

U 66/2017 rd

Statsrådets skrivelse till riksdagen om ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen (*förordning om granskning av investeringar*)

I enlighet med 96 § 2 mom. i grundlagen översänds till riksdagen Europeiska kommissionens förslag av den 13 september 2017 till Europaparlamentets och rådets direktiv om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen jämte en promemoria om förslaget.

Helsingfors den 7 december 2017

Utrikeshandels- och utvecklingsminister Kai Mykkänen

Enhetschef Pasi-Heikki Vaaranmaa

UTRIKESMINISTERIET

PROMEMORIA
7.12.2017

EU/2017/1440

FÖRSLAG TILL EUROPAPARLAMENTETS OCH RÅDETS FÖRORDNING OM UPPRÄTTANDE AV EN RAM FÖR GRANSKNING AV UTLÄNDSKA DIREKTINVESTERINGAR I EUROPEISKA UNIONEN

1 Förslagets bakgrund och mål

Kommissionen lade den 13 september 2017 fram ett förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i Europeiska unionen (COM(2017) 487 final). Förslagets centrala syften är att skapa en ram för granskning av utländska investeringar i medlemsstaterna, inrätta en samarbetsstruktur för informationsutbyte mellan medlemsstaterna och kommissionen samt att ge kommissionen rätt att utifrån behovet av säkerhet och allmän ordning granska sådana utländska investeringar som kan inverka på projekt och program som får EU-finansiering. De aktuella EU-projekten och -programmen räknas upp i en bilaga till förslaget till förordning (COM(2017) 487 final - ANNEX 1).

Förslaget har sin grund i ett initiativ till kommissionen från i synnerhet Tyskland, Frankrike och Italien där de lade fram ett önskemål om en granskning av utländska investeringar. Det gemensamma initiativet bottnade i en oro för att jämlikheten mellan olika investeringar äventyras, i synnerhet i situationer där investeraren inte verkar på marknadsvillkor. Oron gällde särskilt situationer då den agerande parten är ett utländskt statsägt eller statsunderstött företag. Samtidigt poängterades att europeiska företag sällan har motsvarande investeringsmöjligheter i de aktuella tredjeländerna.

Kommissionen tog upp behovet att granska investeringar i ett diskussionspapper om hur EU kan bemöta globaliseringen ("harnessing globalization") som publicerades den 10 maj 2017. Frågan behandlades även i Europeiska rådets slutsatser i juni 2017. I slutsatserna önskar rådet att kommissionen analyserar investeringar från tredjeländer inom strategiska sektorer samtidigt som medlemsstaternas befogenheter respekteras fullt ut.

2 Förslagets huvudsakliga innehåll

Förslagets tillämpningsområde är utländska direktinvesteringar i anslutning till säkerhet, allmänt intresse och allmän ordning. När investeringarna granskas bör medlemsstaterna och kommissionen beakta placeringarnas eventuella effekter på till exempel a) kritisk infrastruktur som energi, transport, datakommunikation, datalagring, rymdinfrastruktur eller finansiell infrastruktur, b) kritisk teknik som artificiell intelligens, robotteknik, cybersäkerhet, rymd- eller kärnteknik samt teknik som utnyttjas i produkter med dubbla användningsområden, c) försörjningsberedskap och d) tillgång till kritisk information.

Enligt förslaget bör även investeringsföretagets ägar- och finansieringsbakgrund beaktas (i synnerhet när det handlar om statsbolag) när investeringar bedöms.

Medlemsländerna föreslås kunna behålla, ändra eller anta sådana åtgärder som behövs för att förhindra att granskningssystemet kringgås genom till exempel verksamhet via ett företag som är registrerat i en annan medlemsstat.

Kommissionens roll är också att granska EU-finansierade projekt inom områdena infrastruktur teknik och produktion. Den nationella beslutsbefogenheten och tillämpningen av nationell lag kvarstår. Medlemsstaterna kan alltså behålla, komplettera eller anta nya nationella granskningssystem i enlighet med förutsättningarna i förordningen. Befintliga system, ändringar i dem och nya system ska alla dock notifieras, dvs. meddelas kommissionen efter att förordningen har trätt i kraft.

Medlemsstaterna ska lämna årliga rapporter om tillämpningen av sina granskningssystem till kommissionen. De medlemsstater som granskar utländska investeringar ska rapportera antalet behandlade fall, nekande eller begränsande beslut samt sektorerna och ursprungsländerna för och värdet på de granskade investeringarna. Medlemsländer som inte tillämpar något granskningssystem ska rapportera allmänt utifrån tillgänglig information om direkta investeringar.

Genom förordningen skapas ett nytt samordningssystem för harmonisering av tillämpningen av det nationella systemet och den process för granskning av investeringar som inleds i enlighet med förordningsförslaget. Medlemsstaterna ska inom fem dagar från det att en granskning påbörjats informera de övriga medlemsstaterna och kommissionen om detta.

Övriga medlemsstater har 25 arbetsdagar på sig att reagera och kommissionen ytterligare 25 dagar att ge sitt yttrande (opinion) utifrån medlemsstaternas synpunkter. Samtliga medlemsstater som granskar investeringar bör i de nationella tidsfristerna beakta de övriga medlemsstaternas och/eller kommissionens möjlighet att uttala sig i saken. De övriga medlemsstaterna och/eller kommissionen kan också begära ytterligare uppgifter från den stat som är föremål för investeringen. Medlemsstater som är föremål för en investering bör beakta de yttranden och synpunkter en stat får. Det beskrivna informationsutbytet sker via kontaktpunkter, dvs. samtliga medlemsstater utser en ansvarig aktör (FDI Screening contact point).

3 Förslagets rättsliga grund och förhållande till subsidiaritetsprincipen

Kommissionens förslag till förordning grundar sig på artikel 207.1 om handelspolitik och artikel 3.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF). Utländska direktinvesteringar hör till den gemensamma handelspolitikens område och Europeiska unionen har då exklusiv behörighet. Enligt dem behandlas förslaget i ordinarie lagstiftningsordning.

Utländska direktinvesteringar omfattas av unionens exklusiva behörighet. Unionen har då även exklusiv behörighet att godkänna hithörande rättsligt bindande regler varvid subsidiaritetsprincipen inte tillämpas. Statsrådet anser att den rättsliga grunden till denna del är korrekt.

Statsrådet anser dock att det är viktigt att förslagets rättsliga grund vid den fortsatta behandlingen bedöms även med hänsyn till kapitalrörligheten och säkerheten.

4 Förslagets konsekvenser

4.1 Kommissionens konsekvensbedömning

Kommissionen har undantagsvis lagt fram sitt förslag till förordning utan konsekvensbedömning eftersom den snabbt vill svara på medborgarnas och medlemsstaternas växande oro. Förslaget gäller särskilt de huvudsakliga orosmoment som framkommit dock med beaktande av proportionalitetsprincipen. Övriga omständigheter som anknyter till frågan kommer att analyseras senare i ett meddelande från kommissionen. Till förslaget till förordning hör även kommissionens arbetsdokument (SWD(2017) 297 final) som beskriver utländska företagsförvärv (takeovers) inom Europeiska unionen i ljuset av tillgänglig information och som kort analyserar detta fenomen.

Europeiska unionen är en av de mest öppna ekonomierna för utländska direktinvesteringar som ständigt ökar i antal. Investeringarna riktas i tilltagande utsträckning mot vissa sektorer och mot företag som är större än genomsnittet. Investeringarna härrör allt oftare från statsägda företag eller investerare med nära förbindelser till regeringarna. Globalt sett har begränsningarna av utländska direktinvesteringar ökat under de senaste åren.

De företagsförvärv i Europa som nyligen har genomförts av utländska investerare med nära förbindelser till regeringen har gällt sådana europeiska företag som utvecklar eller upprätthåller infrastruktur som är oundgänglig för samhället och ekonomin. Resultatet kan bli att en sådan investering kan äventyra säkerheten och den allmänna ordningen i Europeiska unionen eller dess medlemsstater.

4.2 Konsekvenser i Finland

I Finland regleras frågan av lagen om tillsyn över utlänningars företagsköp (172/2012) vars syfte är att övervaka och, när ett ytterst viktigt nationellt intresse det kräver, begränsa överföringen av inflytande till utlänningar, utländska sammanslutningar och stiftelser. Utgångspunkten är en positiv inställning till utländskt ägande. Arbets- och näringsministeriet ansvarar för tillsynen och bekräftelsen av företagsköp. Med ett ytterst viktigt nationellt intresse avses tryggheten av landets försvar eller säkerställandet av allmän ordning och annan säkerhet enligt EUF-fördraget samt säkerställandet av försörjningsberedskapen och vitala funktioner i samhället. Hur kritiska de vitala funktionerna är kan variera med det rådande säkerhetspolitiska läget i Finland och bedömningen inkluderar även konfidentiella element och detaljer. Lagen räknar inte upp de branscher där de verksamma företagen till denna del ingår i tillsynen. Om företagsköpet avser ett företag inom försvarssektorn ska en ansökan alltid på förhand skickas till arbets- och näringsministeriet.

Enligt företagsköpslagen gäller tillsynen utländska företag (sammanslutningar och stiftelser) och fysiska personer med bosättningsort/hemort utanför EU/EFTA-staterna och ägare som innehar minst en tiondedel av eller inflytande i ett företag med hemort i EU/EFTA-området. Lagen anger mer ingående de ägarandelar och den gradering som ingår i lagens tillämpningsområde. Vid företagsköp med anknytning till försvarssektorn (inkl. produkter med dubbla användningsområden) ses som utländska ägare även aktörer med hemort i en medlemsstat i EU eller EFTA.

Via sitt samarbetsnätverk av olika myndigheter följer arbets- och näringsministeriet systematiskt realiserade utländska företagsköp. Arbets- och näringsministeriet kan på grundval av sin tillsynsuppgift även på eget initiativ begära uppgifter om företagsköp, som är föremål för lagstadgad tillsyn.

Om ett ytterst viktigt nationellt intresse äventyras har myndigheterna i yttersta fall möjlighet att ingripa i företagsköpet och till och med förbjuda det. Lagen har varit i kraft i cirka fem år och vissa preciseringar utgående från den praktiska tillämpningen trädde i kraft den 1 juli 2014. Inget beslut om förbud har tillsvidare getts.

Förslaget till förordning avser att effektivisera informationsutbytet mellan medlemsstaterna och kommissionen om investeringar som granskas.

På detta sätt kan Finland till exempel få ytterligare information om vilka investeringar en investerare som granskas i Finland har i andra medlemsstater och om de övriga medlemsstaternas syn på investeringen.

Dessutom föreslås det att kommissionen eller andra medlemsstater kan begära tilläggsinformation om utländska investeringar som görs i ett land, även om landet inte skulle ha infört något granskningssystem eller investeringen inte skulle omfattas av granskningssystemet. Den föreslagna informationsskyldigheten kan sålunda inkludera även sådana uppgifter som de finska myndigheterna för närvarande inte har tillgång till.

Enligt företagsköpslagen omfattas för närvarande inte s.k. greenfield-investeringar (investeringar som skapar ny verksamhet) av tillsynen. Lagen gäller situationer då minst tio procent av eller annat motsvarande faktiskt inflytande förvärvas i ett företag som är registrerat i Finland. Kommissionens förslag till förordning har därmed ett bredare tillämpningsområde än den nationella lagen om tillsyn av utlänningars företagsköp och innebär att det i Finland bland annat bör finnas tillgång till de basuppgifter som nämns i förslaget.

Enligt kommissionens förslag till förordning ska medlemsstaterna meddela övriga medlemsstater och kommissionen om de påbörjar en granskning av en investering och ge dem tid att ta ställning till investeringen. Tidsfristerna är fem och 25 arbetsdagar. Sett ur en praktisk synvinkel förlänger tidsfristerna i kommissionens förslag till förordning handläggningstiderna i de myndighetsprocesser som anges i företagsköpslagen. I fråga om företagsförvärv är handläggningstiderna även annars begränsade och ofta till och med kritiska. Dessutom kan företagsköpen involvera börsbolag och för dem ska även aktiebolagslagens insiderbestämmelser följas. Företagsköp kan även vara förknippade med kritiska funktioner i samband med försvaret, försörjningsberedskapen eller samhällets vitala funktioner. I fråga om dessa funktioner anger lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) vilka centrala affärs- och yrkeshemligheter som för företagets del är sekretessbelagda.

Förslaget förpliktar inte till en ändring av gällande nationella granskningssystem. Utgångsläget är att den finska företagsköpslagen och den relaterade beslutsprocessen förblir oförändrade, men att innehållet i lagen till vissa delar kan behöva preciseras enligt kommissionens förslag. Enligt förslaget till förordning bör Finland bedöma även andra medlemsstaters synpunkter när det fattar beslut, men förslaget förpliktar inte direkt till att beakta kommissionens eller någon annan medlemsstats kommentarer när nationella beslut fattas.

Förslaget till förordning har inga betydande direkta konsekvenser för statens budget.

5 Ålands ställning

De ärenden som avses i förslaget till förordning hör enligt 27 § 9 punkten i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) till rikets lagstiftningsbehörighet.

6 Den nationella behandlingen av förslaget och behandlingen i Europeiska unionen

Ärendet har behandlats i samarbete mellan utrikesministeriet, arbets- och näringsministeriet, försvarsministeriet och statsrådets kansli. Dessutom har ett utlåtande begärts av försörjningsberedskapscentralen. Förslaget till förordning och U-skrivelsen har behandlats i ett skriftligt förfarande i den handelspolitiska sektionen (EU-2) och näringspolitiska sektionen (EU-13) som är underställda kommittén för EU-ärenden.

Behandlingen av förslaget till förordning inleddes i arbetsgruppen för handelsfrågor den 18 oktober 2017. I behandlingen medverkar även den handelspolitiska kommittén i expertsammansättningen som behandlar tjänster och investeringar. De ständiga representanters kommitté Coreper beslöt i sitt möte den 8 november 2017 att kommissionen begärs tillstålla mer information om förslagets konsekvenser.

7 Statsrådets ståndpunkt

Finland anser att öppenhet och en positiv inställning även till investeringar som kommer från länder utanför EU är viktig. Finlands nuvarande tillsyns- och bekräftelsesystem enligt bestämmelserna i företagsköpslagen är flexibla och välfungerande. Finland anser det vara viktigt att besluten i dessa frågor fortsättningsvis fattas på nationell nivå. Åtgärderna på EU-nivå ska stödja en öppen investeringsmiljö och bidra med mervärde till den nationella regleringen samtidigt som överlappande byråkrati undviks.

Finland anser att förslagets mervärde och konsekvenser för den gällande nationella lagstiftningen bör analyseras mer ingående, till exempel genom en konsekvensbedömning. Vid behandlingen bör utredas vilka skyldigheter förslaget medför för de stater som inte har något gällande nationellt granskningssystem. Också definitionerna i och tillämpningsområdet för den föreslagna förordningen bör göras tydligare.

Finland anser att innehållet för informationsutbytet bör anges på en tillräckligt allmän nivå och väsentligen mer allmänt än de uppgifter som förutsätts för den nationella tillsynen. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt att affärshemligheter och annan kritisk information garanteras sekretess. I enlighet med detta Finland när ärendet behandlas föreslår sådana preciseringar och begränsningar i förslaget om informationsutbyte som syftar till att garantera Finlands säkerhet och försörjningsberedskap.

När ärendet behandlas bör man även granska de punkter i förslaget som gäller medlemsstaternas och kommissionens fråge- och yttrandesystem inklusive tidsfristerna och deras konsekvenser för det nationella tillsynssystemet i Finland, betryggande av smidigt verkställande av företagsförvärv samt andra gällande skyldigheter i Finland som till exempel lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).