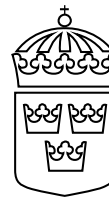


Regeringens proposition

2022/23:116



Ett granskningssystem för utländska
direktinvesteringar till skydd för svenska
säkerhetsintressen

Prop.
2022/23:116

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 11 maj 2023

Ulf Kristersson

Gunnar Strömmer
(Justitiedepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

Utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft, men det finns också risker med att utländska aktörer förvärvar svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Det saknas i dag ett regelverk som ger tillräckliga förutsättningar för att förhindra utländska investerares strategiska förvärv av företag vars verksamhet, information eller teknik har betydelse för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Regeringen föreslår därför en ny lag som ger en granskningsmyndighet möjlighet att granska utländska direktinvesteringar och, om det är nödvändigt, förbjuda dem.

I propositionen föreslår regeringen också en lagändring som innebär att Säkerhetspolisen får ge underrättelse- och säkerhetstjänster även i Storbritannien och Schweiz direktåtkomst till vissa personuppgifter som behandlas i kontraterroryfte.

Den nya lagen och övriga lagändringar föreslås träda i kraft den 1 december 2023.

1	Förslag till riksdagsbeslut	6
2	Lagtext	7
2.1	Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	14
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter	15
3	Ärendet och dess beredning	16
4	Utgångspunkter för granskningssystemet	17
4.1	Ett granskningssystem ska införas i lag	17
4.2	Regeringen ska utse granskningsmyndigheten	20
4.3	Syftet med granskningssystemet	21
4.4	Begreppet utländsk direktinvestering ska definieras i lagen	23
5	Vad ska räknas som skyddsvärd verksamhet?	27
5.1	Samhällsviktig verksamhet	27
5.2	Säkerhetskänslig verksamhet	30
5.3	Verksamhet som rör insatsvaror	32
5.3.1	Verksamhet som rör kritiska råvaror	32
5.3.2	Verksamhet som rör andra kritiska insatsvaror	36
5.4	Verksamhet som behandlar känsliga personuppgifter och lokaliseringssuppgifter	38
5.5	Verksamhet som rör strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier	42
5.5.1	Verksamhet som rör krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden	42
5.5.2	Verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi	43
5.6	Investeringar i medieföretag ska inte omfattas	46
6	Vissa frågor om anmälan	50
6.1	Investeraren ska göra anmälan och upplysas om sin anmälningsskyldighet	50
6.2	Anmälningsskyldighet oavsett investerarens nationalitet eller säte	56
7	Vilka investeringar ska anmälas?	61
7.1	Vilka företagsformer ska omfattas av granskningssystemet?	61
7.2	Investeringar i aktieföretag, europaföretag och ekonomiska föreningar	63
7.2.1	Vilket inflytande ska anmälas?	63
7.2.2	Undantag för företrädesemissioner men inte för fondemissioner och familjerättsliga förvärv	77

7.3	Investeringar i aktiebolag, europabolag och ekonomiska föreningar som räknas som nyetableringar.....	79
7.4	Investeringar i och nyetableringar av handelsbolag och enkla bolag.....	80
7.5	Bildande av en stiftelse.....	82
7.6	Anmälningsskyldighet vid inflytande på annat sätt.....	83
7.7	Inflytande i enskild näringsverksamhet.....	85
7.8	Anmälningsskyldighet vid inkråmsöverlåtelse.....	85
7.9	Ingen möjlighet till frivillig anmälan.....	87
8	Granskningsmyndighetens prövning.....	88
8.1	Vilka faktorer kring investeringen ska beaktas?.....	88
8.2	Vilka omständigheter kring investeraren ska beaktas särskilt?.....	90
9	Förfarandet.....	92
9.1	Granskningsmyndigheten ska pröva en anmälan i två steg.....	92
9.2	Granskningsmyndigheten ska även kunna inleda en granskning på eget initiativ.....	99
9.3	En granskning ska vara avslutad inom tre månader.....	100
9.4	Ett godkännande av en investering ska kunna villkoras.....	101
9.5	När ska en investering förbjudas?.....	104
9.6	Ett slutligt beslut kan gälla omedelbart utan särskild reglering.....	105
9.7	Det finns inget behov av en regel om proportionalitet.....	106
10	Informationsutbyte, samverkan och granskningsmyndighetens befogenheter.....	107
10.1	Granskningsmyndigheten ska få information från andra myndigheter.....	107
10.2	Granskningsmyndigheten ska samverka med de myndigheter som regeringen bestämmer.....	112
10.3	Granskningsmyndigheten ska få information från investeraren och berört företag.....	114
11	Följder av överträdelse av regelverket.....	121
11.1	Villkor som inte följs.....	121
11.2	Sanktionsavgifter.....	122
11.2.1	Överträdelse som ska kunna leda till sanktionsavgift.....	122
11.2.2	Sanktionsavgiftens storlek.....	125
11.2.3	När och till vilket belopp ska en sanktionsavgift beslutas i det enskilda fallet?.....	127
11.2.4	Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift....	130
11.3	Verkan av ett förbud.....	132
12	Överklagande.....	138
13	Personuppgiftsbehandling och sekretess.....	141

Prop. 2022/23:116	13.1	Ingen ytterligare personuppgiftsreglering behövs	141
	13.2	En sekretessbrytande bestämmelse ska införas	143
14		Hur förhåller sig granskningssystemet till andra regelverk?	149
	14.1	Säkerhetsskyddslagstiftningen	149
	14.2	Lagen om krigsmateriel.....	154
	14.3	Lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden.....	157
	14.4	Konkurrenslagstiftningen	157
	14.5	Upphandlingslagstiftningen.....	158
	14.6	Regelverket om förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn	162
	14.7	Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar	164
	14.8	Regelverket om gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar	167
	14.9	Etableringsfriheten i TF och YGL.....	168
15		Utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att ge underrättelse- och säkerhetstjänster direktåtkomst	169
16		Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	171
17		Konsekvenser av förslagen	173
	17.1	Förslagen som rör införandet av ett granskningssystem	173
	17.1.1	Granskningssystemet stärker skyddet för Sverige.....	173
	17.1.2	Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och regioner.....	174
	17.1.3	Konsekvenser för företag och andra enskilda.....	178
	17.1.4	Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt	181
	17.1.5	Konsekvenser för den kommunala självstyrelsen	182
	17.1.6	Övriga konsekvenser	183
	17.2	Förslaget om ändring i Säkerhetspolisens datalag.....	183
18		Författningskommentar.....	184
	18.1	Förslaget till lag om granskning av utländska direktinvesteringar.....	184
	18.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	208
	18.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.....	209
Bilaga 1		Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.....	210
Bilaga 2		Sammanfattning av betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87).....	224

Bilaga 3	Betänkandets lagförslag.....	236	Prop. 2022/23:116
Bilaga 4	Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet.....	244	
Bilaga 5	Sammanfattning av promemorian Utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att medge utländska underrättelse- och säkerhetstjänster direktåtkomst.....	246	
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanserna beträffande promemorian	247	
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag.....	248	
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	256	
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 maj 2023	269	

Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

1. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om granskning av utländska direktinvesteringar.
2. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).
3. Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

1.1 Förslag till lag om granskning av utländska direktinvesteringar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

2 § Lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige.

Lagen gäller också för investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet.

Uttryck i lagen

3 § Med skyddsvärd verksamhet avses i denna lag

1. samhällsviktig verksamhet,
2. säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),
3. prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller av metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning,
4. behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter eller av lokaliseringsuppgifter i eller genom en vara eller tjänst,
5. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel,
6. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter, och
7. forskning om eller tillhandahållande av produkter eller teknik inom framväxande teknologier eller annan strategiskt skyddsvärd teknologi eller verksamhet med förmåga att tillverka eller utveckla sådana produkter eller utveckla sådan teknik.

4 § Med utländsk direktinvestering avses i denna lag en investering som görs av

1. en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska unionen,
2. en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen,
3. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen, eller

4. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat.

En investering som genomförs av en investerare till förmån för någon som nämns i första stycket utgör också en utländsk direktinvestering.

5 § I denna lag avses med

1. *samhällsviktig verksamhet*: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet,

2. *känsliga personuppgifter*: sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning),

3. *lokaliseringssuppgifter*: uppgifter som behandlas i ett allmänt mobilt elektroniskt kommunikationsnät och som anger den geografiska positionen för en slutanvändares terminalutrustning, eller uppgifter i ett allmänt fast elektroniskt kommunikationsnät om nätanslutningspunktens fysiska adress,

4. *produkter med dubbla användningsområden*: produkter som är upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

Granskningsmyndighet

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer är granskningsmyndighet enligt denna lag.

Anmälningsskyldighet

7 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om

1. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet,

2. investeraren genom investeringen skulle förvärva ett sådant aktiebolag eller europabolag eller bilda ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som ska bedriva skyddsvärd verksamhet och investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen,

3. investeraren genom investeringen skulle bli bolagsman i ett sådant handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs eller ska bedrivas

skyddsvärd verksamhet eller om investeringen är tänkt att göras i ett handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs skyddsvärd verksamhet och investeraren redan är bolagsman,

4. investeraren genom investeringen skulle komma att bilda en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet, eller

5. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, på något annat sätt än enligt 1–4, genom investeringen skulle få ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen av ett sådant aktiebolag, europabolag, handelsbolag eller enkelt bolag eller i ledningen av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

En anmälan enligt första stycket 1 krävs inte vid förvärv av aktier som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier investeraren äger.

8 § Vid beräkningen av röster enligt 7 § första stycket 1 och 2 ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med.

Med närstående avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

9 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren eller någon annan genom investeringen skulle komma att få ett inflytande över sådan verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet.

10 § Den som har för avsikt att investera i skyddsvärd verksamhet på något annat sätt än som anges i 7 eller 9 § ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren genom investeringen skulle komma att överta hela eller någon del av den skyddsvärda verksamheten.

11 § Ett företag som är föremål för en investering som ska anmälas enligt denna lag ska upplysa den som avser att genomföra investeringen om att lagen gäller för verksamheten och särskilt om dennes anmälnings-skyldighet.

Upplysningsskyldigheten gäller inte vid förvärv på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden.

Granskning på initiativ av granskningsmyndigheten

12 § Om investeraren inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det enligt denna lag, får granskningsmyndigheten upprätta ett underlag för anmälan.

13 § Granskningsmyndigheten får besluta att inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälnings-skyldighet enligt denna lag, om det finns anledning att anta att

Prop. 2022/23:116 investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Förutsättningar för investeringens genomförande och tidsfrister

14 § Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen.

15 § Granskningsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en granskning enligt 13 eller 14 § besluta att antingen förbjuda eller godkänna investeringen. Om det finns särskilda skäl, får granskningsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

16 § En investering som omfattas av anmälningsskyldighet enligt denna lag får genomföras bara om

1. anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd, eller
2. investeringen har godkänts vid en granskning.

Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning enligt 13 §, får investeringen genomföras bara om investeringen har godkänts vid granskningen.

Granskningsmyndighetens prövning

17 § Vid sin prövning ska granskningsmyndigheten beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren.

18 § Granskningsmyndigheten ska vid sin prövning beakta

1. om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt,
2. om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen, och
3. om det finns andra omständigheter kring investeraren som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

19 § En anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

20 § En utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet ska förbjudas, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

21 § Om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats, ska den godkännas.

Ett godkännande av en utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet får förenas med villkor, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

22 § Om ett villkor som har meddelats enligt 21 § inte följs, får granskningsmyndigheten förelägga investeraren att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningarna för ett förbud enligt 20 § är uppfyllda.

Ett föreläggande får förenas med vite.

23 § Ett förbud mot en investering enligt denna lag innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig.

Första stycket gäller inte förvärv på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden, på en exekutiv auktion eller av fast egendom. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats. Ett föreläggande får förenas med vite.

24 § Om ett förbud har meddelats enligt denna lag, får granskningsmyndigheten besluta om de förelägganden mot investeraren, det företag som är eller har varit föremål för investeringen eller överlåtaren som behövs för att hindra skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndighetens befogenheter

25 § Investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen ska på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor.

26 § Granskningsmyndigheten har rätt att i den omfattning det behövs för att den ska få del av de uppgifter eller handlingar som avses i 25 § få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen.

27 § Granskningsmyndigheten får förelägga investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt 25 § och att ge tillträde enligt 26 §.

Ett föreläggande får förenas med vite.

28 § Granskningsmyndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra en åtgärd enligt 26 §. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsköningsbalken om verkställighet av för-

Prop. 2022/23:116 pliktelse som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Informationsutbyte och samverkan

29 § Granskningsmyndigheten får i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till granskningsmyndigheten efter en begäran enligt första stycket, om det behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt denna lag.

30 § Granskningsmyndigheten ska vid sin granskning enligt denna lag samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Administrativa sanktionsavgifter

31 § Granskningsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som

1. inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots att anmäningsskyldighet har förelegat enligt 7, 9 eller 10 §,

2. har genomfört en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut enligt 19–21 §§,

3. har genomfört en investering i strid med ett förbud enligt 20 §,

4. har handlat i strid med ett villkor som har meddelats i samband med ett beslut om godkännande enligt 21 §,

5. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 7, 9 eller 10 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 25 §, eller

6. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 25 §.

32 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor.

33 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till

1. den skadliga inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen,

2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,

3. vad den som har överträtt reglerna har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess verkningar,

4. om den som har överträtt reglerna tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse, och

5. den vinst som överträdelsen har inneburit för den som har överträtt reglerna.

34 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

35 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

36 § En sanktionsavgift får beslutas bara om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

37 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

38 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

39 § Beslut om föreläggande enligt 22–24 och 27 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 31 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om förbud enligt 20 och 22 §§ och beslut om godkännande med villkor enligt 21 § får överklagas till regeringen.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Föreskrifter om verkställighet

40 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Bemyndigande

41 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för det syfte som anges i 1 § meddela föreskrifter om

1. vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av denna lag,
2. vilka kritiska råvaror och metaller och mineral som ska omfattas av denna lag, och
3. vilka framväxande teknologier och vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2023.

Prop. 2022/23:116 2.1 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 15 kap. 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

3 b §

Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarmakten lämnar en uppgift som avses där till granskningsmyndigheten om uppgiften behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen (2023:000) om granskning av utländska direktinvesteringar.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2023.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter Prop. 2022/23:116

Härigenom föreskrivs att 3 kap. 7 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

7 §

En underrättelse- eller säkerhetstjänst i en *medlemsstat i Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet* får medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § 1 b om det behövs för samarbetet mot terrorism. Direktåtkomsten får endast avse personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga.

Innan direktåtkomst medges en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst ska Säkerhetspolisen informera regeringen.

En underrättelse- eller säkerhetstjänst i en *stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i Förenade kungariket eller i Schweiz* får medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § 1 b om det behövs för samarbetet mot terrorism. Direktåtkomsten får endast avse personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2023.

3 Ärendet och dess beredning

Den 19 mars 2019 antogs Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU-förordningen), se *bilaga 1*. Förordningen började tillämpas den 11 oktober 2020.

Regeringen beslutade i augusti 2019 att ge en särskild utredare i uppdrag att föreslå dels de anpassningar som var nödvändiga för att EU-förordningen skulle kunna tillämpas i Sverige, dels hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas (dir. 2019:50).

Utredningen, som tog sig namnet Direktinvesteringsutredningen (Ju 2019:06), överlämnade i mars 2020 delbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11). Förslagen i delbetänkandet behandlades bland annat i propositionen Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (prop. 2019/20:193). Lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar trädde i kraft den 1 november 2020. Av förordningen framgår att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är Sveriges kontaktpunkt enligt EU-förordningen.

Regeringen gav den 4 juni 2020 ISP i uppdrag att vara Sveriges kontaktpunkt enligt EU-förordningen (Ju2020/02166). Regeringen gav samtidigt Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Säkerhetspolisen och Totalförsvarets forskningsinstitut i uppdrag att utveckla de former för samverkan som krävdes för att ISP skulle kunna utföra de arbetsuppgifter som ankommer på en kontaktpunkt i en medlemsstat som inte har inrättat ett granskningssystem och för att förbereda för inrättandet av ett nationellt granskningssystem.

I november 2021 överlämnade Direktinvesteringsutredningen sitt slutbetänkande Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87). En sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 2*. Utredningens lagförslag finns i *bilaga 3*. Utredningens betänkande har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 4*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2021/03838).

I denna proposition behandlas också ett förslag från Säkerhetspolisen om att ändra 3 kap. 7 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (Säkerhetspolisens datalag) som reglerar myndighetens möjlighet att medge underrättelse- och säkerhetstjänster direktåtkomst till personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga och som behandlas i kontraterroryfte. Med anledning av Säkerhetspolisens förslag utarbetades en promemoria inom Justitiedepartementet. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 5*. Promemorians lagförslag överensstämmer med propositionens. Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Justitiedepartementet (Ju2022/02624).

Riksdagen har tillkännaggett för regeringen att regeringen snarast ska genomföra åtgärder för att möjliggöra granskning av utländska investeringar inom skyddsvärda områden, bland annat genom att återkomma till riksdagen med förslag till ändringar i säkerhetsskyddslagen (2018:585) vad gäller överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet och att snarast utse den myndighet som ska vara kontaktpunkt enligt EU-förordningen (bet. 2019/20:UU18, rskr. 2019/20:332). Genom förslaget i propositionen Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet (prop. 2020/21:13) ansågs den del av tillkännagivandet som avser ändringar i säkerhetsskyddslagen tillgodosedd. Genom att ISP utsågs till Sveriges kontaktpunkt enligt EU-förordningen i förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar ansågs vidare den del av tillkännagivandet som avser utpekandet av en kontaktpunkt tillgodosedd. Genom förslaget i denna proposition tillgodoses resterande del av tillkännagivandet. Regeringen anser därmed att tillkännagivandet är tillgodosett och slutbehandlat.

Lagrådet

Regeringen beslutade den 16 mars 2023 att inhämta Lagrådets yttrande över de lagförslag som finns i *bilaga 7*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Regeringen har delvis följt Lagrådets synpunkter och förslag, som behandlas i avsnitt 4.1, 4.3, 4.4, 5.4, 6.1, 7.1–7.7, 9.1, 9.3–9.5, 10.3, 11.1 och 11.2.3–11.3 och i författningskommentaren.

Förslaget till ändring i Säkerhetspolisens datalag är författningstekniskt och i övrigt av sådan beskaffenhet att Lagrådets hörande skulle sakna betydelse. Regeringen har därför inte inhämtat Lagrådets yttrande över det förslaget.

I förhållande till lagrådsremissen görs dessutom vissa språkliga och redaktionella ändringar.

4 Utgångspunkter för granskningssystemet

4.1 Ett granskningssystem ska införas i lag

Regeringens förslag: Ett svenskt granskningssystem för utländska direktinvesteringar ska införas genom en ny lag.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller invänder inte mot förslaget. *Ericsson* understryker vikten av att EU:s medlemsstater och kommissionen arbetar gemensamt för ett enhetligt genomförande av EU:s förordning om utländska direktinvesteringar men anger samtidigt att bolaget är medvetet om att denna fråga har legat utanför utredningens uppdrag. *Försvarsmakten* påpekar att utredningen inte behandlar frågan om höjd beredskap i betänkandet och bedömer att sådana överväganden saknas i sammanhanget. *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* anser att regeringen, som ett komplement till ett

Prop. 2022/23:116 granskningssystem, bör överväga en ordning som innebär att staten kan tillföra nödvändigt kapital till ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet och som är i akut behov av kapital tills det finns en ur säkerhetsperspektiv godtagbar investerare. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* påpekar att vissa andra utredningar har eller i närtid har haft i uppdrag att lämna förslag som syftar till att stärka samhällets funktionalitet, försörjning eller övriga delar av den civila beredskapen. Myndigheten understryker vikten av att regelverken utformas utifrån en tydlig och gemensam systemsyn. Myndigheten bedömer också att den bör tilldelas vissa tillkommande samordnande uppdrag och uppgifter. *Sweden BIO* pekar på att life science-branschen är beroende av möjligheterna att attrahera utländskt kapital och föreslår vissa åtgärder för att komma till rätta med de problem som ett granskningssystem kan innebära i detta sammanhang. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Världen har blivit alltmer globaliserad och näringslivet alltmer internationaliserat. Svenska företag förvärvat verksamheter i andra länder och utländska aktörer äger företag som är verksamma i Sverige. Sådana kapitalflöden kallas för direktinvesteringar. Internationell handel och direktinvesteringar har många positiva effekter och bidrar bland annat till en högre tillväxt och sysselsättning. Ekonomisk tillväxt kräver i dag tillgång till utländskt kapital.

Om ett företag som bedriver verksamhet av betydelse för nationella säkerhetsintressen köps upp av en utländsk aktör, finns det dock risk för att värdefull teknik eller information därigenom kommer att kontrolleras av främmande makt på ett sätt som inte är önskvärt. I många andra länder finns det därför nationella granskningssystem för utländska direktinvesteringar som på olika sätt begränsar utländska personers möjligheter att investera i nationella företag när en sådan investering befaras ha säkerhetspolitiska implikationer.

Genom Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU-förordningen) skapades ett rättsligt ramverk för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar i unionen och en samarbetsstruktur mellan medlemsstaterna och kommissionen avseende sådana direktinvesteringar som sannolikt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Medlemsstaterna blev genom förordningen inte skyldiga att införa nationella granskningssystem. Genom förordningens bestämmelser klarlades dock rättsläget när det gäller medlemsstaternas rätt att införa, upprätthålla och ändra nationella granskningssystem, bland annat genom fastställandet av vissa minimikrav för systemen. I EU-förordningen fastslås bland annat att medlemsstaternas granskningssystem ska vara transparenta och icke-diskriminerande mellan olika tredjeländer. I förordningen anges också vissa faktorer som medlemsstaterna och kommissionen får beakta vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning.

Som utredningen redogör för är utländska direktinvesteringar en vital del även av det svenska näringslivets utveckling. Utländska direktinvesteringar som tillför kapital, kunskap, kompetenser och nya marknader har stor betydelse för sysselsättningen och tillväxten och för

samhällsklimatet i allmänhet. Utländska investeringar ökar också konkurrensen, vilket ökar produktiviteten och stärker innovationskraften.

Majoriteten av de utländska direktinvesteringar som görs i svenska företag är oproblematiska, men vissa av dem är förenade med stora risker. Strategiska uppköp och investeringar är, som utredningen redogör för, ett av de sätt som främmande makt använder sig av för att uppnå fördelar. Genom investeringar inom vissa sektorer kan en annan stat, via statsägda eller statskontrollerade företag, investera i företag på ett sätt som kan användas för att påverka och utöva påtryckningar mot svenskt beslutsfattande eller för att inhämta information.

Utländska direktinvesteringar kan också, som anges i Säkerhetspolisens årsbok för 2022/2023, få till följd att kompetens och innovationer som är viktiga för Sverige försvinner ut ur landet. Utländska direktinvesteringar i Sverige följer i mycket hög grad andra länders olika planer och policyer för teknisk, civil och militär utveckling. I Sverige finns en särskild fri och nära samverkan mellan utbildning, forskning och näringsliv. Syftet med en utländsk direktinvestering i svenska företag kan vara att dra nytta av teknik, utveckling och kunskap och få tillgång till välutbildad och skicklig personal. Direktinvesteringar kan också göra det möjligt att ta del av olika nätverk och utvecklingsplattformar i sektorer som är prioriterade för främmande makt.

Förvärv av hela eller delar av företag inom exempelvis försvars- och säkerhetsindustrin är också en metod som främmande makt kan använda sig av för att öka sin egen kunskap inom spetsteknologi i syfte att höja den egna förmågan. Det finns exempel där främmande makt har försökt kringgå regelverket för export av produkter med dubbla användningsområden i samband med förvärv av svenska företag. Främmande makt kan också ha ett intresse av att förvärva känslig egendom eller anläggningar av betydelse för exempelvis det svenska energiförsörjningssystemet. Syftet med ett sådant förvärv skulle vara att skaffa sig inflytande över eller kunskap om funktioner som är samhällskritiska.

Vissa verksamheter måste bedrivas – eller i vart fall kontrolleras – från Sverige för att andra verksamhetsutövare ska kunna upprätthålla funktioner och förmågor som är nödvändiga för Sveriges säkerhet. Många verksamheter som är viktiga för det svenska samhällets funktionalitet står inte längre under direkt statligt inflytande, utan bedrivs och förvaltas i stor utsträckning av enskilda aktörer. Utländskt ägande eller inflytande är i dag en realitet i sådana verksamheter. Den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde på senare år har tydliggjort riskerna med att utländska aktörer äger och kontrollerar kritisk infrastruktur.

Regeringen konstaterar sammanfattningsvis att utländska investeringar har många positiva effekter på det svenska samhället men att strategiska uppköp av och investeringar som genomförs i skyddsvärda verksamheter, exempelvis inom kritisk infrastruktur och känsliga teknologier, kan innebära stora risker. Det saknas i dag, som utredningen konstaterar, ett svenskt regelverk som ger möjlighet att fullt ut beakta de intressen som ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar ska tillvarata. Ett svenskt granskningssystem är en förutsättning för att det ska vara möjligt att kontrollera och ytterst förbjuda utländska investeringar som innebär risker ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv men som inte kan förhindras med stöd av befintliga regelverk. Införande av ett svenskt granskningssystem

Prop. 2022/23:116 är också en förutsättning för att Sverige fullt ut ska kunna delta i samarbetsstrukturen enligt EU-förordningen. Mot denna bakgrund finns det, som utredningen bedömer, skäl att införa ett sådant system.

Bestämmelser som avser förhållandet mellan enskilda och det allmänna och som gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ska enligt 8 kap. 2 § regeringsformen, förkortad RF, som huvudregel meddelas i lag. Efter bemyndigande i lag kan dock sådana bestämmelser i många fall meddelas av regeringen i en förordning med stöd av 8 kap. 3 § RF. I likhet med utredningen anser regeringen att merparten av regelverket bör införas i en lag. Lagen bör kompletteras med en förordning.

Lagrådet uttrycker att både lagrådsremissens rubrik och rubriken på den föreslagna lagen bör övervägas i syfte att på ett bättre sätt beskriva vad lagstiftningsprojektet egentligen handlar om, vilket enligt *Lagrådet* är att investeringar i skyddsvärd verksamhet i Sverige ska kunna förbjudas eller tillåtas endast om vissa villkor uppfylls. Regeringen konstaterar att begreppet granskningssystem är väletablerat. Dessutom kommer, såvitt kan bedömas, granskningssystemets utformning att medföra att endast ett fåtal investeringar förbjuds eller godkänns med villkor. Någon ändring utifrån *Lagrådets* synpunkter bör därför inte göras.

Som *Ericsson* nämner ger EU-förordningen viss inriktning för hur det svenska granskningssystemet bör utformas. Det finns dock, som bolaget också påpekar, inte utrymme för att analysera hur förordningen tillämpas i Sverige jämfört med andra länder inom ramen för detta lagstiftningsärende. Det saknas också utrymme för att inom ramen för detta ärende ta om hand de förslag som lämnas av *ISP*, *MSB* och *Sweden BIO*. Regeringen anser vidare att det inte krävs några sådana särskilda överväganden om granskningssystemets roll vid höjd beredskap som efterfrågats av *Försvarsmakten*.

4.2 Regeringen ska utse granskningsmyndigheten

<p>Regeringens förslag: Den myndighet som regeringen bestämmer ska vara granskningsmyndighet.</p>
--

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget. Flera remissinstanser yttrar sig över utredningens förslag om att Inspektionen för strategiska produkter ska utses till granskningsmyndighet.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen har gett Inspektionen för strategiska produkter (ISP) i uppdrag att bland annat vara Sveriges kontaktpunkt enligt EU-förordningen. Utpekandet av ISP, eller den myndighet som regeringen annars kan komma att peka ut som granskningsmyndighet, bör dock ske i förordning. Lagen bör innehålla en bestämmelse om att den myndighet som regeringen bestämmer ska vara granskningsmyndighet.

Regeringens förslag: Syftet med lagen ska vara att hindra utländska direktinvesteringar i svensk verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Verksamhet som omfattas av granskningsystemet ska benämnas skyddsvärd verksamhet i lagen.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen lämnar inget förslag om hur verksamhet som omfattas av lagen ska benämnas.

Remissinstanserna: *Post- och telestyrelsen* anser att begreppet skyddsvärda områden inte bör användas i lagen eftersom det används på säkerhetsskyddsområdet med en annan betydelse. *Statens energimyndighet* efterfrågar ett förtydligande av vilka verksamheter som innebär relevanta risker för Sveriges säkerhet och för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige. *Sveriges ingenjörer* anser att det finns en risk att utländska aktörer verkar för att åsidosätta svenska regelverk och inte respekterar samarbetet mellan fackföreningar och företagsledningar i Sverige. Förbundet anför att denna risk kan leda till att den svenska modellen urholkas och att Sveriges förutsättningar att vara ett starkt innovationsland minskar. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som utredningen redogör för kan utländska direktinvesteringar innebära risker för svenska intressen inom det område som rör nationell säkerhet, och granskningsystemet bör därför omfatta investeringar som kan utgöra risker för Sveriges säkerhet. I lagrådsremissen föreslogs att granskningsystemet skulle omfatta investeringar som kan "skada Sveriges säkerhet" och uttryckssättet förekommer i flera bestämmelser i lagrådsremissen. I säkerhetsskyddslagen (2018:585) används uttrycket skada för Sveriges säkerhet. *Lagrådet* har synpunkter på det förstnämnda uttrycket och anser att det i stället bör talas om investeringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet. I enlighet med *Lagrådets* förslag bör bestämmelserna omformuleras.

Som utredningen anger har innebörden av uttrycket Sveriges säkerhet behandlats i flera lagstiftningsärenden de senaste åren (se till exempel prop. 2017/18:89, prop. 2020/21:13 och prop. 2020/21:194). Uttrycket tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Det kan handla om både militär och civil verksamhet, så länge verksamheten har en sådan betydelse. Förutom militär verksamhet kan det exempelvis gälla central statsförvaltning och diplomatisk verksamhet eller viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation. Som utredningen anger kan uttrycket Sveriges säkerhet vidare sammanfattas som skyddet för Sveriges oberoende i betydelsen självständighet och suveränitet och bestånd. Det innefattar även yttre säkerhet till skydd för Sveriges försvarsförmåga och Sveriges integritet, oberoende och handlingsfrihet. Uttrycket omfattar också den inre säkerheten till skydd för Sveriges förmåga att upprätthålla och säkerställa grundläggande strukturer i form av det demokratiska

Prop. 2022/23:116 statsskicket, rättsväsendet och den brottsbekämpande förmågan på nationell nivå. Vidare omfattas skydd mot påverkan på nationellt samhällsviktig verksamhet genom påverkan på leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet på nationell nivå och skydd mot skada på Sveriges ekonomi i form av skada på den nationella betalningsförmågan där skadan kan få negativa konsekvenser för Sveriges suveränitet, handlingsfrihet och oberoende.

Att låta granskningssystemet omfatta investeringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet innebär en viss överlappning i förhållande till bestämmelserna om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagen (2018:585). Hur regelverken förhåller sig till varandra behandlas i avsnitt 14.1.

Utöver investeringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet bör granskningssystemet omfatta investeringar i skyddsvärd verksamhet av sådan art som anges i EU-förordningen. Som utredningen konstaterar är det ytterst upp till EU-domstolen att bedöma vad som avses med uttrycket säkerhet eller allmän ordning i EU-förordningen. Regeringen bedömer dock, i likhet med utredningen, att uttrycket i allt väsentligt bör anses omfatta det som avses med allmän säkerhet och allmän ordning i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Allmän ordning hänvisar i det sammanhanget till samhällets grundläggande intressen, medan allmän säkerhet gäller skydd av en medlemsstats institutioner, dess väsentliga offentliga tjänster och dess invånares överlevnad.

När det gäller allmän ordning och allmän säkerhet bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att granskning bör kunna göras enbart till skydd för svenska intressen. Granskningssystemet ska därmed inte tillämpas för att minska risker för andra medlemsstaters interna säkerhetsintressen. I lagrådsremissen angavs att detta bör tydliggöras i lagen genom att det där anges att granskningssystemet syftar till att hindra sådana utländska direktinvesteringar som kan skada allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. I enlighet med Lagrådets förslag bör det anges att granskningssystemet syftar till att hindra sådana investeringar som kan inverka skadligt på dessa säkerhetsintressen.

Utredningen bedömer att det i samband med att uttrycket allmän ordning och allmän säkerhet anges i lagen bör tas in en hänvisning till de artiklar i EUF-fördraget som reglerar vilka undantag medlemsstaterna får göra när det gäller etableringsfriheten respektive principen om fri rörlighet för kapital, det vill säga artiklarna 52.1 och 65.1 b. En hänvisning till EUF-fördraget skulle kunna tydliggöra att granskningssystemet inte omfattar investeringar som kan utgöra risk för sådana intressen som avses med det snarlika uttrycket allmän ordning och säkerhet.

I svensk rätt har uttrycket allmän ordning och säkerhet använts under lång tid i författningar som rör polisiär verksamhet. Uttrycket används bland annat i polislagen (1984:347), ordningslagen (1993:1617) och brottsdatalagen (2018:1177). Uttrycket, som inte har någon legaldefinition, har ansetts vara vittomfattande och svårdefinierat (prop. 2017/18:232 s. 96). I begreppet har ansetts ligga att det ska vara något som berör allmänheten, det vill säga samhällsmedlemmarna i gemen, vem som helst eller en obestämd krets av enskilda.

Om begreppet allmän ordning och säkerhet hade använts för att avgränsa granskningssystemets tillämpningsområde, skulle systemet ha omfattat ett

mycket stort antal aktörer. Detta skulle kunna tala för att en hänvisning till EUF-fördraget som förtydligar tillämpningsområdet bör föras in i lagen, som utredningen föreslår. Eftersom artiklarna 52.1 och 65.1 b i EUF-fördraget endast reglerar i vilka fall man får göra undantag från fördraget och inte ger någon ledning i fråga om vad som avses med uttrycket allmän ordning och allmän säkerhet anser regeringen dock att en sådan hänvisning inte skulle tillföra något i sammanhanget. Regeringen anser inte heller att en hänvisning till EUF-fördraget som helhet bör göras mot bakgrund av förslaget att granskning enbart ska kunna göras till skydd för svenska intressen. Det bör dock tydliggöras i författningskommentaren vad som avses med uttrycket.

Att en investering kan inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige är mycket allvarligt men mindre kritiskt än om den kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet. Vid bedömningen av vilken risk en investering innebär bör hänsyn bland annat tas till vilket slags verksamhet som bedrivs, var den bedrivs och på vilken nivå den bedrivs. En investering i en viss typ av verksamhet kan anses utgöra risk för Sveriges säkerhet om investeringen riskerar att få effekter på i huvudsak nationell nivå. En investering i samma slags verksamhet kan dock anses utgöra risk för allmän ordning eller för allmän säkerhet i Sverige om den skulle få effekter endast på regional eller lokal nivå. Avgörande för bedömningen av vilka risker en investering är förenad med blir därmed vilken effekt investeringen kan ha på det svenska samhället.

Vilka områden som omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde framgår av avsnitt 5. Verksamhet inom de uppräknade områdena bör, trots *Post- och telestyrelsens* kritik, benämnas som skyddsvärd verksamhet och en definition av begreppet bör införas i lagen.

Statens energimyndighet efterfrågar ett förtydligande av vilka verksamheter som innebär relevanta risker för Sveriges säkerhet och för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige. Regeringen har i avsnitt 4.1 redogjort för vilka risker utländska direktinvesteringar allmänt sett kan vara förenade med, och granskningssystemets tillämpningsområde kommer att vara begränsat till investeringar i företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. De verksamheter som lagen föreslås gälla för överensstämmer i allt väsentligt med vad som följer av EU-förordningen. Regeringen anser att det inte finns behov av något ytterligare förtydligande.

De risker som *Sveriges ingenjörer* pekar på är viktiga att ta på allvar, men de bör inte beaktas inom ramen för granskningsmyndighetens prövning.

4.4 Begreppet utländsk direktinvestering ska definieras i lagen

Regeringens förslag: En utländsk direktinvestering ska i lagen definieras som en investering som görs av

1. en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska unionen,
2. en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen,

3. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen, eller
 4. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat.
- Med en utländsk direktinvestering ska även avses en investering som genomförs av en investerare till förmån för någon av nämnda personer.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår en annan definition av begreppet. Utredningen föreslår också att det ska föras in en definition av begreppet direktinvestering i lagen.

Remissinstanserna: *Sweden International Chamber of Commerce* påpekar att den definition av begreppet utländsk direktinvestering som utredningen föreslår skiljer sig åt från motsvarande definitioner i EU-förordningen och anser att definitionerna så långt som möjligt bör vara desamma för att tillämpningen ska vara harmoniserad inom EU. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

MTR Nordic uttrycker att det av rättssäkerhetsskäl bör övervägas en mer utförlig och tydlig definition av begreppet direktinvestering än vad utredningen föreslår. *Region Norrbotten* och *Region Västerbotten* efterfrågar ett förtydligande av vad som avses med begreppet direktinvestering och anser att det bör framgå av definitionen att så kallade greenfield investments omfattas. *Säkerhetspolisen* bedömer att sådana direktinvesteringar som utredningen föreslår ska omfattas av granskningsystemet inte alltid kan karaktäriseras som en sådan ömsesidig transaktion mellan investeraren och det företag som är föremål för investeringen som utredningen nämner i sin författningskommentar.

Skälen för regeringens förslag: Enligt artikel 2.1 i EU-förordningen är en utländsk direktinvestering en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet. Definitionen skiljer inte på investeringar i form av nyetableringar, så kallade greenfield investments, och investeringar bestående i förvärv av befintliga tillgångar, så kallade brownfield investments.

Enligt artikel 2.2 i EU-förordningen är en utländsk investerare en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering. Utredningen bedömer att såväl ett EES-land som ett land som finns angivet i bilaga II till EUF-fördraget och för vilka bestämmelserna i fjärde delen av EUF-fördraget gäller är ett tredjeland enligt förordningen.

Av skäl 10 i EU-förordningen framgår att medlemsstater som har ett granskningsystem bör föreskriva nödvändiga åtgärder i enlighet med unionsrätten för att förhindra att deras granskningsystem och granskningsbeslut kringgås. Detta bör omfatta unionsinterna investeringar med hjälp av artificiella arrangemang som inte återspeglar ekonomiska realiteter och som innebär att granskningsystem och granskningsbeslut

kringgås och där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland. I artikel 3.6 i förordningen anges också att de medlemsstater som har infört ett granskningssystem ska behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningssystem och granskningsbeslut.

Utredningen föreslår att en utländsk direktinvestering ska definieras som en direktinvestering där investeraren är en fysisk person med annat medborgarskap än enbart svenskt eller en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras av en annan stat eller av fysiska personer med annat medborgarskap än enbart svenskt. Som påpekas av *Sweden International Chamber of Commerce* skiljer sig den definitionen från motsvarande definitioner i EU-förordningen.

Regeringen gör i avsnitt 7.2.1 en snävare bedömning än utredningen i fråga om vem som kan anses vara investerare inom ramen för granskningssystemet. Denna bedömning innebär i sig att det krävs en omformulering av utredningens förslag till definition av begreppet utländsk direktinvestering. Som utgångspunkt anser regeringen, i likhet med *Sweden International Chamber of Commerce*, att det är fördelaktigt att utgå från de begrepp som används i EU-förordningen vid utformningen av det svenska granskningssystemet. Det är dock lämpligt att föra in en mer utförlig definition av begreppet utländsk direktinvestering i lagen för att tydliggöra lagens tillämpningsområde. Det bör bland annat tydliggöras att även en investering som görs av en svensk aktör i syfte att kringgå granskningssystemet kan räknas som en utländsk direktinvestering som granskningsmyndigheten har rätt att ingripa mot.

En utländsk direktinvestering bör därför definieras som en investering som görs av en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska unionen eller en juridisk person med säte i en sådan stat. Som utländsk direktinvestering bör även räknas en investering som görs av en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen eller en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat. Det bör även framgå av definitionen att det är fråga om en utländsk direktinvestering om en investering genomförs av en investerare till förmån för någon av nämnda personer.

När det gäller begreppet direktinvestering föreslår utredningen att det ska införas en särskild definition av begreppet i lagen. Utredningen föreslår att begreppet ska definieras som en investering som görs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för att bedriva ekonomisk verksamhet, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller inflytande i ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet. Utredningen anger att det ska vara fråga om en ömsesidig transaktion och en etablerad eller varaktig relation mellan aktörerna.

Den av utredningen föreslagna definitionen av begreppet direktinvestering är i stort överensstämmande med motsvarande definition i EU-förordningen. Regeringen anser, till skillnad från *MTR Nordic*, att utredningens förslag till definition av begreppet i och för sig är tillräckligt utförlig och tydlig för att föras in i lagen. Regeringen, som noterar

Prop. 2022/23:116 *Säkerhetspolisens* kritik i frågan, konstaterar vidare att det i den föreslagna definitionen inte ställs upp något krav på ömsesidighet.

Regeringen konstaterar dock också att det, i utredningens förslag till bestämmelse om anmälningsplikt, inte ställs upp krav om att kapitalet ska göras tillgängligt för det berörda företaget på det sätt som nämns i den föreslagna definitionen av begreppet direktinvestering. Att investeringar som innebär nyetableringar omfattas av granskningssystemet framgår uttryckligen av utredningens förslag till bestämmelse om anmälningsplikt. Det kan dock anses vara en brist, vilket nämns av *Region Norrbotten* och *Region Västerbotten*, att det inte framgår av definitionen att sådana investeringar omfattas av begreppet. Med hänvisning till dessa omständigheter och att det framgår direkt av lagen i övrigt vilka direktinvesteringar som omfattas av granskningssystemet anser regeringen att det inte bör införas någon särskild definition av begreppet i lagen.

Lagrådet menar att det bör klargöras om det endast ska vara direktinvesteringar som ska träffas av lagens bestämmelser och påpekar att det i vissa bestämmelser talas om ”investeringar”. *Lagrådet* anser att saken blir mer problematisk när man dessutom i en bestämmelse använder uttrycket direkt eller indirekt investera. Beroende på utfallet av detta arbete kan, enligt *Lagrådet*, flera ändringar behöva göras i texten.

Kännetecknande för flera av de granskningssystem som finns i andra länder är att de omfattar direktinvesteringar. Detta är anledningen till att det uttrycket används även i vissa bestämmelser i förslaget till det svenska granskningssystemet. Som utredningen framhåller används begreppet direktinvestering i många sammanhang men inte på ett entydigt sätt. Karaktäristiskt är dock att begreppet oftast används beträffande investeringar som innebär att investeraren etablerar eller upprätthåller någon form av varaktig förbindelse med eller inflytande i eller kontroll över företaget i vilket investeringen görs (se till exempel artikel 2.1 i EU-förordningen).

Som har angetts ovan bör det inte föras in någon definition av begreppet direktinvestering i lagen eftersom det framgår direkt av bestämmelserna om anmälningsplikt vilka direktinvesteringar som ska anmälas enligt lagen. Regeringen ser inte att det skulle tillföra något i sak att använda ordet direktinvestering i dessa bestämmelser. Det framstår som mer naturligt att använda sig av orden investera och investering i bestämmelserna. Med en indirekt investering i skyddsvärd verksamhet avses exempelvis en investering i ett moderbolag som inte bedriver skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som bedriver sådan verksamhet. Med en direkt investering avses en investering i dotterbolaget.

I bestämmelsen om granskningsmyndighetens rätt att inleda granskning på eget initiativ, som behandlas i avsnitt 9.2, och bestämmelsen om beslut om godkännande utan villkor har ordet investering använts för att markera att granskningsmyndigheten kan initiera en granskning av en investering respektive godkänna en investering som inte i sig skulle innebära ett sådant inflytande att den i andra sammanhang nödvändigtvis skulle räknas som en direktinvestering. Begrepps användningen i dessa bestämmelser innebär att det är motiverat att använda ordet investering även i den bestämmelse som *Lagrådet* pekar på, det vill säga 2 § i *lagrådsremissens lagförslag*.

I bestämmelserna om beslut om förbud och beslut om godkännande med villkor har uttryckssättet utländsk direktinvestering använts för att markera

att granskningsmyndigheten saknar möjlighet att meddela sådana beslut om det är utrett att det inte är fråga om en utländsk direktinvestering enligt den föreslagna definitionen.

Sammanfattningsvis är skillnaderna i uttryckssätt i lagen avsiktliga och enligt regeringens mening godtagbara. Regeringen gör därför ingen ändring med anledning av Lagrådets påpekanden i denna del.

5 Vad ska räknas som skyddsvärd verksamhet?

5.1 Samhällsviktig verksamhet

Regeringens förslag: Granskningsystemet ska omfatta investeringar i företag som bedriver samhällsviktig verksamhet.

Samhällsviktig verksamhet ska i lagen definieras som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska för det syfte som anges i lagen få meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser tillstyrker förslaget om att granskningsystemet ska omfatta samhällsviktig verksamhet eller har inga invändningar mot förslaget. *Statens energimyndighet*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar förtydliganden av vad begreppet samhällsviktig verksamhet betyder. *Statens energimyndighet* efterfrågar också förtydliganden av vad som avses med uttrycken samhällskritiskt och samhällsviktig tjänst och föreslår att regeringen ska ge Myndigheten för samhällsskydd och beredskap i uppdrag att förtydliga detta. *Sveriges advokatsamfund* anser att begreppet kritisk infrastruktur, som används i EU-förordningen, i stället bör användas i sammanhanget.

Remissutfallet är blandat i fråga om förslaget om föreskriftsrätt. *Malmö kommun*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Patent- och registreringsverket* och *Strålsäkerhetsmyndigheten* är positiva till utredningens förslag. *Sveriges advokatsamfund* och *Sweden International Chamber of Commerce* betonar vikten av att föreskrifterna är tydliga och precisa. *MTR Nordic*, *Region Norrbotten*, *Region Stockholm*, *Stockholms kommun*, *Svenskt Näringsliv* och *Sveriges Kommuner och Regioner* är kritiska till förslaget och anser att granskningsystemet inte är tillräckligt förutsebart och rättssäkert om en myndighet ska meddela föreskrifter om vilka verksamheter som omfattas av lagen. *Stockholms kommun* påpekar att det normalt ankommer på verksamhetsutövaren att bedöma om den egna verksamheten är samhällsviktig och anser att konsekvenserna av ett avsteg från denna ansvarsprincip inte har analyserats av utredningen. *Kommunen* anser vidare att förändringar av vad som anses utgöra

Prop. 2022/23:116 samhällsviktig verksamhet inte kommer att ske på ett så oförutsebart sätt eller så frekvent och snabbt att det skulle krävas reglering genom myndighetsföreskrifter.

Ett flertal remissinstanser, däribland MSB och Sveriges Kommuner och Regioner, yttrar sig över utredningens förslag att MSB ska få utfärda föreskrifterna. Flera remissinstanser, bland annat *Post- och telestyrelsen* och *Trafikverket*, har vidare synpunkter på vilka myndigheter som ska involveras i framtagandet av föreskrifter på området.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 4.1 a i EU-förordningen anges att medlemsstaterna vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bland annat får överväga dess potentiella effekter på kritisk infrastruktur, vare sig den är fysisk eller virtuell, däribland infrastruktur för energi, transport, vatten, hälso- och sjukvård, kommunikation, medier, databehandling eller datalagring, rymden, försvar, val eller ekonomi samt känsliga anläggningar och investeringar i mark och fastigheter som är avgörande för användningen av denna infrastruktur.

I Sverige används begreppet samhällsviktig verksamhet i det arbete som bedrivs för att säkerställa särskilt viktiga samhällsfunktioner som exempelvis infrastruktur för energi, transport, hälso- och sjukvård och kommunikation. MSB beslutade i oktober 2020 att begreppet samhällsviktig verksamhet ska definieras som en verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. I publikationen *Identifiering av samhällsviktig verksamhet* (MSB1844 – oktober 2021) anger MSB att uttrycket grundläggande behov till exempel avser behov av mat, vatten, värme, vård, omsorg och kommunikation. Uttrycket värden tar enligt publikationen sikte på det som är viktigast att skydda, såsom människors liv och hälsa, samhällets funktionalitet, demokrati, rättssäkerhet, mänskliga fri- och rättigheter, miljö, ekonomiska värden och nationell suveränitet. Termen säkerhet tar i sammanhanget sikte på nationell säkerhet och suveränitet och värnandet om fred, demokrati och frihet. MSB:s definition av begreppet samhällsviktig verksamhet används bland annat i förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.

Som utredningen framhåller kan investeringar i svenska företag som upprätthåller särskilt viktiga samhällsfunktioner som exempelvis infrastruktur för energi, transport, hälso- och sjukvård och kommunikation innebära risker för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige och sådana investeringar bör därför omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde.

Utredningen föreslår att investeringar i dessa typer av verksamheter ska räknas som investeringar i samhällsviktig verksamhet och att en definition av begreppet samhällsviktig verksamhet ska tas in i lagen. Utredningen föreslår att den definition av begreppet som MSB beslutade i oktober 2020 ska användas i lagen. *Sveriges advokatsamfund* ifrågasätter varför begreppet kritisk infrastruktur, som nämns i EU-förordningen, inte används i stället och menar att det finns en risk för osäkerhet kring granskningssystemets tillämpningsområde om MSB:s definition används.

Som utgångspunkt anser regeringen, i likhet med Advokatsamfundet, att det är fördelaktigt att utgå från de begrepp som används i EU-förordningen vid utformningen av granskningssystemet. Förordningen innehåller dock ingen definition av begreppet kritisk infrastruktur och uppräkningsen i artikel 4.1 a i förordningen är varken uttömmande eller tvingande.

Begreppet samhällsviktig verksamhet är väl etablerat i Sverige. Regeringen bedömer dessutom att begreppet täcker in det område som bör omfattas av granskningssystemet och att det inte heller finns anledning att ta fram ytterligare en parallell definition. Sammanfattningsvis bör begreppet samhällsviktig verksamhet användas i lagen och i enlighet med utredningens förslag definieras som verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Den föreslagna definitionen av begreppet samhällsviktig verksamhet ger viss ledning kring vilka verksamheter som omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde. Som utredningen anger krävs det dock ytterligare avgränsningar av tillämpningsområdet när det gäller dels vilka verksamheter som ska anses vara samhällsviktiga, dels vilka delar av en samhällsviktig verksamhet som granskningssystemet ska vara tillämpligt på. Endast investeringar i sådan samhällsviktig verksamhet som kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige bör omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde.

Utredningen anser att det finns förutsättningar för att genom bemyndigande i lag låta regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer få meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. Som har redovisats ovan är ett antal remissinstanser, däribland *Sveriges Kommuner och Regioner*, kritiska till förslaget.

För att granskningssystemet ska uppfylla grundläggande krav på rätts-säkerhet måste det vara tydligt i vilka fall ett ingripande från granskningsmyndigheten kan bli aktuellt. Det måste också vara förutsebart vilka investeringar och vilka verksamheter som omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde. Det är samtidigt av stor vikt att granskningssystemet är utformat på ett flexibelt sätt. Bedömningen av vilka verksamheter som är samhällsviktiga kan variera från tid till annan, beroende på samhällsutvecklingen. Att reglera i lag vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av granskningssystemet skulle innebära risk för att oproblematiska investeringar, som i ett tidigare skede bedömts vara riskfyllda, hindras i avvaktan på att lagstiftningen ändras. Detta skulle kunna få negativa konsekvenser för bland annat Sveriges ekonomi. Det finns också risk för att investeringar som innebär risker för Sverige, men som faller utanför lagens definition av samhällsviktig verksamhet, inte är möjliga att hindra under motsvarande tid. Detta skulle i förlängningen kunna innebära att det uppstår ett beroendeförhållande till tredjeland eller minskad tillgänglighet av varor och tjänster som är kritiska för Sverige.

Begreppet samhällsviktig verksamhet är, som har angetts ovan, väl etablerat i Sverige. Regeringen bedömer att den föreslagna definitionen av begreppet ger tillräcklig ledning i fråga om vilka verksamheter som omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde för att systemet ska anses vara rättssäkert och förutsebart. Den närmare avgränsningen av

Prop. 2022/23:116 tillämpningsområdet kommer dock behöva göras på ett detaljerat sätt. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det inte framstår som ändamålsenligt att göra den avgränsningen i lag. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör därför bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet. Föreskriftsrätten bör, som utredningen föreslår, vara begränsad. Föreskrifterna bör utformas så att samhällsviktig verksamhet utan betydelse för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige faller utanför lagens tillämpningsområde.

En närmare avgränsning genom föreskrifter kommer enligt regeringens mening inte att inkräkta på grundprincipen att det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om den bedriver samhällsviktig verksamhet, som *Stockholms kommun* befarar, eftersom avgränsningen ska göras enbart i förhållande till granskningssystemets tillämpningsområde. Föreskrifterna kommer vidare att utformas på ett sådant tydligt och precist sätt som efterfrågas av Sveriges advokatsamfund och *Sweden International Chamber of Commerce* och regeringen anser att det därför inte kommer att råda någon osäkerhet om granskningssystemets tillämpningsområde i praktiken.

Statens energimyndighet, *Svenskt Näringsliv* och Sveriges advokatsamfund efterfrågar ett förtydligande av vad som ryms inom begreppet samhällsviktig verksamhet. Mot bakgrund av förslaget att det ska tydliggöras i föreskrifter vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av granskningssystemet, ser regeringen som utgångspunkt inte något behov av ett sådant förtydligande i detta sammanhang. Som utvecklas i avsnitt 5.6 ska den nya lagen dock inte tillämpas på investeringar i företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av tryckfrihetsförordningen, förkortad TF, och yttrandefrihetsgrundlagen, förkortad YGL, även om viss sådan verksamhet kan falla in under den föreslagna definitionen av samhällsviktig verksamhet. Företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av TF och YGL kan, med hänvisning till etableringsfriheten, inte omfattas av de föreskrifter som kommer att ange vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av granskningssystemet.

Det finns inte utrymme för att ge en myndighet i uppdrag att tydliggöra vad som avses med uttrycken samhällskritiskt och samhällsviktig tjänst på det sätt som efterfrågas av Statens energimyndighet. Stockholms kommun anser att förändringar av vad som anses utgöra samhällsviktig verksamhet inte kommer att ske på ett sätt som kräver reglering genom myndighetsföreskrifter. Som har angetts ovan yttrar sig vidare ett antal remissinstanser över utredningens förslag om vilken myndighet som ska utfärda aktuella föreskrifter och vilka aktörer som bör konsulteras i samband med framtagandet. Dessa frågor kommer att övervägas under det fortsatta arbetet med att ta om hand utredningens förslag.

5.2 Säkerhetskänslig verksamhet

Regeringens förslag: Granskningssystemet ska omfatta investeringar i företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetskyddslagen.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inga invändningar mot det. *MTR Nordic* saknar en närmare analys av vad som avses med uttrycket att bedriva verksamhet. Bolaget bedömer att det är oklart om den som har fått i uppdrag att utföra vissa tjänster i ett offentligt organs eller ett offentligt företags ställe ska anses bedriva säkerhetskänslig verksamhet. *Post- och telestyrelsen* menar att utredningens förslag i denna del innebär att granskningssystemet inte är förutsebart, eftersom verksamhetsutövaren själv ska identifiera vilken verksamhet som är säkerhetskänslig. Myndigheten anser att verksamhetsutövaren måste upplysa investeraren om att planerad investering rör säkerhetskänslig verksamhet för att investeraren ska kunna ha kännedom om det. *Post- och telestyrelsen* anger också att det bör införas en hänvisning till säkerhetsskyddslagen och en definition av begreppet säkerhetskänslig verksamhet i lagen. *Svenskt Näringsliv* framhåller att det är problematiskt att berörda företag själva ska avgöra om de omfattas av säkerhetsskyddslagen och bedömer att det finns ett behov av en precisering av vad som utgör säkerhetskänslig verksamhet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen gäller lagen för den som till någon del bedriver verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, så kallad säkerhetskänslig verksamhet. Enligt 4 kap. 13 § samma lag ska en verksamhetsutövare göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning och initiera visst samråd om denne till exempel avser att överlåta någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten. Skyldigheten att samråda gäller även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen (2005:551).

Uttrycket Sveriges säkerhet tar, som har utvecklats i avsnitt 4.3, sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige. Aktörer som bedriver säkerhetskänslig verksamhet kan finnas både inom det militära och civila området, så länge verksamheten har en sådan grundläggande betydelse för Sverige. Säkerhetskänslig verksamhet kan förutom inom Försvarsmakten exempelvis finnas inom den centrala statsförvaltningen. Sådan verksamhet kan också utgöras av viktig civil infrastruktur som flygplatser, energianläggningar och informationssystem för elektronisk kommunikation där en antagonistisk handling, exempelvis i form av spioneri, sabotage eller terroristbrott, skulle kunna medföra skadekonsekvenser på nationell nivå. Sådana skadekonsekvenser kan till exempel vara störningar i eller bortfall av leveranser, tjänster och funktioner som är nödvändiga för samhällets funktionalitet ur ett nationellt perspektiv.

Utredningen bedömer att det är rimligt att anta att säkerhetskänslig verksamhet i mycket stor utsträckning och utan särskild reglering skulle omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde till följd av att verksamheten också räknas som samhällsviktig verksamhet eller annan verksamhet som omfattas av förslagen. I likhet med utredningen anser regeringen dock att viss säkerhetskänslig verksamhet skulle kunna falla utanför granskningssystemets övriga tillämpningsområde. Detta talar för

Prop. 2022/23:116 att det bör införas en reglering om att investeringar i företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen omfattas av granskningssystemet.

Det följer av säkerhetsskyddslagen att det är verksamhetsutövaren som ska bedöma om denne bedriver säkerhetskänslig verksamhet. En verksamhetsutövare ska vidare, som har redovisats ovan, göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning och initiera visst samråd om denne till exempel avser att överlåta någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten. Mot bakgrund av att det företag som är föremål för investeringen föreslås ha en upplysningsskyldighet gentemot investeraren om att lagen gäller vid investeringar i företaget, bedömer regeringen att den föreslagna regleringen inte är förenad med sådan problematik vad gäller förutsebarheten för investeraren som *Post- och telestyrelsen* och *Svenskt Näringsliv* pekar på.

Sammantaget anser regeringen, i likhet med utredningen, att investeringar i företag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen bör omfattas av granskningssystemet. Det finns inte utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärende förtydliga vad som avses med uttrycket säkerhetskänslig verksamhet på det sätt som efterfrågas av *Svenskt Näringsliv*. Regeringen uppfattar vidare att *MTR Nordics* synpunkter på uttrycket att bedriva verksamhet främst avser det sätt det används på i säkerhetsskyddslagen. Synpunkterna kan därför inte hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende. En hänvisning till säkerhetsskyddslagen bör föras in i lagen i enlighet med *Post- och telestyrelsens* förslag. Hänvisningen innebär att det inte krävs någon definition av begreppet säkerhetskänslig verksamhet i lagen.

5.3 Verksamhet som rör insatsvaror

5.3.1 Verksamhet som rör kritiska råvaror

Regeringens förslag: Granskningssystemet ska omfatta investeringar i företag som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer kritiska råvaror eller metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska för det syfte som anges i lagen få meddela föreskrifter om vilka kritiska råvaror och metaller och mineral som ska omfattas av lagen.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår att granskningssystemet ska omfatta investeringar i företag som bedriver verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning. Utredningen föreslår vidare att bestämmelsen om föreskrifträtt ska gälla vilka råvaror som är kritiska för EU och vilka andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

Remissinstanserna: *Svemín* bedömer att det är otydligt under vilken del av prospekteringen efter koncessionsmineral som granskning inom ramen för granskningssystemet ska ske. Organisationen efterfrågar ett klar-

görande av om granskning ska ske när undersökningstillstånd meddelas, vid en förlängning av undersökningstillståndet, vid en ansökan om bearbetningskoncession eller vid varje enskilt tillfälle som en investerare tillför riskkapital till prospekteringsprojektet som innebär att investeraren får visst inflytande. Svemin anser, eftersom ett undersökningstillstånd inte innebär någon rätt att utvinna kritiska metaller och mineral, att investeringar i verksamhet som prospekterar sådana råvaror inte bör kunna utgöra någon reell risk för Sveriges säkerhet. Organisationen framhåller att det är lämpligt att anmälan till granskningsmyndigheten sker först inför ansökan om bearbetningskoncession. Svemin anger också att det inte är tydligt på vilket sätt prospektering efter markägarmineral kan komma att påverkas av förslaget. Organisationen yttrar sig även om vilken myndighet som bör ta fram en förteckning med stöd av föreslagen föreskriftsrätt. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

EU:s förteckning över kritiska råvaror

En insatsvara är en vara som används i tillverkningen av andra varor. Vissa metaller, mineral och andra råvaror har strategisk betydelse som insatsvara för tillverkningsindustrin och kallas därför kritiska insatsvaror. EU:s förteckning över kritiska råvaror är en del av kommissionens så kallade råvaruinitiativ och är en förteckning över råvaror som är särskilt viktiga för EU:s tillväxt och förknippade med hög försörjningsrisk. Förteckningen är upprättad i syfte att bland annat stärka EU:s inhemska råvaruförsörjning. Förteckningen uppdateras minst vart tredje år och tas in i löpande meddelanden från kommissionen (se till exempel Resiliens för kritiska råvaror: Att staka ut vägen mot en ökad trygghet och hållbarhet, COM (2020) 474 final). I meddelandet uttalas att medlemsstater och företag kan använda förteckningen som en EU-referensram för att ta fram sina egna särskilda bedömningar av när en råvara är kritisk. I den senaste förteckningen listas såväl metaller och mineral som andra råvaror, till exempel naturgummi. Merparten av de råvaror som listas i förteckningen utvinns för närvarande inte i Sverige.

Skillnaden mellan koncessionsmineral och markägarmineral

Minerallagen (1991:45) gäller undersökning och bearbetning av fyndigheter på egen eller annans mark av sådana mineraliska ämnen som i lagen benämns som koncessionsmineral. Bland annat antimon, diamant, kobolt, krom, titan och tenn räknas som koncessionsmineral. De mineral som inte omfattas av bestämmelserna i minerallagen kallas för markägarmineral. Kalk och kvarts är exempel på markägarmineral.

Enligt 1 kap. 3 § minerallagen avses med uttrycket undersökning arbete i syfte att påvisa en fyndighet av ett koncessionsmineral och att utträna fyndighetens sannolika ekonomiska värde och dess beskaffenhet i övrigt, i den mån sådant arbete innebär intrång i markägarens eller annan rättsinnehavares rätt. Om inget annat anges gäller enligt 1 kap. 5 § mineralagen ett undersökningstillstånd för samtliga koncessionsmineral utom diamant.

I 2 kap. minerallagen finns bestämmelser om undersökningstillstånd. Enligt 2 kap. 2 § den lagen ska ett undersökningstillstånd beviljas, om det finns anledning att anta att undersökning i området kan leda till fynd av koncessionsmineral. Undersökningsarbete får, enligt 3 kap. 3 § samma lag, bedrivas endast för att visa att sådant mineral som omfattas av tillståndet finns inom området och för att närmare ta reda på fyndighetens storlek, beskaffenhet och brytvärdhet.

Det krävs bearbetningskoncession för att få bearbeta koncessionsmineral. Med bearbetning avses enligt 1 kap. 3 § minerallagen utvinning och tillgodogörande av koncessionsmineral. Enligt 4 kap. 2 § minerallagen ska koncession meddelas, om en fyndighet som sannolikt kan tillgodogöras ekonomiskt har påträffats, och fyndighetens belägenhet och art inte gör det olämpligt att sökanden får den begärda koncessionen.

I 5 kap. minerallagen finns bestämmelser om bland annat bearbetning. Enligt 5 kap. 1 § minerallagen får den som har koncession inom koncessionsområdet, i dagen eller under jord, dels bedriva undersökningsarbete enligt 3 §, dels utföra bearbetning och därmed sammanhängande verksamhet enligt 4–7 §§.

För att få undersöka markägarmineral krävs att prospektören själv förvärvar äganderätten till marken där verksamheten är avsedd att bedrivas. Prospektering kan också ske med stöd av allemansrätten under förutsättning att det inte uppstår någon skada eller något intrång. Detta gäller både koncessionsmineral och markägarmineral. Alla kommersiella täkter och husbehovstäckter över en viss storlek omfattas av tillståndsplikt enligt miljöbalken.

Vilka råvaror ska omfattas av granskningsystemet?

Utredningen föreslår att verksamheter som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning ska omfattas av granskningsystemet. Utredningen anger att råvaror som är kritiska för EU listas i EU:s förteckning över kritiska råvaror. Utredningen lämnar ett förslag om vilka råvaror som ska omfattas av granskningsystemets tillämpningsområde i en bilaga till föreslagen förordning. I utredningens förslag till bilaga nämns både koncessionsmineral, markägarmineral och till exempel naturgummi.

Vilka råvaror som är kritiska för Sverige kan som utredningen påpekar förändras över tid och regleringen i denna del behöver därför vara flexibel. Regeringen anser, i linje med utredningen, att den lämpligaste lösningen är att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bemyndigas att meddela föreskrifter om granskningsystemets tillämpningsområde avseende kritiska råvaror samt metaller och mineral som är strategiskt viktiga för Sverige. Föreskriftsrätten bör, som utredningen föreslår, vara begränsad. Föreskrifterna bör utformas så att verksamhet som rör kritiska råvaror och metaller och mineral som är utan betydelse för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige faller utanför lagens tillämpningsområde.

Mot bakgrund av förslaget om föreskriftsrätt behövs det inte någon hänvisning till EU:s förteckning över kritiska råvaror i sammanhanget. Eftersom prövningen inom ramen för granskningsystemet ska göras

utifrån enbart svenska intressen bör bestämmelsen också formuleras om så att det framgår att den rör kritiska råvaror eller metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning.

Regeringen konstaterar, med anledning av *Svemins* yttrande, att frågan om en viss myndighet ska ta fram en förteckning över aktuella råvaror med stöd av föreslagen föreskriftsrätt inte är föremål för detta lagstiftningsärende.

Vilka verksamheter ska omfattas?

Som utredningen föreslår bör företag som utvinner, anrikar eller säljer kritiska råvaror eller metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning omfattas av granskningssystemet. Som har angetts ovan har dock *Svemin* synpunkter på utredningens förslag om att även företag som prospekterar efter koncessionsmineral ska omfattas av systemet.

Svemin anser i fråga om koncessionsmineral att det är lämpligt att en anmälan till granskningsmyndigheten sker först inför ansökan om bearbetningskoncession. Organisationen påpekar att endast ett fåtal undersökningstillstånd leder till utvinningsverksamhet och att endast en minoritet av undersökningstillstånden leder till en ansökan om bearbetningskoncession. Svemin bedömer att en granskning bör kunna ske i en tidigare fas av undersökningsverksamheten om investeraren begär det eller om granskningsmyndigheten misstänker att en skadlig investering har ägt rum. Svemin uttrycker vidare att det inte är tydligt på vilket sätt prospektering efter markägarmineral kan komma att påverkas av förslaget.

Frågan om vilka kritiska råvaror och metaller och mineral som ska omfattas av granskningssystemet är, mot bakgrund av förslaget om föreskriftsrätt, inte föremål för detta lagstiftningsärende. Regeringen konstaterar dock att såväl utredningens förslag till utformning av ovan nämnd bilaga och av regeringen föreslagen föreskriftsrätt ger utrymme för att låta granskningssystemet omfatta såväl koncessionsmineral som markägarmineral och andra kritiska råvaror.

I fråga om koncessionsmineral bedömer regeringen att det skulle innebära risker för kringgående av granskningssystemet att låta anmälningsplikt inträda först i samband med ansökan om bearbetningskoncession på det sätt som Svemin föreslår. Det skulle då vara möjligt att, utan att anmälningsplikt uppstår, genomföra investeringar i ett företag som ännu inte har ansökt om bearbetningskoncession men som vid prospektering har påträffat en viss råvara som omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde.

Granskningssystemet måste vara utformat på ett sätt som gör att granskningsmyndigheten kan arbeta proaktivt och att investeringar som innebär risker för Sverige kan förhindras i stället för att förbjudas i efterhand. Även om en investering i slutändan förbjuds kan den dessförinnan ha inneburit risker och inverkat på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige på ett sätt som inte är acceptabelt. Regeringen anser därmed, till skillnad från Svemin, att det inte finns skäl att undanta företag som prospekterar efter koncessionsmineral från anmälningsplikten. Sammanfattningsvis bör företag som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer kritiska råvaror eller metaller

Prop. 2022/23:116 eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning omfattas av lagens tillämpningsområde.

När ska ett företag anses prospektera efter råvarorna?

Svemin efterfrågar, i fråga om koncessionsmineral, ett klargörande av om en anmälan ska göras när undersökningstillstånd meddelas, vid en förlängning av undersökningstillståndet eller vid varje enskilt tillfälle som en investerare tillför riskkapital till prospekteringsprojektet som innebär att investeraren får visst inflytande. *Svemin* bedömer vidare, i fråga om markägarmineral, att det troligen är först vid ansökan om tillstånd för täktverksamhet som en anmälan och granskning kan komma att aktualiseras eller vid uppköp av eller investeringar i befintliga verksamheter. Organisationen anser också att granskningssystemet, beroende på vilka råvaror som kommer att omfattas av ovan nämnda föreskrifter, måste anpassas för att omhänderta anmälningar av såväl koncessionsmineral som markägarmineral.

Regeringen konstaterar att utredningens förslag om anmälningsplikt och tidpunkten för anmälan, som behandlas i avsnitt 6.1, inte är kopplat till vilket tillstånd ett visst företag har eller ansöker om. Anmälningsplikt enligt granskningssystemet föreslås i stället inträda då en aktör har för avsikt att genomföra en sådan investering som behandlas i avsnitt 7 i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet.

Vid ansökan om undersökningstillstånd är det, vilket *Svemin* påpekar, inte alltid känt vilka råvaror som slutligen kommer att påträffas. Som har nämnts ovan bedömer utredningen att vissa koncessionsmineral bör omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde. Utredningens förslag innebär dock inte att samtliga företag som har beviljats undersökningstillstånd, och därmed har rätt att bedriva undersökningsarbete avseende samtliga koncessionsmineral förutom diamant, ska anses bedriva skyddsvärd verksamhet.

Avgörande för anmälningsplikten i fråga om investeringar i företag som prospekterar efter berörda råvaror blir i stället, i likhet med vad som gäller inom ramen för granskningssystemet i övrigt, om det företag som är föremål för investeringen vid den tidpunkt då investeringen ska ske kan sägas bedriva sådan verksamhet som omfattas av granskningssystemet och om investeringen skulle innebära ett sådant inflytande som anges i avsnitt 7. En investering i ett företag som bedriver undersökningsarbete men som inte har särskilda skäl att anta att det i samband med prospekteringen kommer att påträffa sådana råvaror som omfattas av granskningssystemet är därmed inte anmälningspliktig.

Regeringen kan, mot ovan angiven bakgrund, inte se att granskningssystemet behöver anpassas på det sätt som *Svemin* nämner i sitt remissvar.

5.3.2 Verksamhet som rör andra kritiska insatsvaror

Regeringens bedömning: Det bör inte införas särskild reglering om att investeringar i företag som bedriver verksamhet som rör andra kritiska insatsvaror omfattas av granskningssystemet.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Försvarsmakten* anser att verksamheter som tillhandahåller kritiska insatsvaror inom livsmedelsförsörjningen ska omfattas av granskningssystemet, i vart fall om det rör sig om insatsvaror till primärproduktion som inte omfattas av tillämpningsområdet i övrigt. Myndigheten anger även att det behövs ett tydliggörande av att verksamhet som tillhandahåller energi som kritisk insatsvara utgör samhällsviktig verksamhet och därmed omfattas av granskningssystemet. *Statens jordbruksverk* bedömer att insatsvaror i form av gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och foder bör inkluderas i definitionen av samhällsviktig verksamhet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Energi som kritisk insatsvara

Enligt artikel 4.1 c i EU-förordningen får medlemsstaterna vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning överväga dess potentiella effekter på bland annat tillgång på kritiska insatsvaror, däribland energi eller råvaror, samt tryggad livsmedelsförsörjning.

Tillförlitlig tillgång till energi är en avgörande faktor för svensk energintensiv industri. Svensk industri är beroende av tillgång till stora mängder energi från olika källor. Utredningen anser att de företag som tillhandahåller energi som insatsvara till industrin är samma företag som kommer att omfattas av granskningssystemet till följd av att de bedriver samhällsviktig eller säkerhetskänslig verksamhet. Utredningen bedömer, med hänvisning till detta, att det inte är motiverat att särskilt reglera verksamheter som tillhandahåller energi som insatsvara.

Den säkerhetspolitiska utvecklingen i vårt närområde i närtid har tydliggjort vikten av tillförlitlig tillgång till energi, och sådan tillgång är en prioriterad fråga för regeringen. *Försvarsmakten* anser att det bör tydliggöras att verksamhet som tillhandahåller energi som kritisk insatsvara utgör samhällsviktig verksamhet och omfattas av granskningssystemet. Med hänvisning till regeringens förslag om att det ska förtydligas i föreskrifter vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen ser regeringen som utgångspunkt inte något behov av ett sådant förtydligande. Regeringen bedömer dock att det är tydligt att det inte finns något behov av att införa en särskild reglering avseende energi som kritisk insatsvara.

Kritiska insatsvaror inom livsmedelsförsörjningen

Som har redogjorts för ovan nämns tryggad livsmedelsförsörjning i artikel 4.1 c i EU-förordningen. I Sverige räknas dricksvatten som ett livsmedel. För att trygga livsmedelsförsörjningen och producera och distribuera livsmedel i den moderna livsmedelskedjan krävs det en ständig tillförsel av insatsvaror, både inom primärproduktionen och livsmedelsindustrin. Svensk primärproduktion utgörs av råvaruproduktionen inom exempelvis jordbruk och fiske. Inom jordbruket återfinns både odling och djurhållning. Inom livsmedelsindustrin omvandlas sedan råvaror till livsmedel och färdiga livsmedel vidareförädlas till mer sammansatta livsmedel. En vara som har framställts inom primärproduktionen kan därmed vara en insatsvara i livsmedelsindustrin.

Utredningen anger att en stor del av den verksamhet som krävs för en tryggad livsmedels- och dricksvattenförsörjning bör rymmas inom definitionen av samhällsviktig verksamhet. Utredningen anser att detta exempelvis gäller insatsvaror till livsmedelsindustrin som framställs inom primärproduktionen. Några verksamheter skulle dock, enligt utredningen, kunna falla utanför begreppet, exempelvis verksamheter som tillhandahåller insatsvaror som gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och foder eller verksamheter som tillhandahåller kemikalier som insatsvaror till dricksvattenproducenter. Utredningen bedömer dock, av olika skäl, att det inte bör införas särskild reglering som innebär att dessa verksamheter omfattas av granskningssystemet.

Försvarsmakten anser att verksamheter som tillhandahåller kritiska insatsvaror inom livsmedelsförsörjningen ska omfattas av granskningssystemet, i vart fall sådana som tillhandahåller insatsvaror till primärproduktion som inte omfattas av tillämpningsområdet i övrigt. *Statens jordbruksverk* anger att verksamheter som framställer gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och foder bör inkluderas i definitionen av samhällsviktig verksamhet.

Som har angetts ovan ser regeringen, med hänvisning till förslaget om att det ska förtydligas i föreskrifter vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen, som utgångspunkt inte något behov av ett förtydligande av vad som rymms i begreppet samhällsviktig verksamhet. Regeringen konstaterar dock att varken definitionen av begreppet eller förslaget till föreskriftsrätt innebär något hinder mot att i föreskrifter reglera att investeringar i verksamheter som tillhandahåller gödsel, växtskyddsmedel, utsäde och foder och kemikalier som insatsvaror till dricksvattenproducenter omfattas av granskningssystemet. Det finns inget behov av att införa en särskild reglering för att sådana investeringar ska omfattas av systemet.

5.4 Verksamhet som behandlar känsliga personuppgifter och lokaliseringssuppgifter

Regeringens förslag: Granskningssystemet ska omfatta investeringar i företag som i stor omfattning behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter i eller genom en vara eller tjänst som företaget tillhandahåller.

Känsliga personuppgifter ska i lagen definieras som sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Lokaliseringssuppgifter ska i lagen definieras som uppgifter som behandlas i ett allmänt mobilt elektroniskt kommunikationsnät och som anger den geografiska positionen för en slutanvändares terminalutrustning, eller uppgifter i ett allmänt fast elektroniskt kommunikationsnät om nätanslutningspunktens fysiska adress.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att investeringar i företag som bedriver verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter ska omfattas av granskningsystemet.

Remissinstanserna: *Säkerhetspolisen* anför att utredningens förslag skulle kunna tolkas som att personuppgiftsbehandlingen måste vara en del av ett mål i sig, snarare än ett medel för någon helt annan typ av ändamål. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) anser att det finns anledning att återkomma till frågan om huruvida även investeringar i verksamhet som hanterar skyddsvärd information som härrör från annans skyddsvärda verksamhet ska omfattas av granskningsystemet när ett sådant är på plats.

Skälen för regeringens förslag: Som utredningen redogör för kan personuppgifter användas i syfte att kartlägga och påverka människor på ett sätt som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Investeringar i verksamheter som behandlar sådana känsliga personuppgifter som räknas upp i artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), här benämnd EU:s dataskyddsförordning, utgör i detta sammanhang en särskilt stor risk ur säkerhetsperspektiv.

Uppgifter om var människor befinner sig, så kallade lokaliseringssuppgifter, omfattas inte av begreppet känsliga personuppgifter i EU:s dataskyddsförordning. Sådana uppgifter kan dock på samma sätt som känsliga personuppgifter användas till skada för Sverige. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att investeringar i verksamhet som behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter ska omfattas av granskningsystemet i viss utsträckning.

Känsliga personuppgifter och lokaliseringssuppgifter behandlas av många olika slags företag. Ett företag kan exempelvis behöva behandla känsliga personuppgifter inom ramen för företagets rättigheter och skyldigheter som arbetsgivare, för att teckna försäkringar för anställda eller som ett led i andra arbetsrättsliga skyldigheter. Även lokaliseringssuppgifter kan behöva behandlas i ett företags löpande verksamhet. Majoriteten av de investeringar som innebär att investeraren får tillgång till känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter kommer att vara oproblematiske ur ett säkerhetsperspektiv. I de allra flesta fall uppkommer risker med investeringar i verksamheter som behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter, som utredningen påpekar, först när det är fråga om en stor mängd uppgifter. Detta talar för att granskningsystemets tillämpningsområde i det aktuella sammanhanget bör avgränsas i någon mån.

Utredningen föreslår att granskningsystemets tillämpningsområde ska avgränsas till att avse investeringar i företag vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter. Genom en sådan avgränsning utelämnas, enligt utredningen, i största möjliga utsträckning verksamheter som behandlar uppgifterna i

Prop. 2022/23:116 endast mindre omfattning eller i egenskap av arbetsgivare. Utredningen anger i sitt förslag till författningskommentar att bestämmelsen tar sikte på exempelvis datamäklare, tillhandahållare av molntjänster eller mobila applikationer som i eller genom den vara eller tjänst som de tillhandahåller behandlar stora mängder känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter. Även till exempel hälso- och sjukvårdsföretag kan enligt utredningen omfattas av bestämmelsen om verksamhetens ändamål – att tillhandahålla hälso- eller sjukvård – innefattar behandling av känsliga personuppgifter genom journalföring.

I likhet med *Säkerhetspolisen* anser regeringen att den av utredningen föreslagna bestämmelsen är formulerad på ett sätt som kan misstolkas. Bestämmelsen bör i stället formuleras som att investeringar i företag som behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter i eller genom en vara eller tjänst omfattas av granskningssystemet. Denna formulering innebär att företag som behandlar uppgifter endast till följd av rättigheter och skyldigheter som arbetsgivare inte omfattas av bestämmelsen.

Det bör, som utredningen anger, föras in en avgränsning i bestämmelsen som innebär att endast investeringar i verksamheter som hanterar aktuella uppgifter i stor utsträckning omfattas av anmälningsplikt. Regeringen bedömer dock att utredningens förslag inte ger uttryck för en sådan avgränsning. Utredningen redogör inte heller i betänkandet för vad som ska anses vara en stor mängd i sammanhanget.

I artikel 37 i EU:s dataskyddsförordning, som gäller utnämning av dataskyddsbud, anges att den personuppgiftsansvarige och personuppgiftsbiträdet under alla omständigheter ska utnämna ett dataskyddsbud om den personuppgiftsansvariges eller personuppgiftsbitrådets kärnverksamhet består av behandling som, på grund av sin karaktär, sin omfattning och/eller sina ändamål, kräver regelbunden och systematisk övervakning av de registrerade i stor omfattning.

Uttrycket i stor omfattning används även i artikel 35 i EU:s dataskyddsförordning men definieras inte i förordningen. Enligt skäl 91 i förordningen, som tar sikte på artikel 35, omfattas dock särskilt storskalig uppgiftsbehandling med syftet att behandla betydande mängder personuppgifter på regional, nationell eller övernationell nivå, vilket skulle kunna påverka ett stort antal registrerade och sannolikt kommer att innebära en hög risk av uttrycket. Samtidigt anges att behandling av personuppgifter inte bör anses vara storskalig, om det är fråga om personuppgifter från patienter eller klienter som behandlas av enskilda läkare, andra yrkesverksamma på hälsoområdet eller juridiska ombud.

Regeringen har svårt att se att det skulle vara möjligt att införa en ändamålsenlig avgränsning som innebär att anmälningsplikt inträder först när en viss, särskilt angiven mängd personuppgifter behandlas inom verksamheten. Det är inte heller lämpligt att införa en avgränsning som innebär att anmälningsplikt inträder först när ett visst antal personer berörs av behandlingen. Regeringen ser vidare inte att det skulle vara ändamålsenligt att avgränsa bestämmelsens tillämpningsområde genom att till exempel införa ett omsättningskrav för verksamheten. Investeringar i ett nystartat svenskt företag som behandlar en stor mängd känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter skulle också kunna anses utgöra en risk för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning och allmän säkerhet i

Sverige. Bestämmelsen bör dock avgränsas på så sätt att anmälningsplikt inträder först vid behandling av uppgifterna i stor omfattning.

Bedömningen av om en verksamhet behandlar uppgifterna i stor omfattning måste göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Vid bedömningen bör dock särskild hänsyn tas till antalet berörda registrerade, antingen som ett exakt antal eller som en andel av befolkningen, mängden uppgifter och de olika typer av uppgifter som behandlas. Vid bedömningen bör hänsyn även tas till uppgiftsbehandlingslängd eller varaktighet och behandlingens geografiska räckvidd. Behandling i stor omfattning kan till exempel vara en telefon- eller internetjänstleverantörs behandling av uppgifter om anslutna telefoners eller datorers position. Om till exempel en enskild läkare behandlar patientuppgifter, bör det dock inte anses vara behandling i stor omfattning.

Regeringen anser sammanfattningsvis att investeringar i ett företag som i stor omfattning behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter i eller genom en vara eller tjänst som företaget tillhandahåller ska omfattas av granskningssystemet. Med behandling avses i sammanhanget samma sak som i artikel 4.2 i EU:s dataskyddsförordning, det vill säga att bland annat samla in, registrera, lagra och bearbeta.

Begreppen känsliga personuppgifter och lokaliseringsuppgifter bör definieras i lagen. Innebörden av begreppet känsliga personuppgifter bör vara densamma som i EU:s dataskyddsförordning och det bör föras in en hänvisning till artikel 9.1 i förordningen i bestämmelsen. Hänvisningen bör vara dynamisk, det vill säga avse den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Innebörden av begreppet lokaliseringsuppgifter bör vidare vara densamma som enligt lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation, det vill säga uppgifter som behandlas i ett allmänt mobilt elektroniskt kommunikationsnät och som anger den geografiska positionen för en slutanvändares terminalutrustning, eller uppgifter i ett allmänt fast elektroniskt kommunikationsnät om nätanslutningspunktens fysiska adress.

Lagrådet föreslår att den fullständiga beteckningen på EU:s dataskyddsförordning läggs i en fotnot. Att ange det fullständiga namnet på en EUrättsakt första gången den nämns i en svensk författning följer dock etablerad praxis och de riktlinjer som gäller för författningsskrivning (Gröna boken – Riktlinjer för författningsskrivning [Ds 2014:1]). Det bör därför inte göras någon sådan ändring som *Lagrådet* föreslår.

MSB anser att det finns anledning att återkomma till frågan om huruvida investeringar i verksamhet som hanterar skyddsvärd information som härrör från någon annans skyddsvärda verksamhet ska omfattas av granskningssystemet när systemet är på plats. Regeringen kan dock endast konstatera att det inte lämnas något sådant förslag i detta lagstiftningsärende.

5.5 Verksamhet som rör strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier

5.5.1 Verksamhet som rör krigsmateriel och produkter med dubbla användningsområden

Regeringens förslag: Granskningsystemet ska omfatta investeringar i företag som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel enligt lagen om krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel.

Granskningsystemet ska också omfatta investeringar i företag som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter.

Produkter med dubbla användningsområden ska i lagen definieras som produkter som är upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Samtliga remissinstanser som yttrar sig över förslaget tillstyrker det eller har inga invändningar mot förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I lagen (1992:1300) om krigsmateriel och förordningen (1992:1303) om krigsmateriel regleras tillståndskrav och skyldigheter som rör krigsmaterielrelaterad verksamhet. Vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd anges i den så kallade krigsmaterieförteckningen, som finns i bilaga A till förordningen om krigsmateriel. Exempel på materiel som finns upptagen i förteckningen är olika typer av vapen och ammunition, kemikalier, bomber, torpeder, raketer, robotar, markfordon som är särskilt utformade för militär användning, radioaktiva material, krigs- och luftfartyg, pansar- eller skyddsutrustning, simulatorer för militär utbildning, utrustning och komponenter för framställning av militära produkter och programvara som särskilt utvecklats för militär användning.

I artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning) (PDA-förordningen) finns en definition av produkter med dubbla användningsområden (PDA). Som PDA räknas produkter, inbegripet programvara och teknik, som kan användas för både civila och militära ändamål. Som PDA räknas vidare produkter som kan användas för utformning, utveckling, produktion eller användning av kärnvapen, kemiska vapen eller biologiska vapen eller bärare av dessa, inklusive samtliga varor som kan användas både för icke-explosiva ändamål och för att på något sätt bidra vid tillverkning av kärnvapen eller andra kärnladdningar. I bilaga I till PDA-förordningen listas PDA och produkterna är där uppdelade i olika kategorier. Bilagan uppdateras regelbundet och först efter listningsbeslut i

de multilaterala exportkontrollregimerna, till exempel Nuclear Suppliers Group. Sverige och de flesta av EU:s andra medlemsstater deltar i samtliga etablerade exportkontrollregimer. I svensk rätt kompletteras PDA-förordningen av bland annat lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd.

De senaste årens säkerhetspolitiska utveckling har ökat behovet av en inhemsk försvarsindustri, och det ligger i Sveriges försvars- och säkerhetspolitiska intresse att värna om ett långsiktigt samarbete i materielfrågor med för Sverige viktiga samarbetsländer. Den svenska försvarsindustrin respektive PDA-industrin har alltså ett högt skyddsvärde. De ur ett nationellt perspektiv mest skyddsvärda produkterna för försvars- och PDA-industrin, Försvarsmakten och försvarssektorn i övrigt finns upptagna i krigsmaterielförteckningen och PDA-förordningen.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att investeringar i verksamheter som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tekniskt stöd avseende krigsmateriel och investeringar i verksamheter som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller PDA eller tillhandahåller tekniskt bistånd för PDA bör omfattas av granskningssystemet.

Granskningssystemet bör i fråga om krigsmateriel omfatta de produkter som finns upptagna i krigsmaterielförteckningen. När det gäller PDA bör området inskränkas till produkter som är listade i bilaga I till PDA-förordningen. Denna avgränsning innebär att PDA som uppfyller definitionen i artikel 2.1 i PDA-förordningen, men som inte är listad i bilaga I till PDA-förordningen, inte omfattas av begreppet PDA inom ramen för granskningssystemet. Däremot kan sådan PDA anses utgöra framväxande teknologier eller annan strategiskt skyddsvärd teknologi som omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde i övrigt enligt förslaget nedan.

En definition av PDA bör tas in i lagen. Definitionen ska avse de produkter som är upptagna i bilaga I till PDA-förordningen. Eftersom bilagan uppdateras regelbundet bör definitionens hänvisning till PDA-förordningen vara dynamisk, det vill säga avse den vid varje tidpunkt gällande lydelsen.

5.5.2 Verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi

Regeringens förslag: Granskningssystemet ska omfatta investeringar i företag som bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter eller teknik eller som har förmåga att tillverka eller utveckla produkter eller utveckla teknik inom framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska för det syfte som anges i lagen få meddela föreskrifter om vilka framväxande teknologier och vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av lagen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att investeringar i företag som bedriver verksamhet

Prop. 2022/23:116 som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi ska omfattas av granskningssystemet.

Remissinstanserna: *Strålsäkerhetsmyndigheten* tillstyrker förslaget att framväxande teknologier och annan strategisk skyddsvärd teknologi ska omfattas av lagstiftningen. *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör preciseras vilken verksamhet som avses i sammanhanget. Advokatsamfundet efterfrågar ett förtydligande av om anmälningsplikt gäller för investeringar i företag som utvecklar, producerar eller använder aktuell teknologi. Advokatsamfundet ifrågasätter även att begreppet kritisk teknologi, som förekommer i EU-förordningen, inte används i utredningens förslag.

Ett antal remissinstanser yttrar sig angående förslaget om föreskriftsrätt. *Försvarets materielverk*, *Strålsäkerhetsmyndigheten* och *Säkerhetspolisen* anser att de bör involveras i arbetet med att ta fram föreskrifter avseende framväxande teknologier. *Sjöfartsverket* anför att hamnarnas infrastruktur bör beaktas vid framtagandet av föreskrifter om vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av granskningssystemet. *Svenskt Näringsliv* betonar vikten av att tillämpningsområdet preciseras i förordning. *Sveriges advokatsamfund* och *Sweden International Chamber of Commerce* framhåller att det är viktigt att föreskrifterna är tydliga och precisa. Advokatsamfundet har också synpunkter på utredningens förslag till bilaga till den förordning som kopplas till lagen.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 4.1 b i EU-förordningen anges att medlemsstaterna vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bland annat får överväga dess potentiella effekter på kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden enligt definitionen i artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden, däribland artificiell intelligens, robotteknik, halvledare, cybersäkerhet, rymden, försvar, energilagring, kvant- och kärnteknik samt nanoteknik och bioteknik. Sistnämnda förordning har sedan EU-förordningen trädde i kraft omarbetats och ersatts av PDA-förordningen. I den engelska versionen av EU-förordningen benämns kritisk teknik som ”critical technologies”.

Som utredningen redogör för förutspås framväxande teknologier som ännu inte har upptagits i krigsmaterielförteckningen eller bilaga I till PDA-förordningen, som artificiell intelligens, kvantdatorer och bioteknik, ha en stor betydelse för utvecklingen av det civila samhället och framväxande teknologier kommer även kunna vara avgörande för utvecklingen av staters militära förmågor. Granskningssystemet bör därför även omfatta investeringar i verksamhet som rör sådana framväxande teknologier. Utöver krigsmateriel, PDA enligt bilaga I till PDA-förordningen och framväxande teknologier finns det andra teknologier som bör betraktas som strategiskt skyddsvärda. Det kan exempelvis röra sig om en teknologi som har stor betydelse för en samhällsviktig verksamhet, men där företaget som tillhandahåller teknologin inte i sig kan anses bedriva samhällsviktig verksamhet.

Utredningen anser att investeringar i verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi ska omfattas av

granskningssystemet. Som framgår ovan ifrågasätter *Sveriges advokatsamfund* att begreppet kritisk teknik inte används i sammanhanget. Som utgångspunkt anser regeringen att det är en fördel att utgå från de begrepp som används i EU-förordningen vid utformningen av gransknings-systemet. Förordningen innehåller dock ingen definition av begreppet kritisk teknik, och uttryckets närmare innebörd behöver därför definieras i nationell lagstiftning om det används i sådan. Vad som utgör kritisk teknik för ett EU-land behöver inte nödvändigtvis utgöra kritisk teknik för ett annat EU-land. Även om uttrycket skulle användas i samtliga nationella gransknings-system inom EU skulle detta ändå inte innebära att tillämpningsområdet för gransknings-systemen blir identiskt. Regeringen anser därutöver att uttrycken framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi tydligare beskriver vilken teknologi som avses i sammanhanget och att de därför bör användas i stället för uttrycket kritisk teknik. Regeringen konstaterar även att ”teknik” och ”teknologi” inte är synonymmer.

Regeringen anser däremot, i likhet med Advokatsamfundet, att uttrycket som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi som används i utredningens förslag är för otydligt. Bestämmelsen bör därför omformuleras så att det framgår att investeringar i verksamhet som bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter eller teknik eller som har förmåga att tillverka eller utveckla produkter eller utveckla teknik inom ramen för framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi omfattas av gransknings-systemet. Detta innebär att en investering i ett företag som enbart använder berörda produkter eller teknik, men som inte bedriver forskning om eller tillhandahåller aktuella produkter eller teknik och som inte heller har förmåga att tillverka eller utveckla produkterna eller utveckla tekniken faller utanför tillämpningsområdet.

Med hänsyn till den utveckling som sker på området och svårigheterna att identifiera aktuella teknologier är det inte lämpligt att närmare precisera tillämpningsområdet i lag. Regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, bör därför i stället bemyndigas att meddela föreskrifter om vilka framväxande teknologier respektive vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av gransknings-systemet. Föreskriftsrätten bör, som utredningen föreslår, vara begränsad. Föreskrifterna bör utformas så att verksamhet utan betydelse för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige faller utanför lagens tillämpningsområde.

Föreskrifterna kommer att utformas på ett sådant tydligt och precist sätt som efterfrågas av *Svenskt Näringsliv*, Sveriges advokatsamfund och *Sweden International Chamber of Commerce* och det kommer därför inte att råda någon osäkerhet om gransknings-systemets tillämpningsområde i praktiken. Som har angetts ovan yttrar sig ett antal remissinstanser, däribland *Sjöfartsverket*, över utredningens förslag till bilaga till förordningen respektive vilka myndigheter som ska konsulteras i samband med framtagandet av föreskrifterna. Dessa frågor kommer att övervägas under det fortsatta arbetet med att ta om hand utredningens förslag.

Regeringens bedömning: Granskningssystemet bör inte omfatta investeringar i medieföretag. Granskningssystemet kan inte tillämpas på investeringar i företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utredningens bedömning om att granskningssystemet inte bör omfatta investeringar i medieföretag överensstämmer med regeringens. Utredningen lämnar dock ett förslag om hur ett granskningssystem som omfattar investeringar i medieföretag kan utformas. Utredningen gör ingen bedömning i fråga om investeringar i ett företag som i övrigt har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av TF och YGL kan omfattas av granskningssystemet.

Remissinstanserna: *Myndigheten för press, radio och TV (MPRT)*, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Totalförsvarets forskningsinstitut, TU - Medier i Sverige* och *TV4* anser att investeringar i medieföretag bör omfattas av granskningssystemet. MPRT anger att det, för det fall det i andra länder finns granskningssystem som omfattar investeringar i medieföretag, finns en risk för att svenska medieföretag blir mer intressanta för sådana investeringar som kan innebära säkerhetsrisker. Myndigheten bedömer att regleringen skulle kunna utformas som utredningen föreslår men anser samtidigt att frågan behöver utredas noggrant. MPRT påpekar, med hänvisning till att enbart investeringar av utländska fysiska och juridiska personer skulle kunna omfattas av aktuell reglering, att regleringen kan komma att kringgås om den inte kompletteras med regler om att tillstånd för radio- och tv-sändningar ytterst ska kunna återkallas om sändningarna innebär säkerhetsrisker för Sverige. MPRT anför också att det behöver utredas närmare hur begreppet allmänna nyhetsmedier ska definieras inom ramen för granskningssystemet. Myndigheten påpekar att utredningens förslag till definition visserligen överensstämmer med den definition som finns i mediestödsförordningen (2018:2053), men att förslaget inte tar hänsyn till faktorer som räckvidd, genomslagskraft eller tillgång till infrastruktur. Totalförsvarets forskningsinstitut anser att företagsförvärv inom den svenska medievärlden skulle kunna få en utomordentligt stor och negativ betydelse för svensk nationell säkerhet. TU - Medier i Sverige bedömer att granskningssystemets prövning i sig skulle kunna vara avskräckande för en påverkansoperation som syftar till att ta kontroll över massmedier i Sverige.

Försvarshögskolan och *Försvarsmakten* anser att frågan om huruvida investeringar i medieföretag ska omfattas av granskningssystemet bör utredas vidare. *Riksgälden*, som inte tar ställning i frågan om huruvida investeringar i medieföretag ska omfattas av systemet, betonar att förstågan att upprätthålla och bidra till den finansiella stabiliteten genom korrekt och transparent informationsspridning direkt och via allmänna medier är en hörnsten för att samhället ska fungera under en kris liksom under höjd beredskap.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Vad innebär etableringsfriheten?

Etableringsfriheten är en av de tryck- och yttrandefrihetsrättsliga grundprinciperna och regleras i TF och YGL. På tryckfrihetens område innebär etableringsfriheten att varje fysisk och juridisk person har rätt att trycka och sprida tryckta skrifter. Det kommer till uttryck i 1 kap. 1 § tredje stycket TF där det framgår att var och en har en rätt att ge ut skrifter utan att en myndighet eller ett annat allmänt organ hindrar detta i förväg.

När det gäller etableringsfriheten på YGL:s område skiljer grundlagen mellan sändningar genom tråd och sändningar på annat sätt. För sändningar genom tråd, det vill säga överföringar av elektromagnetiska vågor som görs med hjälp av särskilt anordnade ledare, råder etableringsfrihet. Detta kommer till uttryck i 3 kap. 1 § YGL där det anges att varje fysisk och juridisk person har rätt att sända program genom tråd. Etableringsfriheten för trådsändningar är emellertid inte oinskränkt utan kan begränsas i enlighet med 3 kap. 2 § YGL. Som exempel på tv som sänds genom tråd kan nämnas kabel-tv, som distribueras via kablar som installerats i byggnader, och ip-tv, som distribueras digitalt över ett ip-nätverk via ADSL eller fiber (se prop. 2021/22:59 s. 62). Tillhandahållanden av radio och tv via internet, exempelvis så kallade play-tjänster, sker också ofta genom tråd.

För program som sänds på annat sätt än genom tråd, det vill säga överföringar av elektromagnetiska vågor genom eter i till exempel marknätet, råder inte motsvarande etableringsfrihet. Anledningen är att sådana sändningar sker i ett begränsat frekvensutrymme. Det har därför av tekniska skäl ansetts nödvändigt att reglera användningen av utrymmet (prop. 1990/91:64 s. 79 f.). Rätten att sända program i bland annat marknätet får, enligt 3 kap. 3 § första stycket YGL, regleras genom lag som innehåller föreskrifter om tillstånd och villkor för att sända.

Etableringsfriheten skyddar i princip alla led i framställningen och spridningen av grundlagsskyddade medier. Verksamhet som omfattas av etableringsfriheten kan dock vara underkastad vissa formkrav, exempelvis kravet på att sätta ut så kallade ursprungsuppgifter på skrifter och skyldigheten att lämna pliktexemplar. Krav av det slaget måste då ha stöd i grundlagen.

Det finns flera marknadsaktörer som på ett eller annat sätt kan stödja sig på etableringsfriheten. På TF:s område gäller det till exempel tryckerier, förlag, tidningsutgivare, medie företag som i övrigt bedriver verksamhet som rör tryckta produkter, bokhandlare och tidningsförsäljare. På YGL:s område gäller det exempelvis radio- och tv-företag, film- och skivproducenter, teleoperatörer som distribuerar medieinnehåll, webbföretag och andra aktörer som tillhandahåller produkter som omfattas av grundlagen. Etableringsfriheten gäller oavsett om det är fråga om affärsverksamhet som är inriktad på ekonomisk vinning eller en ideell verksamhet. Etableringsfriheten är inte heller begränsad till att gälla endast om det huvudsakliga syftet med verksamheten är att ge ut eller sända i sådana medier som omfattas av skyddet i TF och YGL.

Enligt artikel 4.1 e i EU-förordningen får medlemsstaterna vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning överväga dess potentiella effekter på mediernas frihet och mångfald.

Enligt artikel 14 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) får medlemsstater inte ställa diskriminerande krav som direkt eller indirekt grundar sig på nationalitet eller, i fråga om företag, platsen för dess säte, för att tillåta tillträde till eller utövande av tjänsteverksamhet på landets territorium.

Enligt artikel 16 i samma direktiv ska medlemsstaterna också respektera tjänsteleverantörernas rätt att tillhandahålla tjänster i en annan medlemsstat än den där de är etablerade. Den medlemsstat där tjänsten tillhandahålls ska vidare garantera rätten att fritt få tillträde till och utöva tjänsteverksamhet inom dess territorium. Enligt samma artikel får medlemsstaterna inte heller, för att tillåta tillträde till eller utövande av en tjänsteverksamhet på sitt territorium, ställa krav som inte respekterar principen om icke-diskriminering. Detta innebär att krav varken får vara direkt eller indirekt diskriminerande på grundval av nationalitet eller, för juridiska personer, etableringsmedlemsstat. Undantag får dock göras om det är dels nödvändigt, dels proportionerligt. Ett krav anses vara nödvändigt om det kan motiveras med skäl som avser till exempel allmän ordning och allmän säkerhet. Ett krav anses vara proportionerligt om det är lämpligt för att uppnå det mål som eftersträvas och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målet.

Utredningen gör bedömningen att investeringar i företag som ger ut ett allmänt nyhetsmedium, vilka utredningen benämner som medie företag, inte ska omfattas av granskningsystemet men lämnar trots det ett förslag om hur ett granskningsystem som omfattar investeringar i sådana företag kan utformas. Med uttrycket allmänt nyhetsmedium avser utredningen ett medium som har till sin primära uppgift att bedriva nyhetsbevakning och som också har ett redaktionellt innehåll som består av regelbunden och allsidig nyhetsförmedling som ger uttryck för ett brett utbud av ämnen och perspektiv samt granskning av för demokratin grundläggande skeenden.

Utredningen konstaterar att det, med hänvisning till etableringsfriheten, inte är möjligt att begränsa svenska medborgares eller svenska juridiska personers möjlighet att göra investeringar i medie företag utan grundlagsändringar. Utredningens alternativa förslag om att inkludera medie företag i granskningsystemet innebär att det skulle införas en bestämmelse i lagen som innebär att en investering som görs av en svensk medborgare eller av en svensk juridisk person i ett medie företag undantas från anmälningsplikten. Utredningens förslag bygger på att det införs en begränsning av den grundlagsskyddade tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL för andra än svenska medborgare och svenska juridiska personer (se 14 kap. 5 § TF och 12 kap. 3 § YGL).

Som har redovisats ovan bedömer ett antal remissinstanser att investeringar i medie företag bör omfattas av granskningsystemet och att det innebär risker för Sverige att undanta sådana investeringar från

tillämpningsområdet. Regeringen tar synpunkterna från bland annat *MPRT* och *Totalförsvarets forskningsinstitut* på stort allvar. Det finns, som utredningen påpekar, risk för att främmande makt försöker påverka beslut, uppfattningar och beteenden hos olika aktörer i Sverige genom att sprida vilseledande eller oriktig information via olika typer av medier. Utvecklingen på medieområdet med bland annat ökande ägar-koncentrationer i medieföretag och det faktum att medier allt oftare används som plattformar för desinformationskampanjer, gör att utländska direktinvesteringar i svenska medieföretag skulle kunna medföra risker för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Dessa omständigheter skulle kunna tala för att granskningssystemet bör omfatta investeringar i vissa medieföretag.

Det är dock, som utredningen anger, med hänvisning till etableringsfriheten inte möjligt att begränsa svenska medborgares eller svenska juridiska personers möjlighet att göra investeringar i medieföretag utan grundlagsändringar. För att inkludera medieföretag i granskningssystemet utan sådana grundlagsändringar krävs ett undantag i lagen som innebär att en investering som görs av en svensk medborgare eller av en svensk juridisk person i ett medieföretag undantas från anmälningsplikten. Ett sådant undantag skulle kunna innebära ett incitament för främmande makt att genomföra investeringar i medieföretag via svenska fysiska eller juridiska personer och på så sätt kringgå granskningssystemet på ett enkelt sätt. Undantaget skulle därmed riskera att motverka syftet med att låta utländska investeringar i medieföretag vara anmälningspliktiga. Att helt undanta svenska investeringar skulle också kunna anses strida mot de krav som ställs i tjänstedirektivet.

Det bör därmed inte föreslås en reglering för att inkludera investeringar i medieföretag i granskningssystemet enligt utredningens alternativa förslag. Någon begränsning av tryck- och yttrandefriheten enligt mediegrundlagarna för andra än svenska medborgare eller svenska juridiska personer bör därför inte införas.

Företag som har som ändamål att bedriva verksamhet enligt TF och YGL

Företag som har som ändamål att bedriva verksamhet enligt TF och YGL skulle kunna omfattas av den i avsnitt 5.1 föreslagna definitionen av samhällsviktig verksamhet. Det kan handla om sådana företag som utredningen benämner som medieföretag, men också andra företag som har som ändamål att bedriva verksamhet enligt mediegrundlagarna, till exempel tryckerier och bokförlag. Med hänsyn till den grundlagsskyddade etableringsfriheten finns det därför skäl att beröra frågan hur investeringar i sådana företag påverkas av granskningssystemet.

I publikationen *Identifiering av samhällsviktig verksamhet* (MSB1844 – oktober 2021) anger MSB att public service och annan journalistisk och redaktionell verksamhet inklusive teknik för produktion och publicering av nyheter, granskande journalistik och samhällsinformation kan räknas som samhällsviktig verksamhet. Företag som har som ändamål att bedriva verksamhet enligt TF eller YGL skulle därmed kunna anses bedriva samhällsviktig verksamhet. Som har konstaterats ovan skulle det dock strida mot etableringsfriheten att låta sådana företag omfattas av granskningssystemet. I avsnitt 5.1 görs bedömningen att det inte ska

Prop. 2022/23:116 förtydligas i lag vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av granskningsystemet. Det finns därför inget behov av att närmare redogöra för vad som ska anses utgöra samhällsviktig verksamhet enligt lagen. Det är dock viktigt att tydliggöra att det med hänsyn till etableringsfriheten enligt mediegrundlagarna inte finns förutsättningar för att låta granskningsystemet omfatta investeringar i företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som skyddas av TF och YGL. De föreskrifter som närmare kommer att ange vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av granskningsystemet måste därför utformas på ett sätt som gör att sådana företag inte omfattas. Investeringar i företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som skyddas av TF och YGL kommer därmed inte att vara anmälningspliktiga.

Regeringen bedömer vidare att granskningsystemet inte kommer kunna tillämpas på investeringar i företag vars ändamål är att bedriva verksamhet enligt TF eller YGL med hänvisning till att de bedriver någon annan slags verksamhet som omfattas av granskningsystemets tillämpningsområde. Det finns mot denna bakgrund ingen risk för att granskningsystemet innebär en begränsning av möjligheten att genomföra investeringar i dessa företag. Med hänvisning till detta finns det inte heller något behov av att uttryckligen undanta sådana investeringar från granskningsystemets tillämpningsområde.

Hur förslagen i övrigt förhåller sig till etableringsfriheten utvecklas i avsnitt 14.9.

6 Vissa frågor om anmälan

6.1 Investeringen ska göra anmälan och upplysas om sin anmälningskyldighet

Regeringens förslag: En investering som omfattas av anmälningskyldighet enligt lagen ska anmälas av investeringen innan den genomförs.

Ett företag som är föremål för en investering som ska anmälas enligt lagen ska upplysa den som avser att genomföra investeringen om att lagen gäller för verksamheten och särskilt om dennes anmälningskyldighet.

Upplysningskyldigheten ska inte gälla vid förvärv på en reglerad marknad som avses i lagen om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför EES eller en MTF-plattform som avses i lagen om värdepappersmarknaden.

Om investeringen inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, ska granskningsmyndigheten få upprätta ett underlag för anmälan.

Det ska tas in en upplysningsbestämmelse i lagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela verkställighetsföreskrifter.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska få upprätta en anmälan om en sådan uteblir.

Remissinstanserna: *Sveriges advokatsamfund, Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen* resonerar om situationen då ett fondbolag gör en investering och anser att det vore önskvärt om föreskrifterna klargjorde att samtliga fondandelsägare inte behöver redovisas i samband med en anmälan. *Tillväxtverket* bedömer att kravet om att investeringar ska anmälas i förväg kan medföra konkurrenshinder och rädsla för att affärshemligheter röjs med strategiska problem som följd. Myndigheten påpekar vidare att det, när det gäller koncerner, finns ett inneboende strukturellt problem med föranmälan eftersom ett uppköpt dotterbolag ofta informeras om ägarbyten i ett sent skede.

Finansinspektionen föreslår att det ska förtydligas att upplysningskyldigheten inträder när företaget får kännedom om det planerade förvärvet och påpekar att ett förvärv kan göras direkt från en enskild ägare och utan företagens vetskap. Sveriges advokatsamfund, som avstyrker förslaget om upplysningsskyldighet, anger att såväl börsnoterade bolag som privatägda bolag kan vara omedvetna om att aktier i bolaget överläts och att detta särskilt gäller om det rör sig om ett indirekt förvärv. Advokatsamfundet anser att det, även om upplysningsskyldigheten inte är kopplad till någon sanktion, är olämpligt att införa ett krav på handlande som förutsätter att en aktör har kunskap om förhållanden som den inte nödvändigtvis har.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

En investering ska anmälas

Granskningsystemet bör, som utredningen resonerar kring, inte ha sin grund i att granskningsmyndigheten på egen hand ska upptäcka sådana direktinvesteringar som bör bli föremål för granskning. Det bör därför införas en skyldighet att anmäla sådana investeringar som omfattas av lagens tillämpningsområde. Den administrativa börda som en obligatorisk anmälan innebär för anmälaren får anses godtagbar givet det nya regelverkets syfte.

Anmälans innehåll ska inte framgå av lag

Medlemsstaterna ska enligt artikel 9.1 i EU-förordningen säkerställa att de uppgifter som är föremål för underrättelse enligt artikel 6.1 eller begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artiklarna 6.6 och 7.5 görs tillgängliga för kommissionen och begärande medlemsstater utan onödigt dröjsmål. Det är uppgifterna i artikel 9.2 i förordningen som avses i den förstnämnda artikeln. Det rör sig därmed bland annat om uppgifter om ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande. Det rör sig även om uppgifter om det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen och vilka produkter och tjänster som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av den utländska investeraren och av det företag där den

Prop. 2022/23:116 utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Det rör sig vidare om uppgifter om finansieringen av investeringen och om finansieringskällan.

Enligt artikel 9.4 i EU-förordningen får den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats begära de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen från den utländska investeraren eller det företag i vilket den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Den utländska investeraren eller det berörda företaget ska lämna den begärda informationen utan onödigt dröjsmål.

Det är tänkbart att granskningsmyndigheten kan komma att behöva även andra uppgifter än de som anges i artikel 9.2 i EU-förordningen för att bedöma aktuella investeringar. Vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla bör dock inte fastställas i lag. Närmare bestämmelser om exempelvis detta bör regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, ha möjlighet att reglera i form av verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § RF. En upplysningsbestämmelse om denna möjlighet bör tas in i lagen.

Mot bakgrund av förslaget om att bland annat en anmälan innehåll ska framgå av föreskrifter finns det inte skäl att beröra frågan om vilket underlag som bör krävas in vid investeringar av utländska fondförvaltare som *Sveriges advokatsamfund*, *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* resonerar kring.

Vem ska göra anmälan?

EU-förordningen innehåller inte några bestämmelser som innebär att en investering ska anmälas och därmed reglerar förordningen inte heller vilken aktör som ska göra en anmälan. Utredningen föreslår att investeraren ska vara skyldig att göra anmälan men att företaget som är föremål för investeringen ska vara skyldigt att upplysa investeraren om bland annat dennes anmälningsskyldighet. Utredningen föreslår inte att upplysningsskyldigheten ska vara kopplad till någon sanktion.

Det finns, som utredningen redogör för, nackdelar med en ordning som innebär att det företag som är föremål för investeringen ska vara skyldigt att anmäla investeringen. Det är till exempel, som såväl *Finansinspektionen* som *Sveriges advokatsamfund* påpekar, inte givet att företaget har kännedom om att det finns planer på en investering när det tänkta förvärvet ska ske direkt från en enskild säljare. Regeringen gör dock bedömningen att företaget i tillräckligt många fall kommer att ha kännedom om den planerade investeringen för att det ska vara motiverat att införa en sådan upplysningsskyldighet som utredningen föreslår.

Den omständigheten att företaget som är föremål för investeringen, till skillnad från investeraren, inte nödvändigtvis har sådan information om till exempel investerarens ägarstruktur som granskningsmyndigheten kan komma att behöva vid sin prövning talar mot en anmälningsskyldighet för företaget. Det finns dock, som utredningen redovisar, även omständigheter som talar mot att investeraren ska göra anmälan.

Det finns bland annat en risk för att en utländsk investerare inte på förhand känner till den svenska lagstiftningens krav på anmälan. Det är dock rimligt att kräva att en utländsk aktör som vill förvärva ett svenskt företag och därmed agera på svenskt territorium skaffar sig sådan kunskap. De investeringar som regeringen föreslår ska omfattas av granskningsystemets

tillämpningsområde är också av sådan art att de i många fall kommer att göras av aktörer som tar hjälp av juridiskt biträde under investeringsprocessen. Mot denna bakgrund, och med hänvisning till den upplysningsskyldighet som föreslås, finns det anledning att utgå ifrån att investeraren kommer att vara medveten om sin anmälningsskyldighet.

Det bör i detta sammanhang också beaktas att det är rimligt att utgå ifrån att även en enskild säljare i många fall kommer att upplysa investeraren om dennes anmälningsskyldighet och se till att en anmälan också görs. Det ligger i den enskilda säljarens intresse att göra detta. Om en investering genomförs utan en anmälan, riskerar säljaren i annat fall ytterst att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig enligt förslaget i avsnitt 11.3.

Regeringen bedömer, till skillnad från Finansinspektionen, att det inte behövs ett förtydligande om att företagets upplysningsskyldighet inträder först när företaget får kännedom om investeringen. Upplysningsskyldigheten bör dock, som utredningen anger, inte gälla vid förvärv som görs på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför EES eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknad.

Lagrådet anser att bestämmelsen om upplysningsskyldighet bör omformuleras och uttrycker bland annat att ordet företag bör ersättas med ordet verksamhet. Av de skäl som anförs i avsnitt 7.1 anser regeringen att det inte finns skäl att ersätta ordet. Regeringen anser inte heller, bland annat med hänvisning till vad som anges i avsnitt 7.6 i frågan om huruvida anmälningsskyldighet bör gälla för investeringar som skulle leda till insyn men inte inflytande, att bestämmelsen behöver omformuleras på något annat sätt. Regeringen följer därför inte *Lagrådets* förslag i denna del.

Hur sent får en anmälan göras?

Utredningen föreslår att en investering ska anmälas innan den genomförs, vilket *Tillväxtverket* bedömer är problematiskt. Regeringen anser dock att det inte skulle vara ett alternativ att låta anmälningsskyldigheten inträda i ett senare skede. Det är viktigt att granskningsystemet är utformat på ett sätt som gör att granskningsmyndigheten kan arbeta proaktivt och att investeringar som innebär risker för Sverige förhindras i stället för att de förbjuds i efterhand. Även om en investering i slutändan förbjuds kan den dessförinnan ha inneburit risker och inverkat på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige på ett sätt som inte är acceptabelt. Det bör noteras, även om frågan inte är föremål för detta lagstiftningsärende, att utredningen bedömer att det skulle vara möjligt att genom en förordningsändring sekretessbelägga känsliga uppgifter om affärs- och driftförhållanden som lämnas till granskningsmyndigheten. Regeringen anser att det inte finns en sådan risk för konkurrenshinder och för att affärshemligheter röjs som *Tillväxtverket* befarar. Vad myndigheten anför om ett uppköpt dotterbolags kunskap om ägarbyten förändrar inte regeringens bedömning.

En investering bör därmed sammanfattningsvis anmälas av investeraren innan den genomförs. Med begreppet genomförs avses när en investerare rent faktiskt kan utöva inflytande över det företag som är föremål för investeringen. Tidpunkten för detta kan komma att variera men inflytande får

Prop. 2022/23:116 i vart fall anses ha uppkommit när någon form av transaktion har genomförts mellan parterna. Detta innebär att parterna kan träffa ett avtal om investeringen innan en anmälan görs men att fullföljandet behöver villkoras av att granskningsmyndigheten lämnar anmälan om investeringen utan åtgärd eller godkänner investeringen. Utredningen föreslår att det ska införas en särskild bestämmelse om att anmälan ska göras före genomförandet. Med hänvisning till att det framgår av en annan föreslagen bestämmelse (se avsnitt 9.1) att en anmälningspliktig investering får genomföras endast om anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd eller om investeringen har godkänts uttryckte regeringen i lagrådsremissen att en sådan bestämmelse inte behövs. Med anledning av *Lagrådets* förslag till omformulering av bestämmelserna som behandlas i avsnitt 7.2–7.7 bör det dock förtydligas i bestämmelserna om anmälningsskyldighet att en anmälan ska göras innan investeringen genomförs.

Hur tidigt får en anmälan göras?

Att en investering ska anmälas innan den genomförs innebär en yttersta gräns för när en investering som senast ska anmälas. Utredningen för inget resonemang om hur tidigt i en investeringsprocess som en anmälan till granskningsmyndigheten kan och bör göras. Regeringen bedömer inte att det finns förutsättningar för att införa en särskild reglering om detta. Det finns dock anledning att närmare beröra när en anmälan som tidigast bör göras.

Som framgår av avsnitt 7.9 anser regeringen att det inte bör införas någon möjlighet att få ett förhandsbesked. Prövningen inom ramen för granskningsystemet syftar till att granskningsmyndigheten ska kunna göra en bedömning av investeringens inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. I avsnitt 8.1 föreslår regeringen att granskningsmyndigheten vid sin prövning ska beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren.

För att granskningsmyndigheten ska kunna pröva investeringen bör anmälan göras i ett sådant skede att det finns förutsättningar för myndigheten att göra en bedömning av de omständigheter som faktiskt kommer gälla när investeringen genomförs. En anmälan bör därför göras först när investeringens genomförande är nära förestående. Investeraren bör kunna visa att denne och företaget som är föremål för investeringen eller den enskilde säljaren är överens om att investeringen ska genomföras i närtid. Det kan till exempel finnas ett principavtal, ett samförståndsavtal eller en avsiktsförklaring som har undertecknats av berörda parter, ett så kallat letter of intent, som visar på detta. I vissa fall kommer en investerare dock ha för avsikt att genomföra den anmälningspliktiga investeringen via köp av aktier på en reglerad marknad eller en MTF-plattform. I denna situation finns det ingen överenskommelse med en annan aktör om att investeringen ska genomföras som investeraren kan hänvisa till. Det bör därför i denna situation krävas endast att investeraren på annat sätt kan visa att investeringens genomförande är nära förestående. Det är granskningsmyndigheten som i det enskilda fallet kommer att ta ställning till om en anmälan kan bli föremål för prövning.

En myndighet får enligt 37 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) ändra ett beslut som den har meddelat som första instans om den anser att beslutet är felaktigt på grund av att det har tillkommit nya omständigheter

eller av någon annan anledning. Ett beslut som till sin karaktär är gynnande för någon enskild part får dock, enligt 37 § andra stycket förvaltningslagen, ändras till den enskildes nackdel endast om till exempel tvingande säkerhetsskäl kräver att beslutet ändras omedelbart eller felaktigheten beror på att parten har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter.

Om omständigheterna som gäller investeringen förändras under tiden för granskningsmyndighetens prövning, bör investeraren komplettera ärendet med information om detta. Om en investerare i sin anmälan eller i övrigt i ärendet har lämnat oriktiga eller vilseledande uppgifter, har granskningsmyndigheten annars med stöd av förvaltningslagen viss möjlighet att ändra sitt beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd eller godkänna investeringen med eller utan villkor. Regeringen konstaterar också att ändrade förhållanden efter granskningsmyndighetens beslut i vissa fall i sig kan föranleda anmälningsplikt. Investeringar i det företag som har fått ett godkännande att genomföra en investering kan exempelvis i vissa fall i sig kräva en anmälan.

Vad kan hända om anmälan uteblir?

En enskild kan enligt 19 § förvaltningslagen inleda ett ärende hos en myndighet genom en ansökan, anmälan eller annan framställning. Förvaltningslagen innehåller inte några bestämmelser om hur ärenden inleds på en myndighets initiativ. Enligt 25 § samma lag ska en myndighet dock, innan den fattar ett beslut i ett ärende och om det inte är uppenbart obehövt, underrätta den som är part om allt material av betydelse för beslutet och ge parten tillfälle att inom en bestämd tid yttra sig över materialet. Myndigheten får dock avstå från sådan kommunikation under vissa förutsättningar.

Enligt 33 § förvaltningslagen ska vidare en myndighet som meddelar ett beslut i ett ärende så snart som möjligt underrätta den som är part om det fullständiga innehållet i beslutet, om det inte är uppenbart obehövt. Myndigheten bestämmer hur underrättelsen ska ske men en underrättelse ska alltid vara skriftlig om en part begär det. Underrättelse får ske genom delgivning.

Utredningen bedömer att granskningsmyndigheten bör ha rätt att upprätta en anmälan om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det. Regeringen konstaterar att det i vissa andra regelverk, när en anmälan uteblir, i stället finns en möjlighet för berörd myndighet att vid vite förelägga den anmälningsskyldige att fullgöra sin anmälningsplikt. I de fall en utländsk investerare inte fullgör sin anmälningsskyldighet skulle det dock ofta saknas förutsättningar för att verkställa ett sådant vitesföreläggande.

Mot denna bakgrund föreslog regeringen i lagrådsremissen att det skulle införas en sådan rätt för granskningsmyndigheten att upprätta en anmälan som utredningen föreslår. *Lagrådet* uttrycker att vad som avses i sammanhanget inte är att granskningsmyndigheten ska anmäla att en anmälan inte har skett utan att myndigheten på egen hand ska ta fram de uppgifter som en anmälan skulle ha innehållit och utifrån dessa handlägga ärendet. Det är då, enligt *Lagrådet*, bättre att tala om att granskningsmyndigheten på eget initiativ får upprätta ett underlag för sin hand-

Prop. 2022/23:116 läggning. Lagrådet påpekar att följdändringar i lagen kan behöva göras med anledning av denna omformulering.

Det är viktigt att framhålla att granskningsmyndigheten, i en situation då en anmälan har uteblivit, inte nödvändigtvis kommer att handlägga ärendet enbart utifrån de uppgifter som myndigheten har tagit fram. Det ter sig naturligt att granskningsmyndigheten, om en anmälan uteblir, som utgångspunkt begär in kompletterande uppgifter från investeraren. Det är också tänkbart att myndigheten, om granskning inleds, i många fall även kommer att begära information från målföretaget med stöd av den uppgiftsskyldighet som behandlas i avsnitt 10.3. Med hänsyn till detta bör bestämmelsen omformuleras på ett annat sätt än det som Lagrådet föreslår. Bestämmelsen bör ge uttryck för att granskningsmyndigheten får upprätta ett underlag för anmälan. Det bör inte krävas någon följdändring i någon annan bestämmelse med anledning av denna omformulering.

Eftersom granskningsmyndigheten som utgångspunkt kommer att begära in kompletterande uppgifter från investeraren och målföretaget och mot bakgrund av förvaltningslagens bestämmelser om underrättelse-skyldighet krävs det ingen särskild bestämmelse om att gransknings-myndigheten ska upplysa aktörerna om att ett ärende har initierats vid myndigheten.

6.2 Anmälningsskyldighet oavsett investerarens nationalitet eller säte

Regeringens förslag: Granskningsystemet ska vara tillämpligt oavsett investerarens nationalitet eller säte.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser är kritiska till att utredningen föreslår att investeringar som ska genomföras av svenska aktörer ska anmälas. *Ericsson* är tveksamt till behovet av att inkludera svenska investerare i en process som syftar till granskning av utländska direktinvesteringar och anser att det är lämpligt att utvärdera systemet efterhand. *Svenskt Näringsliv*, *Sveriges advokatsamfund*, *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* bedömer att det finns en risk för att granskningsmyndigheten kommer att behöva ägna resurser åt en mycket stor andel oproblematiske investeringar med medföljande kostnader och fördröjningar för både granskningsmyndigheten och berörda företag. Sveriges advokatsamfund, som avstyrker förslaget i denna del, förordar ett undantag från anmälningsskyldigheten i en situation då investeraren ytterst ägs och kontrolleras av enbart fysiska personer med svenskt medborgarskap. Advokatsamfundet påpekar att granskningsmyndigheten inom viss tid kan besluta att inleda en granskning av sådana investeringar i efterhand och vid behov besluta om förbud med stöd av den föreslagna lagen. Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen föreslår att gransknings-myndigheten ska ges möjlighet att i efterhand pröva om överlåtelsen har varit tillståndspliktig och då kunna nyttja de föreslagna befogenheterna. Branschorganisationerna anser att risken för att granskningsmyndigheten förbjuder överlåtelsen i efterhand bör avskräcka förhandlande parter från

att försöka kringgå anmälningsplikten. Organisationerna påpekar också att de mest känsliga verksamheterna redan bör vara skyddade från kringgående vid överlåtelse genom bestämmelserna om bland annat överlåtelsekontroll i säkerhetsskyddslagen. *Sweden International Chamber of Commerce* ställer sig frågande till att fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap eller juridiska personer som ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med svenskt medborgarskap ska omfattas av anmälningsplikten givet att indirekta investeringar ska aktualisera en anmälan.

Justitiekanslern anser att det krävs en grundligare analys i fråga om det rättsliga och sakliga stödet för att låta granskningssystemet omfatta investeringar från investerare från andra medlemsstater inom EU. *Kommerskollegium* anger att det måste förtydligas på vilket sätt unionsinterna investeringar kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige och att förslaget måste bedömas mot bakgrund av tjänstedirektivet.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Investeringar från tredjeland ska anmälas

En utländsk investerare är, enligt artikel 2.2 i EU-förordningen, en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering. Ett företag från ett tredjeland är vidare, enligt artikel 2.7 i förordningen, ett företag som har bildats eller på annat sätt organiserats enligt lagstiftningen i ett tredjeland.

Granskningssystemet bör, som utredningen bedömer, vara tillämpligt på investeringar från investerare från ett tredjeland. Som tredjeländer betraktas även EES-länderna utanför EU och de länder som finns angivna i bilaga II till EUF-fördraget.

Även inhemska investeringar ska anmälas

Som har redovisats ovan är ett antal remissinstanser, däribland *Sveriges advokatsamfund*, kritiska till förslaget om att inhemska investeringar ska anmälas.

Införandet av det svenska granskningssystemet grundar sig, som många andra länders granskningssystem, i behovet av ett regelverk som gör det möjligt att kontrollera och, när det bedöms nödvändigt, förhindra utländska investerares uppköp och strategiska förvärv av vissa inhemska företag. Unionsinterna direktinvesteringar omfattas, till skillnad från investeringar från ett tredjeland, inte av EU-förordningen. Av skäl 10 i EU-förordningen framgår dock att medlemsstater som har ett granskningssystem bör föreskriva nödvändiga åtgärder i enlighet med unionsrätten för att förhindra att deras granskningssystem och granskningsbeslut kringgås. Detta bör omfatta unionsinterna investeringar med hjälp av artificiella arrangemang som inte återspeglar ekonomiska realiteter och som innebär att granskningssystem och granskningsbeslut kringgås och där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland. Av artikel 3.6 i EU-förordningen framgår också att de medlemsstater som har infört ett granskningssystem ska behålla,

Prop. 2022/23:116 ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningssystem och granskningsbeslut.

Vilka risker som utländska direktinvesteringar kan innebära för Sverige har utvecklats i avsnitt 4.1. Att utelämna inhemska investeringar från tillämpningsområdet för granskningssystemet skulle medföra risk för att utländska investerare kringgår regelverket och genomför en investering i ett svenskt företag via ett annat svenskt företag som ytterst ägs av fysiska eller juridiska personer från ett tredjeland eller via en svensk medborgare som exempelvis agerar som bulvan för en aktör från ett tredjeland. I förlängningen skulle det kunna medföra risk för att det svenska företag som är föremål för investeringen ytterst kommer att ägas eller kontrolleras av en aktör i ett tredjeland. Om en sådan aktör har antagonistiska avsikter, skulle detta i sin tur kunna innebära att det uppstår ett riskfyllt beroendeförhållande till det landet. En annan stat eller statsunderstödd aktör skulle då ha möjlighet att till exempel påverka tillgängligheten av varor och tjänster som är kritiska för Sverige. Investeringen skulle också kunna innebära risk för att känslig eller viktig kunskap, information eller en produkt överförs till aktörer i ett tredjeland på ett sätt som vore skadligt för svenska intressen.

Sweden International Chamber of Commerce ställer sig frågande till att inhemska investeringar ska anmälas givet att indirekta investeringar också ska aktualisera anmälningsplikt. Som utvecklas i avsnitt 7.2.1 bör indirekt ägande dock inte vara avgörande för vem som ska anses vara investerare och omfattas av anmälningsplikt. Ett svenskt företag kan vidare kontrolleras av fysiska eller juridiska personer från ett tredjeland, utan att det förekommer formellt inflytande i form av utländskt ägande. En anmälningsskyldighet för inhemska investeringar innebär också att man har en annan möjlighet att förhindra investeringar som ska genomföras av en fysisk person med svenskt medborgarskap som agerar som bulvan för någon aktör från ett tredjeland.

Regeringen anser att det inte heller skulle vara ett godtagbart alternativ att, som Sveriges advokatsamfund, *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* föreslår, undanta inhemska investeringar från anmälningsplikten och i stället förlita sig på möjligheten till granskning av en investering i efterhand. Risken för att granskningsmyndigheten i efterhand förbjuder en överlåtelse skulle visserligen, som Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen anför, kunna tänkas avskräcka vissa aktörer från att försöka kringgå anmälningsplikten. Det är dock viktigt att granskningssystemet är utformat på ett sätt som gör att granskningsmyndigheten kan arbeta proaktivt och att investeringar som innebär risker för Sverige förhindras i stället för förbjuds i efterhand. Även om en investering förbjuds i efterhand kan den dessförinnan ha inneburit risker eller lett till skada för svenska säkerhetsintressen på ett sätt som inte är acceptabelt.

En anmälningsskyldighet för inhemska investeringar bör inte heller vara alltför betungande eftersom den föreslås gälla endast för vissa investeringar i tydligt avgränsade verksamheter. Regeringen bedömer dessutom att intresset av att upptäcka försök till kringgående av regelverket överväger den olägenhet som en anmälningsskyldighet innebär för en investerare och det företag som är föremål för investeringen. Den risk för merkostnader och fördröjningar som *Svenskt Näringsliv* pekar på får

därmed anses vara godtagbar i sammanhanget. Granskningssystemet bör därmed, som utredningen föreslår, innehålla en anmälningsskyldighet även för inhemska investeringar trots att merparten av dessa investeringar kommer att vara oproblematiske ur ett säkerhetsperspektiv. Detta ställningstagande innebär att regeringen också anser att det inte är tillräckligt att vissa verksamheter, som Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen framhåller, omfattas av bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen. Hur regelverken förhåller sig till varandra behandlas i avsnitt 14.1.

Det finns inte förutsättningar att, som *Ericsson* nämner, besluta om en utvärdering inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Även övriga unionsinterna investeringar ska anmälas

Utredningen föreslår att även andra unionsinterna investeringar ska anmälas inom ramen för granskningssystemet. *Justitiekanslern* och *Kommerskollegium* menar att det krävs en grundligare analys i fråga om det rättsliga och sakliga stödet för att låta granskningssystemet omfatta investeringar från andra EU-länder och efterfrågar ett förtydligande av på vilket sätt sådana investeringar kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Regeringen föreslår att granskningssystemet ska omfatta både sådana investeringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet och sådana som kan utgöra en risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. När det gäller det rättsliga stödet för att granska unionsinterna investeringar som kan utgöra en risk för Sveriges säkerhet kan det konstateras att nationell säkerhet är medlemsstaternas ansvar enligt artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget). Det fastslås också i artikel 1.2 i EU-förordningen att förordningen inte påverkar varje medlemsstats eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten såsom anges i artikeln i EU-fördraget eller varje medlemsstats rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget. Det finns, som utredningen anger, inte något rättsligt hinder mot att låta investeringar från andra EU-länder som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet omfattas av granskningssystemet och det krävs i detta sammanhang ingen närmare analys.

När det gäller förutsättningarna för att granska andra unionsinterna investeringar som kan utgöra risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige inom ramen för granskningssystemet bör det dock beaktas att det, enligt bestämmelsen om fri rörlighet för kapital i artikel 63 i EUF-fördraget, som utgångspunkt är förbjudet att införa restriktioner för kapitalrörelser mellan medlemsstater respektive mellan medlemsstater och tredjeland. Mot denna bakgrund är det, återigen som utgångspunkt, förbjudet att förhindra såväl unionsinterna direktinvesteringar som direktinvesteringar som sker inom unionen av en investerare från ett tredjeland. Enligt artikel 65.1 b i fördraget ska dock bestämmelsen om fri rörlighet för kapital inte påverka medlemsstaternas rätt att vidta åtgärder som är motiverade med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Som utredningen konstaterar bör det finnas ett större utrymme att förbjuda en direktinvestering från ett tredjeland än en investering från ett annat EU-land med hänvisning till den sistnämnda artikeln.

Mellan EU:s medlemsstater gäller enligt artikel 49 i EUF-fördraget även principen om etableringsfrihet. Principen hindrar, enligt artikel 52.1 i samma fördrag, inte tillämpning av bestämmelser i lagar och andra författningar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till bland annat allmän ordning och säkerhet.

De nämnda artiklarna ger således ett visst utrymme för att begränsa direktinvesteringar, såväl unionsinterna som andra, om det kan anses vara motiverat med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Vad som avses med allmän ordning respektive allmän säkerhet ankommer ytterst på EU-domstolen att avgöra. Enligt EU-domstolens praxis får undantag från principerna om fri rörlighet göras endast när det finns ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett grundläggande samhällsintresse. Vidare får begränsningar av den fria rörligheten enbart göras om målet med åtgärden inte kan nås genom en åtgärd med mindre begränsande verkan.

Unionsinterna direktinvesteringar omfattas, som har nämnts ovan, inte av EU-förordningen. Skäl 10 och artikel 3.6 i förordningen får dock anses ge uttryck för att unionsinterna investeringar kan granskas i syfte att förhindra kringgående av ett granskningssystem. En sådan granskning ska enligt samma skäl inte anses inskränka den etableringsfrihet och den fria rörlighet för kapital som fastställs i EUF-fördraget. EU-förordningen får därmed anses ge ett visst utrymme för att låta granskningssystemet omfatta även unionsinterna investeringar.

Vilka risker som utländska direktinvesteringar kan innebära för Sverige har utvecklats i avsnitt 4.1. På samma sätt som har redovisats ovan i fråga om inhemska investeringar kan även andra unionsinterna investeringar medföra stora risker ur ett säkerhetsperspektiv. Ett företag med säte i ett annat EU-land kan också ytterst ägas eller kontrolleras av fysiska eller juridiska personer från ett tredjeland. Att utelämnat investeringar från ett annat EU-land från tillämpningsområdet för granskningssystemet skulle därmed medföra risk för att investerare kringgår regelverket och genomför investeringen i ett svenskt företag via till exempel ett företag baserat i ett annat EU-land. Regeringen anser därför, i likhet med utredningen, att även investeringar som görs via en medborgare i ett annat EU-land eller ett företag med säte i ett annat EU-land skulle kunna utgöra risk för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige. Regeringen bedömer därmed att det finns stöd för att låta även andra unionsinterna investeringar än inhemska omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde. Det rör sig vidare om ett sådant verkligt och tillräckligt allvarligt hot som i sig motiverar undantag från principerna om fri rörlighet. Regeringen anser vidare att en skyldighet att anmäla en investering som ska genomföras av en medborgare i ett annat EU-land eller ett företag med säte i ett annat EU-land är en åtgärd som inte strider mot EU-rätten. En anmälningsskyldighet för unionsinterna investeringar är en proportionerlig åtgärd mot bakgrund av att den föreslås gälla endast för investeringar i tydligt avgränsade verksamheter. Det bör också beaktas, som utredningen nämner, att en mer ingående granskning av en investering från ett annat EU-land kommer att ha sin grund i osäkerheter kring ägarförhållandena.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen sammanfattningsvis, med hänvisning till artiklarna 52.1 och 65.1 b i EUF-fördraget, att principerna om etableringsfrihet och fri rörlighet för kapital inte hindrar att

granskningssystemet även omfattar investeringar från investerare i andra EU-länder till skydd för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Granskningssystemet kan och bör därför vara tillämpligt även på sådana investeringar.

Justitiekanslern och Kommerskollegium påpekar att utredningen inte redogör för hur förslaget förhåller sig till tjänstedirektivet. Eftersom även inhemska investeringar ska anmälas enligt granskningssystemet bedömer regeringen att förslaget inte är diskriminerande på ett sådant sätt som avses i direktivet.

7 Vilka investeringar ska anmälas?

7.1 Vilka företagsformer ska omfattas av granskningssystemet?

Regeringens förslag: Granskningssystemet ska omfatta investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige. Granskningssystemet ska även omfatta investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. Utredningen föreslår att lagen ska gälla för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige.

Remissinstanserna: *Bolagsverket* anser att den av utredningen föreslagna bestämmelsen om vilka företagsformer som omfattas av systemet bör ändras så att den omfattar samtliga juridiska personer med säte i Sverige, enkla bolag och enskild näringsverksamhet. Myndigheten bedömer även att det bör tydliggöras att granskningsmyndighetens kontroll lämpligen bör ske mot faktiskt bedrivna verksamhet och inte endast mot registrerade uppgifter. *Skatteverket* anger att även europabolag bör omfattas av granskningssystemet. *Trafikverket* menar att även ideella föreningar bör omfattas av den föreslagna bestämmelsen eftersom sådana föreningar kan vara en plattform för antagonistiska aktörer av olika slag. Myndigheten anför dock samtidigt att det kan ifrågasättas om det går att göra investeringar i en ideell förening och om en sådan förening kan bedriva skyddsvärd verksamhet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslår att lagen bland annat ska gälla för investeringar i enkla bolag och enskild näringsverksamhet med säte i Sverige. Eftersom varken ett enkelt bolag eller en enskild näringsverksamhet har ett säte bör den av utredningen föreslagna bestämmelsen formuleras om.

Enkla bolag och enskilda näringsverksamheter är inte juridiska personer. Enskilda näringsidkare och bolagsmän i enkla bolag kan föras in i handelsregistret hos Bolagsverket, men det finns ingen skyldighet att

Prop. 2022/23:116 ansöka om registrering om inte förutsättningarna som anges i 2 § andra stycket handelsregisterlagen (1974:157) är uppfyllda. Att registrering av det enkla bolaget eller den enskilda näringsverksamheten har skett i Sverige kan därmed inte användas för att avgränsa granskningssystemets tillämpningsområde. Det finns i stället skäl att formulera bestämmelsen så att investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet omfattas av tillämpningsområdet. Vem som kan anses bedriva verksamhet i Sverige får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Utredningen anser att lagen ska kunna tillämpas på investeringar i samtliga svenska företag med säte i Sverige, oavsett juridisk form. I utredningens förslag till bestämmelse nämns dock, som påpekas av *Bolagsverket* och *Skatteverket*, inte samtliga företagsformer. När det gäller frågan om huruvida det finns skäl att inkludera fler företagsformer i granskningssystemet uttryckte regeringen i lagrådsremissen att det inte finns skäl att, som *Trafikverket* föreslår, också låta lagen omfatta ideella föreningar. Regeringen angav att det, som myndigheten framhåller, nämligen kan ifrågasättas om sådana föreningar kan bli föremål för investeringar eller bedriva skyddsvärd verksamhet. I likhet med Skatteverket gjorde regeringen dock bedömningen att det var motiverat att låta även europabolag omfattas av tillämpningsområdet. Europabolag är en europeisk företagsform för gränsöverskridande verksamhet i aktiebolagsform. Ett europabolag som ska ha sitt säte i Sverige ska registreras hos Bolagsverket. I lagrådsremissen gjordes inget annat tillägg i förhållande till utredningens förslag.

Lagrådet väcker frågan om lagens syfte inte skulle uppnås bättre om alla slags juridiska personer med säte i Sverige omfattades av lagens tillämpningsområde och nämner särskilt ideella föreningar. I vart fall borde det, enligt *Lagrådet*, säkerställas att en utvidgning till ideella föreningar är obehövlig. Regeringen bedömer att förslaget i lagrådsremissen är välvägt och att det inte finns skäl att lägga till fler företagsformer. *Lagrådet*s förslag i denna del följs därför inte.

Sammanfattningsvis bör granskningssystemet omfatta investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige. Granskningssystemet bör även omfatta investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet. Regeringen förutsätter, med hänvisning till granskningsmyndighetens uppdrag och syftet med systemet, att kontroll kommer att ske mot faktiskt bedriven verksamhet och inte endast mot registrerade uppgifter på det sätt som *Bolagsverket* nämner.

Utredningen bedömer att filialer inte bör omfattas av granskningssystemet. En filial är, som utredningen konstaterar, ingen egen juridisk person utan ett avdelningskontor för ett företags näringsverksamhet. En utländsk näringsidkares etablering av en filial i Sverige eller tillförsel av medel till en sådan filial kommer, även med regeringens förslag, att falla utanför granskningssystemets tillämpningsområde.

Lagrådet förordar att ordet verksamheter används i motivtexten i stället för uttrycket företag eftersom skyddsvärda verksamheter kan bedrivas också inom ramen för organisationer som inte kan inordnas under begreppet företag, till exempel stiftelser. Med företag avses i 1 kap. 5 §

konkurrenslagen (2008:579) en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning. Begreppet företag används också i 1 kap. 3 § årsredovisningslagen (1995:1554) och betyder där en fysisk eller juridisk person som direkt eller indirekt omfattas av en årsredovisning, en koncernredovisning eller en delårsrapport. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att det är godtagbart att även i detta sammanhang använda ordet företag. Regeringen följer därför inte Lagrådets förslag om att genomgående byta ut ordet i motivtexten. Det är dock lämpligt att använda ordet verksamhet i författningskommentaren till den bestämmelse som Lagrådet pekar på, det vill säga 3 § i lagrådsremissens lagförslag.

7.2 Investeringar i aktiebolag, europabolag och ekonomiska föreningar

7.2.1 Vilket inflytande ska anmälas?

Regeringens förslag: Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet.

Vid beräkningen av röster ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med.

Med uttrycket närstående ska avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten om investeraren efter investeringen på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Utredningen föreslår att varje investering varefter investeraren förfogar över 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas.

Remissinstanserna: *Skatteverket* påpekar att det finns olika sätt att öka den utländska investerarens relativa inflytande utan att det sker någon ytterligare investering. *Sveriges advokatsamfund* och *Säkerhetspolisen* framför synpunkter kring vem som ska anses vara den anmälningspliktiga investeraren inom ramen för granskningssystemet. *Advokatsamfundet* anser, i ett fall då en utländsk fond gör en investering som når upp till angivet gränsvärde, att anmälningsplikt bör gälla för det utländska förvaltningsbolaget och inte fondandelsägarna. *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar också ett förtydligande av vad som ska anses utgöra en investering. *Säkerhetspolisen* anför att det, i fråga om aktieöverlåtelser,

Prop. 2022/23:116 borde vara den person som kommer att stå som köpare i aktieöverlåtelseavtalet som ska anses vara investerare. Myndigheten bedömer att detta i de flesta fall kommer att vara ett skal- eller holdingbolag och därmed inte den egentliga investeraren ur ett naturligt betraktelsesätt. Säkerhetspolisen påpekar att det, vid en annan tolkning av begreppet investerare, skulle kunna finnas flera investerare på olika nivåer i investerarens ägarstruktur inklusive yttersta ägare, vilka var och en skulle vara skyldig att anmäla samma förestående transaktion till granskningsmyndigheten.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Skatteverket, Sveriges advokatsamfund, *Sweden International Chamber of Commerce*, *Säkerhets- och försvarsföretagen*, Säkerhetspolisen och *Teknikföretagen* efterfrågar förtydliganden av vad som gäller vid indirekta investeringar. Skatteverket påpekar att det av utredningens förslag inte framgår att inflytandet ska uppstå i det företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Sveriges advokatsamfund efterfrågar förtydliganden av vad som gäller i fråga om svensk jurisdiktion och hur påföljder, särskilt ogiltighet, ska kunna genomdrivas mot utländska parter om även indirekta investeringar ska omfattas av granskningsystemet. Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen anser att betänkandet inte ger någon vägledning i fråga om huruvida investeringar i ett utländskt moderbolag, vars svenska dotterbolag bedriver skyddsvärd verksamhet, aktualiserar anmälningsplikt. Organisationerna bedömer i likhet med Sveriges advokatsamfund att anmälningskyldigheten, för det fall även indirekta investeringar omfattas av systemet, bör avgränsas till att omfatta endast investeringar som leder till faktiskt inflytande i den skyddsvärda verksamheten och resonerar kring investeringar som görs av fondförvaltare för fonders räkning. Säkerhetspolisen påpekar att utredningen ger ett exempel på indirekt ägande som går ut på att en investering görs i ett svenskt moderbolag som inte bedriver skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som bedriver sådan verksamhet. Myndigheten påpekar att det bör vara oväsentligt om aktierna i moderbolaget är i svensk eller utländsk ägo.

Ett antal remissinstanser lämnar synpunkter på förslaget om att anmälningsplikt för investeringar i aktiebolag och ekonomiska föreningar föreslås inträda vid investeringar som innebär att investeraren förfogar över 10 procent av det totala antalet röster. *Eon* bedömer att direktinvesteringar som sker inom ramen för samma koncern och utan att den ultimata kontrollen över företaget eller verksamheten förändras bör undantas från anmälningsplikten. *Näringslivets regelrådet* efterfrågar en analys av vilka konsekvenser som hade uppstått vid ett högre gränsvärde. *Stockholms kommun* bedömer att det innebär en sårbarhet att begränsa granskningsmyndighetens möjlighet att inleda granskning till ett visst gränsvärde och att förslaget i denna del innebär att det är enkelt att kringgå granskningsystemet. *Stockholms universitet* påpekar att en ägarandel om 10 procent av rösterna normalt inte föranleder en anmälningskyldighet enligt konkurrensrätten. Universitetet bedömer vidare att förslaget innebär att framför allt riskkapitalbolag kommer att träffas av anmälningskyldigheten och ställer sig frågande till om sådana investeringar bör omfattas av granskningsystemet. *Stockholms universitet* föreslår, med hänvisning till förslaget om att anmälningsplikt även ska aktualiseras när någon får en plats i styrelsen i ett företag som bedriver skyddsvärd

verksamhet, att anmälningsskyldighet baserat på enbart ägande ska inträda först vid 25 procent av rösterna. Universitetet föreslår som alternativ att det ska införas en regel som innebär att utländska investerare eller representanter för dessa inte ska kunna erhålla styrelseplatser i företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Stockholms universitet anser dessutom att en utländsk investering inte kan anses utgöra ett hot om investeringens totala belopp understiger fem miljoner kronor och föreslår därför att det införs en gräns för anmälningsskyldigheten baserat på investeringens omfattning. *Svenskt Näringsliv* anser att gränsvärdena för anmälningsskyldigheten bör höjas så att de tar sikte på investeringar som med någon grad av sannolikhet innebär ett problem ur säkerhetsperspektiv. Organisationen föreslår att anmälningsskyldigheten ska vara kopplad till en omsättningsgräns och att det ska införas en bestämmelse om att anmälningsskyldighet uppstår när investeringen leder till ett bestämmande inflytande eller motsvarande. I detta sammanhang föreslår *Svenskt Näringsliv* också att det ska införas en möjlighet för granskningsmyndigheten att på eget initiativ granska investeringar som inte når upp till ett visst gränsvärde och en möjlighet till frivillig anmälan.

Ett antal remissinstanser är kritiska till utredningens förslag att varje investering över 10 procent av röstetalet ska anmälas. Eon, *Ericsson*, *Kommerskollegium*, Sveriges advokatsamfund, Sweden International Chamber of Commerce och Säkerhetspolisen anser att ett system som bygger på att anmälningsskyldighet uppstår först när ägandet passerar vissa angivna gränsvärden skulle vara mer proportionerligt än förslaget i denna del. Eon anför också att ytterligare investeringar i samma investeringsobjekt bör vara undantagna från anmälningsskyldigheten. *Ericsson* och Sweden International Chamber of Commerce menar dessutom att det bör införas olika nivåer för anmälningsskyldighet beroende på hur känslig verksamheten är ur säkerhetssynpunkt. Sveriges advokatsamfund bedömer att utredningens förslag i denna del kan påverka likviditeten för noterade aktier eftersom kravet på anmälan ger ökade investeringskostnader och tidsutdräkt. Samfundet föreslår att det inte ska krävas några ytterligare anmälningar om investeraren förfogar över 50 procent av rösterna i företaget. Säkerhetspolisen bedömer att en anmälningsskyldighet för samtliga investeringar över 10 procent av rösterna skulle kunna få betydande följd effekter på den automatiserade aktiehandeln samtidigt som förslaget riskerar att belasta granskningsmyndigheten i onödan. Myndigheten anser därför att det bör övervägas antingen ett trappstegssystem eller ett undantag för vissa typer av ytterligare investeringar som genomförs av en investerare som redan har genomgått ett anmälningsskyldighetsförfarande.

Säkerhetspolisen har synpunkter på utredningens förslag om att endast investerarens eget innehav av aktier, andra andelar och medlemskap ska beaktas vid bedömningen av om investeringen är anmälningsskyldig. Säkerhetspolisens uppfattning är att en investering bör bli föremål för anmälningsskyldighet om det i investerarens ägarstruktur finns en annan person som redan direkt eller indirekt äger eller kontrollerar en del av det svenska målbolaget och denna person efter investeringen kan anses erhålla kontroll eller inflytande eller utöka sin kontroll eller sitt inflytande över berört företag på ett sätt som motiverar anmälningsskyldighet enligt utredningens förslag. Myndigheten anser också att det bör utredas

Prop. 2022/23:116 huruvida en utländsk direktinvestering i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet bör aktualisera särskild anmälningsplikt om investeraren själv är hemmahörande i en starkt auktoritär eller totalitär stat eller om det i investerarens ägarstruktur finns en person som är det. Säkerhetspolisen bedömer att ett sätt att åstadkomma sådan anmälningskyldighet utan att lista några enskilda länder skulle vara att koppla anmälningsplikten till investerare som själva är eller vars ägare är hemmahörande i en stat mot vilken Sverige upprätthåller ett vapenembargo. *Tillväxtverket* anför att utredningens förslag inte tar hänsyn till reellt inflytande och anger att ett alternativ skulle vara att utgå från ägarstrukturen.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Vad ska räknas som en investering?

Utredningen föreslår att det inom ramen för granskningssystemet ska sakna betydelse på vilket sätt en investering sker. *Sveriges advokatsamfund* efterfrågar närmare ledning om vad som ska anses utgöra en investering. Advokatsamfundet pekar på att utredningen anger att inflytande till exempel kan åstadkommas genom lån.

Enligt artikel 2.1 i EU-förordningen är en utländsk direktinvestering ”en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare (...)”. Det saknas därmed enligt förordningen betydelse på vilket sätt investeringen sker. Samma sak bör gälla inom ramen för det svenska granskningssystemet. En investering enligt granskningssystemet bör därmed kunna åstadkommas på andra sätt än genom en monetär transaktion mellan investeraren och det berörda företaget eller den enskilda säljaren.

En planerad transaktion som till exempel skulle innebära att investeraren tillhandahåller varor eller tjänster till det berörda företaget eller säljaren, och som skulle innebära att investeraren får ett sådant inflytande i företaget som tas upp senare i detta avsnitt, räknas därmed som en anmälningspliktig investering. Om en investerare exempelvis avser att överlåta en fordran mot någon annan till ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet i utbyte mot inflytande i företaget bör det också räknas som en investering. Detsamma bör gälla om en investerare avser att efterskänka ett lån som har upptagits av berört företag i utbyte mot inflytande i detsamma. I de fall en aktör avser att låna ut pengar till berört företag i utbyte mot inflytande i företaget bör det också räknas som en anmälningspliktig investering. Det bör dock sakna betydelse på vilket sätt investeringen är tänkt att ske och denna uppräknning ska därför inte anses vara uttömmande.

Lagrådet anser att det bör tydliggöras huruvida ett avkastningssyfte bakom investeringen ska ha någon betydelse för investeringsbegreppet så som det används i lagförslaget. I många andra sammanhang avses, som Lagrådet påpekar, med begreppet investering en satsning av ekonomiskt värde med förhoppning om framtida monetär avkastning. För att ett visst handlande ska räknas som en investering enligt granskningssystemet bör det dock varken krävas att granskningsmyndigheten kan visa på att investeringen görs i syfte att få något slags avkastning eller att syftet med investeringen är att få ett inflytande i företaget. Avgörande bör i stället vara om investeringen skulle leda till ett inflytande i målföretaget som är

anmälningspliktigt enligt lagen. Detta innebär att en investering är anmälningspliktig om den skulle leda till ett sådant inflytande även om investeringen görs av ideella skäl, till exempel för att stödja viss forskning.

Skatteverket påpekar att i de fall ett aktiebolag beslutar om riktad inlösen av andra ägares aktier enligt 20 kap. 9 § aktiebolagslagen kan en utländsk investerares relativa inflytande öka utan att det sker någon ytterligare investering. Myndigheten uppfattar att denna situation faller utanför anmälningsplikten, åtminstone när investeringen och inlösen inte sker i ett sammanhang. Motsvarande effekt kan, enligt *Skatteverket*, uppstå om ett aktiebolag förvärvar egna aktier av andra aktieägare enligt 19 kap. 4–6 §§ aktiebolagslagen eller 19 kap. 13–30 §§ samma lag. Myndigheten påpekar också att en utländsk investerares relativa inflytande i en ekonomisk förening kan öka om andra medlemmar, efter investeringen, säger upp sitt medlemskap i föreningen. *Skatteverket* anser att möjligheterna att kringgå granskningssystemet på detta sätt bör analyseras vidare.

Som *Skatteverket* framför kan varken riktad inlösen eller ett aktiebolags förvärv av egna aktier räknas som en investering som görs av en enskild aktör. Att en aktör kommer att få ett visst inflytande aktualiserar därmed inte anmälningsplikt om det kommer att ske till följd av riktad inlösen eller berört slags förvärv av aktier utan samband med en investering. Anmälningsplikt uppstår inte heller om en investerares relativa inflytande kommer att öka i en ekonomisk förening på det sätt som myndigheten nämner utan att det sker någon investering i samband med detta. Det är rimligt att begränsa granskningssystemets tillämpningsområde till att avse situationer då inflytande uppkommer i samband med en investering. Frågan behöver inte analyseras närmare.

Vad gäller vid indirekta investeringar?

Utredningen föreslår att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska göra en anmälan till granskningsmyndigheten om investeringen når upp till det föreslagna gränsvärdet. Utredningen uttrycker i sammanhanget att ett exempel på indirekt ägande är om en investering görs i ett svenskägt moderbolag som inte bedriver skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som bedriver sådan verksamhet.

Flera remissinstanser efterfrågar förtydliganden i fråga om vilket indirekt ägande som ska aktualisera anmälningsplikt. Regeringen bedömer att granskningssystemet bör gälla för investeringar som är tänkta att göras direkt eller indirekt i bland annat företag med säte i Sverige som bedriver skyddsvärd verksamhet. Detta innebär att en anmälan ska göras även i de fall en investering är tänkt att göras i till exempel ett moderbolag som har ett dotterbolag med säte i Sverige som bedriver skyddsvärd verksamhet. Därigenom aktualiseras även anmälningsskyldigheten vid sådana investeringar där moderbolaget har säte utomlands. I utredningens exempel på indirekt ägande är det, som *Säkerhetspolisen* påpekar, oväsentligt om aktierna i moderbolaget ägs av svenska eller utländska aktörer. Regeringen behandlar sådana frågor om jurisdiktion och rättsverkningar som väcks av *Sveriges advokatsamfund* i avsnitt 11.2.1.

Utredningen föreslår ingen definition av termen investerare. Utredningen föreslår dock att investeraren ska vara skyldig att anmäla en investering och uttrycker i den föreslagna bestämmelsen om anmälningsskyldighet att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i berörd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. Utredningen anger, i samband med en beskrivning av vilka transaktioner som omfattas av systemet, att den som genom investeringen direkt men även indirekt förfogar över aktier eller rösträtter eller som på annat sätt får inflytande ska betraktas som den faktiska investeraren med skyldighet att anmäla investeringen. Utredningen anger därutöver, i redogörelser för när en anmälan om en inhemsk investering ska kunna lämnas utan åtgärd, att den föreslagna bestämmelsen tar sikte på den person som är den verkliga investeraren och att en anmälan ska lämnas utan åtgärd om det inte kan antas att investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en utländsk aktör. Utredningen uttrycker också att granskningsmyndigheten kan behöva utreda vem den faktiska investeraren är för att utesluta att investeringen görs via en bulvan.

Enligt artikel 2.2 i EU-förordningen är en utländsk investerare en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering. Någon närmare beskrivning av vem som ska anses göra eller ha gjort en investering och därmed räknas som investerare finns inte i förordningen. I skäl 10 i förordningen uttrycks dock att medlemsstater som har ett gransknings-system bör föreskriva nödvändiga åtgärder i enlighet med unionsrätten för att förhindra att deras granskningsystem och granskningsbeslut kringgås. I skälet anges vidare att detta bör omfatta unionsinterna investeringar med hjälp av artificiella arrangemang som inte återspeglar ekonomiska realiteter och som innebär att granskningsystem och granskningsbeslut kringgås och där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland.

I artikel 4.2 i EU-förordningen anges vidare att medlemsstaterna, vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning, särskilt får beakta om den utländska investeraren exempelvis direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering. I artikel 9 i förordningen uttrycks därutöver att uppgifter om ägarstrukturen för den utländska investeraren inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande ska lämnas inom ramen för samarbetsstrukturen.

Utredningens sätt att i bestämmelsen om anmälningsplikt uttrycka vem som ska anses vara investerare är förenligt med definitionen av en utländsk investerare i EU-förordningen. Det är fördelaktigt om uttrycket investerare används på samma sätt i den aktuella lagen som i förordningen. Vad som avses med begreppet i EU-förordningen är ytterst upp till EU-domstolen att avgöra. Regeringen anser dock att ovan redovisade skäl och uttryck i EU-förordningen talar för att begreppet investerare i förordningen syftar på någon annan än de personer som ytterst äger eller kontrollerar den person som avser att göra eller har gjort en investering och någon annan än den yttersta investeraren.

Mot bakgrund av att granskningsystemet omfattar olika slags investeringar bör det inte föras in någon definition av begreppet investerare i lagen. Det är lämpligt att det av lagen endast framgår att investeraren är den som har för avsikt att investera på de sätt som föranleder anmälningsplikt. Vem som kan anses vara investerare beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kommer i praktiken att vara tydligt för enskilda aktörer vem som kan sägas ha för avsikt att genomföra en investering och vem som därmed är att anse som investerare. Systemet kommer därmed att uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet och vara förutsebart för enskilda aktörer även om en definition av begreppet investerare inte förs in i lagen. Mot bakgrund av förslagen om att granskningsmyndigheten ska kunna inleda granskning på eget initiativ under vissa förutsättningar och att en investerare föreslås kunna bli föremål för en sanktionsavgift om en anmälan uteblir finns det dock anledning att närmare beröra vem som kan anses vara investerare inom ramen för granskningsystemet.

Vem är den anmälningspliktiga investeraren?

Utredningens användning av begreppet investerare i den föreslagna lagtexten kan leda tanken till att endast en person ska kunna anses vara investerare i samband med en viss investering, och utredningen för inte heller i betänkandet i övrigt något resonemang om att det skulle kunna uppstå parallell anmälningsplikt för olika personer. Utredningen bedömer dock, som har redovisats ovan, att den som genom investeringen direkt men även indirekt förfogar över aktier eller rösträtter eller som på annat sätt får inflytande ska betraktas som den faktiska investeraren med skyldighet att anmäla investeringen.

Om en planerad investering når upp till ett gränsvärde som aktualiserar anmälningsplikt skulle, med utredningens resonemang, såväl ett dotterbolag som ett moderbolag inom samma koncern kunna vara att betrakta som investerare och båda juridiska personerna skulle därmed vara skyldiga att anmäla samma investering till granskningsmyndigheten. Anmälningskyldighet skulle vidare inom vissa koncernstrukturer uppstå för moderbolaget oavsett om moderbolaget i det enskilda fallet bidrar med finansiering, deltar i förhandlingar om investeringen eller ens har kännedom om investeringens genomförande. Anmälningskyldighet för samma investering skulle vidare med utredningens resonemang även i övrigt kunna uppstå för ett större antal aktörer. Regeringen anser att detta skulle innebära en för extensiv användning av begreppet investerare.

Regeringen bedömer därmed att enbart den omständigheten att ett moderbolag eller någon annan aktör, som en följd av en investering, indirekt skulle komma att förfoga över aktier eller rösträtter eller på annat sätt skulle komma att få inflytande i det företag som är föremål för investeringen inte kan vara avgörande för vem som ska anses vara investerare. Ett sådant indirekt förfogande över aktier och rösträtter som utredningen nämner bör dock, som utvecklas nedan, vara av relevans för bedömningen av om investeringen når upp till angivna gränsvärden som innebär anmälningskyldighet.

Regeringen anser att bedömningen av vem som ska anses vara investerare vid till exempel en investering i ett aktiebolag eller

Prop. 2022/23:116 europabolag bör ta sin utgångspunkt i vem som har angetts som ägare i aktieboken. I fråga om en investering i en ekonomisk förening bör utgångspunkten vara att den som har antecknats som medlem i medlemsförteckningen och bidragit med medlemsinsats enligt 10 kap. 1 § lagen (2018:672) om ekonomiska föreningar är att anse som investerare. Vem som kan anses vara investerare beror dock på omständigheterna i det enskilda fallet. Det kan till exempel uppstå en situation då en anmälan om en anmälningspliktig investering i ett aktiebolag har uteblivit och ett skal- eller holdingbolag har angetts som ägare i aktieboken. I en sådan situation kan det till exempel vara mer naturligt att anse att ägaren till bolaget är investerare.

Regeringen redogör, i avsnitten nedan, för vem som kan anses vara investerare i samband med investeringar i andra företagsformer.

Fondandelsägare bör inte anses vara investerare

Sveriges advokatsamfund, Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen anser att investeringar som görs av fondförvaltare, vars fonder kan ha ett stort antal utländska aktörer som andelsägare som inte kan kontrollera fondens innehav och investeringar, bör föranleda anmälningsplikt för fondförvaltarna och inte för fondandelsägarna.

Om aktier ingår i en värdepappersfond enligt lagen (2004:46) om värdepappersfonder eller i en specialfond enligt lagen (2013:561) om förvaltare av alternativa investeringsfonder ska fondens förvaltare föras in i aktieboken som aktieägare. Även fondens beteckning ska antecknas. Detta följer av 5 kap. 6 § aktiebolagslagen. Om ett fondbolag eller en förvaltare av en specialfond gör en investering i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet och som når upp till föreslagna gränsvärden, bör därmed fondens förvaltare göra en anmälan om investeringen i enlighet med resonemanget ovan. Detsamma bör gälla för förvaltare av andra alternativa investeringsfonder än specialfonder.

En förvaltare av en fond har information om fondbolagets andel av rösterna i det företag som är föremål för investeringen, vilka som är andelsägare i fonden och andelsägarnas innehav i fonden. En förvaltare har dock normalt inte information om hur stor andel av rösterna en enskild andelsägare sedan tidigare förfogar över i det företag som är föremål för investeringen. Regeringen kan inte heller se att den sistnämnda typen av information är nödvändig i sammanhanget. En investering som görs av ett fondbolag eller en förvaltare av en alternativ investeringsfond kan inte sägas innebära att en enskild andelsägare ökar sin andel av rösterna i det företag som är föremål för investeringen. Andelsägarens del i fonden ger endast rätt till en viss del av fondens förmögenhetsmassa och i förekommande fall en rätt till utdelning. Det krävs därför ingen omformulering av bestämmelsen om anmälningsplikt med anledning av det som Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen anför i denna del.

Det kan inte uteslutas att en investering som görs av en utländsk fond eller en fondförvaltare enligt ett annat lands lagstiftning kan innebära att en enskild andelsägare genom investeringen får ett utökat inflytande i företaget som är föremål för investeringen. Med hänvisning till regeringens förslag nedan om hur investerarens röster ska beräknas och förslaget i avsnitt 9.2 om granskningsmyndighetens rätt att inleda

granskning på eget initiativ behöver bestämmelsen inte omformuleras med hänvisning till möjligheten att göra investeringar genom en utländsk fond eller fondförvaltare.

Vilket ägande i aktiebolag och ekonomiska föreningar ska anmälas?

Utredningen bedömer att ett innehav om 10 procent av rösterna i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening typiskt sett kan anses möjliggöra ett inflytande i företaget och att ett sådant inflytande därmed bör föranleda anmälningsskyldighet. Som har redovisats ovan anser ett antal remissinstanser att denna gräns är för låg.

I aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar finns regler till skydd för minoritetsägare, som i vissa angivna avseenden begränsar en majoritetsägars bestämmanderätt eller ger minoriteten bestämda rättigheter. Dessa minoritetsskyddsregler ger innehavare av en tiondel av rösterna vissa särskilda rättigheter även om de inte innebär att innehavaren av en sådan andel faktiskt kommer att delta i ledningen av ett företag. I lagen om bank- och finansieringsrörelse (2004:297) avses med kvalificerat innehav vidare ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar 10 procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Stockholms universitet påpekar att en ägarandel om 10 procent normalt inte föranleder anmälningsskyldighet enligt konkurrensrätten. Regeringen konstaterar dock att granskningssystemet, till skillnad från konkurrensrättslig reglering, har till syfte att hindra investeringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller säkerhet i Sverige. Att regelverken har olika syften innebär att det kan vara motiverat att de skiljer sig åt i detta avseende.

Stockholms universitet anför vidare att framför allt riskkapitalbolag kommer att träffas av anmälningsskyldigheten om utredningens förslag genomförs och ställer sig frågande till om investeringar av sådana aktörer bör omfattas av granskningssystemet. Regeringen föreslår att endast vissa tydligt avgränsade verksamheter ska omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att samma gränsvärde bör gälla oavsett i vilken typ av verksamhet som investeringen är tänkt att göras eftersom samtliga verksamheter som omfattas av granskningssystemet är skyddsvärda. Det finns inte heller skäl att göra skillnad på vilken typ av aktör det är som har för avsikt att genomföra investeringen. Med hänvisning till regleringens syfte får det anses vara godtagbart att anmälningsskyldighet kommer att gälla även för riskkapitalbolag i de fall de har för avsikt att genomföra en investering i sådan skyddsvärd verksamhet som omfattas av lagen.

Näringslivets regelnämnd efterfrågar en analys av vilka konsekvenser som hade uppstått vid högre gränsvärden än ett innehav om 10 procent av rösterna. Som utredningen anger är det inte givet att ett innehav om 10 procent ensamt leder till ett väsentligt inflytande, men innehavet ger i vart fall en position i företaget som övriga ägare måste beakta. Regeringen anser att det skulle innebära risker för Sverige att utelämnat investeringar som skulle leda till ett förfogande över 10 procent av rösterna från tillämpningsområdet för granskningssystemet.

Regeringen bedömer att det inte heller finns något alternativ till att ange ett gränsvärde för när anmälningsplikten inträder. Det är till exempel inte möjligt att på ett ändamålsenligt sätt förordna om att anmälningsskyldighet ska inträda endast när det finns någon grad av sannolikhet för att investeringen skulle innebära risker ur ett säkerhetsperspektiv. Enligt regeringens mening finns det inte heller en sådan korrelation mellan en viss omsättningsgräns eller en investerings storlek och risken för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som *Svenskt Näringslivs* och Stockholms universitets resonemang bygger på. Även ett företag med låg omsättning kan bedriva mycket känslig verksamhet, och en investering med ett lågt belopp kan ge ett stort inflytande i ett sådant företag. Regeringen anser, till skillnad från Stockholms universitet, att det inte skulle vara ett lämpligt alternativ att införa en regel som innebär att utländska investerare eller representanter för dessa inte ska kunna få styrelseplatser i företag som bedriver skyddsvärd verksamhet.

Granskningsystemet måste vara utformat på ett sätt som gör att granskningsmyndigheten kan arbeta proaktivt och att investeringar som innebär risker för Sverige förhindras i stället för att de förbjuds i efterhand. Även om en investering i slutändan förbjuds kan den dessförinnan ha inneburit risker och inverkat på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige på ett sätt som inte är acceptabelt. Mot denna bakgrund skulle det inte vara ett alternativ att höja det angivna gränsvärdet på det sätt som till exempel Stockholms universitet föreslår. Ett innehav om minst 10 procent av rösterna i aktiebolag och ekonomiska föreningar bör därmed medföra en anmälningsskyldighet. Som *Skatteverket* påpekar bör den föreslagna bestämmelsen justeras för att förtydliga att inflytandet ska uppstå i det företag som bedriver den skyddsvärda verksamheten.

Att undanta investeringar inom ramen för samma koncern från anmälningsplikten, som *Eon* föreslår, skulle innebära en risk för kringgående av granskningsystemet och det bör därför inte införas något sådant undantag. Den risk som *Stockholms kommun* befarar att ett fast gränsvärde är förenat med motverkas på ett ändamålsenligt sätt genom den möjlighet för granskningsmyndigheten att initiera granskning på eget initiativ som föreslås i avsnitt 9.2. Frågan om risken för kringgående behöver därmed inte analyseras närmare.

Vilket ägande i europabolag ska anmälas?

För att ändra bolagsordningen i ett europabolag krävs, enligt artikel 59 i rådets förordning (EG) nr 2157/2001 av den 8 oktober 2001 om stadga för europabolag (SE-förordningen), ett beslut av bolagsstämman fattat med en majoritet om minst två tredjedelar av de avgivna rösterna, såvida inte den på publika aktiebolag tillämpliga nationella lagstiftningen föreskriver eller medger högre majoritet. I artikel 59.2 i SE-förordningen föreskrivs att en medlemsstat, med undantag från den ovan behandlade huvudregeln, får föreskriva att enkel majoritet ska räcka när minst hälften av det tecknade aktiekapitalet är företrätt. Det har inte införts något undantag i aktiebolagslagen från SE-förordningens huvudregel om två tredjedelars majoritet för beslut om ändring av bolagsordningen.

Det finns inte samma skydd för minoritetsaktieägare i ett europabolag som i aktiebolag och ekonomiska föreningar. Ett europabolag kan dock bedriva sådan verksamhet som avses i lagen om bank- och finansieringsrörelse och i sådana situationer kommer 10 procent av rösterna i det bolaget att anses som ett kvalificerat innehav enligt den lagen. För att gransknings-systemet ska vara enhetligt finns det skäl att låta anmälningsplikt i fråga om investeringar i europabolag inträda på samma nivå som för aktiebolag och ekonomiska föreningar. Därmed ska även en investering i ett europabolag anmälas om den skulle föranleda ett förfogande över minst 10 procent av rösterna i bolaget.

Vilket inflytande ska anmälas i övrigt?

Utredningen föreslår att varje investering i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening som medför att en investerares samlade innehav uppgår till 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas och anger att schabloniserade nivåer bör undvikas. Utredningens förslag innebär att en investerare som tidigare har gjort en anmälan om en investering motsvarande 10 procent av rösterna i ett företag, som granskningsmyndigheten har godkänt eller lämnat utan åtgärd, ska anmäla även en investering i samma företag som skulle innebära inflytande motsvarande till exempel 11 procent av rösterna.

Flera remissinstanser, bland annat *Säkerhetspolisen*, gör bedömningen att utredningens förslag riskerar att belasta granskningsmyndigheten i onödan och få negativa effekter för bland annat den automatiserade aktiehandeln. Regeringen gör samma bedömning som remissinstanserna men anser att det skulle vara alltför långtgående att införa ett undantag för samtliga investeringar i samma investeringsobjekt som *Eon* föreslår. Det finns dock starka skäl att införa schabloniserade nivåer för när anmälnings-skyldighet ska inträda.

Utredningen bedömer att ett argument mot schabloniserade nivåer är att en investerare kan lägga sig precis under en nivå och på så sätt undgå att behöva anmäla ytterligare investeringar. Regeringen konstaterar dock att granskningsmyndigheten, i sin bedömning av om den första investeringen ska tillåtas, kan beakta att ett godkännande av investeringen eller ett beslut om att lämna anmälan om den utan åtgärd innebär en rätt för investeraren att göra ytterligare investeringar upp till nästa nivå.

Ericsson och Sweden International Chamber of Commerce anser att det bör införas olika nivåer för anmälningskyldighet beroende på hur känslig verksamheten är ur säkerhetssynpunkt. Regeringen bedömer dock att samma gränsvärden bör gälla oavsett i vilken typ av verksamhet som investeringen är tänkt att göras eftersom samtliga verksamheter som omfattas av granskningsystemet är skyddsvärda.

Regeringen gör följande överväganden i fråga om vilka gränsvärden som bör införas. Som utredningen redogör för krävs det i aktiebolag och ekonomiska föreningar som huvudregel enkel majoritet för beslut enligt 7 kap. 40 § aktiebolagslagen och 6 kap. 33 § lagen om ekonomiska föreningar. Beslut om att till exempel ändra i bolagsordningen eller stadgarna kräver dock två tredjedelars majoritet. För vissa andra beslut i ett aktiebolag krävs, enligt 7 kap. 43–45 §§ aktiebolagslagen, tio tiondelars majoritet.

Enligt 3 kap. 1 § lagen (2006:451) om offentliga uppköpserbudanden på aktiemarknaden anses kontroll över ett bolag uppkomma när förvärvaren uppnår ett aktieinnehav som representerar minst 30 procent av röstetalet och då inträder enligt lagen så kallad budplikt.

Enligt 1 kap. 4 § lagen (2017:631) om registrering av verkliga huvudmän ska en fysisk person antas utöva den yttersta kontrollen över en juridisk person, om han eller hon exempelvis på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap kontrollerar mer än 25 procent av det totala antalet röster i den juridiska personen.

Enligt 14 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse krävs tillstånd när ett kvalificerat innehav ökas så att det uppgår till eller överstiger 20, 30 eller 50 procent av kapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller när institutet blir ett dotterföretag.

Vid en samlad bedömning anser regeringen att anmälningssplikt för investeringar i ett aktiebolag, ett europabolag eller en ekonomisk förening också bör aktualiseras när investeraren skulle komma att förfoga över 20, 30, 50, 65 respektive 90 procent av rösterna i den juridiska personen. Regeringen anser därmed, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att anmälningssplikt bör gälla även när investeraren skulle komma att förfoga över 50 procent av rösterna i företaget. Anmälningssplikt bör gälla för den som genom en investering skulle komma att förfoga över 65 procent av rösterna i företaget med hänvisning till att det enligt aktiebolagslagen och lagen om ekonomiska föreningar krävs två tredjedelars majoritet för att ändra bolagsordningens och stadgarnas innehåll. Med hänvisning till att ett förfogande över 90 procent av rösterna innebär att minoritetsskyddsreglerna sätts ur spel bör även en investering som skulle innebära ett sådant inflytande anmälas.

Lagrådet anser att bestämmelsen om anmälningssplikt bör omformuleras och att det bör framgå av ett eget stycke vilka investeringar över 10 procent av rösterna som ska anmälas. Med Lagrådets förslag blir det dock mindre tydligt att det undantag från anmälningssplikten som gäller vid förvärv av aktier vid företrädesemissioner, och som behandlas i avsnitt 7.2.2, även gäller för investeringar som skulle innebära ett förfogande över röster som motsvarar eller överskrider 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i en juridisk person. Regeringen följer därför inte Lagrådets förslag i denna del.

Vem ska anses förfoga över röster indirekt?

Inom ramen för vissa andra länders granskningssystem ska även ägande av aktier inom samma ägarstruktur beaktas vid bedömningen av om investeringen når upp till ett anmälningsspliktigt gränsvärde. I vissa fall ska det även beaktas om en närstående till investeraren äger aktier i det företag som är föremål för förvärvet eller investeringen. Vid beräkningen av röstetalet för en investerare som agerar i eget namn men för någon annans räkning beaktas vidare i vissa regelverk röster som ägs eller kontrolleras av den person för vars räkning investeraren handlar.

Utredningens förslag ger enbart uttryck för att investerarens eget innehav av aktier, andelar och medlemskap ska beaktas vid bedömningen av om investeringen når upp till angivet gränsvärde. *Tillväxtverket* anser att utredningens förslag inte tar hänsyn till reellt inflytande och anger att ett alternativ skulle vara att utgå från ägarstrukturen. Som har redovisats ovan

uttrycker utredningen dock att den som genom investeringen direkt men även indirekt förfogar över aktier eller rösträtter eller som på annat sätt får inflytande ska betraktas som den faktiska investeraren med skyldighet att anmäla investeringen.

Regeringen gör ovan en snävare bedömning än utredningen i fråga om vem som bör anses vara investerare inom ramen för granskningsystemet. Med regeringens användning av begreppet investerare och utredningens förslag till anmälningsplikt inträder anmälningskyldighet till exempel inte om ett helägt dotterbolag avser att förvärva 5 procent av rösterna i ett företag som ett annat helägt dotterbolag inom samma koncern redan äger 5 procent i. Som utredningen formulerar sin bestämmelse kan, som *Säkerhetspolisen* påpekar, hänsyn inte heller tas till hur stor del av berört företag en majoritetsägare i en koncern eller ett bolag utanför koncernen med samma majoritetsägare sedan tidigare äger. Med utredningens tolkning av begreppet investerare skulle dock såväl moderbolaget som majoritetsägaren i dessa situationer vara skyldiga att göra en anmälan.

För att skapa ett granskningsystem som dels utgår ifrån regeringens bedömning av vem som är att anse som investerare, dels beaktar sådant indirekt förfogande över rösträtter som utredningen nämner behöver bestämmelsen om anmälningsplikt formuleras om. Det bör, i linje med *Säkerhetspolisens* förslag, tydliggöras i bestämmelsen att anmälningsplikt aktualiseras om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att föfoga över röster som når upp till föreslagna gränsvärden.

En investerare ska anses agera för någon annans räkning om denne exempelvis agerar på uppmaning eller uppdrag av någon annan, till exempel i egenskap av bulvan. Vem som kan anses ingå i investerarens ägarstruktur och indirekt föfoga över röster beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Ett moderbolag i en koncern som avses i 1 kap. 11 § aktiebolagslagen får exempelvis anses indirekt föfoga över röster som ett dotterbolags förvärv av aktier motsvarar. Detsamma bör gälla en fysisk person med motsvarande inflytande i ett företag som förvärvar aktier i en skyddsvärd verksamhet. Avgörande är om investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av den fysiska personen och om den fysiska personen därmed kan anses föfoga över de röster som förvärvet motsvarar.

Ägande inom samma familj bör beaktas vid beräkningen av röster

För att anmälningskyldighet ska uppstå vid sådant indirekt förfogande över aktier eller rösträtter som utredningen nämner bör även röster som en närstående till investeraren direkt eller indirekt föfogar över räknas med vid beräkningen av röster. Om en fysisk person indirekt skulle komma att föfoga över röster i det företag som är föremål för investeringen bör även röster som en närstående till den personen direkt eller indirekt föfogar över räknas med vid beräkningen av röster.

Regeringen föreslog i lagrådsremissen att uttrycket närstående skulle avse make, registrerade partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo. *Lagrådet* menar att även syskon bör räknas som närstående. Regeringen konstaterar att det finns olika definitioner av uttrycket närstående i olika regelverk (se till exempel

Prop. 2022/23:116 4 kap. 3 § konkurslagen (1987:672), 2 kap. 22 § inkomstskattelagen (1999:1229) och 3 kap. 5 § lagen om offentliga uppköpserbjudanden på aktiemarknaden). I vissa sammanhang räknas syskon som närstående.

Den definition av uttrycket närstående som föreslogs i lagrådsremissen motsvarar den som finns i lagen om registrering av verkliga huvudmän. Regeringen bedömer, till skillnad från Lagrådet, att definitionen är godtagbar och tillräckligt omfattande. Det är också viktigt att framhålla att om en person ger ett syskon i uppdrag att genomföra en investering i dennes ställe ska de röster som respektive syskon förfogar över räknas samman vid bedömningen av om investeringen är anmälningspliktig. Detta följer av det förslag som behandlas i delavsnittet ovan.

En närståendes innehav av till exempel aktier i det företag som är föremål för investeringen ska därmed beaktas vid bedömningen av om investeringen når upp till ett sådant gränsvärde som innebär anmälningsplikt. Det ska även beaktas om den närstående ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person som i sin tur innehar till exempel aktier i det företag som är föremål för investeringen. Exempelvis en närstående till investeraren som är majoritetsaktieägare i ett aktiebolag som i sin tur innehar aktier i det företag som är föremål för investeringen får anses föfoga indirekt över de röster aktiebolaget innehar. Avgörande är om aktiebolaget ytterst ägs eller kontrolleras av den närstående och om den närstående därmed kan anses föfoga över rösterna.

Ingen särskild bestämmelse om beräkning av röster vid investeringar från vissa länder

När det gäller *Säkerhetspolisens* förslag att det ska införas en särskild bestämmelse om anmälningsplikt i förhållande till investeringar som görs av aktörer hemmahörande i starkt auktoritära eller totalitära stater gör regeringen följande bedömning. I artikel 3.2 i EU-förordningen fastslås bland annat att medlemsstaternas granskningssystem inte får diskriminera mellan olika tredjeländer. I de fall en anmälan uteblir trots anmälningsplikt föreslås granskningsmyndigheten ha rätt att besluta om sanktionsavgifter gentemot investeraren. För att granskningssystemet ska uppfylla grundläggande krav på rättssäkerhet måste det vara tydligt för en investerare i vilka fall ett ingripande mot denne kan bli aktuellt. I förhållande till aktieöverlåtelser har regeringen svårt att se att en investerare i varje enskilt fall kan sägas ha en överblick över det sammantagna direkta och indirekta innehavet av aktier i ett visst företag av personer från samma stat. Detta gäller oavsett att aktieboken, i fråga om aktiebolag som inte är avstämningsbolag, är offentlig. Det finns också en påtaglig risk för att en sådan anmälningsplikt som Säkerhetspolisen föreslår skulle kunna vara oförenlig med nämnt krav i artikel 3.2 i EU-förordningen. En utökad anmälningsplikt i enlighet med Säkerhetspolisens förslag bör därför inte införas.

7.2.2 Undantag för företrädesemissioner men inte för fondemissioner och familjerättsliga förvärv

Prop. 2022/23:116

Regeringens förslag: En anmälan ska inte krävas vid förvärv av aktier som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier investeraren äger.

Regeringens bedömning: Det bör inte införas något undantag från anmälningsplikten vid förvärv av aktier till följd av bodelning, arv eller testamente eller vid fondemission.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att det ska införas ett undantag från anmälningsplikten även när investeraren får egendom genom bodelning, arv eller testamente och vid förvärv av aktier som vid fondemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier förvärvaren tidigare äger.

Remissinstanserna: *Bolagsverket* bedömer att det av utredningen föreslagna undantaget för förvärv genom bodelning, arv eller testamente inte bör införas på grund av risken för felaktig tillämpning av bestämmelsen. Myndigheten anser dessutom att undantaget för förvärv av aktier som vid nyemission eller fondemission förvärvas med företrädesrätt kan tillämpas på felaktigt sätt. *Skatteverket* anser att undantagen som föreslås av utredningen kan innebära risk för kringgående av granskningsystemet. Myndigheten påpekar att en företrädesemission som inte blir fullteknad kan medföra att investerarens relativa inflytande ökar om denne nyttjar sin teckningsrätt. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag och bedömning: En fondemission innebär att medel som redan finns i bolaget överförs till aktiekapitalet. Oavsett om nya aktier ges ut eller inte i samband med fondemissionen kommer aktieägarna efter emissionen att ha samma relativa andelar som dessförinnan.

Syftet med en nyemission är, till skillnad från en fondemission, att få in nytt kapital i bolaget. Vid en nyemission ökar aktiekapitalet. En riktad nyemission är en nyemission som är riktad till en viss grupp av investerare, till exempel personer som redan äger aktier i bolaget. En riktad nyemission kan också innebära att företaget vänder sig till vissa externa placerare. En nyemission med företrädesrätt, en så kallad företrädesemission, är en nyemission där aktieägarna har företrädesrätt till de nya aktierna i förhållande till det antal aktier de äger.

Utredningen föreslår att ett tecknande av aktier i samband med en nyemission som innebär ett inflytande som motsvarar 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen ska omfattas av anmälningsplikten. Utredningen föreslår dock att det ska införas ett undantag från anmälningsplikten vid förvärv av aktier som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till de aktier förvärvaren tidigare äger. Utredningen anger, när den motiverar undantaget, att en nyemission som innebär att nyemitterade aktier ges ut i proportion till aktieägarnas tidigare aktieinnehav bör undantas från anmälningsplikten eftersom en sådan emission inte ökar det på innehavet grundade inflytandet.

Som har redovisats är både *Bolagsverket* och *Skatteverket* kritiska till det föreslagna undantaget. En nyemission som innebär att nyemitterade

Prop. 2022/23:116 aktier ges ut i proportion till aktieägarnas tidigare aktieinnehav ökar, som utredningen anger, inte det på innehavet grundade inflytandet. Som Skatteverket påpekar kan det dock uppstå en situation då nyemissionen inte blir fulltecknad och i en sådan situation kan en investerare som nyttjar sin teckningsrätt få ett ökat relativt inflytande. Utredningens förslag till bestämmelse är formulerad på ett sätt som innebär att även ett sådant förvärv av aktier skulle vara undantaget från anmälningsskyldighet. Skatteverket anser att det föreslagna undantaget kan innebära risk för kringgående av granskningsystemet. Det finns dock skäl att närmare beröra vilka konsekvenser som kan uppstå om undantaget inte införs.

En anmälan inom ramen för granskningsystemet ska ske innan den anmälningsskyldiga investeringen genomförs. Vid en nyemission kommer det i vissa fall, särskilt om ägandet är spritt, inte att vara möjligt för en investerare att på förhand avgöra om emissionen kommer att bli fulltecknad. Det går därmed inte heller att med säkerhet bedöma om och i vilken utsträckning emissionen kommer leda till ett ökat inflytande för investeraren. Det kan inte uteslutas att en nyemission slutförs inom så kort tid att det i praktiken är omöjligt för investeraren att anmäla investeringen och få tillåtelse av granskningsmyndigheten att genomföra den. Utan ett sådant undantag som utredningen föreslår skulle detta kunna leda till att vissa investerare måste välja mellan att avstå från att delta i en nyemission som genomförs eller riskera att bryta mot lagen. Att inte delta kan innebära att investeraren går miste om ett ekonomiskt värde och att dennes relativa inflytande i företaget minskar.

Skatteverket bedömer att ett undantag för företrädesemissioner innebär en risk för kringgående. Riskerna för kringgående bygger dock, som myndigheten anger, på att företrädesemissionen inte blir fulltecknad och att nyemissionen ändå slutförs. Regeringen bedömer att risken för kringgående inte är så stor att det motiverar ett regelverk som riskerar att spä ut aktieägares innehav på det sätt som har nämnts ovan. Undantaget bör därmed införas.

Lagrådet föreslår att bestämmelsen ska omformuleras. Den formulering som föreslogs i lagrådsremissen motsvarar dock i allt väsentligt formuleringar som finns i aktiebolagslagen (se till exempel 13 kap. 1 § första stycket den lagen). Regeringen anser att formuleringen är godtagbar och följer därför inte *Lagrådets* förslag i denna del.

Utredningen bedömer att även förvärv av aktier vid fondemission och förvärv som sker genom bodelning, arv eller testamente uttryckligen bör undantas från anmälningsskyldigheten. Utredningen anger att sistnämnda slags förvärv inte är någon direktinvestering och därmed redan av den anledningen faller utanför lagens tillämpningsområde och anmälningsskyldighet. Någon investering görs inte heller vid fondemissioner. Eftersom samtliga berörda förvärv faller utanför lagens tillämpningsområde finns det inte anledning att införa sådana undantag som utredningen föreslår.

Regeringen anser att det är rimligt att begränsa granskningsystemets tillämpningsområde till att avse situationer då inflytande uppkommer i samband med en investering. Det finns därmed inte anledning, trots Bolagsverkets kritik, att låta sådana förvärv som utredningen föreslår undantag för i detta sammanhang omfattas av granskningsystemet.

7.3 Investeringar i aktiebolag, europabolag och ekonomiska föreningar som räknas som nyetableringar

Prop. 2022/23:116

Regeringens förslag: Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren genom investeringen skulle förvärva ett sådant aktiebolag eller europabolag eller bilda ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som ska bedriva skyddsvärd verksamhet och investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen.

Vid beräkningen av röster ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med.

Med uttrycket närstående ska avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten om investeraren genom investeringen själv eller tillsammans med någon annan bildar ett aktiebolag eller en ekonomisk förening och därefter förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen. Utredningen föreslår att varje investering varefter investeraren förfogar över 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som har angetts ovan skiljer EU-förordningen inte på investeringar i form av nyetableringar, så kallade greenfield investments, och investeringar bestående i förvärv av befintliga tillgångar, så kallade brownfield investments. Investeringar i företag som ska bedriva skyddsvärd verksamhet bör, som utredningen anger, anmälas enligt samma förutsättningar som investeringar i befintliga företag. Investeringar i europabolag bör vidare aktualisera anmälningsplikt på samma sätt som föreslås gälla för investeringar i aktiebolag och ekonomiska föreningar.

Utredningens förslag innebär att exempelvis ett moderbolag som planerar att bilda ett dotterbolag med säte i Sverige som ska bedriva skyddsvärd verksamhet ska anmäla detta till granskningsmyndigheten om investeringen skulle innebära ett inflytande som aktualiserar anmälningsplikt. Ett samriskföretag, ett så kallat joint venture, är en samarbetsform med flera samägare som har ett gemensamt bestämmande inflytande. Ett joint venture som ska genomföras genom att en investerare bildar ett nytt bolag tillsammans med ett svenskt företag aktualiserar också anmälningsplikt enligt utredningens förslag om sådant inflytande skulle uppstå.

Ett så kallat lagerbolag är ett företag som bildas enbart för att säljas vidare till en ny ägare. Med utredningens förslag kan granskningsystemet kringgå genom att en utländsk aktör förvärvar ett lagerbolag i stället för att själv bilda ett bolag. Systemet kan även kringgå genom att en utländsk aktör förvärvar ett bolag som bedriver en annan typ av verksamhet än

Prop. 2022/23:116 sådan som omfattas av granskningsystemets tillämpningsområde och ändrar verksamhetens inriktning i samband med förvärvet. Bestämmelsen bör justeras för att även omfatta dessa situationer. Bestämmelsen bör dessutom justeras, i enlighet med resonemanget i avsnitt 7.2.1, så att det framgår att även visst indirekt förfogande över rösterna ska beaktas vid bedömningen av om investeringen är anmälningspliktig.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att en investering som skulle innebära att investeraren genom investeringen förvärvar ett aktiebolag eller ett europabolag eller bildar ett aktiebolag, ett europabolag eller en ekonomisk förening och investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar därefter, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över tio procent eller mer av rösterna i den juridiska personen ska anmälas om den juridiska personen ska bedriva skyddsvärd verksamhet. *Lagrådet* föreslår en omformulering av bestämmelsen som enligt regeringens mening skulle kunna tolkas som att även nyetableringar i form av förvärv av ekonomiska föreningar skulle vara anmälningspliktiga. Regeringen bedömer att *Lagrådets* förslag i denna del inte bör följas.

Det behöver, enligt regeringens mening, inte framgå av bestämmelsen att anmälningsplikt gäller oavsett om investeraren skulle bilda den juridiska personen själv eller tillsammans med någon annan. Ägande inom samma familj bör beaktas vid beräkningen av röster på motsvarande sätt som har redogjorts för i avsnitt 7.2.1. Det bör inte, som utredningen föreslår, införas någon bestämmelse om att varje investering efter vilken investeraren förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i företaget ska anmälas. I vilka fall anmälningsplikt uppstår för investeringar i befintliga företag framgår av avsnitt 7.2.1.

Om en anmälan har uteblivit vid en nyetablering i form av bildande av ett aktiebolag, är det rimligt att granskningsmyndigheten i samband med att den upprättar ett underlag för anmälan som utgångspunkt utgår ifrån att investeraren är den som har angetts som sådan stiftare som avses i 2 kap. 1 § aktiebolagslagen och som har bidragit med aktiekapital eller apportegendom vid aktiebolagets bildande. Motsvarande bör gälla för den som har angetts som medlem och bidragit med ett kapitaltillskott inom ramen för sådan medlemsinsats som avses i 10 kap. 1 § lagen om ekonomiska föreningar vid en ekonomisk förenings bildande. Vem som ska anses vara investerare när en anmälan har uteblivit vid investeringar i ett befintligt bolag som har nämnts ovan framgår av avsnitt 7.2.1.

7.4 Investeringar i och nyetableringar av handelsbolag och enkla bolag

Regeringens förslag: Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren genom investeringen skulle bli bolagsman i ett sådant handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs eller ska bedrivas skyddsvärd verksamhet eller om investeringen är tänkt att göras i ett handelsbolag eller enkelt bolag

i vilket det bedrivs skyddsvärd verksamhet och investeraren redan är bolagsman.

Prop. 2022/23:116

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller i ett enkelt bolag eller om investeringen görs i ett handelsbolag eller enkelt bolag som investeraren är bolagsman i.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Enligt 1 kap. 1 § lagen (1980:1102) om handelsbolag och enkla bolag föreligger ett handelsbolag, om två eller flera har avtalat att gemensamt utöva näringsverksamhet i ett bolag och bolaget har förts in i handelsregistret. Ett kommanditbolag är, enligt 1 kap. 2 § samma lag, ett handelsbolag i vilket en eller flera bolagsmän har förbehållit sig att inte svara för bolagets förbindelser med mera än han har satt in eller åtagit sig att sätta in i bolaget. En sådan bolagsman kallas kommanditdelägare. Annan bolagsman i kommanditbolaget kallas komplementär. Ett enkelt bolag föreligger enligt 1 kap. 3 § nämnda lag, om två eller flera har avtalat att utöva verksamhet i bolag utan att handelsbolag föreligger enligt 1 kap. 1 § samma lag.

Som utredningen konstaterar kan det bedrivas skyddsvärd verksamhet även i handelsbolag och enkla bolag. Beslut i handelsbolag och enkla bolag förutsätter enighet. Huvudregeln när nya delägare ska tas in i ett handelsbolag är därmed att samtycke krävs från samtliga bolagsmän. Lagen om handelsbolag och enkla bolag är dock dispositiv, vilket innebär att kravet om enighet kan komma att avtalas bort.

I lagrådsremissen föreslog regeringen, i likhet med utredningen, att anmälningsskyldighet skulle gälla vid investeringar i handelsbolag och enkla bolag i vilka det bedrivs skyddsvärd verksamhet. Enligt förslaget skulle anmälningsskyldigheten knytas till delägarskapet och investeringar i handelsbolag och enkla bolag i vilka det bedrivs skyddsvärd verksamhet skulle anmälas om investeraren genom investeringen blir bolagsman. Eftersom det, som utredningen påpekar, även kan uppkomma en situation då investeraren redan är bolagsman i det handelsbolag eller enkla bolag i vilket det bedrivs skyddsvärd verksamhet föreslog regeringen även anmälningsskyldighet i en sådan situation.

Lagrådet ifrågasätter hur en investering i ett enkelt bolag ska kunna göras, eftersom det enkla bolaget saknar rättskapacitet. Det skulle emellertid, enligt Lagrådet, kunna övervägas att uttrycka saken så att en investering sker om någon tillskjuter en tillgång till parterna i bolagsavtalet i syfte att tillgången ska omfattas av bolagsändamålet. Lagrådet anser att det då bör sakna betydelse om investeraren inträder som part i bolagsavtalet eller om investeraren etablerar någon annan typ av avtalsrelation till parterna i det avtalet. Det avgörande borde i stället vara vilken grad av inflytande över eller insyn i den teknik eller know-how som bolagsparterna innehar samfällt eller var för sig som investeringen medför.

Med regeringens förslag i lagrådsremissen skulle en anmälningsskyldig investering i ett enkelt bolag anses ske om någon tillskjuter någon form av tillgångar till ett enkelt bolag och i samband med detta blir bolagsman i bolaget. Tillskjutandet av tillgångar behöver inte innebära någon över-

Prop. 2022/23:116 föring av äganderätt. Det kan dock innebära en sådan överföring, exempelvis om tillgången blir samägd av bolagsmännen. Det avgörande är om tillgången omfattas av bolagsavtalet och helt eller delvis blir en bolagstillgång. Det får inom ramen för granskningsystemet anses vara godtagbart att tala om att det sker en investering i ett enkelt bolag.

När det gäller Lagrådets invändning om att det avgörande för anmälningsplikten bör vara vilket inflytande eller vilken insyn som investeringen medför gör regeringen följande överväganden. Som har konstaterats i avsnitt 4.4 används begreppet direktinvestering i många sammanhang men inte på ett entydigt sätt. Begreppet brukar dock användas endast gällande investeringar som innebär att investeraren etablerar eller upprätthåller någon form av varaktig förbindelse med eller inflytande i eller kontroll över det företag där investeringen görs. Regeringen har i lagrådsremissen, i likhet med utredningen, bedömt att granskningsystemets tillämpningsområde bör utgå ifrån vilket inflytande som investeraren skulle få till följd av investeringen. Det skulle vara förenat med lagtekniska svårigheter att fastställa vilken grad av insyn som skulle innebära anmälningskyldighet i enlighet med Lagrådets förslag. Vid en internationell jämförelse kan det också konstateras att tillämpningsområdet för de nationella granskningsystemen generellt avgränsas med kriterier som avser inflytande och inte insyn. Enligt lagrådsremissens förslag uppstår anmälningsplikt för investeringar i enkla bolag om investeraren skulle komma att bidra med exempelvis någon form av tillgång till ett enkelt bolag i vilket denne är eller blir bolagsman. Genom förslaget i avsnitt 7.6 uppstår anmälningsplikt också om en investerare skulle komma att få inflytande i ledningen av bolaget. Regeringen bedömer att detta innebär att granskningsystemet får ett välavvägt tillämpningsområde och att Lagrådets förslag om utvidgning därför inte bör följas.

Regeringen anser att investeringar i nyetablerade handelsbolag och enkla bolag i vilka det ska bedrivas skyddsvärd verksamhet bör anmälas enligt samma förutsättningar som investeringar i befintliga bolag. Den av utredningen föreslagna bestämmelsen bör omformuleras för att omfatta även den situationen.

Om en anmälan uteblir, är det rimligt att granskningsmyndigheten i samband med att den upprättar ett underlag för anmälan utgår ifrån att den som har bidragit med en insats och i samband med det blivit bolagsman är att anse som investerare. En person som redan är bolagsman men som har ökat sin behållna insats i bolaget är också att anse som investerare enligt granskningsystemet som utgångspunkt.

7.5 Bildande av en stiftelse

Regeringens förslag: Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren genom investeringen skulle komma att bilda en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: En stiftelse bildas enligt 1 kap. 2 § stiftelselagen (1994:1220) genom att egendom, enligt förordnande av en eller flera stiftare, avskiljs för att varaktigt förvaltas som en självständig förmögenhet för ett bestämt ändamål.

En stiftelse skiljer sig från andra juridiska personer eftersom den saknar ägare och medlemmar. En stiftelse kan dock bedriva ekonomisk verksamhet och, som utredningen påpekar, skyddsvärd verksamhet. Därför föreslog regeringen i lagrådsremissen anmälningsskyldighet för den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet, om investeraren genom investeringen bildar en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet. Det angavs att den som genomför en förmögenhetsdisposition i enlighet med ett sådant förordnande som nämns ovan och därigenom bildar en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet som utgångspunkt är att anse som investerare och därmed anmälningsskyldig.

Lagrådet anser att det inte ter sig naturligt att tala om en investering i en stiftelse och påpekar att en stiftelse inte bildas genom en investering utan genom sådana förordnanden eller åtgärder som anges i stiftelselagen. Lagrådet föreslår därför en omformulering av bestämmelsen om anmälningsskyldighet i denna del. Regeringen bedömer dock att det är godtagbart att tala om att det sker en investering i detta sammanhang och följer därför inte Lagrådets förslag i denna del.

7.6 Anmälningsskyldighet vid inflytande på annat sätt

Regeringens förslag: Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, på något annat sätt, genom investeringen skulle få ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen av ett sådant aktiebolag, europabolag, handelsbolag eller enkelt bolag eller i ledningen av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten om investeraren på något annat sätt får ett inflytande i ledningen i ett aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag, ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige.

Remissinstanserna: *Vetenskapsrådet* påpekar att det inte är ovanligt att resurser lämnas i form av bidrag ”in kind” till forskningsinfrastrukturer och därmed utan direkt krav på motprestation. Myndigheten bedömer att det är oklart om ett sådant ensidigt tillhandahållande av resurser omfattas av utredningens förslag. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som har angetts ovan är en utländsk direktinvestering, enligt artikel 2.1 i EU-förordningen, en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken, eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

Som utredningen beskriver är det inte enbart genom ägande som en investerare kan få inflytande över ett företags ledning. En investerare kan också få inflytande över ett företag genom att träffa ett avtal med ägare, en medlem eller den juridiska personen eller enligt en föreskrift i bolagsordningen. Ett aktieägaravtal ingås mellan samtliga eller vissa ägare i ett aktiebolag och kan till exempel innehålla regler som gäller beslutsordningen eller om att någon överlåter sin rösträtt till någon annan. Innehållet i ett aktieägaravtal kan till skillnad mot en föreskrift i bolagsordningen hållas hemligt för tredje man. Det som skiljer ett aktieägaravtal från en föreskrift i bolagsordningen är också att aktieägaravtalet tar sikte på förhållandet mellan berörda parter.

Regeringen bedömer, i linje med utredningen, att en investerare som på något annat sätt än de som har nämnts i avsnitt 7.2–7.5, genom sin investering skulle få ett inflytande i ledningen av ett sådant aktiebolag, europabolag, handelsbolag eller enkelt bolag eller i ledningen av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet ska vara skyldig att anmäla investeringen.

Utredningen nämner att investeraren kan få inflytande över skyddsvärd verksamhet genom att en närstående till investeraren får en styrelsepost. Det framgår dock inte av utredningens förslag att även ett sådant indirekt inflytande ska aktualisera anmälningsplikt för investeraren. Bestämmelsen bör justeras i detta avseende. Bestämmelsen bör dessutom justeras, i enlighet med resonemanget i avsnitt 7.2.1, så att det framgår att anmälningsplikt även aktualiseras om någon i investerarens ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren agerar skulle få berört inflytande.

Lagrådet anser att det även bör vara anmälningspliktigt att, i utbyte mot en investering, få insyn i en skyddsvärd verksamhet. Som har angetts i avsnitt 7.4 avser tillämpningsområdet för granskningsssystem generellt inflytande och inte insyn. Det skulle vidare vara förenat med svårigheter att fastslå och beskriva vilken grad av insyn som skulle krävas för en anmälan. Den möjlighet för granskningsmyndigheten att initiera granskning på eget initiativ som föreslås i avsnitt 9.2 innebär, enligt regeringens uppfattning, att risken för kringgående av systemet minskas i tillräcklig utsträckning. Regeringen bedömer därför att *Lagrådet*s förslag i denna del inte bör följas.

Ett sådant bidrag som nämns av *Vetenskapsrådet* är inte anmälningspliktigt om bidraget inte skulle föranleda något inflytande i ledningen av det berörda företaget.

Regeringens förslag: Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren eller någon annan genom investeringen skulle komma att få ett inflytande över sådan verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten om investeraren, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en skyddsvärd verksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Som utredningen konstaterar kan skyddsvärd verksamhet också bedrivas av enskilda näringsidkare. I lagen bör det därför, som utredningen föreslår, finnas en bestämmelse med innebörden att anmälningsskyldighet gäller även för den som, i utbyte mot inflytande, avser att investera i en skyddsvärd verksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare.

Utredningen preciserar inte vad som avses med uttrycket inflytande i detta sammanhang. Att ha inflytande i en verksamhet innebär dock generellt, som utredningen beskriver i ett annat sammanhang, att ha möjlighet att påverka beslut i skilda avseenden. Det kan bland annat vara fråga om att påverka verksamhetens allmänna inriktning, vilka produkter som ska produceras, vilka investeringar som ska göras eller vilken personal som ska rekryteras. Om någon exempelvis skulle komma att ges möjlighet att påverka vilka utvecklingsbeslut eller operativa beslut som fattas inom ramen för en enskild firma som bedriver skyddsvärd verksamhet i utbyte mot ekonomiska, materiella eller personella resurser, bör den personen anses vara skyldig att göra en anmälan.

Lagrådet föreslår att det ska göras ett tillägg om att även indirekta investeringar i enskild näringsverksamhet omfattas av anmälningsplikt och att även insyn i sådan näringsverksamhet ska vara anmälningspliktig. Det bör tydliggöras, enligt *Lagrådets* förslag, att indirekta investeringar i enskild näringsverksamhet omfattas av anmälningsplikt. Som har angetts i avsnitt 7.6 anser regeringen dock att granskningssystemets tillämpningsområde inte bör utvidgas till att avse investeringar som medför insyn men inte inflytande. Regeringen följer därför inte *Lagrådets* förslag i den delen.

7.8 Anmälningsskyldighet vid inkrämsöverlåtelse

Regeringens förslag: Den som har för avsikt att investera i skyddsvärd verksamhet på något annat sätt ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren genom investeringen skulle komma att överta hela eller någon del av den skyddsvärda verksamheten.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningens förslag innebär dock inte anmälningsplikt i samband med samtliga inkrämsöverlåtelse.

Remissinstanserna: *Skatteverket* bedömer att regelverket kan kringgås eftersom utredningens förslag endast tar sikte på förvärv av företag och inte inkrämsöverlåtelse. Myndigheten anser att det krävs en analys av behovet av att införa en bestämmelse som innebär att sådana överlåtelse omfattas av systemet och att bestämmelsen måste anpassas till den av utredningen föreslagna bestämmelsen om hanteringen av anmälningar om inhemska investeringar för att inte bli verkningslös. *Stockholms universitet* bedömer att inkrämsöverlåtelse sannolikt är anmälningspliktiga enligt utredningens förslag men anser att det bör klargöras. Universitetet påpekar att utländska direktinvesteringar kan ske genom att ett utländskt företag startar ett svenskt aktieföretag som köper samtliga tillgångar och skulder i ett skyddsvärt företag, utan att köpa aktier i det sistnämnda företaget. Universitetet anger vidare att inkrämsöverlåtelse är vanligt förekommande i Sverige och att det inom ramen för andra granskningsystem tydligt framgår att köp av tillgångar kan innebära anmälningsplikt. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Som har redogjorts för i avsnitt 4.3 föreslår utredningen att en direktinvestering ska definieras som en investering som görs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för att bedriva ekonomisk verksamhet, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller inflytande i ett företag som bedriver ekonomisk verksamhet. Enligt utredningen uppkommer en etablerad och varaktig förbindelse alltid om investeraren förvärvar hela målföretaget.

Stockholms universitet bedömer att inkrämsöverlåtelse sannolikt är anmälningspliktiga enligt utredningens förslag med hänvisning till föreslagna definition av begreppet direktinvestering och de förslag som behandlas i avsnitt 7.3 och 7.6. Universitetet och *Skatteverket* tolkar dock, som har redovisats ovan, utredningens förslag på olika sätt.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att anmälningskyldighet ska aktualiseras på samma sätt oavsett om det rör sig om nyetableringar, så kallade greenfield investments, eller investeringar bestående i förvärv av befintliga tillgångar, så kallade brownfield investments. Att en verksamhet överläts till en utländsk aktör utan att ett sådant inflytande som har nämnts i avsnitt 7.2–7.7 uppstår kan också inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Det finns en uppenbar risk för kringgående av granskningsystemet om det inte är tydligt att även överlåtelse av skyddsvärd verksamhet omfattas av systemets tillämpningsområde. Det bör därför införas en bestämmelse om anmälningsplikt även för den som har för avsikt att överta hela eller någon del av en skyddsvärd verksamhet utan att ett sådant inflytande som har nämnts i avsnitt 7.2–7.7 uppstår. Detta innebär att anmälningsplikt uppstår till exempel i ett fall då någon har för avsikt att överta hela inkrämet i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Det kan förekomma att skyddsvärd verksamhet bedrivs av endast en viss verksamhetsgren inom ett företag. Överlåtelse av en sådan verksamhetsgren bör också aktualisera anmälningsplikt.

Skatteverket bedömer att regeringen, i sin utformning av den aktuella bestämmelsen, bör ta hänsyn till utredningens förslag om hantering av anmälningar om inhemska investeringar. Myndigheten anger att utredningens förslag i den delen innebär att en koncern med svenska ägare kan överlåta inkråm som finns i en skyddsvärd verksamhet koncerninternt från ett svenskt aktiebolag till ett utländskt systerbolag, som allokerar verksamheten till ett fast driftställe i Sverige. Skatteverket påpekar att en sådan överlåtelse ska lämnas utan åtgärd enligt utredningens förslag och att det utländska systerbolaget därefter kan överlåtas till en extern förvärvare utan anmälningsplikt. Svenska fysiska personer skulle enligt myndigheten på motsvarande sätt ha möjlighet att bilda ett nytt utländskt bolag och överlåta inkråmet till det utländska bolaget. Skatteverket anger att det utländska bolaget därefter skulle kunna överlåtas till en extern förvärvare utan anmälningsplikt.

Skatteverkets resonemang bygger på att någon antingen vill kringgå systemet eller genomför upplägget utan att beakta de risker som det innebär för Sverige. Om det finns omständigheter som indikerar att någon vill kringgå systemet och agerar för någon annans räkning, saknas det förutsättningar för granskningsmyndigheten att lämna anmälan utan åtgärd. De frågor som Skatteverket väcker behöver därför inte utredas närmare.

7.9 Ingen möjlighet till frivillig anmälan

Regeringens bedömning: Det bör inte finnas någon möjlighet att göra en frivillig anmälan.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Ett antal remissinstanser, däribland *Näringslivets regelrådet* och *Sveriges advokatsamfund*, berör frågan om frivillig anmälan i sina remissvar. Advokatsamfundet anser att det bör införas en möjlighet att göra en frivillig anmälan och påpekar att möjligheten att göra en sådan, enligt viss annan lagstiftning, innebär att granskningsmyndigheten i det landet kan granska investeringen i endast sex månader efter anmälan. Advokatsamfundet anser att möjligheten att göra en frivillig anmälan skulle bidra till ökad förutsebarhet och större transaktions-säkerhet även för investerare i Sverige.

Skälen för regeringens bedömning: Inom ramen för vissa utländska granskningssystem finns det, som *Sveriges advokatsamfund* påpekar, en möjlighet att göra en frivillig anmälan avseende sådana investeringar som inte omfattas av anmälningsplikt. Regeringen har, bland annat med hänvisning till förslaget om att granskningsmyndigheten ska kunna inleda en granskning på eget initiativ, övervägt om det finns skäl att föreslå en bestämmelse som innebär en sådan möjlighet även inom ramen för det svenska systemet.

Förslaget om att granskningsmyndigheten ska kunna inleda granskning på eget initiativ syftar dock enbart till att ge myndigheten möjlighet att agera vid försök till kringgående av systemet. Möjligheten att inleda granskning är vidare begränsad till fall då det finns anledning att anta att investeringen kan vara problematisk ur ett säkerhetsperspektiv. Med

Prop. 2022/23:116 hänvisning till dessa omständigheter och granskningsystemets föreslagna utformning i övrigt bedömer regeringen att det inte bör kunna uppstå sådan osäkerhet kring vilka investeringar som omfattas av granskningsystemet att det bör införas en möjlighet att göra en frivillig anmälan. Frivilliga anmälningar skulle dessutom ta granskningsmyndighetens resurser i anspråk på ett sätt som inte vore påkallat. Det bör därför inte införas möjlighet att göra frivilliga anmälningar.

8 Granskningsmyndighetens prövning

8.1 Vilka faktorer kring investeringen ska beaktas?

Regeringens förslag: Vid sin prövning ska granskningsmyndigheten beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att faktorerna ska beaktas endast vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering.

Remissinstanserna: *Stockholms universitet* anser att det bör införas en bestämmelse som innebär att granskningsmyndigheten ska väga in om den utländska investerarens förvärv av verksamheten är nödvändigt för att verksamheten ska fortleva eller utvecklas. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en investering. Utredningen framhåller att granskningsmyndigheten inom ramen för sin prövning i varje enskilt fall kommer att behöva göra en bedömning med utgångspunkt i den aktuella verksamhetens faktiska skyddsvärde. Beroende på skyddsvärdet ska också, enligt utredningen, omständigheter som hänför sig till den tänkta investeraren ha betydelse för hur riskerna ska bedömas.

Utredningen anger att en prövning inom ramen för granskningsystemet innefattar beaktande av svenska ekonomiska intressen, svensk handel och svensk konkurrenskraft och syftar till en avvägning mellan dessa intressen och säkerhetsintresset. Vid denna avvägning ska granskningsmyndigheten enligt utredningen också väga in att utländska direktinvesteringar har stor betydelse för Sveriges sysselsättning. Utredningen anger också att granskningsmyndigheten, inom ramen för sitt uppdrag, till exempel kan behöva underlag från Kommerskollegium om en investerings betydelse i bland annat ekonomiska och handelspolitiska avseenden.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att granskningsmyndigheten i sin prövning bör beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren. Det bör dock tydliggöras att dessa omständigheter även ska beaktas när granskningsmyndigheten tar ställning till om en granskning ska inledas och när granskningsmyndigheten tar ställning till om ett godkännande bör beslutas med eller

utan villkor. Bestämmelsen bör därför omformuleras så att det framgår att faktorerna ska beaktas i granskningsmyndighetens prövning i stort och inte enbart när myndigheten överväger att besluta om ett förbud av en investering.

När det gäller verksamhetens art bör granskningsmyndigheten göra en bedömning av vilken typ av verksamhet och hur känslig verksamhet som företaget som är föremål för investeringen bedriver. Granskningsmyndigheten bör även beakta vilken betydelse verksamheten har för Sverige. När det gäller verksamhetens omfattning bör granskningsmyndigheten bland annat beakta om den bedrivs på lokal, regional eller nationell nivå. Granskningsmyndigheten bör också beakta hur många personer i Sverige som är beroende av eller påverkas av företagets verksamhet. Regeringen konstaterar dock att verksamhetens art i vissa fall innebär att det är irrelevant att beakta verksamhetens omfattning. Så kan till exempel vara fallet när det är fråga om ett mindre företag som tillhandahåller vissa produkter som rör framväxande teknologier.

Regeringen har i sin utformning av granskningsystemet tagit hänsyn till utländska direktinvesteringars betydelse för Sveriges ekonomi, konkurrenskraft och sysselsättning. Granskningsystemet föreslås med hänvisning till bland annat dessa intressen gälla endast för vissa investeringar i tydligt avgränsade och särskilt skyddsvärda områden. Regeringen föreslår vidare, i avsnitt 9.5, att utländska direktinvesteringar ska kunna förbjudas endast om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Som har konstaterats i avsnitt 4.1 är utländska direktinvesteringar en vital del av det svenska näringslivets utveckling och majoriteten av de utländska direktinvesteringar som görs i svenska företag är opproblematiske. Det finns därför anledning att utgå ifrån att granskningsmyndigheten endast kommer att inleda granskning av ett fåtal investeringar och att merparten av de anmälningar som görs inom ramen för granskningsystemet därmed kommer att lämnas utan åtgärd.

Om granskningsmyndigheten efter att ha inlett en granskning bedömer att en investering är förenad med risker för Sverige men att riskerna kan minskas till en godtagbar nivå genom att investeringen godkänns med villkor som investeraren accepterar, finns det inget behov av att förbjuda investeringen. Regeringen anser dock att utgångspunkten för granskningsystemet bör vara att granskningsmyndigheten, om den i ett enskilt fall kommer fram till att en investering skulle innebära sådana stora risker för Sverige att ett förbud är nödvändigt, beslutar om ett sådant oavsett vilka ekonomiska effekter som en utebliven investering skulle innebära. Kravet att ett förbud ska vara nödvändigt med hänvisning till angivna säkerhetsintressen innebär i sig att det inte finns några alternativ till ett sådant. Det bör därför inte införas en sådan bestämmelse som *Stockholms universitet* föreslår om att granskningsmyndigheten ska väga in om den utländska investerarens förvärv av verksamheten är nödvändigt för att verksamheten ska fortleva eller utvecklas.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det bör införas en bestämmelse som tydliggör att granskningsmyndigheten i sin prövning bör beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren.

8.2 Vilka omständigheter kring investeraren ska beaktas särskilt?

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska vid sin prövning beakta följande omständigheter kring investeraren:

1. Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.
2. Om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.
3. Om det finns andra omständigheter kring investeraren som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår att omständigheterna ska beaktas endast vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering. Utredningen föreslår vidare att det ska beaktas om investeraren kontrolleras på angivet sätt av ett annat lands regering och att hänsyn ska tas till endast investerarens egen delaktighet i tidigare verksamhet.

Remissinstanserna: *Svenskt Näringsliv* bedömer att en helhetsbedömning av omständigheter kring investeraren måste ha sin grund i att det finns någon typ av misstanke om att investeringen är skadlig. *Säkerhetspolisen* är kritisk till att utredningens förslag innebär att granskningsmyndigheten inte ska ta hänsyn till om någon person i investerarens ägarstruktur tidigare har varit delaktig i skadlig verksamhet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: I artikel 4.2 i EU-förordningen redovisas olika omständigheter som medlemsstaterna eller kommissionen särskilt får beakta vid sin prövning av om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. De faktorer som räknas upp är att den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur eller betydande finansiering, att investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmän ordning i en medlemsstat och om det finns en allvarlig risk för att investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet. Det är enligt förordningen möjligt att beakta även andra omständigheter kring investeraren. Av artikel 3.2 i EU-förordningen framgår dock att regler och förfaranden för granskningsystem inte får diskriminera mellan olika tredjeländer.

Som utredningen konstaterar finns det anledning för granskningsmyndigheten att i samband med sin prövning undersöka om en annan stat utövar kontroll över investeraren på ett sätt som skulle innebära risker för Sverige. När det gäller juridiska personer finns det anledning att kartlägga ägarstrukturen och det faktiska huvudmannskapet i syfte att utreda om en

stat utanför EU utövar kontroll över företaget. Statlig kontroll kan förekomma vid statligt ägande men även när det finns finansiella kopplingar i form av statligt stöd. Att investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av tredjeland genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt bör därför beaktas vid granskningsmyndighetens prövning.

Den omständigheten att investeraren tidigare har varit delaktig i en verksamhet som inverkat eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller en annan medlemsstat inom EU bör också beaktas av granskningsmyndigheten. Ett tecken på att så är fallet kan vara att det finns uppgifter om att investeraren tidigare har blivit nekad att genomföra en utländsk direktinvestering eller att investeraren tidigare inte har följt villkor som ställts upp i samband med ett godkännande av en investering. När det gäller bedömningen av om tidigare verksamhet har inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på angivet sätt bör det beaktas om verksamheten till exempel gett upphov till eller riskerat att ge upphov till beroendeförhållanden och minskad tillgänglighet av varor och tjänster i Sverige eller i någon annan medlemsstat inom EU. Det bör även beaktas om känslig eller viktig kunskap, information eller en produkt har överförts från Sverige eller någon annan medlemsstat till aktörer som kunnat använda den på ett skadligt sätt.

Regeringen anser, i likhet med *Säkerhetspolisen*, att granskningsmyndigheten även bör beakta om någon i investerarens ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på angivna säkerhetsintressen. Bestämmelsen bör justeras för att tydliggöra att detta ska beaktas vid granskningsmyndighetens prövning.

Det kan även finnas andra omständigheter kring en investerare som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Granskningsmyndigheten bör, som utredningen redogör för, beakta bland annat om det finns omständigheter som talar för att det finns risk för att investeraren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet eller att investeringen är ett led i en plan att agera antagonistiskt mot Sverige. När det gäller bedömningen av om det finns risk för att investeraren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet kan uppgifter om tidigare brottslighet vara av relevans. Om det kommer fram uppgifter, exempelvis från andra myndigheter, om kriminalitet kopplad till investeraren, så bör dessa uppgifter värderas tillsammans med övriga omständigheter i det enskilda fallet. Det bör dock betonas att granskningsmyndighetens uppgift inte är att utreda misstankar om brott och det inte heller ska vara fråga om någon mera allmän vandelsprövning.

Svenskt Näringsliv bedömer att en helhetsbedömning av omständigheter kring investeraren måste ha sin grund i att det finns någon typ av misstanke om att investeringen är skadlig. Det finns annars, enligt organisationen, risk för att en stor andel oproblematiske investeringar granskas till men för det enskilda företaget, granskningssystemets effektivitet och önskvärda utländska direktinvesteringar. Regeringen bedömer, som har angetts ovan, att omständigheter kring investeraren ska beaktas även i det skede då granskningsmyndigheten tar ställning till om investeringen ska granskas eller om anmälan om investeringen i stället ska lämnas utan åtgärd. Vilka

Prop. 2022/23:116 ärenden som kommer att kunna avslutas utan några mer ingående utredningsåtgärder kommer att bero på omständigheterna i det enskilda fallet, och det är granskningsmyndigheten som avgör när det finns förutsättningar för att lämna en anmälan utan åtgärd. Granskningsystemet är dock utformat på ett sätt som innebär att granskningsmyndigheten ska lämna anmälningar om oproblematiske investeringar utan åtgärd i stället för att granska dem. Det finns anledning att utgå ifrån att granskningsmyndigheten endast kommer granska en mindre del av de investeringar som anmäls. Detta innebär att mer ingående utredningsåtgärder gällande omständigheter kring investeraren kommer att vidtas i endast begränsad utsträckning. Det finns därmed, enligt regeringen, ingen sådan risk för överbelastning av systemet som Svenskt Näringsliv befarar.

Utredningen anser att investerarens underlåtenhet att medverka i granskningsmyndighetens utredning inte bör anges som en omständighet som ska beaktas särskilt vid prövningen. Bristande medverkan kan dock, som utredningen anger, få betydelse för bedömningen i det individuella fallet. Att investeraren inte medverkar i utredningen kan till exempel medföra oklarhet kring för prövningen väsentliga omständigheter – såsom investerarens ägarförhållanden – vilket kan leda till att investeringen förbjuds. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att investerarens bristande medverkan inte bör anges som en omständighet som ska beaktas särskilt vid prövningen. Hur regeringen ser på investerarens bristande medverkan i förhållande till förutsättningarna för att meddela ett förbud utvecklas i avsnitt 9.5.

9 Förfarandet

9.1 Granskningsmyndigheten ska pröva en anmälan i två steg

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen.

En anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

En investering som omfattas av anmälningsskyldighet ska få genomföras bara om anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd eller om investeringen har godkänts vid en granskning.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att det även ska införas en bestämmelse som innebär att en anmälan ska lämnas utan åtgärd om investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap eller en juridisk person som ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap.

Remissinstanserna: *Försvarets materielverk* och *Sveriges Kommuner och Regioner* tillstyrker förslaget om att prövningen ska ske i två steg. *Sveriges advokatsamfund* anser att ett beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd kan vara att likställa med ett beslut att tillåta investeringen och bedömer att Sverige i så fall har en skyldighet att underrätta kommissionen och andra medlemsstater om investeringen enligt EU-förordningen. Advokatsamfundet bedömer att den föreslagna tidsfristen då är svår att hålla. Detta kan enligt samfundet leda till att granskningsmyndigheten alltid beslutar att inleda granskning av investeringar i ett svenskt bolag som har dotterbolag inom EU eftersom myndigheten måste väga in risken för att kommissionen och andra medlemsstater vill yttra sig respektive lämna synpunkter inom de i EU-förordningen angivna tidsfristerna. *Tillväxtverket* anger att de handläggningstider som förfarandet är förenat med kan hindra viktiga investeringar där det med hänvisning till finansiella villkor och av affärsmissiga skäl krävs snabba beslut. Myndigheten bedömer att detta även kan påverka konkurrensituationen för andra företag som indirekt är involverade i direktinvesteringen som intressenter.

Ett antal remissinstanser har synpunkter på utredningens förslag att det ska införas en bestämmelse som innebär att anmälningar om inhemska investeringar ska lämnas utan åtgärd. *Bolagsverket* bedömer att det är relativt enkelt att använda ett svenskt medborgarskap för att kringgå syftet med den föreslagna lagen och anser att utredningens förslag inte bör genomföras. *Justitiekanslern* påpekar att det inte har analyserats hur utredningens förslag förhåller sig till tjänstedirektivet och anger att det krävs en grundligare analys i fråga om det rättsliga och sakliga stödet för att särreglera svenska investerare. *Kommerskollegium*, som bedömer att den föreslagna bestämmelsen innebär att svenska medborgare behandlas mer förmånligt än medborgare i andra medlemsstater inom EU, menar att det krävs en redogörelse för behovet av bestämmelsen. Myndigheten påpekar vidare att regleringen i tjänstedirektivet i vissa fall innebär att det inte går att motivera diskriminerande krav. *Svenskt Näringsliv* bedömer att det krävs en omfattande underrättelse- och analysförmåga hos ansvariga myndigheter för att tidigt kunna identifiera skadliga investeringar och verksamhetsområden som är utsatta för infiltration. *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* anför att möjligheten att lämna en anmälan utan åtgärd med stöd av bestämmelsen borde omfatta fler aktörer, och att en lämplig avvägning är att undantaget i stället kopplas till individer som är stadigvarande boende i länder inom EU och/eller länder med gemensamma säkerhetsintressen.

Ett antal remissinstanser efterfrågar förtydliganden när det gäller tidsfristen. *Ericsson*, *Sweden International Chamber of Commerce*, *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* föreslår att ett uteblivet beslut inom angiven tidsfrist ska räknas som ett beslut från granskningsmyndigheten om att inte inleda någon granskning med de rättsliga effekter som det innebär. *Ericsson* anser att en sådan ordning bland annat skulle öka rättssäkerheten för företag och investerare och att det även skulle innebära ett påtryckningsmedel gentemot berörda myndigheter så att de inte drar ut på handläggningstiden i onödan. *Bolaget* anser också, i likhet med *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen*, att det bör införas en tidsfrist för att meddela kompletteringsförelägganden. *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen*

Prop. 2022/23:116 föreslår att ett kompletteringsföreläggande ska meddelas inom tio dagar efter att anmälan har diarieförts. Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen föreslår också att tidsfristen ska anges i kalenderdagar och inte arbetsdagar. Sweden International Chamber of Commerce bedömer att det bör förtydligas vad som blir effekten av att granskningsmyndigheten överträder tidsfristen, när en anmälan ska anses vara fullständig och när tidsfristen börjar löpa. Svenskt Näringsliv anser att angiven tidsfrist bör kunna kortas för det fall det omgående går att slå fast att en investering inte är skadlig.

Fortum, Näringslivets regelnämnd, Svemin, Svenskt Näringsliv, Sveriges advokatsamfund, Sweden International Chamber of Commerce, Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen uttrycker att det vore positivt att införa en reglering som innebär en möjlighet att få ett förhandsbesked. Flera av dessa remissinstanser bedömer att en sådan reglering skulle innebära besparingar för berörda företag och en avlastning för granskningsmyndigheten. Fortum anger att det kan få långtgående negativa konsekvenser för utbyggnaden av ny energiproduktion om en möjlighet att få förhandsbesked inte införs. Sveriges advokatsamfund, som till skillnad från utredningen anser att serviceskyldigheten i förvaltningslagen är otillräcklig i sammanhanget, anför vidare att möjligheten att få ett förhandsbesked skulle skapa angelägen förutsebarhet och innebära att man undviker onödig tidsutdräkt.

Svenskt Näringsliv föreslår vidare att det ska införas en upplysnings-skyldighet för granskningsmyndigheten gentemot det företag som är föremål för investeringen om det finns skäl att avråda från en investering.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Den inledande prövningen

Enligt artikel 3.2 i EU-förordningen ska regler och förfaranden för granskningssystem, inbegripet tillämpliga tidsfrister, vara bland annat transparenta. Medlemsstaterna ska i synnerhet ange vilka omständigheter som föranleder en granskning, skälen till granskning och tillämpliga närmare förfaranderegler.

Granskningsmyndigheten kommer sannolikt i många fall och på ett tidigt stadium att kunna konstatera att det saknas skäl att ingripa mot den investering som har anmälts. Det bör därför, som utredningen föreslår, införas ett tvåstegsförfarande där granskningsmyndigheten i ett första skede tar ställning till om direktinvesteringen behöver utredas särskilt eller om anmälan kan lämnas utan åtgärd.

Samma förutsättningar för att lämna en anmälan utan åtgärd

Utredningen föreslår att det ska vara möjligt att lämna en anmälan utan åtgärd med stöd av två olika bestämmelser. Utredningen anger i den ena bestämmelsen att en anmälan ska lämnas utan åtgärd om investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap eller en juridisk person som ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap. Utredningen anger att en anmälan ska lämnas utan åtgärd med stöd av bestämmelsen om det inte kan antas att

investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en utländsk aktör. Som framgår ovan har bland annat *Bolagsverket* och *Svenskt Näringsliv* synpunkter på förslaget men av olika skäl.

Den andra bestämmelsen ger enbart uttryck för att en direktinvestering får genomföras endast om den har godkänts eller lämnats utan åtgärd. Det framgår därmed inte direkt av bestämmelsen vad som krävs för att lämna en anmälan utan åtgärd med stöd av den. Utredningen anger dock att granskningsmyndigheten bland annat kan lämna en anmälan av en utländsk investerare utan åtgärd med stöd av bestämmelsen. Utredningen uttrycker vidare att ett sådant beslut kan fattas om det står klart att investeringen inte har någon påverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Kommerskollegium anser att utredningens förslag skulle innebära att svenska medborgare behandlas mer förmånligt än medborgare i andra medlemsstater inom EU. Såväl *Kommerskollegium* som *Justitiekanslern* efterfrågar en närmare analys av hur förslaget förhåller sig till tjänstedirektivet.

Det finns anledning att betona att det av utredningen föreslagna regelverket inte innebär att inhemska investeringar skulle hanteras på ett mer förmånligt sätt än andra unionsinterna investeringar i varje enskilt fall. Det skulle dock kunna vara i strid med artikel 14 i tjänstedirektivet att ställa upp olika krav för när en anmälan om en inhemsk investering kan lämnas utan åtgärd jämfört med andra unionsinterna investeringar. Det finns därmed inte anledning att föra in en särskild bestämmelse om när en anmälan om en inhemsk investering ska kunna lämnas utan åtgärd. Det bör inte heller införas en bestämmelse om att anmälningar som görs av individer som är stadigvarande boende i länder inom EU eller länder med gemensamma säkerhetsintressen ska lämnas utan åtgärd som *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* föreslår.

I lagrådsremissen gjordes bedömningen att det är ett för högt ställt krav att en anmälan ska kunna lämnas utan åtgärd endast om granskningsmyndigheten bedömer att det står klart att den tänkta investeringen inte påverkar Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. I lagrådsremissen föreslog regeringen att det, för att lämna en anmälan utan åtgärd, skulle krävas att granskningsmyndigheten bedömer att det saknas tillräckliga skäl att inleda en granskning. *Lagrådet* invänder mot uttryckssättet och framför att bestämmelsen i stället borde ge uttryck för att en anmälan ska lämnas utan åtgärd om det inte finns någon indikation på eller något som talar för att investeringen eller de bakomliggande förhållandena behöver utredas vidare. Som ett alternativ föreslår *Lagrådet* att en anmälan ska kunna lämnas utan åtgärd om det saknas en konkret risk för att investeringen skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Den aktuella bestämmelsen bör, enligt regeringens mening, utformas på ett sätt som tydliggör att en anmälan ska lämnas utan åtgärd dels om det rör sig om en investering som inte kan antas vara en utländsk direktinvestering enligt föreslagen definition, dels om det rör sig om en utländsk direktinvestering som inte kan antas utgöra en risk för svenska säkerhetsintressen. Som utredningen anger skulle en investering som genomförs av en svensk fysisk eller juridisk person kunna vara till skada

Prop. 2022/23:116 för svenska säkerhetsintressen på grund av omständigheter som rör investeraren utan att det finns någon koppling till tredjeland. Sådana investeringar kan under vissa förhållanden leda till myndighetsåtgärder enligt andra regelverk, till exempel säkerhetsskyddslagen, men de ska inte bli föremål för prövning inom ramen för granskningsystemet.

Regeringen delar Lagrådets uppfattning att det bör tydliggöras vad som krävs för att tillämpa bestämmelsen, men anser att den bör omformuleras på ett annat sätt än det som Lagrådet föreslår. Det bör anges att en anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Ett exempel på när en anmälan bör kunna lämnas utan åtgärd är om granskningsmyndigheten, utan vidare utredning, kan bedöma att investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap som har för avsikt att genomföra investeringen för egen räkning. Om investeringen ska göras av en juridisk person som ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap som inte handlar till förmån för någon annan, bör en anmälan också lämnas utan åtgärd. Motsvarande bedömningar bör även göras avseende fysiska personer som endast är medborgare i andra länder inom EU. En anmälan bör även kunna lämnas utan åtgärd i andra fall, till exempel om det är fråga om en utländsk direktinvestering som inte bedöms vara förenad med risker. Vilka ärenden som kommer att kunna avslutas utan några mer ingående utredningsåtgärder kommer dock att bero på omständigheterna i det enskilda fallet, och det bör därför vara granskningsmyndigheten som avgör när det finns förutsättningar att lämna en anmälan utan åtgärd.

Det bör också införas en bestämmelse som ger uttryck för att en investering som omfattas av anmälningsplikt får genomföras endast om en anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd eller om granskningsmyndigheten, efter beslut om att inleda granskning och efterföljande granskning, beslutat att godkänna den med eller utan villkor.

Tidsfristen

Som utredningen redogör för är det av stor vikt att det går att bedöma en ungefärlig tidsutdräkt för granskningsmyndighetens prövning. Det framgår dessutom av artikel 3.3 i EU-förordningen att medlemsstaterna ska tillämpa tidsfrister inom ramen för sina granskningsystem. Granskningsystemen ska, enligt samma artikel, göra det möjligt för medlemsstaterna att beakta de synpunkter från andra medlemsstater som avses i artiklarna 6 och 7 i EU-förordningen och de kommissionsyttranden som avses i artiklarna 6, 7 och 8 i förordningen. Som har konstaterats ovan ska regler och förfaranden för granskningsystem, inbegripet tillämpliga tidsfrister, enligt artikel 3.2 i förordningen vidare vara transparenta.

Granskningsystemet bör mot denna bakgrund innehålla tidsfrister för när ett beslut om att antingen lämna en anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning ska fattas. Den tidsfrist som utredningen föreslår framstår, trots *Tillväxtverkets* kritik, som välavvägd och lämplig. Det bör därmed införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten, inom 25 arbetsdagar från

det att en anmälan är fullständig, ska besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen.

Sweden International Chamber of Commerce bedömer att det bör förtydligas när en anmälan ska anses vara fullständig och när tidsfristen börjar löpa. I ett enskilt ärende bör det dock vara granskningsmyndigheten som avgör när en anmälan är fullständig, och det är därmed även granskningsmyndigheten som bedömer när tidsfristen börjar löpa. Granskningsmyndigheten kan även i samband med att den upprättar ett underlag för anmälan, i enlighet med förslaget i avsnitt 6.1, behöva begära in kompletterande uppgifter från investeraren. Mot denna bakgrund är det inte möjligt för någon annan än myndigheten att avgöra när tidsfristen har börjat löpa och det går därmed inte heller, som *Ericsson*, *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* föreslår, att jämställa ett uteblivet beslut inom en viss tid med ett beslut om godkännande. Det finns därmed inte anledning att ange tidsfristen i kalenderdagar, vilket föreslås av *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen*.

Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Regeringen anser att det inte behövs något påtryckningsmedel för att berörda myndigheter ska hålla handläggningstiden kort. Det bör dock, mot bakgrund av *Svenskt Näringslivs* anmärkningar, noteras att förslaget i denna del endast innebär att granskningsmyndigheten som senast ska ha fattat beslut inom den angivna tidsfristen.

Sweden International Chamber of Commerce anför att det bör förtydligas vad som blir effekten av att granskningsmyndigheten överträder tidsfristen. Som Tillväxtverket anger kan för långa handläggningstider förhindra viktiga investeringar och även påverka konkurrenssituationen för andra företag som indirekt är involverade i investeringsprocessen. Det är granskningsmyndigheten som avgör när tidsfristen börjar löpa, och regeringen utgår ifrån att granskningsmyndigheten kommer att fatta beslut i rätt tid i varje enskilt fall. Om det uppstår en situation då granskningsmyndigheten, objektivt sett, skulle anses ha överskridit tidsfristen får det ingen inverkan på utgången i själva ärendet. En fördröjd handläggning kan dock, under de förutsättningar som anges i skadeståndslagen (1972:207), i vissa situationer innebära skadeståndsskyldighet för staten.

Vilka uppgifter som ska lämnas vid en anmälan ska enligt regeringens förslag inte framgå av lagen utan av föreskrifter. Det kan i de enskilda ärendena finnas omständigheter som gör att det tar olika lång tid för granskningsmyndigheten att bedöma om och när en anmälan är fullständig. Regeringen anser därför, till skillnad från *Ericsson*, *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen*, att det inte bör införas en särskild tidsfrist för när ett kompletteringsföreläggande senast ska meddelas.

Enligt artikel 6 i EU-förordningen ska medlemsstaterna underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om alla utländska direktinvesteringar på deras territorium som är föremål för granskning. Andra medlemsstater får då under vissa omständigheter lämna synpunkter på investeringen till den medlemsstat som utför granskningen, och kommissionen får också under vissa omständigheter yttra sig över investeringen. Synpunkter eller yttranden ska sändas till den medlemsstat som utför granskningen senast 35 kalenderdagar efter mottagandet av underrettelsen om att granskning inletts. I vissa fall gäller en längre tidsfrist.

Enligt artikel 2.3 i EU-förordningen avses med uttrycket granskning ett förfarande som gör det möjligt att bedöma, utreda, tillåta, fastlägga villkor för, förbjuda eller avveckla en utländsk direktinvestering. Enligt artikel 2.5 i förordningen avses med uttrycket utländsk direktinvestering som är föremål för granskning, en utländsk direktinvestering som är föremål för en formell bedömning eller utredning i enlighet med ett granskningssystem.

Ett beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd innebär att granskningsmyndigheten har kommit fram till att investeringen inte ska utredas och bli föremål för granskning. Regeringen bedömer, till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att förordningen inte innebär en skyldighet att underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om samtliga investeringar som anmäls. Den föreslagna tidsfristen blir därmed inte svår att hålla givet tidsfristerna i EU-förordningen. Det finns inte heller anledning att tro att granskningsmyndigheten skulle behandla investeringar i ett svenskt bolag som har dotterbolag inom EU på ett annat sätt än övriga investeringar på det sätt som Advokatsamfundet resonerar kring.

Ingen möjlighet till förhandsbesked

En myndighet ska enligt 6 § förvaltningslagen se till att kontakterna med enskilda blir smidiga och enkla. Myndigheten ska vidare lämna den enskilde sådan hjälp att han eller hon kan ta till vara sina intressen. Hjälpen ska ges i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Den ska ges utan onödigt dröjsmål.

Det kan uppstå situationer när en investerare, ett företag eller en enskild säljare har behov av att ställa frågor eller få råd när det gäller en investering. Utredningen bedömer att den serviceskyldighet som 6 § förvaltningslagen innebär är tillräcklig för att ge de råd och den vägledning som behövs i sammanhanget. Ett flertal remissinstanser bedömer dock, som framgår ovan, att det bör införas en möjlighet att få ett förhandsbesked.

Regeringens förslag innebär att granskningsmyndigheten ska fatta ett första beslut inom 25 arbetsdagar från det att anmälan är fullständig. I avsnitt 9.3 föreslår regeringen vidare att granskningen som huvudregel ska vara avslutad senast tre månader efter beslutet om att inleda densamma. De korta tidsfristerna talar i sig mot ett behov av förhandsbesked.

Bland annat *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* anser att införandet av en möjlighet att få förhandsbesked skulle innebära besparingar för det företag som är föremål för investeringen. Det skulle dock inte vara lämpligt att införa en möjlighet för berörda aktörer att få ett förhandsbesked om det kräver att granskningsmyndigheten gör en bedömning i sak på ett mer begränsat underlag än vad som skulle krävas vid en anmälan. Regeringen har också svårt att se att införandet av en möjlighet att få förhandsbesked skulle minska belastningen på granskningsmyndigheten på det sätt som bland annat *Näringslivets regel-nämnd* och *Sveriges advokatsamfund* anger. I de fall det rör sig om en oproblematiske investering eller en investering som inte ska prövas inom ramen för granskningssystemet bör det vara lika resurs- och tidskrävande för granskningsmyndigheten att meddela ett förhandsbesked som till exempel ett beslut om att lämna anmälan utan åtgärd. Någon reglering om

förhandsbesked bör därför inte införas, trots kritiken från bland annat *Fortum* och *Svenskt Näringsliv*. Prop. 2022/23:116

Regeringen bedömer, till skillnad från *Svenskt Näringsliv*, att det varken finns förutsättningar för eller kan anses lämpligt att införa en upplysnings-skyldighet för granskningsmyndigheten i förhållande till det företag som är föremål för investeringen om myndigheten bedömer att det finns skäl att avråda från en investering.

9.2 Granskningsmyndigheten ska även kunna inleda en granskning på eget initiativ

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska få besluta att inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälningsskyldighet, om det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning på eget initiativ, ska investeringen få genomföras bara om investeringen har godkänts vid granskningen.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten endast ska få initiera en granskning genom att upprätta en anmälan i de fall en sådan har uteblivit trots att investeringen omfattas av anmälningsskyldighet.

Remissinstanserna: *Bolagsverket* anser att granskningsmyndigheten, när den bedömer att det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet, bör ha rätt att inleda en granskning av en utländsk direktinvestering även i andra fall än det som utredningen föreslår. *Stockholms kommun* föreslår att granskningsmyndigheten även ska 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. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i frågan.

Skälen för regeringens förslag: Tillgången till utländskt kapital är en förutsättning för att Sveriges ekonomi ska kunna fortsätta att växa och utvecklas. För investerare som överväger att investera i svenska företag är det av stor vikt att det svenska granskningssystemet präglas av förutsebarhet och transparens. Det skulle dock, som *Bolagsverket* och *Stockholms kommun* påpekar, medföra en risk för kringgående av granskningssystemet att begränsa granskningsmyndighetens möjlighet att initiera en granskning till att avse endast sådana investeringar som omfattas av anmälningsskyldighet.

Det kan till exempel uppstå en situation, som *Stockholms kommun* nämner, då flera investerare med riskfyllda kopplingar till tredjeland går samman och genomför varsin investering i ett svenskt företag som sett var för sig inte aktualiserar anmälningsskyldighet eftersom de enskilda investeringarna inte ger ett inflytande som medför sådan skyldighet. Det vore inte acceptabelt att granskningsmyndigheten då, trots att den har kännedom om dessa bakomliggande förhållanden, inte skulle ha möjlighet att granska investeringarna och ytterst hindra dem.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att det bör införas en rätt för granskningsmyndigheten att på eget initiativ inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälnings-skyldighet men som kan innebära risker för Sverige. Regeringen anser, till skillnad från Bolagsverket, att rätten inte bör vara begränsad till investeringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet. Rätten att inleda granskning bör dock vara begränsad på annat sätt. För att säkerställa att möjligheten utnyttjas på ett restriktivt sätt bör det krävas att granskningsmyndigheten gör bedömningen att det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Det krävs, av de skäl som har angetts i avsnitt 6.1, ingen särskild bestämmelse om att granskningsmyndigheten ska upplysa aktörerna om att ett ärende har initierats vid myndigheten.

Om granskningsmyndigheten på eget initiativ inleder en granskning av en investering som inte har genomförts vid den tidpunkt då granskningen inleds, bör investeringen få genomföras endast efter ett beslut om godkännande från myndigheten.

9.3 En granskning ska vara avslutad inom tre månader

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en granskning besluta att antingen förbjuda eller godkänna investeringen. Om det finns särskilda skäl ska granskningsmyndigheten dock få meddela beslutet inom sex månader.

Om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats, ska den godkännas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Göteborgs kommun* påpekar att en kommun i samband med en offentlig upphandling ska ingå säkerhetsskyddsavtal med den aktör som vinner anbudet om aktören kommer att få tillgång till vissa säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller viss annan känslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Kommunen påpekar att det är tidskrävande att ingå ett säkerhetsskyddsavtal och anser att den föreslagna tidsfristen inte i tillräcklig utsträckning tar hänsyn till tiden som krävs för att upprätta ett sådant avtal. *Tillväxtverket* har motsvarande synpunkter som beträffande övrig tidsfrist. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten, i de fall myndigheten har beslutat att inleda granskning, ska besluta om att investeringen ska godkännas, godkännas med villkor eller förbjudas inom tre månader från beslutet att inleda en granskning. Som *Tillväxtverket* framför är det av stor vikt att granskningsmyndighetens handläggningstid är så kort som möjligt. Hur omfattande granskningen av en direktinvestering kommer att bli i det enskilda fallet beror på omständigheterna i ärendet. Det är, som utredningen anger, rimligt att en granskning som utgångspunkt ska vara avslutad inom tre månader från

beslutet att inleda en granskning. Den föreslagna tidsfristen framstår, trots Tillväxtverkets kritik, som välavvägd och lämplig.

Lagrådet anser att det bör komma till uttryck i lagtexten att en snabb handläggning av ärenden enligt lagen är önskvärd och föreslår en omformulering av bestämmelsen som tydliggör att beslut ska fattas så snart som möjligt eller skyndsamt och senast inom tre månader. Enligt 9 § första stycket förvaltningslagen ska ett ärende handläggas så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten efterstås. Det följer därmed redan av den lagen att granskningsmyndigheten i varje enskilt fall ska pröva en anmälan så snabbt som möjligt. Regeringen anser inte att kravet på en snabb handläggning dessutom behöver framgå direkt av den nya lagen. Det behöver inte heller, enligt regeringens uppfattning, förtydligas att förslaget endast innebär en yttersta tidsgräns för när beslutet ska fattas. Regeringen anser därför att bestämmelsen inte bör omformuleras som *Lagrådet* föreslår.

Vid särskilda skäl bör tiden kunna förlängas med tre månader på det sätt som utredningen föreslår. Särskilda skäl skulle exempelvis kunna vara att samverkan med andra myndigheter eller synpunkter eller yttranden inom ramen för samarbetsstrukturen i EU-förordningen av någon anledning kräver mer tid. Det kan också tänkas att investeraren eller det företag som är föremål för investeringen begär mer tid för att komma in med ytterligare information och att detta motiverar en utökad tidsutdräkt i förhållande till huvudregeln. *Lagrådet* anser att bestämmelsen om den förlängda tidsfristen bör omformuleras och att det bör framgå att ett beslut efter utgången av den förstnämnda tidsfristen ska fattas senast inom sex månader. Regeringen bedömer att det inte behöver förtydligas att förslaget i denna del endast innebär en yttersta tidsgräns för när beslutet ska fattas. Mot denna bakgrund och med hänsyn till de krav på handläggning som redan följer av 9 § förvaltningslagen anser regeringen att det inte behövs någon omformulering av bestämmelsen. Regeringen följer därmed inte *Lagrådets* förslag i denna del.

Om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats, bör den godkännas med eller utan villkor. I vilka fall ett godkännande kan förenas med villkor framgår av avsnittet nedan. Förutsättningarna för att besluta om ett förbud framgår av avsnitt 9.5.

Hur det föreslagna regelverket är tänkt att förhålla sig till säkerhetsskyddslagen och upphandlingslagstiftningen utvecklas i avsnitt 14.1 och 14.5. Den föreslagna tidsfristen bör kunna hållas även med beaktande av de omständigheter som *Göteborgs kommun* pekar på.

9.4 Ett godkännande av en investering ska kunna villkoras

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska få förena ett godkännande av en utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet med villkor, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* är positiv till förslaget men anser att möjligheterna att kontrollera efterlevnaden av villkor är otillräckliga. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Regeringen föreslår i avsnitt 9.5 att en utländsk direktinvestering ska förbjudas om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. 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 granskningsystem som samtidigt inte hindrar direktinvesteringar i större utsträckning än vad som är nödvändigt.

I lagrådsremissen föreslogs att granskningsmyndigheten skulle ha möjlighet att ställa upp villkor om det är nödvändigt för att förebygga skada för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. *Lagrådet* ifrågasätter om ordet förebygga är rätt i sammanhanget. Lagrådet förordar att ordet ersätts med ”hindra” eller ”förhindra” eller att uttrycket säkerställa att investeringen inte medför någon risk används i stället.

Att granskningsmyndigheten inte har möjlighet att meddela villkor om det inte behövs i det enskilda fallet följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Det är dock viktigt att bestämmelsen om villkor i lagen inte formuleras på ett sätt som antyder att granskningsmyndigheten skulle få ställa upp villkor endast om det kan påvisas i det enskilda fallet att investeringen annars skulle leda till en konkret skadlig inverkan på svenska säkerhetsintressen. Någon sådan begränsning är inte avsedd, utan granskningsmyndigheten bör ha möjlighet att ställa upp villkor även för att minska eller undanröja en mer abstrakt risk för skadlig inverkan. Regeringen anser därför att bestämmelsen inte bör omformuleras som Lagrådet föreslår.

En utländsk direktinvestering kan påverka svenska säkerhetsintressen på olika sätt. Regleringen om villkor bör därför vara flexibel. Granskningsmyndighetens möjlighet att meddela villkor bör, med hänsyn till vikten av en flexibel reglering, inte vara begränsad till ett visst slags villkor eller villkor som gäller endast för en viss tid. Vilka villkor som granskningsmyndigheten kommer att kunna meddela i det enskilda fallet begränsas dock av kravet på att villkoren måste vara nödvändiga för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Att granskningsmyndigheten i ett enskilt fall inte får ställa upp villkor som är oproportionerliga följer dessutom av 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

Utredningen anger att regleringen bör utformas så att granskningsmyndigheten kan meddela alla slags villkor. Enligt utredningen ska granskningsmyndigheten kunna meddela dels villkor som är relaterade till det svenska företagens verksamhet eller styrning, dels villkor som är relaterade till investeraren eller investeringens omfattning. Utredningen nämner att granskningsmyndigheten till exempel kan behöva föreskriva villkor om att investeringen godkänns endast om sådana delar av verk-

samheten som är kritiska för svenska säkerhetsintressen inte ingår i förväret. Detta skulle enligt utredningen innebära att det företag som är föremål för investeringen måste avyttra denna verksamhet innan direktinvesteringen får genomföras. Utredningen anger också att granskningsmyndigheten kan tänkas behöva meddela andra villkor som är relaterade till det företag som är föremål för investeringen, till exempel om att företagets styrelse eller verkställande direktör ska vara svenska medborgare och bosatta i landet.

Regeringen konstaterar att utredningen föreslår att granskningsmyndigheten, om meddelade villkor inte följs, bland annat ska kunna förelägga det företag som har varit föremål för investeringen att uppfylla villkoret. Utredningen föreslår dock inte att företaget ska kunna bli föremål för en sanktionsavgift om ett villkor inte följs. Mot bakgrund av att det företag som är föremål för investeringen inte är part i ärendet hos granskningsmyndigheten bedömer regeringen att det inte är möjligt att rikta villkor mot företaget utan enbart mot investeraren. Detta innebär att det är möjligt att ställa upp villkor som är relaterade till det företag som är föremål för investeringen endast om investeraren genom sin investering skulle få ett sådant inflytande i företaget att denne kan påverka de omständigheter som villkoren avser. Eftersom investerarens inflytande över det företag som är föremål för investeringen uppstår först efter investeringens genomförande bedömer regeringen, till skillnad från utredningen, att det inte kommer att vara möjligt att ställa upp ett villkor om att delar av verksamheten ska avyttras innan investeringen genomförs.

Granskningsmyndigheten kan därmed behöva förbjuda en investering, om myndigheten i ett enskilt fall bedömer att det skulle innebära sådana risker att låta delar av en viss verksamhet bli föremål för en investering att ett förbud är nödvändigt. Om det berörda företaget med anledning av granskningsmyndighetens beslut därefter väljer att initiera en process för att avyttra den aktuella verksamhetsgrenen, ska den som har för avsikt att förvärva verksamheten göra en anmälan om detta till granskningsmyndigheten. Det finns inget hinder mot att den investerare som tidigare förbjöds att genomföra en investering i företaget återkommer med en ny anmälan efter att verksamhetsgrenen har avyttrats.

Regeringen bedömer, som utredningen, att granskningsmyndigheten kan behöva ställa upp villkor som är relaterade till investeraren, till exempel om att investeringen godkänns endast om en viss person äger det bolag som vill genomföra investeringen. Det är vidare möjligt att granskningsmyndigheten kan komma fram till att det bör vara en förutsättning för investeringens genomförande att investeringen inte innebär att den utländska ägaren, direkt eller indirekt, får ett bestämmande inflytande i företaget. Eftersom regeringen föreslår att möjligheten att meddela villkor inte ska vara begränsad till ett viss slags villkor kan dock även andra villkor komma i fråga.

När granskningsmyndigheten ställer upp ett villkor för godkännande kan detta också behöva förenas med återrapporteringskrav. En investerare bör, som utredningen redogör för, till exempel kunna åläggas att med vissa tidsintervall rapportera styrelsens sammansättning så att granskningsmyndigheten kan kontrollera om meddelade villkor följs.

Prop. 2022/23:116 Regeringen återkommer, med anledning av *ISP:s* synpunkter, i avsnitt 10.3 till frågan om granskningsmyndighetens möjligheter att kontrollera efterlevnaden av villkor.

9.5 När ska en investering förbjudas?

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska förbjuda en utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska få förbjuda en utländsk direktinvestering om det är nödvändigt med hänsyn till angivna säkerhetsrisker. Utredningen föreslår också att det ska införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten ska få besluta om ett förbud mot en direktinvestering om den har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat en anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda.

Remissinstanserna: *Skatteverket* föreslår en omformulering av den av utredningen föreslagna bestämmelsen. Myndigheten anser att det inte framgår av bestämmelsen att endast investeringar som omfattas av anmälningsskyldighet kan förbjudas med stöd av den. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Införandet av ett granskningsystem syftar till att granskningsmyndigheten ytterst ska kunna hindra utländska direktinvesteringar som innebär risker för Sverige. Med hänsyn till utländska direktinvesteringars betydelse för den svenska ekonomin föreslog regeringen i lagrådsremissen att investeringar endast ska kunna förbjudas om det är nödvändigt för att förebygga skada för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. *Lagrådet* har motsvarande synpunkter på förslaget som har redovisats i avsnitt 9.4. Regeringen anser, med hänvisning till de skäl som har redovisats i det avsnittet, att bestämmelsen inte bör omformuleras.

Om granskningsmyndigheten i ett enskilt fall kommer fram till att en investering skulle innebära risker för aktuella säkerhetsintressen och att ett förbud därför är nödvändigt, ska myndigheten besluta om ett sådant. Utredningens förslag bör därför omformuleras så att det inte framstår som att granskningsmyndigheten har utrymme att besluta om godkännande i den angivna situationen. Bestämmelsen bör, med hänvisning till förslaget i avsnitt 9.2, inte omformuleras på det sätt som *Skatteverket* föreslår.

Som har angetts i avsnitt 8.2 bedömer utredningen att investerarens bristande medverkan inte bör anges som en sådan omständighet som granskningsmyndigheten särskilt ska beakta vid prövningen. Utredningen anger att bristande medverkan dock kan få betydelse för bedömningen i det individuella fallet, till exempel på så sätt att det kan medföra oklarhet kring för prövningen väsentliga omständigheter – såsom investerarens ägarförhållanden – vilket kan leda till att investeringen förbjuds.

Enligt 23 § första stycket förvaltningslagen ska en myndighet se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Bestämmelsen om myndighetens utredningsansvar innebär att det är myndigheten som har det yttersta ansvaret för att underlaget i ett ärende är sådant att det leder till ett materiellt riktigt beslut. Kraven på utredningens omfattning kan variera till följd av ärendets karaktär. Utformningen av utredningsansvaret innebär inte att andra aktörer kan vara passiva. Det framgår också av 23 § andra stycket samma lag att en enskild part som inleder ett ärende ska medverka genom att så långt som möjligt ge in den utredning som parten vill åberopa för sin framställning. Myndigheten ska, om det behövs, enligt 23 § tredje stycket förvaltningslagen genom frågor och påpekanden verka för att parten förtydligar eller kompletterar sin framställning.

Regeringen föreslår i avsnitt 10.3 att investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen ska ha en uppgiftsskyldighet gentemot granskningsmyndigheten och att myndigheten ska ha vissa befogenheter gentemot aktörerna för att åstadkomma ett fullgörande av skyldigheten. Om aktörerna, trots att granskningsmyndigheten vidtar åtgärder utifrån sina befogenheter, ändå inte fullgör sin uppgiftsskyldighet bör myndigheten kunna pröva ärendet på befintligt underlag.

Regeringen föreslår i avsnitt 8.1 att granskningsmyndigheten vid sin prövning av investeringen ska beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren. Prövningen ska ta sin utgångspunkt i verksamhetens skyddsvärde. Beroende på skyddsvärdet ska också omständigheter som hänför sig till den tänkta investeraren ha betydelse för hur riskerna ska bedömas. När granskningsmyndigheten prövar vilken risk en viss investering kan utgöra bör den göra en sammanvägd bedömning av samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. Om granskningsmyndigheten bedömer att det utifrån befintligt underlag finns en oklarhet kring för prövningen väsentliga omständigheter, till exempel investerarens ägarförhållanden, kan det vara nödvändigt att förbjuda investeringen.

Utredningen föreslår att det också ska införas en särskild bestämmelse som ger uttryck för att granskningsmyndigheten ska få besluta om ett förbud om en investering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda. Regeringen har svårt att se värdet av en sådan bestämmelse eftersom den inte innebär någon självständig grund för att meddela ett förbud, meddela ett förbud i efterhand eller besluta om sanktionsavgift. Regeringen konstaterar vidare att det i den aktuella situationen bör kunna bli fråga om att meddela även andra slutliga beslut än ett förbud. Bestämmelsen bör därför inte införas.

9.6 Ett slutligt beslut kan gälla omedelbart utan särskild reglering

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en särskild bestämmelse om att beslut om godkännande med villkor och förbud ska kunna gälla omedelbart.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att beslut om godkännande med eller utan villkor och beslut om förbud ska gälla omedelbart, om granskningsmyndigheten inte bestämmer annat.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Huvudregeln i 35 § första stycket förvaltningslagen är att beslut som får överklagas inte får verkställas förrän de har fått laga kraft. En myndighet får dock enligt 35 § tredje stycket samma lag verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet.

Utredningen föreslår att det ska införas en särskild bestämmelse i lagen som innebär att ett beslut om godkännande med eller utan villkor och förbud ska gälla omedelbart, om granskningsmyndigheten inte bestämmer annat. Under vilka förutsättningar som en investering kan godkännas med villkor respektive förbud framgår av avsnitt 9.4 och 9.5. Med hänvisning till vad som krävs för ett godkännande med villkor och ett förbud ger förvaltningslagens bestämmelser ändamålsenliga förutsättningar för att verkställa besluten omedelbart. Det bör därför inte införas någon sådan särskild reglering som utredningen föreslår.

Ett beslut att lämna en anmälan utan åtgärd och ett beslut om godkännande som inte förenas med villkor föreslås i avsnitt 12 inte kunna överklagas. Dessa beslut kommer därmed i praktiken att gälla omedelbart.

9.7 Det finns inget behov av en regel om proportionalitet

Regeringens bedömning: Det bör inte införas en särskild bestämmelse om krav på proportionalitet i lagen.

Utredningens förslag överensstämmer inte med regeringens bedömning. Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse som ger uttryck för att åtgärder som vidtas med stöd av lagen inte får vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och att åtgärderna ska vara proportionerliga med hänsyn till lagens syfte.

Remissinstanserna: *Hovrätten för Västra Sverige* anser att det vore värdefullt med ett förtydligande av vad den av utredningen föreslagna proportionalitetsregeln innebär för tillämpningen av dels bestämmelsen som ger möjlighet att meddela förbud, dels bestämmelserna som rör överträdelse av regelverket och då särskilt reglerna om under vilka förhållanden och med vilka belopp sanktionsavgift får tas ut. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över utredningens förslag.

Skälen för regeringens bedömning: Att en myndighet får ingripa i ett enskilt intresse endast om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet framgår av 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Där framgår också att en åtgärd aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och att åtgärder

får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Bestämmelsen ger uttryck för proportionalitetsprincipen och kommer att gälla även i ärenden som handläggs inom ramen för granskningsystemet. Regeringen anser, till skillnad från utredningen och med hänvisning till den nya lagens innehåll i övrigt, att kravet på en proportionalitetsbedömning inte behöver framgå direkt av den nya lagen. Mot denna bakgrund bör det inte införas någon sådan bestämmelse som utredningen föreslår och därmed krävs inte heller några sådana förtydliganden som *Hovrätten för Västra Sverige* efterfrågar.

10 Informationsutbyte, samverkan och granskningsmyndighetens befogenheter

10.1 Granskningsmyndigheten ska få information från andra myndigheter

Regeringens förslag: Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till granskningsmyndigheten, om granskningsmyndigheten begär det i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor och det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att berörda myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det. Utredningen föreslår också att det ska införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten, i den utsträckning det behövs, ska inhämta synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser, däribland *Försvarshögskolan*, *Patent- och registreringsverket*, *Rymdstyrelsen* och *Sveriges Kommuner och Regioner*, välkomnar förslaget om uppgiftsskyldighet. Patent- och registreringsverket och Rymdstyrelsen ställer sig också bakom utredningens förslag om inhämtande av synpunkter.

Försvarets materielverk framhåller att utredningen nämner att de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kan komma att behöva vidta utredningsåtgärder för att uppfylla densamma. Myndigheten påpekar att utredningen inte närmare redogör för hur omfattande arbetsinsatserna kommer att bli och inom vilka tidsramar de ska utföras. *Försvarsmakten* bedömer att det behöver tydliggöras att uppgiftsskyldigheten avser uppgifter inom ramen för ärenden enligt den nya lagen. *Stockholms universitet* anser att granskningsmyndigheten bör ges rätt att kontakta, och om möjligt, få ut handlingar och uppgifter från utländska myndigheter i sin utredningsverksamhet. Myndigheten bör även, enligt universitetet, ges rätt att kontakta och ge uppdrag till notarius publicus eller liknande organ i andra länder för att kontrollera ägarstrukturer. *Svenskt Näringsliv* anser

Prop. 2022/23:116 att det bör tydliggöras att utbyte av uppgifter och samråd mellan myndigheter inte enbart ska ske i samband med en granskning utan kontinuerligt inom de verksamhetsområden som är föremål för ett granskningsförfarande.

Region Stockholm, Sjöfartsverket, Statens energimyndighet och Sveriges geologiska undersökning efterfrågar ett förtydligande av i vilka situationer och i vilken omfattning uppgifter kan komma att begäras ut från dem.

Ett antal remissinstanser, däribland *Strålsäkerhetsmyndigheten* och *Säkerhetspolisen*, har synpunkter på vilka myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt utredningens förslag till förordning. *Finansinspektionen* och *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* har vidare synpunkter på utredningens beskrivning av vilka uppgifter som myndigheterna har tillgång till.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget. Ett flertal remissinstanser, däribland *Affärsverket svenska kraftnät*, *Göteborgs kommun*, *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)*, *Malmö kommun*, *Post- och telestyrelsen*, *Region Stockholm*, *Svenskt Näringsliv* och flera länsstyrelser, lämnar dock förslag om informationsutbyten och samarbeten som inte kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Skälen för regeringens förslag

Vilka uppgifter behöver granskningsmyndigheten få från andra myndigheter?

Vilka uppgifter som ska lämnas vid en anmälan ska enligt regeringens förslag inte framgå av lagen utan av föreskrifter. En utgångspunkt är att investeraren i sin anmälan kan behöva ange sådana uppgifter som framgår av artikel 9.2 i EU-förordningen. Det rör sig då om till exempel information om den utländska investerarens ägarstruktur och ägarstrukturen för det företag där den utländska direktinvesteringen planeras, det ungefärliga värdet av investeringen, vilka produkter som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av den utländska investeraren och av det företag där den utländska direktinvesteringen planeras och de medlemsstater där den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras bedriver relevant affärsverksamhet. Granskningsmyndigheten kan dock, som utredningen anger, ha behov av att begära in även andra uppgifter från investeraren och det företag som är föremål för investeringen för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. Regeringen föreslår därför i avsnitt 10.3 bland annat en uppgiftsskyldighet för dessa aktörer.

Som utredningen resonerar kring kan granskningsmyndigheten vissa fall behöva kontrollera uppgifter som investeraren och det företag som är föremål för investeringen har lämnat i ärendet med hjälp av andra myndigheter. Som utredningen anger kan vissa myndigheter vidare ha tillgång till bland annat teknisk information, information om investerarens ekonomi och uppgifter om investerarens tidigare brottslighet som granskningsmyndigheten behöver få del av inom ramen för sin prövning. Granskningsmyndigheten kan också inom ramen för sin prövning behöva få tillgång till underrättelseinformation. Kommuner och regioner kan därutöver tänkas ha information om lokal infrastruktur som granskningsmyndigheten har behov av inom ramen för sitt uppdrag. Andra

myndigheter kan dessutom ha tillgång till information som är värdefull för granskningsmyndigheten om bland annat kritisk infrastruktur, vilka verksamheter som är samhällsviktiga och en investerings betydelse i ekonomiska och handelspolitiska avseenden.

En uppgiftsskyldighet bör införas

Det är rimligt att utgå ifrån att kommuner, regioner och vissa statliga myndigheter har tillgång till information som krävs för att granskningsmyndigheten ska kunna bedöma investeringens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren. För att granskningsmyndigheten ska kunna förhindra investeringar som innebär risker för Sverige bör det därför finnas förutsättningar för uppgiftslämnande från andra myndigheter som har tillgång till information som är av relevans för granskningsmyndighetens prövning. Formerna för uppgiftslämnandet bör, som utredningen föreslår, vara författningsreglerat och formuleras som en uppgiftsskyldighet.

Utredningen uttrycker att det kan bli aktuellt för granskningsmyndigheten att hämta in information från andra myndigheter när kommissionen eller en annan medlemsstat har begärt att Sverige ska lämna uppgifter om en utländsk direktinvestering inom ramen för samarbetsstrukturen i EU-förordningen. Som utvecklas i avsnitt 14.7 behövs det dock inte några kompletterande nationella bestämmelser till EU-förordningen med anledning av att ett granskningssystemet införs. Om det skulle uppstå en situation i ett enskilt fall då en sekretessbelagd uppgift behövs inom ramen för samarbetsstrukturen i EU-förordningen, får det därmed ske en prövning av om utlämnande och vidarebefordran kan ske med stöd av någon annan sekretessbrytande bestämmelse än den som behandlas i detta avsnitt.

Hur ska uppgiftsskyldigheten utformas?

Utredningens förslag skulle innebära en omfattande uppgiftsskyldighet för berörda myndigheter. Den föreslagna bestämmelsen innebär en uppgiftsskyldighet för samtliga kommuner och regioner. Den innehåller inte någon begränsning av vilken typ av uppgifter som granskningsmyndigheten kan begära från de kommuner, regioner och statliga myndigheter som omfattas av skyldigheten. Det uppställs inte heller något krav om att granskningsmyndigheten ska ha behov av uppgiften för ett visst syfte eller i ett specifikt ärende.

Regeringen konstaterar också att den föreslagna uppgiftsskyldigheten är absolut, det vill säga det finns inget utrymme för myndigheterna att vägra utlämnande om förutsättningarna för utlämnande är uppfyllda. Det förekommer, i vissa andra bestämmelser som innebär uppgiftsskyldighet, att berörd myndighet kan avstå från att lämna ut en uppgift under vissa förhållanden. Det kan till exempel handla om att övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut.

När ett utökat informationsutbyte övervägs är det ofta nödvändigt att göra avvägningar mellan viktiga allmänintressen och skyddet för den personliga integriteten och de rättssäkerhetsaspekter som i övrigt gör sig

Prop. 2022/23:116 gällande i sammanhanget. Det är då bland annat relevant att bedöma vilken typ av uppgifter som informationsutbytet kommer att avse.

Regeringen bedömer att det inte går att precisera vilka uppgifter som granskningsmyndigheten behöver få tillgång till inom ramen för sitt uppdrag på annat sätt än som har gjorts ovan. Regeringen konstaterar dock att det kan bli fråga om att granskningsmyndigheten vänder sig till kommuner, regioner och statliga myndigheter som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten och begär ut uppgifter om investeraren som omfattas av sekretess. Informationsutbytet kan därmed anses innebära ett visst integritetsintrång för enskilda. Mot det integritetsintrång som ett utökad utbyte av uppgifter kan innebära måste vikten av att granskningsmyndigheten kan förhindra sådana investeringar som innebär stora risker för Sverige ställas. Regeringen anser att det är motiverat att införa en möjlighet till sekretessgenombrott i form av uppgiftsskyldighet för kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer men att uppgiftsskyldigheten bör begränsas för att integritetsintrånget inte ska vara större än nödvändigt. Uppgiftsskyldigheten bör därmed, som *Försvarsmakten* påpekar, begränsas i viss mån.

Det är, som utredningen anför, av stor vikt att granskningsmyndigheten har möjlighet att göra en bedömning i varje enskilt fall av vilka uppgifter som krävs för prövningen av om en investering utgör risk för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Uppgiftsskyldigheten bör därför inte vara begränsad till att avse en viss typ av uppgifter.

Det bör dock framgå av bestämmelsen att uppgiftsskyldigheten gäller endast i de fall granskningsmyndigheten begär uppgifterna i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor och utlämnandet behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen. Att låta uppgiftsskyldigheten gälla generellt, som *Svenskt Näringsliv* resonerar kring, vore alltför långtgående.

Mot bakgrund av de säkerhetsintressen som är i fråga bör uppgiftsskyldigheten vara absolut. Det bör därmed inte införas någon möjlighet för myndigheterna att vägra ett utlämnande om förutsättningarna för ett sekretessgenombrott är uppfyllda.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis att det bör införas en bestämmelse som innebär att kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till granskningsmyndigheten, om granskningsmyndigheten begär det i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor och det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen. Genom uppgiftsskyldigheten blir 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, tillämplig vid begäran om utlämnande.

För att bedöma om förutsättningarna för ett sekretessgenombrott är uppfyllda kan den utlämnande myndigheten behöva efterfråga viss information från granskningsmyndigheten.

Vilka statliga myndigheter ska omfattas av uppgiftsskyldigheten?

Utredningen lämnar ett förslag till förordning där det framgår vilka statliga myndigheter som utredningen anser bör vara skyldiga att lämna uppgifter

till granskningsmyndigheten. Förslaget är inte föremål för detta lagstiftningsärende. Det är därmed inte heller aktuellt att precisera i vilken utsträckning granskningsmyndigheten kommer att begära ut uppgifter från vissa myndigheter, vilket efterfrågas av bland annat *Statens energimyndighet* och *Sveriges geologiska undersökning*. Synpunkterna från bland annat *Strålsäkerhetsmyndigheten* och *Säkerhetspolisen* om vilka statliga myndigheter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten kommer att hanteras inom ramen för arbetet med att ta fram förordningen.

Hur och när ska uppgiftsskyldigheten fullgöras?

Utredningen anger i sin författningskommentar att uppgiftsskyldigheten innebär att de myndigheter som omfattas av densamma kan komma att behöva vidta utredningsåtgärder för att tillgodose granskningsmyndighetens behov av information och att uppgiftsskyldigheten därmed innebär ett mer omfattande krav än att endast lämna ut uppgifter som myndigheterna redan förfogar över.

En myndighet ska enligt 6 kap. 5 § OSL på begäran av en annan myndighet lämna en uppgift som den förfogar över, om inte uppgiften är sekretessbelagd eller det skulle hindra arbetets behöriga gång. Den allmänna samverkansskyldigheten mellan myndigheter omfattar varje uppgift som myndigheten förfogar över. Regeringen, som noterar *Finansinspektionens* och *MSB:s* påpekanden om att de inte nödvändigtvis har sådan information som utredningen redogör för, anser att den föreslagna uppgiftsskyldigheten inte innebär något sådant krav att vidta utredningsåtgärder som utredningen anger. Den myndighet som får en förfrågan om utlämnande av uppgifter med stöd av den föreslagna uppgiftsskyldigheten är därmed endast skyldig att lämna ut uppgifter som den förfogar över.

Det finns inget som hindrar att granskningsmyndigheten, i de fall myndigheten bedömer att det är lämpligt och övriga regelverk om till exempel sekretess inte utgör hinder för det, vänder sig till utländska myndigheter eller andra utländska organ på det sätt som *Stockholms universitet* nämner. Det finns dock inga möjligheter att inom ramen för detta lagstiftningsärende ge granskningsmyndigheten rätt att få ut handlingar och uppgifter från utländska aktörer.

Det bör inte införas en bestämmelse om inhämtande av synpunkter

En myndighet ska, enligt 6 § myndighetsförordningen (2007:515), verka för att genom samarbete med bland annat andra myndigheter ta till vara de fördelar som kan vinnas för enskilda och för staten som helhet. Enligt 8 § förvaltningslagen ska en myndighet vidare inom sitt verksamhetsområde samverka med andra myndigheter och i rimlig utsträckning hjälpa den enskilde genom att själv inhämta upplysningar eller yttranden från andra myndigheter. En precisering av bestämmelserna finns i 6 kap. 5 § OSL.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten, i den utsträckning det behövs, ska inhämta synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner. Utredningen bedömer att det är tveksamt om enbart skyldigheten att samverka enligt förvaltningslagen är tillräcklig i sammanhanget och att förslaget skulle innebära ett mer omfattande krav än att enbart lämna sådana uppgifter som myndigheten redan förfogar över.

Det finns ingen närmare redogörelse i betänkandet för hur en begäran om synpunkter skulle formuleras. Det finns inte heller någon beskrivning av hur långt skyldigheten att vidta utredningsåtgärder skulle sträcka sig. Det finns därutöver inte någon redogörelse för vilket slags information om investeringen som granskningsmyndigheten skulle behöva lämna ut i samband med sin begäran om synpunkter eller vilka uppgifter som berörd myndighet skulle lämna ut i samband med sitt svar. Utredningen anser dock att granskningsmyndigheten, med hänvisning till förslaget, skulle kunna tillämpa 10 kap. 2 § OSL vid utlämnande av sekretessbelagda uppgifter i samband med en begäran om synpunkter. Utredningen bedömer också att de myndigheter som ska lämna synpunkter kan tillämpa 10 kap. 27 § OSL för ett sekretessgenombrott, i den mån de inte omfattas av ovan föreslagna uppgiftsskyldighet.

Regeringen konstaterar att den föreslagna bestämmelsens lydelse är allmänt hållen. Den avser inte inhämtande av synpunkter från en viss preciserad krets utan från samtliga statliga myndigheter, kommuner och regioner. Bestämmelsen är inte heller formulerad på ett sätt som innebär en skyldighet för granskningsmyndigheten att inhämta synpunkter i varje enskilt fall utan endast i den utsträckning som myndigheten bedömer att det är nödvändigt. Regeringen förutsätter att varje myndighet, och därmed även granskningsmyndigheten, inhämtar synpunkter från andra myndigheter om det är nödvändigt. Det kan vidare konstateras att bestämmelsen i sig inte skulle innebära något sekretessgenombrott vare sig i förhållande till granskningsmyndigheten eller de aktörer som synpunkterna inhämtas ifrån. Regeringen anser givet detta att det är oklart vad den föreslagna bestämmelsen skulle tillföra i sammanhanget. Den bör därför inte införas.

10.2 Granskningsmyndigheten ska samverka med de myndigheter som regeringen bestämmer

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska vid sin granskning samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att det ska framgå av lagen att granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen.

Remissinstanserna: *Försvvarshögskolan* välkomnar förslaget.

Bolagsverket anser att skyldigheten att samråda ska gälla innan ett eventuellt beslut fattas om att lämna en anmälan utan åtgärd. *Ericsson* anser att det måste tydliggöras att ansvariga myndigheter förutsätts anskaffa arbetsresurser med kompetens från affärsvärlden där utländska direktinvesteringar har en operativ roll och betydelse. Bolaget är tveksamt till att Kommerskollegium ensamt ska ha den kunskapen i sammanhanget. *Försvarets materielverk* anser att myndigheten, mot bakgrund av sin tillsynsroll inom säkerhetsskyddsområdet och sin kunskap om svenska företag med relevans för totalförsvarets behov och skyddsvärda framväxande teknologier, borde vara en obligatorisk samrådsmyndighet.

Försvarets radioanstalt ifrågasätter användningen av begreppet samråd i sammanhanget och bedömer att definitionen av samråd är att diskutera eller konsultera. *Justitiekanslern* och *Kommerskollegium* anser att samråd med *Kommerskollegium* särskilt bör innefatta frågan om ett ingripande är förenligt med eventuella investeringsskyddsavtal som har ingåtts mellan Sverige och investerarens hemland. *Kommerskollegium* bedömer att myndigheten är den enda av de föreslagna samrådsmyndigheterna som har kompetens att utvärdera om ett beslut riskerar att medföra en överträdelse av ett sådant avtal. *Kommerskollegium* anser vidare att regeringen bör överväga att ge myndigheten i uppdrag att inom ramen för granskningsförfarandet, när så är påkallat i det enskilda ärendet, göra en bedömning av om ett förbud eller ett godkännande med villkor är förenligt med nämnda slags avtal och unionsrätten. *Kommerskollegium* betonar vidare vikten av att granskningsystemet är förenligt med sådana avtal som Världshandelsorganisationen har beslutat om och som innebär skyldighet för dess medlemmar att värna fria etableringar och kapitalflöden, bland annat genom regler om marknadstillträde och icke-diskriminering.

Försvarets radioanstalt och *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* har synpunkter på utredningens förslag till förordning.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarmakten, *Kommerskollegium*, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen i ärenden som granskas enligt lagen. Genom budgetpropositionen för 2023 utökade regeringen dessa myndigheters anslag med sammanlagt 63 miljoner kronor med anledning av deras utökade ansvar i samband med införandet av granskningsystemet. Från och med 2024 höjs anslagen med ytterligare 37 miljoner kronor.

Som utredningen bedömer bör granskningsmyndigheten samarbeta särskilt nära med vissa myndigheter inom ramen för sitt uppdrag. Regeringen anser dock att begreppet samverkan bör användas i sammanhanget i stället för uttrycket samråd. Regeringen anser, till skillnad från *Försvarets radioanstalt*, att det sistnämnda uttrycket indikerar att myndigheterna måste nå enighet inför ett beslut trots att det ytterst är granskningsmyndigheten som ska avgöra utgången i ärendet.

Regeringen bedömer, i likhet med *Försvarets materielverk*, att det kan finnas behov av att även låta andra myndigheter delta i samverkan än de som utredningen föreslår. Vilka myndigheter som behöver ingå i kretsen kan vidare variera över tid beroende på samhällsutvecklingen. Mot denna bakgrund och med hänvisning till förslaget att inte heller granskningsmyndigheten ska pekats ut i lagen framstår det inte som ändamålsenligt att i lag reglera vilka myndigheter som ska ingå i samverkan. Detta bör i stället regleras i förordning.

Det är naturligt att de myndigheter som ingår i samverkan säkerställer att den personal som deltar i samverkan har tillräcklig kompetens för att kunna bidra på ett ändamålsenligt sätt och det behöver inte tydliggöras på det sätt som efterfrågas av *Ericsson*. Regeringen utgår, mot bakgrund av *Kommerskollegiums* uppdrag och ansvar, från att myndigheten skulle bedöma olika besluts förenlighet med sådana avtal och unionsrätten som nämns i myndighetens remissvar utan att det skulle behöva göras något

Prop. 2022/23:116 sådant förtydligande som *Justitiekanslern* och *Kommerskollegium* efterfrågar.

Regeringen anser, till skillnad från *Bolagsverket* och i likhet med utredningen, att det skulle vara onödigt betungande för myndigheterna att behöva samverka om samtliga anmälda investeringar. Samverkan bör vara obligatorisk endast i fråga om investeringar som granskningsmyndigheten har beslutat att granska. Det finns annars risk för att värdefulla resurser och tid skulle tas i anspråk för oproblematiska investeringar.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att det bör föras in en bestämmelse i lagen om att granskningsmyndigheten vid sin granskning ska samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. *Försvarets radioanstalts* och *ISP:s* synpunkter på utredningens förslag till förordning kommer att hanteras inom ramen för arbetet med att ta fram förordningen.

10.3 Granskningsmyndigheten ska få information från investeraren och berört företag

Regeringens förslag: Investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen ska vara skyldiga att på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor.

Granskningsmyndigheten ska ha rätt att i den omfattning det behövs för att den ska få del av uppgifterna eller handlingarna få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är eller varit föremål för investeringen.

Granskningsmyndigheten ska få förelägga investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifterna eller handlingarna och att ge tillträdet. Ett föreläggande ska få förenas med vite.

Granskningsmyndigheten ska få begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillträdet. Vid handräckning ska bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande gälla.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att investeraren och det företag som är föremål för investeringen ska vara skyldiga att lämna de uppgifter och handlingar som granskningsmyndigheten begär. Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska ha rätt till tillträde i den omfattning det behövs för granskningen. Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten även ska få begära handräckning för att genomföra en åtgärd som avses i bestämmelsen om uppgiftsskyldighet. Utredningen föreslår också att granskningsmyndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Remissinstanserna: *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Säkerhetspolisen* anser att svårigheterna att verkställa utdömda viten mot utländska

rättssubjekt bör analyseras vidare. *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* uttrycker att det saknas instrument för att upptäcka bristande efterlevnad av föreskrivna villkor och menar att det bör förtydligas att uppgiftsskyldigheten, rätten till tillträde och rätten att meddela vitesförelägganden och begära handräckning gäller även efter det att beslut om godkännande med villkor har fattats. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Granskningsmyndighetens uppdrag kräver vissa befogenheter

Investeraren och det företag som är föremål för investeringen kommer i regel att ha ett intresse av att lämna de uppgifter och handlingar till granskningsmyndigheten som krävs för att investeringen ska godkännas. Att uppgifter och handlingar inte tillhandahålls på frivillig väg skulle kunna vara ett tecken på att investeringen är problematisk.

Som framgår av avsnitt 6.1 föreslår regeringen att granskningsmyndigheten ska ha rätt att upprätta ett underlag för anmälan om investeraren inte gör en anmälan trots anmälningsskyldighet. Att en anmälan uteblir skulle också kunna vara ett tecken på att investeringen är problematisk. Regeringen föreslår i avsnitt 9.2 att granskningsmyndigheten ska ha rätt att inleda en granskning på eget initiativ, om det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. I denna situation är det av särskild vikt att myndigheten får del av de uppgifter och handlingar som behövs för granskningen.

Ett effektivt granskningssystem kan inte bygga på antagandet att investeraren och det företag som är föremål för investeringen i samtliga fall kommer att medverka till granskningen. Detta gäller inte minst med hänsyn till de skyddsvärden det är fråga om. Regeringen anser därmed, i likhet med utredningen, att det finns skäl att ge granskningsmyndigheten vissa befogenheter för att myndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag. Frågan om vilka befogenheter granskningsmyndigheten bör ha behandlas nedan.

Uppgiftsskyldighet som följer direkt av EU-förordningen

I artikel 6 i EU-förordningen finns bestämmelser om samarbetsstrukturen för utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning. Medlemsstaterna ska enligt artikel 6.1 underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om samtliga utländska direktinvesteringar på deras territorium som är föremål för granskning genom att så snart som möjligt överlämna de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen till dem. Enligt artikel 6.6 i EU-förordningen ska andra medlemsstater och kommissionen senast inom 15 kalenderdagar efter mottagande av de uppgifter som avses i artikel 6.1 underrätta den medlemsstat som utför granskningen att de har för avsikt att lämna synpunkter eller avge yttrande. Underrättelsen får innehålla en begäran om ytterligare uppgifter utöver de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen.

Artikel 7 i EU-förordningen reglerar samarbetsstrukturen för utländska direktinvesteringar som inte är föremål för granskning. Enligt artikel 7.5 i

Prop. 2022/23:116 förordningen får en medlemsstat eller kommissionen, under vissa förutsättningar, från den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats begära de uppgifter som avses i artikel 9.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 9.1 i EU-förordningen säkerställa att de uppgifter som är föremål för underrättelse enligt artikel 6.1 eller begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artiklarna 6.6 och 7.5 görs tillgängliga för kommissionen och begärande medlemsstater utan onödigt dröjsmål. Det är uppgifterna i artikel 9.2 i förordningen som avses i den förstnämnda artikeln. Det rör sig därmed bland annat om uppgifter om ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande. Det rör sig även om uppgifter om det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen och vilka produkter och tjänster som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av den utländska investeraren och av det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Det rör sig vidare om uppgifter om finansieringen av investeringen och finansieringskällan.

Enligt artikel 9.4 i EU-förordningen får den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats begära de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen från den utländska investeraren eller det företag i vilket den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Den utländska investeraren eller det berörda företaget ska enligt samma artikel lämna den begärda informationen utan onödigt dröjsmål.

I förarbetena till lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, här benämnd kompletteringslagen, konstateras att den svenska kontaktpunkten inte har någon skyldighet att göra uppgifter tillgängliga för andra medlemsstater och kommissionen enligt artiklarna 6.1 och 6.6 i EU-förordningen förrän ett svenskt granskningssystem införs (se prop. 2019/20:193 s. 15). Kompletteringslagen innehåller dock de kompletterande nationella bestämmelser som krävs för att uppfylla Sveriges skyldighet att göra uppgifter tillgängliga efter en begäran enligt artikel 7.5 i förordningen. Bestämmelserna i lagen gav den svenska kontaktpunkten möjlighet att se till att den utländska investeraren eller det berörda företaget fullgör den uppgiftsskyldighet som följer direkt av artikel 9.4 i EU-förordningen.

En närmare beskrivning av samarbetsstrukturen och hur gransknings-systemet förhåller sig till kompletteringslagen finns i avsnitt 14.7.

Uppgiftsskyldighet enligt den nya lagen

Som har redovisats ovan följer en viss uppgiftsskyldighet för en utländsk investerare och det berörda företaget direkt av EU-förordningen. Det bör dock, som utredningen föreslår, införas en uppgiftsskyldighet i förhållande till granskningsmyndigheten i den nya lagen.

Utredningen föreslår att investeraren och det företag som är föremål för investeringen ska vara skyldiga att tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter och handlingar som myndigheten begär. Utredningen anger att granskningsmyndigheten kan behöva få del av både skriftliga handlingar och muntliga upplysningar från aktörerna. Begreppet handling

ska enligt utredningen ha samma innebörd som i andra kapitlet TF och därmed omfatta såväl skriftligt material som material som har lagrats digitalt och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med hjälp av tekniska hjälpmedel.

I lagrådsremissen konstaterade regeringen att den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår är allmänt hållen. Bestämmelsen innehåller ingen begränsning av vilken typ av uppgifter och handlingar som granskningsmyndigheten kan begära att få del av och det uppställs inte heller något krav på att dessa ska behövas i ett enskilt ärende eller för ett specifikt syfte. Det angavs i lagrådsremissen att 5 § tredje stycket förvaltningslagen skulle innebära en viss begränsning av vilka uppgifter och handlingar som granskningsmyndigheten skulle kunna begära att få del av med stöd av bestämmelsen. Mot bakgrund av att uppgiftsskyldigheten innebär förpliktelser för enskilda ansåg regeringen dock att bestämmelsens tillämpningsområde inte bör vara mer omfattande än nödvändigt.

I lagrådsremissen uttrycktes vidare att det är av vikt att granskningsmyndigheten har möjlighet att avgöra vilka uppgifter och handlingar som behövs i ett visst ärende utifrån omständigheterna i det enskilda fallet och att det inte är lämpligt att begränsa uppgiftsskyldigheten till att avse endast en viss typ av uppgifter och handlingar. Det föreslogs dock att det skulle framgå av bestämmelsen att uppgiftsskyldigheten är villkorad av att granskningsmyndigheten har behov av uppgifterna och handlingarna vid fullgörandet av sina uppgifter enligt lagen. Det angavs också att det bör vara granskningsmyndigheten som, med beaktande av bland annat 5 § tredje stycket förvaltningslagen, avgör när ett sådant behov finns.

Lagrådet anser att bestämmelsen i stället bör formuleras på det sätt som utredningen föreslår. En fråga som enligt Lagrådet kan ställas – med den formulering som lagtexten har getts i lagrådsremissen – är vem som ska avgöra vad granskningsmyndigheten behöver. Lagrådet bedömer att det bör vara upp till granskningsmyndigheten att begränsa sina krav i enlighet med den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt förvaltningslagen.

Regeringen konstaterar att det i andra regelverk finns bestämmelser som motsvarar den bestämmelse som har föreslagits i lagrådsremissen (se till exempel 5 kap. 1 § konkurrenslagen och 6 kap. 2 § säkerhetsskyddslagen). Regeringen bedömer vidare att det är av värde att bestämmelsen tydligt anger att granskningsmyndigheten ska ha behov av uppgiften inom ramen för sitt uppdrag enligt lagen. Lagrådets förslag i denna del följs därför inte.

Granskningsmyndigheten bör, som *ISP* föreslår, ha befogenheter som innebär att myndigheten kan fullgöra sitt uppdrag att se till att meddelade villkor följs. Uppgiftsskyldigheten bör därmed gälla även efter det att ett slutligt beslut i form av godkännande med villkor har meddelats och för att granskningsmyndigheten ska kunna kontrollera efterlevnaden av villkoren.

Det bör sammanfattningsvis införas en bestämmelse som innebär att investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen är skyldiga att på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver för sin granskning och för att kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor.

Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten ska ha rätt att i den omfattning det behövs för granskningen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är föremål för investeringen. Utredningen anger att tillträdesrätten syftar till att granskningsmyndigheten ska kunna få tag på den information som aktörerna är skyldiga att lämna men inte lämnar.

Enligt 2 kap. 6 § RF är var och en skyddad mot husrannsakan och liknande intrång. Uttrycket husrannsakan används för att beteckna varje av myndighet företagen undersökning av hus, rum eller slutet förvaringsställe oavsett syftet med undersökningen. Skyddet mot husrannsakan kan, enligt 2 kap. 20 och 21 §§ RF, begränsas genom lag men en sådan begränsning får endast göras för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle och får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den.

Av artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (Europakonventionen) följer vidare att var och en har rätt till skydd för sitt privat- och familjeliv, sitt hem och sin korrespondens. Inskränkningar i skyddet kan godtas, under förutsättning att de är lagliga och nödvändiga i ett demokratiskt samhälle för att tillgodose något av de i artikeln uppräknade intressena, däribland den nationella säkerheten.

Det är rimligt att utgå ifrån att det endast i undantagsfall kommer att uppstå en situation då investeraren och det berörda företaget vägrar att tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter och handlingar som myndigheten behöver inom ramen för sitt uppdrag. Det kan antas att det endast i mycket sällsynta fall kommer att uppstå en situation då berörda aktörer inte fullgör sin uppgiftsskyldighet samtidigt som tillgången till information är en förutsättning för att granskningsmyndigheten ska kunna förhindra skada för Sverige. Om en sådan allvarlig situation uppstår, är det dock av stor vikt att granskningsmyndigheten har tillräckliga befogenheter för att kunna utföra sitt uppdrag. Med hänsyn till behovet av ett effektivt granskningssystem och med beaktande av aktuella skyddsvärden anser regeringen, i likhet med utredningen, att granskningsmyndigheten även bör ha en viss tillträdesrätt för att kunna få del av sådana uppgifter och handlingar som investeraren och det berörda företaget är skyldiga att lämna enligt lagen. Det bör därmed införas en bestämmelse om tillträdesrätt i lagen.

Hur bör bestämmelsen om tillträdesrätt formuleras?

Utredningen anger att tillträdesrätten syftar till att granskningsmyndigheten ska kunna få tag på den information som aktörerna är skyldiga att lämna men inte lämnar. I utredningens förslag till bestämmelse anges dock att granskningsmyndigheten ska ha tillträdesrätt endast i den omfattning det behövs för granskningen.

I många andra regelverk, bland annat säkerhetsskyddslagen och lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster (NIS-lagen), finns bestämmelser om tillträdesrätt som har formulerats på ett sätt som motsvarar utredningens förslag. Inom ramen

för nämnda regelverk syftar dock tillträdesrätten till att en tillsynsmyndighet ska kunna kontrollera att bestämmelserna i regelverket följs. Tillträdesrätten gäller därmed inte endast för att tillsynsmyndigheten ska kunna få tillgång till den information som en uppgiftsskyldighet avser.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att granskningsmyndigheten inte bör ges rätt till tillträde i något annat syfte än för att få tag på den information som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Granskningsmyndigheten bör därmed till exempel inte ges rätt till tillträde för att genomföra en inspektion av lokalerna i syfte att utreda vilken verksamhet som bedrivs där. Det bör tydliggöras i bestämmelsen vad tillträdesrätten syftar till.

Det bör sammanfattningsvis införas en bestämmelse som ger granskningsmyndigheten, i den omfattning det behövs för att den ska få tillgång till de uppgifter och handlingar som föreslagna uppgiftsskyldighet avser, rätt till tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen. Med denna formulering har granskningsmyndigheten, i enlighet med *ISP:s* förslag, rätt att få tillträde i syfte att få del av begärd information även i samband med sin kontroll av efterlevnaden av villkor. Vilken information som granskningsmyndigheten har rätt att få del av i samband med tillträdet begränsas dels av uppgiftsskyldigheten, dels av proportionalitetsprincipen i 5 § tredje stycket förvaltningslagen.

Den föreslagna rätten till tillträde gäller i förhållande till en avgränsad krets, nämligen aktörer som bedriver skyddsvärd verksamhet och sådana aktörer som vill genomföra vissa direktinvesteringar i sådan verksamhet. Förslaget bedöms vidare vara nödvändigt för att granskningsmyndigheten ska kunna utföra sitt uppdrag på ett effektivt sätt och därigenom hindra utländska direktinvesteringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Den föreslagna tillträdesrätten bedöms därför utgöra en godtagbar inskränkning av enskildas fri- och rättigheter. Granskningsmyndigheten är dock skyldig att i varje enskilt fall göra en bedömning av om en mindre ingripande åtgärd än tillträde kan vidtas i första hand och om en undersökningsåtgärd är proportionerlig. Det som har anförts innebär enligt regeringens uppfattning att ovan nämnda krav i RF och Europa-konventionen är uppfyllda.

Förelägganden som ska kunna förenas med vite

Granskningsmyndigheten bör, som utredningen föreslår, kunna förelägga investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen att fullgöra föreslagna uppgiftsskyldighet och ge berört tillträde. Granskningsmyndigheten bör dock som utgångspunkt i första hand försöka förmå aktörerna att tillhandahålla informationen och ge tillträdet på frivillig väg i enlighet med 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Granskningsmyndigheten måste göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

Föreläggandena bör kunna förenas med vite. Allmänna bestämmelser om viten finns i lagen (1985:206) om viten (viteslagen). Regeringen delar utredningens uppfattning om att bestämmelserna i viteslagen är lämpliga

Prop. 2022/23:116 att använda för granskningsmyndighetens vitesförelägganden. Frågor om utdömmande av viten ska enligt viteslagen prövas av förvaltningsrätt på ansökan av den myndighet som har utfärdat vitesföreläggandet. Det finns inte anledning att i den nya lagen införa bestämmelser som avviker från dem.

Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Säkerhetspolisen* framhåller saknas det ofta möjlighet att verkställa ett utdömt vite i förhållande till utländska rättssubjekt. När det är fråga om ett föreläggande mot en juridisk person kan granskningsmyndigheten välja mellan att rikta föreläggandet mot den juridiska personen eller mot någon som företräder den juridiska personen eller mot båda. Den omständigheten att det ofta saknas möjlighet att verkställa ett vite i förhållande till ett utländskt rättssubjekt innebär inte att det skulle saknas behov av den aktuella bestämmelsen.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten ska få bestämma att ett föreläggande ska gälla omedelbart. Enligt 35 § tredje stycket förvaltningslagen får en myndighet verkställa ett beslut omedelbart om ett väsentligt allmänt eller enskilt intresse kräver det. Myndigheten ska dock, enligt samma bestämmelse, först noga överväga om det finns skäl att avvakta med att verkställa beslutet på grund av att beslutet medför mycket ingripande verkningar för någon enskild, att verkställigheten inte kan återgå om ett överklagande av beslutet leder till att det upphävs eller någon annan omständighet. Mot bakgrund av möjligheterna som förvaltningslagen ger i detta avseende bedömer regeringen att det inte behöver införas någon sådan bestämmelse som utredningen föreslår.

Handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillträde

Som har angetts ovan bör granskningsmyndigheten i första hand försöka förmå berörda aktörer att tillhandahålla uppgifter och handlingar på frivillig väg. Om en investerare eller ett företag som är eller har varit föremål för investeringen, trots förelägganden, vägrar att ge granskningsmyndigheten information respektive tillträde, kan dock tvångsåtgärder behöva användas.

Granskningsmyndigheten kommer inte att ha befogenheter att vidta tvångsåtgärder. Det finns inte anledning att anta att det kommer finnas risk för hot eller handgripligheter i samband med utförandet av granskningsmyndighetens uppdrag. De eventuella hinder som kan uppstå får i stället antas vara av fysiskt art. För att granskningsmyndigheten i en sådan situation ska kunna få berört tillträde bör myndigheten kunna begära handräckning av Kronofogdemyndigheten. Det bör därför, som utredningen föreslår, införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten ska ha rätt att begära sådan handräckning.

I utredningens förslag anges att granskningsmyndigheten ska kunna begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i paragraferna om uppgiftsskyldighet och tillträdesrätt. Med hänvisning till regeringens omformulering av bestämmelsen om tillträdesrätt bör det inte göras någon hänvisning till den förstnämnda bestämmelsen.

Det bör sammanfattningsvis införas en bestämmelse som ger granskningsmyndigheten rätt att begära handräckning av Kronofogde-

myndigheten för att genomföra en åtgärd som avses i bestämmelsen om tillträdesrätt. Granskningsmyndigheten får med denna formulering, i enlighet med vad som föreslås av *ISP*, rätt att begära handräckning även för att få ett sådant tillträde som krävs för att få del av uppgifter och handlingar som behövs för att myndigheten ska kunna kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor.

Det bör framgå av lagen att bestämmelserna i utsökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande gäller vid handräckning.

11 Följder av överträdelser av regelverket

11.1 Villkor som inte följs

Regeringens förslag: Om ett villkor som har meddelats i samband med ett godkännande av en utländsk direktinvestering inte följs, ska granskningsmyndigheten få förelägga investeraren att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen, om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda.

Ett föreläggande ska få förenas med vite.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten även ska kunna förelägga det företag som har varit föremål för investeringen att uppfylla villkoret. Utredningen föreslår dessutom att granskningsmyndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Det kan uppstå en situation då granskningsmyndigheten får kännedom om att investeraren agerar i strid med ett villkor som har meddelats i samband med godkännandet av investeringen. Regeringen bedömer, som utredningen, att granskningsmyndigheten i denna situation bör ha möjlighet att förelägga investeraren att vidta rättelse. Med hänvisning till att regeringen, till skillnad från utredningen, bedömer att det inte är möjligt att ställa upp villkor riktade mot det företag som är föremål för investeringen bör det inte vara möjligt att rikta förelägganden mot det berörda företaget om villkor inte följs.

Granskningsmyndigheten bör, som utredningen föreslår, kunna förena ett föreläggande mot investeraren med vite. Av de skäl som har anförts i avsnitt 10.3 bör det inte införas någon bestämmelse om att myndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Regeringen föreslog i lagrådsremissen, i likhet med utredningen, att det skulle införas en bestämmelse i lagen som innebär att granskningsmyndigheten vid bristande efterlevnad av meddelade villkor också har möjlighet att meddela ett förbud. *Lagrådet* uttrycker bland annat att ett nytt beslut som leder till att investeringen förbjuds bör undvikas. Lagrådet förespråkar att möjligheten att förelägga vite i stället utnyttjas, alternativt att den bristande villkorsuppfyllelsen får leda till sanktionsavgift.

Om ett villkor inte följs bör granskningsmyndigheten, i första hand, överväga om det är tillräckligt att förelägga investeraren att följa villkoret. Om granskningsmyndigheten bedömer att ett sådant föreläggande inte är tillräckligt, bör myndigheten dock ha möjlighet att besluta om mer ingripande åtgärder för att upprätthålla skyddet för den verksamhet som har varit föremål för investeringen. Som utvecklas i avsnitt 11.2.1 kommer det inte vara möjligt att verkställa beslutade sanktionsavgifter mot en utländsk investerare som saknar utmätningsbara tillgångar i Sverige.

Förutsättningarna för att besluta om förbud framgår av avsnitt 9.5. Det följer vidare av 5 § tredje stycket förvaltningslagen att beslut om förbud får fattas endast om det är proportionerligt. Regeringen bedömer därmed att det inte finns någon risk för att granskningsmyndigheten kommer att besluta om förbud som förstahandsalternativ i en situation då det hade varit tillräckligt att besluta om ett vitesföreläggande.

11.2 Sanktionsavgifter

11.2.1 Överträdelser som ska kunna leda till sanktionsavgift

Regeringens förslag: Granskningsmyndigheten ska få besluta att ta ut en sanktionsavgift av en investerare, om investeraren

1. inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots att anmälningsskyldighet har förelagat,
2. har genomfört en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut,
3. har genomfört en investering i strid med ett förbud,
4. har handlat i strid med ett villkor som har meddelats i samband med ett beslut om godkännande,
5. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet, eller
6. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

Granskningsmyndigheten ska också få besluta att ta ut en sanktionsavgift av det företag som är eller har varit föremål för investeringen, om företaget har lämnat oriktiga uppgifter vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet eller inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet.

Regleringen av sanktionsavgift ska bygga på strikt ansvar. Det ska dock inte vara obligatoriskt att besluta om sanktionsavgift för överträdelser som kan leda till en sådan avgift.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska kunna tas ut av den som genomför en direktinvestering i strid med granskningsmyndighetens beslut. Utredningen föreslår också att avgift ska kunna tas ut av investeraren och det företag som är föremål för investeringen om de lämnar oriktiga uppgifter.

Remissinstanserna: *Säkerhetspolisen* anser att möjligheterna att verkställa utdömda sanktionsavgifter mot utländska rättssubjekt och möjligheterna att förbättra dem bör analyseras vidare. *Tillväxtverket* bedömer att sanktionsavgifter kan medföra risker för företag beroende på ekonomisk

förmåga och kontextuell förståelse av informationsplikten. Myndigheten anför vidare att finansiella aktörer vid riskbedömning av investeringar kan känna osäkerhet beträffande möjliga sanktionsutfall som kan påverka möjligheter eller villkor för företag. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Granskningsmyndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgifter

I svensk rätt finns sanktionsavgifter på många områden. Sanktionsavgifter är till skillnad från vitessanktionerade åtgärdsförelägganden i huvudsak en tillbakaverkande sanktion som är handlingsdirigerande genom att verka avskräckande. Om en sanktionsavgift riskerar att innebära en kostnad eller förlust som är lika stor som eller större än den besparing som görs genom att regelverket inte följs, skapar avgiften ett incitament att undvika överträdelse. En fördel i sammanhanget är dessutom att sanktionsavgifter kan vara en kännbar sanktion mot en juridisk person som inte kan bli föremål för samtliga straffrättsliga åtgärder. Sanktionsavgifter framstår mot denna bakgrund som en lämplig följd vid överträdelse av den nya lagen.

Det är granskningsmyndigheten som genom sin sakkunskap kommer att ha eller kommer att kunna skaffa sig bäst förutsättningar att bedöma om en överträdelse har skett. Granskningsmyndigheten kommer också att vara väl förtrogen med aktuell lagstiftning. Om granskningsmyndigheten fattar beslut om sanktionsavgift, kan det dessutom antas att handläggningen i regel blir snabbare än om en domstol skulle fatta beslut efter ansökan av granskningsmyndigheten. Genom regeringens förslag i avsnitt 12 om att ett beslut om sanktionsavgift ska kunna överklagas till domstol tillgodoses också rättssäkerhetsaspekterna för den som blir föremål för en sanktionsavgift och det kommer också att bildas domstolspraxis till vägledning för granskningsmyndighetens kommande beslut. Det är sammanfattningsvis lämpligt att det är granskningsmyndigheten som ska kunna pröva och besluta om sanktionsavgifter som utredningen föreslår.

Systemet bör, som utredningen också föreslår, bygga på ett strikt ansvar. Detta innebär att avgiften ska kunna tas ut oberoende av om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet eller inte. Strikt ansvar innebär emellertid inte att sanktionsavgift ska tas ut vid varje överträdelse. Det bör ankomma på granskningsmyndigheten att bedöma om en överträdelse ska leda till en sanktionsavgift i det enskilda fallet.

I vilka fall ska sanktionsavgift kunna tas ut och av vem?

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att granskningsmyndigheten bör få besluta om en sanktionsavgift om en investerare inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots anmälningskyldighet eller har genomfört en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut. I det sistnämnda fallet bör en avgift kunna tas ut i fråga om såväl anmälningspliktiga investeringar som sådana som granskningsmyndigheten har valt att granska på eget initiativ men som inte hade genomförts vid tidpunkten för beslutet om att inleda granskning. Någon omformulering krävs inte för att även den sistnämnda situationen ska omfattas av tillämpningsområdet för bestämmelsen.

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse om att en sanktionsavgift även ska kunna tas ut om investeraren genomför en investering i strid med granskningsmyndighetens beslut. Utredningen anger i skälsavsnittet att sanktionsavgift ska kunna tas ut om investeraren genomför en investering i strid med ett slutligt beslut. Regeringen anser att sanktionsavgift bör kunna tas ut om en investerare har genomfört investeringen i strid med ett förbud. Utredningens förslag till bestämmelse i denna del bör omformuleras för att tydliggöra vilket beslut som avses.

Som utredningen föreslår bör det även vara möjligt att ta ut en sanktionsavgift när investeraren har handlat i strid med ett villkor som meddelats i samband med ett beslut om godkännande. Granskningsmyndigheten bör också kunna fatta beslut om en sanktionsavgift om investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen har lämnat oriktiga uppgifter till granskningsmyndigheten eller inte har lämnat uppgifter som de varit skyldiga att lämna. Det bör förtydligas att investeraren ska ha lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan eller i samband med fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet. Det sistnämnda bör gälla även i förhållande till det företag som är eller har varit föremål för investeringen.

Tillväxtverket bedömer att finansiella aktörer kan känna osäkerhet beträffande förutsättningarna för beslut om sanktionsavgift och att denna osäkerhet kan påverka företagen. Regeringen anser dock att regelverket i denna del är tillräckligt tydligt för att minimera sådan osäkerhet.

Sanktionsavgifter oavsett förutsättningar för verkställighet

Säkerhetspolisen anför att svårigheterna att verkställa beslut om sanktionsavgifter mot utländska rättssubjekt bör analyseras vidare. Regeringen föreslår att sanktionsavgift bland annat ska kunna beslutas om en investerare inte har anmält en anmälningspliktig investering eller har genomfört en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut. Även investeringar som genomförs av en svensk aktör omfattas av anmälningsskyldighet och det behöver därmed inte nödvändigtvis bli fråga om att verkställa ett beslut om sanktionsavgift mot ett utländskt rättssubjekt.

När det gäller möjligheten att verkställa ett beslut om sanktionsavgift mot ett utländskt rättssubjekt konstaterar regeringen att en stat, i avsaknad av samtycke, inte får utöva sin makt i någon form på en annan stats territorium. Det finns dock inget hinder för maktutövning i förhållande till utländska rättssubjekts agerande inom den egna statens territorium. Det är därmed möjligt att kräva att ett utländskt rättssubjekt som agerar för att förvärva ett svenskt företag på svenskt territorium följer det regelverk som är kopplat till granskningsystemet.

När det gäller Sveriges exekutiva jurisdiktion i förhållande till utländska rättssubjekt konstaterar regeringen att det finns viss möjlighet att begära handräckning för verkställighet av offentligrättsliga fordringar med stöd av EU-rätten och internationella överenskommelser. Den exekutiva jurisdiktionen är dock enligt huvudregeln begränsad till det egna territoriet. Det kommer därför inte vara möjligt att verkställa beslutade sanktionsavgifter mot en utländsk investerare som saknar utmättningsbara tillgångar i Sverige.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen och trots det som har anförts ovan, att det bör finnas möjlighet att besluta om sanktionsavgift även i förhållande till utländska rättssubjekt. Sanktionsavgifter skapar ett incitament för berörda aktörer att följa regelverket. Det är inte heller uteslutet att en sanktionsavgift i vissa fall kan komma att betalas frivilligt av en utländsk aktör som har gjort sig skyldig till en överträdelse av oaktsamhet eller okunskap och som är mån om sitt rykte och varumärke. Regeringen anser sammanfattningsvis att den omständigheten att det i de flesta fall kommer att saknas möjlighet att verkställa ett beslut om sanktionsavgift gentemot utländska rättssubjekt inte innebär att det skulle saknas behov av en möjlighet att besluta om sådana. Det finns inte utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärende analysera möjligheterna till verkställighet och möjligheterna att förbättra dem på det sätt som Säkerhetspolisen föreslår.

11.2.2 Sanktionsavgiftens storlek

Regeringens förslag: Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att en sanktionsavgift ska kunna bestämmas till högst 50 000 000 kronor.

Remissinstanserna: *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* anser att det av utredningen föreslagna maximibeloppet, inte minst vid en internationell jämförelse, framstår som alltför lågt. Myndigheten anser att det bör övervägas om maximibeloppet ska höjas betydligt eller om det, som i vissa andra länder, bör bestämmas utifrån investerarens omsättning eller affärens omfattning. *Svenskt Näringsliv* understryker att 50 000 000 kronor i sanktionsavgift inte torde vara av avgörande betydelse för den aktör som medvetet agerar för att skada Sverige och att det därmed är av vikt att sanktionsförfarandet sker parallellt med ett förfarande om ogiltighetsprövning. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Sanktionsavgifter inom andra närliggande regelverk

Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/1148 av den 6 juli 2016 om åtgärder för en hög gemensam nivå på säkerhet i nätverks- och informationssystem i hela unionen, det så kallade NIS-direktivet, gäller för leverantörer av samhällsviktiga tjänster inom särskilt utpekade sektorer och vissa digitala tjänster. NIS-direktivet upphör att gälla den 18 oktober 2024. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2555 av den 14 december 2022 om åtgärder för en hög gemensam cybersäkerhetsnivå i hela unionen, om ändring av förordning (EU) nr 910/2014 och direktiv (EU) 2018/1972 och om upphävande av direktiv (EU) 2016/1148, det så kallade NIS 2-direktivet, ska börja tillämpas samma dag.

Syftet med NIS 2-direktivet är att minska fragmenteringen av den inre marknaden genom att föreskriva minimiregler för ett samordnat regelverk.

Prop. 2022/23:116 Tillämpningsområdet för direktivet omfattar aktörer inom fler sektorer än NIS-direktivet. I syfte att harmonisera sanktionssystemen i medlemsstaterna innehåller NIS 2-direktivet detaljerade bestämmelser om ingripanden och sanktioner.

I NIS 2-direktivet anges att sanktionsavgifter för vissa överträdelser ska kunna bestämmas till högst 10 000 000 euro eller högst 2 procent av den totala globala årsomsättningen under det föregående räkenskapsåret för det företag som den väsentliga entiteten tillhör, beroende på vilken siffra som är högst. För andra överträdelser ska sanktionsavgifterna kunna bestämmas till högst 7 000 000 euro eller högst 1,4 procent av den totala globala årsomsättningen under det föregående räkenskapsåret för det företag som den viktiga entiteten tillhör, beroende på vilken siffra som är högst.

Inom EU har det under en längre tid pågått ett arbete med frågor kopplade till skydd av kritisk infrastruktur. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2022/2557 av den 14 december 2022 om kritiska entiteters motståndskraft och om upphävande av rådets direktiv 2008/114/EG, det så kallade CER-direktivet, har nyligen antagits. Enligt CER-direktivet ska medlemsstaterna identifiera de aktörer som tillhandahåller samhällsviktiga tjänster inom vissa utpekade sektorer. Medlemsstaterna ska vidare enligt CER-direktivet fastställa regler om sanktioner för överträdelse av de nationella åtgärder som har antagits enligt direktivet och vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att de tillämpas. Sanktionerna ska enligt direktivet vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Enligt 7 kap. 4 § säkerhetsskyddslagen kan en sanktionsavgift bestämmas till högst 50 000 000 kronor.

Regeringen har den 23 februari 2023 gett en särskild utredare i uppdrag att bland annat analysera hur regleringen i NIS 2- och CER-direktivet ska fungera vid sidan av säkerhetsskyddsregleringen (dir. 2023:30). I direktiven uppmärksammar regeringen att tillsynsmyndigheternas befogenheter enligt säkerhetsskyddsregleringen i flera avseenden är mindre långtgående än motsvarande befogenheter som regleras i NIS 2-direktivet. Detta skulle i vissa fall kunna få till följd att brister i en aktörs säkerhetsskydd leder till mindre ingripande åtgärder än brister i andra delar av aktörens verksamhet som inte rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av NIS 2- eller CER-direktivet. Eftersom säkerhetsskyddsregleringen gäller för de mest skyddsvärda verksamheterna i samhället är en sådan ordning inte önskvärd. Den särskilda utredaren har, mot denna bakgrund, fått i uppdrag att bland annat föreslå de ändringar som behövs för att uppnå en mer sammanhållen systematik mellan regelverken, särskilt vad gäller tillsynsmyndigheternas befogenheter och sanktionsavgifternas storlek.

Hur stor sanktionsavgift ska kunna bestämmas inom ramen för granskningsystemet?

Det kan vara svårt, särskilt i de fall som investeraren inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet, att inhämta närmare detaljer om den utländska investerarens omsättning och bedöma affärens omfattning. Det är därför inte lämpligt att, som *ISP* föreslår, bestämma sanktionsavgiftens storlek utifrån dessa omständigheter. Sanktionsavgiftens storlek bör därför i

stället, som utredningen föreslår, beslutas utifrån bestämda beloppssintervall. För att möjliggöra en differentiering och samtidigt uppnå en avskräckande effekt bör det röra sig om ett brett beloppsspann.

Utredningen bedömer att sanktionsavgiftens belopp måste sättas så högt att investeraren inte räknar in avgiften som en ren affärskostnad och föreslår att en sanktionsavgift ska kunna bestämmas till högst 50 000 000 kronor. Som har redovisats ovan bedömer ISP att det av utredningen föreslagna maximibeloppet är lågt.

Ett genomförande av en utländsk direktinvestering i strid med ett förbud kan medföra en allvarlig skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Även andra regelöverträdelser kan få betydande konsekvenser. Som utredningen bedömer kommer berörda aktörers formella status, storlek och ekonomiska förutsättningar att skilja sig åt. Vad som upplevs som en avskräckande sanktionsavgift för en aktör kan framstå som obetydlig för en aktör som har stora resurser. För vissa investerare med kopplingar till tredjeländ som medvetet försöker ta kontroll över ett företag för att skada Sverige kommer inget belopp att framstå som avskräckande.

Det av utredningen föreslagna maximibeloppet överensstämmer visserligen med motsvarande belopp i säkerhetsskyddslagen. Som har redovisats ovan kommer det dock kunna bli aktuellt med betydligt högre belopp för överträdelser av i vart fall NIS 2-direktivet än 50 000 000 kronor. Det pågår dessutom en översyn som syftar till att höja maximibeloppet inom ramen för säkerhetsskyddsregleringen för att uppnå en mer sammanhållen systematik i förhållande till NIS 2- och CER-direktivet.

Regeringen bedömer mot denna bakgrund, och även vid en jämförelse med vilka påföljder som kan bli aktuella inom ramen för andra länders granskningssystem, att det av utredningen föreslagna maximibeloppet framstår som för lågt. Maximibeloppet bör bestämmas till 100 000 000 kronor.

Sammanfattningsvis bör en sanktionsavgift kunna uppgå till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor. Det finns, med anledning av *Svenskt Näringslivs* synpunkter, anledning att påpeka att ett förbud föreslås innebära att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig utan någon särskild talan om detta.

11.2.3 När och till vilket belopp ska en sanktionsavgift beslutas i det enskilda fallet?

Regeringens förslag: Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till

1. den skadliga inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad den som har överträtt reglerna har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess verkningar,

4. om den som har överträtt reglerna tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse, och
5. den vinst som överträdelsen har inneburit för den som har överträtt reglerna.

En sanktionsavgift ska få efterges, helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. I utredningens förslag anges att särskild hänsyn ska tas även till den sårbarhet för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen.

Remissinstanserna: *Tillväxtverket* bedömer att det är viktigt att hitta en proportionalitet i fråga om sanktioner som också tar hänsyn till situation och uppsåt. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag: Eftersom en sanktionsavgift inte alltid ska tas ut vid en överträdelse bör det regleras vilka omständigheter som ska påverka bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut. Vidare finns det behov av en reglering om vad som ska kunna påverka avgiftens storlek.

När granskningsmyndigheten ska bedöma om en sanktionsavgift ska beslutas och när den ska bestämma storleken på avgiften bör hänsyn tas till alla relevanta omständigheter. Det är dock inte möjligt att i lagen ange samtliga relevanta omständigheter som kan behöva beaktas i enskilda fall. Däremot bör det anges vilka omständigheter som är särskilt viktiga att beakta.

Som utredningen föreslår bör, såväl vid bedömningen av om en avgift ska tas ut som vid bedömningen av avgiftens storlek, särskild hänsyn tas till den skadliga inverkan som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen. Det innebär att ju större skada som har uppstått eller kunnat uppstå, desto mindre blir utrymmet att avstå från en avgift och desto högre belopp bör tas ut. Uttrycket sårbarhet bör inte användas i sammanhanget och utredningens förslag till bestämmelse bör därför omformuleras något.

I lagrådsremissen uttryckte regeringen att det också bör beaktas särskilt om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. *Lagrådet* anser att hänsyn även ska tas till om det varken har förelegat uppsåt eller oaktsamhet, något som talar för en lägre avgift än i de uppsåtliga eller oaktsamma fallen. Lagrådet tillägger också att både graden av uppsåt och graden av oaktsamhet ska ha betydelse för bedömningen.

Det kan konstateras att 7 kap. 3 § säkerhetsskyddslagen, som också gäller vid strikt ansvar, har formulerats på motsvarande sätt som den bestämmelse som föreslogs i lagrådsremissen. Regeringen bedömer att formuleringen är godtagbar och gör därmed ingen ändring med anledning av Lagrådets synpunkter i denna del. Det bör dock, som Lagrådet påpekar, förtydligas i författningskommentaren att såväl graden av uppsåt som graden av oaktsamhet är av betydelse i sammanhanget. Utrymmet för att underlåta att ta ut en avgift eller att bestämma avgiften till ett lågt belopp bör vara i princip obefintligt om det har rört sig om en avsiktlig överträdelse.

Vid bedömningen bör det också beaktas vad investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen på eget initiativ har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess

verkningar. Det bör också särskilt beaktas om aktören tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse.

Särskild hänsyn bör dessutom tas till den vinst som överträdelsen har inneburit för den som har överträtt reglerna. Det ska därmed beaktas vilka kostnader som den som har överträtt reglerna har undvikit respektive intäkter eller andra ekonomiska fördelar som denne har fått till följd av överträdelsen. Att sådana faktorer särskilt beaktas främjar att sanktionsavgiften blir proportionerlig. Det bör också motverka att en aktör räknar in sanktionsavgiften som en godtagbar kostnad jämfört med att genomföra eller avstå från en viss åtgärd.

Lagrådet anser att även vinst för en närstående till investeraren bör vara relevant att beakta i sammanhanget. Regeringen vill framhålla att uppräkningsen i bestämmelsen inte är uttömmande och att det skulle kunna vara lika relevant att beakta vinst för en person i samma ägarstruktur som investeraren, eller vinst för den för vars räkning investeraren handlar, som vinst för en närstående. Det bör därför inte göras någon ändring med anledning av Lagrådets synpunkt.

Lagrådet anser vidare att det som en ytterligare bedömningsgrund bör tas in i vilken mån en regelöverträdelse har medfört att skyddsvärd information har blivit tillgänglig för investeraren och hur pass skyddsvärd informationen är. Regeringen anser att det kan vara lika relevant att beakta om en viss produkt eller teknik har överförts till investeraren. Frågan om huruvida information har överförts ingår dessutom, som Lagrådet också nämner, som ett led i bedömningen av vilken skadlig inverkan som investeringen har inneburit eller kunnat innebära. Regeringen anser därför att det inte bör göras något sådant tillägg som Lagrådet föreslår.

Vilken storlek på sanktionsavgiften som en överträdelse motiverar i det enskilda fallet kommer att avgöras av granskningsmyndigheten eller, efter överklagande, av en domstol. Belopp i den övre delen av det föreslagna beloppintervallat bör dock, enligt regeringens bedömning, komma i fråga endast för mycket allvarliga överträdelser.

Trots att avgiftsskyldigheten ska bygga på ett strikt ansvar bör det finnas ett visst utrymme för att efterge eller sätta ned avgiften. Lagrådet väcker frågan om huruvida det ska vara möjligt att sätta avgiften lägre än det föreslagna minimibeloppet och om det i så fall bör anges någon absolut lägsta gräns för avgiftens storlek. Regeringen bedömer att sanktionsavgiften bör kunna bestämmas till ett lägre belopp än minimibeloppet och att det inte bör införas någon lägsta gräns för avgiftens storlek. Det bör dock framgå av författningskommentaren att det i vissa fall kan vara berättigat att besluta om eftergift om sanktionsavgiften annars skulle bestämmas till ett mycket lågt belopp.

Regeringen föreslog i lagrådsremissen att bestämmelsen om eftergift skulle formuleras som att utrymme för sådan finns om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften. Lagrådet väcker frågan om huruvida jämningsmöjligheten i stället bör utformas i enlighet med motsvarande bestämmelse i skattebetalningslagen (2011:1244). I det lagstiftningsärendet ansåg regeringen och lagstiftaren att ursäktlighet ryms i uttrycket oskäligt (se prop. 2010/11:165 del 2 s. 964). Lagstiftaren har dock, efter ikraftträdandet av skattebetalningslagen, i flera lagstiftningsärenden där sanktionsavgifter har införts utformat en jämningsmöjlighet på samma

Prop. 2022/23:116 sätt som föreslogs i lagrådsremissen. Även om ursäktlighet kan anses rymmas inom begreppet oskälighet kan det enligt regeringen i vissa fall ändå finnas anledning att tydliggöra att jämkning ska kunna ske just vid ursäktlighet. Regeringen anser därmed att förslaget i lagrådsremissen i detta fall är lämpligare än skattebetalningslagens. Regeringen gör därför ingen ändring utifrån Lagrådets synpunkter i denna del.

En sanktionsavgift bör till exempel kunna efterges om den som har överträtt reglerna redan har drabbats av sanktionsavgift enligt något annat regelverk för i princip samma överträdelse. Det kan vidare framstå som oskäligt att ta ut en avgift om överträdelsen har berott på en omständighet som denne inte kunnat påverka. Det kan dock normalt inte anses oskäligt att ta ut en sanktionsavgift när den som har överträtt reglerna inte har känt till reglerna eller överträdelsen berott på tidsbrist eller bristande rutiner.

Det bör alltså sammanfattningsvis finnas ett visst skönsmässigt utrymme för beslut om jämkning och eftergift. Möjligheten att jämka eller efterge avgiften ska tillämpas restriktivt och endast när det skulle uppfattas som oskäligt att ta ut densamma.

Regeringen anser att regelverket ger utrymme för att ta sådan hänsyn som *Tillväxtverket* pekar på och att det därmed är proportionerligt.

11.2.4 Förfarandet vid beslut om sanktionsavgift

Regeringens förslag: En sanktionsavgift ska få beslutas bara om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning.

En sanktionsavgift ska falla bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

Granskningsmyndigheten ska inte få besluta om en sanktionsavgift om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

Utredningens förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. Utredningen föreslår att det även ska införas en bestämmelse som innebär att ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas enligt utredningsbalken.

Remissinstanserna: *Säkerhetspolisen* anser att den föreslagna fristen för preklusion måste bedömas med beaktande av problematiken med delgivning av aktörer i utlandet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Den som riskerar sanktionsavgift ska ha rätt att yttra sig och beslut om sanktionsavgift ska delges

Den som riskerar att påföras en sanktionsavgift bör ges tillfälle att yttra sig innan granskningsmyndigheten fattar beslut om en sådan avgift. Investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen ges därigenom möjlighet att till exempel påtala eventuella felaktigheter och omständigheter som kan utgöra skäl för att helt eller delvis efterge avgiften.

På grund av sanktionsavgiftens ingripande natur bör det finnas en bortre tidsgräns för när en sanktionsavgift ska få beslutas. Regeringen anser att en sanktionsavgift bör få beslutas endast om den som anspråket riktas mot har getts tillfälle att yttra sig inom två år från överträdelsen. Om kommunikation enligt 25 § förvaltningslagen inte har skett med den som avgiften ska tas ut av inom denna tid, får en sanktionsavgift därmed inte tas ut. Det är granskningsmyndighetens ansvar att kontrollera att kommunikation har skett.

Ett beslut om en sanktionsavgift är en särskilt ingripande åtgärd. Sådana beslut bör därför delges den avgiftsskyldige enligt delgivningslagen (2010:1932).

Lagrådet föreslår en omformulering av bestämmelsen. Regeringen konstaterar att den i lagrådsremissen föreslagna bestämmelsen är utformad på ett sätt som är vanligt förekommande i sanktionsavgiftsregleringar på Justitiedepartementets område (se till exempel 7 kap. 8 § säkerhetskyddslagen och 34 § NIS-lagen). Det finns därför inte skäl att frånga den i lagrådsremissen föreslagna utformningen.

Betalning och indrivning

En sanktionsavgift bör tillfalla staten. Det bör också föreskrivas att avgiften ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet. Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, bör granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Lagrådet föreslår en omformulering av bestämmelsen. Regeringen anser emellertid av samma skäl som ovan att det inte finns skäl att frånga den i lagrådsremissen föreslagna utformningen (se förslaget till 10 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online i prop. 2022/23:71).

Utredningen föreslår att det ska införas en bestämmelse som innebär att ett beslut om sanktionsavgift ska få verkställas enligt utsökningsbalken. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 september 2022 får de aktuella besluten med stöd av 3 kap. 1 § första stycket 6 a utsökningsbalken verkställas enligt samma balk även utan en sådan bestämmelse som utredningen föreslår (se prop. 2021/22:206). Utredningens förslag bör därför inte genomföras.

Som utredningen bedömer bör möjligheten att kräva in en beslutad sanktionsavgift falla bort i den utsträckning som verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Kravet att ett beslut om sanktionsavgift ska delges innebär att beslutet får laga kraft tre veckor efter det att den avgiftsskyldige har delgetts beslutet. Regeringen konstaterar, i likhet med *Säkerhetspolisen*, att det kommer att saknas förutsättningar att delge vissa utländska aktörer. I dessa fall kommer besluten därmed inte att få laga kraft. Detta innebär i sin tur att preskription inte kommer att inträda i sådana fall. Det bör dock i många situationer röra sig om sådana fall då det inte heller skulle ha funnits förutsättning att verkställa beslutet eftersom exekutiv jurisdiktion saknas. Den omständigheten att vissa avgiftsskyldiga inte kommer att kunna delges innebär enligt regeringen inte att det saknas skäl att införa den reglering som utredningen föreslår.

Lagrådet föreslår en omformulering av bestämmelsen. Regeringen anser dock av samma skäl som ovan att det inte finns skäl att frånga den i lagrådsremissen föreslagna utformningen (se förslaget till 11 § lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om åtgärder mot spridning av terrorisminnehåll online i prop. 2022/23:71).

Hinder mot beslut om sanktionsavgift

Enligt Europakonventionen och Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna får ingen lagföras eller straffas på nytt i en brottmålsrättegång i samma stat för ett brott för vilket han redan blivit frikänd eller dömd i enlighet med lagen och rättegångsordningen i denna stat (dubbelbestraffningsförbudet).

Som regeringen har konstaterat i flera lagstiftningsärenden får begreppet straff, i den mening som avses i Europakonventionen, anses omfatta vite. Om ett vite har dömts ut, bör det därför inte vara möjligt att besluta om en sanktion, vare sig administrativ eller straffrättslig, för samma sak. Den avgörande tidpunkten för när sådant hinder uppkommer bör vara när det inleds en domstolsprocess angående frågan om att döma ut vite. Ett föreläggande om vite bör därför inte hindra ett senare ingripande med sanktionsavgift så länge som en myndighet inte har ansökt om utdömmande av vitet. När granskningsmyndigheten har ansökt om att vitet ska dömas ut bör myndigheten dock vara förhindrad att besluta om en sanktionsavgift för en överträdelse som omfattas av vitesföreläggandet. En bestämmelse om detta bör tas in i den nya lagen.

11.3 Verkan av ett förbud

Regeringens förslag: Ett förbud mot en investering ska innebära att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig.

Detta ska inte gälla om rättshandlingen utgörs av ett förvärv på en reglerad marknad som avses i lagen om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför EES eller en MTF-plattform som avses i lagen om värdepappersmarknaden, på en exekutiv auktion eller av fast

egendom. I sådana fall ska granskningsmyndigheten i stället få förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats.

Om ett förbud har meddelats, ska granskningsmyndigheten få besluta om de förelägganden mot investeraren, det företag som är eller har varit föremål för investeringen eller överlåtaren som behövs för att hindra skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Ett föreläggande ska få förenas med vite.

Utredningens förslag överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten endast ska få besluta om förelägganden mot investeraren och det företag som är föremål för investeringen. Utredningen föreslår inget undantag för förvärv på en exekutiv auktion eller av fast egendom. Utredningen föreslår också att granskningsmyndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Remissinstanserna: *Svenskt Näringsliv* välkomnar möjligheten att kunna riva upp skadliga investeringar i efterhand och ogiltigförklara dem. *Sveriges advokatsamfund* anser att det bör förtydligas vad konsekvenserna av ogiltighet är när det har hunnit gå en tid sedan investeringen genomfördes och parterna har inrättat sig efter investeringen. Advokatsamfundet efterfrågar ett förtydligande av vad som gäller i fråga om bolagsrättsliga beslut som har fattats, vad som gäller om någon av parterna har gått i konkurs och vad som gäller om investeraren har hunnit sälja vidare aktierna till någon annan. Advokatsamfundet anser även att det bör förtydligas vilka förelägganden granskningsmyndigheten kan komma att besluta om. *Säkerhetspolisen* bedömer att granskningsmyndigheten även bör ges rätt att meddela förelägganden vid äventyr av vite gentemot säljaren vid en ogiltig transaktion. Myndigheten påpekar att det kan uppkomma situationer då säljaren varken medverkar till att transaktionen återgår eller är intresserad av att delta i förvaltningen av det berörda bolaget och att bolaget då i värsta fall kan bli föremål för likvidering. Säkerhetspolisen bedömer därför att det bland annat bör utredas i vilken utsträckning svenska staten bör kunna gå in och förvalta ett sådant bolag till dess att situationen är löst. *Totalförsvarets forskningsinstitut* bedömer att det bör utredas vidare om det ska vara möjligt att avsluta ett utländskt ägande i svenska företag i skyddsvärda sektorer, om staten där investeraren är hemmahörande förändras i auktoritär eller antagonistisk riktning till en grad som gör att det utländska ägandet blir en nationell säkerhetsrisk för Sverige. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Innebörden av ett förbud

Det finns, som utredningen föreslår, skäl att förordna om att följden av ett förbud ska vara att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra den blir ogiltig. Regeringen bedömer, till skillnad från *Lagrådet*, att uttrycket en del bör användas i sammanhanget eftersom det motsvarar uttryckssättet i 4 kap. 3 § konkurrenslagen och följer därmed inte *Lagrådets* förslag om att ersätta det med ”en beståndsdel” eller ”ett led”.

Förslaget innebär att det inte krävs någon särskild ogiltighetstalan, vilket är en fråga som *Svenskt Näringsliv* tar upp. Förslaget innebär i stället att de rättshandlingar som omfattas av bestämmelsen blir ogiltiga från det att beslutet om förbud får laga kraft. Detta bör tydliggöras i författningskommentaren som Lagrådet föreslår. I likhet med utredningen bedömer regeringen att det inte strider mot dubbelbestraffningsförbudet att ett och samma förfarande kan både bli ogiltigt och föranleda en sanktionsavgift.

Det finns, som utredningen påpekar, behov av ett undantag som innebär att förvärv på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför EES eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden inte blir ogiltiga. Ett motsvarande undantag finns i 4 kap. 3 § konkurrenslagen när det gäller ogiltighet i samband med ett förbud mot en företagskoncentration och krävs för att inte deltagare i aktiehandeln ska drabbas på ett orimligt sätt. I konkurrenslagen görs även ett undantag för rättshandlingar som utgörs av förvärv genom inrop på exekutiv auktion. Det finns behov av ett motsvarande undantag inom ramen för granskningsystemet. Undantag bör också göras för rättshandlingar som utgörs av förvärv av fast egendom.

Sveriges advokatsamfund anser att det bör förtydligas vad konsekvenserna av ogiltighet är när det har hunnit gå en tid sedan investeringen genomfördes och parterna har inrättat sig efter investeringen. Granskningsmyndighetens möjlighet att meddela förbud gäller enligt förslaget, som Advokatsamfundet nämner, även i de fall då investeringen redan har genomförts. I enlighet med 5 § tredje stycket förvaltningslagen ska beslut som granskningsmyndigheten fattar vara proportionerliga. För att meddela ett förbud krävs det att ett förbud är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Om en investering har genomförts utan en anmälan eller innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut i ärendet men i och för sig är godtagbar enligt granskningsmyndigheten, saknas det förutsättningar för att meddela ett förbud i efterhand. Om granskningsmyndigheten däremot bedömer att det är nödvändigt att förbjuda investeringen med hänvisning till angivna säkerhetsintressen ska myndigheten dock förbjuda den oavsett hur lång tid som har gått sedan investeringen genomfördes och om aktörerna har inrättat sig efter investeringen. Den tid som har passerat sedan investeringen genomfördes kan dock i sig innebära att det inte är nödvändigt att förbjuda investeringen eftersom förbudet inte kommer att kunna leda till att skador kan förhindras eller läkas.

Vilka rättshandlingar blir ogiltiga till följd av ett förbud?

Sveriges advokatsamfund efterfrågar ett förtydligande av vad konsekvenserna av ogiltighet blir i olika situationer. Regeringen kan konstatera att förslaget i denna del innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig om ett förbud meddelas. Avgörande är i detta avseende om det är fråga om rättshandlingar som utgör de grundläggande beståndsdelarna i investeringens genomförande. Som exempel kan nämnas att en avtalsklausul varigenom företaget som är föremål för investeringen överlåter

företaget eller aktier i företaget till investeraren mot viss ersättning blir ogiltig genom ett förbud. I en sådan situation är parterna inte skyldiga att fullgöra sina åtaganden enligt klausulen. Om investeringen har genomförts och förbud meddelas med ogiltighet som följd är utgångspunkten vidare att prestationerna ska återgå.

Ett förbud innebär dock inte nödvändigtvis att ett avtal som har ingåtts mellan investeraren och det företag som är föremål för investeringen i samband med investeringen är ogiltigt i sin helhet. Delar av ett avtal som har rättsverkningar i andra avseenden, till exempel avtalsklausuler som reglerar vad som gäller mellan avtalsparterna om granskningsmyndigheten förbjuder investeringen, blir inte ogiltiga. Detta bör tydliggöras i författningskommentaren i enlighet med *Lagrådets* förslag.

Ett avtal som är ingånget mellan å ena sidan investeraren eller företaget som är föremål för investeringen och å andra sidan en tredje man är inte heller nödvändigtvis ogiltigt till följd av ett förbud. Det är tänkbart att investeraren till exempel har upptagit ett lån vid en bank i syfte att finansiera investeringen. Upptagandet av lånet kan ha varit en förutsättning för investeringens genomförande men kan inte anses vara en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen på det sätt som avses i detta sammanhang. Låneavtalet är därmed inte ogiltigt som en följd av meddelat förbud. Det kan också tänkas att investeraren har ingått ett avtal med ett juridiskt biträde som har medverkat i investeringsprocessen. Inte heller ett sådant uppdragsavtal blir ogiltigt till följd av ett förbud eftersom det inte utgör en del i investeringen på sätt som krävs i sammanhanget.

Advokatsamfundet efterfrågar ett förtydligande av vad som gäller om någon av parterna har gått i konkurs. Om en enskild säljare har gått i konkurs när granskningsmyndigheten meddelar ett förbud, finns det ingen möjlighet att rikta ett sådant föreläggande som nämns nedan mot denne. Om investeraren eller det företag som har varit föremål för investeringen har gått i konkurs när granskningsmyndigheten prövar investeringen, kan konkursen innebära att det inte finns skäl för att meddela ett förbud. Om det har skett en vidareförsäljning i samband med konkursen som också har aktualiserat anmälningsplikt enligt granskningsystemet, kan granskningsmyndigheten dock i vissa fall vidta åtgärder även gentemot den senare förvärvaren.

Sveriges advokatsamfund efterfrågar också ett förtydligande av vad som gäller i fråga om bolagsrättsliga beslut som har fattats. Sådana bolagsrättsliga beslut som Advokatsamfundet nämner, och som rör verksamhetens utövande, utgör varken en del i investeringen eller har till syfte att genomföra investeringen. De har därmed inte en sådan koppling till investeringen som krävs och kommer därmed inte att bli ogiltiga med anledning av ett förbud enligt aktuell lag.

Advokatsamfundet anser att det också bör förtydligas vad som gäller om investeraren har hunnit sälja vidare aktier som förvärvats genom investeringen till någon annan. Den som innehar ett aktiebrev och enligt bolagets anteckning på brevet är införd som ägare i aktieboken ska, enligt 6 kap. 8 § första stycket andra meningen aktiebolagslagen, likställas med den som enligt 13 § andra stycket lagen (1936:81) om skuldebrev förmodas ha rätt att göra skuldebrevet gällande. En förvärvare av aktier har med hänvisning till denna bestämmelse ingen skyldighet att undersöka om

Prop. 2022/23:116 den tidigare överlåtelsen var äkta och i övrigt giltig, om inte särskild anledning förelegat. Om aktiebrev inte har utfärdats för vissa aktier, och dessa aktier överläts, torde förvärvaren vara sakrättsligt skyddad genom denuntiation till ifrågasvarande aktiebolags styrelse, jfr 31 § lagen om skuldebrev. Detta innebär att den ursprungliga överlåtelsen till den utländska investeraren är ogiltig men inte nödvändigtvis den överlåtelse som har skett därefter. Om vidareförsäljningen också har aktualiserat anmälningsplikt, kan granskningsmyndigheten dock i vissa fall vidta åtgärder även gentemot den senare förvärvaren.

Vad händer om skyddsvärd information redan har överförs?

Lagrådet påpekar att restitution av information, till exempel teknisk know-how som investeraren har åtkommit genom investeringen, i praktiken inte kommer att kunna ske. Lagrådet anser också att tvivel kommer att bestå när det gäller frågan om huruvida investeraren har behållit en kopierad sammanställning av informationen. Om investeraren ska anses ha fullgjort sin restitutionsplikt genom att återlämna en informationsbärare, till exempel en datordisk, och då ska kunna göra anspråk på att återfå sina prestationer i form av till exempel egendom eller pengar plus ränta, menar Lagrådet att den svenska målverksamheten ställs illa. Lagrådet efterlyser en mer djupgående analys av vilka legala och praktiska konsekvenser som en ogiltighet kan få, framför allt i informationsöverföringsfallen, och om det går att stärka informationsägarens möjligheter att förbjuda investeraren att använda information som denne har åtkommit olagligen.

Det är viktigt att komma ihåg att en sådan situation som Lagrådet nämner, som utgångspunkt, i praktiken kommer att uppstå endast om investeringen har genomförts trots att den inte har tillåtits av granskningsmyndigheten (jfr dock förslagen i avsnitt 9.2 och 11.1). Om målföretaget inväntar granskningsmyndighetens beslut om att lämna anmälan om investeringen utan åtgärd alternativt ett beslut om godkännande, har företaget goda möjligheter att förhindra att situationen uppstår.

Det kan vidare konstateras att det, för att det ska bli fråga om en situation då en investering som redan har genomförts förbjuds, krävs att förbudet är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Ett förbud ska inte beslutas om det inte kommer att kunna leda till att skador kan förhindras eller läkas. Som Lagrådet anger är det i vissa verksamheter den information eller den know-how som finns i verksamheten som gör att verksamheten är skyddsvärd. Om granskningsmyndigheten bedömer att ett förbud i efterhand inte kommer att kunna leda till att informationen eller denna know-how skyddas från insyn från tredjeland, kan det i sig innebära att det inte finns något behov av att besluta om ett förbud i efterhand. Det kan då, som Lagrådet nämner, i praktiken vara ett beslut om sanktionsavgift som får en effekt i sammanhanget även om det förutsätter att beslutet kan verkställas i Sverige. Hur regeringen ser på Lagrådets förslag till tillägg i bestämmelsen om sanktionsavgift behandlas i avsnitt 11.2.3.

Det finns inte utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärende stärka informationsägarens möjligheter i ett sådant avseende som Lagrådet nämner. Det är dock viktigt att framhålla att det inte finns något som

hindrar att målföretaget i avtalsförhandlingarna med investeraren ställer upp villkor som begränsar vilken insyn som investeraren ska få i företaget till följd av investeringen. Granskningsmyndigheten har också möjlighet att uppställa villkor som krav för ett godkännande av investeringen. Regeringen konstaterar vidare att lagen (2018:558) om företags-hemligheter i viss utsträckning skulle kunna innebära ett hinder för investeraren att använda information som denne har fått del av i samband med investeringen.

Granskningsmyndigheten bör kunna besluta om förelägganden

Det kan, som utredningen redogör för, uppkomma en situation då berörda aktörer till exempel inte låter prestationerna återgå i samband med ett förbud. Det bör finnas möjlighet för granskningsmyndigheten att besluta om de förelägganden mot investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen som behövs för att hindra skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Som *Säkerhetspolisen* påpekar kan det uppkomma en situation då även medverkan från en enskild överlåtare krävs för att prestationerna ska återgå. Regeringen konstaterar att den föreslagna utformningen av granskningsystemet inte i någon annan del innebär skyldigheter för en sådan aktör. Det skulle dock, som *Säkerhetspolisen* framhåller, vara otillfredsställande om det inte fanns möjlighet att i sammanhanget besluta om ett föreläggande även mot en enskild överlåtare. En sådan möjlighet bör därför införas.

Sveriges advokatsamfund anser att det bör förtydligas vilka förelägganden granskningsmyndigheten kan komma att besluta om. Ett föreläggande kan i förekommande fall exempelvis gå ut på att avtalsprestationerna ska återgå. Ett föreläggande mot en investerare kan bland annat avse att investeraren ska återlämna viss egendom eller se till att dennes medlemskap i en ekonomisk förening upphör.

Det bör av de skäl som har angetts i avsnitt 10.3 inte införas någon sådan bestämmelse som utredningen föreslår om att granskningsmyndigheten ska få bestämma att ett beslut om föreläggande ska kunna gälla omedelbart. Föreläggandet bör dock kunna förenas med vite för att vara tillräckligt verkningsfullt. Vid utdömandet av vitet bör bestämmelserna i viteslagen tillämpas.

I fråga om förvärv som har skett på sådana marknader eller en sådan plattform eller en sådan auktion som har nämnts ovan bör granskningsmyndigheten i stället få förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats. Det bör även vara möjligt att förelägga investeraren att avyttra sådan fast egendom som har förvärvats vid en inkrämsöverlåtelse.

Det finns inte utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärende utreda den fråga som *Totalförsvarets forskningsinstitut* pekar på. Det finns inte heller möjlighet att införa en ordning som innebär att svenska staten ska förvalta bolag på det sätt som *Säkerhetspolisen* resonerar kring.

Regeringens förslag: Granskningsmyndighetens beslut om förelägganden ska få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Detsamma ska gälla beslut om sanktionsavgift. Det ska krävas prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Granskningsmyndighetens beslut om förbud och beslut om godkännande med villkor ska få överklagas till regeringen.

Andra beslut enligt lagen ska inte få överklagas.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Bolagsverket* anför att granskningsmyndighetens beslut att lämna en anmälan utan åtgärd bör kunna överklagas och att klagoberättigade bör vara de myndigheter som är berörda av samråd i frågan eller dem inom vars verksamhetsområde den tänkta investeringen ligger. Myndigheten anser också att granskningsmyndighetens beslut att inleda en granskning på eget initiativ bör kunna överklagas till regeringen. *Försvarsmakten* anger att myndigheten bör ges rätt att överklaga granskningsmyndighetens beslut och anför att en särskild överklaganderätt är motiverad utifrån lagens syfte och de stora risker som ett felaktigt beslut ur ett säkerhetsperspektiv kan innebära för bland annat Sveriges säkerhet. *Förvaltningsrätten i Jönköping*, *Förvaltningsrätten i Stockholm* och *Kammarrätten i Stockholm* anser att utredningens förslag riskerar att skapa osäkerhet kring vilka beslut som får överklagas till regeringen respektive Förvaltningsrätten i Stockholm. Förvaltningsrätten i Stockholm bedömer dessutom att förslaget inte ger möjlighet att överklaga granskningsmyndighetens åtgärder i fråga om tillträde genom handräckning. Domstolen framhåller att utredningen anger att utsökningsbalkens bestämmelser är tillämpliga men att författningskommentaren till paragrafen inte innehåller någon hänvisning till möjligheten att överklaga enligt utsökningsbalkens ordinarie förfarande. *Säkerhetspolisen* framhåller att det bör införas en rätt för myndigheten att överklaga granskningsmyndighetens beslut. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget.

Skälen för regeringens förslag

Allmänt om rätten att överklaga

Enligt 40 § förvaltningslagen överklagas beslut till allmän förvaltningsdomstol och prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten. Enligt 41 § samma lag får ett beslut överklagas om det kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt. Det är beslutets faktiska verkningar som avgör om det är överklagbart och prövningen av om ett visst beslut kan antas påverka någons situation utgår från en objektiv bedömning som tar sikte på beslutets faktiska verkningar, främst i förhållande till dennes personliga eller ekonomiska situation (se prop. 2016/17:180 s. 332).

Enligt 42 § förvaltningslagen får ett beslut överklagas av den som beslutet angår, om det har gått honom eller henne emot. Rätten att överklaga förutsätter att beslutet antingen påverkar klagandens rättsliga ställ-

ning eller rör ett intresse som han eller hon har och som erkänts av rättsordningen. Exempelvis kan det vara fråga om att den beslutande myndigheten ska ta hänsyn till intresset vid sin materiella prövning av ärendet. I vissa fall har även den som har ett beaktansvärt intresse i saken fått överklaga beslutet. Avgörande för rätten att överklaga är med andra ord den effekt som beslutet får för den som vill överklaga.

Artikel 6 i Europakonventionen ställer krav på att en enskild ska ha rätt till en rättvis domstolsprövning vid prövning av hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter.

Myndigheter utgör, som utredningen redogör för, inte några självständiga juridiska personer utan agerar som företrädare för staten. De kan därför i princip inte föra talan mot varandra. Statliga myndigheter anses inte utan författningsstöd kunna överklaga beslut av en annan myndighet, om inte myndigheten i fråga företräder ett rent privaträttsligt intresse.

Beslut om sanktionsavgift och förelägganden

Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm och Kammarrätten i Stockholm uttrycker att det krävs ett förtydligande av vilka beslut som får överklagas till regeringen respektive Förvaltningsrätten i Stockholm.

Eftersom beslut om sanktionsavgift och förelägganden är förvaltningsbeslut är det en naturlig utgångspunkt att besluten överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Det finns dock skäl att koncentrera mål enligt de föreslagna bestämmelserna till en domstol. Som utredningen föreslår bör förelägganden om utlämnande av uppgifter och handlingar, tillträde och uppfyllande av villkor därför kunna överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Detsamma bör gälla sådana förelägganden som meddelas i samband med ett förbud. Även beslut om sanktionsavgift bör kunna överklagas till nämnda förvaltningsrätt.

Formerna för överklagande av granskningsmyndighetens beslut, till exempel vilken överklagandefrist som ska gälla, bör inte avvika från förvaltningslagens bestämmelser. När det gäller partsställningen bör, i enlighet med 7 a § förvaltningsprocesslagen (1971:291), granskningsmyndigheten vara motpart i domstolen.

Förvaltningsrätten i Stockholm efterfrågar ett förtydligande av vilka bestämmelser som är tillämpliga när det gäller överklagande av granskningsmyndighetens åtgärder i fråga om tillträde genom handräckning. Regeringen föreslår att bestämmelserna i utskökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande ska gälla i detta sammanhang. Det innebär att utskökningsbalkens bestämmelser om överklagande också gäller för granskningsmyndighetens åtgärder i fråga om tillträde genom handräckning.

Beslut om att inleda granskning

Bolagsverket anser att granskningsmyndighetens beslut att inleda granskning på eget initiativ bör kunna överklagas till regeringen. Regeringen kan dock inte se att ett sådant beslut har en sådan negativ effekt på investeraren, det företaget som är eller har varit föremål för investeringen respektive en enskild säljare eller någon annan enskild aktör, till exempel

Prop. 2022/23:116 en konkurrent, att beslutet bör vara överklagbart. Granskningsmyndighetens beslut om att inleda granskning bör därmed inte kunna överklagas, oavsett om granskning har inletts efter en anmälan eller på granskningsmyndighetens initiativ.

Granskningsmyndighetens slutliga beslut

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att ett slutligt beslut om att förbjuda en utländsk direktinvestering eller godkänna den med villkor kan aktualisera utrikes-, försvars- och säkerhetspolitiska överväganden som bör hanteras av regeringen och att sådana slutliga beslut därmed efter överklagande bör prövas av regeringen. Regeringens beslut kan bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen (2006:304) om rättsprövning av vissa regeringsbeslut, om beslutet skulle anses innebära en prövning av en civil rättighet enligt artikel 6 i Europakonventionen.

Det krävs, som utredningen konstaterar, ingen särskild reglering för att investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen eller den enskilda överlåtaren ska få överklaga granskningsmyndighetens beslut om förbud eller godkännande med villkor. En prövning får dock ske i varje enskilt fall av om det företag som är eller har varit föremål för investeringen eller en enskild överlåtare har rätt att överklaga granskningsmyndighetens beslut enligt förvaltningslagens bestämmelser.

Ett beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd och ett godkännande som inte är förenat med villkor kommer, i likhet med ett beslut om att inleda en granskning, inte att ha någon sådan negativ effekt på en enskild aktör som innebär att beslutet bör kunna överklagas. *Bolagsverket* föreslår dock att vissa myndigheter ska ges en särskild rätt att överklaga granskningsmyndighetens beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd och *Försvarsmakten* och *Säkerhetspolisen* anser att de bör ges rätt att överklaga granskningsmyndighetens samtliga slutliga beslut.

Utredningen föreslår att Inspektionen för strategiska produkter (ISP), i egenskap av granskningsmyndighet, ska samverka med bland annat *Försvarsmakten* och *Säkerhetspolisen*. Utredningen föreslår också att ISP i sin roll som granskningsmyndighet ska underrätta bland annat dessa myndigheter om samtliga investeringar som anmäls.

Regeringen föreslår att frågorna om vilken myndighet som ska utses till granskningsmyndighet och vilka myndigheter som ska ingå i samverkan ska regleras i förordning. Frågorna är därmed inte föremål för detta lagstiftningsärende och det är inte heller frågan om vilken information som myndigheterna inom samverkan ska få del av via granskningsmyndigheten. Regeringen konstaterar dock att utredningens förslag i dessa delar skulle innebära att *Försvarsmakten* och *Säkerhetspolisen* har goda möjligheter att ge uttryck för om de bedömer att en investering bör granskas och för sin bedömning i sak.

Granskningsmyndigheten kommer att vara ytterst ansvarig för att fatta beslut i ärenden inom ramen för granskningsystemet. Regeringen konstaterar att ISP har stor erfarenhet av och en god förmåga att göra säkerhetspolitiska bedömningar. Regeringen utgår dock ifrån att ISP, eller den myndighet som regeringen annars kan komma att peka ut som granskningsmyndighet, kommer att lägga stor vikt vid det som framförs

av Försvarsmakten och Säkerhetspolisen inom ramen för gransknings-systemet. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen är de två myndigheter som var för sig har den bästa bilden av säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige.

ISP, Försvarsmakten och Säkerhetspolisen har redan i dag ett väl fungerande samarbete. Det finns anledning att utgå från att samarbetet mellan myndigheterna kommer att fungera väl även inom ramen för granskningsystemet om utredningens förslag genomförs. Mot denna bakgrund anser regeringen, i likhet med utredningen, att det inte bör införas någon rätt för Försvarsmakten och Säkerhetspolisen att överklaga granskningsmyndighetens beslut. Det skulle inte heller vara lämpligt att ge andra myndigheter rätt att överklaga granskningsmyndighetens beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd som Bolagsverket föreslår.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd och beslut om godkännande utan villkor inte bör kunna överklagas och att det inte ska införas någon särskild reglering om att myndigheter ska kunna överklaga granskningsmyndighetens slutliga beslut i övrigt.

13 Personuppgiftsbehandling och sekretess

13.1 Ingen ytterligare personuppgiftsreglering behövs

Regeringens bedömning: Någon ytterligare reglering för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske med anledning av granskningsystemet behöver inte införas.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Integritetsskyddsmyndigheten* har inga synpunkter på bedömningen. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Granskningsmyndighetens uppdrag innebär att myndigheten kommer att samla in uppgifter bland annat om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden från kommuner, regioner och statliga myndigheter som omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Granskningsmyndigheten kan också i samband med sin begäran om utfående av uppgifter från dessa aktörer behöva lämna ut uppgifter om investeraren eller det berörda företaget till den som omfattas av uppgiftsskyldigheten. Granskningsmyndigheten kommer vidare inom ramen för sitt uppdrag att behandla uppgifter om affärs- och driftsförhållanden, och sådana uppgifter kan utgöra personuppgifter om investeraren eller den som bedriver den verksamhet som är föremål för investeringen är en fysisk person. Granskningsmyndigheten kan också, som utredningen påpekar, komma att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelser, personnummer, samordningsnummer och även känsliga personuppgifter.

Utredningen föreslår att det i förordning ska införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten ska underrätta de myndigheter som ingår i samverkan enligt lagen om de ärenden som anmäls och på begäran lämna över uppgifterna i ärendet till dem. Förslaget är inte föremål för detta lagstiftningsärende. Regeringen konstaterar dock att en sådan bestämmelse skulle innebära att granskningsmyndigheten i viss utsträckning kommer att lämna vidare personuppgifter till andra myndigheter. På samma sätt kan de myndigheter som deltar i samverkan komma att lämna personuppgifter till granskningsmyndigheten och andra myndigheter som deltar i samverkan. Det kan också bli fråga om att behandla känsliga personuppgifter, till exempel uppgifter om politiska åsikter, inom ramen för denna samverkan.

Vid handläggningen av ett ärende enligt granskningsystemet kommer därmed personuppgifter av olika slag att behandlas av olika aktörer. Behandlingen kommer att utföras som en följd av de arbetsuppgifter som granskningsmyndigheten och övriga berörda myndigheter får genom förslagen. Behandling av personuppgifter kan också i viss utsträckning behöva utföras av de investerare och de företag som är eller har varit föremål för investeringarna i och med att de kommer att vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten.

Utredningen föreslår att granskningsmyndigheten, Försvarsmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen ska samverka enligt lagen. Utredningen bedömer, när det gäller Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, att lagen (2021:1171) om behandling av personuppgifter vid Försvarsmakten och lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter skulle utgöra stöd för deras personuppgiftsbehandling inom ramen för granskningsystemet. Regeringen föreslår att det inte ska regleras i lag vilka myndigheter som ska ingå i samverkan men gör ingen annan bedömning än utredningen i denna fråga.

Den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som i övrigt aktualiseras hos berörda myndigheter är att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av föreslagen lag eller annan författning eller som ett led i myndighetsutövning enligt lagen eller annan författning på det sätt som anges i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. För de myndigheter som omfattas av föreslagen uppgiftsskyldighet är behandlingen också nödvändig för att de ska kunna fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag i enlighet med artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen). Behandling av personnummer och samordningsnummer hos de berörda myndigheterna är klart motiverad med hänsyn till ändamålet med behandlingen och vikten av en säker identifiering i enlighet med 3 kap. 10 § dataskyddslagen.

I de fall granskningsmyndigheten och övriga berörda myndigheter inom ramen för granskningsystemet behandlar känsliga personuppgifter kommer det att vara nödvändigt för att myndigheterna ska kunna utföra sina uppgifter och skyldigheter enligt den nya lagen. Lagens syfte är att hindra sådana investeringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Det rör sig därmed om behandling som är nödvändig med hänsyn till ett sådant viktigt allmänt

intresse som avses i artikel 9.2 g i EU:s dataskyddsförordning och 3 kap. 3 § dataskyddslagen. Behandlingen innebär inte heller ett otillbörligt intrång i den registrerades personliga integritet. Mot bakgrund av sökförbudet i 3 kap. 3 § dataskyddslagen och de bestämmelser om sekretess i OSL som kommer att gälla i myndigheternas verksamheter bedömer regeringen att regleringen uppfyller dataskyddsförordningens krav på lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen. Det finns därmed även stöd för behandling av känsliga uppgifter.

I lagen föreslås bland annat en uppgiftsskyldighet för investerare och berörda företag. Den rättsliga grunden för den personuppgiftsbehandling som sker hos dem är att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som följer av lag i enlighet med artikel 6.1 c i dataskyddsförordningen och 2 kap. 1 § dataskyddslagen.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att EU:s dataskyddsförordning, dataskyddslagen och i förekommande fall annan befintlig personuppgiftsreglering ger stöd för granskningsmyndighetens och andra berörda myndigheters behandling av personuppgifter, inklusive känsliga sådana. EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen ger också stöd för den personuppgiftsbehandling som kan komma att ske hos investerare och de företag som är eller har varit föremål för investeringen. Det behövs därför inte någon ytterligare reglering för att behandlingen ska vara tillåten.

13.2 En sekretessbrytande bestämmelse ska införas

Regeringens förslag: Det ska införas en sekretessbrytande bestämmelse i offentlighets- och sekretesslagen som innebär att det internationella samarbetet inte hindrar Försvarmakten eller Säkerhetspolisen från att lämna en uppgift till granskningsmyndigheten om uppgiften behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. En uppgift ska få lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Regeringens bedömning: Det behövs inga ytterligare sekretessbrytande bestämmelser.

Utredningens förslag och bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Eon* påpekar att det är av stor vikt att uppgifter som lämnas i en anmälan omfattas av sekretess bland annat eftersom informationen kan vara marknadspåverkande. *Kommerskollegium* anser att det vore värdefullt med ett förtydligande av vilka bestämmelser om offentlighet och sekretess, utöver utrikes- och försvarssekretessen, som kan bli tillämpliga hos en samrådsmyndighet i till exempel ett ärende om utlämnande av allmän handling. Myndighetens uppfattning är att utredningen bedömer att 30 kap. 23 § OSL är tillämplig även hos en samrådsmyndighet som granskar en anmäld investering. Myndigheten bedömer att ett eventuellt utlåtande från myndigheten i fråga om ett besluts förenlighet med Sveriges investeringsskyddsavtal om möjligt bör förenas

Prop. 2022/23:116 med sekretess. *Patent- och registreringsverket* anför att myndigheten, för information om ärenden som är sekretessbelagda av andra skäl än de som anges i 31 kap. OSL, kommer att hänvisa till Försvarets materielverk i avsaknad av andra instruktioner. *Region Stockholm* anser att regeringen bör säkerställa att den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 2 § OSL inte utgör något hinder för regionen att ta del av information från granskningsmyndigheten. *Skatteverket* uttrycker att det bör förtydligas vilket skydd uppgifter i granskningsmyndighetens verksamhet kommer att ha och i vilken omfattning det kommer att vara möjligt att få del av granskningsmyndighetens slutliga beslut. Myndigheten betonar att det kan ha betydelse för bedömningen av om en sekretessbelagd uppgift kan lämnas ut till granskningsmyndigheten med stöd av 10 kap. 27 § OSL. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget eller bedömningen.

Ett flertal remissinstanser, däribland *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)*, *Skatteverket* och *Statens energimyndighet*, föreslår sekretessbrytande bestämmelser som inte kan hanteras inom ramen för detta lagstiftningsärende.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Relevant sekretessreglering

Granskningsmyndigheten kan inom ramen för sitt uppdrag behöva ta del av uppgifter som omfattas av olika slags sekretess.

I 15 kap. 1 § OSL regleras den så kallade utrikessekretessen. Sekretess gäller för uppgift som rör Sveriges förbindelser med bland annat en annan stat eller i övrigt rör annan stat, mellanfolklig organisation eller myndighet, om det kan antas att det stör Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skadar landet om uppgiften röjs. Skadebegreppet, det vill säga att ett röjande skulle störa Sveriges mellanfolkliga förbindelser eller på annat sätt skada landet, ska inte ges en vid innebörd.

I 15 kap. 1 a § OSL regleras sekretess i det internationella samarbetet. Av första stycket framgår att sekretess gäller för uppgift som en myndighet har fått från ett utländskt organ på grund av en bindande EU-rättsakt eller ett av EU ingånget eller av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller med en mellanfolklig organisation, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämras om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller enligt andra stycket också för uppgift som en myndighet har inhämtat i syfte att överlämna den till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt som avses i första stycket.

Bestämmelsen är alltså tillämplig på uppgifter som har tagits emot eller hämtats in som en direkt följd av en EU-rättsakt. Vidare bör bestämmelsen vara tillämplig på uppgifter som har lämnats till eller inhämtats av en myndighet på grund av andra former av internationella överenskommelser, till exempel bilaterala avtal och så kallade blandade avtal som måste ratificeras både av EU och av dess medlemsstater för att kunna träda i kraft. En förutsättning för bestämmelsens tillämplighet i ett sådant fall bör dock vara att avtalet har godkänts av riksdagen. Sekretessen bör alltså också gälla för en uppgift som finns hos en myndighet på grund av ett av riksdagen godkänt avtal med en annan stat eller en mellanfolklig

organisation (se prop. 2012/13:192 s. 31). Avtalen kan avse informationsutbyte inom en mängd olika verksamhetsområden, bland annat inom finansmarknadssektorn, försvars- och säkerhetsområdet och brottsbekämpningen.

Försvarssekretessen regleras i 15 kap. 2 § OSL. Sekretessen gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs.

Granskningsmyndigheten kan också inom ramen för sitt uppdrag behöva ta del av uppgifter som omfattas av förundersökningssekretess som regleras i 18 kap. 1 § OSL eller sekretess i underrättelseverksamhet enligt 18 kap. 2 § OSL.

Enligt 30 kap. 23 § OSL gäller sekretess vidare, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, i en statlig myndighets verksamhet som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för uppgift om bland annat en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Begreppet affärs- och driftförhållanden inbegriper bland annat uppgifter om förvärv, överlåtelser, upplåtelser eller användning av egendom. Vidare omfattas bland annat affärshemligheter av mer allmänt slag, marknadsundersökningar, marknadsplaneringar, prissättningskalkyler och planer som rör reklamkampanjer (se prop. 1979/80:2 Del A s. 145).

Inom ramen för en myndighets verksamhet kan det även förekomma uppgifter som omfattas av sekretess enligt 31 kap. 16 § OSL. Enligt den paragrafen gäller sekretess för uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden när denne i vissa fall har trätt i affärsförbindelse med en myndighet, om det av särskild anledning kan antas att den enskilde lider skada om uppgiften röjs. Innan ett beslut om leverantör och anbud fattats gäller däremot absolut sekretess för uppgifter som rör anbudet enligt 19 kap. 3 § OSL.

Granskningsmyndigheten kan vidare inom ramen för sitt uppdrag behöva ta del av sådan information om till exempel investeraren som omfattas av annan sekretess till skydd för enskilda intressen hos andra myndigheter.

Sekretess hos granskningsmyndigheten

De uppgifter som investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för en investering kan behöva lämna enligt granskningsystemet, antingen i en anmälan eller annars på begäran av granskningsmyndigheten, kan innehålla känsliga uppgifter om enskildas affärs- och driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat. Som *Eon* påpekar är det av vikt att vissa uppgifter som lämnas i till exempel en anmälan omfattas av sekretess hos granskningsmyndigheten. Regeringen konstaterar, med anledning av bolagets påpekande och trots att frågan inte är föremål för detta ärende, att utredningen föreslår en förordningsändring som skulle innebära att sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL kan gälla för utredning i ärenden enligt lagen. *Kommerskollegiums* begäran om ett

Prop. 2022/23:116 förtydligande av om sekretessen kommer att gälla även hos de myndigheter som deltar i föreslagen samverkan tar sikte på den föreslagna förordningsändringen och kommer att beaktas i samband med det fortsatta arbetet med att ta om hand utredningens förslag.

Uppgifter som granskningsmyndigheten får från andra myndigheter kommer också att kunna omfattas av sekretess enligt 30 kap. 23 § OSL. Uppgifterna kan, som utredningen anger, omfattas av en annan sekretess hos den utlämnande myndigheten där skaderekvisitet i stället är omvänt, det vill säga uppgiften får lämnas ut endast om det står klart att uppgiften kan röjas utan skada. Regeringen bedömer dock, i likhet med utredningen, att det inte behöver införas någon särskild bestämmelse om överföring av sekretess till skydd för enskildas intressen eftersom regleringen ger ett tillräckligt skydd för uppgifterna.

Som utredningen bedömer kan granskningsmyndigheten också, via andra myndigheter, få tillgång till uppgifter och handlingar som innehåller uppgifter som rör Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Sekretess enligt 15 kap. 1 och 2 §§ och 18 kap. 2 § OSL gäller oavsett hos vilken myndighet uppgifterna finns. Om uppgifter som är sekretessbelagda enligt dessa paragrafer lämnas till granskningsmyndigheten kommer de därför att ha samma sekretesskydd hos granskningsmyndigheten, som hos de myndigheter som har lämnat uppgifterna. Sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL kommer också gälla hos granskningsmyndigheten under förutsättning att myndigheten har fått uppgiften från ett utländskt organ på grund av till exempel en bindande EU-rättsakt, om det kan antas att Sveriges möjlighet att delta i det internationella samarbete som avses i rättsakten eller avtalet försämrats om uppgiften röjs. Motsvarande sekretess gäller även för uppgifter som granskningsmyndigheten har inhämtat i syfte att överlämna dem till ett utländskt organ i enlighet med en sådan rättsakt.

Regeringen föreslår att det ska regleras i förordning vilka myndigheter som ska ingå i samverkan enligt lagen. Regeringen bedömer dock, som svar på Kommerskollegiums fråga, att ett eventuellt utlåtande från myndigheten i fråga om huruvida ett förbud eller ett godkännande med villkor är förenligt med Sveriges investeringskyddsavtal i vissa fall kan omfattas av sekretess med stöd av 15 kap. 1 § OSL. Det är dock de myndigheter som föreslås ingå i samverkan som ska göra en prövning av om uppgifterna i sådana utlåtanden omfattas av sekretess i det enskilda fallet.

Regeringen bedömer, i likhet med utredningen, att det inte behöver införas några nya bestämmelser om överföring av sekretess i OSL. De uppgifter som granskningsmyndigheten kommer att få del av via investeraren, det berörda företaget och andra myndigheter kommer att ha ett tillräckligt sekretesskydd hos granskningsmyndigheten. Regeringens förslag i detta lagstiftningsärende innebär dock samtidigt att granskningsmyndigheten kommer att behöva dela med sig av uppgifter som är sekretessbelagda till andra myndigheter.

Utlämnande från granskningsmyndigheten

Utredningen föreslår att det i förordning ska införas en bestämmelse om att granskningsmyndigheten ska underrätta de myndigheter som ingår i

samverkan enligt granskningsystemet om de ärenden som anmäls och på begäran lämna över uppgifter i sådana ärenden. Förslaget är inte i sig föremål för detta lagstiftningsärende. Regeringen konstaterar dock att en sådan bestämmelse skulle innebära att granskningsmyndigheten får en sekretessbrytande uppgiftsskyldighet i förhållande till de myndigheter som ingår i samverkan i fråga om uppgifter som rör det specifika ärendet.

Det är inte uteslutet att granskningsmyndigheten även kan behöva dela med sig av andra uppgifter än de som ingår i ärendet till de myndigheter som ingår i samverkan. Enligt 10 kap. 2 § OSL hindrar sekretess inte att en uppgift lämnas till en enskild eller en annan myndighet, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Bestämmelsen ska användas med restriktivitet. Regeringen anser dock, i likhet med utredningen, att granskningsmyndigheten med hänvisning till den föreslagna bestämmelsen om samverkan i många fall bör kunna tillämpa paragrafen även för utlämnande av sekretessbelagda uppgifter som inte omfattas av den uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår.

Kommerskollegium uttrycker att det vore värdefullt med ett förtydligande av vilka bestämmelser om offentlighet och sekretess, utöver utrikes- och försvarssekretessen, som kan bli tillämpliga hos en myndighet som ingår i samverkan i till exempel ett ärende om utlämnande av allmän handling. Regeringen bedömer, som framgår ovan, att granskningsmyndigheten kan få del av uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1, 1 a och 2 §§ och 18 kap. 2 § OSL. Därmed kan sådana uppgifter även komma att vidarebefordras till andra myndigheter som ingår i samverkan. Sekretess enligt dessa paragrafer kan, under de förutsättningar som har angetts ovan, även gälla hos de mottagande myndigheterna. Vilka sekretessbestämmelser som är tillämpliga måste dock avgöras av myndigheterna i det enskilda fallet.

Regeringen föreslår att kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska ha en uppgiftsskyldighet gentemot granskningsmyndigheten. Det är inte uteslutet att granskningsmyndigheten i samband med sin begäran om utlämnande kan behöva redogöra för uppgifter som omfattas av sekretess för att de aktörer som omfattas av uppgiftsskyldigheten ska få tillräcklig information om vilka uppgifter som granskningsmyndigheten behöver få del av. Regeringen konstaterar att 10 kap. 2 § OSL kan ge stöd för utlämnande i en sådan situation. Det behöver därmed inte införas någon sekretessbrytande bestämmelse för att granskningsmyndigheten ska kunna lämna uppgifter till andra myndigheter än de myndigheter som ingår i samverkan. Det är dock inte möjligt att, som efterfrågas av *Region Stockholm*, säkerställa att granskningsmyndigheten har möjlighet till sekretessgenombrott i förhållande till regionen med stöd av 10 kap. 2 § OSL i varje enskilt fall.

Möjlighet att få del av granskningsmyndighetens beslut

Skatteverket anser att det bör förtydligas i vilken omfattning det kommer att vara möjligt att få del av granskningsmyndighetens slutliga beslut. Av 32 § förvaltningslagen framgår att ett beslut som kan antas påverka någons situation på ett inte obetydligt sätt ska innehålla en klaggörande motivering, om det inte är uppenbart obehövt. En sådan motivering ska

Prop. 2022/23:116 innehålla uppgifter om vilka föreskrifter som har tillämpats och vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande.

En motivering får helt eller delvis utelämnas bland annat om det är nödvändigt med hänsyn till rikets säkerhet, skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden eller något annat jämförbart förhållande. En förutsättning för undantaget är att det är nödvändigt för att skydda något av de angivna intressena. Att en uppgift omfattas av sekretess i myndighetens verksamhet till skydd för något av dessa intressen är inte i sig tillräckligt för att myndigheten ska kunna låta bli att redovisa uppgiften i skälen till ett beslut. Det gäller i de fall uppgiften är relevant för bedömningen av de frågor som myndigheten har prövat i ärendet. En motivering kan inte heller helt utelämnas enligt bestämmelsen om endast vissa av de för bedömningen relevanta uppgifterna behöver skyddas från insyn.

Ett skriftligt beslut som har meddelats av en myndighet är en allmän handling enligt 2 kap. 3 och 4 §§ TF. Rätten att ta del av allmänna handlingar får enligt 2 kap. 2 § TF begränsas endast i vissa fall och till exempel om det krävs med hänsyn till rikets säkerhet eller dess förhållande till en annan stat eller en mellanfolklig organisation och skyddet för enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. En begränsning av rätten att ta del av allmänna handlingar ska anges noga i en bestämmelse i en särskild lag eller, om det anses lämpligare i ett visst fall, i en annan lag som den särskilda lagen hänvisar till.

Enligt 30 kap. 23 § OSL och 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), förkortad OSF, gäller sekretess, i den utsträckning som anges i bilagan till förordningen, i statliga myndigheters verksamhet, som består i utredning, planering, prisreglering, tillståndsgivning, tillsyn eller stödverksamhet med avseende på produktion, handel, transportverksamhet eller näringslivet i övrigt för bland annat uppgift om en enskilds affärs- eller driftförhållanden, uppfinningar eller forskningsresultat, om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs. Sekretess gäller under samma förutsättningar för uppgift om andra ekonomiska eller personliga förhållanden för den som har trätt i affärsförbindelse eller liknande förbindelse med den som är föremål för myndighetens verksamhet.

I bilagan till OSF anges dels vad aktuell verksamhet består i, dels vilka särskilda begränsningar i sekretessen som gäller. Det är möjligt att i bilagan införa en särskild begränsning som innebär att sekretessen inte gäller beslut. Utredningen lämnar ett förslag till ändring av bilagan till OSF. Enligt utredningens förslag ska utredning i ärenden enligt den nya lagen omfattas av sekretess. Utredningen föreslår ingen särskild begränsning av sekretessen. Förordningsändringen är inte föremål för detta lagstiftningsärende. Regeringen konstaterar dock att utredningens förslag skulle kunna innebära en begränsning av rätten att få del av granskningsmyndighetens beslut inom ramen för granskningsystemet. Det är vidare inte uteslutet att granskningsmyndigheten i vissa fall kan komma att bedöma att det finns skäl att i ett enskilt fall utelämnas en motivering utifrån de förutsättningar som förvaltningslagen ger. Bedömningen av om uppgifter i myndighetens beslut omfattas av sekretess måste avgöras av granskningsmyndigheten i det enskilda fallet.

Införandet av en sådan uppgiftsskyldighet som föreslås för kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer skulle innebära att en uppgift, trots att den omfattas av sekretess, kan lämnas från de myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten till granskningsmyndigheten enligt 10 kap. 28 § första stycket OSL.

Utredningen lämnar ett förslag till förordning där det framgår vilka statliga myndigheter som utredningen anser bör vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten. *Patent- och registreringsverket* anför att myndigheten, för information om ärenden som är sekretessbelagda av andra skäl än de som anges i 31 kap. OSL, kommer att hänvisa till Försvarets materielverk. Regeringen kan enbart konstatera att förordningens utformning inte är en fråga för detta lagstiftningsärende.

Det skulle kunna uppstå en situation då granskningsmyndigheten behöver vända sig till en myndighet som inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten för att inhämta uppgifter som omfattas av sekretess hos den myndigheten. Berörd myndighet kan då behöva pröva om det finns förutsättningar för att tillämpa generalklausulen i 10 kap. 27 § OSL för att åstadkomma ett sekretessgenombrott i de fall förutsättningar för ett sådant i övrigt saknas. Det är, eftersom det inte rör sig om ett rutinmässigt utlämnande, inte motiverat att införa någon särskild sekretessbrytande bestämmelse för att möjliggöra uppgiftsutlämnande för myndigheter som inte omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten.

Enligt regeringens mening ger 10 kap. 2 § OSL ett visst stöd för granskningsmyndigheten att bryta sekretess inom ramen för samverkan. Utredningen bedömer att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen inte skulle kunna lämna ut uppgifter som omfattas av sekretess enligt 15 kap. 1 a § OSL till granskningsmyndigheten inom ramen för samverkan med stöd av 10 kap. 2 § OSL. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det bör införas en sekretessbrytande bestämmelse i OSL för att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen ska kunna lämna ut uppgifter som omfattas av berörd sekretess till granskningsmyndigheten. Det är, som utredningen anger, tillräckligt att myndigheterna får lämna de uppgifter som myndigheterna bedömer behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag. En uppgift bör vidare endast kunna lämnas om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

14 Hur förhåller sig granskningsystemet till andra regelverk?

14.1 Säkerhetsskyddslagstiftningen

Regeringens bedömning: Säkerhetsskyddslagen och den nya lagen bör gälla parallellt.
--

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Kommerskollegium* anser att det är acceptabelt att regelverken gäller parallellt. Myndigheten påpekar att regelverken har olika tillämpningsområden och delvis olika syften och att säkerhetskyddslagen, till skillnad från den nya lagen, ställer krav på överlåtaren och inte investeraren. Myndigheten bedömer vidare att den negativa påverkan på handeln bör vara begränsad. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* anser att regelverken kan och bör gälla parallellt.

Flera remissinstanser gör en annan bedömning. *Försvarets materielverk* anför att det inte går att utesluta att det finns en risk för att investerare kan uppleva otydlighet om vilken lag som slutligen blir avgörande. Myndigheten anser, med hänvisning till sitt beroende av en stark företagsbas, att denna risk bör beaktas. *Inspektionen för strategiska produkter (ISP)* bedömer att den negativa effekt som en omständlig hantering av utländska direktinvesteringar kan ha på investeringsklimatet underskattas av utredningen. Myndigheten framhåller vidare att det inte endast är problematiskt att det kan bli fråga om olika utgång vid prövningarna enligt de olika regelverken utan att det även är problematiskt att besluten kan meddelas vid olika tidpunkter. ISP anser därför att säkerhetskyddslagen bör vara subsidiär i förhållande till den nya lagen, vilket skulle innebära att reglerna om samråd vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetskyddslagen inte är tillämpliga om frågan om överlåtelse är eller har varit föremål för granskning enligt den nya lagen. *Näringslivets regelnämnd* saknar en problematiserande beskrivning av hur säkerhetskyddslagen och den nya lagen ska fungera parallellt och vilka problem som överlappningen kan orsaka för berörda företag. *Näringslivets regelnämnd* anser, i likhet med *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen*, att de överlappande regelverken kan leda till att investeringar uteblir med hänvisning till att de uppfattas som rättsosäkra, komplicerade, betungande och tidsmässigt ohållbara. *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* menar att detta förhållande i förlängningen kan föra med sig vissa risker för Sveriges säkerhet och försvar. Organisationerna föreslår, i likhet med *Saab*, att bestämmelserna i säkerhetskyddslagen om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet ska flyttas över till och harmoniseras med bestämmelserna i den nya lagen. *Post- och telestyrelsen* påpekar att det finns risk för fördröjd handläggning och ökad administrativ börda när två regelverk ska tillämpas parallellt. *Sveriges advokatsamfund* bedömer att en sådan dubbel prövning som kan komma i fråga kan uppfattas som onödigt betungande och mindre ändamålsenlig. Advokatsamfundet anser vidare att det bör övervägas en ordning enligt vilken transaktioner som exempelvis anmäls till prövning både enligt granskningssystemet och säkerhetskyddslagen samordnas av en myndighet och att ärendet då handläggs med gemensamma tidsfrister. *Sweden International Chamber of Commerce* bedömer att överlappningen kan skapa otydlighet och försvåra regelefterlevnaden. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Varför bör regelverken gälla parallellt?

Enligt 4 kap. 13 § säkerhetskyddslagen ska en verksamhetsutövare göra en särskild säkerhetskyddsbedömning och lämplighetsprövning enligt

4 kap. 14 § och samråda med tillsynsmyndigheten enligt 4 kap. 15 §, om verksamhetsutövaren avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Dessa skyldigheter gäller dock inte för överlåtelser av fast egendom. Skyldigheten att samråda gäller däremot även den som avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen. Samråd ska ske med den myndighet som har ett särskilt ansvar för den aktuella sektorn som verksamhetsutövaren tillhör. Uppgiften är i dag fördelad på 13 tillsynsmyndigheter.

Tillsynsmyndigheten får enligt 4 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen besluta att förelägga verksamhetsutövaren att vidta åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter enligt lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till densamma. Om överlåtaren inte samråder med tillsynsmyndigheten trots att det finns en skyldighet att göra det, får tillsynsmyndigheten vidare inleda samrådet enligt 4 kap. 16 § säkerhetsskyddslagen.

Om ett beslut om ett föreläggande enligt 4 kap. 15 § säkerhetsskyddslagen inte följs eller om överlåtelsen är olämplig från säkerhetsskydds-synpunkt även om ytterligare åtgärder vidtas, får myndigheten förbjuda överlåtelsen med stöd av 4 kap. 17 § samma lag. En överlåtelse i strid med ett förbud är ogiltig enligt 4 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen. Om en överlåtelse är ogiltig får tillsynsmyndigheten, enligt 4 kap. 19 § samma lag, besluta om de förelägganden mot överlåtaren och förvärvaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet. Det finns inga tidsfrister för detta förfarande.

Regeringen föreslår att granskningssystemets tillämpningsområde ska omfatta såväl Sveriges säkerhet som allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige. En investering i säkerhetskänslig verksamhet kan därmed, vilket påpekas av såväl utredningen som vissa remissinstanser, komma att omfattas av både granskningssystemet och säkerhetsskyddslagens regler om åtgärder inför överlåtelse av bland annat säkerhetskänslig verksamhet.

Som har redovisats ovan bedömer ett antal remissinstanser att det inte är lämpligt att regelverken gäller parallellt och att det är otydligt hur regelverken förhåller sig till varandra. Regeringen anser som utgångspunkt att parallella tillämpningsområden för olika regelverk så långt som möjligt bör undvikas om det kan leda till en oklar rättstillämpning. I detta sammanhang måste det dock bland annat beaktas att berörda regelverk ger utrymme för prövningar som inleds av olika aktörer och som dessutom kan inledas vid olika tidpunkter.

Prövningen enligt säkerhetsskyddslagen tar sin utgångspunkt i verksamhetsutövarens respektive andra överlåtares ansvar och skyldigheter. Säkerhetsskyddsbedömningen, lämplighetsprövningen och samrådet enligt säkerhetsskyddslagen ska genomföras redan vid avsikt att genomföra en överlåtelse. Prövningen enligt säkerhetsskyddslagen kan därmed inledas vid en tidpunkt då det saknas en faktisk potentiell förvärvare. Prövningen enligt granskningssystemet tar sin utgångspunkt i investerarens skyldigheter och dennes anmälan. Mot bakgrund av att prövningar enligt de olika regelverken i många fall kommer att inledas vid olika tidpunkter anser regeringen, till skillnad från *Sveriges advokat-*

Prop. 2022/23:116 *samfund*, att det inte är möjligt att handlägga dem med gemensamma tidsfrister.

Det måste också beaktas att regelverken ger utrymme för olikartade prövningar. Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen gäller dels när verksamhetsutövaren har för avsikt att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten eller egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd, dock inte fast egendom, dels när någon avser att överlåta aktier eller andelar i säkerhetskänslig verksamhet, dock inte aktier i aktiebolag som är publika enligt aktiebolagslagen. Prövningen enligt granskningsystemet aktualiseras vid investeringar som medför att investeraren, någon i investerarens ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar får ett visst direkt eller indirekt inflytande i den säkerhetskänsliga verksamheten.

En annan skillnad mellan regelverken är att det enligt säkerhetsskyddslagen är möjligt att förbjuda en inhemska överlåtelse medan prövningen inom ramen för granskningsystemet endast ger utrymme för att förbjuda utländska direktinvesteringar. Bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen gäller vidare, till skillnad från vad som gäller inom ramen för granskningsystemet, inte om det rör sig om överlåtelser av aktier i publika aktiebolag. Prövningen inom ramen för granskningsystemet sker vidare inte endast till skydd för Sveriges säkerhet utan även till skydd för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige. Det är inte möjligt att med stöd av säkerhetsskyddslagen hindra ett förvärv av en verksamhet om den inte kan sägas vara av betydelse för Sverige säkerhet.

Den omständigheten att granskningsystemets tillämpningsområde även omfattar allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige skulle kunna tala för att säkerhetsskyddslagen bör vara subsidiär till granskningsystemet så som *ISP* föreslår. Mot en sådan lösning talar dock den omständigheten att tröskeln för ett förbud föreslås vara formulerad på ett annat sätt i den nu föreslagna lagen jämfört med hur motsvarande tröskel i säkerhetsskyddslagen är formulerad. Enligt förslaget till granskningsystem ska en investering kunna förbjudas endast om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Enligt säkerhetsskyddslagen får tillsynsmyndigheten förbjuda en överlåtelse om den inte är lämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt.

Det skulle inte heller vara ett godtagbart alternativ att förordna om att investeringar som kan medföra risk för Sveriges säkerhet ska prövas enligt säkerhetsskyddslagen medan ärenden som kan utgöra risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige ska prövas enligt granskningsystemet. Regeringen anser att det inte kommer att vara möjligt att på förhand med säkerhet fastslå att en planerad överlåtelse endast bör aktualisera en prövning utifrån risker för Sveriges säkerhet eller enbart utifrån risker för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige. Redan den omständigheten att säkerhetsskyddslagen inte är tillämplig vid överlåtelser av aktier i publika aktiebolag som bedriver säkerhetskänslig verksamhet innebär dessutom att det inte går att förordna att säkerhetsskyddslagen i samtliga fall ska ha företräde.

Det skulle inte heller vara ett godtagbart alternativ att låta investeringar från utländska aktörer prövas enbart inom ramen för granskningsystemet.

En sådan ordning skulle innebära att man uppställer olika kriterier för när ett förvärv kan förbjudas beroende på om det rör sig om en svensk eller utländsk aktör. För att förbjuda en utländsk investering skulle det krävas att ett förbud är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. För att förbjuda en inhemsk investering skulle det dock endast krävas att den är olämplig ur säkerhetsskyddssynpunkt. Mot denna bakgrund är det inte heller ett alternativ att, som bland annat *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* lämnar förslag om, flytta över bestämmelserna om överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet i säkerhetsskyddslagen till den nya lagen.

Regeringen tar remissinstansernas kritik och uttalanden om vilka negativa konsekvenser som parallella regelverk kan föra med sig på stort allvar. Mot bakgrund av vad som har anförts ovan är det dock inte ett godtagbart alternativ att låta ett av regelverken vara subsidiärt i förhållande till det andra eller att flytta över bestämmelser från säkerhetsskyddslagen till den nya lagen. Den ökade handläggningstid och administrativa börda som *Post- och telestyrelsen* pekar på får anses godtagbar givet det nya regelverkets syfte. Sammanfattningsvis anser regeringen, i likhet med utredningen, att bestämmelserna i säkerhetsskyddslagen bör och kan gälla parallellt med det föreslagna granskningsystemet. Detta innebär att regeringen, till skillnad från Sveriges advokatsamfund, bedömer att prövningarna inte bör samordnas så att de görs av en myndighet.

Det får anses så pass tydligt vilka skyldigheter som regelverken innebär för verksamhetsutövaren och andra överlåtare respektive investeraren att det inte finns sådan risk för bristande regelefterlevnad som *Sweden International Chamber of Commerce* befarar.

Hur kommer regelverken att förhålla sig till varandra i praktiken?

Näringslivets regelnämnd saknar en problematiserande beskrivning av hur säkerhetsskyddslagen och den nya lagen ska fungera parallellt och vilka problem som överlappningen kan orsaka för berörda företag. Det finns skäl att närmare beröra dessa frågor.

Säkerhetsskyddsbedömningen, lämplighetsprövningen och samrådet enligt säkerhetsskyddslagen ska genomföras redan vid avsikt att göra en överlåtelse. Prövningen enligt säkerhetsskyddslagen kan därmed, som har angetts ovan, inledas vid en tidpunkt då det saknas en faktisk potentiell förvärvare. När det väl finns en faktisk potentiell förvärvare, det vill säga en investerare, ska denne göra en anmälan till granskningsmyndigheten om det rör sig om en sådan investering som är anmälningspliktig enligt granskningsystemet.

Regelverken ger utrymme för olikartade prövningar. Det är därför inte uteslutet att det till exempel kan uppstå en situation då granskningsmyndigheten förbjuder en investering som en tillsynsmyndighet enligt säkerhetsskyddslagen inte har haft förutsättningar att förbjuda. Mot bakgrund av att prövningarna enligt den nya lagen och säkerhetsskyddslagen sker av olika myndigheter, utifrån olika befogenheter och ur olika perspektiv bedömer regeringen, till skillnad från *Försvarets materielverk*, att det inte finns risk för att investerare ska uppleva otidighet om vilken lag som blir avgörande.

Prop. 2022/23:116 Regeringen vill slutligen, med anledning av den framförda remisskritiken, återigen betona myndigheters generella ansvar att samverka med varandra enligt förvaltningslagen och myndighetsförordningen. Regeringen utgår ifrån att samverkan mellan berörda myndigheter kommer att fungera väl när det gäller sådana frågor som de parallella regelverken kan ge upphov till och som behöver hanteras gemensamt.

14.2 Lagen om krigsmateriel

Regeringens bedömning: Lagen om krigsmateriel och den nya lagen bör gälla parallellt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Näringslivets regelnämnd* och *Sweden International Chamber of Commerce* har motsvarande synpunkter som beträffande förhållandet till säkerhetsskyddslagen. *Saab* anser att det inte är förenligt med god rättsordning att introducera en ytterligare överlåtelsekontroll med tanke på att en och samma myndighet föreslås ansvara för prövningarna enligt båda regelverken. Bolaget föreslår, i likhet med *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen*, att bestämmelsen om villkor för tillverknings- och tillhandahållandetillstånd i lagen om krigsmateriel ska tas bort och att berörda överlåtelser hädanefter ska omhändertas av bestämmelserna i den nya lagen. Säkerhets- och försvarsföretagen och Teknikföretagen föreslår vidare att ett verksamhetsöverlåtelseråd bör introduceras där andra myndigheter ges möjlighet att samråda i de ärenden som rör deras verksamhet. *Sveriges advokatsamfund* påpekar att det är vanligt förekommande att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) förenar tillstånd för tillverkning av krigsmateriel med villkor som innebär begränsningar i fråga om styrelseledamöters nationalitet. Advokatsamfundet anför att sådana villkor inte ger ett ändamålsenligt skydd eftersom bland annat börsnoterade bolag inte kan kontrollera vilka utländska investerare som köper aktier i bolaget. Sveriges advokatsamfund anser att man, genom att låta investeringar i dessa företag omfattas av granskningssystemet, kan begränsa köp och inflytande av utländska aktörer och att ISP:s praxis därmed bör kunna ändras. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning

Varför bör regelverken gälla parallellt?

Enligt lagen om krigsmateriel krävs tillstånd för att tillverka krigsmateriel i Sverige och för att i Sverige bedriva verksamhet som avser tillhandahållande av bland annat krigsmateriel och uppfinningar som rör krigsmateriel. Svenska myndigheter, svenska företag och den som är bosatt eller stadigvarande vistas här får inte heller utom landet bedriva sådan verksamhet utan tillstånd.

Ett tillstånd enligt lagen kan, när det gäller aktiebolag, förenas med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt. Tillståndet får också förenas med villkor om att styrelseledamöter och suppleanter för dem och den verkställande

direktören i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Även beträffande handelsbolag kan ett tillstånd förenas med villkor avseende ägandet. Ett tillstånd får förenas också med andra villkor och med kontroll- och ordningsbestämmelser.

Bland annat *Näringslivets regelnämnd* och *Saab* bedömer att det inte är lämpligt att lagen om krigsmateriel och den nya lagen överlappar varandra. Som har nämnts ovan bör parallella och överlappande tillämpningsområden undvikas men även i detta sammanhang måste det dock beaktas att det finns skillnader mellan regelverken. Bestämmelserna i lagen om krigsmateriel vilar, till skillnad från granskningsystemet, uteslutande på försvars- och säkerhetspolitiska överväganden. Ett företag som vill bedriva verksamhet som är tillståndspliktig enligt lagen om krigsmateriel är alltid skyldigt att ansöka om tillstånd enligt den lagen. Anmälnings-skyldighet enligt granskningsystemet föreslås dock gälla endast för investeringar som når upp till vissa gränsvärden.

Det är, som utredningen anger, inte aktuellt att undanta de företag som kommer att omfattas av granskningsystemet från tillståndsplikten enligt lagen om krigsmateriel. Utredningen resonerar dock kring om möjligheten att meddela villkor i samband med tillståndsgivning enligt lagen om krigsmateriel bör tas bort i förhållande till sådana företag som omfattas av granskningsystemets tillämpningsområde.

Regeringen konstaterar att de överväganden som ligger till grund för att förena ett tillstånd enligt lagen om krigsmateriel med villkor om ägande till stor del sammanfaller med de överväganden som kommer att vara aktuella att göra inom ramen för granskningsystemet. Detta skulle i sig kunna anses tala för att möjligheten att meddela villkor i samband med tillståndsgivning enligt lagen om krigsmateriel bör begränsas i det aktuella avseendet. Det måste dock beaktas att de bestämmelser som rör möjligheterna att villkora ett utländskt ägande i lagen om krigsmateriel är av generell karaktär. Om villkor ställs upp, görs detta utifrån verksamhetens beskaffenhet och utan samband med en specifik investering. Det är därmed inte möjligt att beakta omständigheter hos en specifik investerare inom ramen för prövningen enligt den lagen. Det är inte heller möjligt att ställa upp villkor som är riktade mot en viss investerare.

Syftet med att begränsa möjligheten att meddela villkor enligt lagen om krigsmateriel skulle vidare vara att undvika en situation då motstridiga villkor meddelas parallellt med stöd av båda regelverken. Om utredningens förslag om granskningsmyndighet genomförs, skulle det dock vara ISP som beslutar villkor enligt båda regelverken. Regeringen anser därmed att det inte finns skäl att begränsa möjligheten att meddela villkor enligt lagen om krigsmateriel på det sätt som *Saab*, *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagen* föreslår.

Mot denna bakgrund anser regeringen att bestämmelserna i lagen om krigsmateriel bör och kan gälla parallellt med det föreslagna gransknings-systemet. Det finns, trots *Sveriges advokatsamfund*s påpekande, ingen anledning att uttala sig om ISP:s praxis inom ramen för detta lagstiftnings-ärendet. Det finns inte skäl eller utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärendet införa ett sådant verksamhetsöverlåtelseråd som *Säkerhets- och försvarsföretagen* och *Teknikföretagens* föreslår.

Näringslivets regelnämnd saknar en problematiserande beskrivning av hur lagen om krigsmateriel och den nya lagen ska fungera parallellt och vilka problem som överlappningen kan orsaka för berörda företag. Det finns skäl att närmare beröra dessa frågor.

Den som till exempel har för avsikt att inom ramen för ett svenskt aktiebolags verksamhet tillverka krigsmateriel i Sverige ska söka tillstånd för detta hos ISP innan tillverkningen påbörjas. ISP får förena ett tillstånd med villkor om att endast en viss andel av aktierna, direkt eller indirekt, får ägas av utländska rättssubjekt och att styrelseledamöter och suppleanter för dem och verkställande direktör i bolaget ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige. Myndigheten kan därmed förena ett tillstånd med ett villkor om att exempelvis inte mer än 20 procent av aktierna i berört bolag får ägas av ett utländskt rättssubjekt.

Den som har för avsikt att genomföra en investering i aktiebolaget ska anmäla detta till granskningsmyndigheten om investeringen skulle leda till ett sådant förfogande över minst 10 procent av rösterna i bolaget som är anmälningspliktigt. Anmälningsplikten gäller oavsett investerarens nationalitet eller säte. En anmälan ska göras oavsett om ISP har meddelat villkor med stöd av lagen om krigsmateriel som innebär att ett mer omfattande utländskt ägande får förekomma i bolaget.

Granskningsmyndigheten ska inom ramen för sin prövning av om den specifika investeringen ska tillåtas bland annat beakta omständigheter kring investeraren. Granskningsmyndigheten ska förbjuda en utländsk direktinvestering om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Granskningsmyndighetens beslut om förbud innebär att den utländska direktinvesteringen inte får genomföras, oavsett om ISP har meddelat villkor som innebär att ett utländskt ägande på aktuell nivå i och för sig är tillåtet.

Granskningsmyndigheten kan, i samband med ett godkännande av en investering, bland annat uppställa sådana villkor om företagets styrelse eller verkställande direktör som nämns i lagen om krigsmateriel. Sådana villkor kan dock endast komma i fråga om investeringen skulle innebära sådant inflytande att investeraren kan påverka angivna förhållanden. Det finns, som har berörts ovan, inte anledning att tro att motstridiga villkor skulle meddelas med stöd av de olika regelverken.

Det kan i detta sammanhang nämnas att varken beslut om tillstånd eller villkor enligt lagen om krigsmateriel får överklagas. Beträffande granskningsystemet föreslår regeringen dock att beslut om förbud och godkännande med villkor ska få överklagas till regeringen. Ett beslut om godkännande utan villkor får dock inte överklagas. Regeringen bedömer inte att skillnaderna i fråga om överklagbarhet är problematisk.

14.3 Lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden

Prop. 2022/23:116

Regeringens bedömning: Lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden och den nya lagen bör gälla parallellt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Strålsäkerhetsmyndigheten* gör samma bedömning som utredningen. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I avsnitt 5.5 finns en redogörelse för regelverket om PDA och förhållandet mellan det och EU-förordningen. Regeringen föreslår att investeringar i företag som bland annat tillverkar sådana produkter som finns upptagna i bilaga I till PDA-förordningen ska omfattas av granskningsystemet.

Av PDA-regelverkets bestämmelser framgår att det vid export av PDA ut ur EU krävs tillstånd. PDA-förordningen och EU-förordningen får, som utredningen bedömer, anses komplettera varandra, vilket även lagstiftningen om PDA och den nya lagen kommer att göra. Regelverken bör och kan därför gälla parallellt.

14.4 Konkurrenslagstiftningen

Regeringens bedömning: Konkurrenslagstiftningen och den nya lagen bör gälla parallellt.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket* har inte några synpunkter på bedömningen. *Region Stockholm* anser att utredningen inte har utrett tillräckligt väl hur den föreslagna lagen kommer att fungera parallellt med Konkurrenslagstiftningen. Regionen anför att man återkommande lämnar uppgifter till Konkurrensverket i samband med prövning av företagsförvärv och anser att det vore bra om prövningarna i så stor utsträckning som möjligt harmoniseras. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Syftet med såväl konkurrenslagen som rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (koncentrationsförordningen) är ytterst att skydda samhällsekonomi och konsumenter. Utgångspunkten vid den konkurrensrättsliga prövningen av företagsförvärv är att komma till rätta med de koncentrationer som leder till skadliga effekter på konkurrensen. Syftet med granskningsystemet är att stärka skyddet för Sveriges säkerhet och för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige.

Om en utländsk direktinvestering utgör en koncentration som omfattas av koncentrationsförordningen bör, enligt skäl 36 i EU-förordningen, tillämpningen av den sistnämnda förordningen inte påverka tillämpningen av koncentrationsförordningen. Förordningarna bör vidare enligt samma skäl, i den mån de överlappar varandra, tolkas på ett konsekvent sätt.

Som utredningen anger skiljer sig syftet med de konkurrensrättsliga regelverken från syftet med granskningssystemet. Det kan bli aktuellt att granska en investering parallellt utifrån regelverkens olika perspektiv. Det kan också bli fråga om att ställa upp olika eller samma villkor med stöd av regelverken för att investeringen ska få genomföras. Enligt både konkurrenslagen och det föreslagna granskningssystemet ska en inledande prövning vara avslutad inom 25 arbetsdagar, och ett ärende som granskas ska dessutom som utgångspunkt vara avslutat inom tre månader. Tidsfristerna harmonierar således väl, även om de faktiska handläggningstiderna kan komma att variera i ett enskilt fall. Mot bakgrund av att de olika regelverken har olika syften och med hänvisning till att bestämmelserna i regelverken som utgångspunkt inte hindrar en parallell prövning bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att regelverken bör och kan gälla parallellt. Regeringen anser, till skillnad från *Region Stockholm*, att det inte krävs någon närmare utredning om hur regelverken förhåller sig till varandra och att det inte heller är möjligt att samordna prövningarna med varandra.

14.5 Upphandlingslagstiftningen

Regeringens bedömning: Upphandlingslagstiftningen och den nya lagen bör gälla parallellt.

Utredningen gör ingen bedömning i denna del.

Remissinstanserna: *Konkurrensverket* och *Upphandlingsmyndigheten* har inte några synpunkter på utredningens förslag.

Ett flertal remissinstanser, däribland *Näringslivets regelnämnd* och *Region Stockholm*, anser att det är en brist att utredningen inte redogör för hur granskningssystemet och upphandlingslagstiftningen förhåller sig till varandra. *Region Stockholm* bedömer att det är särskilt viktigt att granskningssystemets tillämpning inom hälso- och sjukvårdsområdet är förenlig med upphandlingslagstiftningen. *MTR Nordic* och *Svenskt Näringsliv* anför att det måste förtydligas om vissa investeringar som sker i samband med anbud och tilldelningsbeslut ska anmälas, när en anmälan ska ske och om de så kallade stand still-reglerna bör förlängas med anledning av det nya regelverket. *MTR Nordic* efterfrågar vidare ett förtydligande av om anbudsgivare ska behöva ange ägande i detalj och sedan prövas enligt säkerhetsskyddslagen i enlighet med vad som gäller i dag. *MTR Nordic* efterfrågar också, i likhet med *Stockholms universitet*, ett resonemang om hur granskningssystemet är tänkt att förhålla sig till EU-reglerna om kontroll av utländska direktinvesteringar som tar sikte på större upphandlingar och företagsförvärv och som avser subventioner från stater utanför EU. *Svenskt Näringsliv* bedömer att det bör analyseras vilka konsekvenser, i form av till exempel tidsfördröjningar, fördröjningar och avtalstolkningar, som granskningssystemet innebär för företag och upphandlande enheter. *Statens energimyndighet* efterfrågar ett förtydligande av gränsdragningen mot andra tillsynsmyndigheter och anger att det är tvetydigt till vilken myndighet aktörer ska göra en anmälan under en upphandlingsprocess. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att det inte är tillräckligt utrett hur en regions eller en kommuns verksamhet kan

påverkas av granskningsystemet via upphandlade leverantörer. Förbundet poängterar att det redan i dag finns ett flertal leverantörer med helt eller delvist utländskt ägande som via bolag i Sverige bedriver samhällsviktig verksamhet inom såväl hälso- och sjukvård som inom kollektivtrafikområdet och annan samhällsviktig verksamhet. Om det i vissa situationer kan krävas ett beslut av granskningsmyndigheten innan ett avtal med en stor sådan leverantör kan ingås, anser Sveriges Kommuner och Regioner att det är av största vikt att det klarläggs i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Det är vanligt förekommande att myndigheter och företag har behov av att utkontraktera viss verksamhet. Utkontraktering innebär att en verksamhet lägger ut en del av den egna verksamheten på entreprenad. Det kan till exempel handla om att lägga ut underhållet av ett system eller utveckling av någon produkt på en extern leverantör. Det centrala i en utkontraktering är att det handlar om en del av den egna verksamheten och att det handlar om någon form av tjänst eller verksamhet och inte om ett köp av varor.

När en myndighet, eller en aktör som är att jämställa med en myndighet, lägger ut sin verksamhet på entreprenad tillämpas, som utredningen redogör för, vanligen lagen (2016:1145) om offentlig upphandling, förkortad LOU. Bestämmelserna i LOU syftar bland annat till att säkerställa att valet av leverantör baseras på vilken leverantör som erbjuder den bästa varan eller tjänsten till de bästa villkoren. Utgångspunkten enligt lagen är att alla leverantörer, oavsett nationellt ursprung, ska få en möjlighet att delta på samma villkor i varje upphandling. Vissa omständigheter, exempelvis allvarlig ekonomisk brottslighet, ska dock medföra att en anbudsgivare utesluts från upphandlingen.

I LOU finns det ingen uteslutningsgrund som specifikt tar sikte på säkerhetsintressen. Det finns dock utrymme för att inte tillämpa lagen på vissa upphandlingar, om det skulle äventyra Sveriges väsentliga säkerhetsintressen. Upphandlingar som rör försvar eller säkerhet undantas vidare i stor utsträckning från LOU:s tillämpningsområde.

När det gäller upphandlingar av bland annat militär utrustning och utrustning av känslig karaktär finns bestämmelser i lagen (2011:1029) om upphandling på försvars- och säkerhetsområdet, förkortad LUFSS. Syftet med bestämmelserna i den lagen är att skapa förutsättningar för upphandlingar av sådan materiel och sådana tjänster som är av så känslig natur att det inte är lämpligt att tillämpa de ordinarie upphandlingsreglerna. Till skillnad från andra regelverk om upphandling innehåller LUFSS bestämmelser om informationssäkerhet, försörjningstrygghet och underentreprenad.

Det finns också undantagsregler i LUFSS, bland annat om att regeringen i enskilda fall och om inga andra undantagsregler är tillämpliga, får besluta om undantag från bestämmelserna i lagen. Undantag får beslutas om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges väsentliga säkerhetsintressen och det gäller upphandling som avser till exempel tillverkning av eller handel med vapen som omfattas av artikel 346.1 b i EUF-fördraget. Även ett fåtal utpekade myndigheter, till exempel Försvarets materielverk, har under vissa omständigheter rätt att fatta sådana beslut om undantag. LUFSS gäller inte heller för kontrakt för vilka tillämpningen av lagen skulle kräva att en upphandlande myndighet eller enhet tillhandahåller information vars

Prop. 2022/23:116 avslöjande strider mot Sveriges väsentliga säkerhetsintressen och vissa kontrakt som avser underrättelseverksamhet.

I LUFs finns regler om uteslutning av en leverantör med hänsyn till Sveriges säkerhet. En leverantör får uteslutas från att delta i en upphandling, om leverantören, på grundval av någon form av bevis som även kan bestå av skyddade uppgiftskällor, har kunnat konstateras inte vara så tillförlitlig som krävs för att upphandlingen inte ska riskera Sveriges säkerhet. Även i lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna, förkortad LUF, och i lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner, förkortad LUK, finns undantag som innebär att regelverken inte gäller, om skyddet av Sveriges väsentliga säkerhetsintressen inte kan säkerställas om upphandlingen genomförs enligt dem.

LOU, LUF och LUK gäller vidare inte när upphandlingen och fullgörandet av kontraktet omfattas av sekretess eller rör Sveriges väsentliga intressen, om det skydd som behövs inte kan säkerställas vid en upphandling enligt respektive lag.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2560 av den 14 december 2022 om utländska subventioner som snedvrider den inre marknaden (EU:s förordning om snedvridande utländska subventioner), som nämns av *MTR Nordic* och *Stockholms universitet*, ska börja tillämpas den 12 juli 2023. Förordningen syftar till att åtgärda de snedvridande effekter som utländska subventioner ger upphov till på den inre marknaden. Förordningen innehåller bestämmelser om att förhandsgranskningar ska göras av större företagskoncentrationer och offentliga upphandlingar och innebär möjlighet för kommissionen att genomföra egna granskningar. I artikel 44 i förordningen anges att den inte ska inverka på tillämpningen av EU-förordningen.

Som framgår ovan bedömer flera remissinstanser, däribland *Näringslivets regelrådet* och *Region Stockholm*, att utredningen inte gör en tillräcklig analys av hur granskningssystemet ska förhålla sig till regelverket om upphandling. Som nämns av *MTR Nordic* krävs det vanligen ingen investering som omfattas av granskningssystemets föreslagna tillämpningsområde för att en aktör ska kunna delta i en upphandling eller erbjuda sådana tjänster som en upphandling avser. I ett fåtal fall kommer deltagandet i en upphandling dock att kräva att den som vinner upphandlingen genomför en sådan investering som omfattas av granskningssystemet. Som *Svenskt Näringsliv* resonerar kring kan det bland annat uppstå situationer då den leverantör som vinner upphandlingen har behov av att bilda ett bolag på ett sätt som aktualiserar anmälningsplikt enligt granskningssystemet.

Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i sådan skyddsvärd verksamhet som omfattas av granskningssystemet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. En investering som omfattas av anmälningsskyldighet får genomföras endast om anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd eller om investeringen har godkänts av granskningsmyndigheten. Med begreppet genomförs avses den tidpunkt då en investerare rent faktiskt kan utöva inflytande över det företag som är föremål för investeringen. Tidpunkten för när ett inflytande kan anses ha uppkommit kan variera men inflytande får i vart fall anses ha uppkommit när någon form av transaktion har genomförts mellan parterna. Detta innebär att parterna kan träffa ett avtal om investeringen innan en anmälan görs men att

fullföljandet behöver villkoras av att granskningsmyndigheten lämnar anmälan om investeringen utan åtgärd eller godkänner investeringen.

En leverantör som bedömer att det krävs en sådan investering som omfattas av granskningsystemet för att kunna konkurrera om avtalet inom ramen för en upphandling får alltså inte genomföra investeringen förrän granskningsmyndigheten har tillåtit investeringen. Granskningsystemet innebär emellertid inget krav på att leverantören ska göra en anmälan redan före sitt deltagande i upphandlingen eller före tilldelningsbeslutet. Vid en annan ordning skulle granskningsmyndigheten behöva hantera anmälningar om investeringar som i slutändan inte genomförs med hänvisning till att den som har gjort anmälan inte tilldelas kontraktet inom ramen för upphandlingen. Granskningsmyndigheten skulle vidare i sin prövning behöva utgå ifrån ett hypotetiskt scenario där leverantören vinner upphandlingen trots att det inte har fattats något tilldelningsbeslut. Detta skulle innebära att resurser och tid tas i anspråk i onödan hos granskningsmyndigheten, leverantören och i förekommande fall även hos det företag som skulle bli föremål för investeringen.

En upphandlande myndighet bör kunna föreskriva att ett kontrakt endast kommer att tecknas om granskningsmyndigheten tillåter investeringen. En förutsättning för detta är att gången beskrivs i upphandlingsdokumenten på förhand. Med en sådan skrivning i upphandlingsdokumenten kan leverantören göra en anmälan till granskningsmyndigheten direkt efter underrättelsen om tilldelningsbeslutet. Regeringen anser, mot bakgrund av att en anmälan kan göras till granskningsmyndigheten efter tilldelningsbeslutet, att det inte kommer att uppstå någon problematik i förhållande till tidsfristerna i regelverken om upphandling på det sätt som MTR Nordic och Svenskt Näringsliv befarar.

Om granskningsmyndigheten beslutar att förbjuda en sådan investering som krävs för att leverantören ska kunna utföra det uppdrag som har varit föremål för upphandling kan, med ovan nämnd skrivning i upphandlingsdokumenten, tilldelningsbeslutet återkallas och ett nytt fattas. Tidsfristerna inom ramen för granskningsystemet får i sammanhanget anses vara så begränsade att de inte kan anses innebära att en upphandling försenas på ett oproportionerligt sätt i ett sådant fall.

Sveriges Kommuner och Regioner anser att det inte är tillräckligt utrett hur en regions eller en kommuns verksamhet kan påverkas av granskningsystemet via upphandlande leverantörer. Som har redovisats ovan kan upphandlande leverantörer i vissa fall behöva göra en anmälan till granskningsmyndigheten efter att de har vunnit upphandlingen. Detta kan innebära att vissa leverantörer väljer att inte delta i en upphandling, vilket i sig kan påverka bland annat kommuner och regioner. Sveriges Kommuner och Regioner poängterar att det redan i dag finns ett flertal leverantörer med helt eller delvist utländskt ägande som via bolag i Sverige bedriver viss samhällsviktig verksamhet. Granskningsystemet föreslås dock endast träffa investeringar som har genomförts efter att lagen har trätt i kraft.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att LOU och den nya lagen bör och kan gälla parallellt. Regeringen konstaterar att det endast kommer att bli fråga om att anmäla investeringar som en viss upphandling förutsätter i ett fåtal fall. Regeringen anser därmed, till skillnad från Svenskt Näringsliv, att konsekvenserna av förfarandet inte behöver analyseras

Prop. 2022/23:116 vidare. Regeringen ser inte heller något motsatsförhållande till EU:s förordning om snedvridande utländska subventioner eller ovan nämnda regelverk om upphandling i övrigt. Förhållandet till dessa regelverk behöver inte utredas vidare. Regeringen har i avsnitt 14.1 redogjort för hur granskningsystemet förhåller sig till säkerhetsskyddslagen och bedömer inte att det krävs något sådant förtydligande som MTR Nordic och *Statens energimyndighet* efterfrågar.

14.6 Regelverket om förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn

Regeringens bedömning: Regelverket om förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn och den nya lagen bör gälla parallellt.

Utredningen gör ingen bedömning i denna del.

Remissinstanserna: *Finansinspektionen* påpekar att det inte finns någon uttrycklig jämförelse i betänkandet mellan den föreslagna lagen och de regelverk som Finansinspektionen ska beakta vid ägarprövningar. Myndigheten påpekar att det inte kan uteslutas att det uppstår en situation då Finansinspektionen ger tillstånd till ett förvärv i ett finansiellt företag och granskningsmyndigheten förbjuder investeringen på grund av omständigheter som Finansinspektionen inte har haft skyldighet eller möjlighet att beakta i sin prövning och vice versa. Finansinspektionen efterfrågar ett förtydligande av att prövningarna ska göras oberoende av varandra. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: För att få driva ett företag som erbjuder finansiella tjänster krävs i de flesta fall ett tillstånd. Det krävs till exempel tillstånd för att driva banker, betaltjänstföretag, företag som verkar inom börs och clearing, fondbolag, försäkringsföretag, tjänstepensionsföretag, försäkringsförmedlare, konsumentkreditinstitut, kreditmarknadsföretag, utgivare av elektroniska pengar och värdepappersbolag. För finansiella institut och inlåningsföretag, inklusive spar- och låneföreningar, finns inget tillståndskrav men sådana företag ska i stället ansöka om registrering av verksamheten. Det är Finansinspektionen som prövar frågor om tillstånd och registrering.

Enligt till exempel 14 kap. 1 § lagen om bank- och finansieringsrörelse får direkt eller indirekt förvärv av aktier eller andelar i ett kreditinstitut, som medför att förvärvarens sammanlagda innehav utgör ett kvalificerat innehav, ske endast efter tillstånd av Finansinspektionen. Tillstånd enligt lagen ska inhämtas före förvärvet. Detsamma gäller förvärv som innebär att ett kvalificerat innehav ökar så att det uppgår till eller överstiger viss procent av kapitalet eller röstetalet för samtliga aktier eller andelar, eller så att institutet blir dotterföretag. Vid en ansökan om tillstånd eller registrering görs bland annat en ägarprövning, det vill säga en prövning av dem som har ett kvalificerat innehav av aktier i det sökande företaget. Tillstånd ska lämnas, om förvärvaren bedöms lämplig att utöva ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget och det tilltänkta förvärvet är ekonomiskt sunt. Hänsyn ska därvid tas till förvärvarens sannolika påverkan på verksamheten i kreditinstitutet och vid bedömningen ska

också förvärvarens anseende och kapitalstyrka beaktas. Enligt 14 kap. 2 § samma lag ska det också beaktas om det till exempel finns skäl att anta att förvärvaren inte kommer att följa relevanta regelverk eller att förvärvet har samband med penningtvätt eller terrorism.

I skäl 37 i EU-förordningen anges att förordningen inte inverkar på unionsreglerna för bedömning av förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn som är ett distinkt förfarande med ett särskilt mål. Sådana regler finns i Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG. De finns också i Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (omarbetning) och i Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU. Regelverken innebär bland annat att behöriga myndigheter får bedöma förvärv och ökning av innehav i finansinstitut, det vill säga kreditinstitut, värdepappersföretag, försäkringsföretag och återförsäkringsföretag, och i regelverken finns till exempel krav på underrättelse, förfaranderegler och utvärderingskriterier för sådana bedömningar. Syftet med regelverken är att säkerställa en sund och ansvarsfull ledning av finansinstitut. Även enligt andra EU-harmoniserade regelverk på finansmarknadsområdet ska behöriga myndigheter bedöma förvärv och ökning av innehav i vissa andra finansinstitut, till exempel betalningsinstitut och institut för elektroniska pengar.

Som framgår av avsnitt 5.1 föreslår regeringen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av gransknings-systemet. Det är möjligt att viss finansiell verksamhet som omfattas av bestämmelserna om verksamhetstillstånd enligt regelverk på finansmarknadsområdet kan komma att räknas som samhällsviktig verksamhet enligt dessa föreskrifter.

Tillstånd enligt till exempel lagen om bank- och finansieringsrörelse ska inhämtas före förvärvet. Som *Finansinspektionen* anger kan det därmed inte uteslutas att det uppstår en situation då Finansinspektionen och granskningsmyndigheten prövar ett tänkt förvärv parallellt. Det är därmed, som myndigheten också redogör för, möjligt att det kan uppstå en situation då granskningsmyndigheten förbjuder ett förvärv som Finansinspektionen har gett tillstånd till. Syftet med de berörda regelverken och de perspektiv ur vilka prövning ska ske skiljer sig dock åt. Prövningarna ska därför ske oberoende av varandra och olika utfall får därmed accepteras. Mot denna bakgrund finner regeringen att regelverket om förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn och den nya lagen bör och kan gälla parallellt.

14.7 Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar

Regeringens bedömning: Lagen med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och den nya lagen bör gälla parallellt. Det behövs inga ytterligare kompletterande nationella bestämmelser till EU-förordningen med anledning av att granskningsystemet införs.

Utredningen gör ingen bedömning i denna del.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning

Samarbetsstrukturen i EU-förordningen

Samarbetsstrukturen i EU-förordningen syftar till att göra det möjligt för medlemsstaterna och i vissa fall kommissionen att samarbeta och bistå varandra när en utländsk direktinvestering skulle kunna inverka på säkerhet eller allmän ordning i en eller flera medlemsstater. Genom strukturen får medlemsstaterna bland annat rätt att lämna synpunkter till den medlemsstat där en utländsk direktinvestering planeras eller har fullbordats. Genom samarbetsstrukturen ges också kommissionen möjlighet att avge yttranden till den medlemsstat där investeringen planeras eller har fullbordats. Detta gäller oavsett om medlemsstaten har ett gransknings-system och oavsett om investeringen är föremål för en granskning. Bestämmelserna om hur samarbetet närmare ska gå till skiljer sig dock åt beroende på om direktinvesteringen är föremål för en granskning eller inte. Samarbetet ska ske via de kontaktpunkter som ska inrättas i varje medlemsstat enligt artikel 11.1 i EU-förordningen.

I artikel 6 i EU-förordningen finns bestämmelser om samarbetsstrukturen för utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning. Medlemsstaterna ska enligt artikel 6.1 i förordningen underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om samtliga utländska direktinvesteringar på deras territorium som är föremål för granskning genom att så snart som möjligt överlämna de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen till dem. Enligt artikel 6.6 i EU-förordningen ska andra medlemsstater och kommissionen senast inom 15 kalenderdagar efter mottagande av de uppgifter som avses i artikel 6.1 underrätta den medlemsstat som utför granskningen att de har för avsikt att lämna synpunkter eller avge ett yttrande. Underrättelsen får innehålla en begäran om ytterligare uppgifter utöver de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen. En begäran om ytterligare uppgifter ska vara motiverad på vederbörligt sätt, får endast avse uppgifter som behövs för att kunna lämna synpunkter eller för att avge ett yttrande, ska vara proportionell i förhållande till ändamålet och får inte vara orimligt betungande för den medlemsstat som utför granskningen. Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen.

Artikel 7 i EU-förordningen reglerar samarbetsstrukturen för direktinvesteringar som inte är föremål för granskning. Enligt artikel 7.5 i för-

ordningen får en medlemsstat eller kommissionen, under vissa förutsättningar, från den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats begära de uppgifter som avses i artikel 9.

I artikel 8 i EU-förordningen finns bestämmelser om utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse, vilka listas i en bilaga till förordningen. Bestämmelserna anknyter till samarbetsstrukturen enligt artiklarna 6 och 7 och föreskriver bland annat att kommissionen, om den med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på berörda projekt eller program, får avge ett yttrande riktat till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 9.1 i EU-förordningen säkerställa att de uppgifter som är föremål för underrättelse enligt artikel 6.1 eller begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artiklarna 6.6 och 7.5 görs tillgängliga för kommissionen och begärande medlemsstater utan onödigt dröjsmål. Det är uppgifterna i artikel 9.2 i förordningen som avses i den förstnämnda artikeln.

Medlemsstaterna ska enligt artikel 9.3 i EU-förordningen sträva efter att utan onödigt dröjsmål tillhandahålla begärande medlemsstater och kommissionen eventuella kompletterande uppgifter utöver de som avses i artikel 9.1 och 9.2 i förordningen, i den mån sådana uppgifter finns tillgängliga.

Enligt artikel 9.4 i EU-förordningen får den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats vidare begära de uppgifter som avses i artikel 9.2 i förordningen från den utländska investeraren eller det företag i vilket den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Den utländska investeraren eller det berörda företaget ska lämna den begärda informationen utan onödigt dröjsmål.

Enligt artikel 9.5 i EU-förordningen ska en medlemsstat utan dröjsmål underrätta kommissionen och övriga berörda medlemsstater om medlemsstaten, under exceptionella omständigheter och trots att den gjort sitt bästa, inte kan erhålla de uppgifter som avses i artikel 9.1 i förordningen. I underrättelsen ska den medlemsstaten på vederbörligt sätt motivera skälen till att uppgifterna inte tillhandahållits och förklara vad som gjorts efter bästa förmåga för att erhålla de begärda uppgifterna, inbegripet en begäran i enlighet med artikel 9.4 i förordningen. Om inga uppgifter lämnats, får synpunkter från en annan medlemsstat eller yttranden från kommissionen bygga på de uppgifter som finns tillgängliga för dem.

Ingen justering eller komplettering av nationell rätt behövs

Kompletteringslagen och förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, här benämnd kompletteringsförordningen, infördes för att kontaktpunkten i Sverige skulle kunna fullgöra de uppgifter som enligt EU-förordningen ankommer på en kontaktpunkt i ett land som inte har ett gransknings-system.

I förarbetena till lagen konstaterade regeringen att den svenska kontaktpunkten inte kommer att ha någon uppgiftsskyldighet enligt artiklarna 6.1

Prop. 2022/23:116 och 6.6 i EU-förordningen förrän ett granskningsystem införs och att det i stort inte krävdes några kompletterande nationella bestämmelser när det gällde den svenska kontaktpunktens uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen (se vidare prop. 2019/20:193 s. 15 f.).

Regeringen slog dock fast att det behövde regleras hur kontaktpunkten skulle få tillgång till sådana uppgifter som begärs enligt artikel 7.5 i EU-förordningen. Kompletteringslagen innehåller därför bland annat bestämmelser om att kontaktpunkten får meddela förelägganden mot den utländska investeraren och det berörda företaget för att de ska fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt EU-förordningen och att sådana förelägganden får förenas med vite. Av kompletteringsförordningen framgår att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) är kontaktpunkt enligt artikel 11.1 i EU-förordningen, och det framgår även att ISP får meddela närmare föreskrifter om formerna för fullgörande av uppgiftsskyldigheten i artikel 9.4 i EU-förordningen.

Eftersom bestämmelserna i kompletteringslagen syftar till att tillmötesgå en begäran om information i fråga om en direktinvestering som inte är föremål för granskning bör bestämmelserna i den lagen inte föras över till den nya lagen och regelverken bör gälla parallellt.

Regeringen föreslår att det inte ska fastställas i lag vad en anmälan inom ramen för granskningsystemet ska innehålla och frågan om vilken myndighet som ska vara granskningsmyndighet är inte föremål för detta lagstiftningsärende. Regeringen anser dock att det inte krävs några kompletterande bestämmelser till EU-förordningen för att kontaktpunkten ska kunna lämna ut uppgifter i enlighet med artikel 6.1 i den förordningen till andra medlemsstater och kommissionen.

Artikel 6.6 i EU-förordningen innehåller ingen begränsning av vilken typ av uppgifter som andra medlemsstater och kommissionen kan begära från kontaktpunkten. Med hänvisning till de krav som ställs upp i artikeln om bland annat proportionalitet bedömer regeringen dock att det inte bör kunna bli fråga om utlämnande av uppgifter som kräver kompletterande nationella bestämmelser.

Sammanfattningsvis bedömer regeringen att kompletteringslagen och den nya lagen bör och kan gälla parallellt och att det inte behövs några kompletterande nationella bestämmelser om kontaktpunktens uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen enligt EU-förordningen med anledning av att granskningsystemet införs.

En grundförutsättning för att samarbetsstrukturen ska fungera är att medlemsstaterna delar information med varandra. Vilka uppgifter som ska lämnas ut med stöd av EU-förordningen får avgöras utifrån omständigheterna i det enskilda fallet. Regeringen vill dock, med hänvisning till kraven om utlämnande av uppgifter enligt artiklarna 6.6 och 9.3 i EU-förordningen, framhålla att det av artikel 1.2 i förordningen framgår att den inte påverkar medlemsstaternas eget ansvar att upprätthålla nationell säkerhet enligt artikel 4.2 i EU-fördraget eller rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen enligt artikel 346 i EUF-fördraget. Av den senare bestämmelsen framgår att ingen medlemsstat är skyldig att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen samt att varje medlemsstat får vidta åtgärder som den anser nödvändiga för att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i fråga om tillverkning av eller handel med vapen, ammunition och krigsmateriel.

Om en annan medlemsstat eller kommissionen begär uppgifter om en utländsk direktinvestering i Sverige som rör svensk nationell säkerhet eller ett väsentligt säkerhetsintresse, finns det därmed inte någon skyldighet för Sverige att samla in eller vidarebefordra uppgifterna (jfr vidare prop. 2020/21:193 s. 30).

Regeringen vill också framhålla att andra medlemsstaters och kommissionens rätt att få del av uppgifter enligt artikel 6.6 i EU-förordningen är begränsad på sätt som framgår av artikeln och att artikel 9.3 i förordningen, som den är formulerad, inte bör anses innebära en skyldighet att dela med sig av samtliga uppgifter i ett ärende som gäller en investering som granskas. Det bör därutöver beaktas att möjligheten att vidarebefordra uppgifter som faller utanför EU-förordningens tillämpningsområde och som omfattas av sekretess är begränsade enligt 8 kap. 3 § 2 OSL.

14.8 Regelverket om gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar

Regeringens bedömning: Granskningssystemet behöver inte anpassas till det nya regelverket om gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar.

Utredningen gör ingen bedömning i denna del.

Remissinstanserna: *Skatteverket* anser att det bör beaktas vilka effekter förslagen i betänkandet Bolags rörlighet över gränser (SOU 2021:18) får på utredningens förslag och uppmärksammar särskilt möjligheten för ett aktiebolag att överföra sitt registrerade säte till en annan medlemsstat vid en gränsöverskridande ombildning. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Den 31 januari 2023 trädde förslagen i propositionen Bolags rörlighet över gränserna inom EU (prop. 2021/22:286) i kraft. Förslagen bygger på betänkandet som *Skatteverket* nämner och har sin grund i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/2121 av den 27 november 2019 om ändring av direktiv (EU) 2017/1132 vad gäller gränsöverskridande ombildningar, fusioner och delningar. Lagändringarna innebär bland annat att reglerna om aktiebolags möjlighet att genomföra gränsöverskridande fusioner har utvecklats. Dessutom har det införts möjligheter till gränsöverskridande delning och gränsöverskridande ombildning av aktiebolag. Därutöver har det införts en rätt för aktieägare som röstar mot ett gränsöverskridande förfarande att få sina aktier inlösta av bolaget, mot en ersättning som erbjuds av bolaget. Flera av ändringarna berör även ekonomiska föreningar och finansiella företag.

För att motverka att de gränsöverskridande förfarandena till exempel används för brottsliga eller otillbörliga ändamål har myndighetskontrollen vid förfarandena utökats. Bolagsverket har en central roll i denna kontroll och ska samråda med andra myndigheter. Bolagsverket ska avslå en fusion om den till exempel genomförs för otillbörliga eller bedrägliga ändamål

Prop. 2022/23:116 som leder till att EU-rätten eller svensk rätt kringgås eller som syftar till detta.

Regeringen bedömer, till skillnad från Skatteverket, att det inte krävs särskilda överväganden i fråga om granskningssystemets utformning med anledning av det nya regelverket.

14.9 Etableringsfriheten i TF och YGL

Regeringens bedömning: Förslagen innebär ingen begränsning av etableringsfriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen.

Utredningen gör ingen bedömning i denna del.

Remissinstanserna yttrar sig inte i denna del.

Skälen för regeringens bedömning: Som har redovisats i avsnitt 5.6 finns det många aktörer som på ett eller annat sätt omfattas av etableringsfriheten enligt mediegrundlagarna. I det avsnittet har regeringen bedömt att det nya granskningssystemet inte kan tillämpas på investeringar i företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av skyddet i TF och YGL.

Frågan är om granskningssystemets bestämmelser kan anses innebära en begränsning av etableringsfriheten för en aktör, som vid sidan av sin huvudsakliga verksamhet, också bedriver verksamhet som omfattas av mediegrundlagarnas tillämpningsområde. Det skulle till exempel kunna uppstå en situation då en aktör vill genomföra en investering i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet, till exempel säkerhetskänslig verksamhet, men som också ger ut periodiska skrifter eller tillhandahåller information till allmänheten via en webbplats med utgivningsbevis. Det finns skäl att närmare beröra frågan om det i ett sådant fall skulle vara i strid med etableringsfriheten att dels kräva en anmälan gällande investeringen, dels villkora investeringen eller i förekommande fall förbjuda den.

Etableringsfriheten är, som har nämnts i avsnitt 5.6, en av de grundläggande principerna i TF och YGL. Den innebär att det står var och en fritt att inleda och driva verksamhet för spridning av information till allmänheten i de former som skyddas av grundlagarna. Något krav på tillstånd för verksamheten får inte ställas upp och möjligheten att driva verksamheten får inte begränsas genom villkor som inte har stöd i grundlagarna.

Etableringsfriheten är överordnad bestämmelserna om näringsförbud, både förbud mot näringsverksamhet under konkurs och näringsförbud efter särskild prövning, vilket har förtydligats i bestämmelserna i 6 kap. 1 § konkurslagen respektive 14 § lagen (2014:836) om näringsförbud. Den som har näringsförbud efter särskild prövning får såsom enskild näringsidkare utöva sådan grundlagsskyddad rättighet som bland annat avses i 1 kap. 1 §, 4 kap. 1 § och 6 kap. 1 § TF eller 1 kap. 1 § och 3 kap. 1 och 3 §§ YGL. Regleringen i konkurslagen och lagen om näringsförbud talar för att etableringsfriheten utgör hinder även mot krav på anmälan i ett fall då den grundlagsskyddade verksamheten inte utgör ändamålet med företagets verksamhet.

Samtidigt är etableringsfriheten inte absolut. Etableringsfriheten bör inte förstås så att den utesluter att ett företag som bedriver verksamhet som skyddas av mediegrundlagarna kan vara underkastad rättsregler som gäller annan jämförbar verksamhet i näringslivet i övrigt. Att näringsrättsliga bestämmelser som till exempel firmaregistrering och bokförings-skyldighet i och för sig inte behöver innebära en inskränkning i etableringsfriheten framgår av uttalanden i förarbetena till TF (prop. 1948:230 s. 149). Detsamma måste anses gälla även i förhållande till den som bedriver verksamhet som omfattas av YGL:s skydd. Frågan om hur konkurrenslagens regler förhåller sig till etableringsfriheten för medieföretag har belysts i flera utredningar (se bland annat SOU 1999:30). I förarbetena till äldre konkurrenslagstiftning uttalades att förvärv av företag inom massmedieområdet kunde prövas enligt den lagen med utgångspunkt i dess syfte och skyddsintressen (prop. 1981/82:165 s. 99). Ovan nämnt undantag i lagen om näringsförbud är dessutom begränsat. Undantaget gäller endast för bedrivande av enskild näringsverksamhet. En person som har näringsförbud får därmed inte sitta i styrelsen för ett aktieföretag som bedriver verksamhet av det slag som anges i bestämmelsen (prop. 2013/14:215 s. 97).

Den av mediegrundlagarna skyddade etableringsfriheten är därmed inte helt utan begränsning. Utöver de faktiska inskränkningar som gäller enligt grundlagarna bör även sådana inskränkningar som gäller näringsverksamhet i allmänhet kunna tillåtas, förutsatt att syftet med dessa inte är att begränsa den grundlagsskyddade rätten att uttrycka tankar, åsikter och känslor och i övrigt lämna uppgifter i vilket ämne som helst.

Granskningsystemet syftar till att hindra sådana utländska direktinvesteringar som innebär visst inflytande i berörda företag och som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Som har redovisats i avsnitt 5.6 kommer investeringar i företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av TF och YGL inte att omfattas av granskningsystemets tillämpningsområde. Den nya lagens bestämmelser syftar vidare inte till att åstadkomma något etableringshinder för sådan verksamhet som etableringsfrihet annars gäller för. Lagen gäller generellt för skyddsvärd verksamhet. Med hänsyn till att det rör sig om en reglering som endast i vissa specifika situationer och endast indirekt berör verksamhet som skyddas av mediegrundlagarna anser regeringen att de nya reglerna inte innebär någon verklig inskränkning av de grundlagsskyddade rättigheterna. Gransknings-systemet kan därmed inte anses innebära en begränsning av etableringsfriheten enligt mediegrundlagarna.

15 Utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att ge underrättelse- och säkerhetstjänster direktåtkomst

Regeringens förslag: Säkerhetspolisens möjlighet att medge ett annat lands underrättelse- eller säkerhetstjänst direktåtkomst till gemensamt

tillgängliga personuppgifter som behandlas i kontraterroryfte ska omfatta även Storbritannien och Schweiz.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna tillstyrker förslaget eller har inget att invända mot det.

Skälen för regeringens förslag

Bakgrund till förslaget

Som anges i promemorian är internationell samverkan och det informationsutbyte som sker inom ramen för denna samverkan av avgörande betydelse för att Säkerhetspolisen ska lyckas med sitt uppdrag att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och beivra brottslig verksamhet som innefattar terrorbrott. Säkerhetspolisen deltar i flera arbetsgrupper inom ramen för EU-samarbetet, i arbetet vid Europol och i det europeiska forumet Counter Terrorism Group (CTG). I CTG ingår EU:s medlemsländer, Storbritannien, Schweiz och Norge.

Säkerhetspolisens möjlighet att föra över personuppgifter till tredjeland eller en internationell organisation regleras i 9 kap. 1 § lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter (Säkerhetspolisens datalag). Det är enligt den bestämmelsen tillåtet för Säkerhetspolisen att föra över uppgifter bland annat om överföringen riktas till en brottsbekämpande myndighet eller en underrättelse- eller säkerhetstjänst i ett tredjeland och överföringen samtidigt omfattas av ett beslut om adekvat skyddsnivå, av tillräckliga skyddsåtgärder eller av ett undantag för särskilda situationer. Medlemsstaterna i EU, Island, Liechtenstein, Norge och Schweiz räknas inte som tredjeland i lagens mening (se prop. 2018/19:163 s. 193). Europeiska kommissionen har fattat ett sådant beslut om adekvat skyddsnivå som avses i bestämmelsen i fråga om Storbritannien.

Utlämnande av uppgifter kan ske på olika sätt. Säkerhetspolisens möjlighet att föra över personuppgifter genom direktåtkomst regleras i 3 kap. 5–7 §§ Säkerhetspolisens datalag. Säkerhetspolisen har med stöd av 3 kap. 7 § den lagen möjlighet att ge direktåtkomst till personuppgifter som behandlas i kontraterroryfte för vissa utländska underrättelse- och säkerhetstjänster, om det behövs för samarbetet mot terrorism. Direktåtkomsten får endast avse personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga, det vill säga uppgifter som fler än ett fåtal personer har rätt att ta del av (jfr 3 kap. 1 § Säkerhetspolisens datalag). Innan direktåtkomst medges en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst ska Säkerhetspolisen informera regeringen.

Säkerhetspolisens möjlighet att lämna ut uppgifter genom direktåtkomst enligt 3 kap. 7 § Säkerhetspolisens datalag är begränsad till underrättelse- och säkerhetstjänster i medlemsstater i EU eller EES. Detta innebär att det inte finns rättsliga förutsättningar för att ge underrättelse- och säkerhetstjänster i Storbritannien eller Schweiz direktåtkomst till personuppgifter. Som nämns i promemorian har Säkerhetspolisen framhållit att detta är problematiskt.

Utvecklingen på informationsområdet och samhällsutvecklingen i stort har, som anges i promemorian, gjort att behovet av internationell samverkan och informationsutbyte har ökat. Ett av skälen till att möjligheten att medge direktåtkomst enligt 3 kap. 7 § Säkerhetspolisens datalag infördes var för att underlätta informationsutbyte inom ramen för CTG (se prop. 2018/19:163 s 107). Som anges i promemorian talar starka skäl för att möjligheterna att utbyta information bör vara likvärdiga i förhållande till alla länder som deltar i CTG, och att därmed låta även Storbritannien och Schweiz omfattas av bestämmelsens tillämpningsområde.

Det finns med dagens reglering stöd för Säkerhetspolisen att behandla personuppgifter i syfte att tillhandahålla information som behövs hos underrättelse- och säkerhetstjänster i Storbritannien och Schweiz och lämna ut dessa elektroniskt på annat sätt än genom direktåtkomst (2 kap. 4 § första stycket 6 och 2 kap. 19 § Säkerhetspolisens datalag). Det finns, av de skäl som framhålls i promemorian, skäl att utgå ifrån att skyddet för personuppgifterna skulle vara ändamålsenligt även efter ett överlämnande genom direktåtkomst. Det bör också framhållas att 3 kap. 7 § Säkerhetspolisens datalag innebär en möjlighet för Säkerhetspolisen att medge en utländsk myndighet direktåtkomst och inte någon rätt för mottagaren att få sådan åtkomst. Det finns därmed inga tungt vägande skäl mot att inkludera underrättelse- eller säkerhetstjänster i Storbritannien och Schweiz i tillämpningsområdet för bestämmelsen. Att ge Säkerhetspolisen möjlighet att medge underrättelse- eller säkerhetstjänster i Storbritannien och Schweiz direktåtkomst till gemensamt tillgängliga personuppgifter som behandlas i kontraterrorysyfte skulle även effektivisera myndighetens internationella samarbeten mot terrorism. Mot denna bakgrund bör en sådan möjlighet införas.

Sammanfattningsvis bör 3 kap. 7 § första stycket Säkerhetspolisens datalag ändras så att det framgår att Säkerhetspolisen får medge en underrättelse- eller säkerhetstjänst i en stat som omfattas av avtalet om EES, i Förenade kungariket eller i Schweiz direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § 1 b samma lag, om det behövs för samarbetet mot terrorism. Avtalet om EES omfattar även medlemsstaterna i EU, vilka i den egenskapen är bundna av avtalet. Det saknas därför skäl att i bestämmelsen uttryckligen nämna även EU:s medlemsstater.

16 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Den nya lagen och övriga lagändringar ska träda i kraft den 1 december 2023.

Regeringens bedömning: Det behövs inga övergångsbestämmelser.

Utredningens och promemorians förslag och bedömning överensstämmer delvis med regeringens. Utredningen föreslår att författnings-

Prop. 2022/23:116 ändringarna som rör granskningsystemet ska träda i kraft den 1 januari 2023 och att lagen inte ska tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023. I promemorian föreslås det att ändringen i Säkerhetspolisens datalag ska träda i kraft den 1 juli 2023.

Remissinstanserna: Ett flertal remissinstanser yttrar sig över utredningens förslag och bedömning. Såväl *Försvarshögskolan* som *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)* understryker vikten av att utredningens förslag genomförs skyndsamt. *Kommerskollegium* bedömer att den av utredningen föreslagna tidpunkten för ikraftträdande är ambitiös. *Regelrådet* anser att den föreslagna tidpunkten för ikraftträdande är godtagbar. *Region Stockholm* anför att det bör förtydligas hur ägarförändringar inom ramen för pågående avtal ska hanteras. *Svenskt Näringsliv* menar att lagen bör innefatta en översynsklausul som gör det möjligt att vid behov göra ändringar i lagen. *Sveriges advokatsamfund* framhåller vikten av att lagstiftningen och även aktuella föreskrifter kommer på plats i god tid innan lagen träder i kraft. Advokatsamfundet betonar att en försäljnings- eller investeringsprocess ofta förbereds under lång tid. *Sveriges Kommuner och Regioner* har ingen invändning mot det föreslagna ikraftträdandet, men anser att det är motiverat med övergångsbestämmelser i förhållande till befintliga investeringar där verksamheten förutsätter mycket långa avtalsförhållanden. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över förslaget och bedömningen.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt gällande förslaget och bedömningen i promemorian.

Skälen för regeringens förslag och bedömning

Regelverket som rör granskningsystemet

Det är, som *Försvarshögskolan* och *MSB* framför, viktigt att förslagen som rör införandet av ett granskningsystem genomförs skyndsamt. Lagens tillämpningsområde föreslås dock avgränsas närmare genom föreskrifter och dessa föreskrifter måste, som *Sveriges advokatsamfund* påpekar, ha utfärdats innan lagen kan tillämpas fullt ut. Granskningsmyndigheten måste också ges möjlighet att anpassa sin verksamhet i den utsträckning som krävs för att myndigheten ska kunna fullgöra sina uppgifter enligt lagen. Med hänsyn till detta, och till att lagen innebär skyldigheter för enskilda och i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden, bör lagen träda i kraft den 1 december 2023. Det är inte möjligt att införa en sådan översynsklausul som *Svenskt Näringsliv* nämner.

Utredningen föreslår att lagen inte ska tillämpas på investeringar som genomförs inom en månad från ikraftträdandet. Utredningen anger att det kan uppstå en situation där parter förhandlar om en investering före ikraftträdandet men investeringen genomförs efter att lagen har trätt i kraft. Utredningen påpekar att det vid tidpunkten för förhandlingarna i en sådan situation inte finns någon skyldighet eller ens möjlighet att anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. Om en investering då måste anmälas efter att lagen har trätt i kraft men innan investeringen genomförs, kan genomförandet av investeringen fördröjas i avvaktan på handläggningen hos granskningsmyndigheten. Utredningen bedömer att det får

antas att en sådan fördröjning i de allra flesta fall är till nackdel för de inblandade parterna och att lagen därför inte bör gälla för investeringar som genomförs inom en månad från den dag då lagen har trätt i kraft. Regeringen bedömer, bland annat med hänvisning till den tid som återstår till förslaget datum för ikraftträdande, att ett sådant undantag som föreslås av utredningen inte är motiverat.

Region Stockholm och *Sveriges Kommuner och Regioner* resonerar kring förhållandet till redan genomförda investeringar. Regeringens förslag innebär dock att lagen endast kommer att tillämpas på investeringar som genomförs efter ikraftträdandet.

Det behövs inte några övergångsbestämmelser eftersom det är fråga om att införa ett helt nytt regelverk.

Ändringen i Säkerhetspolisens datalag

Förslaget kan bidra till att underlätta Säkerhetspolisens internationella samarbete mot terrorism och bör därför träda i kraft så snart som möjligt, vilket nu bedöms vara den 1 december 2023. Några övergångsbestämmelser behövs inte.

17 Konsekvenser av förslagen

17.1 Förslagen som rör införandet av ett granskningssystem

17.1.1 Granskningssystemet stärker skyddet för Sverige

Regeringens bedömning: Förslagen innebär att skyddet för Sveriges säkerhet och för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige stärks.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Regelrådet* finner att redovisningen av bakgrunden till och syftet med förslaget är godtagbart. Regelrådet bedömer också att utredningen har redogjort för de alternativa lösningar som har övervägts på ett tydligt och utförligt sätt.

Näringslivets regelnämnd saknar en beskrivning av konsekvenserna av att granskningssystemet kan komma att överbelastas med oproblematiska investeringar, vilket kan leda till att investeringar som verkligen hotar Sveriges säkerhet inte hinner fångas upp. Näringslivets regelnämnd efterfrågar också ett förtydligande av de olika avvägningar som har gjorts för att uppnå bästa möjliga proportionalitet och vilka alternativ som har övervägts. *Stockholms kommun* bedömer att granskningssystemet kommer att innebära ökade kostnader, inskränkningar i egendomsrätten och den kommunala självstyrelsen och ökad administration och byråkrati för ett stort antal investerare, svenska företag och offentliga aktörer utan att det ger ett tillräckligt skydd mot de aktörer som innebär ett kvalificerat hot och som förslagen är avsedda att utgöra ett skydd mot. *Svenskt Näringsliv* ställer sig frågande till att ansefliga resurser läggs ned på att granska ett stort antal anmälningar, varav rimligen en mycket liten andel kommer att

Prop. 2022/23:116 föranleda någon annan åtgärd än ett godkännande. *Tillväxtverket* bedömer bland annat att företagens rädsla för att åläggas sanktionsavgifter kan leda till stora inflöden av ärenden som gäller investeringar som inte är kopplade till skyddsvärda områden. Detta kommer, enligt myndigheten, att påverka granskningsmyndighetens förmåga att adekvat och under utsatt tid hantera skarpa ärenden och en förlängd handläggningstid kommer försämra de finansiella och affärsmässiga villkoren. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Granskningsystemet måste utformas utifrån en avvägning mellan behovet av att ytterst kunna hindra investeringar som innebär risker för Sverige och intresset av ett öppet investeringsklimat. Utländska direktinvesteringar har, som utvecklats i avsnitt 4.1, stor betydelse för Sveriges ekonomi och konkurrenskraft men vissa av dem kan innebära oacceptabla risker ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv.

Regeringen har redogjort för behovet av ett svenskt granskningsystem och i varje delavsnitt fört ett sådant resonemang om proportionalitet och alternativa lösningar som *Näringslivets regelnämnd* efterfrågar, i den utsträckning som det har varit påkallat. Granskningsystemet föreslås gälla endast för vissa investeringar i tydligt avgränsade verksamheter som anses vara av särskild betydelse ur ett säkerhetsperspektiv. Med hänvisning till den skada som vissa utländska direktinvesteringar i berörda verksamheter kan innebära för Sverige får det, trots det som *Svenskt Näringsliv* anför, anses vara befogat att resurser kommer att tas i anspråk för att hantera anmälningar om oproblematiske investeringar. Som framgår av avsnitt 9.1 har lagen dock utformats så att granskningsmyndigheten snabbt ska kunna lämna anmälningar om sådana investeringar utan åtgärd för att i stället fokusera på investeringar som kan utgöra skada för skyddsvärd verksamhet. Intresset av att upptäcka försök till kringgående av regelverket överväger den olägenhet och ökade administration som förslagen innebär och regeringen anser, till skillnad från *Näringslivets regelnämnd* och *Tillväxtverket*, att systemet har utformats på ett sätt som gör att det inte finns risk för att det överbelastas.

Ett svenskt granskningsystem är en förutsättning för att det på ett heltäckande sätt ska vara möjligt att kontrollera och ytterst förbjuda utländska investeringar som innebär risker ur ett säkerhetspolitiskt perspektiv för Sverige. Regeringens uppfattning är, i likhet med utredningens och till skillnad från *Stockholms kommuns*, att den föreslagna regleringen som helhet är proportionerlig och att införandet av granskningsystemet innebär att skyddet för Sveriges säkerhet och för allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige stärks. De frågor om granskningsystemets förhållande till egendomsskyddet och den kommunala självstyrelsen och de övriga frågor som väcks av *Stockholms kommun* behandlas nedan.

17.1.2 Ekonomiska konsekvenser för statliga myndigheter, kommuner och regioner

Regeringens bedömning: Förslagen innebär ökade kostnader för granskningsmyndigheten och de myndigheter som kommer att ingå i den föreslagna samverkan. De ökade kostnaderna finansieras genom

medel som tillfördes i budgetpropositionen för 2023.

Förslagen ger inte upphov till kostnader för övriga berörda statliga myndigheter som inte ryms inom respektive myndighets befintliga anslagsram. Förslagen ger endast upphov till marginella kostnader för kommunerna och regionerna.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Ericsson* betonar vikten av att berörda myndigheter tillförs de resurser som krävs för att de ska kunna lösa sina uppgifter inom ramen för granskningssystemet eftersom svenska företag annars riskerar att gå miste om legitima utländska investeringar. *Patent- och registreringsverket* bedömer att frågan om finansiering bör utredas vidare när omfattningen av granskningsmyndighetens verksamhet kan utvärderas. *Totalförsvarets forskningsinstitut* befarar att myndigheternas resursbehov har underskattats av utredningen och saknar en uppskattning av hur många investeringar som kommer att behöva anmälas och granskas över tid. Myndigheten saknar även statistik över hur många investeringar, såväl utländska som svenska, som sker inom de skyddsvärda sektorerna varje år. *Verket för innovationssystem (Vinnova)*, som anför att myndigheten inte kan bedöma huruvida föreslagna resurstillskott är tillräckliga, betonar vikten av att resurser läggs på att utveckla analysförmågan när det gäller ägarrelationerna i näringslivet i Sverige.

Förvaltningsrätten i Jönköping anser att det finns anledning att efter en tid följa upp måltillströmningen till berörda domstolar. *Förvaltningsrätten i Stockholm* poängterar att förslagen kan medföra viss måltillströmning, att målen kan innefatta prövning av svårbedömda vitesfrågor och att vissa mål kommer att ha förturskaraktär. Domstolen anser att det därmed finns skäl att överväga behovet av tilldelning av medel till berörda domstolar.

Malmö kommun gör, i likhet med utredningen, bedömningen att de kostnader som kan uppstå med anledning av kommuners uppgiftsskyldighet sannolikt kommer att bli låga. Kommunen anför att den förutsätter att ersättning lämnas i de fall särskilda utredningsinsatser krävs av kommunen med anledning av förslaget om uppgiftsskyldighet. Kommunen bedömer också att de indirekta kostnaderna för kommunerna är svåra att beräkna och därför bör kunna rendera i statlig ersättning i ett senare skede. *Region Stockholm* anser att det är otydligt vilken påverkan den föreslagna lagstiftningen kommer att ha på regionens verksamhet bland annat eftersom systemet kommer att utformas genom föreskrifter. Regionen anför att finansieringsprincipen bör gälla om konsekvenserna skulle visa sig bli stora. *Region Stockholm* bedömer också att regeringen bör lägga in en kontrollpunkt eller tydliggöra vilken myndighet som ansvarar för att följa upp lagens konsekvenser för regionerna.

Ett antal remissinstanser, bland annat *Post- och telestyrelsen* och *Tillväxtverket*, uttrycker att det behövs informationsinsatser om regelverket.

Försvarets materielverk, Försvarsmakten, Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Säkerhetspolisen har synpunkter på utredningens bedömningar i fråga om myndigheternas respektive resursbehov.

Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Konsekvenser för granskningsmyndigheten och samverkansmyndigheterna

Granskningsmyndigheten kommer att ha ansvaret för att utreda, analysera och därefter fatta beslut i frågan om huruvida en investering kan medföra skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Granskningsmyndigheten ska dessutom samverka med vissa utpekade myndigheter inom ramen för sitt uppdrag. Granskningsmyndigheten kommer också, i viss utsträckning, att behöva göra sådana informationsinsatser som nämns av utredningen, *Post- och telestyrelsen* och *Tillväxtverket*.

Utredningen föreslår att ISP ska utses till granskningsmyndighet och att ISP, i egenskap av granskningsmyndighet, ska samverka med Försvarmakten, MSB, Kommerskollegium och Säkerhetspolisen inom ramen för granskningsystemet. Utredningen gör en bedömning av myndigheternas ökade kostnader med anledning av granskningsystemets införande. *Försvarets materielverk*, *Försvarmakten*, *ISP*, *Kommerskollegium*, *MSB* och *Säkerhetspolisen* har synpunkter på utredningens bedömningar i fråga om myndigheternas respektive resursbehov.

Regeringen anser, i likhet med *Ericsson* och *Vinnova*, att det är viktigt att berörda myndigheter tillförs de resurser som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för granskningsystemet. Regeringen föreslår att det inte ska regleras i lag vilken myndighet som ska vara granskningsmyndighet och vilka myndigheter som ska ingå i samverkan. Det kan dock konstateras att regeringen i budgetpropositionen för 2023 ökade Försvarmaktens, ISP:s, Kommerskollegiums, MSB:s och Säkerhetspolisens anslag med sammanlagt 63 miljoner kronor med anledning av deras utökade ansvar i samband med införandet av granskningsystemet. Från och med 2024 höjs anslagen med ytterligare 37 miljoner kronor. Förslagen i denna proposition är därmed fullt finansierade. Det finns inte förutsättningar att på förhand ta fram ett sådant underlag som efterfrågas av *Totalförsvarets forskningsinstitut*.

Domstolarna

Granskningsmyndighetens beslut om förelägganden och sanktionsavgifter föreslås få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. För prövning i Kammarrätten i Stockholm kommer det enligt förslaget att krävas prövningstillstånd. Eftersom sanktionsavgifter kan vara ekonomiskt känslbara är det rimligt att utgå från att granskningsmyndighetens beslut om sådana kommer att överklagas i relativt stor utsträckning. Antalet ärenden där sanktioner beslutas förväntas dock bli lågt vilket i sig innebär att överklaganden av sådana beslut kommer vara sällsynta. När det gäller beslut om förelägganden bedömer regeringen, i likhet med utredningen, att sådana kommer att förekomma endast i begränsad utsträckning och att investerare och berörda företag i stor utsträckning självmant kommer att rätta sig efter dem om de beslutas. Överklaganden av beslut om förelägganden kommer därför rimligen också att bli sällsynta. Som *Förvaltningsrätten i Stockholm* anger kan det dock bli fråga om en viss ökad måltillströmning till följd av förslagen. Regeringen anser, till skillnad från domstolen, emellertid att det kommer att röra sig om en begränsad måltillströmning och att de frågor

som ska prövas av domstolen kommer att vara av sådan karaktär att även kostnaderna för hanteringen kommer att bli begränsade.

Granskningsmyndighetens beslut om förbud och godkännande med villkor föreslås kunna överklagas till regeringen. Beslut av regeringen som innefattar en prövning av en enskilds civila rättigheter eller skyldigheter kan bli föremål för rättsprövning av Högsta förvaltningsdomstolen enligt lagen om rättsprövning av vissa regeringsbeslut. Antalet överklaganden till regeringen, och därmed eventuella mål om rättsprövningar hos Högsta förvaltningsdomstolen, förväntas bli lågt.

Kostnaderna för domstolarna bör därmed sammanfattningsvis vara begränsade och rymmas inom befintliga anslag. Det finns inte utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärende förordna om uppföljning av måltillströmningen på det sätt som föreslås av *Förvaltningsrätten i Jönköping*.

Övriga statliga myndigheter

Regeringen föreslår att det ska införas en uppgiftsskyldighet för bland annat de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. De resurser som dessa myndigheter kan behöva ta i anspråk för att tillhandahålla granskningsmyndigheten efterfrågade uppgifter och handlingar kommer att vara begränsade. Även kostnaderna för övriga statliga myndigheter som berörs av förslagen kan, som utredningen anger, finansieras inom befintliga anslag. *Patent- och registreringsverket* bedömer att frågan om finansiering bör utredas vidare när omfattningen av granskningsmyndighetens verksamhet och förslagen samverkan kan utvärderas. Det finns inte förutsättningar att inom ramen för detta ärende förordna om en sådan utvärdering.

Kommuner och regioner

Kommuner och regioner kan komma att beröras av förslagen till följd av att de bedriver sådan verksamhet som omfattas av granskningsystemets tillämpningsområde. Kommuner och regioner kommer även att påverkas av förslagen genom att de omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. De resurser som kommer att krävas för att aktörerna ska kunna tillhandahålla granskningsmyndigheten efterfrågade uppgifter och handlingar kommer att vara begränsade och att det inte kommer att bli fråga om sådana särskilda utredningsinsatser som skulle motivera ersättning på det sätt som *Malmö kommun* anger.

Region Stockholm anser att det är otydligt vilken påverkan förslagen om anmälan och granskning kommer att ha på regionens verksamhet med hänvisning till det föreslagna bemyndigandet att meddela föreskrifter om samhällsviktig verksamhet. Regeringen har dock bedömt att det inte finns något godtagbart alternativ till en sådan föreskriftsrätt. Det finns inte utrymme för att inom ramen för detta lagstiftningsärende uttala sig om regioners anmälningsplikt och utvärdera förslagets effekter på sätt som efterfrågas av regionen.

Regeringen bedömer sammanfattningsvis, i likhet med utredningen, att kommuner och regioner kommer att beröras av förslagen på ett sätt som endast innebär marginella kostnader för dem. Kostnadsökningarna för kommunerna och regionerna är så begränsade att det inte kan bli fråga om

Prop. 2022/23:116 någon ekonomisk kompensation i enlighet med finansieringsprincipen. Denna bedömning görs oberoende av om det, som Region Stockholm nämner, skulle krävas förändrade ägardirektiv och reglementen med anledning av den nya lagen. Regeringen kan, till skillnad från Malmö kommun, inte heller se att det skulle uppstå sådana indirekta kostnader för kommuner som bör ge rätt till statlig ersättning i ett senare skede. Det finns inte förutsättningar för att inom ramen för detta lagstiftningsärende förordna om sådan utvärdering som Region Stockholm nämner.

17.1.3 Konsekvenser för företag och andra enskilda

Regeringens bedömning: Förslagen kan medföra ökade kostnader och administrativa bördor för berörda investerare och de företag som är eller har varit föremål för investeringarna.

Förslagen innebär godtagbara inskränkningar av berörda aktörers rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet. Förslagen innebär ingen försämrad rättssäkerhet för enskilda som kan komma att beröras av dem.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Regelrådet* finner, utifrån förutsättningarna i ärendet, att utredningens redovisning av bland annat berörda företags kostnader, tidsåtgång och verksamhet är godtagbar.

Försvarets materielverk föreslår att en uppföljning av gransknings-systemets påverkan på den svenska företagsbasen ska genomföras för att säkra avsedd effekt. *Försvvarshögskolan* anser bland annat att frågan om konsekvenser för svenska företag som också omfattas av andra länders lagstiftning på området måste utredas vidare. *Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien* bedömer att utredningen inte i tillräcklig omfattning har redogjort för hur det föreslagna systemet kan inverka negativt på rättssäkerheten. Akademien anser att en viktig del av kravet på rättssäkerhet är att handläggningstiderna kan hållas korta och att det måste finnas tydliga regler för hur analys och beslut dokumenteras, hur offentlighetsprincipen ska tillämpas och hur visseblåsare ska skyddas. *Malmö tingsrätt* bedömer att motiveringen av förslagets konstitutionella förenlighet, bland annat i fråga om skyddet för näringsfrihet, bör utvecklas. *Näringslivets regelrådet* anser att det bör förtydligas varför det inte går att bedöma hur många företag som kommer att beröras av förslagen och hur stora dessa är. *Region Stockholm* anför att förslagen innebär att en investering i vissa fall kan ta längre tid att genomföra och sannolikt kommer att medföra kostnader för berörda investerare. Regionen påpekar vikten av att investerarnas kostnader hålls nere för att inte skapa hinder för direktinvesteringar i Stockholmsregionen. *Svenskt Näringsliv* delar inte utredningens bedömning att konsekvenserna för oproblematiska investeringar är försumbara och påpekar att bedömningen inte bygger på några kostnadsberäkningar eller mer detaljerad analys av vare sig kostnader för företagen eller samhällsekonomin i stort. *Sveriges advokatsamfund* är tveksam till bedömningen att investerarens motpart inte väntas ha några direkta kostnader till följd av lagstiftningen och anser att förslagen kommer att leda till ökade transaktionskostnader för den som

avser avyttra eller ta in ytterligare kapital i en verksamhet. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Prop. 2022/23:116

Skälen för regeringens bedömning

Ekonomiska effekter och administrativa bördor

Granskningsystemets tillämpningsområde är begränsat till vissa investeringar i tydligt avgränsade verksamheter. Den som vill investera i en sådan verksamhet kommer dock att behöva sätta sig in i vad regelverket innebär och i vissa fall behöva anlita juridiskt biträde. En investerare kan också behöva avsätta vissa resurser för att ta fram den information som granskningsmyndigheten behöver inom ramen för granskningsförfarandet. Detta innebär en administrativ börda och att kostnader kan uppstå för investeraren till följd av förslagen. Även det företag som är eller har varit föremål för investeringen föreslås vara skyldigt att bland annat tillhandahålla uppgifter och handlingar angående investeringen. Denna skyldighet kan medföra en administrativ börda och vissa kostnader även för det företaget.

Regeringen anser, till skillnad från *Näringslivets regelnämnd* och *Svenskt Näringsliv*, att det inte går att beräkna hur många företag som kommer att påverkas av förslagen och hur stora dessa är. Det finns ett flertal faktorer, bland annat ekonomiska, som påverkar hur många företag som kommer att genomföra och bli föremål för sådana investeringar som omfattas av granskningsystemets tillämpningsområde. Kostnaderna för investeraren och det berörda företaget kommer också, som utredningen påpekar, att variera från fall till fall. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen och till skillnad från *Svenskt Näringsliv*, att ett förfarande som innebär att en anmälan lämnas utan åtgärd kommer att innebära låga kostnader för enskilda aktörer. Kostnaderna för berörda aktörer kommer dock att vara högre i de fall en investering granskas och i de sällsynta fall där granskningsmyndighetens slutliga beslut dessutom överklagas. Även omfattningen av de administrativa bördorna kommer att variera från fall till fall. Det går därför inte att göra någon sådan mer detaljerad analys av kostnaderna för berörda företag som efterfrågas av *Svenskt Näringsliv*. Frågan om granskningsystemets inverkan på samhällsekonomin, som också berörs av *Svenskt Näringsliv*, behandlas nedan.

Förslagen kan också innebära att en investering tar längre tid att genomföra. För parterna i transaktionen skulle detta i vissa fall kunna medföra indirekta kostnader eller minskade intäkter. Förslagen kan, som *Sveriges advokatsamfund* framhåller, leda till ökade transaktionskostnader för den som avser att avyttra eller ta in ytterligare kapital i en skyddsvärd verksamhet. Indirekta kostnader kan uppkomma också om granskningsmyndigheten fattar beslut om att förbjuda en investering i efterhand på ett sätt som innebär att parternas respektive prestationer ska återgå.

I samband med vissa transaktioner kommer investerarens motpart att vara en annan aktör än det företag som är föremål för investeringen, till exempel när investeringen görs genom köp av aktier på en börs. Regeringen bedömer, i likhet med utredningen och till skillnad från *Sveriges advokatsamfund*, att förslagen inte kommer att medföra några direkta kostnader för sådana motparter.

Sammanfattningsvis gör regeringen bedömningen att förslagen kan medföra ökade kostnader och administrativa bördor för berörda investerare och berörda företag. Som påpekas av *Region Stockholm* är det av vikt av att enskilda aktörers kostnader begränsas i den mån det är möjligt. Regeringen har, med beaktande av denna utgångspunkt, i varje enskilt delavsnitt redogjort för avvägningar som syftar till att skapa ett rättssäkert, förutsebart och enkelt granskningssystem som i sin tur innebär att de ekonomiska effekterna på dessa aktörer begränsas. De kostnader och administrativa bördor som förslagen trots detta innebär får anses vara godtagbara givet syftet med granskningssystemet.

Det finns inte utrymme för att, som *Försvarets materielverk* föreslår, förordna om en uppföljning av förfarandet och dess påverkan på den svenska företagsbasen inom ramen för detta lagstiftningsärende. Det finns inte heller skäl eller utrymme för att utreda förslagens kompatibilitet med andra länders lagstiftning på det sätt som efterfrågas av *Försvårshögskolan*.

Inverkan på grundläggande fri- och rättigheter

Som framgår av avsnitt 5.6 och 14.9 bedömer regeringen att förslagens utformning och avgränsning medför att granskningssystemet inte kan anses innebära en begränsning av etableringsfriheten enligt mediegrundlagarna. Ett beslut från granskningsmyndigheten att förbjuda eller ställa upp villkor för en investering innebär dock andra inskränkningar av varierande grad i de inblandade aktörernas rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet. Egendoms-skyddet och näringsfriheten regleras i bland annat 2 kap. 15 och 17 §§ RF. Dessa fri- och rättigheter får begränsas endast i syfte att skydda angelägna allmänna intressen.

En utländsk direktinvestering föreslås kunna förbjudas eller villkoras endast om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Förslagen innebär att den som under vissa omständigheter planerar att bilda eller sälja ett företag eller sälja andelar i ett företag i enstaka fall inte får göra detta. Detta kan ses som en inskränkning av näringsfriheten och egendomsskyddet. Syftet med lagen är dock att hindra sådana investeringar som kan skada Sverige. Detta är ett sådant angeläget allmänt intresse som motiverar inskränkningar i berörda friheter. När det gäller intresseavvägningen mellan skyddet för Sverige å ena sidan och skyddet för investerarens och det berörda företagets eller den enskilda överlåtarens intressen å den andra framstår inskränkningen som både angelägen och väl avvägd. Dessutom har varje enskilt förslag utformats med beaktande av proportionalitetsprincipen. Förslagen innebär, som utredningen framhåller, godtagbara inskränkningar av berörda aktörers rätt att förfoga över sin egendom respektive bedriva eller etablera näringsverksamhet. Regeringen anser till skillnad från bland annat *Malmö tingsrätt* att det inte behövs någon närmare utredning i detta sammanhang.

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien anger att utredningen inte i tillräcklig omfattning har redogjort för hur det föreslagna systemet kan inverka negativt på rättssäkerheten. Regeringen har i varje enskilt delavsnitt redogjort för avvägningar som syftar till att skapa ett rättssäkert,

förutsebart och enkelt granskningssystem och handläggningstiderna föreslås vara korta. Det finns inte anledning eller utrymme att införa särskilda bestämmelser om bland annat dokumentation som ska gälla inom ramen för granskningssystemet på det sätt som efterfrågas av akademien.

17.1.4 Samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt

Regeringens bedömning: Förslagets samhällsekonomiska effekter är godtagbara.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Justitiekanslern* anser att det är oklart på vilka grunder som utredningen bedömer att tvister under Sveriges investerings-skyddsavtal kommer att vara sällsynta. Justitiekanslerns bedömning är att antalet sådana tvister generellt sett har ökat under senare år och att tvisterna i regel rör mycket stora skadeståndsbelopp. *Kommerskollegium* påtalar att Sveriges bilaterala investerings-skyddsavtal ger utrymme för en skiljenämnd att underkänna nationell lagstiftning men att det däremot saknas en verkställighetsmekanism, vilket är anledningen till att tvisterna i allmänhet rör ersättning. *Kommerskollegium* påpekar också att den absoluta majoriteten av Sveriges bilaterala investerings-skyddsavtal saknar explicit referens till undantag för åtgärder vidtagna med anledning av Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet. *Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien* bedömer att det finns en överhängande risk för att granskningarna kommer att hämma Sveriges ekonomi och dess näringsliv. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Ett förbud mot en investering ska beslutas endast om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Som utredningen framför kommer det sannolikt att vara ovanligt att investeringar förbjuds eller villkoras. Regeringen bedömer därför, i likhet med utredningen och med beaktande av *Justitiekanslerns* ifrågasättande av slutsatsen, att tvister enligt investerings-skyddsavtal till följd av beslut enligt granskningssystemet också kommer att vara ovanliga. Risken för att skadeståndsskyldighet skulle kunna uppstå i enskilda fall, som nämns av *Kommerskollegium*, är inte något hinder mot att införa och tillämpa det granskningssystem som föreslås.

Kungliga Ingenjörsvetenskapsakademien bedömer att det finns en överhängande risk för att granskningarna kommer att hämma Sveriges ekonomi och dess näringsliv. Det står klart att intresset av ett öppet investeringsklimat i vissa konkreta fall måste stå tillbaka till förmån för intresset av att skydda vissa verksamheter. Regeringen har i övervägandena om hur systemet ska utformas konsekvent strävat efter att upprätthålla en avvägning mellan dessa två intressen. Att investeringar som kan medföra oacceptabla säkerhetsrisker hindras medför dock att svenska företag och Sverige kan gå miste om kapital eller önskvärda arbetstillfällen till nackdel för samhällsekonomin. Denna effekt måste accepteras.

Regeringens bedömning: Förslagen har en begränsad påverkan på den kommunala självstyrelsen men går inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda sådan verksamhet som förslagen tar sikte på.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: *Malmö kommun* och *Region Stockholm* anser att det ingrepp i den kommunala självstyrelsen som förslagen innebär är godtagbart.

Göteborgs kommun saknar en mer utförlig beskrivning av gransknings-systemets konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. *Region Norrbotten* och *Sveriges Kommuner och Regioner* bedömer, i likhet med utredningen, att förslagen innebär ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. *Sveriges Kommuner och Regioner* anser att det mesta talar för att ett visst ingrepp får tålas, men att en tydlig samrådsprocess i samband med framtagandet av föreskrifter som gäller vilken samhällsviktig verksamhet som ska omfattas av lagen behöver säkerställas i lag. Organisationen anför att detta skulle öka berörda regioners respektive kommuners möjlighet att bidra till att granskningsarbetet byggs på det bästa underlaget. En samrådsprocess kan också enligt förbundet bidra till att ingreppet i självstyrelsen i det enskilda fallet upplevs som mer proportionerligt. *Stockholms kommun* anser inte att utredningen i sin proportionalitetsbedömning har klargjort hur eller i vilken omfattning förslagen kommer påverka den kommunala självstyrelsen. Kommunen menar att utredningen inte heller har redovisat om det finns mindre ingripande sätt att upprätthålla skyddet för verksamheter som bedrivs av det offentliga. Övriga remissinstanser yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: I 14 kap. 3 § RF anges att en inskränkning i den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till de ändamål som har föranlett den. Vid en sådan proportionalitetsbedömning ska en avvägning göras mellan de kommunala självstyrelseintressena och de nationella intressen som den föreslagna lagstiftningen ska tillgodose.

Göteborgs kommun och *Stockholms kommun* anser inte att utredningen har gjort en tillräcklig analys av granskningsystemets inverkan på den kommunala självstyrelsen. Kommuner och regioner kommer att påverkas av förslagen genom att de omfattas av den föreslagna uppgiftsskyldigheten. Uppgiftsskyldigheten innebär en skyldighet att lämna ut uppgifter till granskningsmyndigheten om förutsättningar för utlämnande är uppfyllda enligt bestämmelsen. Som redan har anförts omfattar skyldigheten dock endast uppgifter som kommuner och regioner förfogar över. Kommuner och regioner kan, som har redovisats ovan, också komma att omfattas av förslagen bland annat om de bedriver sådan verksamhet som omfattas av tillämpningsområdet för granskningsystemet. Vilka konsekvenser granskningsystemets införande får för en aktör som blir föremål för en investering har redovisats ovan.

Med hänvisning till detta får förslagen, som exempelvis *Region Norrbotten* anför, anses inskränka den kommunala självstyrelsen. Som har redovisats i avsnitt 10.1 är bestämmelsen om uppgiftsskyldighet endast

tillämplig i de fall granskningsmyndigheten har inlett en granskning av en investering. Det är rimligt att anta att merparten av de anmälningar som görs till granskningsmyndigheten kommer att lämnas utan åtgärd. Det finns därför inte skäl att anta att granskningsmyndigheten kommer begära ut uppgifter från kommuner och regioner i stor utsträckning. Det är vidare rimligt att anta att sådan verksamhet som kommuner och regioner bedriver och som därutöver omfattas av granskningssystemets tillämpningsområde sällan kommer att bli föremål för sådana investeringar som aktualiserar anmälningsplikt. Regeringen bedömer mot denna bakgrund att förslagens påverkan på den kommunala självstyrelsen är begränsad. Förslagen syftar vidare till att säkerställa att grundläggande funktioner i det svenska samhället inte utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker. Regeringen anser, i likhet med utredningen, att förslagen inte kan anses gå utöver vad som är nödvändigt för att skydda sådan skyddsvärd verksamhet som förslagen tar sikte på och det finns inte anledning att göra skillnad på verksamhet som bedrivs av det offentliga respektive det privata. Den kommunala självstyrelsen påverkas därmed på det minst ingripande sätt som är möjligt och inskränkningen får därför anses vara godtagbar.

Vilka aktörer som ska medverka vid framtagandet av de föreskrifter som *Sveriges Kommuner och Regioner* nämner behandlas inte i detta ärende.

17.1.6 Övriga konsekvenser

Regeringens bedömning: Förslagen kommer inte att medföra några andra konsekvenser.

Utredningens bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Förslagen bedöms inte ha betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslagen bedöms inte heller ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

17.2 Förslaget om ändring i Säkerhetspolisens datalag

Regeringens bedömning: Förslaget kan antas bidra till att underlätta och effektivisera Säkerhetspolisens internationella samarbete mot terrorism och ha positiva effekter för brottsbekämpningen.

Förslaget medför inte några kostnadsökningar.

Den risk för ökat integritetsintrång som förslaget kan medföra är acceptabelt i förhållande till det samhällsintresse som förebyggande och förhindrande av terroristbrottslighet utgör.

Förslaget förväntas inte få några andra konsekvenser.

Promemorians bedömning överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna yttrar sig inte särskilt över bedömningen.

Skälen för regeringens bedömning: Säkerhetspolisen kan redan i dag lämna ut personuppgifter elektroniskt till andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster inom ramen för samverkan mot terrorism. Förslaget om ändring i Säkerhetspolisens datalag förenklar och effektiviserar det informationsutbyte som redan sker och kan på så sätt få positiva konsekvenser för brottsbekämpningen.

Förslaget bedöms inte ha några ekonomiska konsekvenser för det allmänna eller för enskilda.

Direktåtkomst till personuppgifter försvagar generellt sett skyddet för den personliga integriteten i viss mån jämfört med annat utlämnande. Förslaget medför dock inte att fler eller andra typer av personuppgifter än i dag kommer att lämnas ut. Att den möjlighet som redan finns att lämna ut personuppgifter genom direktåtkomst utvidgas till att gälla ytterligare två länders underrättelse- och säkerhetstjänster bedöms inte ha mer än marginell påverkan på den personliga integriteten. Den påverkan vägs upp av fördelarna med förslaget.

Förslaget bedöms inte ha betydelse för den kommunala självstyrelsen eller för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet. Förslaget bedöms inte heller ha betydelse för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

18 Författningskommentar

18.1 Förslaget till lag om granskning av utländska direktinvesteringar

Den nya lagen innebär att ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar införs. Allmänna överväganden om behovet av ett sådant system finns i avsnitt 4.1.

I följande avsnitt kommenteras förslagen till den nya lagen och lagen om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Paragrafen, som utformas i allt väsentligt enligt *Lagrådets* förslag, anger lagens syfte. Övervägandena finns i avsnitt 4.3.

Av paragrafen framgår att lagen syftar till att hindra utländska direktinvesteringar som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet. Vad som avses med begreppet utländsk direktinvestering framgår av 4 §. Uttrycket Sveriges säkerhet har samma innebörd som i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige.

Lagen har även till syfte att hindra sådana utländska direktinvesteringar som kan inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet i

Sverige. Uttrycken allmän ordning och allmän säkerhet återfinns också i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget). Allmän ordning hänvisar i det sammanhanget till samhällets grundläggande intressen, medan allmän säkerhet gäller skydd av en medlemsstats institutioner, dess väsentliga offentliga tjänster och dess invånares överlevnad. Prövningen av om en investering kan inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet ska ta sin utgångspunkt i hur begreppen används i fördraget. Prövningen ska göras endast utifrån svenska intressen. Att en investering kan inverka skadligt på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige är mycket allvarligt men mindre kritiskt än om den kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet.

2 § Lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige.

Lagen gäller också för investeringar i sådan skyddsvärd verksamhet som bedrivs i Sverige i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet.

Paragrafen, som utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag, reglerar vilka företagsformer som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Uttryck i lagen

3 § Med skyddsvärd verksamhet avses i denna lag

1. samhällsviktig verksamhet,
2. säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),
3. prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller av metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning,
4. behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter eller av lokaliseringssuppgifter i eller genom en vara eller tjänst,
5. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel,
6. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter, och
7. forskning om eller tillhandahållande av produkter eller teknik inom framväxande teknologier eller annan strategiskt skyddsvärd teknologi eller verksamhet med förmåga att tillverka eller utveckla sådana produkter eller utveckla sådan teknik.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, reglerar vilka verksamheter som omfattas av lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.1–5.5.

Enligt *första punkten* omfattas samhällsviktig verksamhet av lagen. Vad som avses med begreppet samhällsviktig verksamhet framgår av 5 §. I 41 § anges vidare att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen.

Av *andra punkten* framgår att så kallad säkerhetskänslig verksamhet omfattas av lagen. Säkerhetskänslig verksamhet är enligt 1 kap. 1 § säkerhetsskyddslagen sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges

Prop. 2022/23:116 säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Enligt *tredje punkten* omfattas verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer kritiska råvaror eller metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning av lagen. Av 41 § följer att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka kritiska råvaror och metaller och mineral som ska omfattas av lagen.

Av *fjärde punkten* framgår att verksamhet som i stor omfattning behandlar känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter i eller genom en vara eller tjänst som den tillhandahåller omfattas av lagen. Vad som avses med begreppen känsliga personuppgifter och lokaliseringssuppgifter framgår av 5 §. Sådan verksamhet som anges i bestämmelsen kan exempelvis bedrivas av datamäklare eller företag som tillhandahåller molntjänster och mobila applikationer. Verksamheter som behandlar angivna typer av uppgifter enbart till följd av sina rättigheter eller skyldigheter som arbetsgivare omfattas inte av bestämmelsen. Bedömningen av om en verksamhet behandlar uppgifter i stor omfattning måste göras utifrån samtliga omständigheter i det enskilda fallet. Vid bedömningen bör dock särskild hänsyn tas till antalet berörda registrerade, antingen som ett exakt antal eller som en andel av befolkningen. Även mängden uppgifter och de olika typer av uppgifter som behandlas bör beaktas särskilt. Vidare bör särskild hänsyn tas till uppgiftsbehandlings längd eller varaktighet och behandlingens geografiska räckvidd. Behandling i stor omfattning kan till exempel vara en telefon- eller internetjänstleverantörs behandling av uppgifter om anslutna telefoners eller datorers position. Om till exempel en enskild läkare behandlar patientuppgifter bör det dock inte anses vara behandling i stor omfattning.

Enligt *femte punkten* omfattas verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel av lagen. Lagen om krigsmateriel gäller dels materiel som är utformad för militärt bruk och som enligt regeringens föreskrifter utgör krigsmateriel, dels tekniskt stöd avseende krigsmateriel som enligt regeringens föreskrifter utgör tekniskt bistånd. Vad som utgör krigsmateriel och tekniskt bistånd anges i en bilaga till förordningen (1992:1303) om krigsmateriel.

Av *sjätte punkten* följer att verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter omfattas av lagen. Vad som avses med begreppet produkter med dubbla användningsområden framgår av 5 §.

Av *sjunde punkten* framgår att verksamhet som bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter eller teknik eller som har förmåga att tillverka eller utveckla produkter eller utveckla teknik inom ramen för framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi omfattas av lagen. En verksamhet ska anses ha sådan förmåga som nämns i bestämmelsen om det endast krävs att det fattas ett beslut om en annan inriktning för verksamheten för att till exempel aktuella produkter ska kunna tillverkas. Vid bedömningen av verksamhetens förmåga ska även beaktas dess personella och materiella resurser. I 41 § anges att regeringen

eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka framväxande teknologier och vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av lagen.

4 § Med utländsk direktinvestering avses i denna lag en investering som görs av

1. en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska unionen,
2. en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen,
3. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen, eller
4. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat.

En investering som genomförs av en investerare till förmån för någon som nämns i första stycket utgör också en utländsk direktinvestering.

I paragrafen definieras vad som avses med uttrycket utländsk direktinvestering i lagen. Begreppet används i 20 och 21 §§ och har därmed betydelse för vilka investeringar som kan bli föremål för förbud och godkännande med villkor enligt lagen. Begreppet är däremot inte relevant för att bedöma vem som är skyldig att göra en anmälan enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 4.4.

I *första stycket* regleras vilka investeringar som görs av en investerare för egen räkning som ska räknas som utländska direktinvesteringar.

Enligt *första punkten* är en investering som görs av en fysisk person som är medborgare i en stat utanför Europeiska unionen en utländsk direktinvestering enligt lagen. Detta gäller även om personen samtidigt är medborgare i en stat inom unionen. Bestämmelsen innebär att även en investering som görs av till exempel en fysisk person med medborgarskap i både Sverige och en stat utanför Europeiska unionen utgör en utländsk direktinvestering i lagens mening.

Av *andra punkten* framgår att en investering som görs av en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen utgör en utländsk direktinvestering. Detta gäller oavsett ägarnas nationalitet eller säte.

I *tredje punkten* anges att en investering som görs av en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen omfattas av begreppet. Investeringen räknas som en utländsk direktinvestering oavsett hur stor andel av den juridiska personen som ägs av staten i fråga.

Av *fjärde punkten* framgår att en investering som görs av en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat utgör en utländsk direktinvestering. Det innebär att det är fråga om en utländsk direktinvestering i samtliga fall när det inom investerarens ägarstruktur finns en sådan utländsk aktör.

Av *andra stycket* framgår att en investering som görs av en investerare till förmån för någon som nämns i första stycket ska räknas som en utländsk direktinvestering. En investerare som agerar på uppmaning eller uppdrag av någon annan, till exempel i egenskap av bulvan, ska anses genomföra investeringen till förmån för denne. Detsamma ska gälla en investerare som genomför en investering för egen räkning men med finansiering från en sådan aktör som nämns i första stycket, om syftet med

finansieringen är att kringgå lagen. Investeraren ska i ett sådant fall anses agera till förmån för finansören oavsett om det har uppställts något krav på motprestation för finansieringen. Bestämmelsen innebär att även en investering som görs av till exempel en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap utgör en utländsk direktinvestering i lagens mening, om den görs till förmån för någon som nämns i första stycket.

5 § I denna lag avses med

1. *samhällsviktig verksamhet*: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet,

2. *känsliga personuppgifter*: sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning),

3. *lokaliseringssuppgifter*: uppgifter som behandlas i ett allmänt mobilt elektroniskt kommunikationsnät och som anger den geografiska positionen för en slutanvändares terminalutrustning, eller uppgifter i ett allmänt fast elektroniskt kommunikationsnät om nätanslutningspunktens fysiska adress,

4. *produkter med dubbla användningsområden*: produkter som är upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

I paragrafen definieras vad som avses med vissa ord och uttryck som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 5.1, 5.4 och 5.5.1.

I *första punkten* finns en definition av uttrycket samhällsviktig verksamhet. Med uttrycket avses i lagen verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. I 41 § anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen.

Av *andra punkten* framgår att uttrycket känsliga personuppgifter avser sådana uppgifter som omfattas av artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning). De särskilda kategorier av personuppgifter som anges i den artikeln är personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening samt genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa och uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Hänvisningen till förordningen är dynamisk och avser därmed den vid varje tidpunkt gällande lydelsen av förordningen. Det innebär att ändringar i förordningen får omedelbart genomslag.

I *tredje punkten* finns en definition av begreppet lokaliseringssuppgifter. Uttrycket har samma innebörd som i lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation.

Av fjärde punkten framgår att uttrycket produkter med dubbla användningsområden (PDA) avser sådana produkter som finns upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning), förkortad PDA-förordningen. Hänvisningen till förordningen är dynamisk.

Granskningsmyndighet

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer är granskningsmyndighet enligt denna lag.

Paragrafen upplyser om att regeringen bestämmer vilken myndighet som ska vara granskningsmyndighet enligt lagen. Vilken myndighet som är granskningsmyndighet kommer att framgå av förordning. Övervägandena finns i avsnitt 4.2.

Anmälningsskyldighet

7 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om

1. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet,

2. investeraren genom investeringen skulle förvärva ett sådant aktiebolag eller europabolag eller bilda ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som ska bedriva skyddsvärd verksamhet och investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen,

3. investeraren genom investeringen skulle bli bolagsman i ett sådant handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs eller ska bedrivas skyddsvärd verksamhet eller om investeringen är tänkt att göras i ett handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs skyddsvärd verksamhet och investeraren redan är bolagsman,

4. investeraren genom investeringen skulle komma att bilda en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet, eller

5. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, på något annat sätt än enligt 1–4, genom investeringen skulle få ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen av ett sådant aktiebolag, europabolag, handelsbolag eller enkelt bolag eller i ledningen av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

En anmälan enligt första stycket 1 krävs inte vid förvärv av aktier som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier investeraren äger.

Paragrafen, som utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag, reglerar i vilka fall en investerare ska göra en anmälan till granskningsmyndigheten vid planerade investeringar i sådana aktiebolag, europabolag, handelsbolag, enkla bolag, ekonomiska föreningar och stiftelser som omfattas av lagen.

En anmälan ska göras innan investeringen genomförs. För att granskningsmyndigheten ska kunna pröva investeringen bör anmälan göras i ett sådant skede att det finns förutsättningar för myndigheten att göra en bedömning av de omständigheter som faktiskt kommer gälla när investeringen genomförs. En anmälan bör därför göras först när investeringen är nära att genomföras och investeraren bör kunna visa på att så är fallet. Det är granskningsmyndigheten som i det enskilda fallet kommer att ta ställning till om en anmälan kan bli föremål för prövning eller om den har gjorts i ett för tidigt skede. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett investerarens nationalitet eller säte. Övervägandena finns i avsnitt 7.2–7.6.

Av *första stycket* följer att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet, på något av de sätt som anges i punkt 1–5, ska anmäla den tänkta investeringen till granskningsmyndigheten. Det saknar betydelse på vilket sätt investeringen är tänkt att ske. En investering kan åstadkommas genom en monetär transaktion mellan investeraren och det berörda företaget eller överlåtaren. En investering kan också genomföras genom att investeraren exempelvis tillhandahåller varor, tjänster eller fordringar av ekonomiskt värde. Det krävs inte att investeringen sker i syfte att få avkastning. Med en indirekt investering avses exempelvis en investering i ett moderbolag som inte bedriver skyddsvärd verksamhet men som har ett dotterbolag som bedriver sådan verksamhet. En investering i moderbolaget ska anmälas om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, genom sin investering skulle få ett sådant inflytande i dotterbolaget som anges i paragrafen.

Av *första punkten* framgår att den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i den juridiska personen. En anmälan ska göras varje gång det är fråga om en investering som innebär att investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena. I uttrycks sättet skulle komma att förfoga över ligger att en anmälan ska göras endast om investeringen skulle innebära att något gränsvärde uppnås. En investerare som tidigare har gjort en anmälan om en investering motsvarande till exempel 10 procent av rösterna i ett företag, som granskningsmyndigheten har lämnat utan åtgärd eller som har föranlett ett godkännande, behöver alltså inte anmäla en ny tänkt investering i samma företag som skulle innebära att inflytandet ökar från 10 till 11 procent av rösterna. Om investerarens inflytande i företaget har minskat under tiden efter den tidigare investeringen och motsvarar exempelvis 9 procent av rösterna i företaget måste dock en ny anmälan göras.

Vem som kan anses ingå i investerarens ägarstruktur och vem som kan anses indirekt förfoga över röster beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Ett moderbolag i en koncern enligt 1 kap. 11 § aktiebolagslagen (2005:551) får exempelvis anses indirekt förfoga över röster som ett dotterbolags förvärv av aktier motsvarar. Detsamma bör gälla en fysisk

person med motsvarande inflytande i ett företag som förvärvar aktier i ett företag som bedriver skyddsvärd verksamhet. Avgörande är om investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av den fysiska personen och om den fysiska personen därmed kan anses indirekt förfoga över de röster som förvärvet av aktier motsvarar.

Enligt *andra punkten* är den som genom en investering skulle förvärva ett sådant aktiebolag eller europabolag eller bilda ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som ska bedriva skyddsvärd verksamhet skyldig att anmäla investeringen om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen. Bestämmelsen tar sikte på nyetableringar bland annat genom förvärv av lagerbolag och genom bildande av nya juridiska personer.

Tredje punkten reglerar situationen när en investerare genom sin investering skulle bli bolagsman i ett sådant handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs eller ska bedrivas skyddsvärd verksamhet eller när investeringen är tänkt att genomföras i ett sådant handelsbolag eller enkelt bolag som investeraren redan är bolagsman i och i vilket det bedrivs sådan verksamhet. Samtliga investeringar som ska genomföras av samma bolagsman i ett sådant handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs skyddsvärd verksamhet ska anmälas enligt bestämmelsen. Bestämmelsen skiljer inte på nyetableringar och investeringar bestående i förvärv av befintliga tillgångar. Anmälningsskyldighet gäller oavsett vilket slags handelsbolag det är fråga om och oavsett vilken slags bolagsman investeraren är eller skulle bli i handelsbolaget.

Enligt *fjärde punkten* uppstår anmälningsskyldighet för en investerare som genom sin investering skulle komma att bilda en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

Enligt *femte punkten* ska en investering anmälas om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar på något annat sätt än enligt punkt 1–4 genom investeringen skulle få ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen av en sådan verksamhet som omfattas av bestämmelsen. Med inflytande avses i sammanhanget till exempel att investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar skulle få rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter eller motsvarande befattningshavare. Denna rätt kan regleras till exempel i ett avtal med företaget, en delägare eller en medlem, i en föreskrift i bolagsordningen eller i ett konsortialavtal. Det kan också vara fråga om ett avtal som innebär att till exempel investeraren skulle få rätt att påverka verksamhetens allmänna inriktning. Ett indirekt inflytande uppkommer till exempel om en närstående till investeraren genom ett avtal får en styrelsepost till följd av investeringen. Bestämmelsen tar sikte på både nyetableringar och investeringar i befintliga verksamheter.

Av *andra stycket* framgår att det inte krävs någon anmälan enligt första stycket första punkten vid förvärv av aktier som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier som investeraren äger.

8 § Vid beräkningen av röster enligt 7 § första stycket 1 och 2 ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med.

Prop. 2022/23:116 Med närstående avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

I paragrafen anges hur beräkningen enligt 7 § första stycket 1 och 2 ska göras om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar är en fysisk person och en närstående till den personen redan förfogar över röster i det företag som är föremål för investeringen. Paragrafen innebär att även röster som den närstående förfogar över ska beaktas vid bedömningen av om investeringen innebär anmälningsskyldighet. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.1 och 7.3.

Av *första stycket* framgår att röster som en närstående till investeraren eller den person för vars räkning investeraren handlar direkt eller indirekt förfogar över ska beaktas vid beräkningen av röster. Om en fysisk person ingår i investerarens ägarstruktur och den personen efter investeringen indirekt skulle komma att förfoga över rösterna i det företag som är föremål för investeringen ska även röster som en närstående till den personen direkt eller indirekt förfogar över beaktas vid beräkningen av röster.

En närstående ska anses förfoga över röster direkt om han eller hon innehar aktier eller medlemskap i det företag som är föremål för investeringen. Om den närstående kan anses indirekt förfoga över rösterna beror på omständigheterna i det enskilda fallet. Avgörande är i ett sådant fall om den närstående ytterst äger eller kontrollerar en juridisk person som i sin tur till exempel innehar aktier i det företag som är föremål för investeringen.

I *andra stycket* anges vad som avses med uttrycket närstående.

9 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren eller någon annan genom investeringen skulle komma att få ett inflytande över sådan verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet.

Paragrafen, som utformas delvis enligt *Lagrådets* förslag, reglerar i vilka fall en investerare ska göra en anmälan vid planerade investeringar i en enskild näringsverksamhet, även kallad enskild firma, som omfattas av lagen. En anmälan ska göras innan investeringen genomförs. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett investerarens nationalitet eller säte. Övervägandena finns i avsnitt 7.7.

Det saknar betydelse på vilket sätt investeringen i den enskilda näringsverksamheten är tänkt att ske. Det kan vara fråga om att investeraren avser att ställa ekonomiska, materiella eller personella resurser till förfogande för den som bedriver verksamheten. Med inflytande avses i detta sammanhang exempelvis att investeraren eller någon annan skulle komma att få rätt att påverka verksamhetens allmänna inriktning, vad som ska produceras eller tillhandahållas, vilka investeringar som ska göras eller vilken personal som ska rekryteras. Det saknar betydelse vem det är som är tänkt att få inflytande i verksamheten. Anmälningsskyldighet föreligger därmed även om till exempel någon i investerarens ägarstruktur, en närstående till investeraren eller någon för vars räkning investeraren handlar skulle få ett inflytande i verksamheten till följd av investeringen. Det krävs inte att investeringen sker i syfte att få avkastning. Med en indirekt investering avses exempelvis en investering i ett bolag som inte

bedriver skyddsvärd verksamhet, men som i sin tur har investerat i en enskild näringsverksamhet inom vilken det bedrivs skyddsvärd verksamhet. Investeringen i bolaget ska anmälas om investeraren, eller någon annan, genom investeringen skulle få ett inflytande över den enskilda näringsverksamheten.

10 § Den som har för avsikt att investera i skyddsvärd verksamhet på något annat sätt än som anges i 7 eller 9 § ska innan investeringen genomförs göra en anmälan till granskningsmyndigheten, om investeraren genom investeringen skulle komma att överta hela eller någon del av den skyddsvärda verksamheten.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innebär att anmälningsskyldighet gäller för en investerare som har för avsikt att på något annat sätt än vad som i övrigt nämns i lagen genomföra en investering som skulle innebära att den skyddsvärda verksamheten helt eller delvis förvärvas. En anmälan ska göras innan investeringen genomförs. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett investerarens nationalitet eller säte. Övervägandena finns i avsnitt 7.8.

Den som genom den planerade investeringen skulle komma att överta hela eller någon del av sådan verksamhet som omfattas av lagen ska anmäla detta. Det innebär att anmälningsskyldighet gäller i ett fall då någon har för avsikt att överta hela inkråmet i det berörda företaget eller en viss verksamhetsgren inom företaget som bedriver skyddsvärd verksamhet. Anmälningsskyldighet gäller inte vid förvärv av enbart vissa tillgångar.

11 § Ett företag som är föremål för en investering som ska anmälas enligt denna lag ska upplysa den som avser att genomföra investeringen om att lagen gäller för verksamheten och särskilt om dennes anmälningsskyldighet.

Upplysningsskyldigheten gäller inte vid förvärv på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden.

I paragrafen finns en bestämmelse om att det företag som är föremål för den tänkta investeringen som utgångspunkt har en upplysningsskyldighet gentemot en presumtiv investerare. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Upplysningsskyldigheten innebär enligt huvudregeln i *första stycket* att det företag som är föremål för den tänkta investeringen i varje enskilt fall ska upplysa en presumtiv investerare om att lagen gäller för verksamheten och särskilt om investerarens skyldighet att anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. Företaget kan inte bli föremål för en sanktionsavgift enligt 31 § för att ha underlåtit att fullgöra sin upplysningsskyldighet. Det hindrar dock inte att sådan underlåtenhet skulle kunna få civilrättsliga konsekvenser för företaget i förhållande till investeraren.

Enligt *andra stycket* gäller upplysningsskyldigheten inte vid förvärv som görs på angivna reglerade marknader eller plattformar.

Granskning på initiativ av granskningsmyndigheten

12 § Om investeraren inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det enligt denna lag, får granskningsmyndigheten upprätta ett underlag för anmälan.

Prop. 2022/23:116 Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innebär att granskningsmyndigheten får upprätta ett underlag för anmälan om investeringen inte har gjort någon anmälan trots anmälningsskyldighet enligt 7, 9 eller 10 §. Granskningsmyndigheten kan upprätta ett sådant underlag även i fråga om investeringar som redan har genomförts. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Granskningsmyndigheten kan också, under vissa förutsättningar, inleda en granskning på eget initiativ i andra fall enligt 13 §.

13 § Granskningsmyndigheten får besluta att inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälningsskyldighet enligt denna lag, om det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, reglerar granskningsmyndighetens rätt att på eget initiativ inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälningsskyldighet enligt lagen. Vad som avses med uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige anges i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 9.2.

Rätten att inleda granskning är begränsad. Det krävs att granskningsmyndigheten bedömer att det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Det måste finnas konkreta omständigheter som motiverar bedömningen. Det kan till exempel röra sig om en situation då granskningsmyndigheten har fått kännedom om att flera investerare med riskfyllda kopplingar till tredjeland har gått samman för att kringgå lagen genom att genomföra varsin investering som var för sig inte når upp till ett gränsvärde som medför anmälningsskyldighet enligt 7 §. Om granskningsmyndigheten bedömer att det finns anledning att anta att investeringarna kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige har myndigheten rätt att på eget initiativ inleda en granskning av dessa investeringar. Rätten att inleda granskning gäller även i fråga om investeringar som redan har genomförts.

Förutsättningar för investeringens genomförande och tidsfrister

14 § Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen.

Paragrafen reglerar inom vilken tid granskningsmyndigheten ska fatta beslut om att antingen lämna en anmälan om en investering utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Granskningsmyndigheten ska senast 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd med stöd av 19 § eller inleda en granskning. Tidsfristen börjar inte löpa förrän anmälan är fullständig. Vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla fastställs inte i lagen. En upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela

verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen finns i 40 §. Sådana föreskrifter kan till exempel reglera vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla. En anmälan är fullständig när den är så konkretiserad att den kan ligga till grund för en prövning av investeringen. Det är granskningsmyndigheten som avgör när anmälan är fullständig och tidsfristen därmed börjar löpa. Granskningsmyndigheten kan även i samband med att den upprättar ett underlag för anmälan med stöd av 12 § behöva begära in kompletterande uppgifter från investeraren. Företaget som är föremål för investeringen har ingen skyldighet att bidra med kompletterande uppgifter till anmälan men har en uppgiftsskyldighet i förhållande till granskningsmyndigheten enligt 25 § om myndigheten beslutar att inleda en granskning.

Att granskningsmyndigheten ska pröva en anmälan inom en viss tidsfrist innebär inget undantag från regeln i 9 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) om att en myndighet ska handlägga ett ärende så enkelt, snabbt och kostnadseffektivt som möjligt utan att rättssäkerheten eftersätts. Tidsfristen är i stället ett komplement till den regeln och innebär en yttersta gräns för handläggningstiden. Granskningsmyndigheten bör alltså fatta beslut inom kortare tid än 25 arbetsdagar i de fall det är möjligt.

Om det uppstår en situation då granskningsmyndigheten skulle anses ha överskridit tidsfristen får det ingen inverkan på utgången i själva ärendet. En fördröjd handläggning kan dock, under de förutsättningar som anges i skadeståndslagen (1972:207), i vissa situationer innebära skadeståndsskyldighet för staten.

15 § Granskningsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en granskning enligt 13 eller 14 § besluta att antingen förbjuda eller godkänna investeringen. Om det finns särskilda skäl, får granskningsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

Paragrafen reglerar inom vilken tid granskningsmyndigheten ska fatta ett slutligt beslut gällande en investering som granskas. Övervägandena finns i avsnitt 9.3.

Granskningsmyndigheten ska som utgångspunkt fatta ett slutligt beslut senast tre månader efter beslutet om att inleda granskning. Ett slutligt beslut innebär att investeringen förbjuds enligt 20 § eller godkänns med eller utan villkor enligt 21 §. Om det finns särskilda skäl kan dock denna tid sträckas ut till sex månader. Det är granskningsmyndigheten som avgör om särskilda skäl finns. Särskilda skäl föreligger exempelvis om samverkan med andra myndigheter kräver mer tid än tre månader. Särskilda skäl föreligger också om det krävs mer tid för att få del av synpunkter eller ett yttrande inom ramen för samarbetsstrukturen i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen. Det kan också tänkas att investeraren eller det företag som är föremål för investeringen begär mer tid för att komma in med ytterligare utredning och att ett slutligt beslut dröjer av den anledningen. Om investeraren eller företaget inte fullgör sin uppgiftsskyldighet i rätt tid kan granskningsmyndigheten pröva ärendet på befintligt underlag. Det följer av 9 § förvaltningslagen att granskningsmyndigheten inte i onödan ska dröja med

Prop. 2022/23:116 handläggningen, utan fatta ett slutligt beslut i varje enskilt fall så snabbt som möjligt.

16 § En investering som omfattas av anmälningsskyldighet enligt denna lag får genomföras bara om

1. anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd, eller
2. investeringen har godkänts vid en granskning.

Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning enligt 13 §, får investeringen genomföras bara om investeringen har godkänts vid granskningen.

Paragrafen reglerar när investeringar som omfattas av anmälningsskyldighet får genomföras. Paragrafen reglerar också när investeringar som granskas med stöd av 13 §, men som inte har genomförts vid den tidpunkt då granskningen inleds, får genomföras. Övervägandena finns i avsnitt 9.1 och 9.2.

Av *första stycket* framgår att en investering som omfattas av anmälningsskyldighet enligt 7, 9 eller 10 § får genomföras bara om granskningsmyndigheten har fattat ett beslut om att lämna anmälan om investeringen utan åtgärd eller om myndigheten har godkänt investeringen. Med begreppet genomförs avses när en investerare rent faktiskt kan utöva inflytande över det företag som är föremål för investeringen. Under vilka förutsättningar granskningsmyndigheten kan lämna en anmälan utan åtgärd respektive godkänna en investering framgår av 19 och 21 §§.

Av *andra stycket* följer att en investering som inte har genomförts när granskning inleds enligt 13 § får genomföras endast om investeringen har godkänts av granskningsmyndigheten.

Granskningsmyndighetens prövning

17 § Vid sin prövning ska granskningsmyndigheten beakta verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren.

I paragrafen anges vilka faktorer som ska beaktas vid granskningsmyndighetens prövning. Faktorerna ska beaktas såväl när myndigheten tar ställning till om en anmälan ska lämnas utan åtgärd som under granskningen av en investering. Granskningsmyndigheten ska i samband med anmälan först ta ställning till om det är fråga om en investering i en skyddsvärd verksamhet som enligt 2 § kan bli föremål för en prövning. Om myndigheten redan utifrån anmälan och utan vidare utredning kan bedöma att det inte är fråga om en utländsk direktinvestering enligt 4 § ska anmälan om investeringen lämnas utan åtgärd med stöd av 19 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.1.

Vid prövningen ska verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren beaktas. Prövningen av verksamhetens art och omfattning ska ta sin utgångspunkt i verksamhetens skyddsvärde. Omständigheter som hänför sig till den tänkta investeraren har betydelse för hur riskerna med en investering ska bedömas. Att det rör sig om en utländsk direktinvestering enligt 4 § innebär inte i sig att investeringen är förenad med risker. Vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas framgår av 18 §.

18 § Granskningsmyndigheten ska vid sin prövning beakta

1. om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt,
2. om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen, och
3. om det finns andra omständigheter kring investeraren som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, reglerar vilka omständigheter kring investeraren som ska beaktas vid granskningsmyndighetens prövning. Vad som avses med uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige anges i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 8.2.

Av *första punkten* framgår att granskningsmyndigheten ska beakta om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt. Direkt kontroll förekommer bland annat vid statligt ägande. Med indirekt kontroll avses till exempel att en annan stat kontrollerar en majoritet av rösterna i ett aktiebolag som i sin tur kontrollerar en majoritet av rösterna i det aktiebolag som har för avsikt att genomföra investeringen. Betydande finansiering kan förekomma vid statligt ägande men även genom statligt stöd. En investerare kan även i andra fall anses vara kontrollerad av tredjeland på ett sådant sätt att det bör beaktas särskilt. Avgörande blir om staten har sådant inflytande över investeraren som innebär att den utövar kontroll över investeraren.

Enligt *andra punkten* ska granskningsmyndigheten ta hänsyn till om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen. När det gäller bedömningen av om den tidigare verksamheten har kunnat inverka skadligt på angivna säkerhetsintressen bör det beaktas om verksamheten till exempel riskerat att ge upphov till ett beroendeförhållande och minskad tillgänglighet av varor och tjänster i Sverige eller i någon annan medlemsstat inom unionen. Det bör även beaktas om exempelvis känslig eller viktig kunskap, information eller en produkt har överförts från Sverige eller någon annan medlemsstat till aktörer i tredjeland som kunnat använda den på ett skadligt sätt.

Tredje punkten ger granskningsmyndigheten möjlighet att beakta även andra omständigheter kring investeraren som innebär att investeringen kan medföra säkerhetsrisker. Det kan exempelvis vara relevant att beakta risken för att investeraren kommer att ägna sig åt olaglig verksamhet eller att investeringen är ett led i en plan att agera antagonistiskt mot Sverige. Granskningsmyndigheten ska dock inte utreda misstankar om brott och ska inte heller göra någon mera allmän vandelsprövning. De omständigheter som beaktas ska vara relevanta ur ett säkerhetsperspektiv och knutna till lagens syfte.

19 § En anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, reglerar när en anmälan ska lämnas utan åtgärd. Övervägandena finns i avsnitt 9.1.

Enligt paragrafen ska en anmälan lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som skulle kunna inverka skadligt på svenska säkerhetsintressen. Det finns till exempel förutsättningar att tillämpa bestämmelsen om investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap eller en juridisk person som ägs eller kontrolleras av endast fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap och granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns anledning att anta att investeraren agerar för någon annans räkning. Detsamma gäller andra motsvarande unionsinterna investeringar. Även en anmälan om en utländsk direktinvestering som inte bedöms vara förenad med risker kan lämnas utan åtgärd med stöd av bestämmelsen. Om det finns oklarheter kring till exempel investerarens ägarförhållanden som granskningsmyndigheten bedömer bör utredas vidare ska en anmälan inte lämnas utan åtgärd. Om det finns indikationer på att investeraren eller någon annan försöker kringgå lagen på ett sätt som kan innebära risker för Sverige ska en anmälan inte heller lämnas utan åtgärd.

20 § En utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet ska förbjudas, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, reglerar under vilka förutsättningar en utländsk direktinvestering ska förbjudas. Möjligheten att meddela förbud är begränsad till de fall då granskningsmyndigheten bedömer att det rör sig om en utländsk direktinvestering enligt definitionen i 4 §. Detta innebär att granskningsmyndigheten inte kan förbjuda en investering om det inte finns en sådan koppling till tredjeland som anges i definitionen. Det kan dock vara nödvändigt att förbjuda en investering även i en situation då det inte har varit möjligt att klarlägga investerarens ägarstruktur. Övervägandena finns i avsnitt 9.5.

Enligt paragrafen ska en utländsk direktinvestering förbjudas om det nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Vad som avses med uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige anges i kommentaren till 1 §. För att förbjuda en investering med hänvisning till allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige krävs att förbudet är förenligt med artiklarna 52.1 eller 65.1 b i EUF-fördraget.

Det ankommer på granskningsmyndigheten att bedöma om det krävs ett förbud i det enskilda fallet. Granskningsmyndigheten ska göra en sammanvägd bedömning utifrån de faktorer som anges i 17 § och samtliga relevanta omständigheter i det enskilda fallet. En investering får förbjudas endast om granskningsmyndigheten bedömer att det är nödvändigt med

hänsyn till något av de angivna säkerhetsintressena. Om riskerna med en utländsk direktinvestering kan minskas till en godtagbar nivå genom att godkännandet av investeringen förenas med villkor enligt 21 § är det inte nödvändigt att förbjuda investeringen.

Granskningsmyndighetens möjlighet att meddela förbud gäller även i de fall då investeringen redan har genomförts.

21 § Om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats, ska den godkännas.

Ett godkännande av en utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet får förenas med villkor, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, reglerar dels när granskningsmyndigheten ska godkänna en investering, dels granskningsmyndighetens rätt att förena ett godkännande av en utländsk direktinvestering med villkor. En förutsättning för att villkora ett godkännande är att granskningsmyndigheten har bedömt att det rör sig om en utländsk direktinvestering enligt definitionen i 4 §. Detta innebär att granskningsmyndigheten inte kan förena ett godkännande av en investering med villkor om det inte finns en sådan koppling till tredjeland som anges i definitionen. Övervägandena finns i avsnitt 9.3 och 9.4.

Av paragrafen följer att ett beslut om godkännande av en utländsk direktinvestering får förenas med villkor, om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Vad som avses med uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige anges i kommentaren till 1 §. För att få förena ett godkännande med villkor med hänvisning till allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige krävs att det är förenligt med artiklarna 52.1 och 65.1 b i EUF-fördraget.

En utländsk direktinvestering ska enligt 20 § förbjudas om det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Om riskerna med en utländsk direktinvestering kan minskas till en godtagbar nivå genom att godkännandet av investeringen förenas med vissa villkor är det inte nödvändigt att förbjuda investeringen. En förutsättning för att ställa upp villkor är i praktiken att investeraren går med på att följa de villkor som granskningsmyndigheten bedömer krävs.

Det ankommer på granskningsmyndigheten att bedöma vilka villkor som behövs i det enskilda fallet. Granskningsmyndigheten kan till exempel meddela villkor om vilken verksamhet som företaget som är föremål för investeringen får bedriva, företagets styrning och ledning och omständigheter som rör investeraren. Det är inte möjligt att rikta villkor mot företaget som är föremål för investeringen utan enbart mot investeraren. En förutsättning för att det ska få ställas upp villkor som är relaterade till det företag som är föremål för investeringen är, förutom att de ska vara nödvändiga med hänvisning till angivna säkerhetsintressen, att investeraren genom sin investering skulle få ett sådant inflytande i företaget att denne kan påverka de omständigheter som villkoren avser.

22 § Om ett villkor som har meddelats enligt 21 § inte följs, får granskningsmyndigheten förelägga investeraren att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningarna för ett förbud enligt 20 § är uppfyllda.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens möjligheter att agera när ett villkor som har meddelats enligt 21 § i samband med ett beslut om godkännande av en investering inte följs. Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Om ett villkor inte följs, bör myndigheten i första hand överväga om det är tillräckligt att förelägga investeraren att följa villkoret. Granskningsmyndigheten har dock ytterst möjlighet att förbjuda investeringen, om förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda. Förutsättningarna för ett förbud framgår av 20 §.

Ett föreläggande enligt bestämmelsen får förenas med vite. Lagen (1985:206) om viten är då tillämplig.

23 § Ett förbud mot en investering enligt denna lag innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig.

Första stycket gäller inte förvärv på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden, på en exekutiv auktion eller av fast egendom. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats. Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen reglerar innebörden av ett förbud. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Av *första stycket* framgår att ett förbud mot en investering innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig. Både rättshandlingar som redan har vidtagits när förbudet beslutas och rättshandlingar som vidtas efter och trots förbudet blir ogiltiga enligt bestämmelsen. Som exempel kan nämnas att en avtalsklausul genom vilken en säljare har överlåtit aktier till investeraren blir ogiltig genom ett förbud. Det krävs ingen särskild ogiltighetstalan för att ogiltighet ska inträda. Sådana rättshandlingar som omfattas av bestämmelsen blir ogiltiga från det att beslutet om förbud får laga kraft. Om ett avtal om en investering blir ogiltigt är utgångspunkten att parterna inte är skyldiga att fullgöra sina åtaganden enligt avtalet. Om investeringen har genomförts och förbud meddelas med ogiltighet som följd är utgångspunkten att prestationerna ska återgå. Ett förbud innebär dock inte nödvändigtvis att ett avtal som har ingåtts i samband med investeringen mellan investeraren och det företag som är föremål för investeringen eller en enskild överlåtare är ogiltigt i sin helhet. Delar av ett avtal som har rättsverkningar i andra avseenden, till exempel avtalsklausuler som reglerar vad som gäller mellan avtalsparterna om granskningsmyndigheten förbjuder investeringen, blir inte ogiltiga.

Av *andra stycket* framgår att huvudregeln om ogiltighet inte gäller för investeringar som har gjorts på angivna reglerade marknader eller plattformar eller genom inrop på en exekutiv auktion eller som innebär överlåtelse av fast egendom. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats. Ett

föreläggande enligt bestämmelsen får förenas med vite. Lagen om viten är då tillämplig.

Ett föreläggande mot investeraren kan även meddelas med stöd av 24 § om förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda.

24 § Om ett förbud har meddelats enligt denna lag, får granskningsmyndigheten besluta om de förelägganden mot investeraren, det företag som är eller har varit föremål för investeringen eller överlåtaren som behövs för att hindra skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innehåller regler om förelägganden i samband med ett förbud. Vad som avses med uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige anges i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.3.

Enligt *första stycket* får granskningsmyndigheten i samband med ett förbud besluta de förelägganden mot investeraren, företaget som är eller har varit föremål för investeringen eller överlåtaren som behövs för att hindra skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Ett föreläggande mot investeraren kan till exempel avse att investeraren ska återlämna viss egendom eller att investeraren ska tillse att medlemskapet i en ekonomisk förening upphör. Det följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen att förelägganden får beslutas endast om det är proportionerligt. Granskningsmyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall.

Enligt *andra stycket* får ett föreläggande förenas med vite. Lagen om viten är då tillämplig.

Ett föreläggande mot investeraren kan även meddelas med stöd av 23 § om förutsättningarna i den bestämmelsen är uppfyllda.

Granskningsmyndighetens befogenheter

25 § Investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen ska på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, innebär en skyldighet för investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen att på begäran av granskningsmyndigheten tillhandahålla myndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

En upplysningsbestämmelse om att regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, har möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter enligt 8 kap. 7 § regeringsformen finns i 40 §. Sådana föreskrifter kan till exempel reglera vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla. Granskningsmyndigheten avgör vilka uppgifter och handlingar som i övrigt behövs i det enskilda fallet. Den proportionalitetsprincip som kommer till uttryck i 5 § tredje stycket förvaltningslagen begränsar dock granskningsmyndighetens möjlighet att begära att få del av uppgifter och

Prop. 2022/23:116 handlingar, liksom möjligheten att begära att dessa ska tillhandahållas i någon viss form.

26 § Granskningsmyndigheten har rätt att i den omfattning det behövs för att den ska få del av de uppgifter eller handlingar som avses i 25 § få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens rätt att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen i den utsträckning det behövs för att den ska få del av de uppgifter och handlingar som omfattas av uppgiftsskyldigheten enligt 25 §. Rätten omfattar inte bostäder. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Tillträdesrätten motsvaras av en skyldighet för investeraren och det företag som är eller varit föremål för investeringen att tillhandahålla begärt tillträde. Att det intrång som tillträdet innebär måste stå i proportion till behovet av åtgärden följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen. Tillträdesrätten ger inte granskningsmyndigheten rätt att bereda sig tillträde med tvång. Om investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen inte medverkar, kan granskningsmyndigheten förelägga investeraren eller företaget att ge tillträde vid äventyr av vite enligt 27 § och i sista hand begära handräckning av Kronofogdemyndigheten enligt 28 §.

27 § Granskningsmyndigheten får förelägga investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt 25 § och att ge tillträde enligt 26 §.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens möjlighet att förelägga investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen att fullgöra uppgiftsskyldigheten enligt 25 § eller att ge tillträde enligt 26 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Som utgångspunkt ska granskningsmyndigheten i första hand försöka förmå aktörerna att agera på frivillig väg. Det följer av 5 § tredje stycket förvaltningslagen att beslut om förelägganden får fattas endast om det är proportionerligt. Granskningsmyndigheten ska göra en proportionalitetsbedömning i varje enskilt fall. Ett föreläggande får förenas med vite. Lagen om viten är då tillämplig.

28 § Granskningsmyndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra en åtgärd enligt 26 §. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utskökningsbalken om verkställighet av förpliktelse som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Paragrafen reglerar granskningsmyndighetens möjlighet att begära handräckning av Kronofogdemyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 10.3.

Granskningsmyndigheten får enligt bestämmelsen begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att få tillträde till sådana lokaler och andra utrymmen som anges i 26 §. Vid sådan handräckning gäller bestämmelserna i utskökningsbalken om verkställighet av förpliktelse som

inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande. Det innebär att bestämmelserna i 16 kap. 11–12 a §§ utsökningsbalken ska tillämpas, men också fler bestämmelser i samma balk, exempelvis 2 kap. 17 §, där det bland annat anges vilka befogenheter en förrättningsman har.

Informationsutbyte och samverkan

29 § Granskningsmyndigheten får i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till granskningsmyndigheten efter en begäran enligt första stycket, om det behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt denna lag.

Paragrafen innebär en viss uppgiftsskyldighet för kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer i förhållande till granskningsmyndigheten. Övervägandena finns i avsnitt 10.1.

Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer är skyldiga att lämna en uppgift till granskningsmyndigheten, om granskningsmyndigheten begär det i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor och det behövs för att myndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen. Vilka statliga myndigheter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kommer att framgå av förordning.

Genom uppgiftsskyldigheten blir den sekretessbrytande bestämmelsen i 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) tillämplig och kommuner, regioner och de statliga myndigheter som anges i förordningen kan därmed överlämna en uppgift till granskningsmyndigheten utan hinder av sekretess. Det är den utlämnande myndigheten som prövar om förutsättningarna för ett sekretessgenombrott är uppfyllda. För att bedöma om förutsättningarna är uppfyllda kan den utlämnande myndigheten behöva efterfråga viss information från granskningsmyndigheten.

30 § Granskningsmyndigheten ska vid sin granskning enligt denna lag samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Paragrafen, som utformas enligt *Lagrådets* förslag, innebär att granskningsmyndigheten vid sin granskning ska samverka med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Vilka myndigheter som ingår i samverkan kommer att framgå av förordning. Skyldigheten att samverka är begränsad till investeringar som granskas enligt 13 eller 14 §. Övervägandena finns i avsnitt 10.2.

Administrativa sanktionsavgifter

31 § Granskningsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som

1. inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots att anmälnings-skyldighet har förelegat enligt 7, 9 eller 10 §,

2. har genomfört en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut enligt 19–21 §§,

3. har genomfört en investering i strid med ett förbud enligt 20 §,

4. har handlat i strid med ett villkor som har meddelats i samband med ett beslut om godkännande enligt 21 §,
5. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 7, 9 eller 10 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 25 §, eller
6. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 25 §.

Paragrafen reglerar uttömmande vid vilka överträdelser en sanktionsavgift får tas ut. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.1.

Företaget som är eller har varit föremål för investeringen kan till skillnad från investeraren bli föremål för sanktionsavgift endast enligt punkt 5 eller 6. Det är inte obligatoriskt att ta ut sanktionsavgift när en överträdelse har konstaterats, utan granskningsmyndigheten avgör om en avgift ska tas ut i det enskilda fallet. De omständigheter som särskilt ska beaktas vid den bedömningen framgår av 33 §. Innan granskningsmyndigheten tar ut en sanktionsavgift ska den avgiftsskyldige ges tillfälle att yttra sig, vilket framgår av 36 §.

32 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor.

Paragrafen fastställer minimi- och maximibelopp för sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.2.

Av paragrafen framgår att det lägsta belopp som en sanktionsavgift ska bestämmas till är 25 000 kronor. Om det finns skäl att sätta ned avgiften med stöd av 34 §, kan sanktionsavgiften dock bestämmas till ett lägre belopp. Om det finns anledning att gå ned till ett mycket lågt belopp, exempelvis 1 000 kr, kan det i stället finnas skäl att efterge avgiften helt. Hur avgiftens storlek närmare ska bestämmas regleras i 33 §.

33 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till

1. den skadliga inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad den som har överträtt reglerna har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess verkningar,
4. om den som har överträtt reglerna tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse, och
5. den vinst som överträdelsen har inneburit för den som har överträtt reglerna.

Paragrafen, som utformas efter synpunkter från *Lagrådet*, reglerar vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid bedömningen av om någon sanktionsavgift ska tas ut och när granskningsmyndigheten bestämmer storleken på avgiften. Vad som avses med uttrycken Sveriges säkerhet och allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige anges i kommentaren till 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Enligt *första punkten* ska granskningsmyndigheten särskilt beakta vilken skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen. Det innebär att ju större skadlig inverkan som har uppstått

eller kunnat uppstå, desto mindre blir utrymmet att avstå från att ta ut en avgift och desto högre belopp ska tas ut.

Av *andra punkten* framgår att det särskilt ska beaktas om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. Om någon har överträtt reglerna fullt medveten om överträdelsen bör det i princip vara uteslutet att avstå från att ta ut en sanktionsavgift eller bestämma avgiften till ett lågt belopp. Om en överträdelse har skett med uppsåt eller av oaktsamhet är det graden av uppsåt eller oaktsamhet som påverkar vilket utrymme som finns för att avstå från att ta ut en sanktionsavgift eller att bestämma den till ett lägre belopp. Ju ringare oaktsamheten är, desto starkare skäl kan det finnas att avstå från att ta ut en avgift. Om den som har överträtt reglerna har gjort rimliga ansträngningar för att agera korrekt men felbedömt rättsläget är utrymmet större att avstå från att ta ut en sanktionsavgift eller att bestämma avgiften till ett lägre belopp. Det kan dock inte uteslutas att en sanktionsavgift i vissa fall bör tas ut och bestämmas till ett högt belopp även om omständigheterna är förmildrande. Så kan vara fallet om överträdelsen har fått eller riskerat att få allvarliga konsekvenser för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Enligt *tredje punkten* ska granskningsmyndigheten också särskilt beakta vad den som har överträtt reglerna har gjort för att överträdelsen ska upphöra eller för att begränsa dess verkningar. Det innebär att den omständigheten att denne tidigt har gjort rättelse eller vidtagit åtgärder för att begränsa en eventuell skada kan tala för att en sanktionsavgift inte ska tas ut. Detsamma gäller om denne aktivt har samarbetat med granskningsmyndigheten. I motsatt riktning talar att den som har överträtt reglerna har vidtagit åtgärder först efter påtryckningar från granskningsmyndigheten eller vägrat samarbeta med den.

Av *fjärde punkten* framgår att det kan anses vara försvårande om den som har överträtt reglerna tidigare har gjort sig skyldig till en överträdelse. Det gäller särskilt om överträdelserna är likartade och ligger nära i tiden.

Enligt *femte punkten* ska hänsyn dessutom tas till den vinst som överträdelsen har inneburit för den som har överträtt reglerna. Med uttrycket vinst avses den ekonomiska fördel som har erhållits, det vill säga såväl de intäkter minskat med kostnader som överträdelsen har inneburit som de förluster som har undvikits till följd av överträdelsen.

Uppräkningen är inte uttömmande. Utöver de omständigheter som granskningsmyndigheten ska ta särskild hänsyn till enligt paragrafen kan det finnas andra relevanta förhållanden som bör beaktas. Exempelvis kan det i vissa fall vara relevant att beakta hur länge en överträdelse har pågått och vilken finansiell ställning den som har överträtt reglerna har. Det kan också vara relevant att beakta fördelar som överträdelsen har inneburit för andra, till exempel den för vars räkning en investerare har handlat eller en närstående till en investerare.

Om det finns anledning att bestämma avgiften till ett mycket lågt belopp, exempelvis 1 000 kr, kan det i stället finnas skäl att efterge avgiften helt enligt 34 §.

34 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

Prop. 2022/23:116 Paragrafen reglerar förutsättningarna för eftergift av en sanktionsavgift. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.3.

Enligt paragrafen får granskningsmyndigheten sätta ned sanktionsavgiften, helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut den. Det kan exempelvis vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift om den avgiftsskyldige redan har drabbats av en sanktionsavgift enligt något annat regelverk för i princip samma agerande. Att överträdelsen har berott på omständigheter utanför den avgiftsskyldiges kontroll kan i undantagsfall göra överträdelsen ursäktlig och därför utgöra grund för eftergift.

35 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

Paragrafen syftar till att förhindra att samma överträdelse blir föremål för dubbla prövningar och sanktioner. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Bestämmelsen innebär att granskningsmyndigheten är förhindrad att besluta om sanktionsavgift, om överträdelsen omfattas av ett vitesföreläggande för samma överträdelse och en domstolsprocess har inletts om utdömande av vitet.

36 § En sanktionsavgift får beslutas bara om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

Paragrafen reglerar bland annat den bortre tidsgränsen för när en sanktionsavgift får beslutas. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Sanktionsavgift får enligt paragrafen inte tas ut om kommunikation enligt förvaltningslagen med den som avgiften ska tas ut av inte har skett inom två år från överträdelsen. Det är granskningsmyndighetens ansvar att kontrollera att kommunikation har skett. Av paragrafen följer vidare att ett beslut om sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige, vilket innebär att granskningsmyndigheten ska använda sig av de metoder för delgivning som regleras i delgivningslagen (2010:1932) för att säkerställa att den som beslutet gäller får del av underrättelsen.

37 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

Paragrafen innehåller bestämmelser om betalning och indrivning av sanktionsavgifter. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

38 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Paragrafen innebär att skyldigheten att betala en sanktionsavgift faller bort till den del avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft. Övervägandena finns i avsnitt 11.2.4.

Överklagande

39 § Beslut om föreläggande enligt 22–24 och 27 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 31 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om förbud enligt 20 och 22 §§ och beslut om godkännande med villkor enligt 21 § får överklagas till regeringen.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Paragrafen reglerar överklagande av beslut enligt lagen. Övervägandena finns i avsnitt 12.

Av *första stycket* framgår att beslut om föreläggande enligt 22–24 och 27 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 31 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Granskningsmyndigheten är motpart när beslut överklagas. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Av *andra stycket* framgår att beslut om förbud enligt 20 och 22 §§ och beslut om godkännande med villkor enligt 21 § får överklagas till regeringen. Granskningsmyndigheten är motpart även i dessa fall.

Av *tredje stycket* framgår att övriga beslut enligt lagen inte får överklagas. Beslut om att lämna en anmälan utan åtgärd, inleda en granskning och godkänna en investering utan villkor får därmed inte överklagas.

Paragrafen reglerar endast förutsättningarna att överklaga beslut enligt lagen. Vid handräckning gäller, som framgår av 28 §, bestämmelserna i utskökningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande. Utskökningsbalkens bestämmelser om överklagande gäller därmed också i det sammanhanget.

Föreskrifter om verkställighet

40 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Paragrafen upplyser om att det finns en möjlighet för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela verkställighetsföreskrifter. Sådana föreskrifter kan till exempel reglera vilka uppgifter som en anmälan ska innehålla. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

Bemyndigande

41 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för det syfte som anges i 1 § meddela föreskrifter om

1. vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av denna lag,
2. vilka kritiska råvaror och metaller och mineral som ska omfattas av denna lag, och
3. vilka framväxande teknologier och vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av denna lag.

Prop. 2022/23:116 Paragrafen innehåller bemyndiganden. Övervägandena finns i avsnitt 5.1, 5.3.1 och 5.5.2.

Genom paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter och framväxande teknologier och vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av lagen. Föreskrifterna om vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av lagen kan, med hänvisning till etableringsfriheten i tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, inte omfatta företag som har som ändamål att bedriva verksamhet som omfattas av dessa grundlagar. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får enligt bestämmelsen även meddela föreskrifter om vilka kritiska råvaror och metaller och mineral som ska omfattas av lagen.

Bemyndigandet gäller för det syfte som anges i 1 §. Föreskrifterna ska därför utformas så att de omfattar endast de verksamheter där en utländsk direktinvestering kan ha skadlig inverkan på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

18.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

15 kap. Sekretess till skydd för rikets säkerhet eller dess förhållande till andra stater eller mellanfolkliga organisationer

Sekretessbrytande bestämmelser

3 b § Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarmakten lämnar en uppgift som avses där till granskningsmyndigheten om uppgiften behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen (2023:000) om granskning av utländska direktinvesteringar.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Paragrafen är ny. Den innehåller en sekretessbrytande bestämmelse för Försvarmakten och Säkerhetspolisen när det gäller sekretess i det internationella samarbetet. Övervägandena finns i avsnitt 13.2.

Första stycket gör det möjligt för Försvarmakten och Säkerhetspolisen att lämna en uppgift som avses i 15 kap. 1 a § offentlighets- och sekretesslagen till granskningsmyndigheten om det behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt nämnda lag.

Enligt *andra stycket* bryts sekretessen endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Det ska alltså göras en intresseavvägning.

18.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (2019:1182) om Säkerhetspolisens behandling av personuppgifter

Prop. 2022/23:116

3 kap. Gemensamt tillgängliga uppgifter

Direktåtkomst

7 § En underrättelse- eller säkerhetstjänst i en stat som omfattas av avtalet om Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, i Förenade kungariket eller i Schweiz får medges direktåtkomst till personuppgifter som behandlas med stöd av 2 kap. 1 § 1 b om det behövs för samarbetet mot terrorism. Direktåtkomsten får endast avse personuppgifter som har gjorts gemensamt tillgängliga.

Innan direktåtkomst medges en utländsk underrättelse- eller säkerhetstjänst ska Säkerhetspolisen informera regeringen.

Paragrafen reglerar Säkerhetspolisens möjlighet att medge andra länders underrättelse- och säkerhetstjänster direktåtkomst till vissa personuppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 15.

Paragrafen ändras genom ett tillägg i *första stycket* som innebär att underrättelse- och säkerhetstjänster i Storbritannien och Schweiz får medges direktåtkomst till personuppgifter under samma förutsättningar som underrättelse- och säkerhetstjänster inom EU och EES. Avtalet om EES omfattar även medlemsstaterna i EU vilka i den egenskapen är bundna av avtalet. Stycket ändras också redaktionellt. I övrigt är paragrafen oförändrad.

I

(Lagstiftningsakter)

FÖRORDNINGAR

EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) 2019/452

av den 19 mars 2019

om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen

EUROPAPARLAMENTET OCH EUROPEISKA UNIONENS RÅD HAR ANTAGIT DENNA FÖRORDNING

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, särskilt artikel 207.2,

med beaktande av Europeiska kommissionens förslag,

efter översändande av utkastet till lagstiftningsakt till de nationella parlamenten,

med beaktande av Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande ⁽¹⁾,

med beaktande av Regionkommitténs yttrande ⁽²⁾,

i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet ⁽³⁾, och

av följande skäl:

- (1) Utländska direktinvesteringar bidrar till tillväxt i unionen genom att stärka dess konkurrenskraft, skapa sysselsättning och stordriftsfördelar, föra in kapital, teknik, innovation och sakkunskap och öppna nya marknader för export från unionen. De stöder målen i investeringsplanen för Europa och bidrar till andra projekt och program på unionsnivå.
- (2) I artikel 3.5 i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) anges att unionen i sina förbindelser med den övriga världen ska bekräfta och främja sina värderingar och intressen samt bidra till skydd av sina medborgare. Dessutom har unionen och medlemsstaterna ett öppet investeringsklimat, som fastställs i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget) och ingår i unionens och dess medlemsstaters internationella åtaganden i fråga om utländska direktinvesteringar.
- (3) Enligt de internationella åtagandena inom ramen för Världshandelsorganisationen (WTO), Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling och de handels- och investeringsavtal som ingåtts med tredjeländer är det möjligt för unionen och medlemsstaterna att, med avseende på säkerhet eller allmän ordning, införa restriktiva åtgärder riktade mot utländska direktinvesteringar, med förbehåll för att vissa krav är uppfyllda. Den ram som fastställs i denna förordning rör utländska direktinvesteringar i unionen. Utgående investeringar och tillträde till tredjelandsmarknader behandlas i andra handels- och investeringspolitiska instrument.
- (4) Denna förordning påverkar inte medlemsstaternas rätt att frångå den fria rörligheten för kapital i enlighet med artikel 65.1 b i EUF-fördraget. Flera medlemsstater har infört åtgärder som ger dem möjlighet att begränsa sådan rörlighet med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet. Dessa åtgärder återspeglar medlemsstaternas mål och intressen när det gäller utländska direktinvesteringar och kan ge upphov till system som är olika sett till

⁽¹⁾ EUT C 262, 25.7.2018, s. 94.

⁽²⁾ EUT C 247, 13.7.2018, s. 28.

⁽³⁾ Europaparlamentets ståndpunkt av den 14 februari 2019 (ännu ej offentliggjord i EUT) och rådets beslut av den 5 mars 2019.

tillämpningsområde och förfaranden. De medlemsstater som vill införa sådana system i framtiden kan beakta redan införda systems funktionssätt, liksom erfarenheter och befintlig bästa praxis.

- (5) I nuläget finns ingen heltäckande ram på unionsnivå för granskning av utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning; sådana ramar har däremot redan tagits fram av unionens viktigaste handelspartner.
- (6) Utländska direktinvesteringar omfattas av den gemensamma handelspolitiken. Enligt artikel 3.1 e i EUF-fördraget har unionen exklusiv befogenhet när det gäller den gemensamma handelspolitiken.
- (7) Det är viktigt att klargöra rättsläget vad gäller medlemsstaternas granskningssystem med hänsyn till säkerhet och allmän ordning och säkerställa en unionsomfattande samordning av och ett unionsomfattande samarbete kring granskningen av utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmänordning. Den gemensamma ramen inverkar inte på det faktum att skyddet av den nationella säkerheten är varje medlemsstats eget ansvar, såsom anges i artikel 4.2 i EU-fördraget. Den inverkar inte heller på skyddet av deras väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget.
- (8) Ramen för granskning av utländska direktinvesteringar och samarbete bör ge medlemsstaterna och kommissionen möjlighet att bemöta hot mot säkerhet eller allmän ordning på ett heltäckande sätt och att anpassa sig till ändrade omständigheter, samtidigt som medlemsstaterna behåller erforderlig flexibilitet att granska utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet och allmän ordning med beaktande av sina enskilda situationer och nationella särdrag. Beslutet om att inrätta ett granskningssystem eller att granska en särskild utländsk direktinvestering ska också i fortsättningen vara den berörda medlemsstatens eget ansvar.
- (9) Denna förordning bör omfatta en bred spännvidd av investeringar som etablerar eller upprätthåller varaktiga och direkta förbindelser mellan investerare från tredjeländer, inbegripet statliga organ, och företag som bedriver ekonomisk verksamhet i en medlemsstat. Den bör emellertid inte omfatta portföljinvesteringar.
- (10) Medlemsstater som har ett granskningssystem bör föreskriva nödvändiga åtgärder i enlighet med unionsrätten för att förhindra att deras granskningssystem och granskningsbeslut kringgås. Detta bör omfatta unionsinterna investeringar med hjälp av artificiella arrangemang som inte återspeglar ekonomiska realiteter och som innebär att granskningssystem och granskningsbeslut kringgås och där investeraren ytterst ägs eller kontrolleras av en fysisk person eller ett företag från ett tredjeland. Detta påverkar inte den etableringsfrihet och fria rörlighet för kapital som fastställs i EUF-fördraget.
- (11) Det bör vara möjligt för medlemsstaterna att bedöma de risker för säkerhet eller allmän ordning som uppstår till följd av större ändringar av en utländsk investerares ägarstruktur eller viktigaste egenskaper.
- (12) För att vägleda medlemsstaterna och kommissionen vid tillämpningen av denna förordning bör en förteckning upprättas över faktorer som kan beaktas vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning. Den förteckningen kommer också att öka öppenheten i medlemsstaternas granskningssystem för investerare som överväger att göra eller redan har gjort utländska direktinvesteringar i unionen. Förteckningen över faktorer som kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bör vara av icke-uttömmande karaktär.
- (13) Vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bör det vara möjligt för medlemsstater och kommissionen att beakta samtliga relevanta faktorer, däribland effekterna på kritisk infrastruktur, kritisk teknik, inbegripet viktig möjliggörande teknik, och kritiska insatsvaror av väsentlig betydelse för säkerheten eller upprätthållandet av allmän ordning, där ett avbrott eller fel i eller förlust eller förstöring av infrastrukturen, tekniken eller insatsvarorna i fråga skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat eller unionen. I detta avseende bör det också vara möjligt för medlemsstater och kommissionen att beakta den utländska direktinvesteringens kontext och omständigheterna kring den, särskilt huruvida en utländsk investerare kontrolleras direkt eller indirekt, till exempel via betydande finansiering, inbegripet subventioner, av ett tredjelands regering eller bedriver statsstyrd utlandsinriktad projekt- eller programverksamhet.
- (14) Medlemsstaterna eller kommissionen, beroende på vad som är lämpligt, kan beakta sådan relevant information från ekonomiska aktörer, civilsamhällesorganisationer eller arbetsmarknadsparter såsom fackföreningar som rör en utländsk direktinvestering som sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning.

- (15) De grundläggande inslagen i ramen för en medlemsstats granskning av utländska direktinvesteringar bör fastställas, så att investerare, kommissionen och andra medlemsstater kan veta hur sådana investeringar sannolikt kommer att granskas. Dessa inslag bör åtminstone innefatta tidsfrister för granskning och möjlighet för utländska investerare att begära omprövning av granskningsbeslut. Regler och förfaranden för granskningsystem bör vara transparenta och bör inte diskriminera mellan tredjeländer.
- (16) Ett system bör inrättas som gör det möjligt för medlemsstaterna att samarbeta och bistå varandra när en utländsk direktinvestering i en medlemsstat skulle kunna inverka på säkerhet eller allmän ordning i andra medlemsstater. Det bör vara möjligt för medlemsstaterna att lämna synpunkter till den medlemsstat där en sådan investering planeras eller har fullbordats, oberoende av om den medlemsstaten har ett granskningsystem eller om investeringen är föremål för granskning. Medlemsstaternas begäranden om uppgifter, svar och synpunkter bör även skickas till kommissionen. Det bör vara möjligt för kommissionen att vid behov avge ett yttrande i den mening som avses i artikel 288 i EUF-fördraget till den medlemsstat där investeringen planeras eller har fullbordats. Det bör också vara möjligt för en medlemsstat att begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter om en utländsk direktinvestering som görs på dess territorium.
- (17) När en medlemsstat får synpunkter från andra medlemsstater eller ett yttrande från kommissionen bör dessa synpunkter eller yttranden vederbörligen beaktas, i förekommande fall genom åtgärder som finns att tillgå enligt nationell rätt eller inom ramen för landets vidare beslutsfattande, i överensstämmelse med dess skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget.

Det slutgiltiga beslutet om varje utländsk direktinvestering som är föremål för granskning eller varje åtgärd som vidtas med avseende på en utländsk direktinvestering som inte är föremål för granskning ankommer även fortsatt uteslutande på den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

- (18) Samarbetsstrukturen bör endast användas till skydd för säkerhet eller allmän ordning. Medlemsstaterna bör därför på vederbörligt sätt motivera varje begäran om uppgifter om en särskild utländsk direktinvestering i en annan medlemsstat och eventuella synpunkter som de riktar till den medlemsstaten. Samma krav bör gälla när kommissionen begär uppgifter om en särskild utländsk direktinvestering eller avger ett yttrande som riktar sig till en medlemsstat. Uppfyllandet av dessa krav är också av betydelse i situationer där en investerare i en medlemsstat konkurrerar med investerare i tredjeländer om att göra en investering i en annan medlemsstat, såsom förvärv av tillgångar.
- (19) Vidare bör kommissionen ha möjlighet att, med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning, lägga fram ett yttrande i den mening som avses i artikel 288 i EUF-fördraget om utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt och program av unionsintresse. Detta skulle ge kommissionen ett verktyg för att skydda projekt och program som tjänar unionen som helhet och ger ett viktigt bidrag till dess ekonomiska tillväxt, sysselsättning och konkurrenskraft. Detta bör särskilt inbegripa projekt och program som involverar betydande unionsfinansiering eller som inrättats genom unionsrätten rörande kritisk infrastruktur eller teknik eller kritiska insatsvaror. Dessa projekt eller program av unionsintresse bör förtecknas i denna förordning. Ett yttrande som sänds till en medlemsstat bör samtidigt även sändas till de andra medlemsstaterna.

Medlemsstaten bör i största möjliga utsträckning beakta kommissionens yttrande, i förekommande fall genom åtgärder som finns att tillgå enligt nationell rätt eller inom ramen för landets vidare beslutsfattande, och lämna en förklaring till kommissionen om den inte följer yttrandet, i överensstämmelse med sin skyldighet till lojalt samarbete enligt artikel 4.3 i EU-fördraget. Det slutgiltiga beslutet om varje utländsk direktinvestering som är föremål för granskning eller varje åtgärd som vidtas med avseende på en utländsk direktinvestering som inte är föremål för granskning ankommer även fortsatt uteslutande på den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.

- (20) I syfte att beakta utvecklingen rörande projekt och program av unionsintresse bör befogenheten att anta akter i enlighet med artikel 290 i EUF-fördraget delegeras till kommissionen med avseende på ändring av den förteckning över projekt och program av unionsintresse som återfinns i bilagan till denna förordning. Det är av särskild betydelse att kommissionen genomför lämpliga samråd under sitt förberedande arbete, inklusive på expertnivå, och att dessa samråd genomförs i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning⁽⁴⁾. För att säkerställa lika stor delaktighet i förberedelsen av delegerade akter erhåller Europaparlamentet och rådet i synnerhet alla handlingar samtidigt som medlemsstaternas experter, och deras experter ges systematiskt tillträde till möten i kommissionens expertgrupper som arbetar med förberedelse av delegerade akter.

⁽⁴⁾ EUTL 123, 12.5.2016, s. 1.

- (21) För att skapa större säkerhet för investerare bör medlemsstaterna ha möjlighet att lämna synpunkter och kommissionen bör ha möjlighet att avge ett yttrande om fullbordade investeringar som inte är föremål för granskning under en period som är begränsad till 15 månader efter det att den utländska direktinvesteringen fullbordats. Samarbetsstrukturen bör inte gälla för utländska direktinvesteringar som fullbordats före den 10 april 2019.
- (22) Medlemsstaterna bör underrätta kommissionen om sina granskningssystem och ändringar av dessa och årligen rapportera om hur de tillämpar sina granskningssystem, inbegripet om beslut om att tillåta eller förbjuda utländska direktinvesteringar, underställa dem villkor eller låta dem omfattas av korrigerande åtgärder samt om beslut om utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse. Alla medlemsstater bör rapportera om de utländska direktinvesteringar som skett på deras territorium, på grundval av de uppgifter som är tillgängliga för dem. För att förbättra kvaliteten på och jämförbarheten hos uppgifterna från medlemsstaterna och för att underlätta efterlevnad av underrättelse- och rapporteringsskyldigheterna, bör kommissionen tillhandahålla standardformulär och bland annat beakta relevanta formulär som används för rapportering till Eurostat, där så är lämpligt.
- (23) För att säkerställa en effektiv samarbetsstruktur är det också viktigt att i samtliga medlemsstater säkerställa en miniminivå avseende uppgifter och samordning i fråga om utländska direktinvesteringar som omfattas av tillämpningsområdet för denna förordning. Dessa uppgifter bör göras tillgängliga av medlemsstaterna i fråga om utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning och, på begäran, för andra utländska direktinvesteringar. Relevanta uppgifter bör innefatta aspekter som den utländska investerarens ägarstruktur och finansieringen av den planerade eller fullbordade investeringen, inbegripet uppgifter, om sådana finns tillgängliga, om subventioner som beviljats av tredjeländer. Medlemsstaterna bör sträva efter att tillhandahålla korrekt, heltäckande och tillförlitlig information.
- (24) På begäran av en medlemsstat bör den berörda utländska investeraren eller det berörda företaget, när en utländsk direktinvestering planeras eller har fullbordats, lämna de uppgifter som begärs. Under exceptionella omständigheter, när en medlemsstat trots att den gjort sitt bästa inte kan erhålla dessa uppgifter, bör medlemsstaten utan dröjsmål underrätta de berörda medlemsstaterna eller kommissionen. I ett sådant fall bör det vara möjligt att eventuella synpunkter från en annan medlemsstat eller yttranden från kommissionen inom ramen för samarbetsstrukturen lämnas med utgångspunkt i de uppgifter som finns tillgänglig för dem.
- (25) Medlemsstaterna ska, när de gör de uppgifter som begärs tillgängliga, följa unionsrätten och nationell rätt som är förenlig med unionsrätten.
- (26) Kommunikationen och samarbetet på medlemsstats- och unionsnivå bör förbättras genom att man inrättar en kontaktpunkt för genomförandet av denna förordning i varje medlemsstat och inom kommissionen.
- (27) De kontaktpunkter som medlemsstaterna och kommissionen inrättar bör ha en lämplig placering inom deras respektive förvaltning och ha den kvalificerade personal och de befogenheter som krävs för att de ska kunna fullgöra sina uppgifter inom ramen för samarbetsstrukturen och för att säkerställa att konfidentiella uppgifter hanteras på ett korrekt sätt.
- (28) Utformningen och genomförandet av en heltäckande och ändamålsenlig politik bör stödjas av kommissionens expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen, inrättad genom kommissionens beslut av den 29 november 2017 ⁽⁵⁾, bestående av företrädare för medlemsstaterna. Gruppen bör framför allt diskutera frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar, dela med sig av bästa praxis och tillvaratagna erfarenheter samt utbyta åsikter om utvecklingstendenser och frågor av gemensamt intresse som rör utländska direktinvesteringar. Kommissionen bör överväga att rådfråga gruppen om processuella frågor vad gäller genomförandet av denna förordning. Kommissionen bör samråda med expertgruppen om utkast till delegerade akter i enlighet med de principer som fastställs i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.
- (29) Medlemsstaterna och kommissionen bör uppmanas att samarbeta med de ansvariga myndigheterna i likasinnade tredjeländer i frågor som rör granskning av utländska direktinvesteringar som sannolikt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Syftet med ett sådant administrativt samarbete bör vara att stärka effektiviteten hos ramen för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar och för medlemsstaternas och kommissionens samarbete i enlighet med denna förordning. Det bör också vara möjligt för kommissionen att övervaka utvecklingen avseende granskningssystem i tredjeländer.

⁽⁵⁾ Kommissionens beslut av den 29 november 2017 om inrättande av en expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen (ännu ej offentliggjort i EUT) (C(2017) 7866 final).

- (30) Medlemsstaterna och kommissionen bör vidta alla nödvändiga åtgärder för att säkerställa att konfidentiella uppgifter skyddas i enlighet med särskilt kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/443 ⁽⁶⁾, kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/444 ⁽⁷⁾ och avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet, om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts i Europeiska unionens intresse ⁽⁸⁾. Här ingår i synnerhet skyldigheten att inte placera uppgifterna på en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå eller besluta att de inte längre ska vara säkerhetsskyddsklassificerade utan föregående skriftligt medgivande från upphovsmannen ⁽⁹⁾. Alla känsliga men inte säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller uppgifter som lämnas konfidentiellt bör hanteras som sådana av myndigheterna.
- (31) All behandling av personuppgifter i enlighet med denna förordning bör vara förenlig med de tillämpliga reglerna om skydd av personuppgifter. Behandling av personuppgifter som utförs av kontaktpunkter och andra enheter i medlemsstaterna bör ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 ⁽¹⁰⁾. Kommissionens behandling av personuppgifter bör ske i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 ⁽¹¹⁾.
- (32) På grundval av bl.a. årsrapporterna från alla medlemsstater och med vederbörlig hänsyn till att vissa uppgifter i dessa rapporter är av konfidentiell karaktär, bör kommissionen upprätta en årsrapport om genomförandet av denna förordning och överlämna den till Europaparlamentet och rådet. För att skapa större öppenhet och insyn bör rapporten offentliggöras.
- (33) Europaparlamentet bör ha möjlighet att bjuda in kommissionen till ett möte med parlamentets ansvariga utskott för att lägga fram och förklara processuella frågor som rör genomförandet av denna förordning.
- (34) Senast den 12 oktober 2023 och vart femte år därefter, bör kommissionen utvärdera denna förordnings funktion och ändamålsenlighet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet. Rapporten bör innehålla en bedömning av huruvida denna förordning behöver ändras. Om det i rapporten föreslås att denna förordning ska ändras kan rapporten i tillämpliga fall åtföljas av ett lagstiftningsförslag.
- (35) Unionens och medlemsstaternas genomförande av denna förordning bör uppfylla de relevanta villkoren för införande av restriktiva åtgärder med hänsyn till säkerhet och allmän ordning i WTO-avtalen, i synnerhet artiklarna XIV led a och XIVa i allmänna tjänstehandelsavtalet ⁽¹²⁾ (Gats). Det bör också vara förenligt med unionsrätten och överensstämma med åtaganden enligt andra handels- och investeringsavtal i vilka unionen eller dess medlemsstater är parter och handels- och investeringsavtal till vilka unionen eller dess medlemsstater är anslutna.
- (36) Om en utländsk direktinvestering utgör en koncentration som omfattas av rådets förordning (EG) nr 139/2004 ⁽¹³⁾, bör tillämpningen av den här förordningen inte påverka tillämpningen av artikel 21.4 i förordning (EG) nr 139/2004. Den här förordningen och artikel 21.4 i förordning (EG) nr 139/2004 bör tillämpas på ett konsekvent sätt. I den utsträckning som de två förordningarnas tillämpningsområden överlappar varandra bör de skäl för granskning som anges i artikel 1 i den här förordningen och begreppet legitima intressen i den mening som avses i artikel 21.4 tredje stycket i förordning (EG) nr 139/2004 tolkas på ett konsekvent sätt, utan att det inverkar på bedömningen av huruvida de nationella åtgärder som syftar till att skydda dessa intressen är förenliga med unionsrättens allmänna principer och övriga bestämmelser.

⁽⁶⁾ Kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/443 av den 13 mars 2015 om säkerhet inom kommissionen (EUT L 72, 17.3.2015, s. 41).

⁽⁷⁾ Kommissionens beslut (EU, Euratom) 2015/444 av den 13 mars 2015 om säkerhetsbestämmelser för skydd av säkerhetsskyddsklassificerade EU-uppgifter (EUT L 72, 17.3.2015, s. 53).

⁽⁸⁾ EUT C 202, 8.7.2011, s. 13.

⁽⁹⁾ Artikel 4.1 a i avtalet mellan Europeiska unionens medlemsstater, församlade i rådet, om skydd av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som utbyts i Europeiska unionens intresse och artikel 4.2 i beslut (EU, Euratom) 2015/444.

⁽¹⁰⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) (EUT L 119, 4.5.2016, s. 1).

⁽¹¹⁾ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1725 av den 23 oktober 2018 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter som utförs av unionens institutioner, organ och byråer och om det fria flödet av sådana uppgifter samt om upphävande av förordning (EG) nr 45/2001 och beslut nr 1247/2002/EG (EUT L 295, 21.11.2018, s. 39).

⁽¹²⁾ EGT L 336, 23.12.1994, s. 191.

⁽¹³⁾ Rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EUT L 24, 29.1.2004, s. 1).

- (37) Denna förordning inverkar inte på unionsreglerna för bedömning av förvärv av kvalificerade innehav i finanssektorn, som är ett distinkt förfarande med ett särskilt mål. ⁽¹⁴⁾
- (38) Denna förordning överensstämmer med och påverkar inte tillämpningen av andra anmälnings- och granskningsförfaranden som anges i unionslagstiftning för olika sektorer.

HÄRIGENOM FÖRESKRIVS FÖLJANDE.

Artikel 1

Syfte och tillämpningsområde

1. I denna förordning fastställs en ram för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning och för en struktur för samarbete mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen avseende utländska direktinvesteringar som sannolikt kan påverka säkerhet eller allmän ordning. Den omfattar en möjlighet för kommissionen att avge yttranden om sådana investeringar.
2. Denna förordning påverkar inte varje medlemsstats eget ansvar att upprätthålla den nationella säkerheten såsom anges i artikel 4.2 i EU-fördraget eller varje medlemsstats rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen i enlighet med artikel 346 i EUF-fördraget.
3. Ingenting i denna förordning får begränsa varje medlemsstats rätt att besluta om huruvida en enskild utländsk direktinvestering ska granskas inom ramen för denna förordning.

Artikel 2

Definitioner

I denna förordning gäller följande definitioner:

1. *utländsk direktinvestering*: en investering av vilket slag som helst som görs av en utländsk investerare för att etablera eller upprätthålla varaktiga och direkta förbindelser mellan den utländska investeraren och den företagare för vilken eller det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för bedrivande av en ekonomisk verksamhet i en medlemsstat, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller kontrollen av ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.
2. *utländsk investerare*: en fysisk person i ett tredjeland eller ett företag från ett tredjeland, som avser att göra eller har gjort en utländsk direktinvestering.
3. *granskning*: ett förfarande som gör det möjligt att bedöma, utreda, tillåta, fastlägga villkor för, förbjuda eller avveckla en utländsk direktinvestering.
4. *granskningssystem*: ett instrument med allmän tillämplighet, till exempel en lag eller annan författning, inbegripet åtföljande administrativa krav, genomföranderegler eller riktlinjer, där villkor och förfaranden fastställs för att bedöma, utreda, tillåta, fastlägga villkor för, förbjuda eller avveckla utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.
5. *utländsk direktinvestering som är föremål för granskning*: en utländsk direktinvestering som är föremål för en formell bedömning eller utredning i enlighet med ett granskningssystem.
6. *granskningsbeslut*: en åtgärd som antas vid tillämpning av ett granskningssystem.
7. *företag från ett tredjeland*: ett företag som bildats eller på annat sätt organiserats enligt lagstiftningen i ett tredjeland.

Artikel 3

Medlemsstaternas granskningssystem

1. I enlighet med denna förordning får medlemsstaterna behålla, ändra eller anta system för granskning av utländska direktinvesteringar på sitt territorium med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.

⁽¹⁴⁾ Enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338); Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/138/EG av den 25 november 2009 om upptagande och utövande av försäkrings- och återförsäkringsverksamhet (Solvens II) (EUT L 335, 17.12.2009, s. 1); Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/65/EU av den 15 maj 2014 om marknader för finansiella instrument och om ändring av direktiv 2002/92/EG och av direktiv 2011/61/EU (EUT L 173, 12.6.2014, s. 349).

2. Regler och förfaranden för granskningssystem, inbegripet tillämpliga tidsfrister, ska vara transparenta och får inte diskriminera mellan olika tredjeländer. Medlemsstaterna ska i synnerhet ange vilka omständigheter som föranleder en granskning, skälen till granskning och tillämpliga närmare förfaranderegler.
3. Medlemsstaterna ska tillämpa tidsfrister inom ramen för sina granskningssystem. Granskningssystemen ska göra det möjligt för medlemsstaterna att beakta de synpunkter från andra medlemsstater som avses i artiklarna 6 och 7 och de kommissionsyttranden som avses i artiklarna 6, 7 och 8.
4. Konfidentiella uppgifter, inklusive kommersiellt känsliga uppgifter, som görs tillgängliga för de medlemsstater som utför granskningen ska skyddas.
5. Utländska investerare och berörda företag ska ha möjlighet att begära omprövning av de nationella myndigheternas granskningsbeslut.
6. De medlemsstater som har infört ett granskningssystem ska behålla, ändra eller anta åtgärder som krävs för att konstatera och förhindra ett kringgående av granskningssystem och granskningsbeslut.
7. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om sina befintliga granskningssystem senast den 10 maj 2019. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen om alla nyligen antagna granskningssystem eller ändringar av ett befintligt granskningssystem senast 30 dagar efter det att det nyligen antagna granskningssystemet eller en ändring av ett befintligt granskningssystem har trätt i kraft.
8. Senast tre månader efter mottagandet av de underrättelser som avses i punkt 7 ska kommissionen offentliggöra en förteckning över medlemsstaternas granskningssystem. Kommissionen ska hålla den förteckningen uppdaterad.

Artikel 4

Faktorer som medlemsstater eller kommissionen får beakta

1. Vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen överväga dess potentiella effekter på bland annat följande:
 - a) Kritisk infrastruktur, vare sig den är fysisk eller virtuell, däribland infrastruktur för energi, transport, vatten, hälso- och sjukvård, kommunikation, medier, databehandling eller datalagring, rymden, försvar, val eller ekonomi samt känsliga anläggningar och investeringar i mark och fastigheter som är avgörande för användningen av denna infrastruktur.
 - b) Kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden enligt definitionen i artikel 2.1 i rådets förordning (EG) nr 428/2009⁽¹⁵⁾, däribland artificiell intelligens, robotteknik, halvledare, cybersäkerhet, rymden, försvar, energilagring, kvant- och kärnteknik samt nanoteknik och bioteknik.
 - c) Tillgång på kritiska insatsvaror, däribland energi eller råvaror, samt tryggad livsmedelsförsörjning.
 - d) Åtkomst till känslig information, däribland personuppgifter, eller förmåga att kontrollera sådan information.
 - e) Mediernas frihet och mångfald.
2. Vid fastställandet av huruvida en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning får medlemsstaterna och kommissionen också särskilt beakta följande:
 - a) Om den utländska investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av ett tredjelands regering, däribland statliga organ eller väpnade styrkor, inbegripet genom ägarstruktur eller betydande finansiering.
 - b) Om den utländska investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkar på säkerhet eller allmänna ordning i en medlemsstat.
 - c) Om det finns en allvarig risk för att den utländska investeraren ägnar sig åt olaglig eller kriminell verksamhet.

⁽¹⁵⁾ Rådets förordning (EG) nr 428/2009 av den 5 maj 2009 om upprättande av en gemenskapsordning för kontroll av export, överföring, förmedling och transitering av produkter med dubbla användningsområden (EUT L 134, 29.5.2009, s. 1).

*Artikel 5***Årlig rapportering**

1. Senast den 31 mars varje år ska medlemsstaterna till kommissionen lämna en årlig rapport för föregående kalenderår, med aggregerade uppgifter om utländska direktinvesteringar som gjorts på deras territorium, på grundval av de uppgifter som är tillgängliga för dem samt aggregerade uppgifter om de begäranden som de fått från andra medlemsstater i enlighet med artiklarna 6.6 och 7.5.
2. De medlemsstater som tillämpar granskningssystem ska för varje rapporteringsperiod, utöver de uppgifter som avses i punkt 1, tillhandahålla aggregerade uppgifter om tillämpningen av sina granskningssystem.
3. Kommissionen ska lägga fram en årsrapport om genomförandet av denna förordning för Europaparlamentet och rådet. Rapporten ska offentliggöras.
4. Europaparlamentet får bjuda in kommissionen till ett möte i det ansvariga utskottet för att lägga fram och förklara processuella frågor som rör genomförandet av denna förordning.

*Artikel 6***Samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar som är föremål för granskning**

1. Medlemsstaterna ska underrätta kommissionen och övriga medlemsstater om alla utländska direktinvesteringar på deras territorium som är föremål för granskning genom att så snart som möjligt överlämna de uppgifter som avses i artikel 9.2 i denna förordning. Underrättelsen får innehålla en förteckning över de medlemsstater vars säkerhet eller allmänna ordning man anser sannolikt kan påverkas. Som en del av underrättelsen ska den medlemsstat som utför granskningen i tillämpliga fall sträva efter att ange huruvida den anser att den utländska direktinvestering som är föremål för granskning sannolikt ingår omfattas av tillämpningsområdet för förordning (EG) nr 139/2004.
2. Om en medlemsstat anser att en utländsk direktinvestering som är föremål för granskning i en annan medlemsstat sannolikt kan inverka på dess egen säkerhet eller allmänna ordning, eller har relevant information för en sådan granskning, får den lämna synpunkter till den medlemsstat som utför granskningen. Den medlemsstat som lämnar synpunkter ska samtidigt skicka dessa synpunkter till kommissionen.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att synpunkter har lämnats.

3. Om kommissionen anser att en utländsk direktinvestering som är föremål för granskning sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning i mer än en medlemsstat, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får den avge ett yttrande till den medlemsstat som utför granskningen. Kommissionen får avge ett yttrande oavsett om andra medlemsstater har lämnat synpunkter. Kommissionen får avge ett yttrande efter synpunkter från andra medlemsstater. Kommissionen ska avge ett sådant yttrande om det är motiverat, när minst en tredjedel av medlemsstaterna anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på deras säkerhet eller allmänna ordning.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att ett yttrande har avgetts.

4. En medlemsstat som välgrundat anser att en utländsk direktinvestering på dess territorium sannolikt kan inverka på dess säkerhet eller allmänna ordning får begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter.
5. De synpunkter som avses i punkt 2 och de yttranden som avses i punkt 3 ska motiveras på vederbörligt sätt.
6. Senast inom 15 kalenderdagar efter mottagande av de uppgifter som avses i punkt 1 ska andra medlemsstater och kommissionen underrätta den medlemsstat som utför granskningen att de har för avsikt att lämna synpunkter enligt punkt 2 eller avge ett yttrande enligt punkt 3. Underrättelsen får innehålla en begäran om ytterligare uppgifter utöver de uppgifter som avses i punkt 1.

En begäran om ytterligare uppgifter ska vara motiverad på vederbörligt sätt, får endast avse uppgifter som behövs för att kunna lämna synpunkter enligt punkt 2 eller för att avge ett yttrande enligt punkt 3, ska vara proportionell i förhållande till ändamålet och får inte vara orimligt betungande för den medlemsstat som utför granskningen. Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen.

7. Synpunkter som avses i punkt 2 eller yttranden som avses i punkt 3 ska riktas till den medlemsstat som utför granskningen och ska sändas till denna inom en rimlig tidsperiod, dock senast 35 kalenderdagar efter mottagandet av de uppgifter som avses i punkt 1.

Om ytterligare uppgifter har begärts i enlighet med punkt 6 ska, utan hinder av vad som föreskrivs i första stycket, sådana synpunkter lämnas eller yttranden avges senast 20 kalenderdagar efter mottagandet av de ytterligare uppgifterna eller underrättelsen enligt artikel 9.5.

Utan hinder av vad som föreskrivs i punkt 6 får kommissionen avge ett yttrande efter synpunkter från andra medlemsstater inom den tidsfrist som avses i denna punkt om så är möjligt och i varje fall senast fem kalenderdagar efter den tidsfristens utgång.

8. Om den medlemsstat som utför granskningen i undantagsfall anser att dess säkerhet eller allmänna ordning kräver omedelbara åtgärder ska den medlemsstaten underrätta de andra medlemsstaterna och kommissionen om sin avsikt att fatta ett granskningsbeslut före utgången av de tidsfrister som avses i punkt 7 och på vederbörligt sätt motivera behovet av omedelbara åtgärder. De andra medlemsstaterna och kommissionen ska sträva efter att utan dröjsmål lämna synpunkter eller avge ett yttrande.

9. Den medlemsstat som utför granskningen ska i vederbörlig utsträckning beakta de synpunkter från andra medlemsstater som avses i punkt 2 och det yttrande från kommissionen som avses i punkt 3. Det slutgiltiga granskningsbeslutet ska fattas av den medlemsstat som utför granskningen.

10. Samarbetet i enlighet med denna artikel ska ske via de kontaktpunkter som inrättats i enlighet med artikel 11.

Artikel 7

Samarbetsstruktur för utländska direktinvesteringar som inte är föremål för granskning

1. Om en medlemsstat anser att en utländsk direktinvestering som planerats eller har fullbordats i en annan medlemsstat som inte är föremål för granskning i den medlemsstaten sannolikt kan inverka på dess egen säkerhet eller allmänna ordning, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får den lämna synpunkter till den andra medlemsstaten. Den medlemsstat som lämnar synpunkter ska samtidigt skicka dessa synpunkter till kommissionen.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att synpunkter har lämnats.

2. Om kommissionen anser att en utländsk direktinvestering som planeras eller har fullbordats i en medlemsstat och som inte är föremål för granskning i den medlemsstaten sannolikt kan inverka på säkerhet eller allmän ordning i mer än en medlemsstat, eller har relevant information om den utländska direktinvesteringen, får den avge ett yttrande till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats. Kommissionen får avge ett yttrande oavsett om andra medlemsstater har lämnat synpunkter. Kommissionen får avge ett yttrande efter synpunkter från andra medlemsstater. Kommissionen ska avge ett sådant yttrande om det är motiverat, när minst en tredjedel av medlemsstaterna anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på deras säkerhet eller allmänna ordning.

Kommissionen ska underrätta de andra medlemsstaterna om att ett yttrande har avgetts.

3. En medlemsstat som välgrundat anser att en utländsk direktinvestering på dess territorium sannolikt kan inverka på dess säkerhet eller allmänna ordning får begära att kommissionen avger ett yttrande eller att andra medlemsstater lämnar synpunkter.

4. De synpunkter som avses i punkt 1 och de yttranden som avses i punkt 2 ska motiveras på vederbörligt sätt.

5. Om en medlemsstat eller kommissionen anser att en utländsk direktinvestering som inte är föremål för granskning sannolikt kan inverka på säkerhet och allmän ordning som avses i punkt 1 eller 2, får den från den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats begära de uppgifter som avses i artikel 9.

En begäran om uppgifter ska vara motiverad på vederbörligt sätt, får endast avse uppgifter som behövs för att kunna lämna synpunkter enligt punkt 1 eller för att avge ett yttrande enligt punkt 2, ska vara proportionell i förhållande till ändamålet och får inte vara orimligt betungande för den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats.

Begäranden om uppgifter och svar från medlemsstater ska samtidigt skickas till kommissionen.

6. Synpunkter enligt punkt 1 eller yttranden enligt punkt 2 ska riktas till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats och ska sändas till dem inom en rimlig tidsperiod, dock senast 35 kalenderdagar efter mottagandet av de uppgifter som avses i punkt 5 eller underrättelsen enligt artikel 9.5. Om yttrandet från kommissionen avges efter synpunkter från andra medlemsstater ska kommissionen ha ytterligare 15 kalenderdagar på sig att avge yttrandet.

7. En medlemsstat där en utländsk direktinvestering planeras eller har fullbordats ska i vederbörlig utsträckning beakta synpunkterna från andra medlemsstater och kommissionens yttrande.
8. Medlemsstaterna kan lämna synpunkter enligt punkt 1 och kommissionen får avge ett yttrande enligt punkt 2 senast 15 månader efter att den utländska direktinvesteringen har fullbordats.
9. Samarbetet i enlighet med denna artikel ska ske via de kontaktpunkter som inrättats i enlighet med artikel 11.
10. Denna artikel ska inte gälla för utländska direktinvesteringar som fullbordats före den 10 april 2019.

Artikel 8

Utländska direktinvesteringar som sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse

1. Om kommissionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse får den avge ett yttrande riktat till den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.
2. Förfarandena i artiklarna 6 och 7 ska gälla i tillämpliga delar, med förbehåll för följande ändringar:
 - a) Inom ramen för den underrättelse som avses i artikel 6.1 eller de synpunkter som avses i artiklarna 6.2 och 7.1, får en medlemsstat ange om den anser att en utländsk direktinvestering sannolikt kan inverka på projekt eller program av unionsintresse.
 - b) Yttrandet från kommissionen ska skickas till de andra medlemsstaterna.
 - c) Den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats ska i största möjliga utsträckning beakta kommissionens yttrande och lämna en förklaring till kommissionen om den inte följer dess yttrande.
3. Vid tillämpningen av denna artikel ska projekt eller program av unionsintresse inbegripa sådana projekt och program som involverar ett betydande belopp eller en betydande andel unionsfinansiering eller som omfattas av unionslagstiftning rörande kritisk infrastruktur eller teknik eller kritiska insatsvaror som är av väsentlig betydelse för säkerhet eller allmän ordning. I bilagan återfinns förteckningen över projekt och program av unionsintresse.
4. Kommissionen ska anta delegerade akter i enlighet med artikel 16 för att ändra förteckningen över projekt och program av unionsintresse.

Artikel 9

Uppgiftskrav

1. Medlemsstaterna ska säkerställa att de uppgifter som är föremål för underrättelse enligt artikel 6.1 eller begärs av kommissionen och andra medlemsstater enligt artiklarna 6.6 och 7.5 görs tillgängliga för kommissionen och begärande medlemsstater utan onödigt dröjsmål.
2. De uppgifter som avses i punkt 1 ska inbegripa följande:
 - a) Ägarstrukturen för den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats, inklusive uppgifter om yttersta investerare och kapitaldeltagande.
 - b) Det ungefärliga värdet av den utländska direktinvesteringen.
 - c) Vilka produkter och tjänster som säljs och vilken affärsverksamhet som bedrivs av den utländska investeraren och av det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.
 - d) De medlemsstater där den utländska investeraren och det företag där den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats bedriver relevant affärsverksamhet.
 - e) Finansieringen av investeringen och finansieringskällan, på grundval av de bästa uppgifter som är tillgängliga för medlemsstaten.
 - f) Det datum då den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats.
3. Medlemsstaterna ska sträva efter att utan onödigt dröjsmål tillhandahålla begärande medlemsstater och kommissionen eventuella kompletterande uppgifter utöver de som avses i punkterna 1 och 2, i den mån sådana uppgifter finns tillgängliga.

4. Den medlemsstat där den utländska direktinvesteringen planeras ske eller har fullbordats får begära de uppgifter som avses i punkt 2 från den utländska investeraren eller det företag i vilket den utländska direktinvesteringen planeras eller har fullbordats. Den utländska investeraren eller det berörda företaget ska lämna den begärda informationen utan onödigt dröjsmål.

5. En medlemsstat ska utan dröjsmål underrätta kommissionen och övriga berörda medlemsstater om medlemsstaten, under exceptionella omständigheter och trots att den gjort sitt bästa, inte kan erhålla de uppgifter som avses i punkt 1. I underrättelsen ska den medlemsstaten på vederbörligt sätt motivera skälen till att uppgifterna inte tillhandahållits och förklara vad som gjorts efter bästa förmåga för att erhålla de begärda uppgifterna, inbegripet en begäran i enlighet med punkt 4.

Om inga uppgifter lämnats får synpunkter från en annan medlemsstat eller yttranden från kommissionen bygga på de uppgifter som finns tillgängliga för dem.

Artikel 10

De lämnade uppgifternas konfidentialitet

1. Uppgifter som mottas till följd av tillämpningen av denna förordning ska användas enbart för det ändamål för vilket de begärts.
2. Medlemsstaterna och kommissionen ska säkerställa skyddet av konfidentiella uppgifter som erhålls vid tillämpningen av denna förordning i enlighet med unionsrätten och respektive nationell rätt.
3. Medlemsstaterna och kommissionen ska säkerställa att det inte beslutas att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter som tillhandahållits eller utbytt inom ramen för denna förordning ska placeras på en lägre säkerhetsskyddsklassificeringsnivå eller att de inte längre ska vara säkerhetsskyddsklassificerade utan föregående skriftligt medgivande från upphovsmannen.

Artikel 11

Kontaktpunkter

1. Varje medlemsstat och kommissionen ska inrätta en kontaktpunkt för genomförandet av denna förordning. Medlemsstaterna och kommissionen ska involvera dessa kontaktpunkter i alla frågor som rör genomförandet av denna förordning.
2. Kommissionen ska tillhandahålla ett säkert och krypterat system för att stödja direkt samarbete och utbyte av uppgifter mellan kontaktpunkterna.

Artikel 12

Expertgrupp för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen

Expertgruppen för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen som tillhandahåller kommissionen råd och sakkunskap ska fortsätta att diskutera frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar, dela med sig av bästa praxis och tillvaratagna erfarenheter och utbyta åsikter om utvecklingstendenser och frågor av gemensamt intresse som rör utländska direktinvesteringar. Kommissionen ska också överväga att rådfråga den gruppen om processuella frågor som rör genomförandet av denna förordning.

Diskussionerna i gruppen ska vara konfidentiella.

Artikel 13

Internationellt samarbete

Medlemsstaterna och kommissionen får samarbeta med de ansvariga myndigheterna i tredjeländer i frågor som rör granskningen av utländska direktinvesteringar med hänsyn till säkerhet och allmän ordning.

Artikel 14

Behandling av personuppgifter

1. All behandling av personuppgifter i enlighet med denna förordning ska utföras i enlighet med förordning (EU) 2016/679 och förordning (EU) 2018/1725 och endast i den utsträckning det behövs för medlemsstaternas granskning av utländska direktinvesteringar och för att säkerställa effektiviteten i det samarbete som föreskrivs genom den här förordningen.

2. Personuppgifter som rör genomförandet av den här förordningen ska inte lagras under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka de samlades in.

Artikel 15

Utvärdering

1. Senast den 12 oktober 2023 och vart femte år därefter, ska kommissionen utvärdera denna förordnings funktion och ändamålsenlighet och lägga fram en rapport för Europaparlamentet och rådet. Medlemsstaterna ska involveras i detta arbete och vid behov till kommissionen lämna ytterligare uppgifter som behövs för utarbetandet av rapporten.
2. Om det i rapporten rekommenderas att denna förordning ska ändras kan den åtföljas av ett lämpligt lagstiftningsförslag.

Artikel 16

Utövande av delegeringen

1. Befogenheten att anta delegerade akter ges till kommissionen med förbehåll för de villkor som anges i denna artikel.
2. Den befogenhet att anta delegerade akter som avses i artikel 8.4 ska ges till kommissionen tills vidare från och med den 10 april 2019.
3. Den delegering av befogenhet som avses i artikel 8.4 får när som helst återkallas av Europaparlamentet eller rådet. Ett beslut om återkallelse innebär att delegeringen av den befogenhet som anges i beslutet upphör att gälla. Beslutet får verkan dagen efter det att det offentliggörs i *Europeiska unionens officiella tidning*, eller vid ett senare i beslutet angivet datum. Det påverkar inte giltigheten av delegerade akter som redan har trätt i kraft.
4. Innan kommissionen antar en delegerad akt, ska den samråda med experter som utsetts av varje medlemsstat i enlighet med principerna i det interinstitutionella avtalet av den 13 april 2016 om bättre lagstiftning.
5. Så snart kommissionen antar en delegerad akt ska den samtidigt delge Europaparlamentet och rådet denna.
6. En delegerad akt som antas enligt artikel 8.4 ska träda i kraft endast om varken Europaparlamentet eller rådet har gjort invändningar mot den delegerade akten inom en period på två månader från den dag då akten delgavs Europaparlamentet och rådet, eller om både Europaparlamentet och rådet, före utgången av den perioden, har underrättat kommissionen om att de inte kommer att invända. Denna period ska förlängas med två månader på Europaparlamentets eller rådets initiativ.

Artikel 17

Ikraftträdande

Denna förordning träder i kraft den tjugonde dagen efter det att den har offentliggjorts i *Europeiska unionens officiella tidning*.

Denna förordning ska tillämpas från och med den 11 oktober 2020.

Denna förordning är till alla delar bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater.

Utfärdat i Bryssel den 19 mars 2019.

På Europaparlamentets vägnar
A. TAJANI
Ordförande

På rådets vägnar
G. CIAMBA
Ordförande

BILAGA

Förteckning över projekt och program av unionsintresse som avses i artikel 8.3

1. Europeiska program för globala satellitnavigeringssystem (Galileo och Egnos):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1285/2013 av den 11 december 2013 om uppbyggnad och drift av de europeiska satellitnavigeringssystemen och om upphävande av rådets förordning (EG) nr 876/2002 och Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 683/2008 (EUT L 347, 20.12.2013, s. 1).

2. Copernicus:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 377/2014 av den 3 april 2014 om inrättande av Copernicusprogrammet och om upphävande av förordning (EU) nr 911/2010 (EUT L 122, 24.4.2014, s. 44).

3. Horisont 2020:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1291/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av Horisont 2020 – ramprogrammet för forskning och innovation (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1982/2006/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 104), inbegripet åtgärder inom detta som rör viktig möjliggörande teknik som artificiell intelligens, robotteknik, halvledare och cybersäkerhet.

4. Transeuropeiska transportnät (TEN-T):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1315/2013 av den 11 december 2013 om unionens riktlinjer för utbyggnad av det transeuropeiska transportnätet och om upphävande av beslut nr 661/2010/EU (EUT L 348, 20.12.2013, s. 1).

5. Transeuropeiska energinät (TEN-E):

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 347/2013 av den 17 april 2013 om riktlinjer för transeuropeiska energiinfrastrukturer och om upphävande av beslut nr 1364/2006/EG och om ändring av förordningarna (EG) nr 713/2009, (EG) nr 714/2009 och (EG) nr 715/2009 (EUT L 115, 25.4.2013, s. 39).

6. Transeuropeiska telekommunikationsnät:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 283/2014 av den 11 mars 2014 om riktlinjer för transeuropeiska nät på området för telekommunikationsinfrastruktur och om upphävande av beslut nr 1336/97/EG (EUT L 86, 21.3.2014, s. 14).

7. Europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram:

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1092 av den 18 juli 2018 om inrättande av ett europeiskt försvarsindustriellt utvecklingsprogram som syftar till att stödja konkurrenskraften och innovationsförmågan inom unionens försvarsindustri (EUT L 200, 7.8.2018, s. 30).

8. Permanent strukturerat samarbete (Pesco):

Rådets beslut (Gusp) 2018/340 av den 6 mars 2018 om fastställande av förteckningen över projekt som ska utarbetas inom ramen för permanent strukturerat samarbete (EUT L 65, 8.3.2018, s. 24).

Uttalande från kommissionen

På begäran av Europaparlamentet åtar sig Europeiska kommissionen att,

- så snart de har färdigställts, låta Europaparlamentet ta del av de standardformulär som kommissionen kommer att utarbeta för att underlätta medlemsstaternas efterlevnad av de årliga rapporteringskyldigheterna enligt artikel 5 i förordningen, och att
 - årligen låta Europaparlamentet ta del av dessa standardformulär, parallellt med den årliga rapporteringen till Europaparlamentet och rådet i enlighet med artikel 5.3 i förordningen.
-

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

Utredningsuppdraget

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (EU-förordningen) trädde i kraft den 11 april 2019 och tillämpas sedan den 11 oktober 2020. Ett grundläggande syfte med EU-förordningen är att skapa en rättslig ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen med hänsyn till säkerhet eller allmän ordning.

Vårt uppdrag har bestått av två delar. Den ena har varit att föreslå de anpassningar och kompletterande bestämmelser som är nödvändiga för att EU-förordningen ska kunna tillämpas i Sverige. Vi redovisade den delen i mars 2020 i delbetänkandet Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar (SOU 2020:11). Våra förslag har lett till lagstiftning. Lagen (2020:826) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och förordningen (2020:827) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar trädde i kraft den 1 november 2020. I detta slutbetänkande redovisar vi den andra delen av uppdraget, nämligen att föreslå hur ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden kan utformas. I kommittédirektiven anges att 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.

Direktinvesteringar i Sverige

När svenska företag köper företag utomlands och utländska företag köper svenska företag uppkommer kapitalflöden. Sådana kapitalflöden brukar kallas direktinvesteringar. Typiskt för direktinvesteringar är att de är förknippade med ett nära förhållande mellan investeraren och företaget där investeraren får någon form av direkt förbindelse med och inflytande i företaget där investeringen sker. Vid sidan av den konkreta investeringen kännetecknas direktinvesteringar ofta av att investeraren bidrar med kunskap, teknik och marknadsföring.

Direktinvesteringar i Sverige görs från många olika länder. Huvuddelen av de stora direktinvesteringarna kommer från andra länder inom EU. De tre enskilt största inflödena 2020 kom från Luxemburg, USA och Nederländerna. Kina gör också stora investeringar i Sverige, och de nästan trefaldigades från 2019 till 2020. När det gäller totala utländska direktinvesteringstillgångar i Sverige är Nederländerna, Storbritannien och Luxemburg de länder som har störst sådana tillgångar.

Erfarenheter från andra länder

Vid utformningen av våra förslag har vi tagit del av och tagit till vara erfarenheter från andra länder. Betänkandet innehåller dels en redogörelse

Våra utgångspunkter

Utländska direktinvesteringar behövs och ska få förbjudas bara om det är nödvändigt

Sverige är en liten öppen ekonomi som är beroende av handel med andra länder. Utländska investeringar som tillför kapital, kunskap, kompetenser och nya marknader till svenskt näringsliv har stor betydelse för svensk sysselsättning och tillväxt och för samhällsklimatet i allmänhet.

Strategiska uppköp eller investeringar som görs i företag som bedriver verksamhet inom skyddsvärda områden kan emellertid innebära risker. Det gäller särskilt när investeraren har koppling till slutna, odemokratiska och antagonistiska stater. Det finns risker för bland annat teknologistölder, spionage och sabotage. Om stora delar av en samhällsviktig sektor köps upp, finns risker kopplade också till att tillgång till sådana funktioner och verksamheter blir starkt beroende av andra stater.

Mot bakgrund av vikten av ett öppet svenskt investeringsklimat bör ett granskningsystem 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.

Befintliga regelverk hanterar inte riskerna med utländska direktinvesteringar på ett tillfredsställande sätt

I dag finns endast begränsade möjligheter att påverka eller hindra utländska direktinvesteringar som kan medföra risker för svenska säkerhetsintressen. Befintliga regelverk gäller bara på vissa områden, för vissa verksamheter och i särskilda situationer. Regelverkens syften skiljer sig också åt. Det saknas ofta både direkta möjligheter och lämpliga verktyg för att fullt ut och med tillräckligt nyanserade åtgärder värna ett gott investeringsklimat och samtidigt beakta de intressen som ett granskningsystem ska skydda. Relevanta risker med utländska direktinvesteringar kan inte med befintliga regelverk hanteras i tillräcklig utsträckning på ett tillfredsställande sätt.

Granskningsystemet ska skydda Sveriges säkerhet samt allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige

Utländska direktinvesteringar kan utgöra risker både för sådan verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet och för annan verksamhet som är viktig för att säkerställa särskilt viktiga samhällsfunktioner i Sverige. Vi föreslår därför att det svenska systemet för granskning av utländska direktinvesteringar ska omfatta både sådana investeringar som kan utgöra risk för Sveriges säkerhet – nationell befogenhet – och sådana som kan vara en risk för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med EU-rätten, artiklarna 52.1 och 65.1(b) i Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

Tillämpningsområdet utifrån investerarens nationalitet

Vi föreslår att både investeringar som görs av investerare från tredjeländer och sådana som görs från EU-medlemsstater ska kunna granskas. Även investeringar som görs av investerare från Sverige ska omfattas av anmälningsskyldigheten i det svenska systemet. Om investeraren verkligen är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap, ska anmälan lämnas utan åtgärd. Detsamma gäller om investeraren är en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap. Investeringar som görs av en svensk investerare ska kunna granskas bara om denne är bulvan för en utländsk aktör. Bakgrunden till denna konstruktion är att förhindra att investerare kringgår systemet genom att göra investeringen genom exempelvis ett företag i Sverige som ytterst kontrolleras av till exempel en antagonistisk stat.

Inspektionen för strategiska produkter ska vara granskningsmyndighet

I delbetänkandet bedömde vi att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) borde vara kontaktpunkt enligt EU-förordningen men också granskningsmyndighet i ett kommande granskningssystem. Till grund för bedömningen låg bland annat ISP:s kompetens när det gäller säkerhetspolitiska bedömningar och myndighetens kompetens på teknikområdet. Det finns inte anledning att i detta avseende göra någon annan bedömning än den vi gjorde i delbetänkandet. Vi föreslår alltså att ISP ska ansvara för granskningen av utländska direktinvesteringar i ett svenskt granskningssystem. ISP kommer att i sitt arbete behöva samråda med och nyttja andra myndigheters kompetens och kunskaper.

Företagsformer och verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet

Man kan på goda grunder anta att aktiebolag är den företagsform som kommer att stå i fokus för granskningssystemet. Skyddsvärd verksamhet kan dock bedrivas i många juridiska former. Vår utgångspunkt är därför att granskningssystemet ska kunna tillämpas på alla investeringar i svenska företag som bedriver skyddsvärd verksamhet, oavsett juridisk form. Vi föreslår att lagen ska gälla för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige.

När det gäller verksamheter är vår utgångspunkt att granskningssystemet så långt som möjligt bör begränsas genom att de verksamheter som omfattas anges i lag. För att uppnå god precision och hög förutsebarhet och en viss flexibilitet är det dock lämpligt att regeringen eller i vissa fall den myndighet som regeringen bestämmer närmare gränser av regelverkets tillämpning i förordning eller myndighetsföreskrifter. Våra förslag innebär att följande verksamheter, med i förekommande fall närmare avgränsningar i förordning eller myndighetsföreskrifter, ska omfattas av granskningssystemet.

- Samhällsviktig verksamhet.

Med samhällsviktig verksamhet avses tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet. Den närmare preciseringen av vilka verksamheter som omfattas ska göras i myndighetsföreskrifter som ska utfärdas av Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). I det arbetet ska MSB involvera Försvarsmakten, ISP, Kommerskollegium, Säkerhetspolisen och andra myndigheter som kan ha relevanta kunskaper.

- Säkerhetskänslig verksamhet.

Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som omfattas av säkerhetsskyddslagen (2018:585).

- Verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

De EU-kritiska råvarorna framgår av EU:s råvarulista. Vilka övriga metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning ska anges i förordning utifrån underlag från Sveriges geologiska undersökning.

- Verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringsuppgifter.

Med känsliga personuppgifter avses sådana personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen¹, det vill säga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning. Lokaliseringsuppgifter är uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare. Den sistnämnda definitionen är hämtad från lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation.

- Verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi.

Det närmare utpekandet av vilka teknologier som omfattas ska göras i förordning utifrån underlag från ISP. På detta område samarbetar tekniska experter från ISP, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets materielverk (FMV) och Försvarsmakten för att bland annat kunna avgränsa de framväxande teknikområdena så att definitioner av dessa kan

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

tas fram. Ett utkast finns intaget som en bilaga till vårt förslag till förordning.

- Verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter.

Med produkter med dubbla användningsområden avses produkter som är upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

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

Med krigsmateriel och tekniskt stöd avses detsamma som i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.

Vi föreslår inte att medieföretag ska omfattas av gransknings-systemet

Vi bedömer att säkerhetspolitiska skäl kan anföras för att låta gransknings-systemet omfatta vissa medieföretag. Vi bedömer också att det är lagtekniskt möjligt att utforma ett sådant system utan att det står i strid med grundlag. Med hänsyn just till skälen för det starka grundlagsskyddet på området, bland annat för etableringar, och till bland annat aktuella förhållanden i vissa andra länder, även medlemmar i EU, har vi dock stannat för att inte föreslå att granskningsystemet ska inkludera medieområdet. För att ge regering och riksdag största möjliga handlingsutrymme presenterar vi dock ett beredningsunderlag för hur granskningsystemets tillämpningsområde skulle kunna avgränsas när det gäller medier. På detta sätt skapas förutsättningar för ett ställningstagande efter vederbörlig remissbehandling.

Omständigheter kring investeraren som ska ha betydelse vid bedömningen av en utländsk direktinvestering

Vid granskningsmyndighetens prövning kommer det i varje enskilt fall att behöva göras en helhetsbedömning med utgångspunkt i den aktuella verksamhetens faktiska skyddsvärde. Beroende på övriga omständigheter kan omständigheter som hänför sig till den tänkta investeraren ha betydelse för hur riskerna med investeringen ska bedömas. Enligt våra förslag ska granskningsmyndigheten vid sin bedömning beakta

- Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av ett annat lands regering genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.

Ägarstrukturen och det faktiska huvudmannaskapet kan ha betydelse för att bedöma riskerna med en investering. Investeringar från en privat investerare med kopplingar till ett lands regim kan i vissa fall vara olämpliga. Det kan hos en privat investerare finnas lojalitet med regimen trots att denna inte har direkt kontroll över investeraren. I en nation där ett parti kontrollerar statsapparaten kan inte privata företag antas vara helt fria från statligt bestämmande över beslut och statlig kontroll. Det finns exempel på länder där medborgarna och organisationer har en skyldighet att informera regimen om frågor som rör nationell säkerhet och där regimen arbetar aktivt för att stärka sin relation till privata företag. En investerare från en auktoritär stat kan också försöka påverka Sverige så att investerarens egna nationella intressen tillgodoses genom en investering. Ett land kan också utnyttja en marknadsdominans för att uppnå politiska mål.

- Om investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Ett tecken på att investeraren tidigare har varit delaktig i sådan verksamhet kan vara att det finns information om att den utländske investeraren tidigare blivit nekad att göra en investering eller brutit mot villkor förenade med en investering. Information om särskilda investeringsmönster kan bli tillgänglig för granskningsmyndigheten genom EU-förordningens mekanism för informationsutbyte.

- Om det finns andra omständigheter kring investeraren som kan medföra en risk för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Även andra omständigheter än kopplingar till annat lands regering eller tidigare delaktighet i verksamhet som kunnat inverka skadligt på svenska säkerhetsintressen bör kunna beaktas vid granskningsmyndighetens bedömning av en investering. Att en investerare tidigare har ägnat sig åt olaglig verksamhet som har relevans för riskerna med den aktuella investeringen är en sådan omständighet. Andra omständigheter är kopplade till riskerna med att en aktör får en alltför dominant position inom en viss sektor. Även graden av antagonism hos det land som investeraren har kopplingar till kan vara av betydelse.

Närmare om förfarandet

Investeraren ska anmäla en investering innan den genomförs

För att granskningsmyndigheten ska kunna bedöma en direktinvestering måste myndigheten få kunskap om att investeringen planeras. Vi föreslår att den som har för avsikt att göra en investering som omfattas av lagen ska vara skyldig att anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. Anmälan ska göras innan investeringen genomförs. Granskningsmyndigheten ska få meddela föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla. Både investeraren och det företag som är föremål för

investeringen ska enligt våra förslag vara skyldiga att tillhandahålla även övriga uppgifter eller handlingar som myndigheten begär. Om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, får granskningsmyndigheten upprätta en anmälan. Vi föreslår också att det företag som är föremål för den tänkta investeringen som huvudregel ska vara skyldigt att upplysa investeraren om att lagen gäller för verksamheten.

Anmälningsskyldigheten är kopplad till graden av inflytande

Riskerna med utländska direktinvesteringar är kopplade främst till hur stort inflytande investeraren får på den aktuella verksamheten. Vi föreslår därför att skyldigheten att anmäla en investering ska uppstå om investeringen medför visst inflytande. Gränsvärden för det inflytande som ska krävas är lagtekniskt lättare att fastställa för vissa juridiska konstruktioner än för andra.

När det gäller investeringar i aktiebolag och ekonomiska föreningar föreslår vi att varje investering där investeraren efter investeringen på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap förfogar över 10 procent eller mer av de totala antalet röster i företaget ska anmälas. En investering ska anmälas också om investeraren genom investeringen själv eller tillsammans med annan bildar ett aktiebolag eller en ekonomisk förening och därefter förfogar över 10 procent eller mer av det totala antalet röster.

Beträffande investeringar i handelsbolag och enkla bolag föreslår vi att en investering ska anmälas, om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett sådant bolag eller om investeringen görs i ett sådant bolag som investeraren är bolagsman i.

För investeringar i stiftelser föreslår vi att alla investeringar på områden som omfattas av lagen genom vilka investeraren bildar en svensk stiftelse ska anmälas.

En investerare kan få inflytande över ett företags ledning på andra sätt än genom ägande. Bestämmelser i bolagsordningen eller stadgarna eller avtal med delägare kan medföra rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter eller utöva inflytande på annat sätt. Befintliga företag kan gå samman i ett joint venture. Mot denna bakgrund föreslår vi att även investeringar som på andra sätt än genom visst ägande ger investeraren inflytande i ledningen i ett aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag, ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige ska anmälas, allt under förutsättning att objektet driver sådan verksamhet som omfattas av lagen.

När det gäller verksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare kan en investerare ställa ekonomiska eller andra, till exempel personella, resurser till förfogande och för detta betinga sig visst inflytande. Vi föreslår därför att en investerare som, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en verksamhet som bedrivs av en enskild näringsidkare på ett område som granskningssystemet omfattar ska anmälas.

Prövningen ska göras i två steg

De direktinvesteringar som är angelägna att granska bör i möjligaste mån kunna fångas upp medan problematiska investeringar inte i onödan ska

behöva granskas eller i vart fall snabbt ska kunna sållas bort efter en inledande undersökning. Vi förslår därför ett tvåstegsförfarande. Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan i ett första steg besluta antingen att lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Vid beslut om granskning ska myndigheten i ett andra steg som huvudregel fatta ett slutligt beslut inom tre månader från beslutet att inleda granskning. Vid särskilda skäl kan tidsfristen sträckas ut till sex månader.

Granskningsmyndigheten ska kunna förena ett beslut om godkännande med villkor

Granskningsystemet måste ge förutsättningar att hindra investeringar som kan medföra skada för säkerhetsintressen, men det är inte möjligt eller önskvärt att alla sådana investeringar ska hindras. Det kan uppstå situationer där vissa aspekter av investeringen kan behöva regleras men där det inte finns tillräckliga skäl för att hindra investeringen helt. Granskningsmyndigheten ska därför enligt våra förslag ha möjlighet att förena ett beslut om att godkänna en investering med villkor. Villkor kan tänkas i förhållande till bland annat företagets verksamhet, företagets styrning och ledning, omständigheter som rör investeraren, investeringens omfattning eller eventuell vidareförsäljning.

Förbud och dess innebörd

En investering som omfattas av lagens tillämpningsområde får enligt våra förslag genomföras bara om den har godkänts eller lämnats utan åtgärd. Om en investering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får granskningsmyndigheten besluta om ett förbud.

Vi föreslår också att, om ett villkor som meddelats i samband med ett godkännande av en investering inte uppfylls, granskningsmyndigheten får förelägga investeraren vid vite att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningar för ett förbud är uppfyllda.

Ett förbud mot en investering innebär enligt våra förslag att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig. Det gäller dock inte sådana rättshandlingar som utgörs av en investering som har skett på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället ålägga investeraren att avyttra det som förvärvats.

Sanktionsavgift

Överträdelse av lagen bör inte kriminaliseras. Vi föreslår i stället att sanktionsavgifter införs. Granskningsmyndigheten ska kunna besluta om sanktionsavgift när en investerare inte anmäler en anmälningspliktig investering och när denne genomför en investering före eller i strid med ett slutligt beslut eller handlar i strid med meddelade villkor. Vi föreslår att sanktionsavgift ska kunna beslutas också om investeraren eller investeringsobjektet lämnar oriktiga uppgifter eller inte tillhandahåller

granskningsmyndigheten de uppgifter som myndigheten begär. Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

Granskningsmyndighetens befogenheter i övrigt

För att granskningsmyndigheten ska få tillräckligt underlag för sin prövning föreslår vi att myndigheten ska ha rätt att förelägga investeraren och det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten begär. Granskningsmyndigheten ska också ha rätt att utfärda föreläggande om att i den omfattning det behövs för granskningen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i den verksamhet som investeraren eller det företag som är föremål för investeringen bedriver. Förelägganden ska få förenas med vite. Granskningsmyndigheten ska också få begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra dessa åtgärder.

Om granskningsmyndigheten har meddelat ett förbud mot en investering, ska myndigheten enligt våra förslag få besluta om de förelägganden mot investeraren och det företag som är föremål för investeringen som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Ett sådant beslut om föreläggande ska få förenas med vite.

Överklagande

Granskningsmyndighetens beslut ska enligt våra förslag få överklagas till regeringen. Beslut om föreläggande och sanktionsavgift ska dock få överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Beslut om att inleda granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd ska inte få överklagas.

Utbyte av uppgifter och samråd mellan myndigheter

Granskningsmyndigheten ska enligt våra förslag utfärda föreskrifter om vilka uppgifter som ska lämnas när en direktinvestering anmäls. Myndigheten kan därefter begära ytterligare uppgifter direkt från parterna. För att kunna göra sin bedömning kan myndigheten behöva tillgång också till underrättelseinformation eller annan viktig information som myndigheten inte har själv. Det får som huvudregel ankomma på granskningsmyndigheten att i varje enskilt fall avgöra med vilka myndigheter kontakter ska tas. För att granskningsmyndigheten verkligen ska få tillgång till den information som behövs föreslår vi att kommuner, regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det. Om granskningsmyndigheten beslutar att inleda en granskning, är myndigheten enligt våra förslag skyldig att samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen. Bakgrunden till detta förslag är de nämnda myndigheternas särskilda kompetenser på området. Försvarsmakten och Säkerhetspolisen är de två myndigheter som var för sig har den bästa bilden av säkerhetsläget och hotbilden mot Sverige. MSB är den myndighet som har kunskap om bland annat kritisk infrastruktur och om

vilka verksamheter som är samhällsviktiga. Kommerskollegium kan bidra med underlag i fråga om investeringens betydelse för ekonomi och investeringsklimat.

I förhållande till de nämnda fyra myndigheterna är behovet av information ömsesidigt. Myndigheterna har ett intresse av att känna till hur utländska direktinvesteringar utvecklas. De kan också ha värdefull information i ärenden som i ett inledande skede bedöms vara okomplicerade. Vi föreslår därför att granskningsmyndigheten ska delge dessa myndigheter alla anmälningar som ges in. De får då en allmän överblick och dessutom möjlighet att på eget initiativ till exempel delge granskningsmyndigheten information som de kan ha. Det kan också uppkomma behov för Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen att få mer information kring en investering än vad som framgår av en anmälan. Vi föreslår därför att granskningsmyndigheten på begäran av någon av dessa myndigheter ska lämna över uppgifter i ärenden om utländska direktinvesteringar.

Personuppgiftsbehandling och sekretess

Våra förslag innebär att myndigheter, kommuner och regioner kommer att behöva utbyta information med varandra. Viss sådan information kommer att omfattas av sekretess. Förslagen innebär också att berörda aktörer kommer att behöva behandla personuppgifter.

Vi bedömer att dataskyddsförordningen, dataskyddslagen och annan befintlig personuppgiftsreglering är tillämplig på och ger stöd för ISP:s och andra berörda myndigheters behandling av personuppgifter vid handläggning av ärenden enligt våra förslag. Regelverket ger stöd också för den personuppgiftsbehandling som kan komma att göras hos investerare och investeringsobjekt.

När det gäller uppgifter som omfattas av sekretess bedömer vi att behovet av sekretessbrytande bestämmelser i de allra flesta fall tillgodoses genom befintlig lagstiftning och genom vårt förslag om en skyldighet för kommuner, regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer att lämna de uppgifter till granskningsmyndigheten som myndigheten begär. Beträffande Försvarsmakten och Säkerhetspolisen bedömer vi dock att det inte är lämpligt att införa en uppgiftsskyldighet och att en sekretessbrytande bestämmelse bör införas i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Förslaget innebär att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, utan hinder av sekretess, kan lämna uppgift till ISP om uppgiften avser frågor enligt den föreslagna lagen.

Sekretesskyddet för uppgifter som granskningsmyndigheten kommer att behandla behöver kompletteras när det gäller uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden. Vi föreslår därför att offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) ska kompletteras så att sekretess gäller för uppgift om enskilda affärs- eller driftförhållande i verksamhet som består i utredning i ärenden enligt den föreslagna lagen.

Granskningsmyndigheten kan vid sin bedömning behöva få kännedom om ifall investerarens gjort sig skyldig till brott. Vi föreslår därför att det införs en bestämmelse i förordningen (1999:1134) om belastningsregister om att uppgifter ur belastningsregistret ska lämnas ut, om det begärs av ISP i ett ärende enligt den föreslagna lagen.

Konstitutionella aspekter

Vi bedömer att våra förslag är förenliga med vederbörliga grundlagsbestämmelser.

Vi bedömer också att det inte bör införas någon rätt till ersättning till följd av ett beslut om förbud mot eller villkor för utländska direktinvesteringar.

Avgränsningar i förhållande till andra regelverk

Säkerhetsskyddslagen (2018:585) och det granskningsystem som vi föreslår överlappar varandra i vissa delar, men har olika utgångspunkter och delvis olika tillämpningsområden. Regelverken kompletterar varandra och bör gälla parallellt. Inget av regelverken bör vara subsidiärt till det andra.

Våra förslag innebär en överlappning av lagen (1992:1300) om krigsmateriel så till vida att det enligt både den lagen och enligt det granskningsystem vi föreslår finns möjligheter att ställa upp villkor för ett tillstånd respektive en investering. Villkoren är dock av olika karaktär. Vi bedömer att regelverken bör gälla parallellt.

Det finns inget konkurrensförhållande mellan lagstiftningen om produkter med dubbla användningsområden och det granskningsystem vi föreslår. Regelverken kompletterar varandra.

Konkurrenslagstiftningen och det granskningsystem som vi föreslår fyller olika syften. Regelverken bör gälla parallellt.

Konsekvenser

Våra förslag innebär att skyddet för Sveriges skyddsvärda verksamheter stärks. Om någon reglering på området inte införs, skulle det innebära att grundläggande funktioner i det svenska samhället utsätts för oacceptabla säkerhetsrisker.

Förslagets påverkan på utländska direktinvesteringar generellt i Sverige kan inte bedömas närmare. Att investeringar förbjuds eller inte genomförs alls kan medföra samhällsekonomiska nackdelar. Eventuella nackdelar på kortare sikt kan dock vägas upp av fördelar på längre sikt. Förslagen har dessutom utformats för att de ska medföra så begränsade effekter på oproblematiske investeringar som möjligt, samtidigt som investeringar som kan medföra oacceptabla säkerhetsrisker ska kunna fångas upp av systemet. Vi bedömer att konsekvenserna för oproblematiske investeringar kommer att bli försumbara.

Våra förslag kan ha viss påverkan på den kommunala självstyrelsen. Förslagen går dock inte utöver vad som är nödvändigt för att skydda sådan skyddsvärd verksamhet som förslagen tar sikte på.

En grov uppskattning ger vid handen att våra förslag kräver ett nettotillskott om 55 miljoner kronor per år, i huvudsak för nyanställningar hos de myndigheter som ska bygga upp och vara verksamma i granskningsystemet. Härutöver uppkommer vissa kostnader för kompetensförsörjning och annan utveckling med mera som i allt väsentligt kan tas inom ram men som likväl kräver engångsfinansiering på omkring 10 miljoner kronor. Förslagen kan antas leda till marginella kostnadsökningar också för andra offentliga aktörer, inklusive Regeringskansliet och domstolar, som kan hanteras inom ramen för tillgängliga medel.

Myndigheternas resursbehov bör tillgodoses genom ökade förvaltningsanslag och finansieras inom de utgiftsområden som normalt bekostar respektive myndighets anslag.

Prop. 2022/23:116
Bilaga 2

De investeringsobjekt som berörs finns inom ett flertal utpekade sektorer och branscher. Eftersom det närmare utpekandet av många av verksamheterna ska göras i föreskrifter på förordningsnivå alternativt i myndighetsföreskrifter går det inte att närmare bedöma hur många investeringsobjekt det är fråga om totalt sett.

Förslagen medför kostnader för berörda investerare. Kostnaderna kommer att variera från fall till fall och är beroende av omfattningen av bland annat handläggningen vid granskningsmyndigheten. Förslagen kan komma att medföra vissa direkta kostnader för investeringsobjekten. Förslagen medför inte några direkta kostnader för investerarens motpart.

Ikraftträdande

Vi föreslår att regelverket ska träda i kraft den 1 januari 2023. Lagen ska dock inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

Betänkandets lagförslag

Förslag till lag om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar

Härigenom föreskrivs följande

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om anmälan och granskning av och förbud mot utländska direktinvesteringar inom skyddsvärda områden.

Syftet med lagen är att, om det är nödvändigt, hindra dels utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet, dels sådana som kan skada allmän ordning eller allmän säkerhet.

2 § Åtgärder som vidtas med stöd av denna lag får inte vara mer ingripande än vad som är nödvändigt och ska vara proportionerliga med hänsyn till lagens syfte.

3 § Lagen gäller för investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med säte i Sverige som bedriver

- a) samhällsviktig verksamhet,
- b) säkerhetskänslig verksamhet,
- c) verksamhet som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning,
- d) verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter,
- e) verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi,
- f) verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahåller tekniskt bistånd för sådana produkter, eller
- g) verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt stöd avseende krigsmateriel.

Definitioner

4 § I lagen avses med

1. direktinvestering: en investering som görs för att etablera eller upprätthålla varaktiga förbindelser mellan investeraren och det företag för vilket kapitalet görs tillgängligt för att bedriva ekonomisk verksamhet, inbegripet investeringar som möjliggör ett faktiskt deltagande i ledningen eller inflytande i ett företag som bedriver en ekonomisk verksamhet.

2. utländsk direktinvestering: en direktinvestering där investeraren är en fysisk person med annat medborgarskap än enbart svenskt eller en juridisk

person som ytterst ägs eller kontrolleras av en annan stat eller av fysiska personer med annat medborgarskap än enbart svenskt.

3. samhällsviktig verksamhet: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

4. känsliga personuppgifter: personuppgifter som avslöjar ras eller etnisk ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening och behandling av genetiska uppgifter, biometriska uppgifter för att entydigt identifiera en fysisk person, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.

5. lokaliseringssuppgifter: uppgifter som behandlas i ett elektroniskt kommunikationsnät eller av en elektronisk kommunikationstjänst och som visar den geografiska positionen för terminalutrustningen för en användare.

6. produkter med dubbla användningsområden: produkter som är upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden (omarbetning).

Förbud och godkännande

5 § En utländsk direktinvestering får förbjudas, om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet. En utländsk direktinvestering får förbjudas också om det är nödvändigt med hänsyn till allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige i enlighet med artiklarna 52.1 eller 65.1 (b) i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

6 § Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska verksamhetens art och omfattning samt omständigheter kring investeraren beaktas.

7 § Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska följande omständigheter kring investeraren beaktas.

1. Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av ett annat lands regering genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.

2. Om investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet.

3. Om det finns andra omständigheter kring investeraren som kan medföra en risk för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet.

8 § En direktinvestering får genomföras bara om den har godkänts eller lämnats utan åtgärd.

9 § Ett godkännande av en utländsk direktinvestering får förenas med villkor. Sådana villkor får beslutas, om det är nödvändigt för att

investeringen inte ska skada Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

10 § Om en direktinvestering har genomförts utan anmälan eller innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt och förutsättningarna för ett förbud är uppfyllda, får granskningsmyndigheten besluta om ett förbud.

11 § Om ett villkor som meddelats enligt 9 § inte uppfylls, får granskningsmyndigheten förelägga investeraren eller det företag som varit föremål för investeringen att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningar för ett förbud är uppfyllda.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

12 § Ett förbud mot en investering innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig.

Detta gäller inte sådana rättshandlingar som utgörs av en investering som har skett på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället förelägga investeraren att avyttra det som förvärvats.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

13 § Om ett förbud har meddelats, får granskningsmyndigheten besluta om de förelägganden mot investeraren och det företag som är föremål för investeringen som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Granskningsmyndighet

14 § Den myndighet som regeringen bestämmer (granskningsmyndigheten) prövar frågor enligt denna lag.

Anmälan av en direktinvestering

15 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i sådan verksamhet som omfattas av 3 § ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten,

1. om investeraren efter investeringen på grund av innehav av aktier, andra andelar eller medlemskap förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i ett aktiebolag eller en ekonomisk förening,

2. om investeraren genom investeringen själv eller tillsammans med annan bildar en sådan juridisk person som anges i första stycket 1 och där- efter förfogar över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen,

3. om investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller i ett enkelt bolag eller om investeringen görs i ett handelsbolag eller enkelt bolag som investeraren är bolagsman i,

4. om investeraren genom investeringen bildar en svensk stiftelse,

5. om investeraren på något annat sätt än enligt 1–4 får ett inflytande i ledningen i ett aktiebolag, handelsbolag, enkelt bolag, ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige, eller

6. om investeraren, i utbyte mot en överenskommelse om inflytande i verksamheten, avser att ställa resurser till förfogande för en verksamhet som avses i 3 § och som bedrivs av en enskild näringsidkare.

Varje investering enligt första stycket 1 eller 2 varefter investeraren förfogar över 10 procent eller mer av rösterna ska anmälas.

Anmälan ska göras innan investeringen genomförs.

16 § Om investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap, ska anmälan lämnas utan åtgärd. Detsamma gäller om investeraren är en juridisk person som ytterst ägs eller kontrolleras endast av fysiska personer med enbart svenskt medborgarskap.

17 § Anmälan krävs inte

1. när investeraren får egendom genom bodelning, arv eller testamente, eller,

2. vid förvärv av aktier som vid nyemission eller fondemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier förvärvaren tidigare äger.

18 § Det företag som är föremål för investeringen ska upplysa den som avser att investera att denna lag gäller för verksamheten. En sådan upplysning ska innehålla en påminnelse om investerarens skyldighet enligt 15 § att anmäla investeringen.

Skyldigheten enligt första stycket gäller inte investeringar som genomförs genom sådana rättshandlingar som anges i 12 § andra stycket.

19 § Om en investerare inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det, får granskningsmyndigheten upprätta en anmälan enligt 15 §.

Granskning av en utländsk direktinvestering

20 § Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en fullständig anmälan kommit in besluta att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning.

Beslutar granskningsmyndigheten att investeringen ska granskas, ska granskningen avslutas inom tre månader efter beslutet eller, om det finns särskilda skäl, inom sex månader.

21 § Beslut om godkännande med eller utan villkor och beslut om förbud ska gälla omedelbart, om granskningsmyndigheten inte bestämmer annat.

Samråd

22 § Granskningsmyndigheten ska i den utsträckning det behövs inhämta synpunkter från statliga myndigheter, kommuner och regioner.

Kommuner och regioner och, i den utsträckning regeringen bestämmer, statliga myndigheter ska vara skyldiga att lämna uppgifter till granskningsmyndigheten, om myndigheten begär det.

23 § Granskningsmyndigheten ska samråda med Försvarsmakten, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen i ärenden som granskas enligt denna lag.

Uppgiftsskyldighet

24 § Investeraren och det företag som är föremål för investeringen ska tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten begär.

Rätt till tillträde

25 § Granskningsmyndigheten har rätt att i den omfattning det behövs för granskningen få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är föremål för investeringen.

Föreläggande med vite

26 § Granskningsmyndigheten får förelägga investeraren och det företag som är föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt 24 § och att ge tillträde enligt 25 §.

Ett beslut om föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande ska gälla omedelbart.

Handräckning

27 § Granskningsmyndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra de åtgärder som avses i 24 och 25 §§. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsköningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Sanktionsavgift

28 § Granskningsmyndigheten får ta ut en sanktionsavgift av den som

1. underlåter att göra en anmälan till granskningsmyndigheten enligt 15 §,
2. genomför en direktinvestering innan granskningsmyndigheten har prövat anmälan slutligt,

3. genomför en direktinvestering i strid med granskningsmyndighetens beslut,
4. handlar i strid med ett villkor som meddelats i samband med ett slutligt beslut
5. lämnar oriktiga uppgifter, eller
6. underlåter att fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt 24 §.

29 § En sanktionsavgift ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 50 000 000 kronor.

30 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen, om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, vad den avgiftsskyldige har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar, om den avgiftsskyldige tidigare har begått en överträdelse och till den vinst som överträdelsen inneburit för den avgiftsskyldige.

31 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

32 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

33 § En sanktionsavgift får beslutas endast om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum. Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

34 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas inom den tid som anges i första stycket, ska myndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m. Vid indrivning får verkställighet ske enligt utsökningsbalken.

En sanktionsavgift tillfaller staten.

35 § En beslutad sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

36 § Beslut enligt denna lag får överklagas till regeringen.

Beslut om föreläggande enligt 11, 12, 13 och 26 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 28 § får dock överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs för prövning i kammarrätten.

Beslut om att inleda granskning eller lämna en ansökan utan åtgärd får inte överklagas.

Föreskrifter om verkställighet

37 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställighet av denna lag.

Bemyndigande

38 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för de ändamål som anges i 1 § meddela föreskrifter om

- a) vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av denna lag,
- b) vilka framväxande teknologier respektive annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av lagen, och
- c) vilka råvaror som är kritiska för EU samt vilka andra metaller och mineral som är kritiska för Sveriges försörjning.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.
 2. Lagen ska inte tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 15 kap. 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

3 b §

Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarmakten lämnar en uppgift som avses där till granskningsmyndigheten enligt lagen (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar, om uppgiften avser ett ärende enligt den lagen.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2023.

Förteckning över remissinstanserna beträffande betänkandet

Efter remiss har yttranden kommit in från Affärsverket svenska kraftnät, Almi Företagspartner AB, Bolagsverket, Business Sweden, Domstolsverket, Energimarknadsinspektionen, Eon AB, Ericsson AB, Exportkreditnämnden, Finansinspektionen, Fortum Sverige AB, Försvarets materielverk, Försvarets radioanstalt, Försvarshögskolan, Försvarmakten, Förvaltningsrätten i Jönköping, Förvaltningsrätten i Stockholm, Göteborgs kommun, Hovrätten för Västra Sverige, Inspektionen för strategiska produkter, Institutet för rymdfysik, Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Kammarrätten i Stockholm, Kammarrätten i Sundsvall, Kiruna kommun, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Kristianstads kommun, Kronofogdemyndigheten, Kungl. Ingenjörsvetenskapsakademien (IVA), Landsorganisationen i Sverige (LO), Lantmäteriet, Linköpings universitet, Livsmedelsverket, Lokalkraft, Luftfartsverket, Lunds universitet (Juridiska fakulteten), Läkemedelsindustriföreningen, Läkemedelsverket, Länsstyrelsen i Norrbottens län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götaland, Malmö kommun, Malmö tingsrätt, Myndigheten för press, radio och TV, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Näringslivets regelnämnd, Patent- och registreringsverket, Polismyndigheten, Post- och telestyrelsen, Regelrådet, Region Norrbotten, Region Stockholm, Region Västerbotten, Riksgälden, Rymdstyrelsen, Saab AB, Sjöfartsverket, Skatteverket, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens inspektion för försvarsunderrättelseverksamheten, Statens Jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Statskontoret, Stockholms kommun, Stockholms universitet (Juridiska fakultetsnämnden), Strålsäkerhetsmyndigheten, Svein, Svenskt Näringsliv, Svenskt Vatten, Sveriges advokatsamfund, Sveriges geologiska undersökning, Sveriges Ingenjörer, Sveriges Kommuner och Regioner, Swedavia AB, Sweden BIO, Sweden International Chamber of Commerce, Säkerhets- och försvarsföretagen, Säkerhetspolisen, TechSverige, Teknikföretagen, Tillväxtverket, Totalförsvarets forskningsinstitut, Trafikverket, Transportstyrelsen, TU - Medier i Sverige, TV4 AB, Upphandlingsmyndigheten, Verket för innovationssystem (Vinnova) och Vetenskapsrådet.

Därutöver har yttranden inkommit från MTR Nordic AB och Sparbankernas riksförbund.

Följande remissinstanser har inte svarat eller angett att de avstår från att lämna några synpunkter: AB Volvo, AI Innovation of Sweden, Alingsås kommun, Arvika kommun, Bodens kommun, Borgholms kommun, Ekonomistyrningsverket, Elinorr, Energiföretagen, Energigas Sverige, Företagarna, Gotlands kommun, Helsingborgs kommun, Hudiksvalls kommun, Ignite Sweden, Industrifonden, Innovationsföretagen, Jernkontoret, Karlskrona kommun, Kungl. Tekniska högskolan, Linköpings kommun, Livsmedelsföretagen, Medieföretagen, Motala kommun, Nasdaq Stockholm AB, Nordic Entertainment Group AB, Region Skåne, Riksdagens ombudsmän, Riksrevisionen, RISE Research Institutes of

Sweden AB, Saminvest, Sandvikens kommun, Sigtuna kommun, SJ AB, Skolverket, SME-D, Sollefteå kommun, Stockholms handelskammare, Sundsvalls kommun, Svenska Bankföreningen, Svenska rymdaktiebolaget (SSC), Svenska stadsnätetsföreningen, Svensk vindenergi, Svensk vindkraft, Svenska Journalistförbundet, Sveriges akademikers centralorganisation (Saco), Sveriges hamnar, Swedish Incubators & Science Parks (SISP), Sydsvenska handelskammaren, Söderköpings kommun, THINGS, Timrå kommun, Tjänstemännens centralorganisation (TCO), Transportföretagen, Trelleborgs kommun, Trollhättans kommun, Uddevalla kommun, Umeå kommun, Utgivarna, Vattenfall, Volvo Car AB, Vårdföretagarna, Vänersborgs kommun, Västerås kommun, Västra Götalandsregionen, Västsvenska handelskammaren, Älmhults kommun, Östersunds kommun och Österåkers kommun.

Prop. 2022/23:116
Bilaga 4

Sammanfattning av promemorian Utökade möjligheter för Säkerhetspolisen att medge utländska underrättelse- och säkerhetstjänster direktåtkomst

Säkerhetspolisen har möjlighet att medge vissa utländska underrättelse- och säkerhetstjänster direktåtkomst till personuppgifter som gjorts gemensamt tillgängliga och som behandlas i kontraterroryfte. Sådan direktåtkomst får ges om det behövs för samarbetet mot terrorism. Möjligheten att ge direktåtkomst är i dag begränsad till underrättelse- och säkerhetstjänster i medlemsstater i Europeiska unionen (EU) eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). I promemorian föreslås att även underrättelse- och säkerhetstjänster i Storbritannien och Schweiz ska kunna ges sådan direktåtkomst.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

Förteckning över remissinstanserna beträffande promemorian

Prop. 2022/23:116
Bilaga 6

Efter remiss har yttranden kommit in från Integritetsskyddsmyndigheten, Justitiekanslern, Riksdagens ombudsmän, Säkerhets- och integritetsskyddsnämnden och Säkerhetspolisen.

Lagrådsremissens lagförslag

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Förslag till lag om granskning av utländska direktinvesteringar

Härigenom föreskrivs följande.

Lagens syfte och tillämpningsområde

1 § Denna lag syftar till att hindra utländska direktinvesteringar som kan skada Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

2 § Lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller av en ekonomisk förening eller stiftelse med säte i Sverige.

Lagen gäller också för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet i Sverige.

Uttryck i lagen

3 § Med skyddsvärd verksamhet avses i denna lag

1. samhällsviktig verksamhet,
2. säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),
3. prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller metaller eller mineral som annars är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning,
4. behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter i eller genom en vara eller tjänst,
5. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter,
6. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel, eller
7. forskning om eller tillhandahållande av produkter eller teknik inom framväxande teknologier eller annan strategiskt skyddsvärd teknologi eller verksamhet med förmåga att tillverka eller utveckla sådana produkter eller sådan teknik.

4 § Med utländsk direktinvestering avses i denna lag en investering som görs av en investerare som är

1. en fysisk person med medborgarskap i en stat utanför Europeiska unionen,
2. en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen,
3. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen, eller

4. en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför Europeiska unionen eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat.

En investering som genomförs av en investerare till förmån för någon sådan aktör som nämns i första stycket utgör också en utländsk direktinvestering.

5 § I denna lag avses med

1. *samhällsviktig verksamhet*: verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet,

2. *känsliga personuppgifter*: sådana uppgifter som avses i artikel 9.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning),

3. *lokaliseringssuppgifter*: uppgifter som behandlas i ett allmänt mobilt elektroniskt kommunikationsnät och som anger den geografiska positionen för en slutanvändares terminalutrustning, eller uppgifter i ett allmänt fast elektroniskt kommunikationsnät om nätanslutningspunktens fysiska adress,

4. *produkter med dubbla användningsområden*: produkter som är upptagna i bilaga I till Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/821 av den 20 maj 2021 om upprättande av en unionsordning för kontroll av export, förmedling, transitering och överföring av samt tekniskt bistånd för produkter med dubbla användningsområden.

Granskningsmyndighet

6 § Den myndighet som regeringen bestämmer är granskningsmyndighet enligt denna lag.

Anmälningsskyldighet

7 § Den som har för avsikt att direkt eller indirekt investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten, om

1. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, kommer att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna i ett aktiebolag, ett europabolag eller en ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet,

2. investeraren genom investeringen förvärvar ett aktiebolag eller ett europabolag eller bildar ett aktiebolag, ett europabolag eller en ekonomisk förening som ska bedriva skyddsvärd verksamhet och investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, direkt eller indirekt, kommer att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen,

3. investeraren genom investeringen blir bolagsman i ett handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs eller ska bedrivas skyddsvärd verksamhet eller om investeringen görs i ett handelsbolag eller enkelt

bolag i vilket det bedrivs skyddsvärd verksamhet och investeraren är bolagsman,

4. investeraren genom investeringen bildar en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet, eller

5. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, på något annat sätt än enligt 1–4 genom investeringen får ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen av ett aktiebolag, europabolag, handelsbolag eller enkelt bolag eller av en ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

En anmälan enligt första stycket 1 krävs inte vid förvärv av aktier som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt i förhållande till det antal aktier investeraren tidigare äger.

8 § Vid beräkningen av röster enligt 7 § första stycket 1 och 2 ska även röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med.

Med närstående avses make, registrerad partner, sambo, föräldrar och barn samt barns make, registrerade partner eller sambo.

9 § Den som har för avsikt att investera i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten, om investeraren eller någon annan genom investeringen kommer att få ett inflytande över sådan verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet.

10 § Den som har för avsikt att investera i skyddsvärd verksamhet på något annat sätt än som anges i 7 § eller 9 § ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten, om investeraren genom investeringen kommer att överta hela eller någon del av den skyddsvärda verksamheten.

11 § Ett företag som är föremål för en investering som ska anmälas enligt denna lag ska upplysa den som avser att genomföra investeringen om att lagen gäller för verksamheten och särskilt om dennes anmälnings-skyldighet.

Upplysningsskyldigheten gäller inte vid förvärv på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden.

Granskning på initiativ av granskningsmyndigheten

12 § Om investeraren inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det enligt denna lag, får i stället granskningsmyndigheten upprätta en anmälan.

13 § Granskningsmyndigheten får besluta att inleda en granskning av en investering i skyddsvärd verksamhet som inte omfattas av anmälnings-skyldighet enligt denna lag, om det finns anledning att anta att investeringen kan skada Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Förutsättningar för investeringens genomförande och tidsfrister

Prop. 2022/23:116
Bilaga 7

14 § Granskningsmyndigheten ska inom 25 arbetsdagar från det att en anmälan är fullständig besluta om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning av investeringen.

15 § Granskningsmyndigheten ska inom tre månader från sitt beslut att inleda en granskning enligt 13 § eller 14 § besluta att antingen godkänna eller förbjuda investeringen. Om det finns särskilda skäl, får granskningsmyndigheten meddela beslutet inom sex månader.

16 § En investering som omfattas av anmälningsskyldighet enligt denna lag får bara genomföras om

1. anmälan om investeringen har lämnats utan åtgärd, eller
2. investeringen har godkänts vid en granskning.

Om granskningsmyndigheten har inlett en granskning enligt 13 §, får investeringen bara genomföras om investeringen har godkänts vid granskningen.

Granskningsmyndighetens prövning

17 § Vid sin prövning ska granskningsmyndigheten beakta verksamhetens art och omfattning och omständigheter kring investeraren.

18 § Granskningsmyndigheten ska vid sin prövning beakta följande omständigheter kring investeraren:

1. Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.

2. Om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen.

3. Om det finns andra omständigheter som innebär att investeringen kan skada Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

19 § En anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns tillräckliga skäl att inleda en granskning.

20 § Om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats, ska den godkännas.

Ett godkännande av en utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet får förenas med villkor, om det är nödvändigt för att förebygga skada för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

21 § En utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet ska förbjudas, om det är nödvändigt för att förebygga skada för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

22 § Om ett villkor som har meddelats enligt 20 § inte följs, får granskningsmyndigheten förelägga investeraren att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningar för ett förbud enligt 21 § är uppfyllda.

Ett föreläggande får förenas med vite.

23 § Ett förbud mot en investering enligt denna lag innebär att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig.

Första stycket gäller inte förvärv på en reglerad marknad som avses i 1 kap. 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, en motsvarande marknad utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kap. 4 b § lagen om värdepappersmarknaden, på en exekutiv auktion eller av fast egendom. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats. Ett föreläggande får förenas med vite.

24 § Om ett förbud har meddelats enligt denna lag, får granskningsmyndigheten besluta om de förelägganden mot investeraren, det företag som är eller har varit föremål för investeringen eller överlåtaren som behövs för att förhindra skada för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Ett föreläggande får förenas med vite.

Granskningsmyndighetens befogenheter

25 § Investeraren och det företag som är eller har varit föremål för investeringen ska tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor.

26 § Granskningsmyndigheten har rätt att i den omfattning det behövs för att få del av de uppgifter eller handlingar som avses i 25 § få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i verksamhet som bedrivs av investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen.

27 § Granskningsmyndigheten får förelägga investeraren eller det företag som är eller har varit föremål för investeringen att tillhandahålla uppgifter eller handlingar enligt 25 § och att ge tillträde enligt 26 §.

Ett föreläggande får förenas med vite.

28 § Granskningsmyndigheten får begära handräckning av Kronofogdemyndigheten för att genomföra en åtgärd enligt 26 §. Vid handräckning gäller bestämmelserna i utsköningsbalken om verkställighet av förpliktelser som inte avser betalningsskyldighet, avhysning eller avlägsnande.

Informationsutbyte och samverkan

29 § Granskningsmyndigheten får i samband med sin granskning eller sin kontroll av efterlevnaden av meddelade villkor begära information från kommuner, regioner och statliga myndigheter.

Kommuner och regioner och de statliga myndigheter som regeringen bestämmer ska lämna en uppgift till granskningsmyndigheten efter en begäran enligt första stycket, om det behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt denna lag.

30 § Granskningsmyndigheten ska samverka kring investeringar som granskas enligt denna lag med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer.

Administrativa sanktionsavgifter

31 § Granskningsmyndigheten får besluta att ta ut en sanktionsavgift av den som

1. inte har gjort en anmälan till granskningsmyndigheten trots anmälningskyldighet enligt 7 §, 9 § eller 10 §,

2. har genomfört en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut enligt 19–21 §§,

3. har genomfört en investering i strid med ett förbud enligt 21 §,

4. har handlat i strid med ett villkor som meddelats i samband med ett beslut om godkännande enligt 20 §,

5. har lämnat oriktiga uppgifter i samband med sin anmälan enligt 7 §, 9 § eller 10 § eller vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet enligt 25 §, eller

6. inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet enligt 25 §.

32 § Sanktionsavgiften ska bestämmas till lägst 25 000 kronor och högst 100 000 000 kronor.

33 § Vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas till

1. den skada för Sveriges säkerhet eller för allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen,

2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,

3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar,

4. om den avgiftsskyldige tidigare har begått en överträdelse, och

5. den vinst som överträdelsen har inneburit för den avgiftsskyldige.

34 § En sanktionsavgift får efterges helt eller delvis, om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

35 § En sanktionsavgift får inte beslutas, om överträdelsen omfattas av ett föreläggande om vite och överträdelsen ligger till grund för en ansökan om att vitet ska dömas ut.

36 § En sanktionsavgift får bara beslutas om den som avgiften ska tas ut av har fått tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Ett beslut om sanktionsavgift ska delges.

37 § En sanktionsavgift ska betalas till granskningsmyndigheten inom 30 dagar från det att beslutet om att ta ut avgiften har fått laga kraft eller inom den längre tid som anges i beslutet.

Om sanktionsavgiften inte betalas i tid, ska granskningsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

Sanktionsavgiften tillfaller staten.

38 § En sanktionsavgift faller bort till den del beslutet om avgiften inte har verkställts inom fem år från det att beslutet fick laga kraft.

Överklagande

39 § Beslut om föreläggande enligt 22–24 och 27 §§ och beslut om sanktionsavgift enligt 31 § får överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Beslut om godkännande med villkor enligt 20 § och förbud enligt 21 och 22 §§ får överklagas till regeringen.

Andra beslut enligt denna lag får inte överklagas.

Föreskrifter om verkställighet

40 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer kan med stöd av 8 kap. 7 § regeringsformen meddela föreskrifter om verkställigheten av denna lag.

Bemyndigande

41 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får för det syfte som anges i 1 § meddela föreskrifter om

1. vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas av denna lag,
2. vilka kritiska råvaror och andra metaller och mineral som ska omfattas av denna lag, och
3. vilka framväxande teknologier och vilken annan strategiskt skyddsvärd teknologi som ska omfattas av denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2023.

Härigenom föreskrivs att det i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska införas en ny paragraf, 15 kap. 3 b §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

3 b §

Sekretessen enligt 1 a § hindrar inte att Säkerhetspolisen eller Försvarsmakten lämnar en uppgift som avses där till granskningsmyndigheten om uppgiften behövs för att granskningsmyndigheten ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt lagen (2023:000) om granskning av utländska direktinvesteringar.

En uppgift får lämnas endast om intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2023.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2023-04-11

Närvarande: F.d. justitierådet Martin Borgeke samt justitieråden Leif Gäverth och Eric M. Runesson

Ett granskningsystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen

Enligt en lagrådsremiss den 16 mars 2023 har regeringen (Justitiedepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om granskning av utländska direktinvesteringar,
2. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Charlotta Fröcklin.

Lagrådet tillstyrker förslagen, vilka dock föranleder följande yttrande.

Allmänt

Förslaget i remissen innebär att en ny lag ska införas genom vilken en granskningsmyndighet ska ges uppdraget att granska utländska direktinvesteringar i vissa svenska ”verksamheter” och förbjuda sådana, om det är nödvändigt med hänsyn antingen till Sveriges säkerhet eller till allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Den nya lagen föreslås börja gälla den 1 december 2023.

Lagförslaget syftar alltså till att etablera en mekanism (ett system) med vars hjälp vissa direktinvesteringar i svenska skyddsvärda verksamheter ska kunna förhindras eller villkoras. Lagrådet vill inledningsvis väcka några frågor kring hur det angivna syftet framgår av den föreslagna lagstiftningen och om hur syftet möjligen skulle kunna uppnås bättre.

Enligt lagrådsremissens rubrik handlar förslagen om en ordning för ”granskning av utländska direktinvesteringar”. Det viktiga i sammanhanget är väl dock, åtminstone som Lagrådet ser det, inte att det genom införandet av den föreslagna lagen kommer att finnas ett gransknings-system för denna typ av investeringar. I stället bör det centrala i förslaget vara att investeringar i skyddsvärd verksamhet i Sverige ska kunna förbjudas eller tillåtas endast om vissa villkor uppfylls. Att ett granskningsystem föreslås inrättat är således en följd av det primära syftet med förslaget. Både lagrådsremissens rubrik och rubriken på den föreslagna lagen bör övervägas i syfte att på ett bättre sätt beskriva vad lagstiftningsprojektet egentligen handlar om.

I 2 § i förslaget sägs att ”lagen gäller för [vissa] investeringar”. Lagrådet uppfattar att ordet ”investering” i normalt språkbruk betyder någon form av kapitalinsats (tillskott av tillgångar) med en förväntan om avkastning.

Med tanke på det ter det sig inte naturligt att, som i lagförslaget, tala om en ”investering” i en stiftelse (jfr den föreslagna lydelsen av 7 § 1 st. 4 p. som är att ”investeraren genom investeringen bildar en stiftelse”). Man bör också räkna med möjligheten att en ”investerare” påstår att ett tillskott görs av ideella skäl, t.ex. för att stödja viss forskning, varför tillskottet skulle kunna hävdas inte vara en ”investering” och därmed inte omfattas av anmälningsplikt.

Det bör därför – åtminstone i lagkommentaren – tydliggöras huruvida ett avkastningssyfte bakom investeringen ska ha någon betydelse för investeringsbegreppet så som det används i lagförslaget. Det bör också klargöras om det endast ska vara ”direktinvesteringar” som ska träffas av lagens bestämmelser. Redan i 2 § talas det nämligen om ”investeringar”, men detta kan uppfattas så att eftersom det både i lagens rubrik och i 1 § anges att lagen handlar om ”direktinvesteringar” så avses med ”investeringar även här ”direktinvesteringar”. Saken blir dock mer problematisk när man kommer till 7 §, som innehåller regler för den som har för avsikt att ”direkt eller indirekt” investera i skyddsvärd verksamhet. Det bör i det fortsatta beredningsarbetet tydligare förklaras vilka typer av investeringar som lagen ska ta sikte på. Beroende på utfallet av detta arbete kan flera ändringar behöva göras i texten.

Det egentliga syftet med de ekonomiska tillskott som man vill kunna förhindra med lagförslaget lär väl i de flesta fallen inte i första hand syfta till avkastning i monetär mening, utan till åtkomst till företagshemligheter eller till inflytande över den aktuella verksamheten (målverksamheten) för att kunna styra om produktionen eller lägga ner verksamheten, t.ex. när ”investeraren” vill gynna annan verksamhet som bedrivs av ”investeraren” eller någon närstående. Man kan i det första fallet tala om att ett ägande i målverksamheten är ett medel för informationsåtkomst (informationsåtkomstfallen). I det andra fallet kan man tala om ägandet som ett medel för ett kontroll- eller inflytandemål (kontrollfallen).

I informationsåtkomstfallen bör man räkna med att ”investeraren” önskar tillskjuta så litet som möjligt till verksamheten så länge som informationen ändå kan komma åt. Om informationen åtkoms är skadan på skyddsintresset i praktiken irreparabel. I kontrollfallen däremot kan det antas att ägarandelen är av direkt betydelse för hotet mot skyddsintresset, men skadan kan i princip läkas genom att ägarandelen restitueras (återgår).

Man bör i sammanhanget inte glömma bort att kontroll över en verksamhet kan uppnås också genom avtal utan att ”investeraren” gör några nämnvärda tillskott, om ”investeraren” i stället åtar sig att köpa hela eller delar av målverksamhetens produktion. Detta kan ske efter att ”investeraren” har försäkrat sig om att ägaren av målverksamheten själv gör investeringar som är särskilt anpassade efter ”investerarens” önskemål och syften; investeringar som förlorar sitt värde om relationen med ”investeraren” bryts. Denna situation kan beskrivas så, att målverksamheten blir ”investerarens” gisslan i ett avtalsförhållande.

Lagrådet har dessa olika fall för ögonen vid sin granskning av lagförslaget och kommer att föreslå åtgärder som skulle kunna höja verkningsgraden på den föreslagna lagstiftningen.

Med detta sagt vill Lagrådet ta upp en annan övergripande fråga. Den rör vilka verksamheter för kapitaltillskottet som lagen föreslås omfatta. Lagrådet vill väcka frågan om lagens syfte inte skulle uppnås bättre om målverksamheterna i 2 § första stycket utgjordes av juridiska personer med säte i Sverige (jfr Bolagsverkets remissynpunkt i detta hänseende). Med en sådan skrivning skulle även ideella föreningar omfattas, t.ex. en branschförening som inte är en ekonomisk förening. Det kan enligt Lagrådets uppfattning inte uteslutas att sådana föreningar kan vara innehavare av skyddsvärd information. I vart fall borde annars säkerställas att en utvidgning till ideella föreningar är obehövlig. Hur som helst bör den uppräkningslista av juridiska personer som nu görs i lagförslaget innefatta även kommanditbolag. Eftersom kommanditbolag är en form av handelsbolag bör det emellertid räcka att saken klargörs i författningskommentaren.

I 2 § andra stycket framgår att även verksamhet som bedrivs i enkla bolag eller av enskilda näringsidkare omfattas av lagen. Det är för Lagrådet inte helt klart hur en investering i en verksamhet som bedrivs i ett enkelt bolag ska kunna göras, eftersom det enkla bolaget saknar rättskapacitet. Begreppet enkelt bolag betecknar ju ett samverkansavtal av visst slag. Det skulle emellertid kunna övervägas att uttrycka saken så, att en investering i ett enkelt bolag sker om någon tillskjuter en tillgång till parterna i bolagsavtalet i syfte att tillgången ska omfattas av bolagsändamålet. Det bör då sakna betydelse om investeraren inträder som part i bolagsavtalet eller om investeraren etablerar någon annan typ av avtalsrelation till parterna i det avtalet. Det avgörande borde i stället vara vilken grad av inflytande över eller insyn i den teknik eller know-how som bolagsparterna innehar samfällt eller var för sig som investeringen medför. Det kan tilläggas att en adekvat reglering på den här punkten kan ha stor betydelse för lagens förmåga att skydda information som används (bakgrundsinformation) eller uppkommer (resultat eller s.k. foreground) inom ramen för avtal om forsknings- eller utvecklingsarbete.

Lagrådet vill redovisa också vissa andra mera generella anmärkningar.

En sådan avser uttrycket ”kan skada Sveriges säkerhet” etc. Det förekommer på flera ställen i remissen och även i lagtexten, se t.ex. förslaget till 1 §. Lagrådet ifrågasätter om det är språkligt korrekt att säga att någon eller något kan skada Sveriges säkerhet? Ett bättre sätt att uttrycka det som avses är att de aktuella investeringarna ”kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet” etc. (se för övrigt förslaget till 18 § 2 p.). Också andra språkliga möjligheter torde finnas.

En annan sak som Lagrådet mer allmänt vill ta upp är att det i lagförslaget genomgående talas om ”verksamheter” som ska skyddas medan det i motivtexten på flera ställen används termen ”företag” (se t.ex. författningskommentaren till 3 §). Lagrådet förordar att lagens ord

”verksamheter” används i motivtexten i stället för ”företag”. Det är ju så att skyddsvärda verksamheter kan bedrivas också inom ramen för organisationer som inte kan inordnas under begreppet företag, t.ex. stiftelser (jfr föreslagna 7 § 1 st. 4 p).

Lagförslagen

Förslaget till lag om utländska direktinvesteringar

1 §

I paragrafen anges vilket syfte lagen har. Lagrådet föreslår att lagtexten i stället ges följande lydelse.

1 § Denna lag syftar till att hindra sådana utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Utöver den förklaring till formuleringsförslaget som kan utläsas av det som Lagrådet har uttalat under rubriken Allmänt är fördelen med detta förslag, att förutsättningen att det ska röra sig om investeringar i ”skyddsvärd verksamhet” kommer att framgå redan av 1 §.

2 §

I denna bestämmelse anges att lagen gäller för investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av aktiebolag, europabolag etc. Förslaget innehåller bl.a. en diskutabel syftning. Formuleringen blir bättre om man skriver så här:

2 § Lagen gäller för direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag eller handelsbolag eller en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige.

Lagen gäller också när investeringen görs i sådan skyddsvärd verksamhet som i Sverige bedrivs i ett enkelt bolag eller som enskild näringsverksamhet.

3 §

I paragrafen anges vad som i lagen avses med skyddsvärd verksamhet.

Beträffande lagtextens utformning (p. 3) ställer Lagrådet frågan hur orden ”försäljning av kritiska råvaror eller metaller eller mineral som annars är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning” ska förstås. Formuleringen förekommer också på flera andra ställen i remissen. Under föredragningen har den förklaringen lämnats, att kritiska råvaror kan innefatta metaller eller mineraler, men också annat. Lagrådet föreslår då att lagtexten i stället får lyda: ”försäljning av kritiska råvaror eller av metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning”.

I fråga om p. 7 i förslaget vill Lagrådet bara notera att det ter sig aningen motsägelselfullt att tala om förmåga att tillverka teknik.

5 §

Paragrafen innehåller vissa legaldefinitioner.

I linje med vad Lagrådet i mer än ett tidigare yttrande har påpekat vore det en fördel om den fullständiga beteckningen på den allmänna dataskyddsförordningen lades i en fotnot i stället för att onödigtvis tynga lagtexten (se p. 2).

För övrigt kan det beträffande denna fråga hänvisas till s. 151 i remissen där det än tydligare framgår att det typiskt sett inte är lämpligt att ta med hela namnet på ett EU-direktiv eller en EU-förordning i en löpande text.

7 §

I den här paragrafen finns bestämmelser om i vilka fall den som har för avsikt att investera ”direkt eller indirekt” i skyddsvärd verksamhet ska anmäla investeringen till granskningsmyndigheten. Lagrådet har under rubriken Allmänt tagit upp det problem som ligger i att lagen säger sig handla om ”direktinvesteringar”, medan det här talas om även indirekta investeringar.

Med anknytning till vad Lagrådet har diskuterat under rubriken Allmänt vill Lagrådet påminna rörande frågan, om det bara är inflytande i ledningen av ett aktiebolag etc. som behöver hindras. Som Lagrådet bedömer det bör det vara väl så viktigt att insynen i skyddsvärda verksamheter kan förhindras. För att detta ska kunna uppnås – om det nu är önskvärt – behöver lagtexten kompletteras.

En genomgående synpunkt är i övrigt att verbformen som används bör vara konjunktiv, eftersom det i paragrafen beskrivs ett hypotetiskt förhållande, nämligen hur situationen skulle bli om investeringen gjordes.

Lagrrådet vill tillägga att innehållet i första stycket p. 1 är aningen svårt att ta till sig och att lagtexten därför behöver skrivas på ett tydligare vis. Förklaringen i författningskommentaren till lagtextens innebörd behöver också utvecklas.

Som Lagrådet ser det skulle en tänkbar utformning av paragrafen kunna vara följande.

7 § Innan det sker en investering (direkt eller indirekt?) i skyddsvärd verksamhet ska investeraren anmäla den tänkta investeringen till granskningsmyndigheten om

1. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider 10 procent av rösterna i ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet,
2. investeraren genom investeringen skulle förvärva eller bilda ett sådant aktiebolag eller europabolag eller en sådan ekonomisk förening som ska bedriva skyddsvärd verksamhet och investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över 10 procent eller mer av rösterna i den juridiska personen,
3. investeraren genom investeringen skulle bli bolagsman i ett sådant handelsbolag eller enkelt bolag i vilket det bedrivs eller ska bedrivas skyddsvärd verksamhet eller om investeringen är tänkt att göras i ett handelsbolag eller

enkelt bolag i vilket det bedrivs skyddsvärd verksamhet och investeraren redan är bolagsman,

4. investeraren avser att investera i en stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet, eller

5. investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, på något annat sätt än enligt 1–4 genom investeringen skulle få ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen av ett sådant aktiebolag, europabolag, handelsbolag eller enkelt bolag eller i ledningen av en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

En anmälan enligt första stycket 1 ska göras också ifall investeringen innebär att investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, direkt eller indirekt, skulle komma att förfoga över fler röster än före investeringen och förfogandet över röster efter investeringen skulle komma att uppgå till eller överskrida något av gränsvärdena 20, 30, 50, 65 eller 90 procent av rösterna. En anmälan enligt första stycket 1 krävs dock inte vid förvärv av aktie som vid nyemission förvärvas med företrädesrätt beräknad i förhållande till det antal aktier som investeraren tidigare äger.

Vad som i p. 5 sägs om inflytande ska gälla också om investeraren, någon i dennes ägarstruktur eller någon för vars räkning investeraren handlar, genom handlandet skulle få insyn i ett sådant aktiebolag, europabolag, handelsbolag eller enkelt bolag eller en sådan ekonomisk förening eller stiftelse som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

Lagrådet vill tillägga att den nuvarande formuleringen av första stycket p. 4 som beskriver att ”investeraren genom investeringen bildar en stiftelse” hur som helst inte gärna kan stå kvar ograverad. En stiftelse bildas ju inte genom en investering utan genom sådana förordnanden eller åtgärder som anges i stiftelselagen (1994:1220).

8 §

I paragrafen anges att vid beräkningen av röster enligt 7 § första stycket 1 och 2 ska röster som en närstående direkt eller indirekt förfogar över räknas med. Lagrådet, som jämför med bestämmelsen i 2 kap. 22 § inkomstskattelagen (1999:1229), ifrågasätter om inte även syskon bör ses som närstående vid tillämpningen av lagen. Här kan för övrigt pekas även på personkretsen i 36 kap. 3 § rättegångsbalken som rör inskränkningar i vittnesplikten.

9 §

I bestämmelsen finns en regel om anmälningsskyldighet för den som har för avsikt att investera i skyddsvärd verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet. Lagrådet noterar att det här talas endast om en avsikt ”att investera” i verksamhet av detta slag (jfr 7 § där det som nämnts talas om avsikt att ”direkt eller indirekt” investera, jfr också med vad som i detta avseende har tagits upp under rubriken Allmänt).

Även här bör texten formuleras i konjunktiv. Lagtexten kan då lyda:

9 § Innan det sker en investering (direkt eller indirekt?) i skyddsvärd verksamhet ska investeraren anmäla den tänkta investeringen till granskningsmyndigheten,

om investeraren eller någon annan genom den tänkta investeringen skulle få ett inflytande över sådan verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet.

Jfr här även vad som under 7 § och under rubriken Allmänt har tagits upp angående insyn i verksamheten.

10 §

Även här bör konjunktivform användas. Jfr också vad som under rubriken Allmänt har tagits upp angående insyn i verksamheten.

11 §

Konjunktivform bör användas i inledningen av paragrafen. Dessutom är det lämpligare att tala om ”verksamhet” än om ”företag”. Lagtextens inledning kan förslagsvis lyda:

En verksamhet i vilken det är tänkt att ske en investering som ska ...

Jfr också vad som under rubriken Allmänt har tagits upp angående insyn i verksamheten.

12 §

I den här bestämmelsen anges att om investeraren inte anmäler en investering trots att det finns en skyldighet att göra det enligt denna lag, så får i stället granskningsmyndigheten upprätta en anmälan. Vad som avses är inte att granskningsmyndigheten ska anmäla att en anmälan inte har skett utan att myndigheten på egen hand ska ta fram de uppgifter som en anmälan skulle ha innehållit och utifrån dessa handlägga ärendet. Det är då bättre att säga just detta, dvs. att granskningsmyndigheten i de här fallen på eget initiativ får upprätta ett underlag för sin handläggning.

14 §

I paragrafen anges inom vilken tidsfrist som granskningsmyndigheten ska fatta beslut med anledning av en anmälan. Författningstexten kan behöva justeras som en följd av ändringar som kan komma att göras i 12 §.

15 §

Även denna bestämmelse handlar om beslutstempot hos granskningsmyndigheten. Inom tre månader från sitt beslut att inleda en granskning ska myndigheten besluta att antingen godkänna (eventuellt med villkor) eller förbjuda ”investeringen”. Om det finns särskilda skäl får granskningsmyndigheten dock meddela beslutet inom sex månader.

Det är uppenbart att en snabb handläggning av ärenden enligt lagen är önskvärd. Detta borde emellertid komma till tydligare uttryck i lagtexten, förslagsvis genom en skrivning i stil med att beslut ska fattas ”så snart som möjligt (skyndsamt) och senast inom tre månader”. Den förlängda fristen i paragrafens andra mening kan uttryckas: ”... efter utgången av denna frist, dock senast inom sex månader.”

18 §

I den här bestämmelsen anges i punktform vilka omständigheter som granskningsmyndigheten ska beakta vid sin prövning av den tänkta investeringen. Rent språkligt har paragrafen fått en mindre lyckad utformning. Det anges inledningsvis att omständigheterna ska röra investeraren, men den sista punkten förefaller öppna för ett beaktande av även andra typer av förhållanden.

Lagrådet föreslår följande lagtext.

Granskningsmyndigheten ska vid sin prövning beakta

1. om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av en stat utanför Europeiska unionen genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt,
2. om investeraren eller någon i dennes ägarstruktur tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige eller i en annan medlemsstat inom Europeiska unionen, och
3. om det finns andra omständigheter (kring investeraren?) som innebär att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller säkerhet i Sverige.

19 §

I paragrafen föreskrivs att en anmälan ska lämnas utan åtgärd om granskningsmyndigheten bedömer att det inte finns tillräckliga skäl att inleda en granskning. Rent textmässigt är därmed paragrafen innehållslös och kan sägas utgöra en truism. Som Lagrådet ser det skulle lagtexten kunna fungera om den i stället uttalade att en anmälan ska lämnas utan åtgärd om det inte finns någon indikation på (något som talar för) att investeringen eller de bakomliggande förhållandena behöver utredas vidare. Ett annat alternativ vore att hänga upp möjligheten att lämna en anmälan utan åtgärd på att det ”saknas en konkret risk” för att investeringen skulle kunna inverka skadligt på Sveriges säkerhet etc.

20 och 21 §§

I 20 § sägs att om det inte finns skäl att förbjuda en investering som har granskats så ska den godkännas. Först i 21 § anges emellertid vilka förutsättningar som ska gälla för att en investering ska få förbjudas. Som Lagrådet ser det vore det mera logiskt om paragraferna bytte plats.

20 §

I paragrafens andra stycke sägs att ett godkännande av en utländsk direktinvestering i skyddsvärd verksamhet får förenas med villkor om det är nödvändigt för att förebygga skada för Sveriges säkerhet etc. Den fråga som Lagrådet ställer sig här är om ordet ”förebygga” är rätt i sammanhanget. I författningskommentaren används ordet ”motverka”. Inte heller det ordet förefaller emellertid träffa rätt. Eftersom lagen enligt dess inledande bestämmelse syftar till att ”hindra” utländska direktinvesteringar som kan skada etc. förefaller ordet ”hindra” eller ”förhindra” vara mera på kornet. Ett alternativ skulle kunna vara uttrycket ”säkerställa att investeringen inte medför någon risk”.

Lagrådet noterar att medan det i andra stycket talas om ”direktinvestering” används ordet ”investering” i första stycket. Detta är ägnat att göra det svårare att ta till sig innebörden av bestämmelsen. (Jfr vad som i detta avseende har sagts under rubriken Allmänt.)

21 §

Också i denna del av lagtexten används uttrycket ”om det är nödvändigt för att förebygga” skada för Sveriges säkerhet etc. Lagrådet får hänvisa till det som har sagts under 20 §.

22 §

Paragrafen innehåller en regel för det fallet att ett villkor som har meddelats enligt 20 §, dvs. i samband med ett godkännande, inte följs. I sådana fall ska granskningsmyndigheten förelägga investeraren att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om förutsättningarna enligt 21 § för ett förbud är uppfyllda.

Textens logik är aningen svår. En förutsättning för godkännande med villkor är ju att det inte har funnits förutsättningar enligt 21 § för ett förbud. Situationen kan förstås ha ändrats på grund av den bristande villkorsuppfyllelsen. Men som Lagrådet ser det bör ett nytt beslut som leder till att investeringen förbjuds ändå undvikas. Lagrådet förespråkar att möjligheten att förelägga vite i stället utnyttjas, alternativt att den bristande villkorsuppfyllelsen får leda till sanktionsavgift. En sådan ska ju kunna uppgå till mycket höga belopp (som högst 100 milj. kr; se föreslagna 32 §). Att förbjuda en tidigare godkänd investering bör hur som helst ses som en yttersta reaktion på villkorsöverträdelser.

23 §

Enligt paragrafens första stycke innebär ett förbud mot en investering att en rättshandling som utgör en del i investeringen eller som har till syfte att genomföra investeringen blir ogiltig. I andra stycket finns ett undantag från denna regel avseende förvärv bl.a. på en reglerad marknad. I sådana fall får granskningsmyndigheten i stället förelägga investeraren att avyttra det som har förvärvats. Ett sådant föreläggande får förenas med vite.

Lagrådet har uppfattat att ogiltighet som rättsföljd har valts med förebild i 4 kap. 3 § konkurrenslagen (2008:579; jfr 2 kap. 6 § i den lagen), och 4 kap. 18 § säkerhetsskyddslagen (2018:585). I bestämmelsen sägs att en rättshandling som utgör ”en del i” (dvs. ett led i) investeringen blir ogiltig. Detta tyder på att rättshandlingen blir ogiltig från och med förbudet (ex nunc). Av motivtexten att döma kan det dock inte uteslutas att rättshandlingen ska anses vara ogiltig redan från början (ex tunc); jfr motivens uttryck ”rättshandlingar som har vidtagits när förbudet beslutats”. Lagtext och motivtext bör samordnas så att det klart framgår vilket slags ogiltighet det rör sig om. Konsekvenserna av ogiltigheten parterna emellan lär få lämnas till rättstillämpningen, men det kan vara av värde om något sägs om möjligheten av partiell ogiltighet.

Det bör också begrundas att en restitution av information (t.ex. teknisk know-how) som investeraren har åtkommit på grund av lagöverträdelserna i

praktiken inte kommer att kunna ske, i vart fall kommer tvivel att bestå när det gäller frågan, om investeraren har behållit en kopierad sammanställning av informationen. Om fallet blir att investeraren ska anses ha fullgjort sin restitutionsplikt genom att återlämna en informationsbärare (t.ex. en datordisk) och då ska kunna göra anspråk på att återfå sina prestationer (t.ex. egendom eller pengar plus ränta), ställs den svenska målverksamheten illa; investeraren kan närmast sägas göra en obehörig vinst om informationen i hemlighet har kopierats eller informationen på annat sätt har spritts i investerarens organisation.

Lagrådet efterlyser en mer djupgående analys av vilka konsekvenser (legala och praktiska) som en ogiltighet kan få, framför allt i informationsöverföringsfallen, och om det går att stärka informationsägarens möjligheter att förbjuda investeraren att använda information som denne har åtkommit olagligen. Det kan vara så, att det i informationsöverföringsfallen i praktiken bara är sanktionsavgiften som kan ha någon effekt. Detta kan behöva beaktas när det övervägs hur reglerna om sanktionsavgift ska tillämpas (jfr 33 § p. 1).

Beträffande lagtexten vill Lagrådet förorda att uttrycket ”en del” i paragrafens första stycke ersätts med ”en beståndsdel” eller ”ett led”.

25 §

Enligt bestämmelsen ska investeraren och den som är eller har varit föremål för investeringen tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning eller för att kontrollera efterlevnaden av meddelade villkor.

En fråga som – med den formulering som lagtexten har getts – kan ställas är vem som ska avgöra vad granskningsmyndigheten behöver. Enligt Lagrådets uppfattning bör regeln skrivas så, att investeraren och den som är eller har varit föremål för investeringen ska tillhandahålla granskningsmyndigheten de uppgifter eller handlingar som myndigheten begär. Sedan får det bli en sak för granskningsmyndigheten att begränsa sina krav i enlighet med den proportionalitetsbedömning som ska göras enligt 5 § 3 st. förvaltningslagen.

Lagrådet noterar att det i författningskommentaren anges att de aktuella uppgifterna eller handlingarna ska tillhandahållas myndigheten ”på begäran”. En formulering av motsvarande slag bör läggas in i lagtexten.

Det kan noteras att även i föreslagna 29 § används ordet ”begära” i en snarlik situation.

30 §

Enligt den här bestämmelsen ska granskningsmyndigheten samverka kring investeringar som granskas enligt denna lag med de statliga myndigheter som regeringen bestämmer. Lagrådet föreslår att paragrafen i stället ges följande lydelse.

31 §

Denna och de sju följande paragraferna innehåller bestämmelser om sanktionsavgifter. Lagrådet vill beträffande generella synpunkter på lagstiftning av detta slag hänvisa till vad Lagrådet under rubriken Samordning av likartad lagstiftning har uttalat i sitt yttrande den 26 januari 2023 över remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg. Uttalandet där går ut på att det finns behov av en sammanhållande lagstiftning som behandlar de övergripande materiella och processuella förutsättningarna för sanktionsavgifter.

33 §

I paragrafen finns under fem olika punkter angivet omständigheter som ska beaktas vid bedömningen av om en sanktionsavgift ska tas ut och när storleken på avgiften ska bestämmas. Lagrådet har ingen invändning mot att en sådan bestämmelse tas med i lagen. Tvärtom är det bra att det ges närmare regler för bestämmandet av sanktionsavgifter. Det skapar en större tydlighet avseende vad som ska inverka på besluten och är därmed ägnat att leda till en enhetlig rättstillämpning. Lagrådet har emellertid vissa synpunkter på innehållet i bestämmelsen.

Som Lagrådet har tagit upp i det föregående bör det vara angeläget att genom lagen förhindra att skyddsvärd information blir tillgänglig för investeraren. Det bör därför övervägas om det inte i paragrafen som ytterligare en bedömningsgrund bör tas in i vilken mån en regelöverträdelse har medfört att skyddsvärd information har blivit tillgänglig för investeraren, liksom informationens grad av skyddsvärdhet (jfr vad Lagrådet har uttalat bl.a. under förslaget till 23 §). En möjlighet är förstas att genom motivuttalanden arbeta in denna faktor i punkten 1 i paragrafen.

I punkt 2 sägs att det ska beaktas om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet. Lagrådet har inget emot att dessa omständigheter anges som bedömningsgrunder. Men det bör väl då i fullständighetens intresse sägas att det också ska tas hänsyn till om det har förelegat varken uppsåt eller oaktsamhet, något som talar för en lägre avgift än i de uppsåtliga eller oaktsamma fallen. Lagrådet vill i sammanhanget tillägga att både graden av uppsåt och graden av oaktsamhet måste få spela in.

I punkterna 3–5 talas om att det ska beaktas bl.a. vad den ”avgiftsskyldige” har gjort för att överträdelsen ska upphöra. Uttryckssättet är inte så lyckat. Det kan ju vara så att omständigheterna leder fram till att det inte bör beslutas någon avgift. I så fall blir förstas den som avses inte ”avgiftsskyldig”. I stället bör man använda sig av uttryckssätt i stil med ”vad den som har överträtt reglerna” etc.

När det gäller p. 5, som innebär att den vinst som överträdelsen har inneburit för ”den avgiftsskyldige” ska beaktas, kan det ifrågasättas om inte också en vinst för någon närstående bör vara relevant i sammanhanget.

34 §

Enligt bestämmelsen får en sanktionsavgift efterges helt eller delvis om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna skulle vara oskäligt att ta ut avgiften.

En fråga som Lagrådet vill väcka är om det ska vara möjligt att sätta avgiften lägre än det minimibelopp på 25 000 kr som anges i föreslagna 32 § och i så fall om det bör anges någon absolut lägsta gräns för avgiftens storlek. Här kan jämföras med vad som har uttalats i fråga om företagsbot och som innebär att jämkning till ett belopp som understiger botens minimibelopp inte bör ske. Finns det skäl för ytterligare jämkning bör boten i stället efterges. (Se prop. 1985/86:23 s. 45.) Här kan för övrigt jämföras också med vad som gäller i fråga om böter (se 25 kap. brottsbalken).

En annan fråga som Lagrådet vill ta upp är om det särskilt behöver anges att jämkning eller eftergift får ske om överträdelsen är ”ursäktlig”. I sitt yttrande avseende en motsvarande bestämmelse i remissen Mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg anförde Lagrådet:

I taxeringslagen (1990:324) fanns en liknande bestämmelse om befrielse från skattetillägg där de båda rekvisiten ”ursäktligt” och ”oskäligt” förekom. När skatteförfarandelagen (2011:1244) infördes tog man bort uttrycket ”ursäktligt” eftersom man ansåg att detta rymdes i uttrycket ”oskäligt”. Bestämmelsen i 51 kap. 1 § första stycket skatteförfarandelagen har följande lydelse.

”Skatteverket ska besluta om hel eller delvis befrielse från särskild avgift om det är oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp.”

Ändringen motiverades enligt följande. Nuvarande bestämmelser om befrielse skiljer på ursäktlighetsfall och andra oskälighetsfall. Eftersom ursäktlighet är en typ av oskälighet tillför den uppdelningen inte något i sak. Uppdelningen gör däremot bestämmelsen onödigt omfattande och bör därför inte upprätthållas. I fortsättningen ska det bara finnas en grund för befrielse, nämligen att det skulle vara oskäligt att ta ut avgiften med fullt belopp. (Se prop. 2010/11:165 del 2 s. 964.)

Lagrådet är medvetet om att det i senare lagstiftningsprodukter förekommer formuleringar av det slag som här föreslås, dvs. där man talar om att överträdelsen är ursäktlig eller det annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften. Som exempel kan pekas på 12 kap. 2 § lagen (2022:482) om elektronisk kommunikation och 5 kap. 8 § lagen (2021:600) med kompletterande bestämmelser till EU:s förordningar om medicintekniska produkter. Någon enhetlighet på området går därmed inte att uppnå. I valet mellan de båda alternativa modellerna förordar Lagrådet dock den som finns i skatteförfarandelagen.

Som ytterligare skäl för detta vill Lagrådet anföra att ”ursäktlighet” som skäl för att underlåta straffpåföljd typiskt sett utgör en subjektiv ansvarsfrihetsgrund. Eftersom det för tillämpning av sanktionsavgifterna inte ska tas hänsyn till något subjektivt rekvisit blir det också av detta skäl mindre lämpligt att tala om ”ursäktlighet”.

Lagrådet noterar dock att regeringen i prop. 2022/23:62 inte följde det av Lagrådet i detta hänseende lämnade förslaget.

36 §

I lagen (2023:000) om mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg har motsvarande bestämmelse formulerats så här:

En sanktionsavgift får beslutas endast om den som är påtänkt att påföras avgiften har getts tillfälle att yttra sig inom två år från det att överträdelsen ägde rum.

Formuleringen avviker på ett par punkter från det av Lagrådet lämnade förslaget till lagtext. Men det är likväl bättre att ansluta sig till denna än att behålla skrivningen i remissen.

37 §

Utförningen av paragrafen avviker på ett par punkter från det sätt på vilket motsvarande bestämmelse är formulerad i lagen (2023:000) om mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg.

38 §

Jämför motsvarande bestämmelse i lagen (2023:000) om mottagningsanordningar i hamn för avfall från fartyg.

Övrigt lagförslag

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

Justitiedepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 11 maj 2023

Närvarande: statsminister Kristersson, ordförande, och statsråden Billström, Ankarberg Johansson, Edholm, J Pehrson, Waltersson Grönvall, Jonson, Strömmer, Forssmed, Tenje, Forssell, Slottner, M Persson, Wykman, Kullgren, Liljestränd, Brandberg, Carlson

Föredragande: statsrådet Strömmer

Regeringen beslutar proposition Ett granskningsystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen