



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Mauritz Fredzell

Anmälningsskyldigheten i UDI-lagen

Om anmälningsskyldighetens ändamålsenlighet i förhållande till lagens syfte

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Max Hjærtström

Termin: VT24

Innehållsförteckning

SUMMARY	1
SAMMANFATTNING.....	2
FÖRKORTNINGAR	3
1 INLEDNING.....	5
1.1 Bakgrund.....	5
1.2 Syfte och frågeställning.....	6
1.3 Metod och material.....	7
1.4 Avgränsningar	8
1.5 Disposition	8
2 UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR OCH LAGSTIFTNINGENS SYFTE.....	10
2.1 Ekonomiska perspektivet	10
2.2 Säkerhetsperspektivet	11
2.3 Lagstiftningens syfte	11
3 GÄLLANDE RÄTT	13
3.1 Lagens EU-rättsliga bakgrund	13
3.2 UDI-lagens funktionssätt i korta drag	14
4 ANMÄLNINGSSKYLDIGHETEN	18
4.1 Allmänt om anmälningsskyldigheten.....	18
4.2 Upplysningsskyldigheten.....	19
4.3 Anmälningsskyldighetens omfattning av verksamheter	19
4.4 Inkråmsöverlåtelser	22
4.5 Tröskelvärden	23
4.6 Anmälningsskyldighet oavsett ursprung	24
5 DISKUSSION	26
5.1 Analys.....	26
5.2 Slutsatser	30
KÄLL- OCH LITTERATURFÖRTECKNING.....	31

Summary

The issue of foreign direct investments and the influence of foreign states in Sweden's sensitive affairs has been brought to the forefront in recent years, not least due to the increasingly strained global situation. On December 1 2023, the Foreign Direct Investment Act (UDI-lagen) was adopted, allowing for the audit of investments in Swedish companies performing sensitive activities and the potential prohibition of those deemed harmful.

The legislation is heavily politically influenced and balances two sensitive interests: the interest in maintaining an open investment climate and the interest in protecting companies performing sensitive activities from harmful investments. The Foreign Direct Investment Act is extensive and impacts many actors. A central aspect of the law is the mandatory notification requirement imposed on investors. This notification requirement is what the thesis examines, investigating whether its construction is appropriate in regard to the purpose of the law. The thesis discusses the functionality, background, and purpose of the Foreign Direct Investment Act, and, in more detail, the notification requirement. The notification requirement is examined from five aspects: the scope of activities, the order of threshold values, asset transfers, the duty of disclosure, and the scope of investors subject to the notification requirement.

The thesis is based on the legal dogmatic method, and the material consists largely of the government bill and the law itself, as the amount of literature on the subject is very limited at this moment.

The analysis comes to the two-edged conclusion that the notification requirement is appropriate in some respects but in other respects is more strict than what the law's purpose can justify. In some places, the analysis also concludes that no definitive conclusions can be drawn based on the results the thesis has reached.

Sammanfattning

Frågan om utländska direktinvesteringar och främmande staters inflytande i Sveriges känsliga angelägenheter är en som aktualiserats mycket på senare år, inte minst på grund av det alltmer ansträngda omvärldsläget. Den första december 2023 antogs UDI-lagen, som ger möjlighet att granska investeringar i svensk skyddsvärd verksamhet, och eventuellt förbjuda dem, om de anses kunna vara potentiellt skadliga.

Lagstiftningen är starkt politiskt präglad och balanserar två känsliga intressen, nämligen intresset av ett öppet investeringsklimat och intresset av att skydda känsliga verksamheter mot skadliga investeringar. UDI-lagen är mycket omfattande och drabbar många investerare och investeringsobjekt. En central aspekt av lagen är den obligatoriska anmälningsskyldighet som tillfaller investerare. Denna anmälningsskyldighet är vad uppsatsen granskar, och utreder huruvida den är ändamålsenlig. I uppsatsen avhandlas UDI-lagens funktionssätt, bakgrund, syfte och, i närmare detalj, anmälningsskyldigheten. Anmälningsskyldigheten granskas utifrån fem aspekter, nämligen verksamhetsomfånget, ordningen om tröskelvärden, inkrämsöverlåtelse, upplysningsplikten och omfånget av investerare anmälningsskyldigheten tillfaller.

Uppsatsen bygger på den rättsdogmatiska metoden, och materialet består till stor del propositionen och lagen i sig, eftersom mängden litteratur på området är mycket begränsad.

Analysen landar i en tveeggad slutsats om att anmälningssplikten är ändamålsenligt utformad i vissa avseenden, men att i andra avseenden är den strängare utformad än vad lagens syfte kan motivera. På vissa ställen landar analysen dessutom i att det inte går att dra några slutsatser på det resultat som uppsatsen kommit till.

Förkortningar

Förkortning	Förklaring
”EU”	Europeiska unionen.
”EU-förordningen”	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452, om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.
”FDI”	Foreign direct investment(s).
”FEUF”	Fördraget om europeiska unionens funktionssätt.
”ISM”	”Investment screening machine”, apparatur för granskning av utländska direktinvesteringar.
”ISP”	Inspektionen för strategiska produkter.
”JK”	Justitiekanslern.
”Propositionen”	Regeringens proposition 2022/23:116, Ett granskningsystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen.
”UDI”	Utländsk(a) direktinvestering(ar).

”UDI-förordningen”

Förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar.

”UDI-lagen”

Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

”Utredningen”

SOU 2021:87, Granskning av utländska direktinvesteringar.

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Reglering av utländska direktinvesteringar har varit ett hett debattämne under flera år. Inte minst har det aktualiserats i frågan om MTR, det statligt ägda kinesiska bolag som bedriver merparten av all reguljär tågtrafik i Sverige. Upphandlingarna och affärerna som ledde dit har kritiserats i media¹ och av politiker. Exempelvis uttalade Pål Jonson (M) i februari 2021 att ”vi behöver ha lagar i Sverige som gör att vi kan granska och ytterst stoppa skadliga investeringar i känslig och samhällsviktig verksamhet. Transporter är ett av de viktiga områdena.”, om det kinesiska ägandet av MTR.² När MTR tog över exempelvis Mälartåg så fanns i Sverige ingen lagstiftning för granskning och eventuellt förbudande av utländska investeringar som kan ha skadlig inverkan på exempelvis samhällsviktig verksamhet. Om investeringen hade ägt rum idag är det inte säkert att den hade tillåtits.

År 2019 antog EU en förordning med ramverk för granskningssystem för utländska direktinvesteringar, med syfte att kunna identifiera och förbjuda de investeringar som kan inverka skadligt på medlemsländernas säkerhet och ordning. Ett sådant granskningssystem infördes i Sverige i december 2023 genom antagandet av UDI-lagen. Lagen föreskriver anmälningsskyldighet av investeringar i skyddsvärd verksamhet, och ger en tillsynsmyndighet, ISP, möjligheten att granska och även förbjuda investeringar den bedömer kan inverka skadligt på Sverige.

¹ Jonmyren, Olof, ”Sörj inte om MTR snart drar sin kos”, *Södermanlands nyheter*, 2024-02-13.

² Augustsson, Tomas, ”M varnar för kinesisk säkerhetsrisk”, *Svenska Dagbladet*, 2021-02-19.

Vad gäller tidigare lagstiftning finns i Sverige ingen direkt motsvarighet till UDI-lagen. Vad som emellertid har funnits en tid är den så kallade säkerhetsskyddslagen (SFS 2018:585), som ger möjlighet att förhindra och förbjuda vissa investeringar i säkerhetskänslig verksamhet.³ Det har förts diskussioner i förarbetena till UDI-lagen om hur den och säkerhetsskyddslagen ska förhålla sig till varandra. Vissa remissinstanser (bland andra ISP) förespråkade att säkerhetsskyddslagen ska vara subsidiär till UDI-lagen.⁴ I slutändan blev resultatet dock att lagarna gäller parallellt med varandra. Vad gäller begreppet ”säkerhetskänslig verksamhet” hämtar UDI-lagen sin definition direkt från säkerhetsskyddslagen, vilket innebär att de båda lagarnas omfång uppenbart överlappar med varandra. Ett par skillnader finns dock, till exempel kan man enligt säkerhetsskyddslagen, till skillnad från UDI-lagen, förbjuda svenska och unionsinterna förvärv. På andra hållet omfattar UDI-lagen, till skillnad från säkerhetsskyddslagen, förvärv som kan vara skadliga för annat än bara hot mot Sveriges säkerhet, såsom skydd av allmän ordning. Att lagarna gäller parallellt har som sagt kritiserats av flertalet remissinstanser i förarbetena till UDI-lagen, på grund av att det kan innebära flera separata prövningar av samma transaktion, som sker vid olika tidpunkter, av olika aktörer och efter olika kriterier, vilket blir väldigt svårt för investerare att förhålla sig till.⁵

1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med denna uppsats är att öka förståelsen och kunskapen kring den nya lagstiftningen genom att analysera och mot lagens syfte kritiskt granska en central beståndsdel i densamme, nämligen anmälningsskyldigheten av investeringar i skyddsvärd verksamhet. I propositionen till lagen står att läsa att ”den administrativa börda som en obligatorisk anmälan innebär för anmälaren får anses godtagbar givet det nya regelverkets syfte.”⁶ Mycket närmare än så preciseras inte det resonemanget aldrig, och dessutom är det inte långsökt att

³ SFS 2018:585, *Säkerhetsskyddslagen*, 4 kap 9 §.

⁴ ISP, remissvar till SOU 2021:87, s. 2.

⁵ Proposition 2022/23:116, *Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen*, s. 150-154.

⁶ Proposition 2022/23:116, s. 51.

föreställa sig andra bördor än enbart administrativa som följer av anmälningsskyldigheten.

Frågeställningen lyder därför: Är utformningen av UDI-lagens anmälningsskyldighet ändamålsenlig i förhållande till lagens syfte, och om inte, i vilka aspekter av den brister ändamålsenligheten?

1.3 Metod och material

En rättsdogmatisk metod tillämpas i uppsatsen, i syfte att systematisera, kategorisera och tolka gällande rätt.⁷ Utöver den rättsdogmatiska metoden intas i analysavsnittet ett mer kritiskt perspektiv, då anmälningsskyldigheten i UDI-lagen kritiskt granskas mot lagstiftningens syfte, med den allmänna proportionalitetsprincipen som utgångspunkt,⁸ det vill säga att ingen lagstiftning ska vara mer ingripande än den behöver vara för att uppfylla sitt syfte. I begränsad omfattning tillämpas också en komparativ metod, där den svenska lagstiftningen ställs mot motsvarande lagstiftning i andra europeiska länder.

Av det bearbetade materialet utgör, förutom lagen i sig och den bakomliggande EU-förordningen, propositionen till den aktuella lagen lejonparten. Detta främst av två skäl. För det första är propositionen väl genomarbetad och heltäckande, vilket gör den till en mycket bra källa för hur lagen är tänkt att fungera och vilka överväganden som gjorts i lagstiftningsarbetet. För det andra är litteraturen på området för granskningssystem av utländska direktinvesteringar internationellt sett fortfarande i sin linda, och utbudet av böcker och vetenskapliga artiklar på ämnet är väldigt begränsat.⁹ Vad gäller litteratur som tar sikte idel på Sverige är utbudet av förklarliga skäl inte generösare. Det faktum att området är så pass outforskat gör det däremot desto mer intressant och relevant att studera.

⁷ Kleineman, Jan, *Rättsdogmatisk metod ur Juridisk metodlära*, Lund, Studentlitteratur, s. 21.

⁸ Proportionalitetsprincipen gäller som allmän rättsgrundsats i Sverige och finns inte kodifierad.

⁹ Bencivelli, Lorenzo, Faubert, Violaine, Le Gallo, Florian & Négrin Pauline för Banque de France, *Who's Afraid of Foreign Investment Screening?*, 16-10-2023, s. 6.

Övriga källor inbegriper bland annat offentligt tryck såsom offentliga utredningar, och skrivelser av myndigheter. I den utsträckning det varit möjligt har också doktrin i form av vetenskapliga artiklar bearbetats. Som nämnts har doktrin i mångt och mycket inte varit möjlig att ta hjälp av för att utreda Sveriges ISM, men däremot för att inhämta information om UDI och ISM:s i allmänhet.

1.4 Avgränsningar

Det finns mycket problematik man kan föreställa sig med den nya lagstiftningen, men denna framställning tar enbart sikte på anmälningsskyldigheten. Det hade kunnat finnas ytterligare problematik att belysa i exempelvis granskningsmyndighetens handläggningstider och granskningen som sådan, till exempel att det inte följer tydligt av lagen vad som beaktas, eller hur man bedömer vissa omständigheter, vem som har bevisbörda för viss omständighet eller vilka beviskrav ISP tillämpar. Detta är alltså sådant som, på grund av avsaknad av tid och utrymme, inte kommer belysas närmare i denna framställning.

Vidare tar denna uppsats enbart sikte på den svenska UDI-lagen. Visserligen har lagen sitt ursprung i en EU-förordning, som presenteras på ett grundläggande sätt för kontext i avsnitt 3.1, men närmare än så avhandlas den inte i denna uppsats.

UDI-lagen är mycket bred i sin omfattning. Detta tar sig uttryck i begreppet ”skyddsvärd verksamhet”, som inbegriper väldigt många olika former av verksamheter.¹⁰ Med hänvisning till ovan orsaker kan inte alla dessa redogöras för och analyseras i detalj, utan i stället görs nedslag där det bedöms vara relevant.

1.5 Disposition

¹⁰ SFS 2023:560, 3 §, i kombination med MSBFS 2023:4, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar*, i sin helhet.

Efter detta inledande avsnitt fortsätter uppsatsen med att bena ut begreppen vad gäller utländska direktinvesteringar som fenomen, och vad det är för en intressekonflikt de innebär. Det redogörs för varför de är så viktiga men samtidigt så riskfyllda. Detta följs upp av en genomgång av lagens syfte och balansgången mellan de olika intressena som måste beaktas.

I nästa avsnitt, avsnitt tre, redogörs för gällande rätt på området. Detta inbegriper en genomgång av UDI-lagens EU-rättsliga bakgrund och hur lagen fungerar. Båda dessa första avsnitt har till syfte att ge kontext och förståelse till läsaren inför det fjärde avsnittet.

I avsnitt fyra tas sikte på uppsatsens kärnämne, nämligen anmälningsskyldigheten. Det handlar till att börja med om en allmän genomgång av anmälningsskyldighetens syfte och funktionssätt, för att sedan systematiskt gå in närmare på ett antal aspekter av anmälningsskyldigheten, som alla fyller olika funktioner och innebär olika problem.

I avsnitt fem följer en analys med utgångspunkt i uppsatsens frågeställning, nämligen hur anmälningsskyldigheten förhåller sig till lagens syfte. Där granskas de olika aspekterna av anmälningsskyldigheten kritiskt, och diskussionen landar i en slutsats med utgångspunkt i lagens syfte.

2 Utländska direktinvesteringar och lagstiftningens syfte

2.1 Ekonomiska perspektivet

Ur ett nationalekonomiskt perspektiv är utländska direktinvesteringar helt avgörande för Sverige. Sverige rankades år 2021 som det fjortonde mest populära investeringsobjektet för utländska investerare.¹¹ Detta har stor betydelse för flera ekonomiska parametrar. Det har konstaterats att utländska direktinvesteringar i Sverige bidrar till sysselsättning och ökad tillväxt, att utländska företag bidrar till en ansenlig del av Sveriges export och dessutom till ökad internationalisering av svensk ekonomi. Vidare står utlandsägda företag för en betydande del av näringslivets forsknings- och utvecklingsinvesteringar, och dessutom främjar utländska investeringar produktiviteten i Sverige.¹²

Vad gäller arbetstillfällena var cirka 13,4% av alla arbetstagare i Sverige anställda av utländska arbetsgivare, och totalt 4,5% av alla arbetstagare i Sverige anställda av arbetsgivare från länder utanför EU.¹³

En annan positiv ekonomisk aspekt av utländska direktinvesteringar att beakta är så kallade ”spill over-effekter”. En spill over-effekt är en effekt som går bortom det som aktörerna i en transaktion direkt bidrar till. Utan att gå in närmare på hur spill over-effekter tar sig uttryck eller uppstår kan sägas att det är mycket viktigt för exempelvis adaptation av ny teknologi, och för ökandet av R&D (research and development).¹⁴

¹¹ Sellgren, Lena för Business Sweden, *Global upphämtning från krisnivå - Direktinvesteringar i den globala och svenska ekonomin*, 2022-06-16, s. 7.

¹² SOU 2019:21, ”Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige”, s. 29–31.

¹³ Business Sweden, *Global upphämtning från krisnivå - Direktinvesteringar i den globala och svenska ekonomins*. s. 8.

¹⁴ Tingvall, Patrik & Hallberg, Jonas för Kommerskollegium, *Perspectives on the Economic Effects of FDI and Investment Screening*, 2022-10-20, s. 15.

2.2 Säkerhetsperspektivet

Vissa direktinvesteringar kan vara förenade med säkerhetspolitiska frågor. Regeringen understryker i propositionen att även om bara ett fåtal av alla de utländska direktinvesteringar som sker i Sverige varje år som är problematiska, så är den lilla minoriteten som faktiskt är det förenade med stora risker.¹⁵ Risken finns att företag som ägs av främmande stater, eller företag som främmande stater kontrollerar eller utövar inflytande i, genomför investeringar för att kunna utöva påtryckande mot beslutsfattande i Sverige, eller inhämta känslig information.¹⁶

Riskerna är bland annat mot, men är inte begränsade till, militära intressen. På senare år har främmande staters intressen även riktats mot forskning och utveckling i civila intressen, politisk påverkan och andra samhällsviktiga system. En annan anledning till att denna fråga är hetare idag än tidigare är på grund av den avreglering och decentralisering som har skett av samhällsbärande verksamheter i Sverige. Sådana verksamheter som tidigare varit statligt ägda och kontrollerade är idag konkurrensutsatta i högre grad, och därmed tillgängliga för investeringar och inflytande av enskilda, och även främmande stater.¹⁷

2.3 Lagstiftningens syfte

UDI-lagen syftar, som ovan nämnt, till att hindra skadliga utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs av ett sådant aktiebolag, europabolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse som har säte i Sverige.¹⁸ I utredningen uttrycks det som följande:

¹⁵ Proposition 2022/23:116, s. 19.

¹⁶ Proposition 2022/23:116, s. 19.

¹⁷ SOU 2021:87, s. 225.

¹⁸ SFS 2023:560, 1 §.

Vid utformningen av ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar måste därför en avvägning göras mellan de intressen som granskningen ska ta till vara och de inskränkningar som granskningen kan innebära.¹⁹

Det finns flera tänkbara effekter som ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar kan tänkas ha. För investeringsbeslut exempelvis, kan man tänka sig att en effekt kan vara att investerare köper färre andelar i ett företag, i syfte att inte trigga anmälningsskyldigheten. Det kan också uppstå en avskräckande effekt från att investera över huvud taget.²⁰

¹⁹ SOU 2021:87, s. 254.

²⁰ Bencivelli, Faubert, Le Gallo, & Négrin, *Who's Afraid of Foreign Investment Screening?*, s. 25.

3 Gällande rätt

3.1 Lagens EU-rättsliga bakgrund

Den nittonde mars 2019 antog europaparlamentet förordning 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen. Detta innebar vissa yttre gränser för ISM:s i medlemsländerna. Anmärkningsvärt med förordningen är att den inte är tvingande. Den förelägger alltså inget medlemsland att införa ISM, tvärtom är den tydlig med att det är den enskilda medlemsstatens angelägenhet huruvida viss investering ska granskas eller ej, och att inget i förordningen ska tolkas i motsats till detta.²¹

Även om förordningen alltså inte förelägger medlemsstaterna någon skyldighet att införa något granskningssystem för utländska direktinvesteringar, ställer den ett antal krav på de granskningssystem som faktiskt införs. Till exempel ställs krav på grundläggande rättssäkerhet i systemen, exempelvis möjlighet till omprövning av granskningsbeslut, transparens och icke-diskriminering mellan tredje länder, samt tillämpandet av tidsfrister i ISM:en. Dessutom ges i förordningen en (icke uttömmande) lista på vilka områden som får omfattas. Denna inbegriper bland annat kritisk infrastruktur, produkter med dubbla användningsområden och tillgång till kritiska insatsvaror²². Samtliga dessa områden omfattas också i den svenska UDI-lagen, med undantag för att det inte finns någon särskild reglering om mediernas frihet och mångfald i den svenska lagen.²³

Man kan tänka sig att det är ett stort problem för investerare att EU-förordningen är så vagt formulerad som den är. Det följer logiskt en risk då att medlemsländerna antar väsensskilda granskningssystem. Detta kan tänkas göra det väldigt svårt för dem, som utomstående, att ha koll på alla individuella system i de olika länderna. Om en investerare känner till hur processen ser ut

²¹ EU-förordning 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen, artikel 1.1-1.3.

²² EU-förordning 2019/452, artikel 2.2-4.1 c.

²³ Proposition 2022/23:116, s. 48.

i ett EU-land så säger det inte nödvändigtvis något om ett annat, och inte heller EU-förordningens materiella innehåll ger någon ledning att tala om. Detta kan innebära problem, kanske i form av att investerare drar sig tillbaka, att de anmäler investeringar i onödan, eller att investeringar som borde anmälas inte gör det och att investeraren i stället sanktioneras.

Slutligen innehåller förordningen regler om samarbete och informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen.²⁴ Dessa regler är av begränsad betydelse för denna uppsats vidkommande.

3.2 UDI-lagens funktionssätt i korta drag

UDI-lagen påverkar transaktioner i flera steg. Utgångspunkten för granskningssystemet är att en granskning ska ske i två steg. I det första steget gäller anmälningsskyldighet för investeraren som ska investera i objekt som bedriver skyddsvärd verksamhet, och beslut tas om ytterligare granskning behöver ske. I det andra steget sker eventuellt nämnd granskning. I vissa fall kommer slutligen administrativa sanktionsavgifter att föreläggas den anmälningsförpliktade.²⁵

I det första steget ska alltså investeraren anmäla den planerade investeringen till granskningsmyndigheten. Anmälningsskyldigheten gäller oavsett vem investeraren är eller om denna är utomeuropeisk eller ej, mer om detta i nästa avsnitt. Vidare gäller anmälningsskyldigheten om investeringen sker i skyddsvärd verksamhet och:

1. Investeraren, direkt eller indirekt, efter investeringen kommer att förfoga över röster som överskrider något av gränsvärdena 10, 20, 30, 50, 65 eller 90%,
2. Investeraren skulle förvärva eller bilda verksamhet som ska bedriva skyddsvärd verksamhet, och investeraren direkt eller indirekt skulle komma att förfoga över 10 % eller mer av rösterna,

²⁴ EU-förordning 2019/452, artikel 5-16.

²⁵ SOU 2021:87, s. 312.

3. Investeraren blir bolagsman i enkelt bolag eller handelsbolag som bedriver skyddsvärd verksamhet,
4. Investeraren genom investeringen bildar stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet, eller
5. Investeraren på annat sätt skulle få direkt eller indirekt inflytande i ledningen av bolaget som bedriver skyddsvärd verksamhet.²⁶

Anmälningsskyldighet gäller också om investeringen sker ”på annat sätt”, och investeraren genom investeringen kommer att överta hela eller delar av den skyddsvärda verksamheten.²⁷ Detta inbegriper bland annat inkråmsöverlåtelser.²⁸

Sedan ska granskningsmyndigheten (ISP) inom 25 dagar besluta huruvida den ska inleda en granskning av investeringen eller ej. Beslutar myndigheten att inte inleda en granskning tillåts investeringen. I annat fall ska myndigheten inom tre månader ha genomfört granskningen av investeringen, och beslutat att antingen förbjuda den eller tillåta den. Om särskilda skäl föreligger får tidsfristen ökas till sex månader.²⁹ Under denna period, till dess att granskningsmyndigheten beslutat att tillåta transaktionen alternativt lämna den utan åtgärd, föreläggs investeraren en så kallad ”stand still-skyldighet”, vilket innebär förbud att fullfölja investeringen.³⁰

I denna utökade granskning ska ”verksamhetens art och omfattning, samt omständigheter kring investeraren” beaktas.³¹ Närmare bestämt preciseras detta som att granskningsmyndigheten ska pröva:

²⁶ SFS 2023:560, 7 §.

²⁷ SFS 2023:560, 10 §.

²⁸ Norman, Annette, Karnov lagkommentar nr. 37 till SFS 2023:560, 10 §.

²⁹ SFS 2023:560, 14-15 §§.

³⁰ Åslund, Erika, Frånlund, Sanna & Norrbohm, Clara för Cederqvist, *Ny lag om kontroll av utländska direktinvesteringar och säkerhetskyddslagens påverkan på fastighetsbranschen*, 2023-12-15, samt SFS 2023:560, 16 §.

³¹ SFS 2023:560, 17 §.

1. Om investeraren direkt eller indirekt kontrolleras av en stat utanför EU.
2. Om investeraren direkt eller indirekt har varit delaktig i skadlig verksamhet för Sverige eller annat EU-lands vidkommande.
3. Om det finns andra omständigheter som gör att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet, eller allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.³²

I ett sista skede kan granskningsmyndigheten ta ut en administrativ sanktionsavgift på 25 000–100 000 000 kronor³³ i händelse av att något av följande sex scenarier sker:³⁴

1. Anmälningförpliktade har underlåtit att anmäla investering,
2. Anmälningförpliktade har genomfört investering under pågående granskning,
3. Anmälningförpliktade har genomfört investering trots meddelat förbud,
4. Anmälningförpliktade har agerat i strid med ett villkor som förenats med godkännande av investering,
5. Anmälningförpliktade har lämnat oriktiga uppgifter i samband med anmälningen,
6. Anmälningförpliktade har inte genomfört sin uppgiftsskyldighet.

³² SFS 2023:560, 18 §.

³³ SFS 2023:560, 32 §.

³⁴ SFS 2023:560, 31 §.

Förutom sanktionsavgift gäller även civilrättslig ogiltighet för alla rättshandlingar som företas i strid med förbudet, eller som redan företagits men som omfattas av förbudet.³⁵

³⁵ SFS 2023:560, 23 §, 1 st.

4 Anmälningsskyldigheten

4.1 Allmänt om anmälningsskyldigheten

Som tidigare nämnts bygger det svenska granskningssystemet på att investerare som avser att investera i sådana verksamheter som omfattas av UDI-lagen själva anmäler investeringen till ISP för granskning. Anmälan ska innehålla de relevanta uppgifter som krävs för att ISP ska kunna besluta huruvida investeringen ska godkännas, och om det i sådana fall ska villkorat på något vis. Närmare bestämt ska de uppgifter som efterfrågas i ISP:s blankett för anmälan av UDI anges.³⁶

Ordningen om anmälningsskyldighet är ett svenskt påfund (även om det förekommer i andra länder), anmälning av investering är nämligen inget som regleras i EU-förordningen.³⁷ Ordningen hade kunnat vara att granskningsmyndigheten i stället får möjlighet att ingripa i efterhand mot transaktioner den menar ska granskas. En sådan ordning ansågs dock inte vara ändamålsenlig, eftersom det vore mycket svårt för granskningsmyndigheten att identifiera de transaktionerna i efterhand,³⁸ och därför skulle mycket falla mellan stolarna. Det var inte helt självklart att det skulle bli investeraren som är skyldig att upprätta anmäla och inte investeringsobjektet, denna diskussion har också förts i förarbetena. Att anmälningsskyldigheten har tillfallit investeraren motiveras i propositionen bland annat med att det inte är säkert att ett investeringsobjekt, eller sådant företag som ska investeras i, ens känner till att en investering är på väg att ske, eller för den delen har den kännedom om investeringsbolagets ägarstruktur som granskningsmyndigheten behöver för att kunna göra en bedömning. I propositionen nämns även ett par omständigheter som talar mot att anmälningsskyldigheten ska tillfalla investeraren, såsom att det inte är säkert att investeraren känner till att det finns ett krav på anmälan av investering i Sverige.³⁹ Lagstiftaren gick dock på linjen att an-

³⁶ SFS 2023:560, 40 §, i kombination med SFS 2023:624, 4 § och TFS 2023:4 2-3 §§.

³⁷ Proposition 2022/23:116, s. 52.

³⁸ SOU 2021:87, s. 444-445.

³⁹ Proposition 2022/23:116, s. 52.

mälningsskyldigheten ska tillfalla investeraren. Nämnt problem om investerarens bristande insikt i svensk rätt avfärdas med hänvisning till att det är ett rimligt krav ställa på utländska investerare som avser att investera i svenska verksamheter att de sätter sig in i svensk rätt och vilka krav som ställs på dem. Dessutom hänvisar man till att den upplysningsskyldigheten som föreläggs investeringsobjektet ska bidra till att skapa insikt hos investeraren om sin anmälningsskyldighet.⁴⁰

4.2 Upplysningsskyldigheten

Ovan nämnd upplysningsskyldighet följer av UDI-lagen 11 §, och kan sägas spegla anmälningsskyldigheten på investeringsobjektets sida. Upplysningsskyldigheten innebär att de verksamheter som omfattas är skyldiga att upplysa eventuella investerare om att de är förpliktade att anmäla investeringen. Skyldigheten kan vid eventuellt åsidosättande emellertid inte sanktioneras enligt lagen annat än genom civilrättsliga anspråk mellan investeraren och investeringsobjektet.⁴¹ Regeringen medger att det i vissa fall är helt omöjligt för ett företag att själva veta om en investering kommer ske i företaget, men menar att de ofta nog kommer ha kännedom om det för att motivera en upplysningsskyldighet. Vidare menar regeringen att det borde ligga i den upplysningsförplikades intresse att informera investeraren om dennes anmälningsskyldighet, eftersom förvärvet annars riskerar att drabbas av ogiltighet. Detta har kritiserats i propositionen av vissa remissinstanser, såsom advokatsamfundet, som i sitt remissvar menar att det är olämpligt att ställa krav på investeringsobjekt som förutsätter att de har viss information som de faktiskt inte kan ha i samtliga fall.⁴²

4.3 Anmälningsskyldighetens omfång av verksamheter

⁴⁰ Proposition 2022/23:116, s. 52-53.

⁴¹ Proposition 2022/23:116, s. 193.

⁴² Advokatsamfundet, remissvar till SOU 2021:87, s. 8.

Begreppet ”skyddsvärd verksamhet” kan enligt UDI-lagens tredje paragraf innebära någon av följande sju saker:

1. samhällsviktig verksamhet,
2. säkerhetskänslig verksamhet enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585),
3. prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller av metaller eller mineral som är strategiskt viktiga för Sveriges försörjning,
4. behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter eller av lokaliseringsuppgifter i eller genom en vara eller tjänst,
5. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen (1992:1300) om krigsmateriel eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel,
6. tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter, och
7. forskning om eller tillhandahållande av produkter eller teknik inom framväxande teknologier eller annan strategiskt skyddsvärd teknologi eller verksamhet med förmåga att tillverka eller utveckla sådana produkter eller utveckla sådan teknik.⁴³

Anmälningsskyldigheten i UDI-lagen gäller alla investeringar oavsett hur de sker.⁴⁴ Både så kallade ”greenfield investments” (nyetableringar i Sverige) och ”brownfield investments” (uppköp av befintliga verksamheter, antingen genom M&A eller köp av inkråm såsom fastigheter och maskiner) omfattas av definitionen av investering i lagen.⁴⁵ Detta tar sig uttryck dels i 7 §, där de typiska fall där anmälningsskyldigheten gäller anges. Dels i 10 §, som anger

⁴³ SFS 2023:560 3 §.

⁴⁴ SFS 2023:560 7 §, samt Norman, Annette, Karnov, lagkommentar till SFS 2023:560 nr. 28.

⁴⁵ Proposition 2022/23:116, s. 24.

anmälningsskyldighet för investering som är tänkt att ske ”på något annat sätt än som anges i 7 § och 9 §”.⁴⁶

Punkt 1 ovan, ”samhällsviktig verksamhet”, definieras endast vagt i lagen.⁴⁷ I stället innehåller UDI-lagen ett bemyndigande för regeringen, eller myndighet som utses av regeringen, att meddela föreskrifter om bland annat vilka samhällsviktiga verksamheter enligt 3 § 1p och 5 § 1p i lagen som ska omfattas av lagen.⁴⁸ MSB har bemyndigats av regeringen att meddela föreskrifter om vilka verksamheter som ska omfattas av begreppet ”samhällsviktig” i lagens mening.⁴⁹ I skrivelsen MSBFS 2023:4 meddelar MSB just det. Totalt uppskattar MSB att över 102 637 omfattas av denna reglering.⁵⁰ De verksamheter som omfattas är samhällsviktiga verksamheter inom följande områden:

- utvinning av mineral m.m.
- tillverkning
- försörjning av el, gas, värme, kyla och drivmedel
- vattenförsörjning, avloppsrening, avfallshantering och sanering
- bygg, installation och underhåll
- handel
- transport och magasinering
- hotell- och restaurangområdet
- informations- och kommunikationsområdet
- finans- och försäkringsområdet

⁴⁶ SFS 2023:560 10 §.

⁴⁷ SFS 2023:560 5 § 1p.

⁴⁸ SFS 2023:560 41 § 1p.

⁴⁹ SFS 2023:624, 5 §.

⁵⁰ MSB, Konsekvensutredning inför MSBFS 2023:4, s. 5.

- fastighetsförvaltning
- vetenskap och teknik
- uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster
- utbildning
- vård och omsorg⁵¹

MSB medger att allt vad heter samhällsviktig verksamhet går utöver vad som krävs enligt EU-förordningens miniminivåer, men att det är motiverat att utvidga lagens omfattning med hänsyn till de svenska förhållandena och skyddsvärda intressen i Sverige.⁵²

4.4 Inkråmsöverlåtelse

I enlighet med 10 § UDI-lagen, kan som nämnt anmälningsskyldighet triggas av en överlåtelse av inkråm, vilket får intressanta konsekvenser. Dessa konsekvenser kan illustreras med hjälp av exemplet fastighetsöverlåtelse. Anmälningsskyldighet gäller endast när inkråmsöverlåtelsen innebär att en investerare övertar eller avser att överta hela inkråmet i investeringsobjektet, eller åtminstone den verksamhetsgrenen.⁵³ Detta gör att fastighetsägande bolag som finns till endast för att äga en viss fastighet kommer att omfattas av anmälningsskyldighet i enlighet med 10 §, men inte sådana bolag som äger viss fastighet, men också annat inkråm. Noterbart är att uthyrning av fastigheter omfattas som en form av samhällsviktiga verksamheter. Detta innebär att även fastighetsägande företag som i sig inte bedriver en verksamhet som omfattas av begreppet skyddsvärd verksamhet, men som hyr ut en fastighet till

⁵¹ MSBFS 2023:4, 1 kap 6 §.

⁵² MSB, Konsekvensutredning inför MSBFS 2023:4, s. 4.

⁵³ Norman, Annette Karnov. Lagkommentar till SFS 2023:560, nr. 37.

ett företag som bedriver exempelvis larm- eller ledningscentral, också kommer att omfattas av begreppet samhällsviktig verksamhet, och vara anmälningspliktigt i händelse av en eventuell investering.⁵⁴

Om 10 § inte triggar anmälningskyldighet, på basis av att fastigheten inte är det enda inkråmet som investeringsobjektet äger, krävs att fastigheten i sig kan anses vara skyddsvärd för att anmälningskyldighet ska gälla.⁵⁵ I ovan nämnda skrivelse av MSB står att finna en uppräknig av de fastigheter som omfattas.⁵⁶

4.5 Tröskelvärden

Förutom att verksamheten ska omfattas av begreppet skyddsvärd verksamhet krävs att ett visst gränsvärde för graden av inflytande i bolaget uppnås för att anmälningskyldigheten ska inträda. Detta innebär alltså att en investering måste innebära att investeraren får ett inflytande i investeringsobjekten som motsvarar en viss procentandel. Trösklarna för anmälningskyldighet enligt UDI-lagen är 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent.⁵⁷ Ifall en investering innebär nyetablering i form av uppköp av lagerbolag eller bildande av ny juridisk person så går gränsen vid röstvärden som överstiger 10%.⁵⁸ Detta kan jämföras med andra länder som också har motsvarande regel om anmälningskyldighet, exempelvis Danmark. Danmark har 10, 20, 33, 50, 66 eller 100 %. De är alltså väldigt lika varandra, lika många trösklar, men Sveriges trösklar är över lag lite längre. 10% är också internationellt sett en förhållandevis låg lägsta tröskel.⁵⁹ Vissa medlemsstater i EU har ännu lägre, såsom Italien och Spanien (3%) och vissa har samma som Sverige, exempelvis Finland, Tyskland och Lettland. De flesta medlemsstater, exempelvis Österrike, Frankrike, Ungern, Litauen och Polen, har emellertid antingen 20 % eller 25 %.⁶⁰ I utredningen

⁵⁴ Åslund, Frånlund & Norrbohm, *Ny lag om kontroll av utländska direktinvesteringar och säkerhetsskyddslagens påverkan på fastighetsbranschen*.

⁵⁵ SFS 2023:560 7 & 10 §§.

⁵⁶ MSBFS 2023:4, 12 kap 1 §.

⁵⁷ SFS 2023:560 7 § 1 p.

⁵⁸ SFS 2023:560 7 § 2 p.

⁵⁹ NTS Nr 4 2022, ”Foreign Direct Investment screening in Denmark – One Year with the Danish FDI Regime”, s. 16.

⁶⁰ Dechert LLP, ”The European FDI Regulation: What You Need to Know”, s. 6.

föreslogs inte de schabloniserade gränsvärdena, utan i stället var förslaget att alla förvärv som innebar ägande över 10% skulle anmälas, och sedan alla ytterligare förvärv som innebar ökat inflytande, hur litet det än är.⁶¹ Det förslaget avstyrktes av flera remissinstanser, en av dem Advokatsamfundet, som menade att det blir en oproportionerlig stor börda för både investerare och granskningsmyndigheten, utan någon vinning på säkerhetsfronten. Advokatsamfundet menade också att inga investeringar som innebär ytterligare inflytande efter att 50 % av rösterna redan nåtts ska behöva granskas,⁶² något de emellertid inte fick igenom. Tillväxtverket kritiserar också gränsvärdesordningen, och menar i sitt remissvar att gränsvärden inte säger hela sanningen om en ägares faktiska inflytande i ett företag, utan det faktiska inflytandet är helt avhängigt företagets ägarstruktur.⁶³

Vidare är anmälningsplikt på basis av överskridande av gränsvärden inte en absolut sanning. Anmälningsplikt kan även uppstå på andra vis enligt 7 § i UDI-lagen. Det gäller alla investeringar i handelsbolag eller enkla bolag som bedriver skyddsvärd verksamhet,⁶⁴ om en investering innebär bildandet av en stiftelse som kommer att bedriva skyddsvärd verksamhet,⁶⁵ eller om en investerare på annat sätt skulle få direkt eller indirekt inflytande i investeringsobjektet som bedriver skyddsvärd verksamhet, exempelvis genom avtal med bolaget.⁶⁶

4.6 Anmälningskyldighet oavsett ursprung

Anmälningskyldighet gäller oavsett var investeraren kommer ifrån. Detta har kritiserats av flera remissinstanser, men regeringen menar att eftersom det enligt EU:s primärrätt, som också understryks i förordningen, är varje medlemsstats enskilda angelägenhet att kunna begränsa den fria rörligheten med hänvisning till säkerhet. Därmed ska också varje medlemsland själva bestämma om en investering ska granskas eller ej, och därför är det godtagbart

⁶¹ SOU 2021:87, s. 31.

⁶² Advokatsamfundet, remissvar till SOU 2021:87, s. 2–3.

⁶³ Tillväxtverket, remissvar på SOU 2021:87, s. 2.

⁶⁴ SFS 2023:560, 7 § 3p.

⁶⁵ SFS 2023:560, 7 § 4p.

⁶⁶ SFS 2023:560, 7 § 5p.

legalt att låta även svenska och andra europeiska planerade investeringar omfattas av anmälningsplikten. Detta med syftet att undvika kringgåenden av regelverket.⁶⁷ Advokatsamfundet är en instans som avstyrker förslaget, eftersom det är för betungande för investerare, och att det måste finnas andra mindre ingripande åtgärder som möjliggör att komma åt kringgåenden.⁶⁸ Regeringen och utredningen är dessutom oense med exempelvis JK och Kommerskollegium om legaliteten i att granska unionsinterna förvärv. JK menar att saken inte är tillräckligt utredd i utredningen,⁶⁹ och Kommerskollegium menar att kravet på anmälan är i strid med FEUF artiklarna 49 och 63 om etableringsrätt och fri rörlighet för kapital.⁷⁰ Regeringen menar i propositionen att alla investeringar som kan vara skadliga för Sveriges säkerhet eller allmän ordning ska vara föremål för granskningssystemet, alltså att även svenska och unionsinterna förvärv kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller allmän ordning.⁷¹ Även om det kan stämma att inte enbart investeringar från tredje länder har potential att vara skadliga så är denna argumentationslinje behäftad med vissa frågetecken. För det första är det som sagt inte säkert att det är tillåtet att granska unionsinterna förvärv. För det andra kommer man i alla fall inte kunna förbjuda eller sanktionera skadliga förvärv som är helt unionsinterna eller svenska. Lagen gäller bara utländska direktinvesteringar, ej andra direktinvesteringar, och som följer av definitionen i lagen 4 § 1-4 p kan inte unionsinterna förvärv eller svenska förvärv omfattas. Att anmälningsplikten ändå ska omfatta svenska investeringar motiveras i utredningen med att en granskning som genomförs på basis av UDI-lagens anmälningsplikt kan leda till ett förbud enligt till exempel säkerhetsskyddslagen, eller att en mer omfattande granskning i stället startas enligt den lagen⁷².

⁶⁷ Proposition 2022/23:116, s. 57–60.

⁶⁸ Advokatsamfundet, remissvar till SOU 2021:87, s. 4–5.

⁶⁹ JK, remissvar till SOU 2021:87, s. 1.

⁷⁰ Kommerskollegium, remissvar till SOU 2021:87, s. 3.

⁷¹ Proposition 2022/23:116, s. 57–61.

⁷² SOU 2021:87, s. 266.

5 Diskussion

5.1 Analys

Man lär kunna sluta sig till att av de två intressen som lagen balanserar, så verkar lagstiftaren i utformandet av anmälningssplikten hålla säkerhetsaspekten högre. Att det finns ett behov av ett granskningssystem för UDI, och att detta ska bygga på någon form av anmälningssplikt verkar man i förarbetena relativt på det klara med. Ingen av remissinstanserna avstyrker förslaget om att ett granskningssystem ska införas, och bortsett från Tillväxtverkets kritik avstyrks aldrig riktigt förslaget om anmälningssplikt heller. Det verkar av ovan avsnitt att döma som att granskningssystem med anmälningssplikt är det enda rimliga alternativet för att uppnå syftet att faktiskt komma och kunna förbjuda de skadliga investeringarna. Detta inte minst eftersom en ordning som bygger på att ISP vidtar granskning på eget initiativ, på förhand eller i efterhand, både skulle innebära en orimlig arbetsbelastning för ISP, men också att risken för att missa de investeringar man faktiskt vill komma åt blir så påtaglig.

Som har belysts finns det dock flera aspekter med anmälningsskyldigheten som har kritiserats och vars ändamålsenlighet kan ifrågasättas.

Som utgångspunkt för denna diskussion ska påminnas om att anmälningssplikten är mycket omfattande i sitt omfång (som redogjort för i avsnitt 4). Därför har effekterna av lagen påverkan på väldigt många aktörer och transaktioner. På ett nationalekonomiskt plan kan därför begränsningar i det fria investeringsklimatet leda till stora konsekvenser. En annan viktig utgångspunkt är att det för den enskilda investeraren, och investeringsobjektet, är betungande att omfattas av anmälningssplikt, då den leder till ”stand still-skyldighet”, osäkerhet och eventuellt ökade transaktionskostnader. I avsnitt 2 framställs på vilket sätt UDI är viktigt, och vilka eventuella konsekvenser som begränsningar i investeringsklimatet kan innebära. Dessa konsekvenser kan vi påminna om oss kan vara både beslut av en investerare att över huvud taget inte placera sin investering i Sverige, eller att investera med mindre belopp. Detta

kan alltså få konsekvenser för sysselsättning, tillväxt, export, internationalisering av svensk ekonomi, forsknings- och utvecklingsinvesteringar och produktivitet i Sverige. Med tanke på hur många företag som omfattas av anmälningsplikten kan man föreställa sig att konsekvenserna kan bli väldigt kännbara. Emellertid kan det finnas andra faktorer som påverkar investeringsbeslut än bara eventuell granskning, som påverkar investerare till en grad som inte analyserats i denna uppsats. Därför är det inte möjligt att dra någon slutsats om anmälningspliktens konsekvenser för nationalekonomin.

Tröskelvärden är en annan aspekt av anmälningsplikten som avhandlats. De tröskelvärdena som finns för inflytande för att anmälningsplikten ska triggas är som vi minns 10, 20, 30, 50, 65 & 90%. Antalet trösklar är internationellt sett inte anmärkningsvärt, och den lägsta tröskeln är, om än inte anmärkningsvärt låg, relativt låg jämfört med resten av EU. Huruvida denna lägsta tröskel är ändamålsenligt eller för ingripande är i sig svårt att avgöra. Däremot gör advokatsamfundet ett rimligt påpekande i sitt remissvar; det saknar syfte att behöva anmäla och granska ytterligare investeringar efter det att innehavet redan innebär att investerarens röstetal i bolaget har överskridit 50%, och att denne därmed redan har den reella bestämmandemakten. Ovanpå detta finns alltså i svenska UDI-lagen en ”slasktratt” för när anmälningsplikt uppstår utan att något gränsvärde överskridits, nämligen när inflytande uppstår på annat sätt enligt lagens 7 § 5p. Det strider inte mot ändamålet att lagstiftaren vill komma åt kringgåenden av lagen, men, precis som Tillväxtverket påpekar i sitt remissvar, hade en sådan mer flexibel bestämmelse på egen hand kunnat utgöra hela anmälningsplikten och gälla ensam i stället för gränsvärdena. Sammantaget kan alltså sägas att det finns aspekter av ordningen med tröskelvärden som är mer ingripande än vad som krävs med hänsyn till lagens syfte.

Att svenska och unionsinterna förvärv omfattas av anmälningsplikt har kritiserats av flera remissinstanser, och regleringen är anmärkningsvärd med hänvisning till att några åtgärder ändå inte får vidtas mot dem inom ramen för UDI-lagen. Att både helt svenska investerare och investerare från inom EU omfattas av anmälningsplikten, trots att de inte tillhör lagens faktiska omfång

måste anses vara mycket ingripande. Motiveringen att syftet är att undgå kringgåenden av lagen kan man i och för sig sympatisera med, men faktum består att en sådan investering i vilket fall inte kommer gå att stoppa eller sanktionera enligt UDI-lagen. Advokatsamfundet är en av de remissinstanser som avstyrkte förslaget med hänvisning till att det måste finnas mindre ingripande åtgärder att vidta för att motarbeta kringgåenden, och här är jag benägen att instämma. En annan motivering till ordningen var att en eventuellt skadlig svensk investering som fångas upp med hjälp av UDI-lagens anmälningsplikt kan komma att utredas inom ramen för säkerhetsskyddslagen. Av skäl som pedagogik och förutsägbarhet är det emellertid problematiskt att anmälan enligt en lag kan komma att innebära granskning enligt en helt annan. Detta borde lagstiftaren i stället ta inom ramen för säkerhetsskyddslagens anmälningsplikt. Det faktum att UDI-lagens anmälningsskyldighet omfattar även svenska och unionsinterna förvärv är alltså mer ingripande än lagens syfte kan motivera.

Vilka verksamheter som omfattas hade kunnat vara en sådan punkt att kritisera för att vara icke ändamålsenlig. Det har dock inte gjorts i remissvaren i någon påtaglig omfattning. Emellertid är de verksamheter som omfattas i mångt och mycket överlappande med den lista som finns i EU-förordningens fjärde artikel, med tillägg för säkerhetskänslig verksamhet och samhällsviktig verksamhet enligt MSB:s definition. Detta har som sagt inte invänts mot i remissvaren, och jag ser heller ingen anledning att göra det. Som konstaterats i avsnitt 2 har hotbilden mot Sverige expanderat bortom militära intressen, och omfattar idag betydligt fler saker. Med det i beaktning går det inte att dra slutsatsen att samlingen verksamheter som omfattas av lagen är något annat än ändamålsenlig med lagens syfte, att freda skyddsvärd verksamhet från skadliga utländska investeringar.

Tätt ihop med investerarens anmälningsplikt hänger investeringsobjektets upplysningsplikt. Den har ifrågasatts av flertalet remissinstanser på grunden att det inte är säkert att investeringsobjektet känner till att plikten uppstår, eftersom bolag inte sällan inte känner till investeringar i bolaget förrän det är

för sent för att fullgöra plikten. Advokatsamfundet är en av dessa remissinstanser, som menar att det är olämpligt att förelägga en part en skyldighet när det inte är möjligt för denne att fullgöra skyldigheten. Emellertid är upplysningsplikten utformat på det viset att misslyckande att fullgöra den inte kan sanktioneras enligt lagen. En investerare kan dock rikta ett civilrättsligt anspråk på investeringsobjektet när denne försummar sin skyldighet, men detta torde, på allmänna skadeståndsrättsliga grunder, inte vara möjligt i de fall när investeringsobjektet inte besitter den kunskap som krävs för att fullgöra skyldigheten i alla fall. Som regeringen lyfter fram i propositionen ligger det dessutom i den upplysningsförpliktades egenintresse att upplysa om anmälningsplikten. Det i kombination med att försummande av skyldigheten inte kan sanktioneras gör det faktum att den inte alltid går att uppfylla relativt oproblematiskt. Därför menar jag att även om den invändning advokatsamfundet har inte är orimlig i sig, är den heller inte viktigare än intresset som regeln tillgodoser. I förhållande till lagens syfte är det inte heller oproportionerligt att begära att företag som vet att de omfattas av lagen också informerar investerare om detta.

Det finns brister i ändamålsenligheten i reglerna om inkråmsöverlåtelser som följer av 10 § i UDI-lagen. Om exempelvis ett företag som omfattas av lagen äger ett patent, och patentet är det enda inkråmet i företaget, triggas bestämmelsen på grunden av att patentet är det enda inkråmet i företaget. Om företaget emellertid har andra tillgångar, kan patentet inte anses vara företagets eller den verksamhetsgrenens enda inkråm, Det är ju samma patent som överlåts till samma förvärvare, effekten av transaktionen blir alltså densamma. Det kan inte vara ändamålsenligt att den utslagsgivande faktorn är huruvida säljaren äger annat inkråm eller ej, tvärt om borde det vara helt ointressant i sammanhanget. Dessutom lär det i många fall vara mycket svårt för förvärvaren att veta vad ett säljande företag äger för inkråm i övrigt, om något, och om de därför har anmälningskyldighet eller ej. Eftersom det ger i stort sett samma effekt att köpa allt inkråm i ett företag som att köpa hela företaget är det inte oproportionerligt att en regel som omfattar inkråmsförvärv kan innebära anmälningskyldighet, men regeln borde i mitt tycke omformuleras för att undvika ovan redogjord konsekvens.

5.2 Slutsatser

Den slutsatsen man kan dra av ovan analys är att även om det sannerligen finns aspekter av anmälningsplikten i UDI-lagen som är utöver vad som kan beskrivas som proportionerligt så tjänar den ett väldigt känsligt syfte. I flera hänseenden är den också helt ändamålsenlig. Emellertid finns det ett par aspekter av lagen, såsom att svenska och unionsinterna förvärv måste anmälas, eller bestämmelsen om inkråmsöverlåtelser, som i mitt tycke borde revideras för att förbättra ändamålsenligheten.

Inom ramen för denna uppsats har det inte funnits möjlighet att på djupet reda ut intressekonflikten som lagens syfte är att balansera, det vill säga skydd av skyddsvärd verksamhet till förmån för Sveriges säkerhet kontra intresset av ett öppet investeringsklimat till förmån för Sveriges ekonomiska intressen. Det har varken funnits utrymme att undersöka närmare vilka och hur allvarliga konsekvenser som anmälningsplikten skyddar mot, eller i detalj har stora kostnader för landets ekonomi anmälningsplikten har i form av uteblivna investeringar och ökade transaktionskostnader för parterna i transaktionen som omfattas av anmälningsplikt. Därför går det dessvärre inte att basera några slutsatser på det. Det hade emellertid varit ett intressant ämne för vidare forskning.

Käll- och litteraturförteckning

Offentliga källor

SFS 2018:585, *Säkerhetskyddslag*.

Europaparlamentets och rådets förordning 2019/452 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen.

SOU 2019:21, *Effektivt investeringsfrämjande för hela Sverige*.

SOU 2021:87, *Granskning av utländska direktinvesteringar*.

ISP, remissvar till SOU 2021:87.

JK, remissvar till SOU 2021:87.

Kommerskollegium, remissvar till SOU 2021:87.

Sveriges advokatsamfund, Remissvar till SOU 2021:87.

Tillväxtverket, remissvar till SOU 2021:87.

Proposition 2022/23:116, *Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen*.

SFS 2023:560, *Lag om granskning av utländska direktinvesteringar*.

SFS 2023:624, *Förordning om utländska direktinvesteringar*.

TFS 2023:4, *Inspektionen för strategiska produkters föreskrifter om innehållet i anmälningar av utländska direktinvesteringar och formerna för fullgörande av anmälningskyldigheten*.

MSB, Konsekvensutredning inför MSBFS 2023:4.

MSBFS 2023:4, *Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar*.

ISP, *Statistiska uppgifter kring UDI*, hämtad 2024-05-22 från <https://isp.se/utlandska-direktinvesteringar/statistiska-uppgifter-kring-udi/>.

Litteratur och artiklar

Augustsson, Tomas, ”M varnar för kinesisk säkerhetsrisk”, *Svenska Dagbladet*, 2021-02-19.

Bencivelli, Lorenzo, Faubert, Violaine, Le Gallo, Florian & Négrin Pauline för Banque de France, *Who's Afraid of Foreign Investment Screening?*, 2023-16-10.

Dechert LLP, *The European FDI Regulation: What You Need to Know*, 2020-14-05.

Jonmyren, Olof, ”Sörj inte om MTR snart drar sin kos”, *Södermanlands nyheter*, 2024-02-13.

Korling, Fredric & Zamboni, Mauri, *Juridisk Metodlära*, Lund, Studentlitteratur, 2013.

Norman, Annette, Karnov lagkommentarer till SFS 2023:560.

Nørkær, Pernille & Kjeldgaard Rasmussen, Jeanette, *Foreign Direct Investment screening in Denmark – One Year with the Danish FDI Regime*, NTS Nr. 4 2022 s. 13.

Sellgren, Lena för Business Sweden, *Global upphämtning från krisnivå – Direktinvesteringar i den globala och svenska ekonomin*, 2022-16-06.

Tingvall, Patrik & Hallberg, Jonas för Kommerskollegium, *Perspectives on the Economic Effects of FDI and Investment Screening*, 2022-20-10.

Åslund, Erika, Frånlund, Sanna & Norrbohm, Clara för Cederqvist, *Ny lag om kontroll av utländska direktinvesteringar och säkerhetskyddslagens påverkan på fastighetsbranschen*, 2023-12-15.