurser för att ta fram den information som behövs för anmälningsförfarandet och den följande handläggningen samt en eventuell granskning.

Bedömningen är att de kostnader som en investerare kan komma att få kommer att variera åtskilligt från fall till fall. En investering som lämnas utan åtgärd av granskningsmyndigheten direkt efter en anmälan kommer naturligtvis att innebära låga kostnader i jämförelse med en investering som behöver granskas närmare för att slutligen förenas med villkor för att godkännas eller kanske förbjudas och där investeraren därefter överklagar granskningsmyndighetens beslut. I de sistnämnda fallen kan kostnaderna bli betydande.

Enligt förslaget ska den verksamhet som investeringen gäller vara skyldig att på granskningsmyndighetens begäran tillhandahålla vissa uppgifter eller handlingar angående investeringen. Denna skyldighet kan medföra vissa kostnader. Kostnader kan också uppkomma till följd av eventuella överklaganden av ISP:s beslut om sanktioner eller förelägganden. Kostnaderna kommer att variera beroende på omfattningen av överklagandena. Bedömningen är dock att dessa situationer kommer att vara sällsynta.

Hur mycket tid investeraren och motparten i transaktionen kommer att behöva avsätta till följd av förslaget varierar på grund av berörda företags förhållanden och beror även på om granskningsmyndigheten accepterar investeringen direkt efter anmälan eller beslutar att investeringen ska granskas närmare. Utredaren bedömer att företagen inte behöver vidta några särskilda förändringar i sin verksamhet till följd av förslaget.

Förslaget kan medföra att företagen behöver ha längre framförhållning inför en planerad investering än idag. För parterna i transaktionen skulle detta i vissa fall kunna medföra indirekta kostnader eller minskade intäkter. Samma sak gäller bland annat om granskningsmyndigheten beslutar att acceptera en investering bara om vissa villkor uppfylls. Ett beslut från granskningsmyndigheten om att förbjuda en investering eller ställa upp villkor för den innebär inskränkningar av varierande grad i de inblandade parternas rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet. Även detta kan medföra indirekta ekonomiska konsekvenser för parterna. Indirekta kostnader kan uppkomma också om granskningsmyndigheten fattar beslut om förbud vid en granskning i efterhand och parternas respektive prestationer ska återgå.

Regelrådet finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, att redovisningen av berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag

I betänkandet konstateras att en verksamhet som omfattas av förslagen konkurrerar med alla andra verksamheter som bedrivs i samma form och bransch och under samma förutsättningar i övrigt. Ett företag som omfattas av regelverket till följd av sådana myndighetsföreskrifter som föreslås skulle möjligen och i enstaka situationer kunna konkurrera med företag som inte omfattas. Bedömningen är dock att förslaget generellt sett inte påverkar de berörda företagens konkurrensförhållanden ur ett nationellt perspektiv.

Om förekomsten av ett granskningssystem får till följd att en investerare väljer att investera i ett företag i något annat land än Sverige kan det påverka konkurrensförhållandena på ett negativt sätt. Det kan å andra sidan bli konsekvensen också om Sverige skulle sakna nödvändiga säkerhetssystem. I betänkandet konstateras dessutom att granskningssystem liknande det som nu föreslås redan finns eller håller på att utarbetas i ett stort antal länder över hela världen. Sverige kommer alltså att vara långt ifrån ensamt om att granska den typen av investeringar som förslaget omfattar. Att göra det på ett adekvat och smidigt sätt kan till och med visa sig vara en konkurrensfördel.

Regelrådet finner inget som talar emot bedömningarna i betänkandet och finner därmed redovisningen av förslagets påverkan på konkurrensförhållandena för berörda företag godtagbar.

Regleringens påverkan på företagen i andra avseenden

I betänkandet konstateras att beslut från granskningsmyndigheten att förbjuda eller ställa upp villkor för en investering innebär inskränkningar av varierande grad i de inblandade parternas rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet. Detta kan medföra indirekta ekonomiska konsekvenser för parterna.

Regelrådet finner inget som talar för att den föreslagna regleringen skulle ha påverkan på företagen i andra avseenden än de som anges ovan och finner därmed redovisningen godtagbar.

Särskilda hänsyn till små företag vid reglernas utformning

Utredaren konstaterar att de konsekvenser som förslaget medför för företagen gäller lika för alla berörda företag oavsett storlek. De skyldigheter som en aktör har att till exempel tillhandahålla uppgifter och handlingar skulle visserligen kunna innebära en relativt sett något större börda för små företag jämfört med större. Varken detta eller något annat förhållande föranleder dock, enligt utredarens bedömning, att några särskilda hänsyn behöver tas till små företag jämfört med större vid regelverkets utformning.

Regelrådet finner redovisningen av om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning godtagbar.

Sammantagen bedömning

Regelrådet finner att konsekvensutredningen uppfyller kvalitetskraven med avseende på samtliga delasppekter.

Regelrådet finner därför att konsekvensutredningen uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Stöd till regelgivare i konsekvensutredningsarbetet finns i [Tillväxtverkets handledning för konsekvensutredning](#).

Regelrådet behandlade ärendet vid sammanträde den 23 februari 2022.

I beslutet deltog: Claes Norberg, ordförande, Anna-Lena Bohm, Hans Peter Larsson och Lennart Renbjer.

Ärendet föredrogs av: Ulrika Wienecke.



Claes Norberg
Ordförande



Ulrika Wienecke
Föredragande