

Remiss av betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Ju2021/03838

1 Sammanfattning

Skatteverket har inga invändningar mot att förslagen genomförs. Skatteverket har dock följande synpunkter på det remitterade förslaget, gällande förslag till ändringar, förtydliganden m.m.

- Möjligheterna att kringgå granskningsförfarandet bör analyseras ytterligare, bl.a. vad gäller inkrämsöverlåtelser och åtgärder för att öka en utländsk investerares relativa inflytande utan direktinvesteringar.
- Europabolag bör omfattas av granskningsförfarandet.
- Anpassningar kan behöva göras till förslagen i SOU 2021:18.
- Vilket sekretesskydd uppgifter kommer att ha i Inspektionen för Strategiska Produkter, ISP, verksamhet bör förtydligas.
- Det bör införas en sekretessbrytande bestämmelse som ger ISP möjlighet att underrätta Skatteverket om beslut och övriga uppgifter av betydelse för att fullgöra Skatteverkets verksamhet.
- Det bör införas en fakultativ sekretessbrytande bestämmelse som ger Skatteverket möjlighet att lämna uppgifter till ISP på eget initiativ.

2 Skatteverkets synpunkter

2.1 Företagsformer och inflytande (avsnitt 9)

Skatteverket anser att möjligheterna att genomföra investeringar på alternativa sätt och därmed kringgå det föreslagna granskningsförfarandet bör analyseras ytterligare. Nedan uppmärksammas några situationer då en utländsk investerare har möjlighet att få eller öka sitt inflytande i en sådan verksamhet som anges i 3 § (samtliga hänvisningar nedan avser lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar om inte annat anges) och där Skatteverket uppfattar det som att förfarandet inte blir anmälningspliktigt enligt lagförslaget i dess nuvarande form.

2.1.1 Åtgärder för att öka investerarens relativa inflytande

En utländsk investerare kan enligt förslaget genomföra en direktinvestering i ett svenskt aktiebolag som bedriver en verksamhet enligt 3 § utan att denna blir anmälningspliktig, ifall inflytandet i bolaget underskrider 10 procent av röstetalet efter investeringen (jfr 15 § första stycket 1). Ifall aktiebolaget därefter beslutar om riktad inlösen (20 kap. 9 § ABL) av andra ägares aktier ökar den utländska investerarens relativa inflytande utan att det sker någon ytterligare investering. Skatteverket uppfattar det som att detta faller utanför det

anmälningspliktiga området, åtminstone när investeringen och inlösen inte sker i ett sammanhang. Motsvarande effekt kan uppnås ifall aktiebolaget förvärvar egna aktier av andra aktieägare (jfr 19 kap. 4–6 §§ ABL som gäller samtliga aktiebolag och 19 kap. 13–30 §§ som enbart gäller publika aktiebolag).

Anmälan krävs, enligt 17 § 2, inte vid förvärv av aktier som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier förvärvaren tidigare äger. Skatteverket uppmärksammar att en nyemission med företrädesrätt som inte blir fulltecknad och där en utländsk investerare nyttjar sin teckningsrätt kan medföra att dennas relativa inflytande ökar. Undantagets nuvarande formulering bör innebära att anmälan inte krävs i dessa fall.

Motsvarande effekt kan uppnås i ekonomiska föreningar. Om en utländsk investerare inte förfogar över minst 10 procent av rösterna i föreningen efter en investering blir den inte anmälningspliktig (15 § första stycket 1). Därefter kan andra medlemmar säga upp sitt medlemskap i föreningen (jfr 4 kap. 7 § lagen om ekonomiska föreningar) och därmed öka den utländska investerarens relativa inflytande utan att det sker någon investering.

2.1.2 Överlåtelse av verksamheten i stället för bolaget

Skatteverket uppmärksammar att lagförslaget, i enlighet med kommittédirektivet, enbart tar sikte på förvärv av bolag med säte i Sverige. Fall då en investerare köper tillgångarna (inkrämet) i en sådan verksamhet som anges i 3 §, istället för inflytande i det bolag som förfogar över dem, omfattas därför inte uttryckligen av anmälningsplikt. I de fall annan lagstiftning (jfr avsnitt 7.4 och 15 utredningen) inte hindrar det kan alltså inkramet överlåtas utan att det blir anmälningspliktigt enligt 15 §. En analys av behovet av att infoga sådana överlåtelser i granskningsförfarandet bör därför göras.

Om utredningen väljer att infoga inkramsöverlåtelser i granskningsförfarandet måste en sådan bestämmelse beakta föreslagna 16 § för att inte bli verkningslös. En koncern med svenska ägare kan exempelvis överlåta inkramet i en sådan verksamhet som avses i 3 § koncerninternt från ett svenskt aktiebolag till ett utländskt systerbolag, som allokerar verksamheten till ett fast driftställe i Sverige. Ifall en sådan överlåtelse ska lämnas utan åtgärd enligt 16 § kan det utländska systerbolaget därefter överlåtas till en extern förvärvare utan anmälningsplikt. Svenska fysiska personer som äger ett aktiebolag med verksamhet enligt 3 § skulle på motsvarande sätt ha möjlighet att bilda ett nytt utländskt bolag, överlåta inkramet dit och få anmälan lämnad utan åtgärd. Det utländska bolaget skulle därefter kunna överlåtas till en extern förvärvare utan anmälningsplikt.

2.1.3 Övriga synpunkter

Skatteverket uppmärksammar att europabolag (även kallade SE-bolag) kan ha säte i Sverige men inte berörs av det aktuella lagförslaget. Eftersom uppräknigen i den föreslagna lagen får uppfattas som uttömmande bör europabolag omfattas av det föreslagna granskningsförfarandet.

I SOU 2021:18, som avser införlivande av ett EU-direktiv, föreslås att aktiebolag ska kunna flyttas över nationsgränserna inom EU genom gränsöverskridande fusioner, gränsöverskridande delningar och gränsöverskridande ombildningar. Skatteverket anser att det bör beaktas vilka effekter förslaget får på den aktuella utredningens förslag och uppmärksammar särskilt möjligheten för ett aktiebolag att överföra sitt registrerade säte till

en annan medlemsstat vid en gränsöverskridande ombildning (jfr föreslagna 24 a kap. 1 § andra stycket ABL).

2.2 Offentlighet och sekretess (avsnitt 13.3)

2.2.1 Möjligheten att ta del av uppgifter från ISP

Förslaget innebär att en ny punkt 167 införs i bilagan till offentlighets- och sekretessförordningen, vilken anger de situationer som omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL. Den nya punkten omfattar utredning i ärenden enligt lagen om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar utan några särskilda begränsningar i sekretessen. Skatteverket uppfattar detta som att även beslut efter en sådan utredning kan omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL. Vilket skydd uppgifter i ISP:s verksamhet kommer att ha och i vilken omfattning det kommer att vara möjligt att få del av bl.a. ISP:s slutliga beslut bör förtydligas genom ett uttalande i förarbetena. Detta särskilt eftersom det också kan ha betydelse för bedömningen av om en sekretessbelagd uppgift kan lämnas ut till ISP med stöd av generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL.

När ISP beslutar om förbud mot en investering blir en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra den civilrättsligt ogiltig, med undantag för investeringar som genomförts på vissa reglerade marknader. ISP behöver inte föra någon talan för att ogiltigheten ska gälla (s. 504 ff. och 643 i utredningen). Om ett förbud meddelas mot en redan genomförd direktinvestering kan denna ha haft påverkan på beskattningen i Sverige. Beskattningen måste då omprövas för att bli korrekt. Det kan också förekomma situationer då en investering genomförs i strid med ett förbud ISP meddelat och därefter blir felaktigt beskattad.

Skatteverket anser att det bör införas en bestämmelse som ger ISP möjlighet att underrätta Skatteverket om beslut och övriga uppgifter av betydelse för att fullgöra Skatteverkets verksamhet.

2.2.2 Uppgiftslämning från Skatteverket till ISP

I Skatteverkets verksamhet förekommer en stor mängd uppgifter. Vid handläggning av ett ärende kan det framkomma att en direktinvestering genomförts utan att anmälas till ISP. Uppgifter inom beskattningsverksamheten omfattas av absolut sekretess. Möjligheten för Skatteverket att på eget initiativ lämna ut sekretessbelagda uppgifter som bedöms vara av intresse för ISP enligt generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL kommer att vara begränsat. Skatteverket anser därför att det bör införas en fakultativ sekretessbrytande bestämmelse som ger Skatteverket möjlighet att lämna uppgifter till ISP på eget initiativ.

2.3 Synpunkter på lagtext eller författningskommentarer av teknisk natur

De inledande bestämmelserna i avsnittet ”Förbud och godkännande” är inte lagtekniskt kopplade till anmälningsförfarandet i 15 §. Skatteverket anser att detta medför en otydlighet kring vilka transaktioner som får förbjudas. Exempelvis kan 5 § läsas som att alla utländska direktinvesteringar (4 § 2) får förbjudas, utan koppling till granskningsförfarandet och det krav på inflytande som framgår av 15 §. Bestämmelsen kan förslagsvis omformuleras enligt följande: En utländsk direktinvestering som ska anmälas till granskningsmyndigheten enligt denna lag får förbjudas, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet. [...]

Det inflytande som krävs för att ett förfarande ska anses anmälningspliktigt enligt 15 § kopplas inte uttryckligen till den juridiska person som äger en verksamhet som omfattas av 3 §. Eftersom även indirekta förvärv omfattas kan bestämmelsens ordalydelse gå utöver vad som åsyftas i vissa fall. Detta illustreras genom nedanstående exempel.

AB A äger 1 procent av AB B, vilket i sin tur har en verksamhet som omfattas av 3 §. En utländsk direktinvestering (aktieköp) görs i AB A, vilken får till följd att investeraren äger 10 procent i AB A. Investeraren äger alltså indirekt 0,1 procent av andelarna i AB B ($0,01 \times 0,1 = 0,001$). Denne förfogar dock, efter investeringen, över 10 procent av rösterna i ett aktiebolag på grund av innehav av aktier och har indirekt investerat i en verksamhet som omfattas av 3 §. Bestämmelsen preciserar inte vilket bolag innehavet ska uppnås i, varför detta kan uppfattas som anmälningspliktigt. Om investeraren istället hade förvärvat 0,1 procent av andelarna i AB B direkt (utan att ha några befintliga andelar i bolaget) hade investeringen inte varit anmälningspliktig.

3 Konsekvenser för Skatteverket

Förslagen i utredningen bedöms inte medföra ökade kostnader för Skatteverket.

Detta remissvar har beslutats av generaldirektören Katrin Westling Palm och föredragits av rättsliga specialisten Tommie Ekblad och rättsliga experten Jesper Anderberg. Vid den slutliga handläggningen har också följande deltagit: överdirektören Fredrik Rosengren, rättschefen Michael Erliksson, enhetschefen Tomas Algotsson och sektionschefen Mats Nilsson.

Katrin Westling Palm