

**Delphi**

# **Regeringens förslag till ett nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar (FDI) – SOU 2021:87**

**Elisabeth Eklund** / Partner / Advokat, **Karin Roberts** / Counsel / Advokat,  
**Matilda Claussén-Karlsson** / Senior Associate / Advokat  
& **Karl Hammarlund** / Associate



## Regeringens förslag till ett nationellt system för granskning av utländska direktinvesteringar (FDI) – SOU 2021:87

Sverige är en av få EU-medlemsstater som ännu inte har ett eget nationellt granskningsystem för utländska direktinvesteringar. Under 2019 meddelade därför regeringen att den skulle överväga att införa ett sådant system. Den 1 november 2021 publicerade regeringen en statlig utredning (SOU 2021:87)<sup>1</sup> som innehåller ett betänkande med förslag till ett nytt svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar ("Utredningen"). Utredningen föreslår genomgripande och omfattande reformer av regeringens befogenheter att granska utländska direktinvesteringar. Den föreslagna granskningsmekanismen kommer om den leder till ny lagstiftning att utvidga regeringens nuvarande möjligheter att granska utländska investeringar avsevärt. Det nya systemet föreslås att träda i kraft den 1 januari 2023 (och därmed tillämpas på investeringar från och med den 1 februari 2023).

Enligt Utredningen avser den nya granskningsmekanismen att skydda Sveriges nationella säkerhet samt allmän ordning och allmän säkerhet i Sverige. Granskningsystemet ger granskningsmyndigheten befogenhet att granska investeringar i svenska företag som bedriver "skyddsvärd verksamhet". Vad som avses med "skyddsvärd verksamhet" utvecklas nedan.

Den föreslagna granskningsmekanismen kommer att kräva anmälan och godkännande av investeringar i ett stort antal sektorer. I vissa fall kan investeringar förbjudas eller förenas med villkor. Det kommer även att införas sanktioner, inklusive böter på upp till 50 miljoner kronor. En investering kan även förbjudas efter att den har genomförts. Även om förbud och villkor endast kommer att bli aktuellt i ett begränsat antal fall kommer den nya lagstiftningen att medföra nya administrativa bördor för både investerare och målbolag i förhållande

till många investeringar och transaktioner. Den nya granskningsmekanismen kommer i många fall även att leda till utdragna tidsplaner.

### Sammanfattning av förslaget

- Den föreslagna granskningsmekanismen innebär en anmälningsplikt för alla typer av investeringar i svenska företag (inklusive offentliga företag), stiftelser etc., som bedriver "skyddsvärd verksamhet" inom ett relativt stort antal sektorer.
- Investerare måste erhålla ett godkännande från granskningsmyndigheten, Inspektionen för strategiska produkter ("ISP"), före tillträde och "closing".
- Om en investering har genomförts utan anmälan eller innan ISP har slutfört sin granskning av anmälan och villkoren för ett förbud är uppfyllda, får ISP förbjuda investeringen.
- ISP kommer att kunna förbjuda investeringar och förena ett beslut om godkännande med villkor. Om ett villkor som ställts inte uppfylls kan ISP beordra investeraren att uppfylla villkoret eller förbjuda investeringen om villkoren för ett förbud är uppfyllda eller ålägga sanktionsavgifter.
- En investering kan också förbjudas efter "closing", t.ex. om investeraren inte har anmält investeringen till ISP och det finns skäl för ett förbud. Ett sådant förbud innebär att investeringen och genomförandet av den ogiltigförklaras, vilket innebär att den måste återgå. Detta gäller inte för investeringar som sker på en reglerad marknad eller en multilateral handelsplattform där investeraren istället kan åläggas att avyttra det som har förvärvats.
- Anmälningskyldigheten gäller bl.a. för investerare från

tredjeländer och EU:s medlemsstater (inklusive svenska investerare) som uppnår 10 % eller mer av det totala antalet aktier eller röster i målbolaget.

- Det föreslås att ISP:s prövning görs i två steg. I det första steget ska ISP inom 25 arbetsdagar från en fullständig anmälan 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.
- ISP kan utfärda sanktionsavgifter på upp till 50 miljoner kronor om granskningsystemets regler inte efterlevs.
- Granskningsmekanismen kommer inte att ersätta utan komplettera de befintliga anmälningskraven enligt säkerhetsskyddslagen (som gäller överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet) och reglerna om förvärvskontroll i konkurrenslagen.

### I. Bakgrund till förslaget – EU:s förordning om utländska direktinvesteringar och ökade investeringar i Sverige

#### Bakgrund

EU:s förordning 2019/452 om utländska direktinvesteringar<sup>2</sup> är tillämplig sedan 11 oktober 2020 och innehåller ett ramverk för EU-medlemsstaternas granskning av utländska investeringar. Förordningen tillåter Kommissionen att granska vissa investeringar av "unionsintresse" och att utfärda icke-bindande yttranden till medlemsstater som granskar investeringar enligt deras nationella granskningsystem. En central del av förordningen är mekanismen för samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och mellan medlemsstaterna och kommissionen. Förordningen innehåller även en lista över faktorer och områden som medlemsstaterna får beakta när de bedömer om en transaktion kan påverka deras nationella säkerhet eller allmän ordning. Listan innehåller t.ex. kritisk infrastruktur, kritisk teknik, tillgång till kritiska insatsvaror, tillgång till känslig information och mediernas frihet och mångfald. Även om EU:s förordning om utländska direktinvesteringar inte tvingar medlemsstaterna att upprätta nationella granskningsystem har kommissionen uppmuntrat alla medlemsstater att upprätta

nationella granskningsmekanismer eller att stärka befintliga granskningsmekanismer.

Utredningen konstaterar att utländska direktinvesteringar behövs i Sverige, men att strategiska uppköp eller investeringar i företag som bedriver verksamhet inom skyddsvärda områden kan innebära risker. Det gäller särskilt när investeraren har koppling till odemokratiska och antagonistiska stater, t.ex. på grund av risker för teknologistöder, spionage och sabotage. Utredningen finner dock att regeringen för närvarande har begränsade möjligheter att reglera eller förhindra utländska direktinvesteringar som kan medföra risker för Sveriges säkerhet och allmän ordning.

Efter antagandet av EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, som fastställer ett ramverk för granskning av utländska direktinvesteringar i EU, gav regeringen en utredningskommitté i uppdrag att lägga fram ett förslag till ett svenskt granskningsystem för kontroll av utländska direktinvesteringar.

Den första delen av utredningen ledde till att ISP, från och med den 1 oktober 2020, utsågs till svensk granskningsmyndighet och kontaktpunkt för samarbetsmekanismen i EU:s förordning om utländska direktinvesteringar. ISP:s befogenheter i detta avseende är dock begränsade till att dela information med andra medlemsstater och kommissionen om investeringar i Sverige som kan påverka mer än en medlemsstat och/eller till den medlemsstat som kräver informationen. ISP får dock förelägga en investerare eller berört företag att inkomma med information om en investering.

Regeringen offentliggjorde den andra delen av utredningsuppdraget den 1 november 2021. Utredningen från den 1 november 2021 innehåller en rapport och ett förslag till en ny granskningsmekanism för utländska direktinvesteringar. Granskningsmekanismen föreslås att träda i kraft den 1 januari 2023 och ska enligt förslaget tillämpas på investeringar från och med den 1 februari 2023.

#### Nästa steg – remissrunda pågår till den 22 februari 2022

Utredningen har nu skickats ut på remiss fram till 22 februari 2022.<sup>3</sup> Regeringen kommer därefter, efter beaktande av remissinstansernas yttranden, sannolikt att lägga fram en lagrådsremiss och därefter en proposition till Riksdagen. Det förväntas att lagförslaget i stort sett kommer att följa förslagen i Utredningen även om remissförandet sannolikt kommer att väcka ett antal frågor.

<sup>1</sup> <https://www.regeringen.se/4aaa4c/contentassets/ce5bb47ea46f4ea4b61bfb0c2c2db241e/granskning-av-utlandska-direktinvesteringar-sou-202187-utan-omslag.pdf>

<sup>2</sup> Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

<sup>3</sup> <https://www.regeringen.se/remisser/2021/11/remiss-av-sou-202187-granskning-av-utlandska-direktinvesteringar/>



## II. Sektorer och verksamheter som omfattas av den föreslagna granskningsmekanismen

### Sektorer och verksamheter som omfattas

Följande sektorer och verksamheter föreslås omfattas av granskningsmekanismen:

| Sektorer och verksamheter som omfattas  | Definition   |
|---|--|
| <b>Samhällsviktig verksamhet</b>  | 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 Försvarmakten, ISP, Kommerskollegium, Säkerhetspolisen och andra myndigheter som kan ha relevanta kunskaper.  |
| <b>Säkerhetskänslig verksamhet</b>  | Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som omfattas av säkerhets-skyddslagen (2018:585).   |
| <b>Insatsvaror och råvaror</b>  | Verksamhet som prospekterar, utviner, anrikar eller säljer råvaror som är kritiska för EU eller andra metaller och mineraler som är kritiska för Sveriges försörjning. De EU-kritiska råvarorna framgår av EU:s råvarulista. Vilka övriga metaller och mineraler som är kritiska för Sveriges försörjning ska anges i förordning utifrån underlag från Sveriges geologiska undersökning.   |
| <b>Verksamhet vars huvudsakliga ändamål innefattar behandling av känsliga personuppgifter eller lokaliseringssuppgifter</b> | Med känsliga personuppgifter avses sådana personuppgifter som anges i artikel 9.1 i dataskyddsförordningen, det vill säga personuppgifter som avslöjar ras eller etniskt ursprung, politiska åsikter, religiös eller filosofisk övertygelse eller medlemskap i fackförening, genetiska uppgifter, biometriska uppgifter, uppgifter om hälsa eller uppgifter om en fysisk persons sexualliv eller sexuella läggning.<br><br>Lokaliseringssuppgifter 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.<br><br>Utredningen är tydlig med att det <i>huvudsakliga syftet</i> med verksamheten måste vara att behandla sådana känsliga personuppgifter för att kunna omfattas av granskningsmekanismen. Verksamhet där sådana känsliga uppgifter behandlas, men inte som huvudsakligt syfte, kommer att uteslutas. |
| <b>Verksamhet som rör framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi</b>                                | 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 Försvarmakten för att bland annat kunna avgränsa de framväxande teknikområdena så att definitioner av dessa kan tas fram. Ett utkast finns intaget som en bilaga till Utredningens förslag till förordning.  |
| <b>Produkter med dubbla användningsområden</b>  | 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, det vill säga produkter och föremål som har civila användningsområden men som också kan användas för militära ändamål.  |
| <b>Krigsmateriel</b>  | Verksamhet som tillverkar, utvecklar, bedriver forskning om eller tillhandahåller krigsmateriel eller tillhandahåller tekniskt bistånd avseende krigsmateriel. Med krigsmateriel och tekniskt bistånd avses detsamma som i lagen (1992:1300) om krigsmateriel.   |

### Ytterligare vägledning om verksamhet som omfattas

Utredningen anger inte i detalj vilka delar av dessa verksamheter/sektorer som kommer att omfattas av anmälningsplikten. Det anges emellertid att den svenska regeringen kan komma att ytterligare avgränsa de verksamheter som omfattas av det nya systemet i förordningar eller myndighetsföreskrifter.

### Media omfattas för närvarande inte av förslaget

Utredningen föreslår att granskningsmekanismen inte ska omfatta medieföretag. Detta trots att EU:s förordning om utländska direktinvesteringar betonar att mediernas frihet och mångfald kan beaktas vid bedömningen om utländska investeringar kan påverka en medlemsstats allmänna säkerhet eller allmän ordning. Utredningen lämnar dock öppen möjligheten för att mediesektorn kan omfattas av granskningsmekanismen. Ifall regeringen skulle besluta att inkludera mediesektorn i förslaget, föreslår Utredningen att tillämpningsområdet borde begränsa till allmänna nyhetsmedier enligt definitionen i mediestödsförordningen.

## III. Tillämpningsområdet för den föreslagna granskningsmekanismen

### Investeringar som omfattas; inklusive investerare från tredje land, EU-investerare samt svenska investerare

Enligt förslaget ska den nya granskningsmekanismen tillämpas på investeringar som görs av investerare från tredjeländer och från andra EU-medlemsstater. Det föreslås att även investeringar som görs av svenska investerare ska omfattas. Utredningen förklarar att svenska investerare omfattas för att förhindra kringgåenden av granskningsystemet, t.ex. genom en ägarstruktur där investeraren använder ett svenskt bolag som direkt eller indirekt ägs av en person från ett tredjeländ.

Med andra ord omfattar granskningsmekanismen även indirekta utländska investeringar, dvs. investeringar eller förvärv som görs av ett svenskt företag som direkt eller indirekt kontrolleras av en utländsk investerare. Exempelvis kommer en utländsk investerare som

genomför en investering via ett svenskt dotterbolag att betraktas som en indirekt utländsk investering. Utredningen föreslår också att granskningsmekanismen ska var tillämplig på investeringar där en svensk investerare agerar som bulvan för en utländsk aktör. Förslaget till en granskningsmekanism kräver en "local nexus", dvs. att den utländska investeringen måste avse ett företag som har sitt säte i Sverige. Dock anges det inte i Utredningen om investeringar i ett icke-svenskt moderbolag med ett svenskt dotterbolag som är verksamt inom någon av de utpekade sektorerna kommer att omfattas av granskningsystemet.

Den föreslagna granskningsmekanismen gäller alla investeringar i svenska företag som bedriver någon av de ovan nämnda skyddsvärda verksamheterna, oavsett juridisk form. Granskningsmekanismen omfattar investeringar i aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser med hemvist i Sverige.

### Tröskelvärden

Utredningen föreslår olika tröskelvärden beroende på vilken typ av bolag investeringen gäller och hur investeraren förväntas få inflytande över bolaget som omfattas av granskningsmekanismen. Vad gäller investeringar i aktiebolag och ekonomiska föreningar föreslås att anmälningskyldigheten ska gälla för investeringar över ett visst tröskelvärde. Det föreslås att det nya granskningsystemet endast ska gälla för investerare som efter investeringen förväntas erhålla över **10 %** eller mer av det totala antalet röster genom aktieinnehav, andra andelar eller medlemskap i målbolaget. Investeringar som innebär att ett aktiebolag bildas föreslås också att omfattas av granskningsystemet om investeraren därefter får 10 % av rösterna i det nybildade bolaget.

Dessutom föreslås att investeringar som ger en investerare inflytande över målbolagets ledning på andra sätt än genom aktieinnehav också ska omfattas. Sådant inflytande kan t.ex. erhållas genom en rätt att utse eller avsätta styrelseledamöter i målbolaget via bestämmelser i aktieägaravtal eller målbolagets bolagsordning. Följaktligen kan bildandet av ett samriskföretag ("joint venture") också omfattas av den föreslagna granskningsmekanismen, exempelvis om investeraren får inflytande över samriskföretagets ledning.

Granskningsmekanismen kommer inte att tillämpas på aktie- eller fondemissioner där investeraren har företrädesrätt att delta i emissionen i proportion till investerarens befintliga ägande av aktier. Det är med andra ord viktigt att bedöma omständigheterna inför varje investering för att efterleva den föreslagna granskningsmekanismen.

## IV. Anmälningssplikt, förfarande och bedömning

### *Anmälningar till Inspektionen för strategiska produkter*

Investerare som planerar att göra en investering som omfattas av granskningsmekanismen måste anmäla investeringen till ISP. Investeraren måste anmäla investeringen innan den genomförs och får inte implementera investeringen förrän den har godkänts av granskningsmyndigheten. Investeringen kommer att betraktas som genomförd när investeraren faktiskt kan utöva inflytande över målbolaget. I Utredningen klargörs dock att parterna kan ingå transaktionsavtal där tillträdet är villkorat av ett godkännande från granskningsmyndigheten.

Det föreslagna granskningsystemet ålägger målbolaget en skyldighet att informera investeraren om att granskningsmekanismen är tillämplig på investeringen. Även om det är investeraren som är skyldig att anmäla investeringen behöver företag bedöma om deras verksamhet omfattas av det nya granskningssystemet för att kunna informera eventuella investerare.

### *Tidslinjer*

Granskningsmekanismen föreslås följa ett tvåstegsförfarande:

- I **ett första steg** måste granskningsmyndigheten (ISP) inom 25 arbetsdagar från fullständig anmälan besluta att antingen lämna en anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Att en anmälan lämnas utan åtgärd innebär således att investeringen får genomföras.

- I **ett andra steg** – om en granskning har inletts – måste granskningsmyndigheten som huvudregel fatta ett slutligt beslut inom tre månader från beslutet att inleda granskningen. Om det föreligger särskilda skäl kan

tidsfristen sträckas ut till sex månader.

Tvåstegsförfarandet är utformat så att granskningsmyndigheten ska kunna fokusera på investeringar som förtjänar en fördjupad undersökning. Utredningen indikerar att många oproblematiska investeringar kommer att godkännas snabbt under det första steget. Det föreslås att anmälningar från svenska investerare ska lämnas utan åtgärd (till exempel om investeraren är en fysisk person med svenskt medborgarskap eller en juridisk person som ytterst kontrolleras av fysiska personer med svenskt medborgarskap).

### *Omständigheter som ska beaktas av Inspektionen för strategiska produkter*

I förslaget anges vissa relevanta omständigheter som granskningsmyndigheten bör beakta vid bedömningen av de risker som en utländsk direktinvestering medför. Följande omständigheter bör beaktas:

- Om investeraren direkt eller indirekt, helt eller delvis, kontrolleras av ett annat lands regering genom ägarstruktur, betydande finansiering eller på annat sätt.

- Om investeraren tidigare har varit delaktig i verksamhet som inverkat skadligt eller kunnat inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet.

- Om det finns andra omständigheter kring investeraren som kan medföra en risk för Sveriges säkerhet eller allmän ordning eller allmän säkerhet.

Utredningen betonar att bedömningen av investeringen måste ta hänsyn till alla relevanta faktorer samt till den verksamhet i vilken investeringen sker. Olika verksamheter kan ha olika värden att skydda.

### *Samrådsprocessen enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar*

Genom EU:s förordning om utländska direktinvesteringar inrättas ett system för samarbete och informationsutbyte mellan EU-medlemsstaterna och kommissionen för att öka medvetenheten om granskningar av utländska direktinvesteringar som kan påverka säkerheten eller allmän ordning i flera medlemsstater. EU:s förordning fungerar därmed som ett komplement till de nationella granskningsmekanismerna. Förordningen tillåter medlemsstaterna att ställa frågor och kommentera

investeringar som granskas i andra medlemsstater. Kommissionen kan själv ställa frågor och avge ett icke-bindande yttrande om en investering som kan påverka säkerheten eller den allmänna ordningen i mer än en medlemsstat. Även om det slutliga beslutet om lämpliga åtgärder för en viss utländsk direktinvestering uteslutande ligger hos den specifika medlemsstat där investeringen planeras eller genomförs, måste medlemsstaterna ta vederbörlig hänsyn till de kommentarer eller yttranden som har mottagits. ISP kommer därför att lämna information om granskningar av utländska direktinvesteringar i Sverige till EU:s medlemsstater och kommissionen. Enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar har kommissionen 15 plus 35 dagar på sig att kommentera investeringen. Tidsramarna för den svenska granskningsmekanismen och informationsutbytet mellan medlemsstaterna enligt EU:s förordning om utländska direktinvesteringar skiljer sig således åt.

## V. Granskningsmyndighetens befogenheter

### *Godkännande och krav på samråd i den andra steget*

En investering som omfattas av granskningsmekanismen får endast slutföras efter godkännande eller om den lämnas utan åtgärd efter granskningsförfarandets första steg. Om ISP beslutar att inleda en formell granskning av investeringen (dvs. inleda det andra steget i granskningsförfarandet) måste ISP samråda med vissa offentliga myndigheter med särskild kunskap, t.ex. Försvarmakten, MSB, Säkerhetspolisen och Kommerskollegium och andra relevanta myndigheter.

### *Förbud*

ISP kan besluta att förbjuda en investering om den påverkar Sveriges nationella säkerhet samt allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Granskningsmyndigheten kan även besluta om sanktionsavgift när en investerare inte anmäler en anmälningsspliktig investering. Enligt förslaget måste ett förbud vara nödvändigt för att skydda den aktuella verksamheten, vilket innebär att förbudet måste vara proportionerligt. Vid bedömningen av om det är nödvändigt att förbjuda en utländsk direktinvestering ska verksamhetens art och omfattning

samt omständigheter kring investeraren beaktas.

En investering som görs i strid med ett beslut om förbud ska betraktas som ogiltig, vilket ur ett praktiskt perspektiv kan ge upphov till svåra konsekvenser för både investeraren och målbolaget när investeringen ska ”återgå”. Det är därför nödvändigt att överväga om granskningsmekanismen är tillämplig långt innan en investering genomförs.

När det gäller investeringar som sker på en reglerad marknad eller en multilateral handelsplattform (MTF) kommer ett förbud i stället att resultera i ett åläggande att avyttra det som har förvärvats.

### *Godkännandet av en investering kan förenas med villkor*

Enligt förslaget kommer ISP att kunna förena ett beslut om godkännande med villkor. I Utredningen nämns att villkoren kan gälla följande:

- verksamheten i det företag som är föremål för investeringen (t.ex. att skyddsvärd verksamhet knopras av från investeringen);

- ledning och kontrollen av det företag som är föremål för investeringen (t.ex. krav på att styrelsen eller verkställande direktören ska vara svenska medborgare och bosatta i Sverige);

- omständigheter som rör investeraren (t.ex. att utesluta vissa investerare som bedöms kunna äventyra Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet); och

- potentiell återförsäljning av en produkt eller verksamhet (t.ex. krav på anmälan vid återförsäljning oavsett om den uppfyller kraven för anmälan eller inte).

De ovannämnda villkoren kan ha stor inverkan på målbolagets verksamhet och investerarens möjligheter att utöva inflytande över målbolaget.

För att övervaka att villkoren uppfylls föreslås att ISP ska kunna ålägga investeraren en rapporteringsskyldighet. Om det vid uppföljning upptäcks att villkoren inte efterlevs har granskningsmyndigheten möjlighet att besluta om sanktionsavgifter eller förbud.

### ***Granskningsmyndighetens övriga befogenheter***

ISP föreslås också ha befogenhet att begära information eller dokumentation från investeraren och målbolaget. Granskningsmyndigheten ska också ha rätt att utfärda föreläggande om att få tillträde till områden, lokaler och andra utrymmen, dock inte bostäder, som används i den verksamhet som investeraren eller målbolaget bedriver. Dessa befogenheter känns igen från andra liknande kontrollmekanismer, t.ex. förvärvskontroll, konkurrenslagstiftning och exportkontroll.

### ***Sanktionsavgifter upp till 50 miljoner kronor***

ISP kan ålägga sanktionsavgifter på 25 000 kronor till 50 miljoner kronor mot en investerare som:

- inte anmäler en investering som omfattas av anmälningsplikt,
- genomför en investering innan den har godkänts,
- genomför en investering som granskningsmyndigheten har förbjudit,
- inte följer ett villkor som har uppställts av granskningsmyndigheten,
- inte tillhandahåller begärd information eller dokumentation till granskningsmyndigheten, eller
- lämnar felaktig information till granskningsmyndigheten.

När ISP bedömer storleken på sanktionsavgiften ska hänsyn tas till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som har uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen samt om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet, den vinst som överträdelsen har inneburit för den avgiftsskyldige etc.

När storleken på avgiften ska bestämmas ska särskild hänsyn tas bl.a. till den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet som uppstått eller kunnat uppstå till följd av överträdelsen samt om överträdelsen varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet.

### ***Överklaganden***

ISP:s slutliga beslut om förbud eller villkor kan endast överklagas till regeringen. Följaktligen är det inte möjligt att överklaga beslutet till en förvaltningsdomstol, vilket i normala fall gäller för beslut från myndigheter som berör enskilda. Det kan ifrågasättas om ordningen med

överklagande till regeringen är lämplig med hänsyn till rätten till rättvis rättegång, eftersom investeraren inte har någon möjlighet att få det slutliga beslutet prövat vare sig i domstol eller i flera instanser.

Förelägganden och beslut om sanktionsavgifter kan dock överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm som första instans. Beslut att inleda en granskning eller att lämna en anmälan utan åtgärd kan däremot inte överklagas enligt förslaget.

### ***Frågor om sekretess***

Det föreslås att en bestämmelse om utlämnande av information införs i lagen (2009:400) om offentlighet och sekretess. Förslaget innebär att Försvarsmakten och Säkerhetspolisen, trots sekretess, får lämna ut uppgifter till ISP om uppgifterna rör frågor som omfattas av den föreslagna lagstiftningen. Samtidigt kan därmed sammanhängande förordning komma att ändras.

I Utredningen konstateras att ISP kan behöva få information om huruvida investeraren har begått ett brott. Det föreslås att en bestämmelse införs i förordningen om belastningsregister (1999:1134) som kräver att uppgifter från kriminalregistret lämnas ut om ISP begär det i ett ärende som omfattas av den föreslagna kontrollmekanismen för granskning av utländska direktinvesteringar.

### ***Förslag till ikraftträdande***

Utredningen föreslår att den nya mekanismen för granskning av utländska direktinvesteringar ska börja tillämpas den 1 januari 2023. Det föreslås dock att den nya granskningsmekanismen inte ska tillämpas på investeringar som genomförs före den 1 februari 2023.

## VI. Parallella anmälingsskyldigheter i enlighet med annan svensk lagstiftning

### ***Den föreslagna granskningsmekanismen och säkerhetsskyddslagen kompletterar varandra***

I säkerhetsskyddslagen anges att verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet ska identifiera potentiella säkerhetsrisker och vidta lämpliga åtgärder för att skydda sin verksamhet. Sedan den 1 januari 2021 ställs i säkerhetsskyddslagen också krav på att

en verksamhetsutövare (eller aktieägare) som avser att överlåta säkerhetskänslig verksamhet (helt eller delvis) eller egendom som är av betydelse för Sveriges säkerhet är skyldig att samråda med en tillsynsmyndighet enligt definitionen i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). Detta innefattar Säkerhetspolisen, Försvarsmakten, Svenska Kraftnät, Energimyndigheten, berörda länsstyrelser eller någon annan tillsynsmyndighet beroende på vilken typ av verksamhet verksamhetsutövaren bedriver.

Även om den föreslagna granskningsmekanismen och säkerhetsskyddslagen överlappar varandra i vissa delar, framgår det av Utredningen att de har olika syften och olika tillämpningsområden. Säkerhetsskyddslagen är utformad för att skydda Sveriges nationella säkerhet och säkerhetskänslig verksamhet, medan granskningsmekanismen för utländska direktinvesteringar syftar till att skydda nationell säkerhet samt allmän säkerhet och allmän ordning.

Ett annat exempel är att den föreslagna granskningsmekanismen kräver att köparen (dvs. investeraren) är skyldig att anmäla sin investering, medan säkerhetsskyddslagen kräver att säljaren (aktieägaren eller verksamhetsutövaren) är skyldig att anmäla en överlåtels. Granskningsmekanismen för utländska direktinvesteringar är inriktad på “investeringar” i allmänhet, oavsett form, och är avsedd att äga tillämplighet i betydligt fler sektorer än enkom säkerhetskänslig verksamhet, vilket innebär att tillämpningsområdet är brett. Samrådsskyldigheten enligt säkerhetsskyddslagen är inriktad på överföringar av aktier i eller tillgångar från säkerhetskänslig verksamhet och vissa avtal som rör säkerhetskänslig verksamhet. Dessutom innehåller säkerhetsskyddslagen inga tröskelvärden, vilket systemet för utländska direktinvesteringar gör. Till skillnad från den föreslagna granskningsmekanismen omfattas även offentliga företag och myndigheter av säkerhetsskyddslagen.

Utredningen anger att tröskeln för att förbjuda en investering kommer att vara betydligt högre enligt granskningsmekanismen än för att förbjuda överlåtelser enligt säkerhetsskyddslagen. Det främsta skälet är att granskningsmekanismen endast tillåter förbud om

det anses nödvändigt för att skydda den nationella säkerheten samt den allmänna ordningen eller den allmänna säkerheten i enlighet med EU-rätten. Säkerhetsskyddslagen föreskriver å andra sidan att tillsynsmyndigheten får förbjuda en överlåtelse som inte är lämplig med hänsyn till den berörda säkerhetskänsliga verksamheten. Anmälingsskyldigheten för överlåtelser enligt säkerhetsskyddslagen gäller inte om överlåtelsen kräver tillstånd enligt vissa andra lagstiftningar, t.ex. EU:s förordning om dubbla användningsområden eller lagen om krigsmateriel. Systemet för utländska direktinvesteringar är uttryckligen inriktat på verksamheter som omfattar olika operationer som rör produkter med dubbla användningsområden eller militära produkter och kommer att tillämpas parallellt.

Utredningen anser därför att dessa regelverk kompletterar varandra och bör tillämpas parallellt. Detta innebär att vissa transaktioner kan behöva anmälas enligt (minst) två olika svenska regelverk från och med den 1 januari 2023. Som en följd av detta kan en investering godkännas i enlighet med det ena granskningsystemet och förbjudas i enlighet med det andra, allt beroende på omständigheterna.

### ***Anmälningar kan också krävas enligt den svenska konkurrenslagen***

Konkurrenslagen (2008:579) kräver obligatoriska anmälningar av transaktioner och självständigt fungerande samriskföretag (joint ventures) när det sker en förändring av kontroll och om vissa omsättningströsklar är överskridna. Transaktioner som har anmälts får inte genomföras förrän Konkurrensverket har fattat ett beslut om godkännande. Investeringar och förvärv som omfattas av anmälningsplikt enligt det nya granskningsystemet för utländska direktinvesteringar och/eller säkerhetsskyddslagen kan också omfattas av reglerna för förvärvskontroll. Det kommer således fortfarande att finnas en skyldighet att anmäla transaktioner som omfattas av anmälningsplikt enligt reglerna om förvärvskontroll. Även om lagstiftningarna har vissa likartade inslag syftar de till att skydda olika saker. Konkurrensverket kan förbjuda transaktioner som leder

<sup>[1]</sup> Ett förvärv eller ett samgående ska anmälas till Konkurrensverket om:

<sup>[2]</sup> de berörda företagen (som huvudregel förvärvarkoncernen och målbolaget) tillsammans hade en omsättning föregående räkenskapsår i Sverige som översteg en miljard kronor, och

<sup>[3]</sup> minst två av de berörda företagen (som huvudregel förvärvarkoncernen och målbolaget) hade en omsättning i Sverige föregående räkenskapsår som översteg 200 miljoner kronor för vart och ett av företagen.

<sup>[4]</sup> Det ska bedömas om koncentrationen påtagligt hämmar förekomsten eller utvecklingen av en effektiv konkurrens inom landet i dess helhet eller en avsevärd del av det. Vid prövningen av om en företagskoncentration ska förbjudas ska det särskilt beaktas om den medför att en dominerande ställning skapas eller förstärks.



till minskad konkurrens på marknaden eller kräva att parterna gör åtaganden för att undanröja transaktionens skadliga effekter på konkurrensen.

## VII. Avslutande kommentar

Utredningen går nu ut på remiss till företag, myndigheter och kommuner fram till den 22 februari 2022. Vi kommer att följa remissförandet noga och rapportera vidare om nya utvecklingar. Därefter kommer en lagrådsremiss och/eller en proposition att offentliggöras. Vi avser att återkomma med kommentarer när det formella lagstiftningsförslaget har offentliggjorts.

Eftersom granskningsmekanismen kommer få stora konsekvenser för investerare och företag inom de skyddsvärda sektorerna rekommenderar vi att företag redan nu diskuterar framtida investeringar som kan omfattas av det nya granskningsystemet med rådgivare så snart som möjligt. Efterlevnaden av dessa regler kommer vara särskilt viktig för private equity-investerare och liknande företag med investeringar, fusioner och förvärv företag som är etablerade på den svenska marknaden som primär verksamhet men även för industriella investerare. För företag med verksamheter som omfattas av granskningsystemet kan det krävas interna rutiner för hantering av investeringar och förändringar i ägarstrukturer. Det kommer också att vara viktigt för företagen att följa utvecklingar gällande utländska direktinvesteringar i andra EU-medlemsstater.

## Kontakt



**Elisabeth Eklund**  
Partner / Advokat  
elisabeth.eklund@delphi.se



**Karin Roberts**  
Counsel / Advokat  
karin.roberts@delphi.se



**Matilda Claussen-Karlsson**  
Senior Associate / Advokat  
matilda.claussen-karlsson@delphi.se



**Karl Hammarlund**  
Associate  
karl.hammarlund@delphi.se