

Enheten för handel och säkerhet
Jonas Hallberg

REMISS
2025-04-10 Dnr 2025/00214-2

Försvarsdepartementet remissvar

Kommerskollegiums remissvar till betänkandet Skärpt kontroll av utländska fastighetsförvärv (SOU 2024:84)

Ert diarienummer Fö2024/02010

Kommerskollegiums roll

Kommerskollegium ansvarar för frågor som rör utrikeshandel, EU:s inre marknad och EU:s handelspolitik. Vårt uppdrag är att verka för frihandel. Det innebär att vi verkar för fri rörlighet på den inre marknaden och för liberaliseringar av handeln mellan EU och omvärlden samt globalt. Kommerskollegiums arbete omfattar också handelspolitikens relation till ekonomisk säkerhet. Däribland investeringsgranskning och sanktioner.

Eftersom betänkandet bland annat är ägnat åt att begränsa gränsöverskridande handel har Kommerskollegium i detta yttrande ägnat särskilt fokus på vad i förslaget som riskerar att leda till omotiverade begränsningar av sådan handel.

Kommerskollegiums bedömning

Kommerskollegium tillstyrker i stora delar förslaget, men har följande synpunkter. I likhet med utredaren görs bedömningen att det finns anledning till att införa granskning vid överlåtelser av fastigheter samt att lämplig beslutsmyndighet är de föreslagna länsstyrelserna.¹

Att det i betänkande inte föreslås en möjlighet att bevilja villkorade tillstånd till överlåtelser utgör en brist. Vi anser därtill att utredaren i sin analys borde tagit hänsyn till Sveriges internationella investeringsskyddsavtal och de skyldigheter Sverige har under dessa.

¹ SOU 2024:84, s. 95.

Avsaknad av möjlighet att ställa villkor

I betänkandet refereras till Totalförsvarskommittén (SOU 2019:34) som föreslog att ett statligt kontrollsystem skulle införas med möjlighet för staten att granska och vid behov villkora eller förbjuda överlåtelser och upplåtelser av viss egendom som bedöms vara av väsentligt intresse för totalförsvaret.² Utöver det hänvisas till investeringsgranskningssystemen i Sverige, Norge och Finlands, vilka samtliga medger möjlighet till villkorade positiva beslut. Betänkandet hänvisar dessutom till att det vid bedömningen av om en överlåtelse ska godkännas, så bör villkoren i överlåtelsen beaktas.³

I det förslag som ges av betänkandet kan en ansökan leda till följande utgångar: ansökan 1) avskrivs med grunden att förvärvstillstånd inte behövs; 2) förvärvstillstånd beviljas, eller 3) förvärvstillstånd avslås. Med tanke på Totalförsvarskommitténs uttalande om eventuellt behov av att villkora eller förbjuda överlåtelser av egendom, så saknar Kommerskollegium ett resonemang om varför utredaren avstått från att analysera och eventuellt föreslå en möjlighet att godkänna en överlåtelse med villkor.⁴ Detta eftersom en beviljad ansökan med villkor under vissa omständigheter skulle vara att föredra för en sökande framför ett avslag, vilket även var slutsatsen som drogs i propositionen som föregick lagen om granskning av direktinvesteringar (2023:560).⁵

Utgången vid en ansökan, där tillstånd krävs, är alltså i liggande förslag binär, det vill säga antingen blir utgången att överlåtelsen godkänns eller avslås. Lagstiftaren bör ställa frågan om alla avslag kommer att vara proportionerliga till vad som behöver skyddas, eller om en mindre ingripande åtgärd kunde vara lämplig i vissa situationer, genom att istället meddela ett villkorat godkännande. För att framtida beslut ska vara i enlighet med 5 § förvaltningslagen (2017:900) och förenligt med våra internationella åtaganden, bör övervägas att införa en möjlighet för beslutande myndighet att följa principen om minst ingripande åtgärd.

² SOU 2024:84, s. 51.

³ SOU 2024:84, s. 257f.

⁴ Betänkandets förslag till 20 § femte stycket refererar till villkor under exekutiv auktion, vilket saknar relevans för denna diskussion. Jämför ex. SOU 2024: 84, s. 263f.

⁵ Prop. 2022/23:116 s. 102: ”Om riskerna med en enskild direktinvestering kan minskas till en godtagbar nivå genom att investeraren accepterar att investeringen förenas med vissa villkor, är det dock inte nödvändigt att förbjuda densamma. Att ge granskningsmyndigheten möjlighet att förena ett godkännande med villkor skapar ett effektivt granskningssystem som samtidigt inte hindrar direktinvesteringar i större utsträckning än vad som är nödvändigt.”

Bedömning och grund för avslag, avsnitt 6.6

I betänkandet anges att en ansökan ska avslås om förvärvet *kan inverka* skadligt på *väsentliga totalförsvarsintressen*.⁶ Rekviset för ett avslag är således ”kan inverka skadligt”. Eftersom beslutande myndighet måste göra en framtidsytande riskbedömning - på samma sätt som behöver göras vid granskning av utländska direktinvesteringar (2023:560) - så instämmer Kommerskollegium i att det är lämpligt att samma rekvisit används som vid granskning av direktinvesteringar, det vill säga ”kan inverka skadligt”.

Det anges att vid ett avslag bör det inte krävas övertygande bevis för att förvärvet kan inverka skadligt, utan det bör vara tillräckligt att det finns en sådan risk.⁷ En riskbedömning görs bland annat genom att bedöma sannolikheten för att något ska inträffa samt nivå av skada som uppkommer för det fall händelsen inträffar. Utan vägledning från lagstiftaren är det upp till beslutande myndighet att avgöra hur mycket risk som kan tolereras.

Ett beslut som fattas med stöd av kommande lagstiftning måste vara förenligt med EU-rätten och de friheter som följer av den.⁸ För det fall beslutande myndigheter inte ges tydliga instruktioner angående bedömningar om vilken nivå av risk som kan tolereras, så ökar risken för skönsmässiga bedömningar där accepterad nivå av risk sätts för lågt. Av instruktionen bör bland annat framgå att det måste röra sig om konkreta risker och inte enbart hypotetiska sådana. Det följer från EU-domstolens fasta rättspraxis att en risk för nationell säkerhet måste röra sig om ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.⁹

Utan en konkret hotbild är det utomordentligt svårt att avgöra om ett avslag uppfyller proportionalitetsprincipen. Detta är särskilt viktigt när det rör sig om fastigheter och arrenden som inte uppenbart är av väsentlig betydelse för totalförsvaret. Utöver det vill vi påminna om att EU-rätten också sätter upp ett tydligt krav att även om beslutet delvis vilar på hemligt material som inte kan delges sökanden i dess helhet, så måste ett beslut vara utformat på sådant sätt att den sökande ges möjlighet till ett effektivt försvar och rätt till ett effektivt domstolsskydd. Detta görs bland annat genom att den sökande kommuniceras

⁶ SOU 2024:84, s. 26, se 14 §.

⁷ SOU 2024:84, s. 162 och 165.

⁸ SOU 2024:84, s. 237 - 238. Se även EU-domstolens dom den 13 juli 2023, C-106/22 Xella Magyarország, p. 66.

⁹ EU-domstolens dom den 5 november 2002, C-476/98, Kommissionen mot Tyskland, p 157.

tillräckligt material samt att beslutet motiveras med skäl som är tillräckligt precisa och konkreta.¹⁰

Kommerskollegium välkomnar att enbart överlåtelser av fast egendom som är av *väsentlig betydelse* för totalförsvaret, under vissa förutsättningar, kan nekas tillstånd,¹¹ vilket även följer av utredningens direktiv. Synonymer till *väsentlig* är *avgörande*, *nödvändigt* eller *fundamentalt*. I betänkandet anges även att det handlar om egendom som kan vara *viktig* för totalförsvaret.¹² Det är oklart för Kommerskollegium hur *viktig* och *väsentlig* i detta sammanhang förhåller sig till varandra men konstaterar att tydlighet och koherens är att föredra i detta avseende. Oaktat detta måste beslutande myndighet göra en distinktion mellan sådan egendom som är av *betydelse* för totalförsvaret och sådan som är av *väsentlig betydelse*. För det fall distinktionen mellan de två inte förtydligas för beslutande myndigheter ser Kommerskollegium även här risker för skönsmässiga bedömningar.

Det finns flera exempel i betänkandet på sådan egendom som kan vara av *väsentlig betydelse*.¹³ Tydligast exempel ges under redogörelsen för Säkerhetsskyddslagen (2018:585) där betänkandet förtydligar att med Sveriges säkerhet avses förhållanden som är av grundläggande betydelse för Sverige samt att skadekonsekvenser handlar om funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet. Utredaren tydliggör att ett förvärv som riskerar att på ett *allvarligt sätt skada totalförsvarets förmåga* bör föranleda att ansökan avslås. Denna typ av tydliga fall lär inte utgöra ett problem, utan det är istället gränsfällen där medföljande osäkerhet riskerar att leda beslutande myndigheter till att ta det säkra före det osäkra och avslå ansökan. Denna risk är särskilt stor eftersom de enda obligatoriska myndigheter som enligt förslaget ska yttra sig, är säkerhetsmyndigheterna Säpo och Försvarsmakten.¹⁴

Enligt förslaget ska (vissa) ärenden överklagas till regeringen och får då enbart en rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen. Att balansen blir korrekt redan i första instans är särskilt viktigt i ärenden som ska överklagas till regeringen och enbart får en rättsprövning av domstol eftersom dessa beslut inte kan ändras i sak av domstol.

¹⁰ EU-domstolens dom den 3 september 2008, C402-05, Kadi v. Rådet, p 97 - 118.

¹¹ SOU 2024:84, s. 57.

¹² Ibid.

¹³ Såsom under redogörelse för Totalförsvarskommitténs slutsatser på s. 64f samt redogörelse för Skyddslagen (2010:305) s. 66ff.

¹⁴ Kommerskollegium instämmer i utredningen slutsats att dessa myndigheter inte ska ges en självständig rätt att överklaga beslut. Jämför SOU 2024:84, s. 186f.

Förhållandet till EU-rätten, avsnitten 6.6 och 10.9

Utredaren har föreslagit att lagen om granskning av överlåtelser av fastigheter ska vara subsidiär till lagen om granskning av utländska direktinvesteringar (2023:560).¹⁵ Den senare har sitt avstamp i förordning 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar. Detta är enligt Kommerskollegium en rimlig ordning, eftersom granskning enligt lagen om investeringsgranskning medger en bredare prövning jämfört med liggande förslag.

Utredaren har gjort bedömningen att föreslagen lag innebär en begränsning för etableringsfriheten och den fria rörligheten av kapital. Samtidigt finner utredare att eftersom lagen har ”sådan anknytning till nationell säkerhet” faller den inom Sveriges exklusiva befogenhet med stöd av 4.2 EU-fördraget.¹⁶

Utredningen landar i att ett totalförsvarsintresse (alltid) är ett tvingande allmänintresse.

Ett avslag på en ansökan med stöd av 4.2 EU-fördraget (nationella säkerhet) medger ett snävare utrymme än vad som vore fallet om avslagsbeslut även hade kunnat fattas med stöd av artikel 49 och 65 FEUF (allmän ordning eller allmän säkerhet). Det snävare utrymmet rimmar därför väl med granskningsrekvisitet ”att förvärvet kan inverka skadligt på *väsentliga* totalförsvarsintressen”.

Kommerskollegium noterar att betänkandet saknar en explicit analys av huruvida fastigheter relaterade till civilförsvarsintresse i samtliga fall har en tillräcklig anknytning till nationell säkerhet och kan bli föremål för ett förbud. Men eftersom endast förvärv av fastigheter som är av väsentligt intresse för civilförsvaret kan bli föremål för avslag, så landar Kommerskollegium i att det inte utgör en brist i utredningen.

Avsaknad av analys rörande investeringsskyddsavtal

Kommerskollegium noterar att utredningen inte har analyserat huruvida ett avslag på en ansökan om tillstånd för överlåtelse riskerar att kunna leda till skadestånd med grund i Sveriges investeringsskyddsavtal. Att utredningen har valt att inte gå vidare med den del av den finska lagstiftningen som ger möjlighet till ingripande av redan befintligt fastighetsinnehav är därför positivt.¹⁷ För det fall Regeringen ändå överväger ett sådant alternativ önskar vi

¹⁵ SOU 2024:84, s. 138.

¹⁶ SOU 2024:84, s. 236f.

¹⁷ SOU 2024:84, s. 81.

uppmärksamma att ett sådant förfarande riskerar att leda till investeringstvister, om innehavaren inte kompenseras på ett marknadsmässigt vis. Utöver denna situation kan ett investeringsskyddsavtal komma att aktualiseras i en situation där en investerare redan befinner sig på marknaden och där en utebliven överlåtelse kan komma att påverka en redan gjord investering.

Mängden ansökningar

Lagen ska alltså vara tillämplig på samtliga överlåtelser av fastigheter och upplåtelser av arrenden. Mängden anmälningar ska främst begränsas genom att köpare bosatta/med säte utanför EU/EES ska vara tillståndspliktiga liksom personer bosatta i Sverige med enbart sådant medborgarskap.

I betänkandet beräknas att det kommer att inkomma mellan tre- och fyratusen ansökningar om förvärvstillstånd per år.¹⁸ Hur den siffran har beräknats redovisas inte för. Det görs en jämförelse med Finland och där står den gränsöverskridande handeln för ca 20 procent av de ansökningar som inkommer. Resterande del är ansökningar från redan bosatta i Finland.

Betänkandet redogör för att ca 500 000 personer är bosatta i Sverige med endast ett medborgarskap utanför EES. Om dessa medborgare skulle förvärva fastigheter i samma utsträckning som svenska medborgare skulle enbart dessa leda till 5 750 ansökningar om statistiken för år 2022 är representativ. För det fall medborgare utanför EES, bosatta i Sverige i genomsnitt förvärvar fastigheter hälften så ofta som medborgare i Sverige kan det förklara beräkningen i betänkandet, men eftersom det inte redovisas är det oklart med vilka osäkerheter prognosen är behäftad. Det finns således en risk för att lagstiftningen blir mer betungande än vad som anges i betänkandet.

Ärendet har avgjorts av enhetschefen Pernilla Trägårdh i närvaro av utredaren Jonas Hallberg, föredragande. I den slutliga handläggningen har även deltagit utredarna Hannes Lenk och Mikael Kihlberg.

¹⁸ SOU 2024:84, s. 212.

Stockholm som ovan

Pernilla Trägårdh

Enhetschef

Jonas Hallberg

Utredare