

Ekonomiutskottet

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp

INLEDNING

Remiss

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (RP 103/2020 rd): Ärendet har remitterats till ekonomiutskottet för betänkande.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- handelsråd Marjaana Aarnikka, arbets- och näringsministeriet (på distans).

Skriftligt yttrande har lämnats av

- Utrikespolitiska institutet
- skyddspolisen
- Huvudstaben
- Försörjningsberedskapscentralen
- Innovationsfinansieringsverket Business Finland
- Suomen Erillisverkot Oy
- Finlands näringsliv rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår ändringar i lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp.

Lagen föreslås få nya bestämmelser i överensstämmelse med Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen. Dessutom föreslås vissa ändringar av nationella skäl.

Vidare föreslås det nya bestämmelser om kringgående av lagen och om utlämnande av sekretessbelagda uppgifter till myndigheter. Motsvarande reglering ingår också i EU:s förordning om granskning. Enligt propositionen ska arbets- och näringsministeriets uppgifter också utökas med en skyldighet att vara nationell kontaktpunkt enligt EU:s förordning om granskning i fråga om

Betänkande EkUB 18/2020 rd

samarbetet mellan medlemsstaterna och unionen, informationsutbytet och frågor som gäller genomförandet av förordningen.

I propositionen föreslås också ändringar i lagens definitioner. Syftet är att förtydliga den praktiska tillämpningen av lagen. Till lagen föreslås också en ny bestämmelse om lämnande av ett ärende utan prövning. Dessutom föreslås det att till bestämmelsen om företagsköp inom försvarsområdet fogas företagsköp inom säkerhetsområdet, för vilka också bekräftelse ska ansökas på förhand hos arbets- och näringsministeriet. Vidare föreslås en ny bestämmelse med stöd av vilken arbets- och näringsministeriet kan ställa upp villkor i ärenden som gäller bekräftelse av ett företagsköp. Enligt propositionen kan arbets- och näringsministeriet förena iakttagandet av villkoren med vite.

Lagens tillämpningsområde utvidgas inte genom de ändringar och tillägg som nu föreslås.

Lagen avses träda i kraft den 11 oktober 2020.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Propositionens centrala innehåll. Syftet med propositionen är att ändra den nationella lagstiftningen så att den är förenlig med reglerna i EU:s förordning 2019/452, som träder i kraft den 11 oktober 2020. Dessutom förtydligas lagens bestämmelser i syfte att göra dem mer förutsägbara.

Lagen har ett brett tillämpningsområde, men det riktar sig i själva verket till en liten grupp: dessa är i typfallet försvarsindustriföretag och andra sådana företag som kan anses vara kritiska med tanke på samhällets vitala funktioner. I praktiken är de företag som är föremål för företagsköp medvetna om sin ställning som säkerhetskritiska aktörer. I propositionen har definitionerna av föremålen för tillsyn förtydligats utifrån de erfarenheter som erhållits då lagen tillämpats.

Myndighetsförfarandet. Myndighetsprocessen inleds oftast genom att köparen kontakter arbets- och näringsministeriet. I de flesta fall förs diskussioner mellan ministeriet och köparen i syfte att utreda om målföretaget har sådana avtalsarrangemang med finländska myndigheter eller sådana produkter som förutsätter ett fastställelseförfarande enligt den lag som nu behandlas eller någon annan form av myndighetsbekräftelse, exempelvis exporttillstånd. Processen kan inledas också efter det att arbets- och näringsministeriet har fått kännedom om ett planerat eller genomfört företagsköp. Ministeriet följer sådana köp i samarbete med myndighetsnätverket för företagsköp. Business Finland sänder regelbundet nätverket en förteckning över redan genomförda och planerade utländska företagsköp för bedömning.

Ministeriet kan fatta beslut om att lämna ett ärende utan prövning, om det konstaterar att det företag eller den transaktion som utredningen gäller inte omfattas av lagens tillämpningsområde, eller också kan ministeriet meddela ett egentligt beslut i ärendet, det vill säga en bekräftelse. Bestämmelserna i propositionen ändrar nuläget så att ett positivt beslut om bekräftelse i fortsättningen också kan meddelas förenat med villkor. Om ministeriet bedömer att det inte kan meddela ett positivt beslut om bekräftelse, inte ens villkorat, ska det lägga fram ett förslag till förbudsbeslut för statsrådets allmänna sammanträde, som fattar ett överklagbart beslut.

Betänkande EkUB 18/2020 rd

Enligt uppgift till ekonomiutskottet välkomnas huvudsakligen den föreslagna ändring som medger villkorade transaktioner när ett ovillkorat förordande beslut inte kan meddelas med beaktande av rikets säkerhetsintressen, även om vissa remissinstanser har uttryckt oro över att regleringen förblir öppen i fråga om villkorers natur.

Balans mellan delvis motstridiga mål. Med tanke på lagstiftningen är det fråga om en svår balans mellan förutsägbarhet och effektivitet: den aktuella lagstiftningen ingriper i avtalsfriheten i fråga om transaktioner mellan enskilda och därför är det viktigt att kriterierna för ett sådant ingripande är klara och tydliga och att de aktörer som berörs av lagstiftningen kan förutse om de omfattas av dess räckvidd. För rättssäkerhetens och förutsägbarhetens skull bör man eftersträva lagstiftning som så tydligt som möjligt också anger vilka slags villkor myndigheten eventuellt ställer på köpet eller under vilka omständigheter myndigheten på eget initiativ kan ta upp ärendet till prövning.

Det är viktigt för en liten stat med etablerade nätverk — såsom Finland — att ha en överblick över de internationella handels- och finansieringsflödena och hur de fungerar i olika situationer. Det måste finnas beredskap att ansluta sig till gränsöverskridande nätverk för att kunna dra nytta av värdekedjornas positiva effekter på samhällsekonomin. Ekonomiutskottet påminner om att även om nätverksbyggande möjliggör kontakter har man identifierat en asymmetri i beroendeförhållandena mellan aktörerna som en negativ sida, vilket också har varit en drivkraft för denna lagstiftning.

Vid bedömningen av det problematiska i asymmetrin är det viktigt att beakta helheten av nätverksrelationer: exempelvis är många EU-länder beroende av energi från Ryssland, medan Ryssland samtidigt är beroende av europeiska aktörer exempelvis i fråga om datakommunikationsförbindelser.

Ekonomiutskottet anser att det är till fördel för syftet med denna lagstiftning att det i Europa finns ett enhetligt tillvägagångssätt som omfattar hela den inre marknaden för att skydda medlemsstaternas intressen. Ett enat EU har större ekonomisk-geografisk makt än enskilda nationalstater, till exempel när det gäller att reglera principerna för tillträde till och ekonomisk verksamhet på den europeiska marknaden: internationellt verksamma företag anpassar ofta sina förfaranden till europeiska standarder för att kunna fungera på den inre marknaden.

Rättssäkerhet — heltäckande bestämmelser. Konkurrensen mellan stater går i allt högre grad ut på att kämpa om ekonomiska beroendeförhållanden och utnyttja de sårbarheter som dessa orsakar. De faktorer som äventyrar den nationella säkerheten antar allt fler former och undergår förvandlingar. Det medför nya utmaningar när det gäller att identifiera dem. I lägen där en affärspartners intressen inte nödvändigtvis sammanfaller med Finlands nationella intresse, som skyddas genom myndighetsåtgärder, kan det uppstå en situation där det inte ligger i parternas intresse att på eget initiativ påverka inledandet av en myndighetsprövning eller i övrigt försöka agera så att uppföljningen inte kan trygga lagstiftningens syften. Ur denna synvinkel är myndighetens rätt att på eget initiativ rätta ett beslut enligt 50 § i förvaltningslagen (434/2003) motiverad. För att lagstiftningen ska vara förutsägbar är det dock viktigt att detta görs endast av synnerligen vägran-
de skäl.

Betänkande EkUB 18/2020 rd

Med hänvisning till den omvärldsförändring och den mångfald av säkerhetshot som utskottet tidigare nämnt menar ekonomiutskottet att det på grund av att situationerna antar många former inte är möjligt att göra lagstiftningen så heltäckande att aktörerna under alla omständigheter har full säkerhet om hur myndigheten förhåller sig till överföringen av inflytande.

Det kan också antas att bestämmelserna i lagen är svårare att kringgå, om myndigheten har prövningsrätt från fall till fall. En fullständig förteckning av grunderna för ett förbud eller eventuella villkor i lagstiftningen medger direkt härledning av på vilka sätt myndigheten inte har möjlighet att ingripa ens i de fall där det med tanke på nationella intressen skulle vara nödvändigt att förbjuda eller ställa villkor för förvärvet.

Kostnaderna för myndighetsverksamheten vid tillsynen över företagsköp. Enligt propositionsmotiven ska kostnaderna för tillsynen över att villkoren i beslutet om bekräftelse iakttas i regel bäras av sökanden.

Ekonomiutskottet anser att det är rätt utgångspunkt och att den ligger i linje med lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och förordningen om grunderna för avgifter till staten (211/1992). Arbets- och näringsministeriets förordning om arbets- och näringsministeriets avgiftsbelagda prestationer (1384/2019) anger att besluten om tillsynen över företagsköp är avgiftsbelagda, men bestämmelsen beaktar inte tillsynen över att villkoren iakttas, eftersom ett villkorat beslut inte var möjligt när avgiftsförordningen utfärdades. Ordalydelsen i detaljmotiveringen till det aktuella lagstiftningsförslaget (nya 5 b §) lämnar det delvis oklart om myndigheternas åtgärder är avgiftsbelagda till den del beslutet om bekräftelse är villkorat och om iakttagandet av dessa villkor övervakas särskilt.

Ekonomiutskottet betonar att bestämmelsen (den nya 5 b §) och motiveringen till den ska tolkas så att den avgift som tas ut för myndighetsarbetet för ett beslut om bekräftelse enligt lagen utgör en avgift enligt 2 § 1 mom. 3 punkten i arbets- och näringsministeriets avgiftsförordning och täcker myndighetens alla kostnader i fråga om företagsköpet enligt bestämmelsen, inklusive tillsynen över att eventuella villkor iakttas, oberoende av om beslutet innehåller villkor eller ej och av om iakttagandet av villkoren övervakas eller ej.

Enligt propositionen kan arbets- och näringsministeriet också fatta beslut om att lämna ett ärende om företagsköp utan prövning (nya 5 c §), om förhandsutredningen visar att företagsköpet inte omfattas av lagens tillämpningsområde. Denna typ av beslut är ny, och inte heller den har kunnat beaktas när den ovan nämnda avgiftsförordningen utfärdades. Med beaktande av att avgiften enligt den avgiftsförordning som är i kraft till utgången av 2020 har fastställts till 5 000 euro på basis av kostnadstäckningen för den arbetsmängd som krävs för ett avgörande i ett ärende som gäller bekräftelse av företagsköp, konstaterar ekonomiutskottet att avgiften sannolikt inte kan tillämpas på ett beslut om att lämna ett ärende utan prövning. Enligt ekonomiutskottets bedömning verkar inte heller de övriga bestämmelserna i den avgiftsförordningen vara särskilt väl lämpade som författningsgrund för avgiften för ett beslut om att lämna ett ärende utan prövning; beslutet kan knappast jämföras med exempelvis sådana prestationer enligt 3 § 1 mom. 5 punkten som prissätts på företagsekonomiska grunder. Ekonomiutskottet påpekar att om avsikten är att ta ut en avgift för ett beslut om att lämna ett ärende utan prövning i överensstämmelse med de nämnda be-

Betänkande EkUB 18/2020 rd

stämmelserna, ska en punkt om detta fogas till förordningen om arbets- och näringsministeriets avgiftsbelagda prestationer.

Företagshemligheter. Ekonomiutskottet upprepar den oro som uttryckts i utlåtande EkUU 2/2018 rd — U 66/2017 rd om skyddet för affärs- och yrkeshemligheter. Ekonomiutskottet betonade då att företagen ska kunna lita på att ansökningarna behandlas snabbt och konfidentiellt och i överensstämmelse med de skyldigheter som gäller sekretess och information för företag som är föremål för offentlig handel.

Efter att ha övervägt dessa aspekter anser ekonomiutskottet att den föreslagna regleringen är ändamålsenlig och tillstyrker den utan ändringar. Ekonomiutskottet välkomnar också den förstärkande effekt som de nationella åtgärderna för att genomföra EU-regleringen har på informationsutbytet mellan medlemsstaternas myndigheter och därmed också på riskhanteringen.

FÖRSLAG TILL BESLUT

Ekonomiutskottets förslag till beslut:

Riksdagen godkänner lagförslaget i proposition RP 103/2020 rd utan ändringar.

Helsingfors 16.9.2020

I den avgörande behandlingen deltog

ordförande Juhana Vartiainen saml
vice ordförande Hanna Kosonen cent
medlem Atte Harjanne gröna
medlem Hannu Hoskonen cent
medlem Eeva Kalli cent
medlem Pia Kauma saml
medlem Riitta Mäkinen sd
medlem Matias Mäkynen sd
medlem Minna Reijonen saf
medlem Joakim Strand sv
medlem Veikko Vallin saf
medlem Johannes Yrttiaho vänst
ersättare Peter Östman kd.

Sekreterare var

utskottsråd Teija Miller.