

Användbart men otillräckligt: EU:s ramverk för granskning av utländska investeringar

Pär Nyrén

Inledning

Europas ekonomiska styrka är baserad på dess öppenhet, bland annat för utländska direktinvesteringar. Samtidigt utnyttjar i synnerhet Kina och Ryssland den öppenheten för att främja sina politiska agendor. Europas och Sveriges säkerhet undermineras när strategiskt viktiga resurser övertas av företag som kan kontrolleras av dessa illiberala stater.

För att bemöta detta har EU antagit ett ramverk för granskning av utländska direktinvesteringar. Ramverket är ett system för informationsutbyte som stödjer medlemsstaternas granskningsförmåga.

I dagsläget saknar Sverige dock en mekanism för att granska säkerhetskONSEKVENSERNA av investeringar. Tills det ändras kommer Sverige att fortsatt vara sårbart för sådan påverkan.

Uppköp används som politiskt verktyg

I synnerhet vissa investeringar från kinesiska företag medför risker. Många av investeringarna från folkrepubliken manifesterar Kinas infrastrukturpolitik *Belt and Road*-initiativet och industripolitiken *Made in China 2025*, vilka Kinas partistat använder både för kommersiell vinning och för att skaffa sig politiskt övertag.¹

Europeiska staters villighet och förmåga att bemöta Kinas inhemska repression och internationella agenda försvagas av att företag får kontroll över europeisk kritisk infrastruktur, såsom hamnar, elnät

1 Sandklef, K., 2018 "Kinas globala investeringar: Ekonomiska verktyg för politiskt inflytande?", rapport nr. 2, Frivärld.

och kärnkraftverk. Överföring av strategisk teknik såsom robotik, halvledare och artificiell intelligens kan därtill stärka Kinas militära förmåga.

Även Ryssland använder uppköp för strategisk vinning. Exempelvis den ryska statens inflytande över energimarknaderna i delar av Europa har använts för att utöva politisk påtryckning.² I Sverige har driften av militärstrategiskt viktiga hamnar nyligen försökts, och i ett fall lyckats, överlåtas till företag med band till den ryska staten.³ Sådana resurser har utnyttjats för utpressning och kan användas så igen. Direkt såväl som indirekt beroende av ryska staten för samhällsviktiga funktioner gör det svårt att nå enighet bland EU:s länder för att bemöta rysk aggression.

Ett användbart men otillräckligt ramverk

Efter uppmantran från Frankrike, Italien och Tysklands regeringar antog EU den 5 mars ett ramverk för granskning av utländska direktinvesteringar. Till skillnad från förslag som tidigare diskuterats är det nya ramverket *inte* en gemensam mekanism för granskning av investeringar i medlemsstaterna.

Ramverket möjliggör istället främst informationsutbyte. EU-länderna ska nu underrätta varandra när säkerhetsgranskning av investeringar inleds, ta emot

2 Conley, H. A., Mina, J., Stefanov R. & Vladimirov, M., 2016, "The Kremlin Playbook: Understanding Russian Influence in Central and Eastern Europe", CSIS Europe Program och CDS Economics Program.

3 Röstlund, L. & Sköld, J., 2017, "Vi jobbade på väldigt hög nivå med ryska regeringen", *Dagens nyheter*, den 18 oktober.

synpunkter från resten av EU om granskningarna och årligen rapportera om tillämpningen av sina granskningssystem. När investeringar i ett land som inte genomför granskning bedöms påverka säkerheten i ett annat EU-land får kommissionen och medlemsstaterna rätt att begära ut viss information. Europeiska kommissionen kommer därutöver granska och framföra synpunkter om investeringar som påverkar så kallade unionsintressen.⁴

Ramverket anger att investeringsgranskning kan genomföras på grundval av konsekvenser inom:

- Kritisk infrastruktur;
- Kritisk teknik och produkter med dubbla användningsområden;⁵
- Försörjning av kritiska insatsvaror, såsom energi och råmaterial;
- Tillgång till eller förmåga att kontrollera känslig information;
- Medias frihet och pluralism.

Unionens medlemsstater kan själva välja om och hur de vill granska, och vid behov hindra, investeringar som anses skada totalförsvarsintressen. Förordningen stärker EU:s bedömningsförmåga, men det kommer fortsatt vara nationella regeringar som beslutar om granskning och som har vetomakt. Fjorton av EU:s medlemsstater har redan granskningssystem, men inte Sverige.⁶ Utan ny nationell lagstiftning kommer Sverige därför fortsatt vara sårbart.

4 Det vill säga EU-projekten Galileo, Egnos, Copernicus, Horisont 2020, det europeiska försvarsindustriella utvecklingsprogrammet, det permanenta strukturerade samarbetet (Pesco) samt transeuropeiska nät inom transport, energi och telekom.

5 Trots existerande exportregler är det möjligt för tredje länder, även de som omfattas av vapenembargon, att köpa produkter med militära användningsområden, se Nyrén, P., 2019, "Svensk teknologi till Kinas militära modernisering", rapport nr. 1, Frivärld.

6 "Screening of Foreign Direct Investment – An EU Framework", faktablad från Europeiska kommissionen, den 14 februari 2019.

Begynnande svensk respons

Regeringen har tidigare varit kritisk mot investeringsgranskning. När förslaget först presenterades i september 2017 avfärdades det som protektionism. Regeringen har dock sedermera omprövat sitt ursprungliga motstånd och vidtagit reformåtgärder inom vissa av de områden som ramverket avser.⁷

Utredningen *Kompletteringar till den nya säkerhetskyddslagen*, som presenterades i november 2018, föreslår att staten ska kunna hindra säkerhetsklassificerade verksamheter från att överlåtas till utländska organisationer.⁸ En pågående utredning vid Försvarsdepartementet undersöker åtgärder för att värna totalförsvaret vid överlåtelse av infrastruktur.⁹

Trots dessa åtgärder kommer statens befogenheter att fortsatt vara begränsade. Digitaliseringsminister Anders Ygeman har kommenterat att det finns skäl att hindra kinesiska Huawei från att bygga ut 5G-nätverk i Sverige. Sådana åtgärder kan inte vidtas i Sverige enligt gällande lagstiftning, och så sent som i februari hade problematiken ännu inte diskuterats inom regeringen.¹⁰

I de fall investeringar kan skada säkerhetsintressen bör svenska staten ha förmågan att hindra dessa. Det kräver både befogenhet att lägga in veto, men också analysförmåga för att identifiera när en investering kan underminera Sveriges totalförsvär.

Fokusera på tre säkerhetshot

För att värna om säkerhetsintressen och samtidigt undvika att hindra investeringar i onödan och

7 Nyrén, P., 2018, "Löfven tar inte säkerheten på allvar", *Svenska Dagbladet*, den 5 september.

8 SOU 2018:82, *Kompletteringar till den nya säkerhetskyddslagen*.

9 Dir. 2017:31, "Kommittédirektiv: Förbättrat skydd för totalförsvärsverksamhet".

10 Ottsjö, P. & Nohrstedt L., 2019, "Ygeman: Vi bör överväga att stoppa Huawei", *Ny teknik*, den 1 februari. Behovet av att utesluta Huawei är ännu omtvistat, se Katwala, A., 2019, "Here's how GCHQ scours Huawei for malicious code", *Wired*, den 22 februari.

minimera byråkratisk börda är det viktigt att sätta tydliga gränser för vilka säkerhetshot som granskningen ska värna mot. Det är fortsatt upp till regeringen att sätta tydliga gränser för en svensk investeringsgranskning. För att bedöma konsekvenserna av direktinvesteringar bör ett granskningssystem fokusera på tre hotbilder:¹¹

Hot I: *Investeringar som gör landets försörjning av kritiska insatsvaror beroende av en statligt kontrollerad aktör.* Hotet bedöms utifrån en varas vikt för samhället och om det efter uppköp är möjligt eller kostsamt att vid behov byta försörjningskälla. Om varan eller tjänsten är samhällskritisk öppnar den för utpressning eller påverkan.

Hot II: *Investeringar som leder till överföring av teknik eller kunskap som kan användas för att underminera Sveriges och EU:s säkerhet.* Detta hot bedöms av om tekniken är tillgänglig via motsvarande produkter på den internationella marknaden.

Hot III: *Investeringar som ger ökad möjlighet för infiltration, övervakning eller sabotage av samhällskritiska verksamheter.* Även detta hot, som är särskilt angeläget för kritisk infrastruktur, avgörs främst av möjligheten att byta försörjning av vara eller tjänst om risk för infiltration, övervakning eller sabotage bedöms vara överhängande.

För att agera utifrån dessa hotbedömningar behövs en institutionell förmåga att kunna identifiera Sveriges sårbarheter och strategiska effekter av överföring av kritisk teknik. Exempelvis hanteras USA:s säkerhetsgranskning genom interdepartemental koordinering, vilket Sverige med fördel skulle kunna emulera. Därtill behövs en förmåga att identifiera vilka företag som kan kontrolleras av främmande stater, en ofta komplicerad uppgift. Det nya europeiska informationssamarbetet kommer också bli en viktig resurs för detta.

11 Moran, T., 2009, *Three Threats: An Analytical Framework for CFIUS*, Policy Analyses in International Economics 89, Peterson Institute for International Economics.

Djupgående granskning av ett fåtal fall

Mekanismer för att granska investeringar behövs inte för att användas ofta, utan för att ha fungerande system i de fåtal fall då säkerhetsrisker framkommer. Den amerikanska granskningsmekanismen CFIUS behandlade i genomsnitt 44 investeringar per år 2009–2015. Färre än en femtedel av dessa investeringar avbröts efter att granskningen inletts.¹² Med motsvarande omfattning skulle ett svenskt system för investeringsgranskning bara användas för att granska ett fåtal fall årligen och ännu färre skulle hindras i slutändan. Med tydliga riktlinjer och tillräckliga resurser skulle Sverige värnas från olovlig påverkan från andra stater och samtidigt bevara ett investeringsklimat som präglas av öppenhet och förutsägbarhet.

Slutsatser

- EU:s ramverk för investeringsgranskning stärker unionens gemensamma granskningsförmåga, men det är otillräckligt för att lösa problemet med utländska direktinvesteringar då det fortsatt är upp till medlemsstaterna att själva välja vad som granskas och hur.
- Svenska statens befogenheter att granska och hindra investeringar som är skadliga för totalförsvaret är otillräckliga. Svenska statens granskningsbefogenheter bör utvidgas med fokus på hot att försörjning av insatsvaror används för utpressning, att överföring av strategisk teknik underminerar svenska intressen och att samhällskritiska verksamheter utsätts för sabotage, övervakning och infiltration.
- Investeringsgranskning bör genomföras för att värna säkerhetsintressen och inget annat. Rätt utfört skulle ett sådant system som mest påverka en ytterst liten andel av Sveriges inkommande direktinvesteringar, med liten ekonomisk kostnad.

12 "[Committee on Foreign Investments in the United States Annual Report to Congress, public/unclassified version](#)", USA:s finansdepartement, offentliggjord 2017.