

## Coronakrisen påskyndar skydd mot fientliga företagsuppköp

Efter finanskrisen köpte aktörer utanför EU upp undervärderade europeiska företag inom kritiska sektorer. Företeelsen ligger bakom förslaget att EU-länderna ska kunna granska och stoppa sådana uppköp. Arbetet med förslaget har påskyndats av pandemin – och nu agerar även Sverige för skärpt granskning av utländska investeringar. **Katarina Engberg**, senior rådgivare vid Sieps, sätter den svenska åtgärden i samband med EU:s nya industristrategi.

Regeringen kommer att vidta en rad åtgärder mot fientliga uppköp<sup>1</sup> av svenska företag. Dit hör en ändring av säkerhetsskyddslagen som ska låta myndigheter besluta om förbud mot utländska uppköp av säkerhetsklassad verksamhet. Detta för att undvika att aktörer utanför EU drar nytta av coronakrisen och försöker köpa upp undervärderade svenska företag inom kritiska samhällssektorer.

Förslaget, som väckts av oppositionen, kommer efter varningar från svenskt näringsliv, men det är också ett svar på EU:s arbete med att upprätta mekanismer i medlemsstaterna för att granska och stoppa så kallade fientliga uppköp om de anses hota säkerheten och den allmänna ordningen.<sup>2</sup> EU:s granskningsmekanism baseras på regler som utarbetas gemensamt av medlemsstaterna och kommissionen, vilket underlättar bedömningen i de konkreta fallen. Det slutgiltiga avgörandet ligger på medlemsstaterna. De måste emellertid ta hänsyn till andra medlemsstaters liksom EU:s vidare strategiska intressen, exempelvis inom hälsosektorn.

### Lärdomar från finanskrisen

EU:s arbete inleddes 2017 i spåren på finanskrisen då Kina gjorde omfattande direktinvesteringar i kritisk europeisk infrastruktur som hamnar och elförsörjning. De kinesiska bolagsförvärven den gången gällde främst de försvagade krisländerna i södra Europa, men uppköpet 2016 av det tyska företaget Kuka, en kronjuvel i det tyska så kallade Mittelstand, bestående av högteknologiska små och medelstora företag, blev en väckarklocka för hela EU. Den kinesiska uppköpsstrategin hade tydligt deklarerats i dokumentet ”Made in China 2025” och underlättades av att de kinesiska företagen hade tillgång till generösa statliga subventioner. 2019 skärpte EU sin hållning och betecknade Kina som **en rival på systemnivå**.

EU:s system för granskning ska vara på plats i oktober i år, men coronakrisen har påskyndat arbetet. Man vill undvika en upprepning av händelserna efter finanskrisen då aktörer utanför EU köpte upp undervärderade företag inom kritiska sektorer. Denna gång har hälsosektorn

<sup>1</sup> Fientliga uppköp syftar på när ett företag köps upp av ett annat företag utan att ha gett sitt samtycke till detta.

<sup>2</sup> Enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2019/452 av den 19 mars 2019 om upprättande av en ram för granskning av utländska direktinvesteringar i unionen: ”Vid bedömningen av om en utländsk direktinvestering kan inverka på säkerhet eller allmän ordning bör det vara möjligt för medlemsstater och kommissionen att beakta samtliga relevanta faktorer, däribland effekterna på kritisk infrastruktur, kritisk teknik, inbegripet viktig möjliggörande teknik, och kritiska insatsvaror av väsentlig betydelse för säkerheten eller upprätthållandet av allmän ordning, där ett avbrott eller fel i eller förlust eller förstöring av infrastrukturen, tekniken eller insatsvarorna i fråga skulle få betydande konsekvenser i en medlemsstat eller unionen.” EUT L 79 I, 21.3.2019, s.2.

stätt i centrum för uppmärksamheten. Ett amerikanskt försök att köpa upp det tyska vaccinföretaget CureVac stoppades efter agerande från den tyska regeringen och kommissionen.<sup>3</sup> CureVac, som arbetar med att ta fram ett vaccin mot covid-19, har tidigare fått EU-medel för sitt arbete och **utlovas nu finansiellt stöd** från kommissionen i form av ett lån från Europeiska investeringsbanken, EIB, inom ramen för EU:s forskningsprogram "Horizon 2020".

Den akuta krishanteringens bidrog till att kommissionen (**25 april**) påminde medlemsstaterna om att deras beslut i uppköpsfrågor kunde påverka andra medlemsstaters intressen liksom EU:s vidare strategiska intressen. Detta gäller särskilt om man fått ekonomiskt stöd via EU:s forskningsprogram "Horizon 2020", exempelvis inom hälsosektorn. Kommissionen uppmanar medlemsstaterna att söka råd då strategiska intressen kan vara berörda och meddelar sin avsikt att noga följa utvecklingen. Den kommer också att **följa upp sina riktlinjer** för utländska direktinvesteringar i EU:s 5G-nät liksom rekommendationer för cybersäkerhet på området.

För att förstå frågornas vidd och komplexitet bör den säkerhetsrelaterade granskningsmekanismen ses i samband med andra frågor som nu hanteras på EU-nivå. Det gäller framför allt en utökad granskning av bland annat utländska statssubventioner som får snedvridande effekter på konkurrensen inom EU:s inre marknad. Detta ansågs ha varit fallet med det kinesiska uppköpet av Kuka. Kommissionen kommer under 2020 att publicera en vitbok om de snedvridande effekterna på den inre marknaden som kan uppstå om ett företag utanför EU får statsstödda subventioner eller har en dominerande marknadsposition i hemlandet. Vitboken anger den politiska inriktningen och ska följas upp med en rättsakt 2021. Förslagen om en granskningsmekanism och översynen av icke-europeiska statssubventioner presenteras i sin tur inom ramen för **EU:s nya industristrategi**. Den rådande lagstiftningen ger redan nu vissa möjligheter att via upphandlingsreglerna granska statsstödda icke-europeiska investeringar, men den institutionella kapaciteten att tillämpa lagstiftningen förefaller begränsad.<sup>4</sup> Detta väcker frågan om behovet av att komplettera skärpt lagstiftning med institutionell förmåga att följa upp den på olika nivåer inom EU.

## Sverige försöker hinna ikapp

14 av EU:s medlemsländer har redan hörsammat EU:s uppmaningar och upprättat organ för den säkerhetsrelaterade granskningen av direktinvesteringar. Sverige är inte där ännu men påskyndar nu arbetet med att förverkliga några av förslagen i **Direktinvesteringsutredningens delbetänkande** "Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om utländska direktinvesteringar" som inlämnades till regeringen den 6 mars. Direktinvesteringsutredningen ska lämna sitt slutbetänkande senast den 21 november 2021. Den tillkom sedan NordStream 2016 hade ansökt om att få hyra Slites hamn. Det skydd av kritisk infrastruktur som existerade under det kalla kriget hade monterats ned och det kommunala självstyret stod i vägen för nationella beslut i frågan. Det aktuella fallet löstes genom en dialog mellan regeringen och lokala och regionala parter. Det blev dock uppenbart att man behövde göra en systematisk genomlysning av frågeställningen med syfte att bygga upp en nationell förmåga att granska utländska investeringar i kritisk infrastruktur. Transportstyrelsens IT-upphandling 2017 gav ökat tryck i frågan.

Coronakrisen har påskyndat tidtabellen och drivit fram en snabbhantering i form av en ändring av säkerhetsskyddslagen i väntan på det slutliga resultatet av Direktinvesteringsutredningen. I oktober i år ska EU:s granskningssystem vara på plats. Inspektionen för strategiska produkter, ISP, föreslås bli kontaktpunkt för EU och ansvarig myndighet för det kommande granskningssystemet.

Skyddet av kritisk infrastruktur var under det kalla kriget framför allt en fysisk fråga. I dagens värld, präglad av geoeconomisk maktkamp, handlar det också om försvar av ekonomiskt skyddsvärda objekt mot fientliga uppköp av icke-europeiska aktörer med tillgång till EU:s inre marknad, den största och öppnaste i världen. Det kommer att ta tid för både Sverige och resten av EU att bygga upp ett skyddssystem som täcker breda samhällsfunktioner, samtidigt som man måste kunna agera snabbt inför akuta hot. Noggrannhet och effektivitet ska förenas. En svår konst.

<sup>3</sup> Rising, David och Mouslen, Geir (2020). EU Funds Firm Developing Virus Vaccine Amid US Interest. *Associated Press* 16 mars.

<sup>4</sup> Wiberg, Maria (ed.), *EU Industrial Policy in a Globalised World – Effects on the Internal Market*, Sieps, kommande (prel. titel).