



JURIDISKA FAKULTETEN
vid Lunds universitet

Noah Löfqvist

Om granskning av utländska direktinvesteringar

Samhällsviktig verksamhet, anmälningsskyldigheten och prövningen

LAGF03 Rättsvetenskaplig uppsats

Kandidatuppsats på juristprogrammet

15 högskolepoäng

Handledare: Olena Bokareva

Termin: HT25

Innehåll

1	INTRODUKTION	4
1.1	Bakgrund.....	4
1.2	Syfte och frågeställning.....	5
1.3	Avgränsning.....	5
1.4	Metod och material.....	6
1.5	Forskningsläge.....	7
1.6	Disposition	8
2	UTREDNING	10
2.1	EU-Rättslig kontext	10
2.1.1	FDI-Förordningen.....	10
2.1.2	Förslag för ett nytt FDI system.	10
2.2	UDI-lagen.....	11
2.2.1	Sveriges säkerhet.....	11
2.2.2	Allmän säkerhet och allmän ordning	12
2.2.3	Skyddsvärd verksamhet	12
2.3	Anmälningsskyldigheten.....	15
2.3.1	Anmälningsskyldiga investeringar i juridiska personer.....	15
2.3.2	Anmälningsskyldighet för enskild verksamhet och verksamhetsövertaganden.....	17
2.3.3	Upplýsingsskyldighet för målbolag	17
2.3.4	Anmälans form, fullständighet och praktiskt fullgörande.....	18
2.3.5	Anmälningsskyldighet för inhemska investerare	19
2.4	Granskning och beslut	21
2.4.1	Anmälan.....	21
2.4.2	Tidsfrister	21
2.4.3	Beslut	22
2.4.4	Sanktionsavgifter och överklagande	23
3	EN FINSK UTBLICK.....	24
4	DISKUSSION	26

4.1	Samhällsviktig verksamhet	26
4.2	Anmälningsskyldigheten	28
4.2.1	Finsk jämförelse.....	29
4.3	Proportionalitet och ändamålsenlighet.....	30
4.4	Slutsats.....	31

Summary

This thesis examines the Swedish system for screening foreign direct investments, introduced through the Screening of Foreign Direct Investments Act (2023:560). Focus lies on the relationship between the extensive duty to notify investments and the comparatively limited number of cases in which the competent authority initiates a substantive review or adopts restrictive measures.

Since the screenings systems establishment there has been many investments reported, with a pronounced concentration of notifications relating to activities classified as *samhällsviktig verksamhet* (societal vital activities). Against this background, the thesis analyzes both the clarity and predictability of the legal framework governing this category and other factors that may, in practice, explain the high volume of notifications.

Using a legal dogmatic method, supplemented by quantitative observations derived from publicly available data, the thesis examines the statutory provisions, preparatory works, and regulatory instruments that define and delimit the scope of the screening mechanism. Particular attention is paid to the scope of the obligation to notify authorities of a planned investment, including its application to domestic investors.

The conclusion is that, although certain core concepts within the regulatory framework may be criticized from the perspective of legal clarity, there is limited support for the view that such indeterminacy itself drives over-notification. Rather, the analysis suggests that the breadth of the notification obligation, especially its extension to domestic investors, constitutes a more plausible explanation for the high number of notifications. This finding raises questions concerning proportionality and regulatory design within the current screening regime.

Sammanfattning

Denna uppsats behandlar det svenska granskningssystemet för utländska direktinvesteringar, etablerat genom lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar. Uppsatsen fokuserar på förhållandet mellan en långtgående anmälningsskyldighet och det begränsade antal ärenden där granskningsmyndigheten inleder en materiell granskning eller vidtar ingripande åtgärder.

Sedan lagens ikraftträdande har nästan 3000 investeringar anmälts, med en koncentration mot verksamheter som klassificeras som *samhällsviktiga*. En överlägsen majoritet av anmälda investeringar har av granskningsmyndigheten lämnats utan åtgärd.

Mot denna bakgrund analyserar uppsatsen dels huruvida den rättsliga regleringen av kategorin *samhällsviktig verksamhet* erbjuder tillräcklig tydlighet och förutsebarhet för investerare, dels vilka faktorer som i praktiken kan förklara anmälningsskyldigheten.

Uppsatsen drar slutsatsen att även om vissa centrala begrepp i regelverket kan kritiseras ur ett tydlighets- och förutsebarhetsperspektiv, finns begränsat stöd för att detta i sig driver överanmälan. I stället talar analysen för att den breda anmälningsskyldigheten, särskilt dess utsträckning till inhemska investerare, utgör en mer sannolik förklaring till den stora mängden anmälningar. Detta aktualiserar frågor om proportionalitet och ändamålsenlighet i systemets nuvarande utformning.

Förkortningar

EUF-fördraget	Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt
FDI	Foreign direct investment
FDI-förordningen	Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 om upprättandet av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen
FL	Förvaltningslagen (2017:900)
ISP	Inspektionen för strategiska produkter
MCF	Myndigheten för civilt försvar
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Prop.	Proposition
RF	Regeringsformen
SOU	Statens offentliga utredningar
TFS	Tullverkets författningssamling
UDI-lagen	Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar
UDI-förordningen	Förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar

1 Introduktion

1.1 Bakgrund

Den 1 december 2023 blev lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (UDI-lagen) gällande i Sverige. Syftet var att etablera ett granskningssystem för att motverka utländska investeringar i skyddsvärd verksamhet, 1 § UDI-lagen. Resultatet blev återinförandet av ett granskningssystem vars like inte funnits i Sverige sedan 1992.¹

Systemets införande speglar ett nytt perspektiv i förhållande till investeringar i Sverige, men har även sin grund i Europeiska unionens (EU) interna rättsordning.² Genom Europaparlamentet och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättandet av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen (FDI-förordningen) skapar EU en rätt för medlemsstaterna att etablera eller upprätthålla mekanismer för att granska utländska investeringar.

Det är långt från endast Sverige som utnyttjat denna möjlighet. I enlighet med art. 3.8 FDI-förordningen ska kommissionen upprätthålla och offentliggöra en lista över medlemsstaternas olika granskningssystem. Informationen uppdaterades senast 8 januari 2025 och då återfanns liknande system i 22 andra medlemsstater.³

I Sverige har lagstiftningen resulterat i en stor mängd anmälda investeringar, men nästintill inga anmälningar har resulterat i förbud. Bara under det tredje kvartalet 2025 har 499 investeringar anmälts. Under samma period har granskning inletts i endast 5 ärenden, och inga beslut om förbud, godkännande eller godkännande med villkor fattades. En övervägande majoritet av de anmälda investeringarna har alltså lämnats utan åtgärd.⁴ Sedan lagen

¹ Se t.ex. lagen (1982:617) om utländska förvärv av svenska företag m.m.

² Schmuach (2023), Förord.

³ Se Europeiska kommissionen, List of screening mechanisms notified by Member States pursuant to Regulation (EU) 2019/452, 2024.

⁴ Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Statistik – granskning av utländska direktinvesteringar.

trädde i kraft har antalet anmälningar gradvis ökat varje kvartal, med totalt 2710 inkomna ärenden. Det motsvarar 4 anmälningar per dag.⁵ Hittills har endast 2 investeringar förbjudits.⁶

1.2 Syfte och frågeställning

Lagstiftningen har som ovan anfört resulterat i en stor mängd anmälda investeringar, med en gradvis ökande mängd varje kvartal. Samtidigt ser vi hur nästintill inga anmälningar resulterar i att granskning inleds eller leder till förbud. Uppsatsens syfte är att, mot denna bakgrund, klarlägga hur gällande rätt är utformad på ett sätt som kan bidra till en systematisk överanmälan och ett omfattande bortfall i form av anmälningar lämnade utan åtgärd. Undersökningen tar sikte på två delar av regelverket: dels hur samhällsviktig verksamhet avgränsas och preciseras genom lag-förordning-föreskrift, dels hur anmälningsskyldighetens räckvidd (inklusive en plikt för inhemska investerar) samspelar med 19 § UDI-lagen.

Följande frågeställningar har formulerats för att tillgodose uppsatsens syfte:

- Hur kan utfallet av granskningssystemet förstås mot bakgrund av UDI-lagens konstruktion av tillämpningsområde och anmälningsskyldighet?
- I vilken mån framstår denna konstruktion som proportionerlig och ändamålsenlig i förhållande till lagens skyddsintressen?

1.3 Avgränsning

Uppsatsens utredning har sitt huvudsakliga fokus i UDI-lagen, däri främst hur anmälningsskyldigheten regleras och hur myndighetens prövning går till. Jag kommer inte beakta närliggande lagstiftning såsom säkerhetsskyddslagen

⁵1 december 2023 till och med 30 september 2025 (Slutet på Q3). 2710 anmälningar på 670 dagar.

⁶ Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Statistik – granskning av utländska direktinvesteringar.

(2018:585) eller lagen (1992:1300) om krigsmateriel med i viss mån överlappande tillämpningsområde till UDI-lagen. EU-rätten får en mindre roll då uppsatsens primära syfte ligger i det svenska systemet.

På grund av tid och utrymme behandlar uppsatsen främst en av sju sektorer som lagen omfattar, samhällsviktig verksamhet enligt 3 § 1 p. UDI-lagen. Sektorn är dels den mest omfattande sett till antalet verksamhetssorter, dels sektorn som står för en majoritet av anmälningarna.⁷ Uppsatsen fokuserar vidare på relationen mellan UDI-lagens syfte och anmälningsplikts praktiska räckvidd i en svensk kontext. Analysen beaktar därför den del av anmälningsplikten som träffar inhemska investeringar. Att även investerare med hemvist eller säte inom EU och EES omfattas av en anmälningsplikt behandlas endast översiktligt.

1.4 Metod och material

Rättsdogmatisk metod kan beskrivas som ett försök att lösa ett rättsligt problem genom att identifiera, tolka och systematisera gällande rätt och därefter applicera de gällande reglerna på den fråga som undersöks.⁸ I denna uppsats innebär det att UDI-lagens centrala bestämmelser analyseras utifrån vedertagen rättskällelära. Lagens ordalydelse och systematik utgör utgångspunkt, medan lagens syfte och avvägningar klargörs genom förarbetsuttalanden. I den mån kompletterande normgivning är relevant (exempelvis forskrifter som preciserar lagens tillämpningsområde) beaktas dessa i enlighet med deras rättsliga status och funktion.

Kleineman framhåller att rättsdogmatiken ibland kritiserats för att fokusera på normerna snarare än deras faktiska tillämpning, samt att metoden ofta kräver omvärldsiakttagelser för att möjliggöra konstruktiv problemorientering.⁹ Uppsatsen tar fasta på detta genom att utgå från granskningsmyndighetens statistik över antalet anmälda investeringar i relation till antalet inledda granskningar och ärenden lämnade utan åtgärd. Statistiken fungerar som ett

⁷ Se Bilaga A.

⁸ Kleineman (2025), s. 25.

⁹ Ibid, s. 29.

empiriskt motiv och en problemindikator snarare än medel för att fastställa innehållet i gällande rätt.

Mot denna bakgrund används den rättsdogmatiska metoden primärt för att klargöra det normativa rättsläge som kan antas ligga bakom det iakttagna förhållandet. Utredningen inriktas på anmälningsskyldighetens utformning och räckvidd, inklusive frågor kopplade till investerarens krets, samt på granskningsmyndighetens prövning. Den utredande delen hålls därmed avgränsad till en de lege-lata analys av UDI-lagen som normativt system medan mer kritiska inslag förekommer i uppsatsens diskuterande avsnitt.

Materialmässigt har lagtext och förarbeten utgjort uppsatsens primära underlag. Doktrinen är fortfarande begränsad varför den endast i sparsam omfattning beaktats. Även praxis är begränsat på området. Inga avgörande med prejudicerande verkan har identifierats, eventuella underinstansavgöranden ges begränsat rättskällevärde och används främst illustrativt.

Det bör vidare noteras att uppsatsen inte utgör en de lege-feranda analys i den mening att den syftar att presentera reformförslag. Syftet är i stället att utröna vad gällande rätt innebär för ärenden enligt UDI-lagen och, i viss utsträckning, synliggöra eventuell problematik.¹⁰ Detta går att likställa med vad Kleineman beskriver som *kritisk rättsdogmatisk forskning*.¹¹

Uppsatsen beaktar även kortfattat hur Finland reglerar granskning av utländska investeringar. Inslaget är inte ett renodlat komparativt kapitel, utan används som en avgränsad case-studie för att illustrera alternativa tillvägagångssätt.¹²

1.5 Forskningsläge

På en EU-nivå har den rättsvetenskapliga litteraturen om investeringsgranskning sedan antagandet av FDI-förordningen utvecklats kring olika aspekter

¹⁰ Jfr. med vad Kleineman beskriver som doktrinen unika ställning, Kleineman (2025), s. 44–45.

¹¹ Kleineman (2025), s. 49.

¹² Ibid, s. 52

av lagstiftningen. Frågor om kompetens- och integrationsdimension, alltså hur ett område som tidigare varit föremål för nationell lagstiftning numera reglerats i en EU-rättslig form är exempel på ämnen som diskuterats.¹³

Det diskuteras även om rättfärdigandegrunderna säkerhet och allmän ordning och hur dessa begrepp används för att motivera ingripanden mot investeringar. Det väcks frågor som hur långt medlemsstaterna kan gå utan att åtgärderna blir oproportionerliga, samt hur lagstiftningen förhåller sig till tidigare praxis från EU-domstolen.¹⁴

Vidare finns en mer system- och begreppsfokuserad diskussion. Vad utgör ”FDI”, hur ”foreignness” avgränsas, och hur detta påverkar nationella granskningssystem. Här diskuteras bland annat risken för att breda och otydliga avgränsningar kan driva överanmälan.¹⁵ Ett fjärde spår är mer effektivitets- och tillämpningsinriktat. Det undersöks till exempel om ramförordningen och nationella system fungerar som avsett i en geopolitisk kontext.¹⁶

På en svensk nivå är forskningsläget inte lika omfattande. Hittills har fokus främst verkat ligga i den svenska lagstiftningens förenlighet med EU-rätten. Två bidrag är artiklar i Europarättslig tidskrift i vilka det diskuteras (i) den svenska lagens förenlighet med EU-rätten och (ii) regleringens relation till näringsfrihet och marknadsfunktion.¹⁷

1.6 Disposition

Uppsatsen kommer inledningsvis kortfattat beröra det EU-rättsliga ramverket som den svenska regleringen bygger på. Därefter följer en redogörelse för huvuddragen i det svenska systemet, med fokus i hur lagen behandlar anmälningsskyldighet och myndighetens beslutsfattande. Definitionen av samhällsviktig verksamhet samt att anmälningsskyldigheten omfattar inhemska investerare berörs särskilt. Den finska implementeringen av ett liknande

¹³ Se exempelvis Verellen (2021); Moberg och Hindelang, (2020).

¹⁴ Se Groussot, Michael och Mlynarcikova (2024).

¹⁵ Se de Kok (2024).

¹⁶ Se Van Zon (2023).

¹⁷ Se Lagerlöf (2024); Persson (2023).

granskningssystem kommer även kortfattat redogöras för i syfte att belysa hur en annan medlemsstat utformat ett motsvarande system till det svenska. Uppsatsen avslutas med en diskussion där lagstiftningens utfall vägs gentemot idéer om ändamålsenlighet, effektivitet och lagens skyddsintressen.

2 Utredning

2.1 EU-Rättslig kontext

Eftersom granskning av utländska direktinvesteringar faller inom ramen för den gemensamma handelspolitiken har EU exklusiv befogenhet att vidta lagstiftningsåtgärder på området, art. 207(2) Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget).

2.1.1 FDI-Förordningen

Genom FDI-förordningen etableras ett ramverk syftande till att granska utländska direktinvesteringar utifrån grunderna säkerhet eller allmän ordning, art. 1(1). En portalparagraf som i stora drag överensstämmer med den svenska regleringen.¹⁸ Det är genom art. 3(1) FDI-förordningen bemyndigandet till medlemsstaterna framgår. Medlemsstaterna tillåts att etablera, upprätthålla eller förändra mekanismer för att granska utländska direktinvesteringar på ovan anförda grunder. Vidare underkastas systemen vissa förutsättningar, till exempel kan inte medlemsstater genom sina granskningar diskriminera tredjeländer, art. 3(2) FDI-förordningen. Av art. 15(1) FDI-förordningen stadgas att EU-kommissionen var femte år ska utvärdera FDI-systemens effektivitet och funktion, och sammanställa detta i en rapport. I de fall rapporten föreslår förändringar kan dessa presenteras tillsammans med lagförslag, art. 15(2) FDI-förordningen.

2.1.2 Förslag för ett nytt FDI system.

Efter en av EU-kommissionen utförd utredning har det ansetts att man bör omarbeta regelverket för att säkerställa att alla medlemsstater har ett etablerat granskningssystem som tillåter granskning av transaktioner innan dem är genomförda.¹⁹ Något som Sverige system redan tillgodoser, se till exempel 7 §

¹⁸ Jfr. 1 § UDI-Lagen.

¹⁹ Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om granskning av utländska investeringar i unionen och om upphävande av förordning (EU) 2019/452, s. 2.

1 st och 31 § 1 p. UDI-lagen. Kommissionens utredning resulterade i ett förslag på ny lagstiftning, något som inte närmare berörs i denna uppsats. Sedan den tidigare lagstiftningens ikraftträdande har problem med både säkerhet och allmän ordning växt inom EU, med exempel såsom Rysslands angreppskrig mot Ukraina och Covid-19 anförda i förslaget.²⁰

2.2 UDI-lagen

I Sverige utnyttjades möjligheten EU skapat för medlemsstaterna i form av UDI-lagen. Lagen syftar till att hindra utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet som kan komma att inverka skadligt på Sverige, 1 § UDI-lagen. De faktorer som ska beaktas är enligt samma paragraf Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. En bedömning av en investering kan alltså göras på olika nivåer. Risk kan föreligga för Sveriges säkerhet om den eventuella skadan befinner sig på nationell nivå, medan allmän ordning eller allmän säkerhet snarare berör investeringar på regional eller lokal nivå.²¹ Bedömningen tar därför sikte på vilka effekter en investering kan antas medföra för det svenska samhället.

Lagen omfattar utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs i aktiebolag, europabolag, handelsbolag, ekonomisk förening eller stiftelse med sitt säte i Sverige, 2 § UDI-lagen. Definitionen av utländsk direktinvestering utvecklas i 4 § UDI-lagen vilket berörs nedan.

2.2.1 Sveriges säkerhet

Sveriges säkerhet tar sikte på förhållanden av grundläggande betydelse för Sverige och förekommer med samma betydelse i flera lagstiftningsarbeten.²² Förarbetsuttalanden om Sveriges säkerhet tar genomgående sikte på Sveriges oberoende (självständighet/suveränitet) och bestånd, innefattande både yttre och inre säkerhet och även icke-militära, samhällsviktiga funktioner.²³

²⁰ Ibid, s. 1.

²¹ Schmauch (2023), kommentaren till 1 §.

²² Ibid, kommentaren till 1 §.

²³ Exempelvis Prop. 2020/21:13, s. 9.

2.2.2 Allmän säkerhet och allmän ordning

Begreppen bör ses som en språklig hänvisning till EUF-fördraget, mer specifikt art. 52.1 och 65.1 b, i vilka det stadgas vilka undantag till etableringsfriheten respektive principen av fri rörlighet för kapital som medlemsstaterna får genomföra.²⁴ Begreppen förekommer som sagt i UDI-lagens inledande paragraf, men återkommer därefter i 13, 18, 19 och 20 §§ där de utgör materiella rekvisit för b.l.a. när granskning ska inledas och när investering får förbjudas.

Lagen innehåller ingen legaldefinition av begreppen, utan förklaringen får inhämtas ur förarbetena. I utredningen förekommer en rätt omfattande genomgång av begreppen, som regeringen i princip godtagit.²⁵ Allmän ordning hänvisar till samhällets grundläggande intressen, och allmän säkerhet gäller skydd av en medlemsstats institutioner, dess väsentliga offentliga verksamhet och dess invånares överlevnad.²⁶ Begreppen ska tolkas med utgångspunkt i EUF-fördraget men tillämpat på svenska intressen och regeringen betonar hur begreppen tar sikte på intressen som är mycket allvarliga för Sverige, men mindre kritiska än Sveriges säkerhet.²⁷

Den EU-rättsliga förståelsen av begreppen är alltså direkt importerad av både SOU:n och propositionen och utgör den materiella kärnan i UDI-lagens användning av allmän ordning och allmän säkerhet.

2.2.3 Skyddsvärd verksamhet

Begreppet skyddsvärd verksamhet definieras i 3 § 1 – 7 p. UDI-lagen där det sker en indelning i 7 olika sektorer:

1. Samhällsviktig verksamhet,
2. Säkerhetskänslig verksamhet,

²⁴ Prop. 2022/23:116, s. 22.

²⁵ SOU 2021:87, avsnitt 4.3; Prop. 2022/23:116, s. 21.

²⁶ SOU 2021:87 s. 115 ff.

²⁷ Prop. 2022/23:116, s. 23.

3. Prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av kritiska råvaror eller metaller eller mineral strategiskt viktiga för Sveriges försörjning,
4. Behandling i stor omfattning av känsliga personuppgifter eller av lokaliseringsuppgifter,
5. Tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmaterial, eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådant krigsmaterial,
6. Tillverkning, utveckling eller 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 teknik.

Paragrafen bör läsas i samband med 5 § UDI-lagen i vilken vissa av begreppen specificeras. Regeringen har i enlighet med 8 kap. 7 § 1 st regeringsformen (RF) och 41 § UDI-lagen meddelat förordning (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar (UDI-förordningen). I bilaga 1 till förordningen har regeringen upprättat en lista över vilka kritiska råvaror och metaller som omfattas av 3 § 2 p. UDI-lagen. I bilaga 2 till förordningen återfinns en liknande lista över framväxande teknologier omfattade av 3 § 7 p. UDI-lagen.

Enligt 1 och 2 §§ UDI-lagen omfattar lagen i princip alla sorters verksamheter varför ett specificerande av vilka verksamhetstyper som är skyddsvärda nödvändiggörs.²⁸ Samhällsviktig verksamhet är alltså en sådan skyddsvärd verksamhet som lagen omfattar. Av statistik utlämnad av ISP framgår att en majoritet av anmälningarna rör just samhällsviktig verksamhet.²⁹

2.2.3.1 Samhällsviktig verksamhet

Enligt 5 § 1 p. UDI-lagen avser samhällsviktig verksamhet tjänster, infrastruktur eller verksamheter som upprätthåller samhällsfunktioner nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet.

Enligt 41 § 1 p. UDI-lagen får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer definiera vilka verksamheter som är samhällsviktiga. Av 5 § UDI-förordningen framgår att Myndigheten för civilt försvar (MCF) får meddela föreskrifter av vilka sorters verksamheter som omfattas av begreppet. Här bör poängteras att paragrafen uppdaterades den 1 januari 2026. Bestämmelsen ersatte en i stort sett identisk regel, ändringen syftar främst till att reflektera myndighetens namnbyte, samt införde ett uttryckligt samråds- och inhämtningskrav innan nya föreskrifter meddelas.³⁰ Begreppet *samhällsviktig verksamhets* definition följer således ur ett led av bemyndiganden genom vilket det gradvis ökar i precision.

Ur motiven framgår att regeringen bedömer begreppet som tillräckligt tydligt i fråga om sortens verksamheter som ska omfattas av granskningssystemet och uppfyller krav på rättssäkerhet och förutsägbarhet.³¹ Kritik mot begreppet framfördes dock redan i remissyttranden av t.ex. Advokatsamfundet, i vilket de anfördes dels att det behövs ett förtydligande av begreppets innebörd, dels ett ifrågasättande av varför just *samhällsviktig verksamhet* nyttjas, och inte det ur en EU-rättslig kontext etablerade begreppet "kritisk infrastruktur". Re-

²⁸ Schmauch (2023), kommentaren till 3 §.

²⁹ Se Bilaga A.

³⁰ Se b.la. Prop. 2024/25:205 och Förordning (2025:1166) om ändring i förordningen (2023:624) om granskning av utländska direktinvesteringar.

³¹ Prop. 2022/23:116, s. 27 ff.

geringen besvarar genom att hävda att samhällsviktig verksamhet är väl etablerat begrepp i Sverige och anför vidare att behovet att förtydliga begreppet tillfredsställs genom bemyndigandet till MCF att genom föreskrift definiera vilka verksamheter som omfattas.³²

Genom myndigheten för samhällsskydd och beredskaps föreskrifter om vilka samhällsviktiga verksamheter som omfattas av lagen (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (MSBFS 2024:9) har MCF, dåvarande Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), utvecklat vilka sorters verksamheter som är samhällsviktiga. Föreskriften anger bland annat ett tröskelkrav om normalt minst fem anställda eller minst fem miljoner kronor i årsomsättning, med vissa undantag för nyetableringar, 1 kap. 3 §. Därefter förekommer en detaljerad förteckning i 2–16 kap. över verksamheter som anses samhällsviktiga.

2.3 Anmälningsskyldigheten

7 § UDI-Lagen reglerar den grundläggande anmälningsskyldigheten för investeringar i skyddsvärd verksamhet. Bestämmelsen innebär att en investerare, innan en planerad investering genomförs, är skyldig att göra en anmälan till Inspektionen för strategiska produkter (ISP) om investeringen leder till ett visst inflytande i skyddsvärd verksamhet. Enligt 6 § UDI-lagen är det regeringen som bestämmer vilken myndighet som är granskningsmyndighet och i 4 § UDI-förordningen har detta bestämts vara ISP.

Anmälningsskyldigheten omfattar inte endast investeraren själv, utan även situationer där någon i investerarens ägarstruktur eller den för vars räkning investeraren handlar, efter investeringen, skulle komma att uppnå det relevanta inflytandet.

2.3.1 Anmälningsskyldiga investeringar i juridiska personer

³² Prop. 2022/23:116, s. 27 f.

Enligt 7 § UDI-lagen inträder anmälningsplikt när en investering innebär att investeraren, direkt eller indirekt (även via ägarstrukturen), (i) uppnår eller passerar vissa rösttrösklar (10, 20, 30, 50, 65 eller 90 procent) i ett aktiebolag, europabolag, eller en ekonomisk förening som bedriver skyddsvärd verksamhet, (ii) förvärvar eller bildar en sådan juridisk person och därigenom uppnår minst 10 procent av rösterna, (iii) gör ytterligare investering i handelsbolag eller enkelt bolag där skyddsvärd verksamhet bedrivs eller ska bedrivas, eller (iv) bildar en stiftelse som ska bedriva skyddsvärd verksamhet. Därutöver omfattas även andra investeringar som, utan att falla under de uttryckliga fallen, medför att investeraren får ett direkt eller indirekt inflytande över ledningen i en juridisk person som bedriver eller ska bedriva skyddsvärd verksamhet.

Vid nyemission föreligger ingen anmälningskyldighet enligt 7 § 1 st UDI-lagen om investeraren endast förvärvar aktier med företrädesrätt i förhållande till sitt tidigare innehav. Det är vidare inte av betydelse på vilket sätt en investering sker, en investering kan alltså genomföras på andra sätt än genom en rent monetär transaktion.³³ Regleringen kompletteras av 8 § UDI-lagen som bland annat anger hur röster i vissa närstående förhållanden ska beaktas vid tröskelbedömningen.

Efter vissa remissinstanser efterfrågat ett klargörande angående vad som ska räknas som en investering som inte är en monetär transaktion anför regeringen i propositionen hur detta har sin grund i FDI-förordningen och exemplifierar genom en planerad transaktion i vilket investeraren tillhandahåller varor eller tjänster och genom detta får ett sådant inflytande som aktualiserar anmälningskyldighet.³⁴

Intressant med regleringen är hur anmälningskyldighet aktualiseras vid varje investering som motsvarar eller överstiger något av tröskelvärdena. Det är alltså inte enbart vid den första investeringen i ett företag som investeringen

³³ Schmauch (2023), kommentaren till 7 §.

³⁴ Prop. 2022/23:116 s. 66.

ska anmälas. En investerare som redan anmält ett förvärv av aktier motsvarande 10 % av röstetalet i en skyddsvärd verksamhet, vilket ISP lämnat utan åtgärd, vill nu öka sitt innehav till motsvarande 20 % av röstetalet. Investeringen är skyldig att anmäla även detta nya förvärv. Skulle den nya investeringen endast resultera i röstetal motsvarande 15 % aktualiseras inte någon anmälningsplikt.³⁵

2.3.2 Anmälningsplikt för enskild verksamhet och verksamhetsövertaganden

Utöver 7 § omfattar lagen också investeringar i skyddsvärd verksamhet som bedrivs som enskild näringsverksamhet. Enligt 9 § UDI-lagen föreligger anmälningskyldighet om investeringen medför att investeraren eller någon annan får ett inflytande över sådan verksamhet. Vidare anger 10 § UDI-lagen att anmälningsplikt även kan uppstå när investeringen sker på annat vis än enligt 7 eller 9 §§ UDI-lagen, om investeraren genom investeringen övertar hela eller någon del av den skyddsvärda verksamheten. Lagstiftarens utgångspunkt är att kontroll kommer ske mot faktiskt bedriven verksamhet och inte enbart registrerade uppgifter.³⁶ Detta är viktigt då inte alltid föreligger krav på att ansöka om registrering i handelsregistret hos Bolagsverket för enkla bolag och enskilda näringsverksamheter. Lagstiftaren poängterar vidare att det inte finns behov att införa bestämmelser i lagen avseende ideella föreningar eftersom det kan ifrågasättas huruvida sådana föreningar dels kan bli föremål för investeringar, dels om sådana föreningar överhuvudtaget kan bedriva skyddsvärd verksamhet.³⁷

2.3.3 Upplýsningskyldighet för målbolag

Lagen innehåller en särskild upplýsningsregel som syftar till att säkerställa att investeraren får kännedom om att investeringsobjektet omfattas av UDI-lagen. Enligt 11 § UDI-lagen ska ett företag som är föremål för en investering som ska anmälas upplysa investeraren om att lagen gäller för verksamheten

³⁵ Prop. 2022/23:116 s. 190.

³⁶ Ibid, s. 63.

³⁷ Ibid, s 62.

och särskilt om dennes anmälningsskyldighet. Upplýsningsskyldigheten gäller dock inte vid vissa förvärv på reglerad marknad eller MTF-plattform enligt 11 § 2 st. UDI-lagen. Systematiken ifrågasattes av remissinstanser då de ansåg det inte vara givet att målbolaget alltid har kännedom om en planerad investering ifall det tänkta förvärvet sker direkt från en enskild säljare.³⁸ Regeringen bemöter detta på två vis. Först menas att upplýsningsskyldigheten är en fördel för utländska investerare som inte nödvändigtvis har kännedom om det svenska systemet, samt att det ligger i den enskilda säljarens fördel att upplysa om anmälningsskyldigheten för att undvika att dennes rättshandlingar eventuellt görs ogiltiga.³⁹ Det senare berörs nedan.

2.3.4 Anmälnans form, fullständighet och praktiskt fullgörande

4 § UDI-förordningen anger att ISP är granskningsmyndighet och får meddela närmare föreskrifter om vilka uppgifter en anmälan ska innehålla och om formerna för fullgörande av anmälningsskyldigheten. ISP har med stöd av detta utfärdat föreskrifter och anvisningar som preciserar vilka uppgifter och bilagor som krävs för att en anmälan ska anses fullständig.⁴⁰ I praktiken är fullständighetsbedömningen central för investeraren, då handläggningens lagstadgade tidsfrister räknas från det att anmälan är fullständig. Det är alltså ISP som både avgör när anmälan är fullständig samt följaktigt när tidsfristerna börjar löpa.⁴¹ ISP kan även i vissa fall då granskning initierats av myndigheten själv enligt 12 § UDI-lagen behöva begära in kompletterande uppgifter från investeraren.⁴² Anmälan ska göras innan investeringen genomförs, 7 § 1 st UDI-lagen. Att inte låta anmälningsskyldigheten träda in i ett senare skede har motiverats utifrån att det skulle möjliggöra att skadliga inverknings till

³⁸ Prop. 2022/23:116 s. 52

³⁹ Ibid, s. 52.

⁴⁰ Vilka uppgifter en anmälan ska innehålla utvecklas i ISP:s föreskrifter TFS 2023:4 som publiceras i Tullverkets författningssamling.

⁴¹ Schmauch (2023), kommentaren till 14 §.

⁴² Ibid, kommentaren till 14 §.

följd av en investering hinner uppstå även om investeringen slutligen förbjuds.⁴³

För att ISP ska kunna pröva en investering krävs att det finns tillräckliga förutsättningar för att undersöka omständigheterna som kommer gälla när investeringen genomförs. Det bör poängteras att det inte finns någon möjlighet till få ett förhandsbesked av ISP.⁴⁴ En anmälan anses fullständig när den är så konkretiserad att den kan användas som grund för prövning av en investering.⁴⁵ Anmälan ska göras först när investeringen är nära att genomföras och detta ska investeraren kunna visa.⁴⁶ Därefter är det ISP som tar ställning till om en anmälan kan bli föremål för prövning eller om den har anmälts för tidigt.⁴⁷

2.3.5 Anmälningsskyldighet för inhemska investerare

Av 4 § UDI-Lagen definieras utländsk direktinvestering som en investering som görs av: (i) en fysisk person med medborgarskap i ett tredjeland, (ii) en juridisk person med säte i tredjeland, (iii) en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en stat utanför EU och (iv) en juridisk person som direkt eller indirekt ägs eller kontrolleras av en juridisk person med säte i en stat utanför EU eller av en fysisk person med medborgarskap i en sådan stat.

Anmälningsskyldigheten råder dock oavsett en investerares nationalitet eller säte.⁴⁸ Alla planerade investeringar i skyddsvärd verksamhet som uppnår rekvisiten redogjorda för ovan omfattas således av skyldigheten, även om dem inte är utländska direktinvesteringar.

Att även inhemska investerare omfattas av en anmälningsplikt vållade kritik av flera remissinstanser.⁴⁹ I betänkandet motiveras anmälningsskyldigheten

⁴³ Prop. 2022/23:116 s. 53.

⁴⁴ Ibid, s. 87.

⁴⁵ Schmauch (2023), kommentaren till 14 §.

⁴⁶ Prop. 2022/23:116 s. 54.

⁴⁷ Schmauch (2023), kommentaren till 7 §.

⁴⁸ Ibid, kommentaren till 7 §.

⁴⁹ Prop. 2022/23:116 s. 57 ff.

oavsett nationalitet eller säte endast av ett syfte, att upptäcka försök att undvika eller kringgå anmälningsskyldigheten.⁵⁰

Advokatsamfundet avstyrker förslaget i denna del, och menar hur det kommer resultera dels i en större arbetsbörda för granskningsmyndigheten, dels betungande konsekvenser för eventuella investerare. Förslaget kritiserar vidare ur effektivitetshänsyn, Advokatsamfundet ifrågasätter varför administrativa resurser ska spenderas på ärenden som endast kommer lämnas utan åtgärd, jfr 19 § UDI-lagen.⁵¹ Svenskt Näringsliv ställer sig ifrågasättande till förslaget och anför problem med tillvägagångssättet, de menar att ifall en anmälningsskyldighet oavsett nationalitet ska föreligga måste detta förenas med en automatiserad process hos granskningsmyndigheten för att omgående kunna avskrivna oproblematiska investeringar. Kritiken är i övrigt samstämmig med Advokatsamfundet ur ett effektivitetsperspektiv, risken är att systemet annars kräver för mycket resurser och tid för oproblematiska investeringar.⁵²

Sweden International Chamber of Commerce ställer sig ifrågasättande till inhemska investerares anmälningsskyldighet då granskningsystemet redan omfattar indirekta investeringar.⁵³ Ericsson förhåller sig tveksamt till behovet av att inkludera även svenska investerare i förhållande till lagens syfte samt ur ett proportionalitetsperspektiv.⁵⁴ Övriga remissinstanser har inte yttrat sig angående förslaget.⁵⁵ Efter remissinstansernas kritik svarar regeringen med i princip ett upprepanande av samma resonemang som i betänkandet och anför:

Att utelämna inhemska investeringar från tillämpningsområdet för granskningsystemet skulle medföra risk för att utländska investerare kringgår regelverket och genomför en investering i ett svenskt företag via ett annat svenskt företag som ytterst ägs av fysiska eller juridiska personer från ett tredjeland eller via en svensk medborgare som exempelvis agerar som bulvan för en aktör från ett tredjeland.⁵⁶

⁵⁰ SOU 2021:87 s. 266.

⁵¹ Sveriges advokatsamfundets remissyttrande Dnr Ju2021/03838, s. 4 f.

⁵² Svenskt Näringslivs remissyttrande Dnr 2021-192, s. 2.

⁵³ Sweden International Chamber of Commerce (ICC) remissyttrande, Remissvar över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87), s. 2.

⁵⁴ Ericsson AB remissyttrande Dnr Ju2021/03838, s. 2.

⁵⁵ Prop. 2022/23:116 s. 58.

⁵⁶ Ibid, s. 58.

2.4 Granskning och beslut

2.4.1 Anmälan

När en anmälan kommer in till ISP görs inledningsvis en bedömning av om anmälan är fullständig i den mening som avses i 14 § UDI-lagen och i ISP:s kompletterande föreskrifter och anvisningar.⁵⁷ Om anmälan inte är fullständig begärs kompletteringar, och tidsfristen i 14 § börjar inte löpa innan kraven på fullständighet är uppfyllda. ISP gör en prövning av anmälan i två steg, först ett beslut om att inleda granskning, och därefter själva granskningen.⁵⁸ Tvåstegsmodellen kan motiveras utifrån att ISP i flera fall sannolikt kommer redan på ett tidigt stadium kunna avgöra att det inte finns skäl att ingripa mot en anmäld investering, ISP bör därav först ta ställning till om en granskning överhuvudtaget ska inledas.⁵⁹

Enligt 12 § UDI-lagen får ISP upprätta ett underlag för anmälan om investeringen inte anmäler trots en skyldighet. Enligt 13 § får ISP dessutom besluta att inleda granskning av en investering som inte omfattas av anmälningsplikt, om det finns anledning att anta att investeringen kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet. Regeringen anför hur det måste ske avvägning mellan förutsebarhet och transparens och möjligheten för kringgående av granskningssystemet, och menar att denna möjlighet tillgodoser intresset av att undvika kringgåenden på ett acceptabelt vis.⁶⁰ För att säkerställa restriktivitet har kravet på att myndigheten ska ha *anledning att anta* att en investering kan inverka skadlig införts i paragrafen.⁶¹

2.4.2 Tidsfrister

⁵⁷ Se t.ex. Inspektionen för strategiska produkter (ISP) – Anvisningar för anmälan av utländsk direktinvestering.

⁵⁸ Prop. 2022/23:116 s. 93.

⁵⁹ Schmauch (2023), kommentaren till 14 §.

⁶⁰ Prop. 2022/23:116 s. 100.

⁶¹ Ibid, s. 100.

Enligt 14 § UDI-lagen ska ISP inom 25 arbetsdagar från att anmälan är fullständig besluta om att antingen lämna en anmälan utan åtgärd eller inleda en granskning.⁶²

Om granskning inleds ska ISP enligt 15 § UDI-lagen som huvudregel inom tre månader efter inledd granskning besluta att antingen förbjuda eller godkänna investeringen, vid särskilda skäl får beslut meddelas inom 6 månader.⁶³ Tidsfristerna om 3 och 6 månader avser alltså tiden från att ett beslut att inleda granskning har fattats, inte från att anmälan ansetts fullständig.

Vissa remissinstanser betonade att det är av stor vikt att ett ärendes handläggningstid är så kort som möjligt. Regeringen anser att en tidsfrist på tre månader både är lämplig och välavvägd i förhållande till en gransknings komplexitet och omfattning.⁶⁴ Vidare råder redan krav på skyndsamhet och effektivitet på handläggningen enligt 9 § 1st Förvaltningslagen (2017:900) (FL), varför ett tydliggörande av detta i UDI-lagen inte ansågs nödvändigt.⁶⁵

2.4.3 Beslut

Bedömer ISP att det inte finns anledning att anta att det rör sig om en utländsk direktinvestering som kan inverka skadligt ska anmälan enligt 19 § UDI-lagen lämnas utan åtgärd. Bestämmelsen fungerar alltså som ett tidigt filter i systemet och innebär att ärendet avslutas utan att någon granskningsprocess i 15 § aktualiseras. Ett sådant beslut är en av förutsättningarna för att investeringen ska få genomföras, 16 § UDI-lagen. Regeringen anser att detta tillgodoser att även inhemska investeringar ska anmälas, anmälningen kommer helt enkelt att lämnas utan åtgärd.⁶⁶

Är det är nödvändigt för att förebygga skadlig inverkan på lagens skyddsintressen ska en investering förbjudas enligt 20 § UDI-lagen. En investering

⁶² För genomsnittlig handläggningstid se Bilaga B.

⁶³ För genomsnittlig handläggningstid se Bilaga B.

⁶⁴ Prop. 2022/23:116 s. 101.

⁶⁵ Ibid, s. 102.

⁶⁶ Ibid, s. 58 ff.

kan endast förbjudas ifall granskningsmyndigheten bedömer att det rör sig om en utländsk direktinvestering enligt 4 §.⁶⁷

Finns inte skäl att förbjuda en granskad investering ska den godkännas, 21 § UDI-lagen, vilket kan förenas med villkor. Efterlevs inte villkor kan ISP förelägga investeraren att uppfylla villkoren eller förbjuda investeringen, vilket kan förenas med vite, 22 § UDI-lagen. Förbjuds en investering medför det enligt 23 § UDI-lagen att relevanta rättshandlingar blir ogiltiga, med vissa i paragrafen angivna undantag.

2.4.4 Sanktionsavgifter och överklagande

Enligt 31 § UDI-lagen får ISP besluta om sanktionsavgift vid bland annat utebliven anmälan, genomförande innan slutligt beslut, genomförande i strid med förbud eller villkor samt vid oriktiga uppgifter eller bristande uppgiftsskyldighet. Begreppet *genomförs* avser i detta hänseende när investeraren får möjlighet att utöva inflytande över investeringsobjektet.⁶⁸

Lagen anger vidare ramar för avgiftens storlek och när avgift får efterges samt tidsfrister för beslut och verkställighet (32–38 §§). Förbiseende av anmälningskyldigheten kan aktualisera en sanktionsavgift från 25 000 kr upp till 100 000 000 kr, 31 § 1 st. 1p. och 32 § UDI-Lagen. I fråga om överklagande följer av 39 § att vissa beslut (till exempel förelägganden enligt 22–24 och 27 §§ samt sanktionsavgift enligt 31 §) överklagas till Förvaltningsrätten i Stockholm, medan beslut om förbud och villkorade godkännanden överklagas till regeringen; andra beslut får inte överklagas enligt 39 § 3 st. UDI-lagen.

⁶⁷ Norman, Lag om granskning av utländska direktinvesteringar (2023:560) 20 §, Karnov, (besökt 2025-12-17) (JUNO).

⁶⁸ Schmauch (2023), kommentaren till 16 §.

3 En finsk utblick

I Finland regleras granskning av utländska företagsförvärv genom lag om tillsyn över utlänningars företagsköp (172/2012) (Företagsköpslagen). Lagen syftar till att kunna begränsa överföring av inflytande i vissa skyddsvärda målbolag, när ett ”ytterst viktigt nationellt intresse” aktualiseras, till utländska ägare, 1 § Företagsköpslagen. Syftet överensstämmer alltså i stora drag med den svenska lagstiftningen.⁶⁹ Den finska lagstiftningen trädde i kraft år 2012.

En utländsk ägare definieras som (i) en utlänning med bosättningsort utanför EU eller Europeiska frihandelssammanslutningen (EFTA), (ii) en juridisk person med säte utanför EU eller EFTA, och (iii) en juridisk person med säte inom EU eller EFTA men i vilken en utlänning med bosättningsort utanför EU eller EFTA, eller en juridisk person med säte utanför EU eller EFTA, innehar minst en tiondel av röstetalet som samtliga aktier medför, 2 § 3) a – c Företagsköpslagen. Granskningsmyndighet är Arbets- och näringsministeriet, 3 § Företagsköpslagen.

4 § Företagsköpslagen etablerar ett obligatoriskt förhandsgodkännande för företagsköp inom försvar och säkerhet, dvs. vid förvärv av försvarsindustri-företag samt bolag som producerar/levererar kritiska produkter eller tjänster kopplade till finska myndigheters lagstadgade uppgifter som är väsentliga för samhällets säkerhet. Ansökan görs till granskningsmyndigheten som kan sätta tidsfrist om ansökan uteblir och som ska bekräfta förvärvet om det inte kan äventyra ett nationellt intresse, men annars hänskjuta ärendet till behandling vid statsrådets allmänna sammanträde. Här bör poängteras att lagen uttryckligen stadgar att endast *utländska aktörer* omfattas av anmälningsskyldigheten, 5 och 4 §§ Företagsköpslagen.

Av 5 a § Företagsköpslagen framgår att om syftet med en åtgärd som kan jämföras med ett företagsköp uppenbart är ett kringgående av Företagsköpslagens bestämmelser ska granskning inledas på ministeriets initiativ.

⁶⁹ Jfr. 1 § UDI-lagen.

Arbets- och näringsministeriet sammanställer statistik över ärenden som förhåller sig till lagstiftningen. År 2024 tog myndigheten totalt emot 31 ansökningar eller anmälningar.⁷⁰ ISP tog i Sverige emot 1261 anmälningar under samma period.⁷¹

⁷⁰ Arbets- och näringsministeriet (Finland), Tillsyn över utlänningars företagsköp – årsrapport 2024.

⁷¹ Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Statistik – granskning av utländska direktinvesteringar.

4 Diskussion

4.1 Samhällsviktig verksamhet

Som redogjort för ovan följer definitionen av samhällsviktig verksamhet ur flera bestämmelser med en gradvis ökande specificering kulminerande i MSBFS 2024:9. För en utländsk investerare krävs således rätt ingående kunskap i det svenska lagstiftningsarbetet, en förmåga att läsa och identifiera de lagar, förordningar och föreskrifter som reglerar huruvida ett målbolag är att anse som samhällsviktigt.

Syftet med kedjan av bemyndiganden har varit att tillgodose begreppslig tydlighet, att MCF ska kunna klargöra exakt vilka sorters verksamheter som omfattas.⁷² För en som är bekant med svensk rätt uppnås nog detta syfte rätt väl. Lagstiftaren anser att begreppet är väl avvägt samt ger viss ledning för vad som anses samhällsviktigt. Samtidigt anses det finnas ett behov av förtydligande genom föreskrift.

Det kan dock ifrågasättas hur väl MCF:s föreskrift faktiskt uppnår tydlighet. MSBFS 2024:9 innehåller genomgående referenser till både svensk och EU-rättsliga regelverk, b.la. 3 kap. 11 §, 3 kap. 17 § 1 st., 4 kap. 1 § 1 p. Resultatet blir en komplex normgivningskedja investerare måste navigera för att ta reda på huruvida investeringsobjektet omfattas av en anmälningsskyldighet, från lag till förordning, förordning till föreskrift, föreskrift tillbaka till lag och EU-rätt.

Eventuell svårighet för investerare att ta reda på huruvida anmälningsskyldighet föreligger kan visserligen förenklas av målbolagens upplysningsplikt. Det torde alltså inte vara så vanligt att det råder ovisshet för investerare huruvida en investering måste anmälas när den närmar sig fullbordan. Det finns ändå skäl att ifrågasätta varför en investerare vars anmälan ändå endast kommer

⁷² Prop. 2022/23:116 s. 29.

lämnas utan åtgärd måste navigera denna normgivningskedja. Här kan påminnas att majoriteten av de investeringar som omfattas av en anmälningsskyldighet är oproblematiska i förhållande till lagens syfte sett till statistiken.⁷³

Upplysningsplikten gäller vidare inte heller i alla situationer, till exempel vid handel på reglerad marknad eller på MTF-plattform, 11 § 2 st UDI-lagen. Det kan också vara av intresse för en framtida investerare att veta om ett investeringsobjekt omfattas av en anmälningsskyldighet innan kontakt med målbolaget upprättas.

Angående anmälningsskyldigheten för skyddsvärda verksamheter anför regeringen att det rör sig om tydligt avgränsade verksamheter.⁷⁴ Jag anser dock det möjligt att ifrågasätta om det verkligen kan anses avgränsat, MSBFS 2024:9 innehåller 15 kapitel om olika sorters verksamheter hänförliga till endast en av sju sektorer. Verksamheter som kan bedrivas i en mängd olika former, 2 § UDI-lagen. Regeringen tar vidare för givet att investerare i många fall kommer behöva juridisk rådgivning för att veta huruvida en investering omfattas av anmälningsplikt.⁷⁵ Men även svenska aktörer med stora resurser har råkat ut för sanktioner på grund av oaktsamhet i förhållande till anmälningsplikten.⁷⁶

En möjlig förklaring till antalet anmälningar är att en begreppslig otydlighet bidrar till försiktighetsanmälningar. Investerare kan vara osäkra på om investeringsobjektet omfattas av lagen och anmäler därför för att minimera risken för sanktionsavgift. Sektorn samhällsviktig verksamhet står för en majoritet av anmälningarna varje kvartal sedan lagen trädde i kraft, och en majoritet av dessa anmälningar har lämnats utan åtgärd.⁷⁷

Antalet anmälningar hänförliga till sektorn kan dock mycket väl snarare förklaras av att sektorn helt enkelt inbegriper fler sorters verksamheter än de

⁷³ Se bilaga A.

⁷⁴ Prop. 2022/23:116 s. 58.

⁷⁵ Prop. 2022/23:116 s. 52 ff.

⁷⁶ Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 8 maj 2025 i mål nr 89-25.

⁷⁷ Se bilaga A; Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Statistik – granskning av utländska direktinvesteringar.

andra. Det är den mest omfattande sektorn sett till sorters verksamheter, och inbegriper allt från energi till hälso- och sjukvård.⁷⁸

Resonemanget kan vidare bemötas genom att beakta statistiken. 2024 var endast 28 anmälningar felaktiga i det att de inte avsåg skyddsvärd verksamhet, motsvarande ungefär 2% av totala antalet anmälningar under samma period.⁷⁹ Även om det går att kritisera tydligheten i vilka verksamheter som faktiskt omfattas av lagen, och hur normgivningskedjan tänkbart förvärrar detta, verkar alltså inte en begreppslig otydlighet vara en drivande faktor till en systematisk överanmälan. Komplexiteten framstår därmed mindre som en förklaring till systematiskt felaktiga anmälningar och mer som en faktor som kan öka efterlevnadskostnader och behovet av rådgivning.

4.2 Anmälningsskyldigheten

Särskilt intressant med 7 § UDI-lagen är hur den stadgar en anmälningsskyldighet som till synes inte överensstämmer med lagens syfte. Som ovan anført syftar lagen till att hindra utländska direktinvesteringar i skyddsvärd verksamhet, 1 § UDI-lagen. Utländsk direktinvestering definieras i 4 § UDI-lagen som en investering direkt eller indirekt från utanför EU. Samtidigt råder anmälningsskyldigheten för samtliga investerare oavsett säte eller nationalitet.

En anmälan av en investering som inte är en utländsk direktinvestering som kan komma att inverka skadligt på Sveriges säkerhet, allmän ordning eller allmän säkerhet och som typiskt sett resulterar i att anmälan lämnas utan åtgärd omfattas alltså av ändå av en anmälningsskyldighet. I sammanhanget kan betonas hur både Finlands system och FDI-förordningen endast omfattar investeringar från länder utanför EU.

Eventuellt börjar en förklaring för antalet anmälningar som lämnas utan åtgärd att illustreras. Det är uttryckligen så att regeringen anser att 19 § UDI-

⁷⁸ MSBFS 2024:9 innehåller 15 kapitel som sammanlagt utgör en förteckning över vilka sorters verksamheter som är att anse som samhällsviktiga.

⁷⁹ Se bilaga A.

lagen tillgodoser faktumet att oproblematiska investeringar ändå ska anmälas.⁸⁰ Anmälan ska helt enkelt lämnas utan åtgärd. Detta betyder att rent inhemska företagsförvärv måste anmälas trots att det inte innebär något utländskt inflytande. I den utsträckning en investering är rent inhemsk och inte träffas av kontrollkriterierna i 4 §, talar 4 och 19 §§ UDI-lagen för att ärendet regelmässigt kommer lämnas utan åtgärd. Detta framstår som den främsta förklaringen till antalet anmälningar lämnade utan åtgärd.

Ordningen framstår som problematisk av ett antal skäl. Som advokatsamfundet påpekar i sitt remissyttrande medför regleringen vissa förvaltningsrättsliga konsekvenser.⁸¹ Inkomna ärenden ska diarieföras, registreras, granskas och beslut ska fattas. Det spenderas alltså administrativa resurser på oproblematiska investeringar. Administrativa resurser som annars hade kunnat spenderats på investeringar som faktiskt omfattas av lagens syfte. Sett till statistiken verkar denna sorts investering vara en majoritet.⁸² Ur ett effektivitetsperspektiv framstår detta som möjligt att ifrågasätta.

Som jämförelsen med Finland visar skulle en snävare avgränsning eller undantag för inhemska investeringar eventuellt kunna minska antalet anmälningar. Valet att inkludera dessa bidrar alltså till diskrepansen. Det verkar alltså möjligt, som flera remissinstanser uttryckt, att utforma granskningsystemet med en annorlunda anmälningsplikt.⁸³

4.2.1 Finsk jämförelse

Som en jämförelse kan det nämnas att Finland, utifrån den översiktliga redogörelsen ovan, verkar ha ett mer avgränsat granskningsystem, främst genom att anmälningsplikten inte tar sikte på inhemska investerare som i Sverige. Skillnader i inflöde och utfall kan bero på flera faktorer, såsom tröskelvärden, tillämpningsområde och praxis. Trots detta ger kontrasten visst stöd för slutsatsen att den svenska diskrepansen mellan antalet anmälningar och antalet

⁸⁰ Prop. 2022/23:116 s. 58 ff.

⁸¹ Sveriges advokatsamfunds remissyttrande Dnr Ju2021/03838, s. 5.

⁸² Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Statistik – granskning av utländska direktinvesteringar.

⁸³ Prop. 2022/23:116 s. 57 ff.

inledda granskningar kan förstås som en effekt av anmälningens räckvidd och 19 § UDI-lagens funktion som ett tidigt ”filter”.

4.3 Proportionalitet och ändamålsenlighet

Kärnfrågan aktualiseras som en proportionalitets- och ändamålsenlighetsbedömning av lagstiftarens val att inkludera även inhemska investeringar. Valet motiveras med ett säkerhetsintresse, en bred anmälningsskyldighet minskar risken för kringgående. Skyddsintresset är i sig tungt vägande eftersom regelverket ytterst tar sikte på att motverka skadlig inverkan på Sveriges säkerhet, allmän ordning och allmän säkerhet.

Samtidigt visar statistiken att endast två investeringar har förbjudits sedan lagens ikraftträdande. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas i vilken utsträckning den breda anmälningsskyldigheten tillför säkerhetsnytta jämfört med ett mer träffsäkert system. Detta gäller särskilt då 19 § UDI-lagen uttryckligen är avsedd som ett tidigt filter för oproblematiska ärenden. Att ett filter behövs är i sig inte problematiskt, men behovet kan indikera att en betydande del av inkomna anmälningar utgörs av oproblematiska investeringar.

Proportionalitetsproblematiken framträder tydligast i de kostnader som ordningen medför. Även ärenden som lämnas utan åtgärd måste registreras, handläggas och avgöras genom beslut vilket kräver administrativa resurser. För investeraren tillkommer en ”standstill”-effekt: investeringen får inte genomföras innan ISP tagit ställning och tidsfristen börjar inte löpa förrän ISP bedömer anmälan som fullständig.⁸⁴ Visserligen kan det vara så, som regeringen anför, att intresset av att upptäcka försök av kringgående väger tyngre än olägenheten för inhemska investerare.⁸⁵ Regeringen vidare anför i motiven att anmälningsskyldigheten inte bör vara alltför betungande för svenska investerare.⁸⁶

⁸⁴ Cirka 17 arbetsdagar, Bilaga B.

⁸⁵ Prop. 2022/23:116, s. 58.

⁸⁶ Prop. 2022/23:116 s. 58.

Även om den genomsnittliga tiden till beslut⁸⁷ förmodligen inte är allt för betungande för den enskilde investeraren kan sammantaget en stor mängd ärenden innebära betydliga transaktionskostnader och tidsfördröjningar för näringslivet. Det går alltså även att ifrågasätta regeringens ståndpunkt om hur betungande systemet är.

Frågan är om den valda konstruktionen framstår som nödvändig och rimligt avvägd i förhållande till syftet. Det kan inte uteslutas att en bred anmälningsplikt fångar försök till kringgåenden. Samtidigt talar den låga andelen ingripanden och antalet ärenden lämnade utan åtgärd för att systemet i praktiken genererar omfattande efterlevnads- och handläggningskostnader i förhållande till den identifierade risknivån. Den samlade bilden ger därför stöd för att proportionaliteten i den nuvarande utformningen åtminstone kan problematiseras, även om lagstiftarens säkerhetsmotivering innebär att överanmälan kan förstås som en medvetet accepterad kostnad för att minimera risken att en skadlig investering förbises.

Utan att föreslå några konkreta reformförslag verkar i alla fall utredningen av gällande rätt och resultatet av lagstiftningen tyda på en ineffektiv användning av granskningsresurser och eventuellt ett justeringsbehov. ISP:s offentliga statistik innehåller inte någon uppdelning mellan inhemska och utländska investerare. Bedömningen att anmälningspliktens räckvidd är en huvudförklaring bygger därför primärt på lagens konstruktion och det observerade utfallet.

4.4 Slutsats

Min bedömning är att diskrepansen mellan antalet anmälningar och antalet inledda granskningar i huvudsak är en effekt av anmälningsskyldighetens räckvidd i kombination med 19 § UDI-lagen. Tillämpningsområdet för samhällsviktig verksamhet framstår visserligen som normtekniskt komplext men statistiken ger begränsat stöd för att felaktiga anmälningar på grund av begreppslig otydlighet utgör en dominerande förklaring. I stället tycks konstruktionen innebära att en betydande andel ärenden, däribland rent inhemska

⁸⁷ Se Bilaga B.

transaktioner som inte träffas av 4 §, regelmässigt prövas och avslutas utan åtgärd. Detta aktualiserar i sin tur en effektivitets och proportionalitetsproblematik eftersom handläggningstiden och administrationskostnaderna i stor utsträckning uppkommer i samband med transaktioner som inte ger upphov till säkerhetsrisker. Å ena sidan väger skyddsintresset tungt då granskningsystemet syftar att skydda Sverige från utländskt inflytande i skyddsvärda verksamheter men å andra sidan har väldigt få skadliga investeringar uppmärksamats trots att många investeringar anmälts. Denna slutsats bygger främst på tillgänglig statistik och lagens konstruktion.

Bilaga A

Anmälningar från 2024 och 2023 har följande fördelning.⁸⁸

Kategori (3 § UDI-lagen)	Verksamhetstyp	2023	2024
3 § 1	Samhällsviktig verksamhet	18	957
3 § 2	Säkerhetskänslig verksamhet	5	58
3 § 3	Råvaror, metaller och mineral	1	30
3 § 4	Person- och lokaliseringssuppgifter	3	77
3 § 5	Krigsmateriel	1	24
3 § 6	PDA	1	78
3 § 7	Framväxande teknologier	0	63
–	Ej skyddsvärd verksamhet	0	28

Liknande statistik från 2025 har efterfrågats men har i skrivande stund ännu inte sammanställts av ISP.

⁸⁸ E-post från Inspektionen för strategiska produkter (ISP), 2025-11-28, innehållande statistik avseende anmälningar enligt lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Bilaga B

Genomsnittlig handläggningstid från fullständighetsdatum till expedieringsdatum.⁸⁹

- Inleda granskning: ca 24 arbetsdagar
- Lämna utan åtgärd: ca 17,6 arbetsdagar
- Godkännande: ca 126,5 kalenderdagar
- Godkännande med villkor: ca 179 kalenderdagar
- Förbud: ca 220 kalenderdagar

⁸⁹ E-post från Inspektionen för strategiska produkter (ISP), 2025-12-22, innehållande genomsnittlig handläggningstid för ärenden enligt lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Källförteckning

Källor

Otryckta källor

Inspektionen för strategiska produkter (ISP), e-post 22 december 2025, Juridik- och tillsynsgruppen, statistik rörande genomsnittlig handläggningstid av ärenden enligt lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP), e-post 28 november 2025, Juridik- och tillsynsgruppen, statistik rörande anmälningar och beslut enligt lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar.

Tryckta källor

Offentligt tryck

Utredningsbetänkanden

SOU 2021:87 Granskning av utländska direktinvesteringar

Propositioner

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

Prop. 2022/23:116 Ett granskningssystem för utländska direktinvesteringar till skydd för svenska säkerhetsintressen

Prop. 2024/25:205 Myndigheten för civilt försvar – ett nytt namn för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Europeiska kommissionen

Europeiska kommissionen, Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om granskning av utländska investeringar i unionen och om upphävande av förordning (EU) 2019/452, COM(2024) 23 final, Bryssel 24.1.2024, 2024/0017 (COD)

List of screening mechanisms notified by Member States pursuant to Regulation (EU) 2019/452, 2024. (Tillgänglig på:

https://policy.trade.ec.europa.eu/enforcement-and-protection/investmentscreening_en (Hämtad: 2025-12-19).

Rättsfall

Sverige

Förvaltningsrätten i Stockholm, dom 8 maj 2025 i mål nr 89-25.

Övrigt

Ericsson AB, Remissvar på betänkande Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87), 22 februari 2022, Regeringskansliets dnr Ju2021/03838.

Inspektionen för strategiska produkter (ISP), *Anvisningar för anmälan av utländska direktinvesteringar, version 1.7* (PDF, 10 december 2024), tillgänglig på <https://www.isp.se/media/suppryg/anvisningar-for-anmalan-av-utlandska-direktinvesteringar-version-17.pdf> (Hämtad: 2025-12-20)

Inspektionen för strategiska produkter (ISP), Statistik – granskning av utländska direktinvesteringar, tillgänglig på <https://isp.se/media/rhahdri1/statistik-2025-kv3.pdf>. (Hämtad: 2025-12-19).

Svenskt Näringsliv, Remissvar avseende betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87), 18 februari 2022, Svenskt Näringslivs dnr 2021-192, Regeringskansliets dnr Ju2021/03838.

Sveriges advokatsamfund, Remissyttrande över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87), 22 februari 2022, Advokatsamfundets dnr R-2021/2456, Regeringskansliets dnr Ju2021/03838.

Sweden International Chamber of Commerce (ICC Sweden), Remissyttrande över betänkandet Granskning av utländska direktinvesteringar (SOU 2021:87), 21 februari 2022.

Finland

Arbets- och näringsministeriet, Tillsyn över utlänningars företagsköp – årsrapport 2024 (årsrapport, publicerad 3 april 2025), tillgänglig på <https://tem.fi/utlandska-foretagskop> (Hämtad: 2025-12-28).

Litteratur

de Kok, J., “Foreignness in EU Investment Screening Law”, i Pohl, J. H.; Papadopoulos, T.; & Wiesenthal, J. (red.), *National Security and Investment Controls*, Springer Studies in Law & Geoeconomics, vol. 3, Springer (2024), s. 59–101, doi:10.1007/17280_2024_30.

Groussot, Xavier; Michael, Savvas; & Mlynarcikova, Ema, “The Screening of Foreign Investments in EU Law: When ‘Security and Public Order’ Become the New Black in Internal Market Laws and Policies”, *Nordic Journal of European Law*, vol. 7, nr 3 (2024), doi:10.36969/njel.v7i3.26560.

Kleineman, Jan, ”Rättsdogmatisk metod”, i Nääv, Maria & Zamboni, Mauro (red.), *Juridisk metodlära*, 3 uppl., Studentlitteratur, Lund 2025, s. 21–46.

Lagerlöf, Erik, “The New Swedish Investment Screening Legislation: Is It Compatible with EU Law?”, *Europarättslig tidskrift*, nr 3 (2024), s. 453–474, doi:10.58235/et.3143.

Moberg, Andreas & Hindelang, Steffen, “The Art of Casting Political Dissent in Law: The EU’s Framework for the Screening of Foreign Direct Investment”, *Common Market Law Review*, vol. 57, nr 5 (2020), s. 1427–1460, doi:10.54648/COLA2020743.

Norman, Annette, Lag (2023:560) om granskning av utländska direktinvesteringar (lagkommentar), Karnov (JUNO).

Persson, Malin, “En ny granskningsmekanism för utländska direktinvesteringar. Är den ökande regelbördan ett hot mot näringsfriheten?”, *Europarättslig tidskrift*, nr 4 (2023), s. 559–579, doi:10.58235/et.2918.

Schmauch, Magnus (2023), Lag om granskning av utländska direktinvesteringar – En kommentar (2023-11-19, Version 1, JUNO).

Van Zon, Wouter, “The Application of Regulation 452/2019 in Response to Chinese Foreign Direct Investment”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 50, nr 2 (2023), s. 129–164, doi:10.54648/LEIE2023007.

Verellen, Vincent, “When Integration by Stealth Meets Public Security: The EU Foreign Direct Investment Screening Regulation”, *Legal Issues of Economic Integration*, vol. 48, nr 1 (2021), s. 19–42, doi:10.54648/leie2021003.