

Regeringskansliet
Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia till ju.L4@regeringskansliet.se

Remissvar till betänkandet "Granskning av utländska direktinvesteringar" (SOU 2021:87)

Säkerhets- och försvarsföretagen (SOFF) och Teknikföretagen välkomnar möjligheten att få yttra sig om slutbetänkande SOU 2021:87 "Granskning av utländska direktinvesteringar" från Direktinvesteringsutredningen.

Sammanfattning

SOFF och Teknikföretagen lämnar synpunkter och förslag i nedanstående områden, vilka utvecklas i respektive kapitel nedan.

- Parallella regelverk – Vi motsätter oss förslaget i den del det innebär att ett parallellt regelverk som överlappar befintliga regelverk införs.
- Granskningens räckvidd – Vi motsätter oss förslaget i vissa delar rörande granskning av investeringar där svenska parter och utländska moderbolag investerar.
- Anmälningsskyldigheter och vissa tidsfrister – Vi motsätter oss förslaget i vissa delar när det gäller tidsfrister och anmälningsskyldigheter.
- Diskriminering – Vi motsätter oss förslaget i vissa delar när det gäller begreppet medborgarskap.
- Beslut om granskning inom 25 arbetsdagar – Vi motsätter oss förslaget i vissa delar gällande att beslut ska meddelas inom 25 arbetsdagar och helt mot att arbetsdagar används i tidsfristerna.
- Förhandsbesked – Vi motsätter oss förslaget att inte införa möjligheten för företag att begära förhandsbesked.

I övrigt ser SOFF och Teknikföretagen positivt på skyddet av legitima, kommersiella affärsintressen mot utländska direktinvesteringar som bedöms hota landets säkerhet eller snedvrider företagets konkurrenskraft.

Med ett otillräckligt skydd minskar incitamenten att allokera de resurser som är nödvändiga för att långsiktigt bibehålla konkurrenskraft för svenska företag. Denna granskningsmekanism måste dock utformas på ett sätt som inte får motsatt effekt och hindrar önskade investeringar eller utsätter känsliga transaktioner för alltför omständlig och omfattande administration. Vår utgångspunkt har därför varit att granskningsmekanismen ska vara effektiv, rättssäker och förutsebar.

2022-01-25

En särskilt viktig förutsättning för att den utpekade granskningsmyndigheten effektivt ska kunna utföra det i betänkandet ålagda uppdraget är att resurser med erfarenhet och kompetens gällande internationella affärer, föredragsvis företagsförvärv och överlåtelser, tillförs.

Synpunkter på förslagen

Parallella regelverk

I betänkandet skriver utredningen hur förslaget är avsett att förhålla sig till andra regelverk. Främst gentemot lag (1992:1300) om krigsmateriel och säkerhetsskyddslagen (2018:585) och att de tre regelverken ska tillämpas parallellt.

Det finns en överhängande risk att företag, särskilt säkerhets- och försvarsföretag, blir föremål för alla tre reglerna. Då regelverken har så olika utformning riskerar redan komplicerade transaktioner att bli än mer komplicerade och att investerare i förlängningen frånträder investeringen om den uppfattas bli rättsosäker, komplicerad, betungande eller tidsmässigt ohållbar. I förlängningen kan detta föra med sig vissa risker för Sveriges säkerhet och försvar. Därutöver ser inte SOFF och Teknikföretagen att förslaget är förenligt med en god rättsordning att introducera ytterligare en överlåtelsekontroll som ska tillämpas parallellt med två befintliga regelverk med olika tidsfrister och administrativa krav där två myndigheter föreslås tillämpa tre olika lagstiftningar och prövningsförfaranden gentemot samma sökande.

Säkerhetsskyddslagen och den föreslagna regleringen täcker samma syften. Samråd vid överlåtelse enligt Säkerhetsskyddslagen syftar till att beakta Sveriges säkerhet. Detta görs av en tillsynsmyndighet och innefattar en prövning också av lämplighet av köparen. Enligt den föreslagna regleringen ska även Inspektionen för strategiska produkter (ISP) granska en investering, och bedöma köparen och investeringen utifrån Sveriges säkerhet och allmän ordning. ISP ska också samråda med andra myndigheter, men inte med tillsynsmyndigheten enligt Säkerhetsskyddslagen. Det kommer således finnas överlapp och två olika myndigheter som delvis prövar samma frågor utan att samråda sinsemellan.

Vad avser säkerhetsskyddslagen så är det fortfarande oklart för många bolag och verksamheter när man omfattas. Det skulle således behövas något slags förfarande för att kunna få bekräftelse om företagen omfattas av lagen. Vidare, om företaget väl omfattas, och vid en transaktion sedan gör en särskild analys och lämplighetsbedömning, men kommer fram till att det inte är olämpligt, borde det också finnas någon möjlighet att få bekräftat att samrådsmyndigheten delar den uppfattningen. Annars finns det en risk att myndigheten retroaktivt förbjuder transaktionen. Lagstiftaren skulle kunna föreslå någon form av anmälan och tidsfrist för samrådsmyndigheten att starta samrådsförfarandet, och efter den tidsfristen en spärr då myndigheten inte kan göra något retroaktivt för att skapa förutsägbarhet och reducera osäkerhet.

Regeringen ska med sin förenklingspolitik arbeta för regelförenklingar. SOFF och Teknikföretagen har svårt att se hur förslaget förenklar för företagen när man introducerar ytterligare ett regelverk. SOFF och Teknikföretagen eftersöker en ensad reglering i ett enda regelverk som omhändertar kontrollen av samtliga överlåtelser av verksamhet oavsett om det är granskning av utländska direktinvesteringar, överlåtelse av krigsmaterielverksamhet eller säkerhetskänslig verksamhet.

Det finns en särskild problematik med de parallella regelverken också i de olika tidsfristerna som gäller. För säkerhetsskyddslagen skall anmälan om samråd göras innan en transaktion inleds, medan i förslaget till den nya lagstiftningen föreslås att kontrollen införs innan transaktionen stänger. Som vi läser detta innebär det att om transaktionen omfattas av båda lagstiftningarna ska alltså anmälan enligt säkerhetsskyddslagen göras först och anmälan enligt nya lagen efter att parterna har träffat avtal om transaktionen men innan den stänger (vilket motsvarar t ex en konkurrensanmälan). Även detta visar på olämpligheten och komplexiteten med dubbla regelverk.

För att undvika en trippelreglering där företagen måste vända sig till två olika myndigheter med tre inlagor eller motiveringar för likvärdiga ställningstaganden i samma ärende, föreslår vi att:

- bestämmelsen i lagen om krigsmateriel om ägande och kontrollvillkor för tillverknings- och tillhandahållandetillstånd tas bort och att dessa överlåtelser hädanefter omhändertas helt av bestämmelserna i förslaget till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar, samt att
- bestämmelserna om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagen flyttas över och harmoniseras med bestämmelserna i utredningens förslag till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

I utredningens förslag ges staten nödvändiga verktyg för att villkora, förbjuda och ogiltigförklara transaktioner samt utfärda sanktioner. SOFF och Teknikföretagen anser att dessa tvångsmedel är tillfredsställande för ett regelverk som innefattar kontroller av överlåtelser av verksamhet oavsett om det är granskning av utländska direktinvesteringar, överlåtelse av krigsmaterielverksamhet eller säkerhetskänslig verksamhet.

SOFF och Teknikföretagen föreslår att ett regelverk införs för all kontroll av överlåtelser och att en myndighet handlägger samtliga överlåtelseärenden med skyldighet att samverka med de myndigheter som innehar sakkompetens. Inspektionen för strategiska produkter handlägger redan idag ärenden rörande export av krigsmateriel med samverkan från andra myndigheter. Om det behövs och är fördelaktigt föreslås även att ett verksamhetsöverlåtelseråd introduceras där andra myndigheter ges möjlighet att samråda i de ärenden som rör deras verksamhet.

2022-01-25

Granskningens räckvidd

Det framgår inte av utredningen ifall indirekta utländska investeringar är tänkta att omfattas. Med detta avses investeringar som sker i ett bolag utanför Sverige men som omfattar exempelvis ett helägt dotterbolag i Sverige, och där det svenska dotterbolaget bedriver verksamhet inom en av de sektorer som avses träffas av regelverket. En ny utländsk investerare som investerar i det utländska moderbolaget skulle således få ett inflytande över det svenska dotterbolaget, särskilt om det är ett helägt dotterbolag.

Avsikten med förslaget verkar vara att det ska omfatta investeringar som innebär att en investerare, direkt som indirekt, får inflytande över ett svenskt bolag. I betänkandet exemplifieras endast ett sådant indirekt inflytande som att "en investering görs i ett *svenskt* moderbolag som inte har någon skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som har sådan verksamhet".¹

I många andra EU-länders regelverk omfattas sådana indirekt investeringar av de länders kontroll. Någon vägledning för huruvida investeringar som görs i ett icke-svenskt moderbolag omfattas av förslaget har emellertid utelämnats i betänkandet. Frågan får därmed alltså sägas vara öppen.

Om regelverket är tänkt att träffa indirekta investeringar i utländska moderbolag, bör inte alla former av investeringar undantagslöst omfattas av anmälningsplikt. Behovet av ytterligare avgränsningar av anmälningsplikten blir i så fall särskilt påtagligt vid ett spritt ägande, och bör således avgränsas till ägare som ges faktiskt möjligt inflytande. Som exempel kan utländska investeringsfonder (ex. pensionsfonder) ha flera olika ägare till ägarandelar i fonden, men de har inte något inflytande över de bolag som fonden investerar i. Sådana fonder kan ha mindre och större ägare från ett stort antal länder, men förblir passiva investerare, medan det bolag som sköter investeringarna möjlighet kan sägas ha ett inflytande beroende på hur stor andel fonden investerar i det aktuella bolaget.

SOFF och Teknikföretagen föreslår därför ett förtydligande av regelverkets tilltänkta omfattning vilket är påkallat av förförutsebarhets- och effektivitetsskäl.

Anmälningskyldighet och vissa tidsfrister

I betänkandet föreslås att alla investerare, oavsett nationalitet, ska omfattas av en anmälningsplikt inklusive svenska investerare, men att de investerare som ytterst ägs och kontrolleras endast av svenska medborgare ska lämnas utan åtgärd.

Syftet enligt utredningen är att motverka kringgående. SOFF och Teknikföretagen ifrågasätter proportionaliteten i en sådan ordning och föreslår istället att vid klart avgränsade förutsättningar tillåta undantag från anmälningsplikten. Blotta risken för att en myndighet blockerar eller i efterhand förbjuder en överlåtelse borde ha en tillräckligt avskräckande verkan för de förhandlande parternas agerande att försöka kringgå

¹ SOU 2021:87, s. 308 (vår kursivering).

2022-01-25

anmälningsplikten. Särskilt för investeringar av svenska investerare borde myndigheten ha tämligen goda möjligheter att kontrollera i svenska register vem som äger och kontrollerar ett svenskt bolag.

Vidare bör noteras att för de mest känsliga svenska verksamheterna ger Säkerhetsskyddslagen redan ett skydd genom att verksamhetsutövaren själv ska sätta åtgärder på plats för att känsliga uppgifter och känsliga delar av verksamheten inte avslöjas för obehöriga, samt en överlåtelsekontroll genom att säljaren ska samråda med tillsynsmyndigheten. En ny ägare i sådan svensk verksamhet skulle således inte per automatik få tillgång till känslig information då säkerhetsskyddsåtgärder bör finnas på plats. Tillsynsmyndigheterna har också ett tydligt uppdrag att bedriva tillsyn över sådana verksamheter. Således borde i vart fall den mest känsliga delen av Sveriges säkerhet vara skyddad från kringgående vid överlåtelse genom den regleringen.

Avslutningsvis ser SOFF och Teknikföretagen även att den tänkta omfattningen avseende svenska investerare riskerar att lägga en onödigt betungande och i viss mån ändamålsfrämmande börda på myndigheten. Myndigheten kommer behöva vidta ett antal förvaltningsrättsliga åtgärder, till exempel registrering, diarieföring och granskning, bara för att slutligen lämna ett ärende utan åtgärd. Dessa resurser borde istället läggas på att granska de mer känsliga utländska direktinvesteringarna.

SOFF och Teknikföretagen föreslår istället att svenska medborgare, eller *stadigvarande boende* enligt förslaget i kapitlet Diskriminering nedan, ska undantas anmälningsplikt och att granskningsmyndigheten istället ges möjlighet att i efterhand pröva om det var en tillståndspliktig överlåtelse i övrigt och att granskningsmyndigheten i efterhand kan nyttja de i lagen angivna tvångsmedlen.

Eftersom granskningsmyndighetens tidsfrist för att bearbeta en anmälan börjar löpa när den inkomna anmälan är *fullständig*, föreslår SOFF och Teknikföretagen att tidsfrister etableras för när myndigheten ska meddela om en ansökan behöver kompletteras, exempelvis inom 10 arbetsdagar efter att anmälan har diarieförts. En sådan ordning skulle skapa ytterligare förutsägbarhet för marknadens aktörer.

SOFF och Teknikföretagen välkomnar också att det kommer framställas föreskrifter och eventuell vägledning om vad en ansökan bör innehålla. En önskvärd ordning vore om sådana föreskrifter också klargjorde att investerare utan legal möjlighet till inflytande inte behöver redovisa alla ägare. Som har anförts ovan finns det goda skäl att argumentera för att anmälningsplikten ska omfatta en skyldighet för investeraren att ange samtliga de fysiska personer som har möjlighet att utöva ett inflytande över det aktuella bolaget. Regelverket bör därför – på motsvarande vis som är tänkt att gälla för vilka investeringar som ska anmälas – föreskriva ett tröskelvärde för när ett sådant inflytande är för handen och, följaktligen, när skyldigheten att anmäla ett sådant inflytande inträder.

Diskriminering

I betänkandet föreslås att anmälan ska lämnas utan åtgärd om investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap eller en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap.

SOFF och Teknikföretagen anser att det i sig är positivt att möjligheten till en snabb avskrivning har tagits in i förslaget, men det kan ifrågasättas om inte grunden för undantaget har blivit för snäv.

Kravet på svenskt medborgarskap har tagits bort ur stora delar av den svenska lagstiftningen. Denna utveckling har varit positiv för svenska företag då möjligheter att rekrytera kompetenta individer till ledande befattningar har vidgats när rättsliga skillnaderna mellan svenska medborgare och den övriga befolkningen försvunnit. Att personer med annat än svenskt medborgarskap eller med ytterligare medborgarskap utöver det svenska har samma tillträde till ledande befattningar är en viktig fråga och förutsättning för svenska företag.

Detta gäller även för företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet eller utvecklar och säljer krigsmateriel. Enligt säkerhetsskyddslagstiftningen finns idag enbart ett krav på svenskt medborgarskap för vissa säkerhetsklassade anställningar vid stat, kommun eller landsting och inte heller i dessa fall finns något krav på att en individ *enbart* får inneha ett svenskt medborgarskap.

Inte heller i krigsmateriellagstiftningen ställs krav på *enbart* svenskt medborgarskap när tillstånd förenas med villkor om att styrelseledamöter och verkställande direktör ska vara svenska medborgare.

En anledning till att krav på svenskt medborgarskap försvunnit är det svenska medlemskapet i EU och det bör beaktas att regleringar som bygger på medborgarskap kan hamna i strid med bl.a. principerna om likabehandling och ickediskriminering.

SOFF och Teknikföretagen föreslår därför att möjligheten till snabb avskrivning ska omfatta fler företag och en lämplig avvägning är att det istället för medborgarskap kopplas till individer som är stadigvarande boende i länder inom EU och/eller länder med gemensamma säkerhetsintressen.

Beslut om granskning inom 25 arbetsdagar

I betänkandet föreslås att den svenska tillsynsmyndigheten inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan ska besluta antingen att lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Vid beslut om att inleda en granskning ska myndigheten fatta ett slutligt beslut inom tre månader eller, om det finns särskilda skäl, sex månader från beslutet om granskning.

2022-01-25

Tidsfristerna som sådana saknas det anledning att ifrågasätta. Något som däremot bör uppmärksammas är avsaknaden av information om vad som ska gälla i händelse av att myndigheten överskrider nu nämnda tidsfrister.

SOFF och Teknikföretagen förstår och motsätter sig inte syftet med förslaget men föreslår istället att ett förfarande med tyst accept införs för att underlätta för granskningsmyndigheten och företagen. Det vill säga, om gransknings underlåter att besvara anmälan inom 25 arbetsdagar så är denna underlåtenhet att betrakta som ett beslut att lämna anmälan utan åtgärd och det står företaget fritt att utan konsekvenser överlåta verksamheten. Granskningsmyndigheten föreslås därför endast behöva meddela beslut om de avser granska investeringen och göra en mer fullödlig utredning eller om de vid första anblick förbjuder transaktionen. Ett sådant förfaringsätt skulle underlätta för granskningsmyndigheten genom minskad administration och därigenom minskad belastning. För berörda företaget innebär en sådan tyst accept att investeringen kan genomföras utan förbehåll och konsekvenser.

Vidare föreslår SOFF och Teknikföretagen att tidsfristerna genomgripande anges i kalenderdagar och inte arbetsdagar i regelverket för att underlätta beräkningar för alla parter. Förslaget är därför att tidsfristen, i likhet med reglerna om anbudsunderrättelse i § 17 i förordning (1992:1303) om krigsmateriel, anges till fyra veckor efter att anmälan om investering inkommit till myndigheten.

Regeln om tyst accept när krigsmaterieltillverkande företag gör anbudsunderrättelse enligt lagen om krigsmateriel fungerar tillfredsställande och minskar administration.

Förhandsbesked

I betänkandet skriver utredarna att det inte finns ett behov av förhandsbesked med motiveringen att förhandsbesked kan vara en belastning för granskningsmyndigheten och att de i förvaltningslagen till buds stående medel är tillräckliga.

SOFF och Teknikföretagen delar inte denna uppfattning utan ser snarare att förhandsbesked i det långa loppet skulle minska belastningen för granskningsmyndigheten. Förhandsbeskeden förutses inte nyttjas i många granskningsärenden. För företagen är det i vissa transaktioner vitalt att få en indikation i förväg från granskningsmyndigheten innan man beslutar att initiera en överlåtelse. Till exempel ser SOFF och Teknikföretagen inte att begäran om förhandsbesked kommer nyttjas i stor utsträckning i de transaktioner företagen bedömer vara oproblematiske för granskningsmyndigheten eller där man förstår att det kommer bli avslag. Likaså är det inte troligt att förhandsbeskeden kommer nyttjas i tidskritiska transaktioner då det skulle dra ut på tiden. Möjligheten att begära förhandsbesked förutses komma nyttjas främst då företagen har en känsla att förvärvaren inte ses som helt oproblematiske eller denne är etablerad i ett för Sverige eller EU känsligt land.

2022-01-25

Med tanke på de kostnader som en överlåtelse många gånger medför för företagen så är förhandsbesked ett ypperligt informellt instrument där granskningsmyndigheten i förväg kan indikera om det finns risk för avslag och vilka dessa risker är. Om den tilltänkta myndigheten innehar eller tillförs rätt kompetens och motiverar beskedet på ett bra sätt så kan företaget i ett tidigt skede avgöra om det är värt risken i förhållande till förväntade kostnader att påbörja en transaktion. Det viktiga är här att företagen då har möjlighet att i ett tidigt skede frånträda innan man upplöper onödiga kostnader. Dessa transaktioner är oftast oerhört komplicerade och dyra. Om företagen i ett tidigt skede har möjlighet att göra en riskbedömning, utifrån motiveringen i förhandsbeskedet, och kan frånträda transaktionen innan en formell anmälan om investering behövs så innebär det utöver besparingar för företaget att granskningsmyndigheten snarare får mindre belastning.

Förhandsbesked används i exportkontrollsammanhang rörande krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden och när företagen får ett negativt förhandsbesked från myndigheten så är det sällsynt att det leder till ytterligare tillståndsansökningar och belastningen på tillståndsmyndigheten minskar snarare.

SOFF och Teknikföretagen föreslår därför att regeringen inför möjligheten för företagen att begära förhandsbesked och ger granskningsmyndigheten ansvar att motivera beskedet i den mån att företagen kan göra en riskavvägning. Vi föreslår också att det införs en tidsfrist inom vilken tid sådant förhandsbesked ska lämnas för att ge företagen möjlighet att planera transaktionerna.

Avslutande kommentar

Avslutningsvis vill vi understryka att vi haft en god dialog med utredningen och värdesatt de samtal och det utbyte vi mött under arbetet.

Stockholm 2022-02-18

Robert Limmergård
Generalsekreterare
Säkerhets- och försvarsföretagen

Maria Rosendahl
Näringspolitisk chef
Teknikföretagen