



JURIDISKA FAKULTETEN  
vid Lunds universitet

Simon Larsson

## För säkerhets skull?

En studie av säkerhetsskyddslagens och lagförslaget om anmälan  
och granskning av utländska direktinvesteringars påverkan på  
företagsöverlåtelser

JURM02 Examensarbete

Examensarbete på juristprogrammet  
30 högskolepoäng

Handledare: Katarina Olsson

Termin för examen: Period 1 VT22



# Innehåll

<b>SUMMARY</b>	<b>1</b>
<b>SAMMANFATTNING</b>	<b>3</b>
<b>FÖRORD</b>	<b>5</b>
<b>FÖRKORTNINGAR</b>	<b>6</b>
<b>1 INLEDNING</b>	<b>8</b>
1.1 Bakgrund	8
1.2 Syfte och frågeställning	9
1.3 Metod och material	10
1.4 Disposition	13
<b>2 ÖVERLÅTELSE AV SÄKERHETSKÄNSLIG VERKSAMHET</b>	<b>14</b>
2.1 Lagstiftningshistoriken	14
2.2 Företagsförvärvet	14
2.3 Säkerhetskänslig verksamhet	16
2.4 Processen i överlåtelsen	20
2.4.1 Första steget – särskild säkerhetsbesömning	20
2.4.2 Det andra steget – samrådsskyldighet	21
2.4.3 Undantag	22
2.4.4 Tidsfrister	22
2.5 Följder av brist	24
2.5.1 Ogiltighet	24
2.5.2 Vite	25
2.5.3 Sanktionsavgift	25
2.6 Säkerhetsskyddsavtal	26
2.7 Fall i praktiken	29
2.8 Konsekvenser enligt utredningen	30
2.9 Avslutande reflektioner	31
2.9.1 Tillämpningsområdet: säkerhetskänslig verksamhet	31
2.9.2 Komplexitet och träffsäkerhet	33
2.9.3 Ett kryphål	34
2.9.4 Säkerhetsskyddsavtalet i förvärvssituationen	35
2.9.5 Verkställighet	36

<b>3</b>	<b>UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR</b>	<b>37</b>
3.1	Direktinvesteringars påverkan	37
3.2	EU-Förordningen	40
3.2.1	Lagstiftningshistoriken	40
3.2.2	Förordningens innebörd	40
3.2.3	Säkerhet och allmän ordning i förordningen	42
3.2.4	Nationell säkerhet i förordningen	43
3.3	Den föreslagna direktinvesteringslagen	44
3.3.1	En ny lag	44
3.3.2	Granskningens geografiska omfattning	44
3.3.3	Verksamhetstyper som ska granskas	45
3.3.3.1	Samhällsviktig verksamhet	45
3.3.3.2	Säkerhetskänslig verksamhet	47
3.3.3.3	Strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier samt kritiska insatsvaror	47
3.3.3.4	Informationssäkerhet	48
3.3.3.5	Medier	49
3.4	Granskningsprocessen	49
3.4.1	Prövningens principer	49
3.4.2	Första steget – anmälningsskyldighet	50
3.4.3	Andra steget – granskningen	51
3.4.4	Ärendets handläggning och granskningsmyndighetens befogenheter	52
3.4.5	Granskningens avslutande	53
3.5	Följder av falaktiga uppgifter eller otillåtet förvärv	54
3.5.1	Ogiltighet	54
3.5.2	Återkallande av beslut	54
3.5.3	Sanktioner	55
3.6	Remissvar	55
3.7	Avslutande reflektioner	58
3.7.1	Oklar omfattning	58
3.7.2	Träffsäkerhet	60
3.7.3	Problem med handläggning och verkställighet	61
3.7.4	Effekter för Sverige som investeringsland	62
<b>4</b>	<b>GEMENSAMMA EFFEKTER</b>	<b>64</b>
4.1	Jämförelse av de två systemen	64
4.1.1	Vilka aktörer träffas?	64
4.1.2	Vilka investeringar träffas?	65
4.2	Vilka effekter får de gemensamt?	66
4.2.1	Extra arbete	66
4.2.2	Tidsfrister	68
4.2.3	Oklarheter	69
4.2.4	Påverkan på investeringsklimatet	69
4.2.5	Proportionalitet	70
4.2.6	Verkställighet	70

<b>5 SAMMANFATTANDE SLUTSATSER</b>	<b>73</b>
<b>KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING</b>	<b>75</b>
Otryckta källor	75
Tryckta källor	75
Litteratur	78
<b>RÄTTSFALLSFÖRTECKNING</b>	<b>81</b>
Svenska rättsfall	81
Rättsfall från EU-domstolen	81

# Summary

This thesis aims to examine the Swedish Protective Security Act (2018:585) (PSA) and the proposed Swedish Act for Screening of Foreign Direct Investments (the FDI Act) regarding company acquisitions. The purpose is to discuss and analyse the impacts of the statutes separately and together on the parties involved in such an undertaking. The thesis does this through the accepted sources of law, focusing especially on the preparatory works as other sources are limited. The practical implication of the regulation is also examined through the cases that has been settled by the Swedish authorities since the rules in the PSA entered into force.

The PSA covers all operators engaged in security-sensitive activities. The operator has an obligation to determine the appropriateness of the transfer in a first step, followed by a consultation with a supervisory authority which has the possibility to prohibit the transaction. The obligation to consult also applies to share transfers. Problems with the framework include the unclear scope, as the definition of security-sensitive activities is not clear. Furthermore, there is a shortcoming in that it is possible to circumvent the framework as public limited companies are exempted. There are also enforcement problems against foreign operators.

Foreign direct investments are proposed to be reviewed under a new regulatory framework. The FDI Act will provide for screening system for the protection of public order, public security, and national security. Under the Act, an investor in, for example, essential services or operators in security-sensitive activities must notify the Inspectorate of Strategic Products (ISP) if the investment leads to influence over the operator. The ISP must then either decide to leave the case without action or to further screen the investment. Upon review, an investment can either be prohibited or approved. It is also possible to approve it with conditions. The FDI Act also contains some ambiguities. Among other things, its broad scope means that a large number of transactions will be covered, which may lead to long review times. In addition, the parallel application with the Security Protection Act and the fixed percentage at which influence arises, and thus screening should be performed, are issues that are discussed.

The two regimes pose additional common problems for the actors involved, such as longer delays before a transaction can be executed and additional administration. The two sets of rules risk increasing the effects of ambiguity

and poor accuracy. This requires additional administration and might lead to higher costs for investors, target companies, and sellers. It also risks lengthening processing times and further delaying transactions. Furthermore, it will worsen the investment climate and reduce access to investors, which may affect individual target companies and shareholders, who will be less competitive on the international market.

# Sammanfattning

Denna uppsats utreder regleringen kring företagsöverlåtelser i säkerhetsskyddslagen och förslaget till lag om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar (direktinvesteringslagen). Syftet är att diskutera regleringarnas påverkan både separat och gemensamt på företagsöverlåtelsernas aktörer, säljare, köpare och målbolag. Detta görs utifrån en rättsdogmatisk metod som framför allt baseras på förarbeten på grund av brist på övriga rättskällor. Uppsatsen lyfter också exempelvis de överlåtelser som bedömts i en samrådsprocess enligt säkerhetsskyddslagen sedan regleringens införande för att diskutera effekterna i praktiken av regelverket.

Regleringen kring överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet träffar samtliga verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Verksamhetsutövaren har en skyldighet att i ett första steg själv bestämma lämpligheten av överlåtelserna följt av ett samråd med en tillsynsmyndighet som har möjlighet att förbjuda transaktionen. Samrådsskyldigheten gäller även vid aktieöverlåtelser. Problem som finns i regelverket är bland annat dess oklara tillämpningsområde, då definitionen av säkerhetskänslig verksamhet inte är tydlig. Vidare finns en brist i det att det går att kringgå regelverket då publika aktiebolag är undantagna. Det finns också verkställighetsproblem mot utländska aktörer.

Utländska direktinvesteringar föreslås granskas enligt ett nytt regelverk. Direktinvesteringslagen kommer innebära granskning till skydd för allmän ordning, allmän säkerhet och nationell säkerhet. Lagen innebär att en investerare i exempelvis samhällsviktig eller säkerhetskänslig verksamhet måste anmäla investeringar till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) om investeringen innebär inflytande över verksamheten. ISP ska sedan antingen besluta om att lämna ärendet utan åtgärd eller att vidare granska investeringen. Vid granskning kan en investering antingen förbjudas eller godkännas. Det är också möjligt att godkänna den med förbehåll. Även direktinvesteringslagen innehåller en del oklarheter. Bland annat innebär dess breda tillämpningsområde att en stor mängd transaktioner kommer att omfattas vilket riskerar innebära långa granskningstider. Dessutom är den parallella tillämpningen med säkerhetsskyddslagen och dess schabloniserade nivå för inflytande och därmed granskning problem som diskuteras.



De båda regelverken innebär ytterligare gemensamma problem för de inblandade aktörerna så som längre tid innan en transaktion kan genomföras och extra administration. Genom de båda regelverken riskerar effekterna av oklarhet och dålig träffsäkerhet bli ännu större. Detta kräver ytterligare mer administration och högre kostnader för investerare, målbolag och säljare. Därmed riskerar också handläggningstider förlängas och transaktioner dra ut ännu mer på tiden. Vidare innebär detta att investeringsklimatet försämras och tillgången till investerare minskar vilket kan drabba enskilda målbolag och aktieägare som får sämre förutsättningar och mindre konkurrenskraft på den internationella marknaden.

# Förord

## Version 1

Kära läsare,

Det är med stor glädje jag nu skriver detta förord. Jag har kommit långt på min resa i uppsatsskrivandet efter dessa tre veckor.

Jag vill tacka alla de som kommer att hjälpa mig under de kommande månaderna. Ingen nämnd ingen glömd.

Ses i maj

Ha de

Simon

De Kjell Åkiska Studieplatserna, Winstrupsgatan 8, 2 vån, Lund,  
den 2 februari 2022

## Version 7

Hej igen,

Så här drygt fyra månader senare vill jag ändå göra några tillägg.

Den här resan har gett mig några insikter som jag vill dela med mig av:

1. Uppsatsskrivande innebär en del slit, särskilt för den som tror att han har all tid i världen.
2. Du har inte all tid i världen, dock finns det alltid tid för *ett* till korsord.
3. Det löser sig, när det väl släpper så kommer orden att finnas där till slut.

Slutligen vill jag ändå slänga in ett tack. Tack till Katarina Olsson för handledning och trevliga diskussioner. Tack till Rune Lavin som tog sig tid att hjälpa mig med frågan om viten. Tack till alla som stöttat mig i mitt uppsatsarbete. Tack till alla som gjort mina fem år av studier roligare, mer lärorika, och till den bästa tiden i livet.

Simon Larsson

Lysekil den 21 juni 2022

# Förkortningar

ABL	Aktiebolagslag (2005:551)
Bet.	Betänkande
Direktinvesteringsförordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen
Direktinvesteringslagen	Förslag till lag (2022:000) om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar
Ds.	Departementsserien
EU	Europeiska unionen
EUF	Fördraget om Europeiska unionen
FEUF	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nordiska verkställighetslagen	Lag (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.

PMFS	Polismyndighetens föreskriftssamling
Prop.	Proposition
SOU	Statens offentliga utredningar
Rskr.	Riksdagsskrivelse
Viteslagen	Lag (1985:206) om viten

# 1 Inledning

## 1.1 Bakgrund

Under de senaste åren, från 2018 och framåt har rättsutvecklingen rörande säkerhetsaspekter av företagsöverlåtelser gått fort. Från att ha varit ett oreglerat område finns nu ett regelverk i lag säkerhetskylldslagen (2018:585) och dessutom är ytterligare lagstiftning på väg för granskning av utländska direktinvesteringar och införlivandet av CER-direktivet.<sup>1</sup>

För att begränsa risken att verksamhet av betydelse för Sveriges säkerhet överläts på ett sätt som riskerar bli en säkerhetsrisk har rättsutvecklingen på detta område gått mycket snabbt. Detta innebär en återgång till den situation som rått tidigare, innan globaliseringen öppnade upp för internationella investeringar och det säkerhetspolitiska läget var annorlunda.<sup>2</sup> I dagens världspolitiska läge kan en sådan återgång kanske berättigas. Exempel på grund av sådana händelser som Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022<sup>3</sup> samt kinesiska investeringar i kritisk infrastruktur som 5G-nätverk<sup>4</sup> och säkerhetskontroller på svenska flygplatser<sup>5</sup>.

Detta är ett område där offentligrätten möter förmögenhetsrätten. Dessa två system är i grunden olika, med olika intressen och olika avvägningar rörande ingrepp i individens frihet. De rättsregler som främst är aktuella i förvärvssituationen är köprätten som i sig är dispositiv och ofta avtalas bort. Gällande internationella inkrämsöverlåtelser kan även lagen (1987:822) om internationella köp aktualiseras.<sup>6</sup>

Dessa nya regleringar blir ett regelverk som läggs utanpå transaktionen från statlig sida för att upprätthålla ett intresse som inte är representerat i transaktionen, det allmännas säkerhetsintresse.<sup>7</sup> Detta utgör ett avsteg från

---

<sup>1</sup> SOU 2021:87, 2020/21:FPM72.

<sup>2</sup> SOU 2018:82 s. 79ff, 300.

<sup>3</sup> ICJ, APPLICATION INSTITUTING PROCEEDINGS, 26 February 2022.

<sup>4</sup> Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2021-06-22 i förenade mål 24231–20 och 2378–21.

<sup>5</sup> Swedavia, 2022.

<sup>6</sup> Forssman, 2018, s. 17–18.

<sup>7</sup> Jmf SOU 2018:82 s. 250, 299, 335.

den frihet som normalt ges till aktörer i privata företag baserat på äganderätten för att skydda samhället i stort, en avvägning som ofta kan bli aktuell och måste göras i lagstiftningen.<sup>8</sup>

Lagstiftningen har på kort utvecklats till att bli omfattande. Fokus i uppsatsens diskussion ligger på de verksamheter som både anses vara säkerhetskänsliga för Sveriges säkerhet och samhällsviktiga eller av annan anledning omfattas av direktinvesteringens anmälnings- eller granskningssystem. Dessa kommer behöva både genomföra samråd enligt säkerhetsskyddslagen<sup>9</sup> och omfattas av granskningen i förslag till lag om anmälan och granskning av utländska direktinvesteringar i SOU 2021:87 (direktinvesteringenslagen)<sup>10</sup>. Detta kan innebära påverkan på alla involverade aktörer då bördan att uppfylla skyldigheterna enligt regleringen kan bli hög.

Det finns ett stort problem i att verksamhetsutövare eller ägare inte är medvetna om den säkerhetskänsliga verksamhetens art, eller på annat sätt brister i efterföljandet av säkerhetsskyddslagen. Det är därför ofta först vid ett eventuellt förvärv som detta upptäcks. Det finns också stor risk att det inte heller i det skedet upptäcks vilket kan riskera leda till att verksamheten överläts utan någon säkerhetsavvägning alls.<sup>11</sup>

## 1.2 Syfte och frågeställning

Denna uppsats syftar till att utreda och analysera de två nya regelverken kring granskningar av företagsöverlåtelser i säkerhetskänslig och samhällsviktig verksamhet samt att diskutera regleringarnas påverkan både separat och gemensamt på företagsöverlåtelsernas aktörer: säljare, köpare och målbolag.

Uppsatsen ska besvara följande frågeställningar:

- På vilket sätt påverkar samrådsförfarandet enligt säkerhetsskyddslagens reglering företagsöverlåtelser?
- På vilket sätt påverkar anmälningskyldigheten och granskningen enligt den kommande FDI-lagen företagsöverlåtelser?

---

<sup>8</sup> SOU 2018:82 s. 93ff.

<sup>9</sup> 4 kap. 13–20 §§ Säkerhetsskyddslagen.

<sup>10</sup> Förslagen direktinvesteringenslag i SOU 2021:87.

<sup>11</sup> SOU 2018:82 s. 303–304.

I det sista kapitlet kommer framför allt regleringarnas samverkan att behandlas för att besvara följande frågeställning:

- Hur samspelar de två regleringarna och vilka konsekvenser får de gemensamt på företagsöverlåtelser och viljan att investera i Sverige?

Uppsatsen behandlar vilka som omfattas av prövningen och formen för en sådan prövning. Vidare kommer förbud, förelägganden och påföljder att behandlas. Det kommer endast kortfattat beröra i vilka fall som sådana förbud eller förelägganden kan utfärdas av myndigheter då detta inkludera många överväganden som inte är öppet för allmänheten om exempelvis säkerhetspolitik. För vidare läsning kring detta bör den intresserade främst vända sig till förarbetena samt den kommande vägledning från säkerhetspolisen som ska behandla säkerhetsprövningar.<sup>12</sup>

### 1.3 Metod och material

Denna uppsats baseras på den rättsdogmatiska metoden, vilket i huvuddrag innebär att jag använt de allmänt accepterade rättskällorna: Lagtext, förarbeten, praxis och doktrin.<sup>13</sup> Fokus ligger främst på lagtexten och förarbeten, då det rör sig om ny reglering som inte hunnit behandlas i vare sig domstolspraxis eller doktrin. Viss doktrin har dock använts i arbetet. Det rör sig om vissa övergripande verk som används för att ge bakgrund till exempelvis processen för företagsöverlåtelser.

Då regleringarna som undersökts i utredningen är nya är forskning på området begränsad. Framför allt har därför betänkanden från de offentliga utredningarna, som legat bakom framtagandet av säkerhetsskyddslagen och direktinvesteringslagen, använts. Rörande säkerhetsskyddslagen har vidare propositionen samt vissa uttalanden i utskottsbetänkande utnyttjats. Propositionen till införandet av säkerhetsskyddslagens samrådssystem är dock mycket kortfattad varför fokus hamnat på betänkandet från utredningen även här, då detta får anses utgöra stommen till regeringens förslag.<sup>14</sup> Rörande direktinvesteringsregleringen har någon proposition ännu inte presenterats. Det är endast ett utredningsbetänkande som kan användas

---

<sup>12</sup> Denna har ännu inte publicerats i en uppdaterad version sedan lagändringarna under 2021.

<sup>13</sup> Kleineman, i Nääv och Zamboni, 2018, s. 27–29.

<sup>14</sup> Jmf Bengtsson, 2011, s. 777–781.

för tolkning av den föreslagna lagtexten. Utredningen leddes av före detta justitierådet Sten Heckscher och utnyttjade flera sakkunniga och experter på området, såväl jurister som högt uppsatta tjänstemän och personer med sakkunskap om investeringar. Remissvaren till utredningen så väl som viss bakgrundsfakta om direktinvesteringar har använts som diskussionsunderlag till analysen av regleringen. Remissvaren som lyfts upp är främst de som framför kritik som kan användas i diskussionen. I de delar remissinstanserna håller med utredningen eller inte har något att anmärka har detta inte noterats särskilt.

Lagförslagets som i uppsatsen benämns direktinvesteringslagen tillämpning och betydelse är ännu oklar. Det är möjligt att förslagen från utredningsbetänkandet ändras eller inte ens genomförs. Med tanke på det säkerhetspolitiska läge som för tillfället rådet i Sveriges närhet<sup>15</sup> och de EU-kommissionens uppmaning om att medlemsstaterna bör införa granskningssystem snabbt<sup>16</sup>, kan det dock anses relativt säkert att en proposition presenteras inom en inte allt för lång framtid med det huvudsakliga innehållet från utredningen. Dock måste läsaren hålla i minnet under läsningen att varken förslaget till lagstiftningen i sig eller de uttalanden som gjorts i utredningen har värderats av regeringen eller lagstiftaren. Materialet har dock hög relevans och tillförlitlighet för den undersökning som genomförts och har varit nödvändigt för att uppfylla uppsatsens syfte. Betänkandet kommer också sannolikt att tillmätas viss auktoritet för tolkning när regelverket väl finns på beroende på i vilken utsträckning förslaget ändras.<sup>17</sup>

I den svenska rättskällevärdet ges förarbeten en betydande plats i tolkningen av lagstiftningen. Lagtexten har dock naturligtvis den största betydelsen.<sup>18</sup> Inom förvaltningsrätten, som i denna uppsats tydligt samspelar med förmögenhetsrätten, kan det diskuteras i vilken utsträckning förarbetsuttalanden kan användas. *Legalitetsprincipen* är av stor betydelse inom förvaltningsrätten, även om principen är något mindre strikt än i straff- och skatterätten. Principen uttrycks i Regeringsformen 1 kapitlet 1 § 3 st.

---

<sup>15</sup> Se exempelvis Ds 2022:7 kring Rysslands angrepp mot Ukraina och Sveriges hållning mot NATO.

<sup>16</sup> Kommissionen, 2020/C 99 I/01.

<sup>17</sup> Jmf Bengtsson, 2011, s. 777–781, jmf dock diskussionen om förarbetens inneboende rättskällevärde, Kleineman, i Nääv och Zamboni, 2018, s. 28.

<sup>18</sup> Se Kulin-Olsson, 2011, s. 54–57.



som: ”Den offentliga makten utövas under lagarna”. Exempelvis är föreskriftskravet mer anpassningsbart och tillåter i högre utsträckning föreskrifter på myndighetsnivå, och bestämdhetskravet något oklart då förvaltningsrätten ofta kännetecknas av ett stort skön.<sup>19</sup> Denna princip syftar till att hindra godtycklig rättstillämpning utan stöd i rättskällorna och kan sägas innebära att rättstillämparen inte ska gå utöver lagstiftarens syfte med regleringen. Principen kan vara av betydelse för lagtolkning så som att analogislut inte kan tillåtas och att ett krav kan ställas på exempelvis tydlighet i lagstiftningen. Utifrån den speciella ställning förvaltningsrättens legalitetsprincip har kan det ändå vara möjligt att utifrån förarbetena utöva rätten då lagstiftningen ger myndigheterna stora friheter. Särskilt gäller detta möjligheten att begränsa tillämpningsområdet när ordalydelsen är bredare än vad som åsyftats.<sup>20</sup> Lebeck konstaterar att det också finns större öppenhet för skönmässighet och mindre strikt tillämpning av legalitetsprincipen i ekonomiska förhållanden snarare än personliga sådana.<sup>21</sup>

För att undersöka de praktiska aspekterna av regleringen i säkerhetsskyddslagen har de beslut som fattats av samrådsmyndigheterna inhämtats. Den 1 december 2021 trädde lagändringar i kraft som innebar en förändring i vilka myndigheter som ska samråda vid överlåtelse av säkerhetskänsliga verksamheter. På grund av den korta tiden som förflutit har inga beslut fattats hos dessa tillsynsmyndigheter. Det är i stället Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som var tidigare samrådsmyndigheter som fattat beslut i frågor om överlåtelser. Totalt fanns i februari sex beslut som behandlas i uppsatsen.

Vidare berörs till viss del EU-rätt då regelverket kring utländska direktinvesteringar bygger på en EU-förordning Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (direktinvesteringsförordningen). EU rättsakten är dock inte den huvudsakliga lagtexten i detta fall då den berör medlemsstaternas samverkan i dessa frågor snarare än hur systemet i sig ska fungera. Även om den föreslagna lagstiftningen därför bygger på EU-rätt är den nationell och

---

<sup>19</sup> Lebeck, 2015, s. 96-99.

<sup>20</sup> Lebeck, 2018, s. 64-66.

<sup>21</sup> Lebeck, 2018, s. 419.

kommer behandlas med en klassisk svensk rättsdogmatisk metod snarare än en EU-rättslig metod.

## 1.4 Disposition

Uppsatsen kommer i kapitel två att gå igenom säkerhetskyddslagens reglering gällande samråd kring överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet. Kapitlet inleds med en genomgång av företagsöverlåtelser i allmänhet. Vidare lyfts regelverkets tillämpningsområde, hur processens två steg är upplagda, följderna av att inte uppfylla skyldigheterna i regleringen samt en genomgång av de ärenden som avgjorts av prövningsmyndigheten. Även säkerhetskyddsavtal kommer behandlas kortfattat då dessa kan komma att påverka överlåtelser ytterligare. Avslutningsvis i kapitel två förs en diskussion kring de problem som följer av regelverket och den påverkan det kan ha på en företagsöverlåtelse och dess aktörer.

Kapitel tre behandlar utländska direktinvesteringar och det föreslagna regelverket för anmälan och granskning av sådana. Inledningsvis kommer en kort beskrivning av direktinvesteringar och dess följder ges. Vidare ges en bakgrund i form av den bakomliggande EU-rätten. Den föreslagna lagen behandlas sedan utifrån tillämpningsområdet både geografiskt och utifrån verksamhetstyp. Sedan behandlas processens två steg och följderna av att inte uppfylla sina skyldigheter. Avslutningsvis lyfts remissvar på den SOU vari lagförslaget återfinns innan en diskussion förs kring brister i regelverket och dess påverkan på utländska direktinvesteringar i Sverige.

Slutligen i kapitel fyra jämförs regelverken och dess gemensamma effekter på företagsöverlåtelser ges. Diskussionen förs utifrån flera olika aspekter. Främst utifrån den oklarhet som finns för båda regelverkens tillämpningsområde samt dess påverkan på aktörerna inblandade i en företagsöverlåtelse.

I kapitel fem sammanfattas uppsatsens mest betydelsefulla slutsatser.

## 2 Överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet

Följande kapitel kommer att belysa den rättsliga regleringen i Säkerhetsskyddslagen rörande verksamhetsöverlåtelser. Först kommer en allmän del om hur företagsöverlåtelser går till. Därefter diskuteras lagens tillämpningsområde varefter granskningsförfarandet kommer föredras. Vidare kommer en kort överblick av de påföljder lagen uppställer ges. Kapitlet kommer också att lyfta säkerhetsskyddsavtal. Detta är något som delvis ligger utanför uppsatsens syfte och frågeställningar men som ändå kan vara av stor betydelse för företagsöverlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet. Avslutningsvis kommer en reflektion göras med diskussion om regelverkets påverkan på företagsöverlåtelser.

### 2.1 Lagstiftningshistoriken

2018 fick Sverige en ny säkerhetsskyddslag, redan samma år föreslog en utredning att ytterligare regler skulle tillföras lagen för att reglera bland annat överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.<sup>22</sup> Denna reglering blev föreslogs sedan till lagstiftaren genom proposition 2020/21:13 och blev slutligt lag 1 januari 2021. Efter en ytterligare lagändring i slutet på 2021 återfinns dessa regler i 4 kapitlet i säkerhetsskyddslagen.

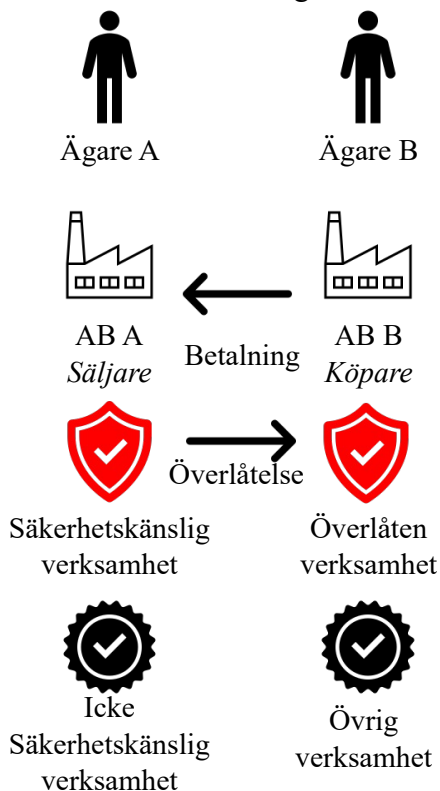
### 2.2 Företagsförvärvet

Som ett första steg för att förstå de problem som uppstår genom en överlåtelse av en säkerhetskänslig verksamhet måste själva överlåtelserna belysas. Företagsöverlåtelser delas normalt in i två kategorier: inkråmsöverlåtelser och aktieöverlåtelser. Skillnaden dem emellan kan skönjas i namnet. Frågan är om det är inkråmet, tillgångarna i bolaget, som säljs, eller om det är bolaget i sig genom en aktieförsäljning.

---

<sup>22</sup> SOU 2018:82.

Vid en inkråmsöverlåtelse överläts inte aktier i målbolaget utan, som namnet antyder inkråmet, hela eller delar av tillgångarna i bolaget. Detta innebär att det är bolaget som bedriver verksamheten som själv säljer av egendom och får betalt för detta. Det är alltså varje individuell egendom som bestäms av transaktionens parter som byter ägare. Skäl till att man gör detta är ofta att man vill kunna välja vilka delar av ett bolag som ska överlätas utan att exempelvis skulder eller skyldigheter ska följa med. Bolagets ägare är inte direkt inblandad i transaktionen, även om dessa normalt är indirekt inblandade genom bolagsstyrningen. När det rör säkerhetskänslig verksamhet har detta betydelse då det är bolaget som är verksamhetsutövare enligt säkerhetsskyddslagen.<sup>23</sup>



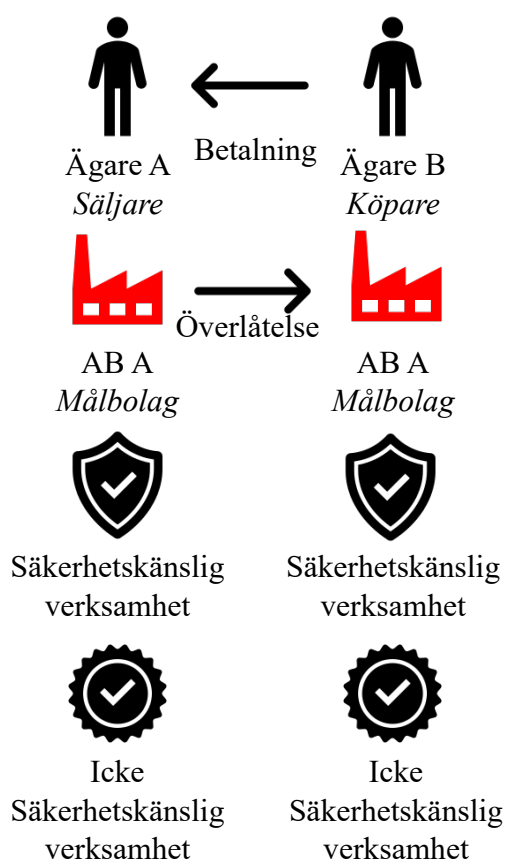
Figur 1: Inkråmsöverlåtelse

När det kommer till aktieöverlåtelser är det i stället målbolagets ägare som är part i transaktionen. Det är aktierna i målbolaget som säljs vilket inte innebär någon förändring i bolagets verksamhet i sig. I stället är det ägarstrukturen som ändras.<sup>24</sup> I dessa fall uppstår problem rörande den

<sup>23</sup> Sevenius, 2011, s. 270-272.

<sup>24</sup> Forssman, 2021, s. 17.

säkerhetskänsliga verksamheten. Även om verksamheten inte i sig påverkas av överlåtelsen påverkar ägarförändringen kontrollen över verksamheten. Det är därför fortfarande en säkerhetsrisk med en sådan överlåtelse. Dock är det inte säkert att ägaren ens är medveten om den säkerhetskänsliga verksamhet som bolaget bedriver. Åtminstone finns inga garantier att denne har sådan insyn i verksamheten att något djupare plan.<sup>25</sup>



Figur 2: Aktieöverlåtelse

## 2.3 Säkerhetskänslig verksamhet

Lagstiftningen kring överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet regleras i säkerhetsskyddslagen. Lagen innehåller bestämmelser kring hur säkerhetskänslig verksamhet ska, och får, bedrivas. Kapitel 1 § 1 fastslår att säkerhetskänslig verksamhet är den verksamhet som har betydelse för

<sup>25</sup> SOU 2018:82 s 313.

Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Tillämpningsområdet är alltså brett och inte tydligt definierat. I propositionen till säkerhetsskyddslagen fastslås att samtlig verksamhet av någon betydelse för Sveriges säkerhet ska omfattas. Även det faktum att flera remissinstanser påpekat den risk som föreligger att verksamhetsutövare inte kan avgöra om dessa omfattas av definitionen eller inte.<sup>26</sup>

Gällande de verksamheter som omfattas av en förpliktelse enligt internationellt åtagande kan nämnas att Sverige har sådana avtal med omkring 30 stater och internationella organisationer så som USA, Storbritannien, NATO och EU. Framst gäller dessa säkerhetskänsliga uppgifter som ska skyddas.<sup>27</sup>

I Säkerhetspolisens föreskrifter om säkerhetsskydd (PMFS 2019:2) kan utläsas att det finns fem kategorier av skada som ska utmynna i att en verksamhet klassas som säkerhetskänslig. Dessa räknas upp i 2 kapitlet 2 § och är verksamheter som har betydelse för Sveriges yttre säkerhet, Sveriges inre säkerhet, Sveriges ekonomi; nationellt samhällsviktig verksamhet och skadegenererande verksamhet. Med skadegenererande verksamhet avses enligt föreskriften verksamhet som kan innebära skada på annan säkerhetskänslig verksamhet om en antagonistisk handling riktas mot denna. Bedömningen om vilken kategori verksamheten faller inom ska bedömas i en säkerhetsskyddsanalys, som enligt säkerhetsskyddslagens 2 kapitlet 1 § måste genomföras av alla som bedriver säkerhetskänslig verksamhet.

I propositionen till den nya säkerhetsskyddslagen 2018 uttalade regeringen sin syn på vad som ska anses utgöra säkerhetskänslig verksamhet. Regeringens definition bygger främst på den typ av hot mot verksamheten som skulle innebära fara för Sveriges säkerhet. Sveriges säkerhet ska inte endast avse fysisk säkerhet utan också skydd för Sveriges suveränitet. Både den yttre och inre säkerheten avses, vilket innebär både militärt skydd och skydd för det demokratiska statskicket liksom individuella rättigheter och friheter Dessutom avses skydd mot såväl statliga som enskilda aktörer.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Prop. 2017/18:89 s. 37.

<sup>27</sup> Stavenow och Thimmig, 2021, s. 15 f. & 18 f.

<sup>28</sup> Prop. 2017/18:89 s. 43 ff.

Regeringen fortsätter sitt uttalande genom att försöka konkretisera vad som ska ligga till grund för bedömningen om den egna verksamheten är säkerhetskänslig eller inte. Den första bedömningen som ska göras är om verksamheten faller inom någon av kategorierna av betydelse för Sveriges yttre eller inre säkerhet. Den yttre säkerheten är framför allt kopplad till försvaret. Både Försvarsmaktens verksamhet samt verksamheter inom försvarsindustrin som bedriver arbete inom forskning, utveckling samt produktion av försvarsmateriel. I övrigt omfattas även, framför allt säkerhetspolisens, arbete i att bekämpa brott mot Sveriges oberoende och politiska handlingsfrihet. Inre säkerhet å andra sidan omfattar främst Sveriges statsidé utifrån funktion, handlingsfrihet och oberoende. Det rör framför allt ”särskilt kritiska anläggningar, funktioner och informationssystem för Sveriges demokratiska statskick, rättsväsende eller brottsbekämpande förmåga”<sup>29</sup>. Det gäller också samhällsviktig verksamhet som vatten och elförsörjning i de fall en antagonistisk handling skulle kunna leda till skada på nationell nivå.<sup>30</sup> Det är inte ett krav att verksamheten i sig är samhällsviktig på nationell nivå. Även regional och lokal verksamhet kan innebära skada på nationell nivå, exempelvis om ett avbrott skulle pågå under längre tid.<sup>31</sup>

Vidare är, enligt regeringen, verksamheter som behandlar säkerhetskänsliga uppgifter att anse som säkerhetskänslig verksamhet. Också verksamheter som behandlar samlade data i sådan utsträckning att den samlad kan anses som säkerhetskänslig ska omfattas av regelverket. Som exempel nämns leverantörer till av informationstjänster flera myndigheter. Även stora mängder personuppgifter kan anses utgöra säkerhetskänsliga uppgifter som innebär att verksamheten omfattas av regelverket. Hur mycket uppgifter som krävs för att utgöra en tillräckligt stor massa fastslås dock inte utan måste avgöras från fall till fall utav verksamhetsutövaren.<sup>32</sup> Detta innebär att en total översikt över verksamheten måste göras vid bedömningen.

Regeringen bedömer att det inte är möjligt att i någon föreskrift eller annan författning fastslå vad för verksamheter som ska anses vara säkerhetskänsliga. Detta främst då det skulle riskera avslöja för

---

<sup>29</sup> Prop. 2017/18:89 s. 44.

<sup>30</sup> Prop. 2017/18:89 s. 43 ff.

<sup>31</sup> Prop. 2017/18:89 s. 42 f.

<sup>32</sup> Prop. 2017/18:89 s. 44 f.

antagonistiska aktörer vilka verksamheter som är känsliga vilket inte är önskvärt. Dessutom ansågs det inte möjligt att vid ett bestämt tillfälle fastslå vad som i framtiden skulle utgöra sådan verksamhet. I stället är det ständigt föränderligt vilka verksamheter som ska omfattas och det måste bestämmas från fall till fall vid varje tidpunkt. Att tillsynsmyndigheter eller säkerhetspolisen skulle hjälpa till att avgöra verksamheters status som säkerhetskänsliga bedöms komplicerat. Detta skulle också frångå den normala gången där verksamheter själva måste förhålla sig till och upprätthålla lagar och regler.<sup>33</sup>

Det framgår av utredningen till ändringarna i säkerhetsskyddslagen att det i både undersökningar och intervjuer framkommit att verksamhetsutövare, både privata och offentliga har dålig kunskap om säkerhetsskydd och att de omfattas av reglerna. Detta gäller även efter de ovan nämnda förtydligandena. Främst framstår okunskapen av vilka uppgifter som faktiskt innehas så väl som uppgifternas känsliga karaktär som den största orsaken.<sup>34</sup> I propositionen till den nya säkerhetslagen 2018 redovisas remissinstansernas synpunkter på frågan om lagens omfattning och tillämpningsområde. Det framgår att många av remissinstanserna upplever området som otydligt, särskilt för enskilda verksamhetsutövare.<sup>35</sup> Enligt en undersökning Dagens Samhälle genomförde under 2017 kunde konstateras att Majoriteten av de svarande kommunerna, 118 av 165 inte hade genomfört någon analys av vilka känsliga uppgifter som dessa innehade, trots att det fanns ett lagkrav på detta.<sup>36</sup> Eftersom myndigheter själva, som bör anses ha en hög nivå av lagkännedom, inte tillämpat lagstiftningen för säkerhetsskydd kan det bedömas som sannolikt att en stor del av privata, enskilda, verksamheter som omfattas av lagstiftningen inte heller gör så.

---

<sup>33</sup> Prop 2017/18:89 s. 43-49.

<sup>34</sup> SOU 2018:82 s. 179-181.

<sup>35</sup> Prop. 2017/18:89 s. 36 ff.

<sup>36</sup> Kleja, 2017.



## 2.4 Processen i överlåtelsen

### 2.4.1 Första steget – särskild säkerhetsbesömning

Enligt 4 kapitlet 13 § säkerhetsskyddslagen ska en verksamhetsutövare göra en särskild säkerhetsskyddsbedömning och lämplighetsprövning, och samråda med tillsynsmyndigheten om verksamhetsutövaren avser att överlåta hela eller någon del av den säkerhetskänsliga verksamheten. Det samma gäller om de avser sälja egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet eller ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Det första steget vid en överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet från en verksamhetsutövare är en särskild säkerhetsskyddsbedömning. Detta ska syfta till att bedöma om transaktionen är lämplig alls eller om den inte bör genomföras av säkerhetsskäl.<sup>37</sup> 4 kapitlet 14 § säkerhetsskyddslagen fastslår att en särskild säkerhetsskyddsbedömning ska ”identifiera vilka säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter eller vilken säkerhetskänslig verksamhet i övrigt som förvärvaren kan få tillgång till och som kräver säkerhetsskydd.” En sådan bedömning ska vara utgångspunkt i en lämplighetsbedömning där verksamhetsutövaren ska pröva huruvida en överlåtelse alls är lämplig. En lämplighetsprövning som konstaterar att överlåtelsen är olämplig är ett hinder för att genomföra överlåtelsen. Om verksamhetsutövaren bedömer att så är fallet ska alltså transaktionen avbrytas utan någon anmälan om samråd.

Regeln om särskild säkerhetsskyddsprövning gäller inte för aktieöverlåtelser.<sup>38</sup> I de fallen är det som framgår i *figur 2* ovan inte verksamhetsutövaren utan aktieägaren som är överlåtare i transaktionen. Detta har motiverats med att aktieägare inte normalt har samma insyn i bolagets verksamhet. Dessa bedöms därför inte kunna genomföra en sådan bedömning själva.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> Prop. 2020/21:13 s. 14–18.

<sup>38</sup> Jmf lydelsen i 4 kap. 14 § säkerhetsskyddslagen.

<sup>39</sup> SOU 2018:82 s. 313.

I 2 kapitlet 13 § PMFS 2022:1 fastslås att en särskild säkerhetsskyddsbedömning ska beskriva de skyddsvärden som kan påverkas av förfarandet och vilka säkerhetshot som föreligger mot de påverkade skyddsvärdena och verksamheten i stort. Vidare ska en sådan bedömning också diskutera sårbarheter som föreligger för de påverkade skyddsvärdena och verksamheten i stort samt vilka skyddsåtgärder som krävs till följd av det föreslagna förfarandet.

## **2.4.2 Det andra steget – samrådsskyldighet**

I de fall lämplighetsprövningen konstaterar att överlåtelsen är lämplig ska ett samrådsförfarande med tillsynsmyndigheten inledas enligt 4 kapitlet 15 § Säkerhetsskyddslagen. Om det krävs kan förelägganden meddelas av tillsynsmyndigheten för att verksamhetsutövaren ska kunna uppfylla sina skyldigheter enligt säkerhetsskyddsregleringen. Vilken myndighet som är tillsynsmyndighet för en särskild verksamhetstyp framgår av 8 kapitlet 1 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955). För enskilda näringsidkare finns 7 tillsynsmyndigheter uppdelade efter verksamhetsområde. Om något samråd inte inleds, trots att så krävs, kan samrådsmyndigheten själva enligt 4 kapitlet 16 § säkerhetsskyddslagen välja att inleda ett sådant.

Ett samråd kan avslutas genom beslut om förbud enligt 4 kapitlet 17 § om det bedöms att överlåtelsen inte kan genomföras utan skada på Sveriges säkerhet. Även att inte följa ett förordnande enligt 4 kapitlet 15 § innebär enligt 4 kapitlet 17 § att överlåtelsen kan förbjudas. Om inget förbud utfärdas beslutar myndigheten motsatsvis i stället att avsluta ärendet utan åtgärd, vilket innebär att förvärvet kan genomföras utan vidare åtgärder.

Skyldigheten att samråda och möjligheten till förelägganden från samrådsmyndigheten gäller enligt 4 kapitlet 15 § 3 st. också gentemot en aktieöverlåtare. Det krävs dock inte gällande publika aktiebolag. Dessa anses enligt regeringen inte behöva granskas på samma sätt med anledning av att dess ägare ofta har låg koppling till bolagets verksamhet och har låg kännedom kring dess säkerhetskänsliga natur samt att det skulle ge upphov till granskning av många små aktieöverlåtelser.<sup>40</sup>

---

<sup>40</sup> Prop. 2020/21:13 s. 23.

En anmälan om samråd ska enligt PMFS 2022:1 7 kapitlet 13–14 §§ skickas till tillståndsmyndigheten. Det ska vid inkråmsöverlåtelser till en anmälan om samråd bifogas den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen och lämplighetsprövning som verksamheten gjorts. Vidare ska bifogas information om förvärvaren och dennas ägarstruktur. När det gäller aktieöverlåtelser eller överlåtelser av andelar i säkerhetskänslig verksamhet ska endast information om verksamhetsutövaren samt information om den avsedda överlåtelsern inklusive information om förvärvaren och dess ägarstruktur i de fall denne är en juridisk person.

### 2.4.3 Undantag

Regeringen har i säkerhetsskyddsförordningen, med stöd av 4 kapitlet 13 § säkerhetsskyddslagen meddelat undantag till skyldigheten att genomföra en särskild säkerhetsskyddsutredning och samråda med tillsynsmyndigheten i vissa specialfall. Dessa är överlåtelser:

1. som för att genomföras kräver tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. mellan två myndigheter inom Försvarmaktens tillsynsområde eller vid samverkan på försvarsunderrättelseområdet,
3. av tillstånd eller del av tillstånd att använda radiosändare som kräver ett medgivande enligt 3 kap. 23 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, eller
4. till en tillsynsmyndighet.<sup>41</sup>

Detta innebär alltså att vissa tillståndsprocesser ansetts tillräckliga i sig så att inte samråd i övrigt ska krävas. Detta är något som kan diskuteras utifrån den föreslagna direktinvesteringens parallella tillämpning där det inte bedöms tillräckligt som framgår av kapitel 3 nedan. Utöver detta innebär undantagen vidare att granskning inte krävs när verksamheter överläts till vissa myndigheter.

### 2.4.4 Tidsfrister

Tid är av särskild betydelse när det gäller företagsöverlåtelser. Det är därför av betydelse att samrådsprocessen enligt säkerhetsskyddslagen inte överskrider vad som är nödvändigt då det riskerar sinka eller stoppa planerade transaktioner. Som framgår av säkerhetspolisens blankett för

---

<sup>41</sup> Säkerhetsskyddsförordningen 6 kap. 3 §.

anmälan av överlåtelse krävs dessutom att en förvärvare är klar vid begäran av samråd.<sup>42</sup> Detta innebär att processen inte kan bli aktuell förrän tidigast när en bestämd köpare är bestämd vilket kan vara sent i processen.<sup>43</sup>

Det finns, gällande den särskilda säkerhetsriskbedömningen, inte några tidsfrister. Det finns bara ett krav på att inga transaktioner får genomföras utan att en sådan genomförts. Hur snabbt detta steg i processen går beror därmed på i vilken utsträckning verksamhetsutövaren har stora resurser att lägga på denna prövning. Då resultatet av en sådan bedömning ska bifogas till anmälan om samråd, och en ofullständig sådan kan göra anmälan ofullständig, är det dock av betydelse att utredningen görs grundligt och processen kan därför ta tid.<sup>44</sup>

Samrådsprocessen har inte heller den någon fast tidsram. Regleringen innehåller ingen särskild tidsfrist till skillnad från exempelvis konkurrenslagen (2018:579) och den föreslagna direktinvesteringslagen.<sup>45</sup>

Regeringen diskuterade i sin proposition huruvida en tidsfrist skulle införas kring samråd enligt säkerhetsskyddslagen. Detta menade man dock inte var önskvärt trots att flera remissinstanser föreslagit detta.<sup>46</sup> Vidare hade riksdagen tillkännagivit att en tidsbegränsning var en förutsättning för att kunna öka förutsebarheten och tydligheten i förfarandet.<sup>47</sup> Regeringen ansåg dock inte att det var nödvändigt att införa en sådan tidsgräns. De påtalade vidare att tillkännagivandet fortfarande inte hade slutbehandlats på Regeringskansliet varför framtida ändringar kan komma.<sup>48</sup> I stället tillämpas förvaltningslagens skyndsamhetskrav.<sup>49</sup> Trots att utredningen ansåg att någon bortre tidsgräns inte skulle finnas bedömde regeringen att förvaltningslagen 12 § ska gälla fortsatt. Detta innebär att den berörda kan begära att myndigheten ska fatta ett slutligt avgörande i ärendet efter 6 månader.

---

<sup>42</sup> Säkerhetspolisen, blankett, 2020.

<sup>43</sup> Svernlöv, 2004.

<sup>44</sup> Jmf PMFS 2022:1 8 kap. 13–14 §§.

<sup>45</sup> Se avsnitt 3.4.3.

<sup>46</sup> Prop. 2020/21:194 s. 59–60.

<sup>47</sup> Bet. 2020/21: JuU10 s. 14 f., Rskr. 2020/21:79.

<sup>48</sup> Prop. 2020/21:194 s. 59–60.

<sup>49</sup> Se 9 § förvaltningslagen.

## 2.5 Följder av brist

### 2.5.1 Ogiltighet

Om en överlåtelse som förbjudits enligt 4 kapitlet 17 § säkerhetsskyddslagen ändå skulle genomföras finns ett antal påföljder. Den första rättsföljden av att överlåtelsens förbjuds är enligt 4 kapitlet 18 § säkerhetsskyddslagen att transaktionen blir ogiltig. Ogiltighet uppstår också om en transaktion som inte anmälts för granskning ändå granskas av tillsynsmyndigheten och ändå anses olämplig och därmed förbjuds.

Att på detta sätt göra överlåtelsen civilrättsligt ogiltig krävs enligt utredningen för att avskräcka från att genomföra otillåtna transaktioner.<sup>50</sup> Vidare är det nödvändigt för att uppnå det skydd för Sveriges säkerhet som lagstiftningen syftar till att skydda.<sup>51</sup> Utredningen bedömer vidare att det endast är överlåtelsen och inte hela avtalet som blir ogiltigt. Detta förklaras bland annat med att det kan vara fördelaktigt för att möjliggöra att parterna i förväg reglerar hur en sådan återgång ska hanteras.<sup>52</sup>

Redan genom myndighetens beslut upplöses alltså överlåtelseavtalet retroaktivt och ingen ogiltighetstalan krävs därför för att rättsföljden ska inträda. Rättsföljden följer därmed med beslutet om förbud och varken aktörerna eller myndigheterna måste agera rättsligt för att den ska inträffa. Dock innebär inte den civilrättsliga ogiltigheten av transaktionen automatiskt att parterna kommer att låta prestationerna återgå. Dessa kan ha ett intresse av att låta prestationerna bestå. Ogiltigheten är inte heller tillräckligt för att tillståndsmyndigheten ska kunna kräva att prestationerna återgår om parterna motsätter sig detta. Därav har också en möjlighet till förelägganden vid vite införts i 4 kapitlet 19 § Säkerhetsskyddslagen för att uppnå detta syfte.

---

<sup>50</sup> SOU 2018:82 s. 328.

<sup>51</sup> Jmf 4 kap. 19 § om vilka intressen vitet syftar till att upprätthålla.

<sup>52</sup> SOU 2018:82 s. 328.

## 2.5.2 Vite

Enligt 4 kapitlet 19 § säkerhetsskyddslagen kan en överlåtelse som genomförs utan ett godkännande från samrådsmyndigheten förutom att vara ogiltig också förenas med de förelägganden som behövs för att upprätthålla säkerhetsskyddet. Ett sådant föreläggande mot överlåtaren kan förenas med vite. Syftet är att göra det möjligt för tillsynsmyndigheterna att förhindra att överlåtelser som riskerar leda till skada för Sveriges säkerhet genomförs. Exempelvis skulle därför ett föreläggande som nämns ovan kunna vara krav på att köpet ska återgå och verksamheten återföras till överlåtaren.<sup>53</sup>

Ett vite är en fastslagen summa som utdöms om den som vitesföreläggandet riktat sig mot trots att en tid passerat inte rättar sig efter en myndighets beslut att göra något eller inte fortsätta med något.<sup>54</sup> Generella regler om vitesförelägganden finns i viteslagen (1985:206). 2 § fastslår exempelvis att ett vitesföreläggande ska rikta sig mot en fysisk eller juridisk person och att det i föreläggandet ska framgå inom vilken tid den handling som krävs av adressaten ska genomföras. Vidare framgår att ett vitesföreläggande inte får utfärdas om adressaten saknar faktisk eller rättslig möjlighet att genomföra handlingen som utdöms. Då det saknas särskilda regler kring vitesbelopp i säkerhetsskyddslagen gäller 3 § viteslagens belopp. Därmed ska storleken på ett vitesbelopp fastslås till en nivå som är tillräcklig för att förmå aktören att följa föreläggandet.

## 2.5.3 Sanktionsavgift

Tillsynsmyndigheten har också möjlighet att besluta om en sanktionsavgift för brott mot regelverket. En sådan avgift är enligt kapitel 7 § 7 alternativ till vite. Om samma överträdelse redan legat till grund för utdömandet av vitet får alltså ingen sanktionsavgift utdömas. Enligt kapitel 7 § 1 får en sådan sanktionsavgift exempelvis utfärdas om en verksamhetsutövare underlåter att uppfylla sin skyldighet att samråda eller uppfylla förelägganden från tillsynsmyndigheten. Alternativt kan det beslutas om sanktionsavgift då verksamhetsutövaren lämnat felaktiga uppgifter vid samrådsförfarandet enligt 4 kapitlet 15 § så väl som mot

---

<sup>53</sup> SOU 2018:82 s. 328.

<sup>54</sup> Lavin, 2017, s. 18–22.

verksamhetsutövare som inte hörsammat ett förbud mot överlåtelse enligt kapitel 4 § 17.

Även den som har skyldighet att samråda vid aktieöverlåtelse kan påläggas en sanktionsavgift enligt kapitel 7 § 2. Detta är möjligt om överlåtaren inte genomfört samrådsförfarandet, genomfört överlåtelsen trots ett förbud, eller som har lämnat oriktiga uppgifter i samrådsförfarandet. Att en sådan avgift kan utfärdas om oriktiga uppgifter lämnats enligt 7 kapitlet 1 § 5st och 2 § 3st säkerhetsskyddslagen innebär alltså att avgiften kan påläggas även om detta inte skulle påverka det slutliga beslutet.

Dock måste de grunder för när en sanktionsavgift tas ut övervägas. Kapitel 7 § 3 reglerar att följande omständigheter ska beaktas när frågan om sanktionsavgifter aktualiseras:

1. den skada eller sårbarhet för Sveriges säkerhet som uppstått till följd av överträdelsen,
2. om överträdelsen har varit uppsåtlig eller berott på oaktsamhet,
3. vad verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren har gjort för att överträdelsen ska upphöra och för att begränsa dess verkningar, och
4. om verksamhetsutövaren eller aktie- eller andelsägaren tidigare har begått en överträdelse.

Sanktionsavgiften ska enligt 7 kapitlet § 4 vara mellan 25 000 och 50 000 000 kronor, för statliga myndigheter dock högst 10 000 000 kronor. Samma omständigheter som ovan så väl som storleken på den avgiftsskyldiges vinst ska beaktas vid bestämmande av storleken enligt kapitel 7 § 5. Avgiften kan dessutom efterges om det skulle vara oskäligt att ta ut en sådan enligt kapitel 7 § 6.

## 2.6 Säkerhetsskyddsavtal

Sedan de senaste ändringarna i säkerhetsskyddslagen i december 2021 innebär 4 kapitlet 1 § ett krav på att säkerhetsskyddsavtal ska upprättas när en annan aktör genom avtal, samarbete eller upphandling får tillgång till säkerhetskänsliga uppgifter. Det gäller om motparten ska få tillgång till säkerhetskänsliga uppgifter i kategorin konfidentiellt eller högre alternativt annan säkerhetskänslig verksamhet med motsvarande betydelse.

Ett säkerhetsskyddsavtal ska enligt 4 kapitlet 3 § säkerhetsskyddslagen innehålla de krav som krävs för att upprätthålla kravet på säkerhetsskydd. Dessutom måste det reglera hur verksamhetsutövaren har rätt att kontrollera att säkerhetsskyddet upprätthålls och säkerställa att det kan revideras vid behov. Detta korrelerar med det krav som uppställs mot

verksamhetsutövaren att enligt 4 kapitlet 5 § om att kontrollera att kraven uppfylls och om säkerheten inte upprätthålls vidta åtgärder.

Enligt 4 kapitlet 7 § krävs först en egen säkerhetsskyddsbedömning och sedan ett samråd enligt 8 och 9 §§ för att upprätta ett säkerhetsskyddavtal. Regeringen kan enligt paragrafen meddela undantag till detta vilket gjorts i säkerhetsskyddsförordningen (2021:955) 6 kapitlet 1 § där undantagen är

1. förfaranden som för att genomföras kräver tillstånd enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller lagen (2000:1064) om kontroll av produkter med dubbla användningsområden och av tekniskt bistånd,
2. anskaffningar mellan myndigheter inom Försvarmaktens tillsynsområde,
3. statliga myndigheters avtal, samverkan eller samarbete med en annan stat än Sverige eller en mellanfolklig organisation, och
4. avtal, samverkan eller samarbete inom militär säkerhetstjänst, försvarsunderrättelseverksamhet eller säkerhetsunderrättelseverksamhet samt Försvarmaktens eller Försvarets radioanstalts avtal, samverkan eller samarbete inom cyberförsvar.<sup>55</sup>

Det är alltså, som rörande företagsöverlåtelser, främst myndigheters agerande gentemot andra myndigheter och stater som är undantagna samt enligt 1 punkten de förfaranden som redan regleras av annan speciallagstiftning som undantas.

I den särskilda säkerhetsskyddsbedömningen enligt 4 kapitlet 8 § ska verksamhetsutövaren bedöma vilka uppgifter som lämpligen kan överlämnas till motparten. Om säkerhetsskyddsbedömningen inte kommer fram till att det är olämpligt ska enligt 4 kapitlet 9 § ett samrådsförfarande inledas med tillsynsmyndigheten om motparten ska få tillgång till uppgifter som klassificeras som hemliga eller högre nivå eller motsvarande säkerhetskänslig verksamhet.

Uppgifter klassificeras i ett system med fyra nivåer enligt 2 kapitlet 5 § säkerhetsskyddslagen. Den lägsta nivån som alltså inte kräver något säkerhetsskyddavtal alls är begränsat hemliga uppgifter som endast kan leda till ringa skada för Sveriges säkerhet. Konfidentiellt hemligt uppgifter som alltså kräver avtal men inte samråd är sådana som kan leda till en inte obetydlig skada för Sveriges säkerhet. Den näst högsta nivån är hemligt och den högsta kvalificerat hemliga uppgifter. Båda dessa nivåer kräver alltså att samråd genomförs.

---

<sup>55</sup> 4 kap. 7 § säkerhetsskyddsförordningen (2021:955).



Det finns också enligt PMFS 2022:1 7 kapitlet 11§ regler kring att ingå ett avtal, samarbete eller upphandling för verksamhetsutövare som inte omfattas av skyldigheten att upprätta ett säkerhetsskyddsavtal, alltså de som faller under den lägsta kategorin, begränsat hemligt. Dessa verksamhetsutövare har också en skyldighet att säkerhetsställa att säkerhetsskyddet regleras på annat sätt än ett säkerhetsskyddsavtal då andra kan få tillgång till sådana uppgifter eller verksamheter.

I samrådet kan tillståndsmyndigheten antingen besluta om förelägganden för att upprätthålla säkerhetsskyddet enligt lagen eller förbjuda säkerhetsskyddavtalet helt enligt säkerhetsskyddslagen 4 kapitlet 9 och 11 §§. Om ett förfarande som kräver säkerhetsskyddsavtal har inletts och tillsynsmyndigheten bedömer att det är olämpligt ur ett säkerhetsskyddsperspektiv får tillsynsmyndigheten besluta om förelägganden mot verksamhetsutövaren enligt 4 kapitlet 12 § säkerhetsskyddslagen. Ett sådant beslut kan förenas med vite.

Även förfarandet kring säkerhetsskyddsavtal är kopplat till sanktionssystemet som är beskrivet ovan. Detta innebär att ett försök till kringgående av skyldigheten att upprätta ett sådant även det kan innebära höga sanktionsavgifter.

I en företagsöverlåtelseprocess finns det nästan alltid ett behov av att överlämna stora mängder information till den kommande investeraren i en due diligence-process. Normalt finns redan ett sekretessavtal i en sådan process för att skydda företagshemligheter och undvika att intressenter tar del av information och sen inte genomför transaktionen utan i stället utnyttjar den information de fått i sin egen verksamhet. Det borde i samband med detta avtalsskrivande i praktiken enkelt kunna tilläggas ett säkerhetsskyddsavtal. Det är dock inte lika enkelt att få till ett säkerhetsskyddsavtal då detta kräver en särskild säkerhetsskyddsbedömning, samråd och godkännande.

En diskussion som kan föras är huruvida en due diligence-process ska anses falla inom regleringens tillämpningsområde: ”genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör”. Det är klart att en due diligence innebär att någon annan kan få tillgång till material som är säkerhetsskyddat. Dock kan det ifrågasättas om grunden till detta är ett samarbete eller avtal i lagens mening. Norman utesluter i sin Lexino-kommentar endast sådana förfarande som innebär tvång mot verksamhetsutövaren, exempelvis tillsynssituationer eller där

myndigheter på annat sätt har en lagreglerad rätt att ta del av vissa uppgifter. En sådan due diligence-process lyfts dock inte heller som ett typexempel där säkerhetsskyddsavtal ska ingås, vilket gör det till en gråzon.<sup>56</sup>

## 2.7 Fall i praktiken

För att undersöka den praktiska tillämpningen av lagstiftningen begärdes samtliga tillsynsmyndigheters beslut i granskningsärenden ut. Sedan 1 december 2021 finns 13 tillsynsmyndigheter som genomför granskning i stället för de två samrådsmyndigheter som fanns tidigare.<sup>57</sup> I det nya systemet är det 7 myndigheter som agerar tillsyns- och samrådsmyndigheter gentemot enskilda. Tidigare var det Säkerhetspolisen och Försvarsmakten som agerade samrådsmyndigheter i samtliga ärenden.<sup>58</sup>

De sju nya samrådsmyndigheterna hade i början av februari 2022 fortfarande inte fått in några ärenden för samråd, varför inga beslut hade fattats.<sup>59</sup>

Försvarsmakten har sedan lagens införande endast hanterat ett ärende. I det ärendet konstaterade tillsynsmyndigheten att det saknades anledning att vidta andra åtgärder. Det rörde en överlåtelse av verksamhet en start-up vid Chalmers teknologiska högskola. Det kan dock från beslutet inte utläsas någon vidare diskussion kring verksamhetens känsliga natur.<sup>60</sup> Detta är en naturlig följd av denna känslighet vilket utgör en svårighet i utredningen av den praktiska tillämpningen av lagen.

Säkerhetspolisen har handlagt fem ärenden om företagsöverlåtelser, varav fyra bedömdes omfatta säkerhetskänslig verksamhet. Myndigheten avslutade dock samtliga ärenden utan åtgärd. På grund av sekretess rörande

---

<sup>56</sup> Norman, Lexinokommentar till 4 kap. 1 §.

<sup>57</sup> Prop. 2020/21:194 s. 118, jmf 2 kap. 9 § i lag (2020:1007) om ändring i säkerhetsskyddslagen (2018:585) och 4 kap. 15 § i nuvarande säkerhetsskyddslag.

<sup>58</sup> 2 kap. 9 § i den tidigare gällande säkerhetsskyddsförordningen (2018:658).

<sup>59</sup> Svenska Kraftnät, personlig kommunikation, 2022; Transportstyrelsen, personlig kommunikation, 2022; Post- och telestyrelsen, personlig kommunikation, 2022; Energimyndigheten, personlig kommunikation, 2022; Finansinspektionen, personlig kommunikation, 2022; Strålsäkerhetsmyndigheten, personlig kommunikation, 2022; Försvarets materielverk, personlig kommunikation, 2022.

<sup>60</sup> Försvarsmakten, FM2021-10400:7.

de aktuella företagen och begränsade informationen som kunde utläsas av besluten i ärenden är det svårt att vidare diskutera kring de ärenden som avslutats utan åtgärd.<sup>61</sup>

Det femte ärendet hos säkerhetspolisen visar på svårigheterna med lagstiftningen. Ärendet rör en överlåtelse av aktier. Ägaren anmälde den 27 april överlåtelsen för samråd. Först två månader senare den 21 juni återkom Säkerhetspolisen med slutsatsen att överlåtelsen inte omfattade säkerhetskänslig verksamhet och därmed inte skulle omfattas av något samråd. Detta exemplifierar hur särskilt aktieöverlåtelse utan full insyn i bolaget de äger kan få problem i att bedöma om samråd ska genomföras, samt hur sådana frågeställningar kan leda till fördröjningar i överlåtelseprocessen. Samma oklarheter riskerar uppkomma ofta och leda till stora mängder transaktioner skickas in för samråd och att stora resurser läggs på att utreda om verksamheten alls är säkerhetskänslig.<sup>62</sup>

Sammanfattningsvis har alltså sex ärenden handlagts sedan lagändringarna trädde i kraft 1 januari 2021, inga av dessa har förbjudits.

## 2.8 Konsekvenser enligt utredningen

Flera av remissinstanserna hade allmänna påpekanden mot konsekvensbedömningen i utredningen som för kortfattad och inte grundlig nog. Detta bedömdes av regeringen inte som ett hinder mot att gå vidare i lagstiftningsarbetet med regleringen kring överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.<sup>63</sup>

Propositionen lyfter konsekvenser, dock främst positiva för Sveriges säkerhet. Det framgår dock av propositionen att ett flertal av remissinstanserna anmärkt på risken för en fördyring i säkerhetsskyddsarbetet över lag, och särskilt gällande överlåtelser och upprättandet av säkerhetsskyddsavtal. Regeringen bedömer dock att den extra arbetsbelastningen bör bli låg med tanke på att samrådet ska bygga på det material som redan tagits fram i den särskilda

---

<sup>61</sup> Säkerhetspolisen, Dnr: 2021:6776-5; 2021:14214-9; 2021:14213-8; 2021:11902-7.

<sup>62</sup> Säkerhetspolisen, Dnr. 2021-8387-4.

<sup>63</sup> Prop. 2020/21:13 s. 36.

säkerhetsskyddsbedömningen. Däremot framhåller regeringen att risken för vissa kostnader i samband med en längre process finns. Också risken för förbud av ett förfarande konstateras kunna innebära ökade kostnader för verksamheten och ägaren. Regeringen motsäger därmed remissinstanser som Säkerhets- och försvarsföretagen, Svenskt näringsliv, Regelrådet och Näringslivets regelnämnd då den anser därmed att administrationen inte kommer att behöva öka väsentligt på grund av samrådsförfarandena.<sup>64</sup>

## 2.9 Avslutande reflektioner

### 2.9.1 Tillämpningsområdet: säkerhetskänslig verksamhet

Reglering har som avsikt att begränsa risken för att transaktioner genomförs som kan riskera skada Sveriges säkerhet. Detta syfte är naturligtvis gott. Det är av stor vikt att svenska säkerhetsintressen skyddas, särskilt med tanke på den omvärldssituation som råder i nuläget.<sup>65</sup> Regleringen riskerar dock genom sin otydlighet, stora omfattning och komplexitet samt den extra tid det innebär att genomgå samrådsprocesserna leda till skada och stort extra arbete för enskilda verksamhetsutövare.

Det framstår som att regeringen inte förmår lösa den problematik som skapas genom ett otydligt tillämpningsområde för lagen. Möjligtvis prioriteras flexibiliteten och säkerhetsaspekterna högre än enkelhet. Alternativt bedöms det saknas möjlighet att göra några förändringar av tillämpningsområdet i det nuvarande säkerhetspolitiska klimatet och det säkerhetsläge Sverige befinner sig i. Med tanke på att lagstiftningen är relativt ny, och innan detta inte haft liknande skyldigheter för enskilda, kan det tänkas att lagens tillämpningsområde tidigare kunnat accepteras vara mer flexibelt. Även om det finns nytta i ett flexibelt system som ska ge möjlighet att försäkra säkerheten ger det också problem. Exempelvis är risken med ett otydligt system att det riskerar skada Sveriges säkerhet i förlängningen då följderna blir att verksamhetsutövare inte vet att de omfattas. Det leder i sin tur till att samråd inte sker kring överlåtelser där det faktiskt krävs.

---

<sup>64</sup> Prop. 2020/21:13 s. 36–38, prop. 2020/21:194 s 121 ff.

<sup>65</sup> Jmf exempelvis FOI 2020, s. 23–27.

För att utreda om en verksamhet omfattas av säkerhetsskyddslagen krävs att en säkerhetsskyddsanalys genomförs. Att genomföra en sådan krävs dock enligt lagstiftningen endast av de som faktiskt bedriver en säkerhetskänslig verksamhet. På detta sätt skapas en cirkel där en verksamhetsutövare i praktiken alltid kommer behöva göra en säkerhetsskyddsanalys för att veta om denna innefattas i tillämpningsområdet. Med tanke på att verksamheten kan förändras, och att vad som ska anses utgöra säkerhetskänslig verksamhet är föränderligt krävs dessutom att en sådan utförs med regelbundna intervaller för att undersöka om verksamheten ska omfattas. Detta är ett arbete som kan innebära att stora resurser måste läggas på analyser och genomlysning av verksamheten. Undersökning krävs kring allt ifrån om man har några myndigheter eller annan samhällsviktig verksamhet som kunder till om man själv exempelvis behandlar säkerhetskänslig information.

Den oklarhet som skapas genom lagstiftningen lastas över på verksamhetsutövarna som i praktiken är de som ska bedöma om deras verksamhet innefattas eller inte. Det påverkar verksamheterna själva så väl som aktieägare som riskerar bryta mot lagen när de inte förstår att de omfattas av regelverket. Stora resurser riskeras läggas på att utreda om en verksamhet är säkerhetskänslig för att konstatera att så inte är fallet; en utredning som kan behöva göras om vid senare tillfälle vid förändrade omständigheter i verksamheten eller omvärlden. Även för de som kan fastslå att de omfattas av regelverket kan lida negativa konsekvenser då dessa kan behöva lägga stora resurser på att utreda detta.

Ett tydligt exempel på otydligheten kan ses i det beslut Säkerhetspolisen avskrivit med hänvisning till att verksamheten inte är säkerhetskänslig.<sup>66</sup> Detta visar på svårigheten att bedöma om en transaktion borde anmälas till samråd eller inte. Risken finns att liknande anmälningar till samråd kommer att inlämnas vid osäkerhet för att gardera sig mot risken för en senare ogiltigförklaring. Det innebär också en risk för extra administration för såväl parterna i transaktionen som tillsynsmyndigheten. Särskilt stor är denna risk för aktieöverlåtelser där ägaren riskerar ha mindre insyn i verksamheten. För Sveriges säkerhet är den största risken dock förmodligen inte att överlåtaren, som i exemplet, anmäler i onödan utan att säljaren helt enkelt är omedveten om verksamheten och därmed överlåter utan samråd. Dock kan ökad

---

<sup>66</sup> Säkerhetspolisen, Dnr. 2021-8387-4.

administration riskerar leda till att myndigheterna missar de faktiskt skadliga transaktionerna när fokus ligger på denna typ av ”försiktighetsanmälningar”.

## 2.9.2 Komplexitet och träffsäkerhet

Ett problemområde är upplägget med en särskild säkerhetsbedömning där verksamhetsutövaren själv ska bedöma lämpligheten av transaktionen. Detta första steg kan vara en anledning till att inga transaktioner förbjudits av myndigheterna. Den särskilda säkerhetsbedömningen innebär med stor sannolikhet att eventuella överlåtelser som skulle förbjudits faller bort redan i första lämplighetsbedömningen. Det riskerar dock att innebära att transaktioner som inte skulle innebära någon skada för Sveriges säkerhet, utan snarare vinning för samhällsekonomin i stort, inte genomförs då verksamhetsutövaren saknar den faktiska kunskapen om hur skadlig transaktionen faktisk är. Dock innebär förfarandet även fördelar, då det sparar resurser hos samrådsmyndigheten att inte transaktioner skickas för samråd när det är uppenbart att myndigheten skulle komma att förbjuda dem. Det är sannolikt att en sådan bedömning görs även av aktieägare innan en eventuell överlåtelse inleds och skickas för granskning även om detta inte är ett formellt krav enligt lagen i de fallen.

En avvägning mellan dessa intressen är svår, men risken är att sådan självinspektion bidrar till minskad möjlighet till investeringar i säkerhetskänsliga verksamheter och att verksamhet snarare läggs ned än överlåts; och därmed skulle kunnat användas på det mest effektiva sättet. Investeringar och överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet kan också vara det som behövs för att främja utveckling och innovation inom området. Något som riskerar minska i och med att färre transaktioner kan antas komma till stånd.

Det är oklart hur stor den praktiska påverkan i själva verket är. Antalet verksamheter som påverkas är inte särskilt stort och det kan även fortsättningsvis antas att många transaktioner faller under myndigheternas radar. Särskilt då varken verksamhetsutövaren själv eller myndigheterna har vetskap eller kunskap om den säkerhetskänsliga verksamhet som bedrivs. På de som faktiskt omfattas av regelverket kan det anses att risken är stor att påverkan sker. En överlåtelse i en sådan verksamhet innebär i och med samrådsförfarandet att överlåtelser drar ut på tiden och att stor oklarhet råder kring huruvida transaktioner kan genomföras ända fram till sista steget i transaktionen.

Även om tillämpningsområdet inte är särskilt stort kan det diskuteras om det är träffsäkert att låta samtliga aktieöverlåtelser granskas. Det finns i lagen ingen skillnad på om en transaktion innebär att en aktie överlåts eller om 95 procent av ett bolags aktier överlåts. Även om det beaktas i samrådet kan det diskuteras om det alls är proportionerligt att inte ha en nedre gräns för överlåtelser som ska träffas av regelverket.

Samrådsförfarandet enligt säkerhetsskyddslagen innefattar inte någon tydlig tidsgräns. Det rör sig i stället om en tillämpning av skyndsamhetskravet i förvaltningslagen. Detta innebär att det finns en viss bortre tidsram för när ett samråd måste avslutas, 6 månader. Det finns dock inget som egentligen tvingar tillsynsmyndigheten att avsluta det tidigare än så.

Skyndsamhetskravet är i mångt och mycket tandlöst i det att dess tillämpning inte direkt kan bedömas tydligt. Risken är därför att den möjliga tidsgränsen om 6 månader blir en normerande tidsrymd för samrådets längd. Att ett förvärv blir försenat med så pass lång tid som 6 månader riskerar innebära att överlåtelserna påverkas kraftigt.

### **2.9.3 Ett kryphål**

Regelverket har vissa undantag. Exempelvis krävs ingen särskild säkerhetsskyddsbedömning inför en aktieöverlåtelse. I stället räcker det med att ett samråd genomförs när en köpare slutligen är klar. När det gäller överlåtelser av aktier i publika bolag omfattas dessa inte heller av samrådsskyldigheten. Detta innebär att överlåtelser av aktier i publika bolag inte omfattas av varken en skyldighet att genomföra en särskild säkerhetsskyddsbedömning eller samråd.

Undantaget har i utredningen motiverats med att ägare i den typen av bolag sällan är införstådda i verksamhetens säkerhetskänsliga natur, samt att många småtransaktioner i så fall skulle komma att omfattas av systemet. Detta undantag kan dock komma att utnyttjas som ett sätt att kringgå regelverket. Det finns inga regler i aktiebolagslagen som hindrar att även bolag med en eller ett fåtal ägare omvandlar ett bolag till publikt. Det enda som krävs är att beslutet anmäls för registrering och att bolagsverkets kontroll av aktiekapital, som måste ökas till 500,000 kr, och företagsnamn

godkänns samt att allt gått rätt till enligt lagar och bolagsordning.<sup>67</sup> Bolaget skulle då omfattas av något strängare regler från aktiebolagslagen, men å andra sidan slippa omfattas av granskningen. I ett större bolag är inte dessa regler heller särskilt betungande jämfört med att vara ett privat bolag. Vidare finns inga hinder för en förvärvare att efter förvärvet återgå till den privata bolagsformen genom en ytterligare ombildning åt motsatt håll.<sup>68</sup>

Propositionen lyfter att den samtidigt pågående direktinvesteringsutredningen skulle komma att omfatta även publika bolag. Detta innebär att närmare diskussion om dessa kunde föras i den utredningen.<sup>69</sup> Det faktum att systemen till viss del riktar sig mot olika investerare, särskilt avseende ägarens hemland, diskuterades inte vidare. Som kommer ses nedan i kapitlet om granskningar av utländska direktinvesteringar kan det konstateras att investerare med svensk hemvist inte omfattas av något granskningsförfarande, endast ett anmälningsförfarande enligt direktinvesteringslagen.

Detta kryphål kan utnyttjas av de som regelverket ytterst är till för att stoppa, överlåtelser som medvetet sker till köpare som riskerar skada Sveriges säkerhet. Det kan över lag påverka valet mellan privata och publika aktiebolag för bolag inom säkerhetskänslig verksamhet då ägarna till dessa verksamheter förmodligen föredrar att slippa omfattas av detta regelverk.

## **2.9.4 Säkerhetsskyddsavtalet i förvärvssituationen**

Det är tydligt att förfaranden för säkerhetsskyddsavtal i sig är mycket likt det för den slutliga anmälningsprocessen för överlåtelsen. Detta innebär bland annat att ett förvärv som innebär att en due diligence-process ska genomföras förmodligen kräver två separata processer. Först krävs en för tillgången till det säkerhetskänsliga materialet och säkerhetsskyddade verksamheten och sedan en ytterligare process där själva överlåtelsen ska granskas. Om samrådsmyndigheten väljer att inte tillåta ett förfarande med säkerhetsskyddsavtal kan detta naturligtvis ses som ett tecken på att hela

---

<sup>67</sup> Se 26 kap. 3 § aktiebolagslagen (ABL) & 27 kap. 2 § ABL; Andersson, Johansson, Skoog, Aktiebolagslagen (18 juni 2021 version 16 JUNO) kommentar till 26 kap. 3 §.

<sup>68</sup> Jmf Sandström, 2020, s. 64.

<sup>69</sup> Jmf prop. 2020/21:13 s. 23.



överlåtelsen kan komma att förbjudas. Det är däremot ingen garanti att ett samråd för säkerhetsskyddsavtal ger någon vägledning i övrigt kring huruvida det slutliga samrådet kring överlåtelsen fortsättningsvis går.

## 2.9.5 Verkställighet

En fråga som kan vara värd att diskutera är möjligheten till verkställighet av viten och sanktionsavgifter. Möjligheterna att verkställa sådana beslut är goda inom Sverige. När det rör utländska aktörer är det dock en annan fråga. Dessa är förmodligen de som kan tänkas utgöra en risk för Sveriges säkerhet i de flesta fall. Då de inte är svenska företag är sannolikheten låg att de skulle inneha några större tillgångar att utmäta i Sverige. Detta innebär att verkställighet behöver genomföras utomlands. Att ha möjlighet att genomföra något sådant är svårt. Som kommer gås igenom nedan finns ingen möjlighet att begära handräckning, kring exempelvis utdömda viten, utomlands.<sup>70</sup>

---

<sup>70</sup> Se vidare i avsnitt 4.2.6.

# 3 Utländska direktinvesteringar

Utöver säkerhetsskyddslagens reglering har det föreslagits att en ny reglering ska införas som syftar till att granska utländska direktinvesteringar. Denna reglering bygger på EU:s direktinvesteringsförordning.<sup>71</sup>

Detta kapitel kommer fokusera på det föreslagna svenska systemet för kontroll av direktinvesteringar. Inledningsvis kommer dock en kort genomgång av direktinvesteringar i allmänhet samt EU:s direktinvesteringsförordning att ges för att förstå bakgrunden till den svenska regleringen. Den föreslagna lagens tillämpningsområde kommer sedan att diskuteras varefter processen kommer gås igenom. Även remissvar på betänkandet bakom lagen kommer lyftas innan de avslutande reflektionerna. Avslutningsvis kommer en diskussion föras kring regelverkets påverkan på ett företagsförvärv av ett bolag i Sverige samt vilka brister regelverket har.

## 3.1 Direktinvesteringars påverkan

Direktinvesteringar kan omfatta flera olika typer av investeringar i verksamheter. Exempel som ges i utredningen är investeringar i företag genom exempelvis aktieköp och inkråmsöverlåtelse. Dessutom kan annat så som lån, och annan typ av stöd till bolag omfattas.

Investeringar i andra länder kan ske av olika skäl. Det har konstaterats att många företag föredrar att själva investera och etablera sig i andra länder snarare än att arbeta med licenser eller agenter.<sup>72</sup> Den främst orsaken till detta kan vara de transaktionskostnader som uppstår på den fria marknaden, som undviks genom att själv bedriva verksamhet i ett annat land.<sup>73</sup> Huruvida så kallad *greenfield* investment, alltså uppbyggande från grunden av företaget i det andra landet, eller företagsförvärv, att köpa in sig i ett befintligt företag beror på flera olika faktorer. Bland annat är det av betydelse huruvida den befintliga marknaden är mättad eller om man är

---

<sup>71</sup> SOU 2021:87, s. 258f.

<sup>72</sup> Nicholas & Maitland, 2002, s 10f.

<sup>73</sup> Nicholas & Maitland, 2002, s. 9f.

tidigt ute på marknaden. Framför allt är det jämförelser mellan kostnaden att bygga nytt jämfört med priset för bolaget, samt integrationskostnader som måste tas i beaktande.<sup>74</sup>

En trend som setts inom fältet för utländska direktinvesteringar är större motstånd, mer negativ syn samt större kontroll och granskning. Detta har flera orsaker. Bland annat har det kritiserats att stater som inte delar samma värderingar kring exempelvis demokrati och mänskliga rättigheter köper upp stora delar av en sektor i en annan stat och därmed gör den beroende av den andra staten.<sup>75</sup>

Det finns flertalet studier som visar att investeringar från utländska aktörer kan öka produktiviteten i målbolagen. I jämförelse med bolag med helt inhemskt ägande visar studier att produktivitet ökade i genomsnitt med 8 procent när ett bolag köptes upp av utländska investerare, något som därmed inte kunde förklaras av sektorspecifika variabler.<sup>76</sup> Det framstår enligt forskningen som att det endast är vid hög produktivitet som det är lönsamt för ett företag att välja direktinvestering snarare än handel som medel för expansion till nya marknader. Svedin och Stage fann i sin studie att även effektiviteten ökar när ett svenskt bolag har utländsk ägande snarare än inhemskt. Detta beror dock på sektor då effektiviteten i vissa sektorer i stället var likvärdig med inhemskt ägda bolag.<sup>77</sup>

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser har i sin rapport från 2020 fastslagit att det finns positiva effekter i svenska bolag som blir uppköpta av utländska ägare. I vilken utsträckning just det utländska ägandet påverkar utvecklingen är inte enkelt att kausalt fastslå. Dock framstår det som att vissa positiva effekter finns som inte kan förklaras med andra anledningar. Framst är det mindre bolag, med under 50 anställda som får en högre produktivitet av utländska uppköp.<sup>78</sup> Det kan också noteras att Sverige är ett av de länder i EU som har störst inflöde av utländska direktinvesteringar, hela fem procent av den totala mängden kommer till Sverige.<sup>79</sup>

---

<sup>74</sup> Nicholas & Maitland, 2002, s 10ff.

<sup>75</sup> Esplugues Mota, 2018, s. 443–444.

<sup>76</sup> Bandick & Karpaty, 2011s. 211–224, refererad i Svedin & Stage 2016 s. 614ff.

<sup>77</sup> Svedin & Stage, 2016 s. 614ff.

<sup>78</sup> Tillväxtanalys, 2020, s. 40.

<sup>79</sup> Eva Rytter Sunesen & Jonas Juul Henriksen, 2020, s. 18–20.

Det finns olika orsaker till att en stat skulle vilja kontrollera investeringar, särskilt företagsförvärv, i inhemska bolag. Det rör först och främst uppköp av bolag som tillverkar produkter som är nödvändiga för upprätthållandet av samhället. Det är av vikt att marknadsförutsättningarna granskas för att se om någon större påverkan skulle kunna bli aktuell. På mycket begränsade marknader där möjligheten till leveranser från andra aktörer är begränsad kan det innebära en risk om en utländsk aktör stoppar tillverkningen, eller väljer att begränsa tillgången av varorna. Vidare finns sådana investeringar som innebär att känslig teknologi eller kunskap överförs till investerarens stat, vilket i sig kan vara skadligt för mottagarstaten. Exempelvis ritningar och kunskap om system eller teknik som används av staten och är nödvändigt för krisberedskapen, alternativt sådan teknik som i längden riskerade kunna innebära skada för staten i fråga om en annan stat fick tillgång till den. Sist kan också en kategori av investeringar ställas upp som riskerar innebära antagonistiska handlingar, spioneri eller dylikt, som riskerar vara skadligt för staten med tanke på verksamhetens betydelse för nationen och dess intressen.<sup>80</sup>

Rytter Sunesen och Juul Henriksen diskuterar i vilken mån ett kontrollsystem avskräcker från framtida investeringar i den berörda staten. Deras utgångspunkt är teorin att en investerare söker sig till den stat där denne kan göra störst vinst justerat för de risker och kostnader som finns. Att införa ett granskningssystem utgör alltså en tillförsel av extra risker i det nationella rättssystemet. Det finns studier som pekar på att införandet av kontrollsystem som det som föreslås kan påverka kostnaden för att genomföra en företagsöverlåtelse eller annan investering. Kostnader som ökar när en investering måste granskas bygger mycket på i vilken utsträckning systemet är komplext eller enkelt och i vilken mån de olika aktörerna inom rättssystemet, både målbolaget och myndigheter samarbetar väl. Vidare är den ökade kostnaden för att undersöka regelverket, samt dess oklarheter och vilka förseningar som kan uppstå viktiga aspekter som har betydelse för riskbedömningen. För att upprätthålla hög investeringsvilja måste alltså ett effektivt granskningssystem skapas som fokuserar på att minimera dessa risker.<sup>81</sup> Investeringar i andra länder kan alltså vara lönsamma för företag under vissa förutsättningar. Detta kan dock ändras i de

---

<sup>80</sup> Esplugues Mota, 2018, s. 445.

<sup>81</sup> Rytter Sunesen & Juul Henriksen, 2020. S. 18–20.

fall granskning krävs om detta innebär ökade kostnader i form av avgifter, advokatkostnader, eller längre tidsfrister, som kan innebära att intresset svalnar.

## **3.2 EU-Förordningen**

### **3.2.1 Lagstiftningshistoriken**

Genom EU:s direktinvesteringsförordning infördes en möjlighet för skapande och samordning av granskningssystem för direktinvesteringar i medlemsstater gentemot investerare från tredje land. Verksamheter som kan behöva granskas enligt förordningen är de inom säkerhet och allmän ordning. Enligt artikel 1 är tillämpningsområdet för förordningen endast investeringar från tredje land. Därmed innefattas inte andra medlemsstater men EES-länderna då dessa inte ingår i unionens gemensamma handelspolitik.<sup>82</sup>

Unionens kompetens kommer av dess rätt att reglera den gemensamma handelspolitiken enligt art 3.1(e) Fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt (FEUF).<sup>83</sup> Vidare fastslås att förordningen inte begränsar eller hindrar medlemsstaternas rätt i övrigt att begränsa den fria rörligheten för kapital i enlighet med 65.1(b) i FEUF eller dess rätt till skydd för nationell säkerhet enligt art 4.2. FEU och väsentliga säkerhetsintressen enligt art 346 FEUF.<sup>84</sup> Någon vidare diskussion kommer inte att föras kring EU-rätten och förenligheten med denna. I stället kommer den endast användas för att tolka begrepp i den svenska regleringen.

### **3.2.2 Förordningens innebörd**

Förordningen innebär främst ett samordningssystem varigenom medlemsstaterna kan inkomma till andra medlemsstater med sina invändningar mot investeringar som genomförs i den andra medlemsstaten.

Den innebär inte någon skyldighet att införa något granskningssystem, utan bara en samordning och reglering av de system som finns eller införs. När

---

<sup>82</sup> SOU 2021:87, s. 106–107.

<sup>83</sup> Se skäl 6 till direktinvesteringsförordningen.

<sup>84</sup> Se skäl 4, 6 & 7 till direktinvesteringsförordningen.

en investering ska granskas av en medlemsstat ska möjligheten finnas för andra medlemsstater och kommissionen att yttra sig. Enligt artikel 6.9 i förordningen krävs endast att åsikter i vederbörlig utsträckning tas hänsyn till. Vidare finns regler för hur medlemsstater och kommissionen även själva kan ta initiativ till att lämna yttranden om en investering i en annan stat kan komma att påverka deras säkerhet eller allmänna ordning utan att någon granskning skett i den andra medlemsstaten.<sup>85</sup>

Det ursprungliga förslaget från kommissionen innebar att kommissionen själv skulle ha rätt att granska direktinvesteringar med betydelse för projekt och program av unionsintresse.<sup>86</sup> Den slutliga förordningen gav dock i stället kommissionen i princip samma rätt att yttra sig över sådana projekt som medlemsstaterna.<sup>87</sup> Dock finns fortsatt en skyldighet för medlemsstater som inte följer kommissionens rekommendation i fall rörande projekt eller program av unionsintresse att motivera varför så inte skett enligt artikel 8.2(c) i direktinvesteringsförordningen.

Förordningen ställer vidare krav på att förfarandet ska vara transparent och får inte heller diskriminera mellan olika tredje länder. Exempelvis gäller detta de omständigheter som föranleder granskning samt skälen för granskning och förfaranderegler. Även tidsramar ska vara tydliga och finnas för att säkra både effektivitet och möjligheten för andra medlemsstater och kommissionen att yttra sig.<sup>88</sup>

Faktorer som enligt artikel 4 i direktinvesteringsförordningen får beaktas av medlemsstaterna är exempelvis inverkan på kritisk infrastruktur, kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområdet, tillgång på kritiska insatsvaror, åtkomst till känslig information och mediernas frihet och mångfald. Vidare kan också strukturen hos den granskade investeraren beaktas så som om investeraren kontrolleras av en annan stat, om investeraren tidigare delaktig i verksamhet som stridit mot säkerhet och

---

<sup>85</sup> Se artikel 7 i direktinvesteringsförordningen.

<sup>86</sup> COM (2017) 487 final, Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen, 13 september 2017 s. 14, jmf föreslagna artiklar 3 och 9.

<sup>87</sup> Jmf art 6–8 direktinvesteringsförordningen.

<sup>88</sup> Art 3.2. och 3.3. direktinvesteringsförordningen.

allmän ordning i medlemsstater eller om det finns allvarlig risk för att investeraren ska komma att begå brott eller bedriva olaglig verksamhet.<sup>89</sup>

### 3.2.3 Säkerhet och allmän ordning i förordningen

Förordningen omfattar enligt artikel 1 granskningssystem med hänsyn till säkerhet och allmän ordning. Vad dessa två begrepp som är något oklara betyder måste tolkas utifrån EU-rätten. I SOU 2021:87 tolkas därför begreppen utifrån de motiv EU-kommissionen ger. Detta innebär bland annat att artiklarna 65 och 52 FEUF används för att visa på de snarlika begreppen ”allmän säkerhet” (min kursivering) och ”allmän ordning”, som används för att visa på utrymmet för undantag från fri rörlighet för kapital så väl som etableringsfriheten.<sup>90</sup> Dessa begrepp beskrivs omfatta:

(...) i allt väsentligt det som avses med allmän säkerhet eller allmän ordning i EUF-fördraget. Allmän ordning hänvisar till samhällets grundläggande intressen, medan allmän säkerhet gäller skydd av en medlemsstats institutioner, dess väsentliga offentliga tjänster och dess invånares överlevnad.<sup>91</sup>

I betänkandet fastslås denna tolkning som den mest rimliga med hänsyn även till den tolkning som dansk rätt gett begreppen. Dock framhålls att det är EU-domstolen som är den yttersta uttolkaren av dem.<sup>92</sup>

I praxis från EU-domstolen har begreppen getts en relativt vid betydelse. Exempelvis ansågs det inte ligga inom begreppet allmän ordning och allmän säkerhet att Frankrike riskerade upplopp om de inte fick behålla sin prisreglering av bensin. Gällande allmän säkerhet kan dock nämnas att domstolen beslutat att det låg inom begreppet att Irland tvingade importörer av bränsle att samtidigt köpa en viss del av bränslet från ett inhemskt, statsägt, raffinaderi som annars riskerat att inte klara sig. Detta då en inhemsk produktion av petroleumprodukter var av särskild vikt för den allmänna säkerheten i landet.<sup>93</sup> Detta gäller även i förhållande till kapitalförflyttningar som exempelvis prövats i *Kommissionen mot Belgien*, C-503-99.<sup>94</sup> Detta bör kunna användas vid uttolkningen av begreppen.

---

<sup>89</sup> Art 4.1. och 4.2. Direktinvesteringsförordningen.

<sup>90</sup> SOU 2021:87 S. 113 f.

<sup>91</sup> SOU 2021:87 s. 114.

<sup>92</sup> SOU 2021:87 S. 260.

<sup>93</sup> C-72/83, *Campus Oil*, EU:C:1984:256.

<sup>94</sup> C-503-99, *Kommissionen mot Belgien*, EU:C:2002:328.

### 3.2.4 Nationell säkerhet i förordningen

Något som inte omfattas av EU:s kompetens är nationell säkerhet. De områden som inte faller inom unionens kompetens ska vara medlemsstaternas exklusiva område enligt artikel 5 Fördraget om Europeiska unionen, FEU. Nationell säkerhet är dessutom enligt artikel 4.2 FEU uttryckligen ett område som endast faller under medlemsstaternas kompetens.<sup>95</sup> Innebörden av detta är att nationell säkerhet inte omfattas av direktinvesteringsförordningen, utan faller inom det område som stater självständigt kan införa begränsningar och granskning.<sup>96</sup>

EU-domstolen har definierat nationell säkerhet som statens väsentliga funktioner och grundläggande intressen. Detta innebär ”förebyggande och beivrande av verksamhet som allvarligt kan störa de grundläggande konstitutionella, politiska, ekonomiska eller sociala strukturerna i ett land och i synnerhet direkt hota samhället, befolkningen eller staten som sådan, såsom bland annat terrorverksamhet”.<sup>97</sup>

I svensk rätt har begreppet nationell säkerhet inte definierats med hänvisning till EU-domstolens kompetens att tolka detta EU-rättsliga begrepp.<sup>98</sup> I nationell rätt har i stället begreppen ”rikets säkerhet” eller senare ”Sveriges säkerhet” använts för området som anses sammanfalla med nationell säkerhet.<sup>99</sup> Detta begrepp har inte heller getts någon fast innebörd utan ska, enligt regeringen, kunna tolkas beroende på det rådande läget. Som lyfts ovan i avsnitt 2.3 uttalade regeringen i propositionen till den tidigare säkerhetsskyddslagen att med Sveriges säkerhet avses ”den yttre säkerheten för det nationella oberoendet och den inre säkerheten för det demokratiska statsskicket”.<sup>100</sup> Med tanke på att prövning med hänsyn till nationell säkerhet inte omfattas kan inte säkerhetsskyddslagen anses utgöra ett sådant system som omfattas av samordningssystemet för granskning av utländska direktinvesteringar.

---

<sup>95</sup> Artikel 346 i FEUF fastslår vidare medlemsstaternas rätt att skydda sina väsentliga säkerhetsintressen.

<sup>96</sup> Artikel 1.2 Direktinvesteringsförordningen.

<sup>97</sup> Privacy International, C-623/17, EU:C:2020:790, p. 74.

<sup>98</sup> Prop. 2017/18:232, s. 104.

<sup>99</sup> SOU 2021:87 s. 119.

<sup>100</sup> Prop. 1995/96:129, s. 22 f.



## 3.3 Den föreslagna direktinvesteringslagen

### 3.3.1 En ny lag

Den nya lag som föreslås av direktinvesteringsutredningen etablerar Sveriges prövningssystem enligt direktinvesteringsförordningen. Detta nya granskningssystem innebär därför en granskning av överlåtelser ur perspektivet säkerhet och allmän ordning så väl som nationell säkerhet. Därmed omfattas det av samordningen i direktinvesteringsförordningen.<sup>101</sup>

Utredningen föreslår att Inspektionen för strategiska produkter (ISP) ska vara granskningsmyndighet i detta system. Myndigheten är sedan tidigare kontaktpunkt för granskningssystemet på EU-nivå.<sup>102</sup> Detta fastslås i förslaget till 1 § direktinvesteringsförordningen.

Det framgår av den föreslagna 3 § i direktinvesteringslagen även att investeringar i alla typer av verksamheter ska omfattas. Listan fastslår att det omfattar aktiebolag, handelsbolag, enkla bolag, enskild näringsverksamhet, ekonomiska föreningar och stiftelser.<sup>103</sup> Det är dock i denna uppsats främst av intresse att aktiebolag ska granskas varför ytterligare associationsformer inte kommer diskuteras närmare.

Lagen ska träffa samtliga typer av investeringar i skyddsvärd verksamhet. Betänkandet fastslår att alla typer av investeringar som innebär inflytande över sådan verksamhet ska omfattas av granskningen. Detta inkluderar både investering i befintlig verksamhet, så kallad brownfield investment och nyetablering, så kallad greenfield investments, enligt 15 §.<sup>104</sup>

### 3.3.2 Granskningens geografiska omfattning

Regleringen omfattar såväl investeringar från tredje land som från EU-medlemsstater och Sverige. Utländskt ägda bolag inom unionen eller Sverige riskerar kunna användas som bulvaner för att slippa prövning. Att

---

<sup>101</sup> SOU 2021:87 s. 23.

<sup>102</sup> Prop. 2019/20:193 s. 9 f.

<sup>103</sup> SOU 2018:87 s. 303 ff.

<sup>104</sup> SOU 2018:87 s. 303 ff.

även de två senare kategorierna omfattas beror därför främst på risken för kringgående av regleringen om inte även dessa anmäler investeringar.<sup>105</sup> Direktinvesteringsförordningen fastslår särskilt att de medlemsstater som har ett granskningsystem ska säkerställa att detta inte kan kringgåas.<sup>106</sup> Utredningen rättfärdigar granskningen av unionsmedborgare med artikel 3.6 i förordningen samt tidigare praxis från EU-domstolen som fastslår att den fria rörligheten inte ska tillåtas användas för att missbruka den samma eller begå bedrägerier.<sup>107</sup>

När det gäller helt svenska investerare kommer dock bara en anmälningsplikt i fråga och ingen granskning då dessa enligt 16 § ska lämnas utan anmärkning. För att räknas till kategorin krävs att investeraren är en fysisk person med enbart svenskt medborgarskap eller en juridisk person vars ägarkrets endast består av personer med enbart svenskt medborgarskap.<sup>108</sup> Att utredningen föreslår att investeringar från svenska aktörer endast ska omfattas av ett anmälningsystem syftar till att utreda att investeraren faktiskt är en svensk aktör och inte kontrollerad av utländska intressen. Om inte något annat framkommer ska dessa sedan lämnas utan vidare åtgärder. Detta anses alltså av utredningen vara ett anmälningsförfarande snarare än en granskning.<sup>109</sup>

### **3.3.3 Verksamhetstyper som ska granskas**

Lagförslagets 3 § innebär att granskningsförfarandet ska införas för verksamheter som bedriver verksamhet inom olika skyddsvärda områden. Dessa områden kommer gås igenom i följande avsnitt.

#### **3.3.3.1 Samhällsviktig verksamhet**

Som utgångspunkt är verksamheter som är samhällsviktiga huvudområdet för granskningsförfarandet enligt den föreslagna direktinvesteringsslagen.<sup>110</sup> Det rör ” (...) verksamhet, tjänst eller infrastruktur som *upprätthåller eller*

---

<sup>105</sup> Jmf SOU 2021:87 s. 207f.

<sup>106</sup> Se art 3.6 Direktinvesteringsförordningen.

<sup>107</sup> C-212/97 *Centros Ltd mot Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, EU:C:1999:126 p. 24–25.

<sup>108</sup> SOU 2021:87 s. 263–268.

<sup>109</sup> SOU 2021:87 s. 266f.

<sup>110</sup> SOU 2021:87 s. 326.

*säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.” (min kursivering)<sup>111</sup>*

Detta visar på den breda definitionen av samhällsviktig verksamhet som utredningen väljer att använda. Detta är den definition Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) har utarbetat i för att utveckla vägledningar och stöd inom samhällsviktig verksamhet.<sup>112</sup>

Det är dock enligt betänkandet endast viss samhällsviktig verksamhet som ska omfattas av granskningssystemet. Vilka närmare verksamheter eller verksamhetsområden som ska omfattas föreslås fastställas vid ett senare tillfälle utifrån en utredning av MSB.<sup>113</sup> Utredningen uttalar i betänkandet att exempelvis barn och äldreomsorg förmodligen inte kan anses vara av sådan karaktär att den ska granskas även om den är samhällsviktig.<sup>114</sup> Myndigheten har sedan tidigare arbetat med att definiera detta bland annat i förhållande till COVID-19 pandemin där särskilda testningsresurser bland annat fokuserats på samhällsviktig verksamhet. MSB har i dag en vägledning publicerad för att identifiera samhällsviktiga verksamheter.<sup>115</sup> Bland annat utgår identifieringen från de viktiga samhällsfunktioner som myndigheten fastslagit i en lista.<sup>116</sup> Dessutom är MSB redan ansvarig för att upprätta en liknande lista för fastställande av vilka verksamheter som ska omfattas av lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster.<sup>117</sup>

Syftet med ett sådant system är att hålla definitionen flexibel. Definitionen måste vara föränderlig och anpassas efter olika lägen. Vidare är det svårt att skapa en enhetlig bedömningsgrund som passar alla verksamhetsområden. Sådana bedömningsgrunder skulle kunna vara känslighet eller årlig omsättning.<sup>118</sup> Sammanfattningsvis kan alltså fastslås att samhällsviktiga verksamheter kommer omfattas av regelverket endast i den utsträckning dessa finns med på den lista som ska upprättas.

---

<sup>111</sup> SOU 2021:87 s. 326, se 4 § 3p. direktinvesteringslagen.

<sup>112</sup> SOU 2021:87 s. 326.

<sup>113</sup> 38 § direktinvesteringslagen, SOU 2021:87 s. 331–336.

<sup>114</sup> SOU 2021:87 s. 332.

<sup>115</sup> MSB, metod, 2021.

<sup>116</sup> MSB, lista, 2021.

<sup>117</sup> SOU 2021:87 s. 327 f. & 331 ff.

<sup>118</sup> SOU 2021:87 s. 332.

### 3.3.3.2 Säkerhetskänslig verksamhet

De flesta verksamheter som bedriver säkerhetskänslig verksamhet omfattas också inom begreppet samhällsviktig verksamhet. Betänkandet belyser dock att viss säkerhetskänslig verksamhet riskerar falla utanför det nya granskningssystemet då verksamheten i sig inte är samhällsviktig. Detta är fallet när det gäller verksamhet som inte är av betydelse för upprätthållandet eller säkerställandet av samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet, den definition som ska användas i 4 § 3p. i direktinvesteringslagen.<sup>119</sup> Det samma gäller säkerhetskänslig verksamhet som av andra skäl inte faller inom den lista som ska utarbetas av MSB enligt ovan.

Sådan verksamhet kan ändå anses som säkerhetskänslig då det skulle innebära skada för Sveriges säkerhet om verksamheten utsattes för antagonistiska handlingar, som spioneri eller sabotage. Exempel som ges på sådan verksamhet är mikrobiologiska laboratorier där en attack riskerar innebära skada för annan säkerhetskänslig verksamhet.<sup>120</sup>

Betänkandet bedömer dock att sådan verksamhet har sådan vikt för Sveriges allmänna ordning och allmänna säkerhet samt nationella säkerhet att dessa verksamheter ändå bör omfattas av granskningssystemet.<sup>121</sup> Att detta kommer innebära att en överlåtelse prövas i två olika förfaranden av två olika myndigheter anses inte vara ett hinder enligt betänkandet. Syftena hos de två regelverken är delvis olika då det ena fokuserar på säkerhetsskydd och endast verksamheter av betydelse för nationell säkerhet medan direktinvesteringsgranskningen i stället har en bredare blick.<sup>122</sup>

### 3.3.3.3 Strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier samt kritiska insatsvaror

Vidare ska strategiskt skyddsvärda produkter och teknologier granskas inom systemet. Utredningen ger här typexemplet försvarsindustrin som redan tidigare varit skyddad från utländska uppköp enligt lagen (1992:1300) om

---

<sup>119</sup> SOU 2021:87 s. 404 f.

<sup>120</sup> SOU 2021:87 s. 404 f.

<sup>121</sup> SOU 2021:87 s. 404 f.

<sup>122</sup> SOU 2021:87 s. 569

krigsmateriel. ISP, Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI), Försvarets materielverk och Försvarsmakten ska utveckla en lista på sådan teknologi som fastslås i en bilaga till den föreslagna förordningens 3 §. Även verksamhet för tillverkning av produkter med dubbla användningsområden kan anses särskilt skyddsvärda.<sup>123</sup>

Produkter med dubbla användningsområden definieras i unionsrätten som produkter och teknik som kan användas till både civila och militära ändamål, exempelvis produkter som används i tillverkning, utveckling eller användning av kärnvapen.<sup>124</sup> PDA-förordningens Bilaga I innehåller dessutom en icke uttömmande lista över produkter med dubbla användningsområden. Exempelvis omfattas kryptotekniker, programvaror och annan teknik så som telekomteknik, värmekameror eller vissa typer av drönare.

Kritiska råvaror i form av metaller och mineraler som bryts i Sverige är också skyddsvärda enligt betänkandet. Verksamheter som prospekterar, utvinner, anrikar eller säljer råvarorna föreslås därför omfattas av granskningssystemet. De råvaror som återfinns på EU:s lista över kritiska råvaror 2020 som kan brytas i Sverige är: antimon, kobolt, flusspat, lätta sällsynta jordartsmetaller, naturlig grafit, platinametaller, fosforit, fosfor, tunga sällsynta jordartsmetaller och volfram. Även många andra kritiska råvaror för Sveriges försörjning kan brytas i Sverige, särskilt sådana som är av vikt för utveckling inom elförsörjning och batteritillverkning. Det är alltså ingen nödvändighet att en råvara ska återfinnas på kommissionens lista över kritiska råvaror för att den ska omfattas av granskningssystemet. Även dessa ska fastslås av regeringen i den föreslagna förordningens 4 §.<sup>125</sup>

#### **3.3.3.4 Informationssäkerhet**

En särskild typ av skyddsvärda verksamheter som föreslås omfattas av systemet är verksamheter som har till huvudsakligt ändamål att behandla känsliga personuppgifter. De allra flesta företag har någon form av behandling av känsliga uppgifter, exempelvis som en del av personalhantering eller kunddatabaser. Detta ska dock inte räcka för att

---

<sup>123</sup> SOU 2021:87, s. 339–341.

<sup>124</sup> Artikel 2.1 i förordningen (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 (PDA-förordningen).

<sup>125</sup> SOU 2021:87 s. 348-355.

omfattas då det riskerar innebära en alltför stor mängd ärenden. Det ska krävas att detta är den huvudsakliga verksamheten.<sup>126</sup>

Utredningen går vidare in på andra skyddsvärda uppgifter, som inte omfattas av kategorin ovan eller säkerhetsskyddslagens reglering. Detta är ofta uppgifter som härrör från sådan verksamhet som ska granskas inom det nya systemet. Dock finns stora svårigheter med att identifiera vilken information som bör omfattas och vilka som skulle kunna ha tillgång till dessa uppgifter. Utredningen föreslår därför att detta ska undersökas närmare i framtiden när det står klart vilka verksamheter som ska granskas i det föreslagna systemet.<sup>127</sup> Betänkandet bedömer att även de verksamheter som inte omfattas av säkerhetsskyddslagen då de behandlar annan verksamhets känsliga information hanteras på ett tillfredsställande sätt enligt säkerhetsskyddslagen.<sup>128</sup>

### **3.3.3.5 Medier**

Utredningen konstaterar att det i dagsläget är svårt att reglera överlåtelser av grundlagsskyddade medier. En längre diskussion förs om detta som bland annat behandlar problematiken med grundlagsskyddet av dessa verksamheter. Det finns dock ett stort intresse av att dessa verksamheter ska kunna skyddas och det föreslås därför att frågan ska utredas vidare. Betänkandet presenterar också ett alternativt system där även dessa omfattas.<sup>129</sup> Vidare utredning kommer dock krävas på området, varför mer inte kommer diskuteras kring detta.

## **3.4 Granskningsprocessen**

### **3.4.1 Prövningens principer**

Prövningen i granskningsprocessen ska enligt utredningen följa fyra principer. Dessa är effektivitet, rättssäkerhet, enkelhet och snabbhet. Principernas syfte är att upprätthålla systemets balans mellan

---

<sup>126</sup> SOU 2021:87 s. 374–383.

<sup>127</sup> SOU 2021:87 s. 373f.

<sup>128</sup> Detta sker exempelvis genom säkerhetsskyddsavtal; SOU 2021:87 s 363–365.

<sup>129</sup> SOU 2021:87 s. 397–403.

säkerhetsintresset och avtalsparternas motstående intressen. Syftet är därför att möjliggöra minsta möjliga inskränkningar för de verksamheter som inte ska träffas av några förbud.<sup>130</sup>

### 3.4.2 Första steget – anmälningsplikt

När väl en anmälan inkommit ska prövningen ske i två steg. Syftet med detta tvåstegssystem är att kunna sortera ut vilka transaktioner som kräver en mer ingående granskning och vilka som kan accepteras endast efter anmälan. Samma typ av förfarande i steg återfinns bland annat i 4 kapitlet 11 § konkurrenslagen enligt vilken konkurrensverket inom 25 arbetsdagar ska meddela om den avser pröva överlåtelsen särskilt eller lämna anmälan utan åtgärd. Samma tidsfrist, alltså 25 dagar, ska enligt betänkandet användas inom denna granskning för att upprätthålla de underliggande principerna. Detta fastslås i 20 § direktinvesteringslagen. Tidsgränsen avser också upprätthålla tillräcklig effektivitet för att investerare inte ska avskräckas från investeringar i Sverige.<sup>131</sup>

En investerare ska anmäla sin investering om investeringen innebär att investeraren får kontroll över 10 procent av bolagets röster i enlighet med 15 §. Nivån motiverades i betänkandet av att detta ansågs vara det tillfälle då ett inflytande uppstår som motiverar granskning. I exempelvis årsredovisningslagen fastslås att kontroll över ett annat bolag uppnås om ägandedelen respektive röstetalen uppgår till 50 procent av bolaget. För att anses ha ett ägarintresse och ha kontroll över bolaget räcker dock enligt lagen 20 procent. Enligt lagen om registrering av verklig huvudman anses kontroll över bolaget å andra sidan föreligga om en person har kontroll över 25 procent av bolagets röster eller har rätt att avsätta eller utse minst hälften av styrelsen. I lagen om bank- och finansieringsverksamhet anses dock redan 10 procent utgöra en kvalificerad andel då det kan innebära inflytande över verksamheten. I en slutlig avvägning bedömdes därför inflytande uppkomma vid 10 procent ägande även om det inte nödvändigtvis är så i praktiken.<sup>132</sup> Betänkandet valde därmed att koppla granskningen till formella kontrollmöjligheter som rösträtt eller kontroll enligt lag av ett bolag, ekonomisk förening eller stiftelse vilket kan ses i formuleringen av 15 §. Enligt paragrafen finns utöver 10 procent-regeln också en möjlighet att

---

<sup>130</sup> SOU 2021:87 s. 256–258.

<sup>131</sup> Se 20 § direktinvesteringslagen.

<sup>132</sup> SOU 2021: 87 s. 297–303.

granska investeringar där inflytande uppnås även om inte investeringen uppgår till 10 procent i ett bolag.

Vidare ska enligt 15 § 2 st. alla följande investeringar där investeraren förfogar över mer än 10 procent av rösterna i verksamheten anmälas. I stället för att använda schabloniserade nivåer över detta bedöms det mer säkert att använda ett system för granskning av samtliga ytterligare. Därmed finns ingen risk att investerare skapar ett upplägg där man lägger sig precis under nästa nivå för att undgå granskning.<sup>133</sup> De ytterligare konsekvenserna av detta för investerare och granskningsmyndigheten diskuteras inte vidare.

Detta innebär att alla som avser investera ska anmäla detta till tillsynsmyndigheten i enlighet med 15 § direktinvesteringslagen om investeringen uppfyller tioprocentgränsen eller innebär inflytande på annat sätt. Betänkandet nämner att detta kan innebära visst extra arbete för den anmälningsskyldiga investeraren, men anser att det är mer ändamålsriktigt än att göra som i vissa andra länder där ingen skyldighet föreligger utan en tillsynsmyndighet endast i efterhand kan ogiltigförklara investeringen.<sup>134</sup>

Utredningen fastslår vidare en skyldighet för målbolaget eller den aktuella verksamheten att upplysa investerare om deras anmälningsskyldighet enligt 18 § direktinvesteringslagen. Detta ska dock inte gälla köp på en reglerad marknad. Det ska enligt utredningen inte räcka att information om att anmälningsskyldig verksamhet bedrivs finns tillgänglig på exempelvis bolagets hemsida. I stället krävs att upplysning sker till alla presumtiva investerare i varje enskilt fall.<sup>135</sup>

### **3.4.3 Andra steget – granskningen**

Efter att den initiala prövningen genomförts ska det andra steget genomföras om inte överlåtelsen kan lämnas utan anmärkning. Denna process kan kräva att fler uppgifter begärs in och att samråd ska kunna genomföras med andra myndigheter. Utredningen föreslår därför att denna som utgångspunkt ska kunna ta upp till tre månader efter beslut om vidare granskning. Utredningen diskuterar om en fast tidsgräns är nödvändig med tanke på skyndsamhetskravet i förvaltningslagens 9§, men anser att denna inte

---

<sup>133</sup> SOU 2021:87 s. 303.

<sup>134</sup> SOU 2021:87 s. 442-445.

<sup>135</sup> SOU 2021:87 s. 447 f.



skyddar intresset av effektivitet tillräckligt kraftigt. Tidsgränsen om tre månader motsvarar också den tid som konkurrensverket har på sig att fatta beslut när denna granskar företagskoncentrationer. Enligt direktinvesteringsförordningen ska också andra medlemsstater beredas möjlighet att yttra sig vid granskningen. Om de avser göra så ska detta ske senast 35 kalenderdagar efter begäran om yttranden enligt artikel 6 i förordningen. Det föreslås också att det ska finnas möjlighet att förlänga tremånadersfristen till sex månader om det finns särskilda skäl för detta. Som exempel ges att samråd med myndigheter eller andra medlemsstater tar längre tid eller att det berörda bolaget själv så begär för att hinna inkomma med ytterligare information.<sup>136</sup>

### **3.4.4 Ärendets handläggning och granskningsmyndighetens befogenheter**

I arbetet med granskningen ska ISP enligt 23 § direktinvesteringslagen samråda med ett antal myndigheter. Dessa är Försvarsmakten, Kommerskollegium, MSB och Säkerhetspolisen som alla kan anses ha specialkunskaper på säkerhetsområdet eller rörande utländska investeringar. Det krävs alltså inte att samråd genomförs i de ärenden där ISP beslutar att avsluta ärendet utan åtgärd. Utredningen föreslår dock att samrådsmyndigheterna ska informeras om samtliga anmälningar som kommer in.<sup>137</sup> 22 § direktinvesteringslagen fastslår också att samråd kan ske med andra berörda myndigheter i den utsträckning som behövs.

Delbetänkandet föreslog att prövningsmyndigheten ska få möjlighet att begära handräckning för att få tillgång till handlingar i verksamhetsutövarens eller investerarens lokaler. Detta skulle likna de möjligheter exempelvis konkurrensverket har för att upprätthålla konkurrenslagens regler. Regeringen meddelade i sin proposition till Direktinvesteringsutredningens delbetänkande att det inte ansågs nödvändigt med möjlighet till vitesförelägganden i denna process. Särskilt avseende utredning åt andra stater enligt direktinvesteringsförordningen, ansågs så pass ingripande åtgärder inte nödvändiga.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> SOU 2021:87 s. 473–476.

<sup>137</sup> SOU 2021:87 s. 453, 455–459.

<sup>138</sup> Prop. 2019/20:193 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar, s. 21 f.

I betänkandet föreslås dock återigen att en möjlighet ska finnas att vid vite förelägga både investerare och målbolag att inkomma med handlingar som är nödvändiga i prövningen. Det nämns att detta inte bör bli aktuellt i någon större omfattning då det ligger i investerarens eget intresse att inkomma med den information prövningsmyndigheten behöver. Att även målbolaget ska kunna beläggas med vite motiveras med att det kan vara detta som innehar viss information om sin verksamhet som krävs vid prövningen.<sup>139</sup>

### 3.4.5 Granskningens avslutande

Om inte granskningen lämnas utan åtgärd finns det tre möjliga utfall. Den kan avslutas antingen genom att investeringen godkänns, förbjuds eller godkänns med villkor.<sup>140</sup> Detta är ett liknande system som det för överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet även om vissa skillnader finns.

I 9 § direktinvesteringenslagen införs en möjlighet att i beslutet förena ett godkännande med vissa villkor. Exempelvis kan detta vara i frågor kring företagets ledning och styrning, investeringens storlek och hur verksamheten bedrivs. Utredningen föreslår också att det ska vara möjligt att godkänna investeringen endast om den del av verksamheten som är kritisk för Sverige knopps av och därmed inte ingår i förvärvet. Om en investerare inte skulle följa sådana förelägganden ska investeringen i stället förbjudas enligt 11 § 1 st.<sup>141</sup>

Om det anses nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet att en investering inte genomförs får den förbjudas enligt 5 § direktinvesteringenslagen. Det ska vara möjligt att överklaga ett beslut om förbud eller godkännande med villkor. Ett sådant överklagande ska enligt 36 § direktinvesteringenslagen ske till regeringen.<sup>142</sup> Konsekvenserna av ett förbud är i första hand att en transaktion inte får genomföras. Detta är dock enligt utredningen inte tillräckligt då risken finns att transaktionen genomförs trots förbudet eller har genomförts redan innan granskningen

---

<sup>139</sup> SOU 2021:87 s. 465–469.

<sup>140</sup> Jmf direktinvesteringenslagen 5 & 8 §§.

<sup>141</sup> SOU 2018:82 s. 476–480.

<sup>142</sup> SOU 2018:82 s. 480.

genomförts eller slutförts. Under sådana omständigheter ska vissa sanktioner finnas.<sup>143</sup>

## **3.5 Följder av falaktiga uppgifter eller otillåtet förvärv**

### **3.5.1 Ogiltighet**

En överlåtelse som genomförs utan tidigare anmälan eller granskning ska förklaras ogiltig av granskningsmyndigheten. Ogiltigheten ska på samma sätt som i säkerhetsskyddslagen följa automatiskt utan att någon talan måste föras om detta från myndighetens sida.<sup>144</sup> Detta innebär att det rent juridiskt saknas ett bindande avtal, men inget hindrar parterna från att undvika att låta prestationerna bestå. Det krävs därför också att myndigheten kan utfärda förelägganden förenat med vite enligt viteslagen. Ett sådant föreläggande ska utfärdas för att förhindra skada för Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet enligt 13 § direktinvesteringslagen. Exempelvis kan det röra förelägganden om att prestationerna ska gå åter. Ett sådant beslut ska enligt utredningen kunna överklagas till förvaltningsrätten i Stockholm.<sup>145</sup>

Ogiltigheten är dock delvis begränsad. Specialregler gäller enligt den föreslagna 12 § 2 st. när aktier förvärvats på en reglerad marknad, alternativt en motsvarande marknad utanför europeiska ekonomiska samarbetsområdet eller en MTF-plattform som avses i 1 kapitlet 4 b § lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden. I de fallen ska ISP i stället ha möjlighet att ålägga investerare att återigen avyttra dessa i stället för att förklara köpet ogiltigt.

### **3.5.2 Återkallande av beslut**

Det finns enligt betänkandet inget som hindrar att granskningsmyndigheten återkallar ett felaktigt gynnande beslut i de fall detta beror på uppgifter som är felaktiga som lämnats från investeraren eller verksamhetsutövaren. Detta då förvaltningslagens 37 § 2 st. 3 p. tillåter ändringar av gynnande myndighetsbeslut i sådana fall av lämnande av oriktiga eller vilseledande

---

<sup>143</sup> Se avsnitt 3.5.

<sup>144</sup> Jmf avsnitt 2.4.5.1. ovan.

<sup>145</sup> SOU 2021:87 s. 509 f.

uppgifter. Därför föreslås ingen särskild reglering kring detta.<sup>146</sup> Den föreslagna lagstiftningen har inte heller någon borte gräns för när en granskning får återupptas eller en granskning får genomföras om någon anmälan inte inkommit.

### 3.5.3 Sanktioner

Precis som när det gäller företagsöverlåtelser i strid mot regelverket kring säkerhetskänslig verksamhet krävs enligt utredningen ett flertal olika sanktioner för att uppnå en avskräckande effekt. Som huvudregel utgår utredningen i stort ifrån att aktörer inom dessa områden kommer att samarbeta med myndigheterna och inte gå emot förbud eller genomföra transaktioner i förväg. De som trots detta riskerar agera i strid med regelverket är de aktörer som är antagonistiska. Det är alltså de aktörer som granskningssystemet finns till för att fånga upp som också är de som riskerar försöka gå runt det.<sup>147</sup>

Systemet bygger på sanktionsavgifter som ska utdömas mot den investerare som antingen inte anmäler en anmälningspliktig investering, genomför en investering innan granskningsmyndigheten har fattat ett slutligt beslut, genomför en investering i strid med ett slutligt beslut eller handlar i strid med ett villkor som meddelats i samband med ett slutligt beslut. Utöver detta ska en sanktionsavgift kunna utdömas mot investeraren eller målbolaget som lämnat oriktiga uppgifter till granskningsmyndigheten, eller inte lämnat uppgifter denna varit skyldig att lämna enligt 28 § direktinvesteringslagen. Det föreslås att sanktionsavgiften ska vara mellan 25 000 kronor och 50 miljoner kronor.<sup>148</sup>

## 3.6 Remissvar

Betänkandet överlämnades till regeringen 1 november 2021, och skickades därefter på remiss för kommentarer från myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och andra berörda aktörer. Remissvaren inkom under början på 2022. Följande övergripande teman kunde utläsas i kritiken av betänkandet från remissvaren.

---

<sup>146</sup> SOU 2021:87 s. 512 f.

<sup>147</sup> SOU 2021:87 s. 489.

<sup>148</sup> 29 § Direktinvesteringslagen; SOU 2021:87 s. 491–498.

En mycket viktig kritik som lyfts är påverkan av granskningssystemet på investeringsbenägenheten och i vilken mån framtida investeringar kommer påverkas av det nya granskningssystemet. I princip samtliga remissinstanser lyfter vikten av utländska direktinvesteringar för svenska företag. Sådana investeringar är också av stor betydelse för utvecklingen i bolagen.<sup>149</sup>

Det finns fortsatt en stor oklarhet kring tillämpningsområdet för granskningsförfarandet enligt direktinvesteringslagen. Det framstår för flera remissinstanser som en inte helt önskvärd lagstiftningsteknik att låta en myndighet som MSB i föreskrift fastslå tillämpningsområdet för lagen.<sup>150</sup> Det föreslås av bland annat Stockholm stad att det skulle vara att föredra att regeringen istället fastslår vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas.<sup>151</sup> Säkerhets- och försvarsföretagen föreslog vidare att det från granskningsmyndigheten bör finnas en möjlighet till förhandsavgörande inför en förestående investering om huruvida en verksamhet omfattas av systemet. Detta skulle möjliggöra att minska administrationen och minska risken för djupgående granskning av verksamhetsöverlåtelser som inte är av känslig natur.<sup>152</sup> En ytterligare oklarhet som också lyfts av advokatsamfundet är om indirekta investeringar via utländska moderbolag ska omfattas av granskningssystemet. Detta då utredningen endast nämner indirekta investeringar i svenska moderbolag och då det följer vissa verkställighetsproblem.<sup>153</sup>

Rörande förhandsavgörande har ett flertal remissinstanser också föreslagit att det bör vara möjligt att få ett sådant även i fråga om överlåtelser i sig. Detta för att kunna undgå att gå långt i processer som sedan förbjuds av granskningsmyndigheten. Dessa föreslår vidare att ett ytterligare sätt att minska administrationen skulle vara en tyst accept där granskningsmyndighetens överskridande av 25 dagarsfristen skulle innebära att förfarandet kunde fortgå, då myndigheten i så fall inte behöver fatta beslut i sådana ärenden som ändå skulle lämnas utan anmärkning.<sup>154</sup>

---

<sup>149</sup> Svenskt näringsliv, 2022.

<sup>150</sup> Region Stockholm, 2022; Stockholms stad, 2022.

<sup>151</sup> Stockholm stad, 2022.

<sup>152</sup> Säkerhets- och försvarsföretagen och teknikföretagen, 2022.

<sup>153</sup> Advokatsamfundet, 2022.

<sup>154</sup> Se ex. Säkerhets- och försvarsföretagen och teknikföretagen, 2022.

Att det finns dubbla granskningsystem är en kritik som lyfts av en stor del av remissinstanserna; bland annat Saab och Post- och telestyrelsen. Extra krångel och administration i processen och risk för olika beslut från olika myndigheter är stora problemområden enligt dessa. Även Näringslivets regelnämnd lyfter problematiken och fastslår att detta inte är något som fått en ordentlig konsekvensanalys i betänkandet. Flera aktörer framhåller att det varit enklare om man slår samman systemen så att även säkerhetsskyddet granskas enligt direktinvesteringslagen.<sup>155</sup>

Ett annat genomgående tema som behandlas i remissvaren är vilka transaktioner som ska granskas. Enligt utredningen ska det finnas en typ av schablonnivå om 10 procent vid vilken ett förvärv anses ge investeraren inflytande över verksamheten. Att denna gräns ska vara fast och ligga på just 10 procent är ett faktum som kritiseras av flera. Bland annat utifrån att 10 procent inte kan anses ge något automatiskt inflytande<sup>156</sup>. Också att många investeringar även över denna nivå kan vara så kallade portföljinvesteringar där investeraren gör det för att göra ekonomisk vinst snarare än att syfta till att få någon kontroll över bolaget är ett argument mot den fasta gränsen.<sup>157</sup> Det finns också stark kritik mot det system som föreslås kring följande investeringar från en investerare som redan innan granskats. Ett sådant system skulle innebära att många transaktioner skulle komma att granskas i onödan då samma investerare redan tidigare granskats. I stället föreslås vissa fasta nivåer som när de överskrids ska leda till en ny granskning för att minska administrationen för både verksamheter, investerare och myndigheter.<sup>158</sup>

Även det faktum att den föreslagna lagtexten inte verkar omfatta inkråmsöverlåtelse framförs som kritik mot betänkandets lagförslag. Bland annat Skatteverket framhåller hur detta skulle kunna vara ett mycket enkelt sätt att kringgå granskning. Det är därmed oklart i vilken utsträckning sådana transaktioner skulle omfattas, då den inte passar in i uppräknningen i 15 § direktinvesteringslagen av investeringar som måste anmälas.<sup>159</sup> Med tanke på legalitetsprincipens analogiförbud kan det vara svårt för

---

<sup>155</sup> Saab, 2022; PTS, 2022; Näringslivets Regelnämnd, 2022.

<sup>156</sup> Stockholms universitet, 2022; Sweden Bio, 2022.

<sup>157</sup> Stockholms universitet, 2022.

<sup>158</sup> Advokatsamfundet, 2022.

<sup>159</sup> Skatteverket, 2022.

granskningsmyndigheten att förbjuda en sådan transaktion enligt nuvarande lydelse av lagtexten.

Andra riskfaktorer som lyfts är risken för kringgående av regelverket på andra sätt.<sup>160</sup> Även anmälningsskyldigheten för svenska investerare, som riskerar innebära mycket stor administration påpekas vara ett problem då det leder till onödig administration.<sup>161</sup> Det finns också en risk att bolag som behöver investeringar för att överleva inte klarar sig om en kommande investering förbjuds. Särskilt riskfyllt är detta i branscher där potentiella investerare är få.<sup>162</sup>

## 3.7 Avslutande reflektioner

### 3.7.1 Oklar omfattning

Ett huvudproblem med direktinvesteringslagen är dess oklara omfattning åtminstone i dess nuvarande form. Tredje paragrafens listning är delvis oklar. Utifrån rättskällorna, så som betänkandet, går det dock att skönja vilka verksamheter som lagen syftar att träffa.

Ett första uppenbart problem efter att ha granskat säkerhetsskyddslagens reglering i kapitel 2 är att granskningen av säkerhetskänslig verksamhet enligt även direktinvesteringslagen innebär oklarheter. Eftersom det redan i säkerhetsskyddslagen finns stora oklarheter kring vilka verksamheter som omfattas och ett stort mörkertal av verksamheter som inte är medvetna om den säkerhetskänsliga naturen av sin verksamhet framstår det som att samma problem kommer importeras till denna lag genom 3 § p. (b). Därmed kan ett tillämpningsproblem konstateras.

När det gäller samhällsviktig verksamhet finns ytterligare problem. Det framstår av den definition som används i 4 § som att det finns tolkningsutrymme kring vilka verksamheter som omfattas. Att detta är ytterligare ett begrepp att tolka för verksamhetsutövare som är aktuella för ett förvärv kan innebära ytterligare administration och överväganden. Detta är sannolikt anledningen till att MSB ska definiera begreppet ytterligare

---

<sup>160</sup> Stockholms stad, 2022; Skatteverket, 2022.

<sup>161</sup> Advokatsamfundet, 2022.

<sup>162</sup> Stockholms universitet, 2022.

genom den lista som föreslås tas fram. Detta är önskvärt för att uppnå förutsebarhet och tydlighet i tillämpningsområdet. Dock riskerar även denna lista ge tolkningsutrymme då syftet med systemet är att vara flexibelt och fånga samtliga eventuellt riskfyllda transaktioner.

Dessa tolkningsfrågor lär vara särskilt svårbedömda av utländska investerare som är de som främst träffas av systemet. Både den språkliga barriären och det svenska rättssystemet i helhet riskerar innebära svårighet. Särskilt kan detta tänkas bli fallet då listan över samhällsviktig verksamhet ska utarbetas och publiceras av MSB som föreskrift och inte på högre normhierarkisk plats. För att uppnå tydlighet för dessa bör i stället listan åtminstone bifogas regeringens förordning i likhet med listorna över kritiska insatsvaror och skyddsvärda tekniker. Det kan med hänvisning till legalitetsprincipen argumenteras för att det krävs extra tydlighet i dessa fall där det rör sig om myndighetsutövning mot enskilda. Särskilt med tanke på att det här rör sig om ett område som är grundlagsskyddat, näringsfriheten och egendomsskyddet.<sup>163</sup> Detta bör också påverka formen för normgivningen då det kan anses nödvändigt att göra tillämpningsområdet så tydlig som möjligt.

En lösning som utredningen föreslagit på tolkningsproblemet är att verksamhetsutövare ska ha en upplysningskyldighet gentemot investeraren. Främst kan detta kopplas tillbaka till oklarheten från första början. Det kanske inte ens för verksamhetsutövaren är helt klart att denna bedriver samhällsviktig verksamhet. Det framstår vidare som svårt i fall där investeringen inte innebär något krav på kontakt med verksamheten. En aktieöverlåtelse kan exempelvis ske helt utan bolagets inblandning, även om en så pass stor post som 10 procent kan tänkas innebära viss inblandning för exempelvis en due diligence-process. Det finns dock inget som säger att verksamheten kommer vara helt införstådd med investeringen förrän sent i processen vilket innebär att risken för granskning och förbud kan uppdragas sent och stoppa förestående transaktioner. När detta sker sent kan det innebära förluster i form av kostnader för rådgivare och administration. Sammantaget riskerar oklarheterna trots upplysningskyldigheten kunna innebära risk för extra kostnader och oklarheter.

---

<sup>163</sup> Regeringsformen 2 kap. 15 & 17 §§.



### 3.7.2 Träffsäkerhet

Vilket inflytande som ska krävas för att en investering ska omfattas av regelverket är en punkt för mycket kritik från remissinstanserna. Målet med lagstiftningen är att uppfylla de principer som utredningen framtagit: effektivitet, rättssäkerhet, enkelhet och snabbhet. För att kunna ha ett enkelt, snabbt och effektivt granskningsförfarande är det av stor vikt att träffsäkerheten i vilka som granskas är hög. Att som i betänkandet utgå från en fast procentgräns är dock förmodligen en nödvändighet för att göra systemet enkelt, och att helt frångå denna skulle leda till ett mer oklart system med risk för lägre förutsebarhet och därmed rättssäkerhet.

Träffsäkerheten i regelverket måste ifrågasättas då tioprocentgränsen används. Detta främst utifrån om detta ägande faktiskt innebär sådant inflytande att det rättfärdigar granskning. Det finns mycket som talar för att så inte är fallet. Särskilt med tanke på att det inte finns något automatiskt högre inflytande vid 10 procents ägande och att det inflytande som kan uppstå enligt bolagsordning eller på informell väg, så som att utse styrelserepresentanter, redan innebär att en anmälningsskyldighet skulle uppkomma genom 15 § 5p. Betänkandets förslag måste åtminstone underbyggas med en bättre argumentation och en konsekvensbedömning måste göras för att se över om det finns en bättre nivå för gränsen.

Ett ytterligare problem som redan delvis diskuterats ovan är bredden av definitionen av samhällsviktig verksamhet. Som framgår av MSB:s lista över viktiga samhällsfunktioner, som används för identifiering av samhällsviktig verksamhet idag kan det tydligt ses vilken stor bredd av verksamheter som skulle kunna anses samhällsviktiga. Därmed kan en fingervisning fås till hur många individuella verksamheter detta regelverk skulle kunna träffa.<sup>164</sup>

Vidare innebär granskningen en stor administration för de bolag som faller inom lagens tillämpningsområde. Dessa måste vara behjälpliga i granskningsprocessen samtidigt som de ska bedriva sin egen verksamhet. Problematiken kring träffsäkerhet innebär inte bara att investeringar kommer att behöva granskas utan att något egentligt större inflytande uppkommit. Det kommer också att påverka mängden transaktioner som

---

<sup>164</sup> Jmf MSB, lista, 2021.

anmäls och ska granskas av granskningsmyndigheten. Detta kan tänkas utgöra ett större problem än att faktiskt själv behöva anmäla sin investering för granskning då det kommer att påverka hur snabbt granskningen sker och om myndigheten har möjlighet att uppfylla sin granskningskyldighet inom de tidsramar som föreslagits.

Det är, med bakgrund i att utredningens betänkande särskilt fokuserar på att försöka omfatta en så stor bredd som möjligt för att inte riskera kringgående, särskilt beklämmande att inkråmsöverlåtelser inte verkar falla inom granskningsområdet. Även om det skulle falla inom definitionen för utländsk direktinvestering enligt 4 § faller det inte inom anmälningsplikens område enligt 15 §. Även i denna fråga är lagförslaget dock något oklar. Det framstår dock som ett förbud endast kan meddelas i de fall en investering anmält och granskats eller om anmälan krävs och detta inte skett.<sup>165</sup> Detta innebär att det krävs att en investering faller inom 15 § och kräver granskning för att granskningsmyndigheten ska kunna meddela om förbud. Eftersom inkråmsöverlåtelser inte är en sådan transaktion om omfattas av 15 § är det alltså inte möjligt att förbjuda en sådan transaktion även om den utgör en utländsk direktinvestering enligt definitionen i 4 §. Med tanke på att detta påpekats i remissförfarandet bör detta dock hinna lösas innan förslaget blir lag.

### **3.7.3 Problem med handläggning och verkställighet**

Ett problem som ständigt återkommer i utarbetandet av ett system för granskning är den extra tid det tar då en myndighet ska granska transaktionen. I direktinvesteringslagen föreslås fasta tidsgränser både i det första steget och i den fortsatta granskningen. En fördel med detta är att det för de granskade investerarna har en större förutsägbarhet och enkelhet. Dock riskerar som Svenskt Näringsliv lyft i sitt remissvar dessa bli normerande för hur lång tid granskningen tar snarare än fungera som borte gräns.<sup>166</sup> Särskilt gäller detta när systemet, som det nu föreslagna, innebär att en stor mängd investeringar kommer att behöva granskas. Att göra som säkerhets- och försvarsföretagen föreslår, att införa ett system av tyst accept om myndigheten inte väljer att granska överlåtelser inom 25 dagar kan

---

<sup>165</sup> Jmf 5 & 10 §§ med SOU 2021:87 s. 33.

<sup>166</sup> Jmf Svenskt Näringsliv, 2022.

verka lockande. Dock riskerar detta dock innebära problem ur en säkerhetsaspekt då risken i sådana fall finns att skadliga transaktioner undslipper granskning om anmälan inkommer i en tid med särskilt många investeringar att granska. Det blir därmed svårt att hitta en lösning som uppfyller både principerna om snabbhet och effektivitet samtidigt som syftet om att hitta skadliga investeringar upprätthålls. Det bör dock undersökas vidare, då det i förslaget saknas djupare diskussion om vad det innebär om tidsfristen skulle överskridas.

En annan otydlighet i utredningen är den om befogenheter i handläggningen, exempelvis rörande förelägganden vid vite att inkomma med viss information i granskningsförfarandet. Att ha en sådan möjlighet för granskningsmyndigheten framstår som märklig med hänvisning till syftet med granskningen, att få genomföra en investering. I den mån investeraren eller verksamheten inte inkommer med den information som krävs framstår det som mer rimligt att myndigheten i stället stoppar handläggningen och förbjuder transaktionen fram till den efterfrågade informationen inlämnas. Att ha en möjlighet att inhämta informationen med tvång framstår som en oproportionerlig möjlighet i detta system. Detta verkar vara närmare tillsyn än granskning av en frivillig investering. En sådan möjlighet riskerar också påverka både parterna och målbolaget i dess beslut om huruvida de vill fortskrida med överlåtelsen eller inte.

Sanktionssystemet, slutligen, är ett nödvändigt ont. Det kan dock ifrågasättas hur stor betydelse detta får. Precis som rörande säkerhetskänslig verksamhet kommer den stora risken föreligga att de investerare som faktiskt försöker kringgå systemet och därmed bli mål för sanktionsavgifter eller viten vara de utländska investerare som har antagonistiska avsikter. Dessa återfinns dock ofta i sådana stater som inte kommer vara intresserade av att vara behjälpliga i verkställigheten av dessa sanktioner. Detta innebär sammanfattningsvis att sanktionssystemet i mångt och mycket riskerar bli tandlöst mot de som det faktiskt avser avskräcka. I stället drabbas de som inte har onda avsikter utan endast exempelvis inte förstått att de omfattas av systemet.

### **3.7.4 Effekter för Sverige som investeringsland**

En sista effekt på aktörerna i investeringssituationen av den föreslagna regleringen är påverkan på investeringsviljan i Sverige över lag. Utländska direktinvesteringar är av stor vikt för Sverige som investeringsland. En minskad investeringsvilja kommer därför riskera påverka de individuella

bolag som inte kommer dra nytta av de positiva effekter som utländskt kapital och ägande ger.

Med hänvisning till de oklarheter som uppstår med det föreslagna systemet riskerar investerare värdera riskerna högre i Sverige än i andra potentiella investeringsstater. Detta beror alltså inte direkt på granskningen i sig, utan snarare de följd effekter som uppstår i form av risker för investeraren. Risken för förbud är något som en investerare kommer behöva räkna in i sina överväganden om placeringen av investeringar. Även det faktum att det inte finns någon borte gräns för när en granskning kan konstatera att en överlåtelse skulle anmälts och därmed förbjuder denna i efterhand kan konstateras utgöra en sådan risk som måste tas med i bedömningen. Särskilt med tanke på att definitionerna av samhällsviktig och säkerhetskänslig verksamhet är föränderlig över tid kan detta tänkas utgöra en relativt stor risk.<sup>167</sup>

Detta kan få vidare konsekvenser för både svenska företag och Sverige som land. Dessutom påverkas säkerhetsaspekter då risken finns att detta hämmar utvecklingen på området och kommer minska resurserna till framtida forskning och utvecklingsarbete. Även risken att bolag som förbjuds från att ta emot en investering inte kan överleva utan tillskottet av resurser kan leda till samma effekter då risken är att detta i stället skadar Sveriges säkerhet.

---

<sup>167</sup> Jmf Rytter Sunesen & Juul Henriksens kring vilka aspekter som påverkar investeringsviljan hos en utländsk investerare och vad som är viktigt för att upprätthålla investeringsviljan efter att granskningssystem införts.

## 4 Gemensamma effekter

Följande kapitel behandlar de båda regelverken och dess gemensamma effekter. Först kommer regelverken att jämföras för att se likheter och skillnader i vilka aktörer och transaktioner som träffas. Därefter diskuteras dess gemensamma påverkan på aktörerna.

### 4.1 Jämförelse av de två systemen

#### 4.1.1 Vilka aktörer träffas?

Jämförelsevis är säkerhetsskyddslagens reglering tydligare kring vilka verksamheter som omfattas. Enligt den omfattas all verksamhet som bedriver säkerhetskänslig verksamhet, vilket finns definierat som verksamhet av ”betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd”.<sup>168</sup> Den kommande direktinvesteringslagen föreslås omfattas ett betydligt större område där huvudområdet kommer vara samhällsviktig verksamhet, med ytterligare tillägg som redogörs för i avsnitt 3.3.3. Det kan dock i framtiden tänkas bli det motsatta när den föreslagna förordningen och föreskriften har tydliggjort vilka samhällsviktiga verksamheter som ska omfattas. Det kan diskuteras att det i direktinvesteringslagen bedöms som möjligt att särskilt avgränsa vilka verksamheter som ska omfattas när detta inte bedömts som möjligt för att förtydliga säkerhetsskyddslagens tillämpningsområde. De risker som lyfts kring detta har inte behandlats i betänkandet för direktinvesteringslagen. I båda granskningssystemen finns ett stort antal verksamheter som kommer ligga i gränzonen eller bedriva verksamhet som kan anses säkerhetskänslig och eller samhällsviktig utan att verksamheten förstår att denna omfattas av regelverken.

Det diskuteras särskilt i utredningen kring utländska direktinvesteringar vilka aktörer som träffas av de olika regelverken. En tydlig skillnad är hanteringen av inhemska investerare. Medan säkerhetsskyddslagen omfattas samtliga överlåtelser oavsett köparens hemvist är direktinvesteringslagen mer differentierad. Framför allt kan konstateras att direktinvesteringslagen just fokuserar på utländska investeringar och därmed helt utesluter svenska

---

<sup>168</sup> Se säkerhetsskyddslagen 1 kap. 1 §.

investerare från granskning. Dessa ska endast anmäla sina investeringar för att undvika inhemska bulvaner som agerar för utländska bakomliggande aktörer. Detta framförs i betänkandet som en av de främsta anledningarna till att systemen ska tillämpas parallellt.<sup>169</sup>

En omständighet som ofta nämns i den senare utredningen kring utländska direktinvesteringar är att det är olika aktörer som träffas av granskningssystemen. Det är i säkerhetsskyddslagen antingen verksamhetsutövaren, alltså målbolaget, eller aktieöverlåtaren som omfattas av samrådsförfarandet. Enligt direktinvesteringsreglerna skulle det i stället vara investeraren, i en motsvarande överlåtelsesituation köparen, som träffas av regelverket.

Nivån för att förbjuda en överlåtelse enligt de båda systemen har vissa olikheter, där säkerhetsskyddslagen kan förbjuda överlåtelser som är olämpliga ur säkerhetsskyddssynpunkt enligt 4 kapitlet 17 § medan direktinvesteringslagen förbjuder en investering endast om det är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller allmän ordning och allmän säkerhet i enlighet med 5 §.

#### **4.1.2 Vilka investeringar träffas?**

Regelverken omfattar delvis olika sorters investeringar. Säkerhetsskyddslagen har ett snävare omfattningsområde vad gäller omfattade verksamheter och typ av investering. Den gäller verksamhetsöverlåtelser framför allt, vilket alltså innebär antingen aktieöverlåtelser eller inkråmsöverlåtelser. Utöver det finns också begränsningar när det gäller överlåtelse av viss egendom som har betydelse för Sveriges säkerhet, dock aldrig fast egendom. Samtliga överlåtelser som faller inom lagens tillämpningsområde träffas, alltså finns det inga gränsvärden för när en överlåtelse ska anmälas för samråd. Detta innebär sammanfattningsvis att det endast kan bli aktuellt med prövning och samråd enligt säkerhetsskyddslagen vid överlåtelser, men att det ska ske vid samtliga sådana överlåtelser.

Direktinvesteringslagen har en mycket större omfattning. Enligt denna ska samtliga typer av investeringar som innebär att investeraren får inflytande

---

<sup>169</sup> SOU 2021:87 s. 569–573.

över verksamheten omfattas. Av denna anledning omfattas därför allt ifrån direkta uppköp av verksamheter till lån som innebär inflytande eller annat stöd till verksamheten. Det finns dock en gräns för vilka investeringar som ska granskas baserat på inflytande över verksamheten. Detta har schabloniserats till att innebära att alla investeringar där en investerare får över 10 procent av rösterna i bolaget ska anmälas.

Det finns också en skillnad i huruvida publika aktiebolag omfattas av regleringen eller inte. Enligt säkerhetsskyddslagen är dessa helt undantagna. Även om direktinvesteringslagen har specialregler kring ogiltigheten av överlåtelser i börsbolag så omfattas dessa fortfarande av granskningssystemet. Innebörden för verksamhetsutövarna som bedriver verksamhet i publika bolag blir dock att dessa fortfarande undviker granskning så länge investerarna är endast svenska medborgare eller investeringsbolaget endast ägs av svenska medborgare. Detta leder till att fördelen i att driva säkerhetskänslig verksamhet i publika bolag fortsatt finns kvar även efter att den nya lagen införs.

En avslutande diskussion kring regleringarnas omfattning kan föras rörande dess tillämpning på inkråmsöverlåtelser. Det är i säkerhetsskyddslagens reglering nästan att anse som en huvudregel med inkråmsöverlåtelser, då detta regelverk huvudsakligen riktar sig mot verksamhetsutövarna. Lagen reglerar i stället aktieöverlåtelser särskilt. I direktinvesteringslagen är inkråmsöverlåtelser å andra sidan inte ens nämnt, utan fokus verkar ligga på inflytande över bolag som bedriver verksamhet som är samhällsviktig, säkerhetskänslig, osv.

## **4.2 Vilka effekter får de gemensamt?**

### **4.2.1 Extra arbete**

Som redan diskuterats ovan är en av de stora effekterna av regelverken det utökade arbete som regelverken gemensamt kommer innebära. Detta är fallet för samtliga aktörer som är inblandade i transaktionen. Detta rör framför allt de som bedriver säkerhetskänslig verksamhet som både måste samråda enligt säkerhetsskyddslagen och granskas enligt direktinvesteringslagen. Särskilt hårt drabbade av detta regelverk blir då de transaktioner där utländska aktörer är inblandade, då dessa riskerar bli fullt granskade enligt båda systemen, och inte bara är anmälningsskyldiga enligt direktinvesteringslagen. Detta kan innebära att stora resurser måste tillföras i

en sådan transaktion för att uppfylla de samrådskrav och upplysningsskyldigheter som lagstiftningen kräver.

Med tanke på att de olika regelverken delvis riktar sig mot olika aktörer, säljaren och köparen i en företagsöverlåtelse, kommer det framför allt att vara målbolaget, själva verksamheten, som alltid kommer drabbas av den största administrationen. Det är verksamheten själv som ofta kommer ha mest av den informationen gransknings- och samrådsmyndigheten är i behov av för att bedöma transaktionen. Dessa måste också själva samråda enligt säkerhetsskyddslagen vid inkråmsöverlåtelser.

Att samma överlåtelse granskas i två olika processer riskerar också innebära att dessa överlåtelser beläggs med förelägganden från olika gransknings/samrådsmyndigheter. Detta leder till ytterligare administration och bolaget kan behöva stora resurser för att uppfylla sina skyldigheter. Dessa överlåtelser kan också drabbas genom att de förbjuds att genomföra en överlåtelse enligt ett regelverk medan det tillåts enligt det andra. Vilket i sin tur riskerar att leda till ytterligare förvirring och upplevelser av att regelverket är oklart och för komplext.

Att regelverken träffar två olika aktörer är möjligtvis mer teoretiskt än praktiskt. Det som inte nämns närmare i betänkandena är den börda som faller på målbolaget och särskilt dess ledning och administration som måste tillhandahålla stora mängder information. Dessa är redan hårt pressade i en överlåtelssituation med att prestera information och svar på frågelistor i en due diligence-process.<sup>170</sup> En större börda i att under en begränsad period, som måste ske efter att en köpare är säkrad, fortsatt arbeta för att uppfylla de skyldigheter som följer av regelverken för att myndigheterna ska kunna pröva överlåtelserna måste anses betungande. Särskilt påfrestande kan det bli då två myndigheter kräver olika information. Det kan tänkas att mycket av informationen som krävs är den samma som både tagits fram för due diligence-processen. Även att båda prövningsmyndigheterna lär vara intresserade av ungefär samma material kan hjälpa. ISP, som granskningsmyndighet enligt direktinvesteringlagen, kan dock tänkas kräva större mängder information som omfattar större delar av verksamheten då granskningen hos dem är mer omfattande och omfattar mer än den säkerhetskänsliga verksamheten hos bolaget.

---

<sup>170</sup> Jmf Forssman, 2021 s. 30–33.



## 4.2.2 Tidsfrister

Gemensamt för båda lagstiftningarna är att de kan komma att betydligt fördröja tiden innan beslut. Detta är i sig ett problem i en företagsöverlåtelse då det ofta finns en önskan om en snabb process. Enligt båda systemen finns en borte gräns om sex månader, vilket måste anses som en relativt lång tid i förhållande till viljan till snabbhet och effektivitet. Som diskuterats ovan finns en risk att tidsfristerna blir normerande och att myndigheterna inte gör sitt yttersta för att ge snabba beslut. Att som i direktinvesteringslagen införa en extra tidsgräns efter tre månader kan verka för att förhindra att sex månader blir normerande i den processen. Dock hade det möjligtvis varit önskvärt med en ännu kortare tid för en sådan process.

Vid jämförelse med säkerhetspolisens hantering av samråd enligt säkerhetsskyddslagen har det tagit mellan drygt en månad till ca tre månader att få ett beslut. Det kan tänkas att en prövning enligt direktinvesteringslagen tar ungefär samma tid. Dock kan det förutses att en betydligt större mängd ärenden kommer inkomma i detta system jämfört med säkerhetsskyddslagen varför risken blir att myndigheten generellt kommer välja att granska alla transaktioner som inte har endast svenska medborgare som investerare för att frigöra tid till kontroll av dessa om de inte får stora resurser för att bygga upp effektiva processer inom myndigheten.

I framtagandet av tidsfristerna i direktinvesteringslagen användes konkurrenslagens tidsfrister som grund för att även dessa skulle vara tre respektive sex månader, med en 25 dagarsperiod för avgörande om granskning ska ske.<sup>171</sup> Jämförelsen med konkurrensrätten kan vara berättigad då många företagsförvärv även innebär en anmälningsskyldighet enligt det regelverket. Dock finns också skillnader så som vilka som ska granskas och i vilken utsträckning granskning faktiskt kommer att ske efter 25 dagarsfristen. Konkurrensrättens granskning har betydligt högre krav på påverkan, exempelvis utifrån att det finns ett omsättningskrav för att omfattas.<sup>172</sup> Då direktinvesteringslagen inte börjat tillämpas än är det osäkert hur ofta granskning kommer ske i praktiken.

---

<sup>171</sup> Jmf konkurrenslagen 4 kap. 11 och 13 §§

<sup>172</sup> Jmf konkurrenslagen 4 kap. 11 §.

Det går inte idag att närmare uttala sig om hur stora förseningar av förvärv som kommer uppstå genom dessa två systems gemensamma påverkan. Det kan dock förutsättas att det kommer röra sig om ytterligare förseningar då dubbla processer och därmed samråd och granskning ska genomföras.

### **4.2.3 Oklarheter**

Särskilt för utländska aktörer kan det upplevas som oklart vad som omfattas av regelverken. Att ett regelverk är komplext är inte nödvändigtvis problematiskt då det ofta innebär vissa vinster. I dessa fall är det dock väldigt centrala delar så som vilka som omfattas av regelverken som är både komplicerat och har stora oklarheter. Ett system med dessa brister innebär att det i princip är omöjligt att genomföra någon form av investering eller transaktion som ligger inom eller i närheten av lagarnas tillämpningsområden utan jurister, i synnerhet svenska rådgivare, inblandade som kan göra de komplicerade bedömningarna kring lagarnas tillämpning i det konkreta fallet.

En utländsk investerare som vill genomföra en inkråmsöverlåtelse behöver exempelvis både undersöka om verksamheten är säkerhetskänslig eller samhällsviktig. Vidare måste konstateras om inkråmsöverlåtelsen ska omfattas av anmälnings och granskningssystemet enligt direktinvesteringslagen. Detta innebär alltså ytterligare en oklarhet som måste värderas in i den eventuella vinsten av transaktionen. Så länge oklarheten består kan det alltså innebära att utländska aktörer är ovilliga att genomföra inkråmsöverlåtelser eller investeringar i allmänhet i Sverige.

### **4.2.4 Påverkan på investeringsklimatet**

Oklarheter i regelverken innebär att riskerna blir större och kan därför påverka investeringsklimatet. Särskilt med tanke på att Sverige kommer ha två granskningssystem som både kan upplevas som komplexa och oklara riskerar investerare se sig om efter andra alternativ. Detta är dåligt för i princip alla. Som lyfts ovan, i avsnitt 3.7.4. kan det påverka Sverige negativt då utvecklingen på säkerhetsområdet stagnerar eller åtminstone inte blir lika produktiv som dessa verksamheter annars kunnat bli. Detta är också ett problem för de individuella verksamheterna och dess ägare som riskerar förlora ekonomiskt på de oklara regelverken.

Effekten av samspelet mellan dessa två regelverk och dess gemensamma otydliga tillämpningsområde är att effekterna på investeringsklimatet riskerar bli ännu större. Som lyfts ovan kan en investerare i säkerhetsviktig

verksamhet stå inför oklarheter och långa väntetider enligt två regelverk efter att direktinvesteringslagen införts. Därmed kommer förhållandet mellan risk och vinst med en investering ytterligare försämrats. Därmed blir svenska företag mindre attraktiva och företagsöverlåtelser med utländska köpare lär minska inom detta område. Detta leder till att Sverige riskerar halka efter andra stater även i utveckling av framtida verksamheter och produkter. En ond spiral kan då skapas där mindre och mindre utländskt kapital kan bidra till svensk utveckling på området vilket gör det ännu mindre attraktivt att investera i landet.

#### **4.2.5 Proportionalitet**

Det kan också noteras att denna lagstiftning är så pass inkräktande på grundläggande friheter som näringsfriheten att det måste anses extra viktigt att den uppfyller ett proportionalitetskrav. Detta gäller också regelverkens samlade effekt. Att företagsöverlåtelser i exempelvis säkerhetskänslig verksamhet ska granskas kan anses proportionerligt men frågan är om det uppfyller kraven när överlåtelse också måste prövas i ett andra system med likande syften.

Att ha dubbla granskningsystem skulle möjligtvis vara proportionerligt i den mån det var tydligt vilka som omfattades av de olika systemen och vad som granskas inom dessa. I detta fall finns dock stora oklarheter även kring omfattningen vilket lagstiftaren bör försöka lösa. Ett sätt att åtminstone minska systemens problematiska komplexitet skulle vara att överföra granskningen av överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet helt till den nya direktinvesteringslagen. Innebörden skulle vara att det finns en granskningsmyndighet som kan upprätthålla en samlad hållning i samtliga fall. Med tanke på den möjlighet, och skyldighet, som redan finns för granskningsmyndigheten att samråda med andra myndigheter skulle inte heller kompetensen hos tillsynsmyndigheterna gå förlorad utan i stället leda till ännu större förståelse med effektiva beslut och likabehandling av alla ärenden.

#### **4.2.6 Verkställighet**

Det är ett genomgripande tema i båda lagstiftningarna att det kan bli ett problem att få parterna att låta prestationerna återgå. Det är av den anledningen ett vitesföreläggande kan vara lämpligt för att uppnå syftet med lagarna, att undvika överlåtelser av verksamheter som kan innebära säkerhetsrisker.

När väl ett vitesföreläggande utfärdats av tillsynsmyndigheten uppstår dock problem inom båda lagstiftningarna, särskilt i direktinvesteringslagen, då dessa i nästan samtliga fall bör rikta sig mot utländska investerare. I dessa fall kan det tänkas att det ofta rör sig om utländska aktörer som på grund av sin antagonistiska inställning inte är intresserade av att bevara de svenska säkerhetsintressena. Därmed kan dessa inte förväntas agera i enlighet med föreläggandena. Det blir i stället fråga om att försöka få vitet utdömt och verkställt utomlands. Sådan verkställighet är generellt inte lätt. Den betänkandet till direktinvesteringslagen lyfter detta problem men konstaterade att någon lösning inte direkt finns.

Viten är i svensk rätt att jämställa med en typ av böter riktat mot en enskild. Därmed kan konstateras att verkställighet inte kan ske med stöd i Bryssel Ia-förordningen<sup>173</sup> eller som ett europeiskt betalningsföreläggande<sup>174</sup> då dessa berör privaträttsliga förhållanden. Inte heller rör det skatter eller andra liknande avgifter varför inte heller Rådets direktiv 2008/55/EG av den 26 maj 2008 om ömsesidigt bistånd för indrivning av fordringar som har avseende på vissa avgifter, tullar, skatter och andra åtgärder är tillämpligt.

Inte heller reglerna kring verkställighet av böter kan tillämpas. Den så kallade nordiska verkställighetslagen (Lag (1963:193) om samarbete med Danmark, Finland, Island och Norge angående verkställighet av straff m.m.) berör verkställighet av böter omfattar denna typ av viten. Då viten enligt säkerhetsskyddslagen och direktinvesteringslagen inte uppfyller kraven uppställda i 4 § innebär detta att den nordiska verkställighetslagen inte möjlig att använda.<sup>175</sup> Enligt EU:s rambeslut om verkställighet av bötesstraff<sup>176</sup> är medlemsstaterna skyldiga att ömsesidigt erkänna varandras bötesstraff. Trots att viten ses som en typ av böter i svensk rätt är det inte heller möjligt att använda denna. Definitionen av böter enligt artikel 1.b kräver brottslighet för att ett utdömt böter ska kunna verkställas enligt rambeslutet. Ett brott är enligt svensk lagstiftning en gärning belagd med

---

<sup>173</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EU) nr 1215/2012 av den 12 december 2012 om domstols behörighet och om erkännande och verkställighet av domar på privaträttens område

<sup>174</sup> EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING (EG) nr 1896/2006 av den 12 december 2006 om införande av ett europeiskt betalningsföreläggande.

<sup>175</sup> Bäcklund m.fl. 2021, under rubriken bakgrund & kommentar till 4 §.

<sup>176</sup> Rådets Rambeslut 2005/214/RIF av den 24 februari 2005 om tillämpning av principen om ömsesidigt erkännande av bötesstraff.

straff i form av böter och fängelse samt villkorlig dom, skyddstillsyn och överlämnande till särskild vård.<sup>177</sup> Därmed kan verkställighet enligt rambeslutet inte användas.

---

<sup>177</sup> Brottsbalken, 1 kap. 1 & 3 §§.

## 5 Sammanfattande slutsatser

Uppsatsen behandlar de följder som säkerhetsskyddslagen och direktinvesteringsslagen har på företagsöverlåtelser, samt deras gemensamma påverkan. Det finns ett antal gemensamma problem som genom sin samverkan kommer påverka särskilt säkerhetskänslig verksamhet då denna ska granskas enligt båda systemen.

Säkerhetsskyddslagen har ett något oklart tillämpningsområde som skapar problem för en eventuell företagsöverlåtelse. De verksamheter som finns i gråzonen mellan att omfattas och inte omfattas riskerar behöva utreda lagens tillämplighet. Dessa riskerar också anmäla sina transaktioner för samråd enligt lagen trots att verksamheten inte egentligen är säkerhetskänslig. Detta har redan setts i ett av de ärenden säkerhetspolisen handlagt under 2021. Vidare finns en brist i regelverket som innebär att aktieöverlåtelser i publika aktiebolag inte omfattas av reglering. Detta kan leda till att aktörer för att undvika regelverket väljer att ombilda bolag till publika aktiebolag för att på så vis undvika samråd.

Oklarheten i tillämpningen följer också med in i direktinvesteringsslagen då säkerhetskänslig verksamhet också ska anmälas och eventuellt granskas enligt det regelverket. Direktinvesteringsslagen har dessutom ytterligare oklarheter i sitt tillämpningsområde i det att samhällsviktig verksamhet är ännu ett brett begrepp som kan komma att bli svårt att tillämpa.

Oklarheter riskerar leda till ytterligare risker för de inblandade aktörerna. En sådan risk är exempelvis att bli utsatt för de sanktioner regelverken erbjuder myndigheterna. När dubbla regelverk träffar en och samma överlåtelse blir också exempelvis sanktionsavgifter dubblade, även om dessa riktas mot olika aktörer då regelverken fokuserar på var sin sida av transaktionen. Dessa risker är vad som i längden riskerar påverka Sveriges investeringsklimat i allmänhet. När riskerna i en företagsöverlåtelse blir större blir också vinsten jämfört med riskerna mindre. Detta innebär att Sverige som investeringsstat blir mindre attraktiv och köpare riskerar välja att placera sina investeringar i andra stater.

Utöver dessa risker är bland annat ökad tidsåtgång och administration problem som båda regelverken innebär. Gemensamt förstärks även dessa effekter då två processer ska genomföras med olika myndigheter som bedriver sin verksamhet på olika sätt. De oklara tillämpningsområdena för

båda regelverken ger också en risk för att många transaktioner anmäls i onödan. Utöver en extra börda för bolaget och säljare samt köpare kan detta också innebära att avgöranden från myndigheterna kan dröja ännu längre då belastningen på handläggningen blir hög.

Det finns dessutom andra gemensamma brister med regelverken som verkställighetsproblem för de nämnda sanktionsavgifterna och vitesföreläggandena. Medan de som främst avses drabbas av systemet, illvilliga utländska investerare, kan slippa undan kan sanktionerna i stället främst drabba svenska aktörer som i lägre grad kan anses utgöra ett hot i praktiken.

# Käll- och litteraturförteckning

## Otryckta källor

### Elektronisk kommunikation

Anna Petré, Inspektör, Strålsäkerhetsmyndigheten, 'SV: begäran handling', 7 februari 2022 (cit. Strålsäkerhetsmyndigheten, personlig kommunikation, 2022).

Annette Norman, Jurist, Post- och telestyrelsen, 'Begäran om att ta del av allmän handling', 1 februari 2022 (cit. Post- och telestyrelsen, personlig kommunikation, 2022)

Emelie Juter, Teamledare tillsyn säkerhetsskydd, Svenska Kraftnät, 'SV: Begäran om handlingar', 1 februari 2022 (cit. Svenska Kraftnät, personlig kommunikation, 2022).

Elin Wretman, Sakkunnig, Transportstyrelsen, 'SV: Begäran om handlingar', 1 februari 2022 (cit. Transportstyrelsen, personlig kommunikation, 2022).

Försvarets materielverk, Registrator, 'VB: begäran handlingar', 8 mars 2022 (cit. Försvarets materielverk, personlig kommunikation, 2022).

Ida Skoog, handläggare, Energimyndigheten, 'Sv: Begäran handlingar', 2 februari 2022 (cit. Energimyndigheten, personlig kommunikation, 2022).

Lisa Holm, Myndighetsjurist, Finansinspektionen, 'SV: Ta del av handlingar' 7 februari 2022 (cit. Finansinspektionen, personlig kommunikation, 2022).

## Tryckta källor

### Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden



SOU 2018:82 Kompletteringar till den nya säkerhetsskyddslagen.

SOU 2021:87 Granskning av utländska direktinvesteringar.

Ds. 2022:7 Ett försämrat säkerhetspolitiskt läge – konsekvenser för Sverige.

#### Propositioner

Prop. 1995/96:129 Säkerhetsskydd.

Prop. 2017/18:89 Ett modernt och stärkt skydd för Sveriges säkerhet – ny säkerhetsskyddslag.

Prop. 2019/20:193 Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar.

Prop. 2020/21:13 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.

Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet.

#### Utskottsbetänkanden

bet. 2020/21: JuU10 Åtgärder till skydd för Sveriges säkerhet vid överlåtelser av säkerhetskänslig verksamhet.

#### Övriga offentliga tryck

2020/21:FPM72 Direktiv om resiliens inom kritiska enheter.

Rskr. 2020/21:79.

#### Europeiska unionen

COM (2017) 487 final, *Förslag till EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen*, 13 september 2017.

Europeiska kommissionen, *Vägledning till medlemsstaterna angående utländska direktinvesteringar, fri rörlighet för kapital från tredjeländer och skydd av Europas strategiska tillgångar, inför tillämpningen av förordning (EU) 2019/452 (förordningen om granskning av utländska direktinvesteringar)*, 2020/C 99 I/01 (cit. Kommissionen, 2020/C 99 I/01).

## Remissvar

Näringslivets Regelnämnd, *Remissvar angående betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)*, dnr 2021/187, 22 februari 2022.

Post- och Telestyrelsen, dnr. 21–15136, 16 februari 2022. (Cit. PTS, 2022)

Region Stockholm, dnr. RS 2021–0931, 2 mars 2022;

Saab, ref. GFCJ-22-001, 17 januari 2022.

Skatteverket, *Remiss av betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)*, dnr. 8–1333204, 21 februari 2022.

Stockholm stad, Stadsledningskontoret, dnr. KS 2021/1495 2022-02-11

Stockholms universitet, *Remiss: Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)*, dnr. SU-FV-21-4218-21, 21 februari 2022.

Svenskt näringsliv, *Remissvar – Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)*, dnr. 2021–192, 18 februari 2022.

Sveriges advokatsamfund, Ref. R-2021/2456, 22 februari 2022.

Sweden Bio, *SwedenBIO svar på remiss av betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87)*, 22 februari 2022.

Säkerhets- och försvarsföretagen och teknikföretagen, *Remissvar till betänkandet ”Granskning av utländska direktinvesteringar” (SOU 2021:87)*, 2022-02-18 (cit. Säkerhets- och försvarsföretagen, 2022).

## Myndighetsbeslut

Försvarsmakten, Dnr. FM2021-10400:7

Säkerhetspolisen, Dnr. 2021–6776–5, Beslut i ärende om samråd av överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, 23 juli 2021.

Säkerhetspolisen Dnr. 2021–14214–9, Beslut i ärende om samråd av överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, 21 september 2021.

Säkerhetspolisen Dnr. 2021–14213–8; Beslut i ärende om samråd av överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, 24 september 2021.

Säkerhetspolisen Dnr. 2021-11902-7, Samråd vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, 15 juli 2021.

Säkerhetspolisen Dnr. 2021-8387-4, Yttrande i ärende om samråd vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet, 21 juni 2021.

## Övriga källor

ICJ, Application Instituting Proceedings filed in the Registry of the Court on 26 February 2022.

MSB, *Identifiering av samhällsviktig verksamhet - Lista med viktiga samhällsfunktioner*, MSB1844, oktober 2021 (cit. MSB, lista, 2021).

MSB, *Identifiering av samhällsviktig verksamhet: metod*, MSB1408, reviderad oktober 2021 (cit. MSB, metod, 2021).

Swedavia, 'Swedavia kommenterar nyhetsuppgifterna om ny leverantör av säkerhetskontrollsutrustning till Stockholm Arlanda Airport', 18 februari 2022.

Säkerhetspolisen, blankett, *Samråd vid överlåtelse av säkerhetskänslig verksamhet*, 2020-12-17.

## Litteratur

Andersson, Johansson, Skoog, *Aktiebolagslagen* (18 juni 2021, version 16, JUNO).

Bandick, Roger & Karpaty, Patrik, 'Employment effects of foreign acquisition', *International Review of Economics & Finance*, 2011 vol. 20 nr 2, s. 211.

Bengtsson, Bertil, 'SOU som rättskälla' *SvJT*, 2011, 777.

Bäcklund m.fl., *Brottsbalken*, (1 december 2021, Version 19, JUNO).

Esplugues Mota, Carlos, 'A More Targeted Approach to Foreign Direct Investment: The Establishment of Screening Systems on National Security Grounds' *Brazilian Journal of International Law*, 2018 vol 15, s. 440.

Forssman, Magnus, *Företagsöverlåtelser – en introduktion till den legala processen*, 3:e uppl., Nordstedts juridik, 2021.

Kleineman, Jan, 'Rättsdogmatisk metod' i Nääv och Zamboni, *Juridisk metodlära*, Studentlitteratur, 2018.

Kleja, Monica 'Dålig koll på känsliga uppgifter i kommuner' *Dagens Samhälle*, 5 oktober 2017.

Kulin-Olsson, Karin, *Juridikens fundament - med grundläggande juridisk metodlära*, Jure, 2011.

Lavin, Rune, *Viteslagstiftningen – En kommentar*, 3:e uppl., Wolters Kluwer 2017.

Lebeck, Carl, 'Den förvaltningsrättsliga legalitetsprincipen i svensk rätt I: Teoretisk och konstitutionell bakgrund' *Förvaltningsrättslig tidskrift*, nr 1, 2015, s. 91.

Lebeck, Carl, *Legalitetsprincipen i förvaltningsrätten*, Nordstedts Juridik, 2018.

Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Rapport 2020:03, *Effekter av direktinvesteringar på svenskt näringsliv*, 2020 (cit. Tillväxtanalys, 2020).

Nicholas, Stephen & Maitland, Elizabeth, 'Theory and measurement of FDI: International business research', i Bora, Bijit, *Foreign Direct Investment – research issues*, Routledge, 2002.

Norman, Annette, *Säkerhetskyddslag (2018:585) 4 kap. 1 §*, Lexino 15 februari 2022 (JUNO) (cit. Norman, Lexinokommentar).

Peterson, Magnus m.fl. *Utländska direktinvesteringar i skyddsvärda verksamheter - En studie av risker, branscher och investerare*, FOI-R-5069-SE 2020 (cit. FOI 2020).

Rytter Sunesen, Eva & Juul Henriksen, Jonas, 'The Economics of FDI screening', i Bourgeois, Jacques H.J, *EU Framework for Foreign Direct Investment Control*, Wolters Kluwer, 2020.

Sandström, Torsten, *Svensk aktiebolagsrätt*, 7:e uppl. Nordstedts juridik, 2020.

Sevenius, Robert, *Företagsförvärv*, 2 uppl., Studentlitteratur, 2011.

Stavenow, Christoffer & Thimmig, Max, *Säkerhetskyddad upphandling – juridik och praktik*, 2 uppl. 2021.

Svedin, Dick, Stage, Jesper, 'Impacts of foreign direct investment on efficiency in Swedish manufacturing' SpringerPlus vol 5, 614, 2016, <<https://doi.org/10.1186/s40064-016-2238-x>>

Svernlöv, Carl, 'Sekretessavtal', *Balans* nr 3, 2004.

# Rättsfallsförteckning

## Svenska rättsfall

Förvaltningsrätten i Stockholms dom 2021-06-22 i förenade mål 24231–20 och 2378–21.

## Rättsfall från EU-domstolen

*C-72/83 Campus Oil*, EU:C:1984:256.

*C-212/97 Centros Ltd mot Erhvervs- og Selskabsstyrelsen*, EU:C:1999:126.

*C-503-99 Kommissionen mot Belgien*, Europeiska kommissionen mot Konungariket Belgien, EU:C:2002:328.

*C-623/17 Privacy International*, EU:C:2020:790.