

Svenska regler om granskning av investeringar

20 december 2023



Den 1 december 2023 trädde en ny lag om ett svenskt system för granskning av utländska direktinvesteringar ("FDI-lagen") ikraft ([SFS 2023:560](#)). Den nya FDI-lagen gör det möjligt att granska utländska direktinvesteringar som kan leda till säkerhetsrisker och, om det är nödvändigt, begränsa eller förbjuda sådana investeringar. Inspektionen för Strategiska Produkter ("ISP") är ansvarig granskningsmyndighet. Lagen gäller såväl svenska som utländska investerare - även om lagens rubrik tyder på att det måste finnas ett utländskt element.

Anmälan enligt regelverket ska göras innan en transaktion eller investering genomförs och i praktiken kommer godkännande enligt lagen att hanteras som ett villkor för investeringens genomförande (likt man villkorar investeringar av Konkurrensverkets och/eller Finansinspektionens godkännande).

Även om FDI-lagen är omfattande vad gäller anmälningsplikt, ser vi framför oss att det bara är ett fåtal fall som kommer betraktas som problematiska ur FDI-lagens vinkel. För den stora majoriteten av transaktioner blir det alltså främst fråga om ytterligare en arbetsström att hantera.

LAGENS OMFATTNING

För att FDI-lagen ska vara tillämplig så krävs både att (i) målbolaget ägnar sig åt en så kallad skyddsvärd verksamhet och (ii) det är en *investering* som omfattas av reglerna.

Skyddsvärd verksamhet - vilka typer av verksamheter omfattas?

Syftet med lagen är att hindra utländska direktinvesteringar i svensk skyddsvärd verksamhet som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige. Vad som utgör skyddsvärd verksamhet delas upp i följande kategorier:

Samhällsviktig verksamhet. Vad som utgör samhällsviktig verksamhet framgår av Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps ("MSB") föreskrift [MSBFS 2023:4](#). Dessa föreskrifter är generell mycket omfattande och inkluderar en rad olika typer av verksamheter. Det finns dock en generell regel om att verksamheten måste ha antingen (i) minst fem anställda eller (ii) ha en genomsnittlig årlig omsättning om fem miljoner kronor (baserat på de tre senaste åren) eller om verksamheten haft en kortare verksamhetstid än tre år, en årlig omsättning om fem miljoner under föregående räkenskapsår. Föreskrifterna kring samhällsviktiga verksamheter är baserade på följande kategorier och inom varje kategori finns mer detaljerade regleringar:

- 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
- Fastighetsförvaltning
- Vetenskap och teknik
- Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster
- Utbildning
- Vård och omsorg

Säkerhetskänslig verksamhet definieras enligt Säkerhetsknyddslagen ([2018:585](#)), dvs .det är verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd.

Kritiska råvaror och andra metaller och mineral. Enligt denna punkt omfattas prospektering, utvinning, anrikning eller försäljning av de ämnen som listas i Förordning om granskning av utländska direktinvesteringar ([SFS 2023:624](#)), Bilaga 1.

Behandling i stor omfattning av känsliga person- eller lokaliseringsuppgifter. Med känsliga personuppgifter menas sådana uppgifter som avses i [artikel 9.1 i dataskyddsförordningen](#) och med lokaliseringsuppgifter menas uppgifter som behandlas i ett allmänt mobilt elektroniskt kommunikationsnät och som anger den geografiska positionen för en slutanvändare, eller uppgifter i ett allmänt fast elektroniskt kommunikationsnät om nätanslutningspunktens fysiska adress.

Krigsmateriel. Skyddsvärd verksamhet omfattar tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av krigsmateriel enligt lagen ([1992:1300](#)) om krigsmateriel eller tillhandahållande av tekniskt stöd avseende sådan krigsmateriel.

Produkter med dubbla användningsområden omfattar tillverkning eller utveckling av, forskning om eller tillhandahållande av produkter med dubbla användningsområden eller tillhandahållande av tekniskt bistånd för sådana produkter (vilka definieras enligt [EU:s förordning om produkter med dubbla användningsområden](#)).

Framväxande teknologier och annan strategiskt skyddsvärd teknologi. Enligt denna punkt omfattas 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. Vilka teknologier som omfattas framgår av Förordning om granskning av utländska direktinvesteringar ([SFS 2023:624](#)), Bilaga 2.

Vilka typer av investeringar triggas anmälan?

FDI-lagen gäller investeringar i aktiebolag, europabolag, handelsbolag, ekonomisk förening, stiftelse, enkelt bolag eller enskild näringsverksamhet. Fokus nedan är på aktiebolag. Investeringar omfattar såväl vanliga förvärv som andra former av investeringar, t.ex. en venture capital-investering. Anmälningsskyldighet inträder bland annat om:

- (a) investeraren direkt eller indirekt kommer att förfoga över röster motsvarande eller överskridande något av gränsvärden 10, 20, 30, 50, 65 eller 90 % (anmälan ska göras varje gång man överstiger en sådan gräns, oavsett om man fått godkänt på en lägre andel), eller
- (b) investeraren på annat sätt får ett direkt eller indirekt inflytande i ledningen av målbolaget (exempelvis genom styrelserepresentation eller omfattande vetokataloger).

FDI-lagen gäller både investeringar i privata och noterade bolag, samt även inkrämsöverlåtelser och så kallade "greenfield"-investeringar, dvs. när investeringen syftar till att bolaget i framtiden ska bedriva skyddsvärd verksamhet. Även investeringar genom en riktad nyemission omfattas (däremot exkluderas företrädesemissioner).

Även koncerninterna transaktioner omfattas av FDI-lagen, eftersom det ansetts att ett undantag för sådana transaktioner skulle innebära en risk för kringgående av granskningssystemet.

Vad gäller frågan om sammanräkning av aktieinnehav när investeraren är en del i en koncernstruktur, uttrycks att om investeraren eller *någon i dennes ägarstruktur* efter investeringen direkt eller indirekt skulle komma att förfoga över röster som motsvarar eller överskrider något gränsvärde, ska investeraren göra en anmälan till ISP.

Alla investerare ska anmäla – oavsett nationalitet

Om man konstaterat att en transaktion behöver anmälas så ligger anmälningsskyldigheten på investeraren. Detta gäller även investerare etablerade i Sverige och i EU. Motiveringen bakom att inkludera även inhemska och EU-baserade investerare är att förhindra kringgående av granskningssystemet, dvs. att en utländsk investerare genomför en investering i ett svenskt företag via ett annat svenskt företag som ytterst ägs av fysiska eller juridiska personer från ett tredjeland. Det presumeras dock att även om investeringar av investerare etablerade i Sverige och EU (utan utländskt ägande) kan behöva anmälas, kommer ISP lämna dessa utan åtgärd och inte inleda en granskning. Investeringen kommer fortfarande behöva villkoras av godkännandet.

Det kan noteras att EU-domstolen tidigare i år avkunnat en dom enligt vilken det ansågs kunna bryta mot den EU-rättsliga principen om etableringsfrihet att under vissa omständigheter förbjuda ett förvärv där investeraren har sitt säte i ett EU-land och den ultimata ägaren är hemmahörande i ett

land utanför EU. Målet i EU-domstolen har väckt stor debatt och det återstår att se om detta leder till några justeringar i regelverket eller tillämpningen.

ISP kan initiera granskning på eget initiativ

Även om en investering inte faller inom ramen för FDI-lagen så kommer ISP att kunna inleda granskning på eget initiativ, om det finns anledning att anta att en investering utgör en säkerhetsrisk för Sverige. Syftet med detta är att förhindra kringgående av granskningssystemet, t.ex. genom att flera investerare med riskfyllda kopplingar till tredjeland genomför varsin investering i ett svenskt företag som sett var för sig inte aktualiserar anmälningsskyldighet.

Överlapp med Säkerhetsskyddslagen

Ett bolag som bedriver verksamhet som omfattas av Säkerhetsskyddslagen kommer per automatik omfattas även av FDI-lagen. Enligt Säkerhetsskyddslagen krävs att säljaren genomför samråd med den aktuella tillsynsmyndigheten vid överlåtelse av sådan verksamhet. Eftersom Säkerhetsskyddslagen och FDI-lagen har olika syften och skyddsområden kommer lagarna att tillämpas parallellt.



ANMÄLAN

Skyldigheten att anmäla en investering till ISP ligger på investeraren. Målbolaget har dock en upplysningsskyldighet kring om lagen är tillämplig och även en skyldighet att på ISP:s begäran tillhandahålla information som behövs för anmälan.

ISP har 25 arbetsdagar på sig från det att en komplett anmälan inkommit att besluta om att antingen lämna anmälan utan åtgärd eller att inleda en granskning. Om ISP inleder en granskning ska den slutföras inom tre månader (eller sex månader om särskilda skäl föreligger), varefter ISP ska meddela sitt beslut om att antingen godkänna investeringen, godkänna investeringen med villkor, eller förbjuda investeringen. ISP:s beslut i denna del kan överklagas till regeringen.

Investeringen får inte genomföras innan ISP meddelat sitt beslut, även om det förväntas att anmälan kommer lämnas

utan åtgärd. Vid det fall investeringen genomförs innan beslut meddelats kan en sanktionsavgift utdömas (se nedan), men investeringen bedöms inte per automatik vara ogiltig.

Anmälan görs baserat på en blankett från ISP och man ska lämna information om målbolagets verksamhet samt om investeraren (inklusive ägare). Det kan noteras att ISP kommer att skicka vidare alla anmälningar till Säkerhetspolisen och Försvarsmakten för information. Om ISP tar en anmälan vidare för granskning kommer man även samråda med EU-kommissionen och andra medlemsländer inom ramen för EU:s samarbetsmekanism (Förordning (EU) 2019/452) ("EU-förordningen"). I det läget ska ISP även samverka i sin prövning med Försvarsmakten, Försvarets materielverk, Kommerskollegium, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Säkerhetspolisen.

Det är inte möjligt att göra en frivillig anmälan till ISP. Enligt förarbetena ska detta kunna till viss del avhjälpas genom gällande förvaltningsrättsliga principer, enligt vilka ISP har en allmän serviceskyldighet.

ISPS BESLUT

ISP ska i sin prövning beakta målbolagets art och omfattning samt omständigheter kring investeraren. Vad gäller investeraren ska man särskilt beakta följande:

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

Om ISP under sin första prövning efter anmälan finner att man inte har skäl att inleda fördjupad granskning så kommer de att fatta beslut om att anmälan ska lämnas utan åtgärd.

Om ISP inleder en granskning så leder en sådan granskning till att transaktionen (i) godkänns, (ii) godkänns med villkor, eller (iii) förbjuds. De två senare besluten kräver att ISP funnit att det rör sig om en utländsk direktinvestering samt att villkor eller förbud är nödvändigt med hänsyn till Sveriges säkerhet eller inverkan på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige.

Lagen har medvetet getts en mycket bred omfattning vad gäller tillämplighet och anmälningskyldighet. Däremot är det i slutändan endast investeringar från en investerare utanför EU som kan inverka skadligt på Sveriges säkerhet eller på allmän ordning eller allmän säkerhet i Sverige som kan förbjudas eller godkännas med villkor och detta bedöms kunna röra sig om ett fåtal transaktioner.

KONSEKVENSER VID ÖVERTRÄDELSE

ISP får rätt att besluta att ta ut en sanktionsavgift av en investerare (upp till 100 miljoner kronor), t.ex. om investeraren genomför en investering utan anmälan trots att investeringen omfattats av lagen. Sanktionsavgift kan även utdömas till målbolaget för det fall bolaget har lämnat oriktiga uppgifter vid fullgörandet av sin uppgiftsskyldighet eller inte har fullgjort sin uppgiftsskyldighet (dvs. skyldighet att på begäran av ISP tillhandahålla de uppgifter eller handlingar som myndigheten behöver för sin granskning).

SAMARBETSSTRUKTUR MED ANDRA EU-MEDLEMSSTATER

För att ISP ska kunna inleda en granskning på eget initiativ förutsätts förstås att investeringen kommer till myndighetens kännedom. En kanal genom vilken ISP kan få sådan kännedom är den som följer av EU-förordningen, som etablerar en samarbetsmekanism under vilken alla medlemsstater ska underrätta EU-kommissionen samt övriga medlemsstater om utländska direktinvesteringar på deras territorium som är föremål för granskning. Detta innebär att i det fall en investering berör flera jurisdiktioner och anmäls i en medlemsstat, kommer även övriga medlemsstater bli varse investeringen och ges möjlighet att lämna synpunkter. I Sverige har ISP utsetts som ansvarig kontaktpunkt under denna EU-förordning. I det fall en anmälan av en investering görs i en annan medlemsstat kommer därför detta komma till ISP:s kännedom. Genom samma kanal under EU-förordningen kommer ISP även kunna motta synpunkter från övriga medlemsstater vad gäller de investeringar som myndigheten väljer att granska under FDI-lagen.

HUR PÅVERKAR FDI-LAGEN TRANSAKTIONER OCH INVESTERINGAR?

FDI-lagen kommer att få en stor påverkan på transaktioner framöver – både traditionella företagsförvärv och venture capital-investeringar. Även om det i slutändan inte väntas vara många transaktioner som kommer att stoppas

eller förses med villkor finns det andra aspekter som behöver beaktas. Några exempel följer nedan:

- *Inledande screening:* Varje transaktion behöver analyseras ur ett FDI-perspektiv (utöver FDI-lagen kan förstås andra länders motsvarande lagstiftning vara tillämplig). Som säljare kommer man även vilja få en förståelse kring en eventuell köpare för att förstå eventuella transaktionsrisker.
- *Transaktionsplanering:* Om FDI-lagen är tillämplig behöver transaktionsprocessen ta höjd för denna tidsåtgång, såväl för att ge utrymme att förbereda anmälan som att invänta ISP:s beslut.
- *Villkor i aktieöverlåtelseavtal eller investeringsavtal:* Om FDI-lagen är tillämplig behöver transaktionen villkoras av ett godkännande enligt FDI-lagen. Parterna behöver även allokera risken för att transaktionen inte godkänns eller om den förses med villkor.
- *Aktieägaravtal, incitamentsprogram etc.:* Eftersom FDI-lagen gäller även om man redan är ägare i bolaget men ökar sin ägarandel över vissa gränser kommer många aktieägaravtal behöva ta höjd för FDI-lagen.

FRAMÅTBlick

Nu är lagstiftningen på plats och ISP gör sina första prövningar av anmälningar. Eftersom lagen är helt ny så kommer det finnas tillämpningsfrågor som får sitt svar först efter en anmälan och ISP har själva kommunicerat att de anser att man i oklara fall hellre ska anmäla än inte. Det kommer med all sannolikhet vara så att det så småningom kommer finnas anledning att se över lagstiftningen för att komma till rätta med eventuella barnsjukdomar.