

Handläggare
Martin Västberg
Telefon: 0850829023

Till
Kommunstyrelsen

Betänkandet - Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)

Remiss från justitiedepartementet

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Sammanfattning

Utländska uppköp av och investeringar i svenska företag som bedriver verksamhet inom skyddsvärda områden kan medföra oacceptabla risker för Sverige. Investerare kan skaffa sig inflytande över företaget och få tillgång till känslig information eller möjlighet att kontrollera information eller verksamhet på ett sätt som kan vara skadligt för Sverige. Det gäller särskilt om investeraren har koppling till slutna, odemokratiska eller antagonistiska stater.

Regeringen har därför tillsatt en utredning med uppdrag att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom vissa skyddsvärda områden kan utformas.

Utredningen konstaterar att nuvarande lagstiftning inte ger tillräckliga möjligheter att ingripa mot utländska direktinvesteringar som kan äventyra Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Utredningen föreslår därför att det ska införas ett granskningssystem och att det ska utses en statlig granskningsmyndighet med uppgift att granska utländska direktinvesteringar inom vissa verksamhetsområden som anses vara särskilt skyddsvärda för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

Stadsledningskontoret delar utredningens syn om behovet att stärka skyddet för vissa skyddsvärda verksamheter från problematiska utländska direktinvesteringar. Stadsledningskontoret har förståelse för att de åtgärder som utredningen föreslår har utformas med hänsyn till olika intressen. Systemet bedöms dock inte vara heltäckande och innehåller flera sårbarheter som gör det enkelt att

kringgå. Granskningsystemet kan följaktligen komma att medföra ökade kostnader, inskränkningar i egendomsrätten och den kommunala självstyrelsen samt ge ökad administration och byråkrati för ett stort antal investerare, svenska företag och offentliga aktörer, utan att det ger tillräckligt skydd mot de kvalificerade hotaktörer som förslagen är avsedda att skydda mot.

Bakgrund

Justitiedepartementet har remitterat betänkandet *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87) bland annat till Stockholms stad för besvarande.

Ärendets beredning

Ärendet har beretts av stadsledningskontorets avdelning för kvalitet och säkerhet i samråd med Stadshus AB.

Ärendet

Utländska investeringar är av stor betydelse för Sveriges ekonomi, sysselsättning och konkurrenskraft. Bara under år 2020 skedde ett inflöde av ca 240 miljarder kronor genom utländska direktinvesteringar i svenska bolag. Genom de direktinvesteringar som gjorts har många företag blivit utlandsägda. År 2019 fanns nästan 16 500 utländska företag i Sverige och upp till 700 000 personer uppskattades vara sysselsatta i utlandsägda bolag i Sverige.

Strategiska uppköp av och investeringar i företag som bedriver verksamhet inom skyddsvärda områden kan innebära oacceptabla risker för svenska säkerhetsintressen. Det gäller särskilt om investeraren har koppling till slutna, odemokratiska och antagonistiska stater. Genom investeringen och den kontroll över företaget som investeringen innebär kan investeraren få tillgång till känslig information eller möjlighet att kontrollera information eller verksamhet på ett sätt som kan vara skadligt för Sverige. Om en stor del av företagen inom en samhällsviktig sektor köps upp så kan tillgången till dessa verksamheter bli starkt beroende av andra stater, vilket också kan utgöra risk för det svenska samhället. Intresset av ett öppet investeringsklimat måste därför i somliga fall stå tillbaka till förmån för intresset att skydda verksamheter av betydelse för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

Mot den bakgrunden har regeringen tillsatt en utredning med uppdrag att bland annat föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. Direktinvesteringsutredningen redovisar sina förslag om ett svenskt granskningsystem i slutbetänkandet *Granskning av utländska direktinvesteringar* (SOU 2021:87).

Utredningen konstaterar att den nuvarande lagstiftningen endast ger begränsade möjligheter att ingripa mot problematiska utländska direktinvesteringar. Därför föreslår utredningen att det ska införas ett nationellt granskningsystem och att det ska utses en statlig granskningsmyndighet med uppgift att granska utländska direktinvesteringar inom vissa skyddsvärda områden.

Granskningsmyndigheten ska även kunna ställa upp villkor för och ytterst hindra utländska direktinvesteringar som kan få skadliga effekter för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

I korthet innebär utredningens förslag att en fysisk eller juridisk person som har för avsikt att investera i en verksamhet inom vissa utpekade områden ska anmäla investeringen till en granskningsmyndighet. Därefter ska granskningsmyndigheten bedöma om investeringen kan lämnas utan åtgärd eller om den bör granskas närmare och därefter antingen godkännas, godkännas med villkor eller förbjudas. Granskningsmyndighetens beslut är därmed avgörande för om investeringen får genomföras eller inte.

Granskningsystemet ska gälla för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar, stiftelser och hos enskilda näringsidkare. Även verksamhet som bedrivs av kommuner, regioner och andra offentliga aktörer kan omfattas, om verksamheten bedrivs i en sådan bolagsform som omfattas av granskningsystemet.

De verksamheter som föreslås ska omfattas av granskningsystemet är verksamhet som är av särskilt betydelse för Sveriges säkerhet, allmän säkerhet eller allmän ordning inom följande sju områden:

- Samhällsviktig verksamhet.
- Verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet.
- Verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineraler som är kritiska för Sveriges försörjning.
- Verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter.
- Verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi.
- Verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter.

- Verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel.

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps (MSB) nya definition av samhällsviktig verksamhet ska användas för att identifiera de verksamheter som är av sådan art. Utredningen föreslår vidare att MSB genom myndighetsföreskrifter ska precisera närmare avgränsning av vilka verksamheter som ska anses vara samhällsviktiga och omfattas av granskningssystemet.

Den som vill investera i någon av de verksamheter som omfattas av granskningssystemet, oavsett om investeraren är en fysisk eller juridisk person, föreslås omfattas av granskningssystemet.

För investerare som ytterst ägs och kontrolleras av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap är förslagen mindre ingripande än för investerare som är eller som ytterst ägs och kontrolleras av personer med utländskt medborgarskap. För svenska investerare kommer granskningssystemet i de flesta fall endast innebära att investeraren måste anmäla investeringen samt avvakta granskningsmyndighetens utredning kring ägarförhållandena. Investeringar som görs av en svensk investerare ska bara kunna granskas om denne misstänks vara bulvan för en utländsk aktör, och ska i andra fall lämnas utan åtgärd.

Det företag som är föremål för den tänkta investeringen ska som huvudregel och i varje enskilt fall vara skyldig att upplysa investeraren om att lagen gäller för verksamheten.

Enligt utredningen bedöms riskerna med den utländska direktinvesteringen främst vara kopplade till hur stort inflytande investeraren får på verksamhet. Skyldigheten att anmäla investeringen ska därför gälla först om investeringen ger ett visst inflytande i företaget. Inflytandet i företaget, och därmed skyldigheten att anmäla investeringen, föreslås skilja sig åt mellan olika bolagsformer.

Granskningsmyndigheten ska samråda med statliga myndigheter, kommuner och regioner i den utsträckning det behövs för att få underlag för bedömningen av om en investering ska lämnas utan åtgärd eller granskas. Granskningsmyndigheten ska också ha rätt att begära uppgifter från kommuner och regioner samt de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. De aktörer som tillfrågas kan, utöver att lämna sådana uppgifter som aktören redan förfogar över, även behöva vidta egna utredningsåtgärder för att tillgodose granskningsmyndighetens behov av information.

Granskningsmyndigheten ska också ha rätt att begära uppgifter och handlingar från investeraren och det aktuella företaget.

Om granskningsmyndigheten beslutar att granska en investering så ska myndigheten vara skyldig att samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen. Granskningsmyndigheten ska också delge dessa myndigheter alla anmälningar som lämnas in, för att de ska få en allmän överblick och möjlighet att på eget initiativ till exempel delge granskningsmyndigheten information som de kan ha.

Granskningsmyndigheten ska i varje enskilt fall göra en helhetsbedömning med utgångspunkt i den aktuella verksamhetens faktiska skyddsvärde och de risker som omgärdar investeraren, till exempel kopplingar till annat lands regering eller tidigare delaktighet i verksamhet som inverkat skadligt på Sveriges säkerhet.

Granskningsmyndigheten ska:

- Få förelägga investeraren och företaget att tillhandahålla uppgifter eller handlingar och att ge tillträde till de utrymmen som behövs för granskningen. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite. Myndigheten får även begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få del av uppgifter och handlingar.
- Få besluta om de förelägganden mot investeraren och företaget som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Ett beslut om föreläggande ska få förenas med vite.
- Få besluta om att förbjuda en utländsk direktinvestering om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.
- Få ta ut en sanktionsavgift av investerare som underlåter att göra en anmälan till granskningsmyndigheten, genomför en direktinvestering innan myndigheten har hunnit prövat anmälan, genomför en direktinvestering i strid med myndighetens beslut, handlar i strid med ett villkor som meddelats i samband med myndighetens beslut, lämnar oriktiga uppgifter eller som underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 tkr och högst 50 mnkr. Sanktionsavgiften ska få efterges helt eller delvis.

Granskningsmyndighetens beslut att lämna en ansökan utan åtgärd eller att inleda en granskning ska inte få överklagas. Beslut om bland annat förelägganden och sanktionsavgift ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. För prövning i Kammarrätten ska

det krävas prövningstillstånd. Beslut om att en investering inte får genomföras ska få överklagas till regeringen.

Utredningen föreslår att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ska utses som granskningsmyndighet då den redan är svensk kontaktpunkt inom ramen för EU-lagstiftningen på området.

Utredningen anser inte att förslagen kommer få några särskilda ekonomiska konsekvenser för kommuner då kostnadsökningen bedöms vara mycket begränsad och kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel.

Utredningen konstaterar att förslagen kan ha viss påverkan på den kommunala självstyrelsen, men eftersom förslagen syftar till att säkerställa att grundläggande funktioner i det svenska samhället inte utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker så anser utredningen att förslagen inte går utöver vad som är nödvändigt för att skydda sådan skyddsvärd verksamhet som förslagen tar sikte på. Utredningen anser därmed att förslagen påverkar den kommunala självstyrelsen på det minst ingripande sätt som är möjligt.

De nya bestämmelserna föreslås träda ikraft den 1 juli 2022.

Stadsledningskontorets synpunkter och förslag

Stadsledningskontoret delar utredningens syn om behovet att stärka skyddet för vissa skyddsvärda verksamheter från problematiska utländska direktinvesteringar.

Stadsledningskontoret har förståelse för att de åtgärder som utredningen föreslår har utformats med hänsyn till olika intressen. Systemet bedöms dock inte vara heltäckande och innehåller flera sårbarheter som gör det enkelt att kringgå. Det kan därför ifrågasättas om granskningssystemet kommer ge ett tillräckligt skydd mot de allvarliga hot som utredningen anför och huruvida skyddet står i paritet till de ökade kostnader, inskränkningar i egendomsrätten och den kommunala självstyrelsen samt den administrativa börda och byråkrati som granskningssystemet kommer medföra för ett stort antal investerare, svenska företag och offentliga aktörer.

Stadsledningskontoret bedömer att en fast procentgräns för när granskningsmyndigheten har möjlighet att utreda investeringen kan innebära en sårbarhet som gör det enkelt för främmande makt att kringgå granskningssystemet. Som utredningen konstaterar använder främmande makt uppköp och investeringar för att uppnå strategiska fördelar. Ett tänkt tillvägagångssätt för att kringgå granskningssystemet kan vara att låta ett fåtal personer var och en

köpa mindre än tio procent av aktierna i det företag som främmande makt har intresse att kontrollera. Det aktiverar inte granskningssystemet eller möjliggör för granskningsmyndigheten att utreda investeringarna, men ger den utländska regimen kontroll över företaget. Stadsledningskontoret anser att utredningens resonemang om att införa en procentgräns är rimlig, men menar att det går att ifrågasätta om en absolut procentgräns för när granskningsmyndigheten ska ha möjlighet att kontrollera en investering bidrar till målsättningen att skydda skyddsvärda företag från utländsk kontroll. Stadsledningskontoret föreslår därför att granskningsmyndigheten även bör kunna granska investeringar som inte når upp till nivån för en direktinvestering, om det finns anledning att misstänka att investeringen görs i syfte att undvika granskning.

Enligt utredningen ska svenska medborgare och företag som ägs av svenska medborgare endast granskas om de agerar bulvan åt främmande makt. Som utredningen konstaterar kan det vara svårt för granskningsmyndigheten att få in uppgifter om den verkliga ägaren och utreda ägarförändringar, bulvanförhållanden och vem som har det faktiska inflytandet i verksamheten. Stadsledningskontoret bedömer att det kan vara resurs- och tidskrävande att klarlägga dessa förhållanden. Inom säkerhetsskyddsområdet är det dessutom välkänt att främmande makt infiltrerar, köper upp och etablerar nya företag för att få tillgång till uppgifter eller skyddsvärd verksamhet. Främmande makt kan även tänkas använda svensketablerade företag som fasad för sina direktinvesteringar. Främmande makt kan även utnyttja svenska medborgare som bulvan åt sina direktinvesteringar. Enligt utredningen finns det ca 16 500 utlandsägda företag i Sverige och upp till 700 000 personer bedöms arbeta i utlandsägda bolag i Sverige. Det tordes därmed finnas goda förutsättningar för främmande makt att rekrytera personer med svenskt medborgarskap att agera bulvan för deras räkning. Stadsledningskontoret bedömer således att främmande makt relativt enkelt kan kringgå granskningssystemet.

Inom både krisberedskaps- och säkerhetsskyddsområdet ankommer det på verksamhetsutövaren att bedöma om den egna verksamheten är samhällsviktig eller säkerhetskänslig. Om en statlig myndighet ska fastslå vilka verksamhetsutövare som bedriver samhällsviktig verksamhet så kan det innebära ett avsteg från gällande ordning och den ansvarsprincip som gällt under lång tid. Stadsledningskontoret anser inte att behovet av ett sådant avsteg eller vilka konsekvenser det kan få inom andra verksamhetsområden på kort och lång sikt har utretts i tillräcklig omfattning. Om regeringen ändå bedömer att det är nödvändigt att meddela vilka verksamheter som omfattas, så

anser stadsledningskontoret att det bör vara regeringen som meddelar dessa i förordning. Även om det inte är nödvändigt rent författningstekniskt så är det önskvärt av legitimitetsskäl, eftersom det kan innebära inskränkningar i bland annat egendomsrätten och den kommunala självstyrelsen för de verksamheter som omfattas av granskningssystemet. Den föreslagna ordningen harmoniserar även med utredningens förslag om att regeringen bör meddela vilka kritiska råvaror som ska omfattas av granskningssystemet. Som utredningen anför kan de samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av systemet behöva förändras över tid.

Stadsledningskontoret bedömer dock inte att sådana förändringar kommer vara så frekventa, så svåra att förutsäga eller ske så snabbt att det skulle kräva reglering genom myndighetsföreskrifter.

Utredningen anser vidare att varken säkerhetsskyddslagen eller granskningssystemet ska vara subsidiärt till det andra regelverket. Det innebär att båda regelverken kommer gälla parallellt när ett företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet vill överlåta hela eller delar av verksamheten till en annan part (investeraren). Stadsledningskontoret bedömer att det inte kommer innebära något praktiskt hinder för företag att omfattas av båda regelverken. Det kan dock leda till en situation där två statliga myndigheter (tillsynsmyndigheten enligt säkerhetsskyddslagen och granskningsmyndigheten) gör olika bedömningar av investerarens lämplighet ur säkerhetssynpunkt att få kontroll över den säkerhetskänsliga verksamheten. Därtill kommer varken företaget eller tillsynsmyndigheten känna till granskningsmyndighetens eventuella beslut om att investeringen ska vara förenad med villkor eller att investeraren förbjudits från att investera i verksamheten. Stadsledningskontoret föreslår därför att granskningsmyndigheten ska vara skyldig att informera tillsynsmyndigheten om utländska direktinvesteringar i företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Därigenom kan granskningsmyndigheterna ensa sina lämplighetsbedömningar. Det kan också ge tillsynsmyndigheten kännedom om vilka säkerhetskänsliga verksamheter inom myndighetens tillsynsområde som helt eller delvis står under utländsk kontroll.

Stadsledningskontoret har förståelse för att utredningen anser att det är svårt att göra pålitliga bedömningar av vilken mängd ärenden som årligen kommer behöva hanteras till följd av granskningssystemet och att beräkna vilka kostnader som förslagen kan medföra. Det hade dock vara önskvärt om utredningen, utifrån befintlig fakta och den utredningskapacitet som utredningen haft att tillgå, gjort kvalificerade uppskattningar om hur utredningens förslag kan påverka de skyddsvärda områden som ska omfattas av granskningssystemet. Exempelvis bör det inom det skyddsvärda

området samhällsviktig verksamhet gå att göra en ungefärlig uppskattning av förslagets påverkan utifrån tillgänglig information om antal utlandsägda bolag, inflödet av utländska investeringsmedel samt årliga företagsförvärv och transaktioner inom de av MSB angivna samhällssektorer och samhällsfunktioner i vilka det bedrivs samhällsviktig verksamhet. Motsvarande analyser bör även kunna göras inom flera av de andra sex skyddsvärda områdena. Sådana uppskattningar skulle kunna ge en inblick till vilken påverkan granskningssystemet kan få på de investerare, svenska företag och offentliga verksamheter som kommer omfattas av systemet.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning om att granskningssystemet inte bedöms ge några större ekonomiska konsekvenser för stadens del- eller helägda bolag, då det inte bedöms vara aktuellt med utländska investeringsmedel till bolagen. Stadsledningskontoret anser dock att det är svårt att kostnadsuppskatta de utredningsåtgärder som kan komma att krävas till följd av kommunernas upplysningsskyldighet för att tillgodose granskningssystemets behov av information. Stadsledningskontoret anser att det är beklagligt att utredningen inte beaktat dessa perspektiv i den ekonomiska konsekvensutredningen.

Enligt utredningen syftar granskningssystemet till att säkerställa att grundläggande samhällsfunktioner inte utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker och att förslagen inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att skydda sådana skyddsvärda verksamheter som förslagen tar sikte på. Stadsledningskontoret delar utredningens syn om behovet att skydda skyddsvärda verksamheter från problematiska direktinvesteringar och utländsk kontroll, men anser inte att utredningen i sin proportionalitetsbedömning klargjort hur eller i vilken omfattning förslagen kommer påverka den kommunala självstyrelsen. Utredningen har inte heller kunnat redovisa om det finns mindre ingripande sätt att upprätthålla skyddet för de verksamheter som bedrivs av det offentliga.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunstyrelsen anser remissen besvarad i enlighet med vad som sägs i stadsledningskontorets tjänsteutlåtande.

Magdalena Bosson
Stadsdirektör

Alexandra Göransson
Biträdande stadsdirektör